

**الطابع التشريعي لقرارات مجلس الأمن**

**دراسة حالة قرارات مكافحة الإرهاب**

الدكتور

هالة أحمد محمد الرشيدى

مدرس العلوم السياسية والقانون الدولي العام

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة

## المحتويات

### مقدمة:

مما لا شك فيه أنه بقدر أهمية دور مجلس الأمن في إطار النظام الدولي المعاصر باعتباره الجهاز التنفيذي للأمم المتحدة المنوط به مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين، بقدر ما كان الانزعاج وخيبة الأمل آل إليه هذا الدور وما ارتبط به من قرارات بات يكتنفها الغموض والخضوع للضغوط وتغليب الاعتبارات السياسية على نظيرتها القانونية، دونما أدنى مراعاة لمبدأ "سيادة الدولة" الذي كان ولا يزال - وعلى الرغم من كل التطورات التي طرأت عليه - حجر الزاوية في مبادئ القانون الدولي.

فلقد اقترن التحول في هيكل القوة في النظام الدولي مع انخيار الاتحاد السوفيتي ودخول العالم إلى مرحلة القطبية الأحادية، أن كرسست الولايات المتحدة الأمريكية هيمنتها على العالم وعلى نحو غير مسبوق. كما أدت أحداث الحادي عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١، وما صاحبها من إعادة لرسم خريطة توازنات القوى في العالم بأسره، إلى ترتيب انعكاسات خطيرة على سلوك الفاعلين الدوليين من دول ومنظمات حكومية وغير حكومية. كذلك، فإن ما شهدته حقبة التسعينيات من القرن الماضي من بروز لظاهرة العولمة وما ارتبط بها من تحولات غير مسبوقه<sup>(١)</sup>، جعل العديد من المشكلات ذات أثر دولي، بحيث أصبح من الصعب الفصل بشأنها بين ما هو "داخلي" وما هو

(١) يقصد بظاهرة العولمة والتي شاع استخدامها على نطاق واسع خلال السنوات الأخيرة - إلى الحالة الراهنة التي آل إليها علمنا المعاصر، من حيث انفتاح أجزائه المختلفة على بعضها البعض الآخر، وما صاحب ذلك من تدفقات وموجات سياسية واقتصادية وثقافية أصبحت تتجاوز من حيث تأثيراتها ونتائجها الحدود السياسية للدولة بعامه، والتي صاحبها تصاعد اتجاهات وحركات رأس المال والشركات دولية النشاط وشبكات الإعلام الفضائية. راجع بصفة عامة في تعريف العولمة: "د. جلال أمين، العولمة والدولة، بحث مقدم إلى ندوة: العرب والعولمة، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٨-٢٠ ديسمبر ١٩٩٧؛ ص ١-٤، د. أحمد ثابت، العولمة: تفاعلات وتناقضات التحولات الدولية، سلسلة بحوث سياسية، العدد ١١٩ (أبريل ١٩٩٨)، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ص ١-٣.

"خارجي"، وقد أدى ذلك إلى تدويل العديد من هذه المشكلات، ومن ثم، بات من الصعب معالجتها إلا في إطار دولي وليس في إطار محلي أو حتى إقليمي<sup>(١)</sup>. وقد كان من الطبيعي نتيجة لهذه التفاعلات الدولية، أن تطرأ تغييرات جوهرية على أسلوب إدارة الأمم المتحدة لبعض القضايا والمنازعات، لاسيما ممارسة مجلس الأمن لصلاحياته المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين.

ومعلوم، في هذا السياق، أنه لمواجهة التهديدات الإرهابية للجماعة الدولية التي أعقبت أحداث ٩/١١، أصدر مجلس الأمن قراره الشهيرين ١٣٦٨ و ١٣٧٣، وهما القراران اللذان خطا بهما المجلس نحو آفاق جديدة ليستخدم لأول مرة سلطاته وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق لإلزام الدول عموماً، الأعضاء منها في الأمم المتحدة وغير الأعضاء، باتخاذ إجراءات وتدابير معينة والامتناع عن أخرى في سياق يتجاوز حدود معاقبة دولة معينة، وهو ما حدا ببعض الفقه الدولي إلى الحديث عن بزوغ دور تشريعي حقيقي للمجلس يتخطى إرادة الدول، في معناها التقليدي، وللمرة الأولى في تاريخ قرارات المجلس وممارساته<sup>(٢)</sup>.

(١) معلوم، أن النظام الدولي قد شهد خلال العقود الأخيرة- ومنذ بداية عقد التسعينيات من القرن العشرين تحديداً- العديد من التطورات التي أثرت، كما وكيفاً، على مجمل التفاعلات الجارية فيما بين أعضاء الجماعة الدولية، وكذا في طبيعة "قواعد السلوك" الحاكمة لهذه التفاعلات والمنظمة لها. وقد كان تأثير التفاعلات المذكورة ملموساً بدرجة ملحوظة فيما يتعلق بدور الدولة على المستويين الوطني والدولي على حد سواء. فعلى المستوى الوطني مثلاً، لم تعد الدولة هي وحدها صاحبة القول الفصل بالنسبة إلى كل ما يجرى من أحداث وتطورات، وخاصة ما يتصل منها بقضايا حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتشريعات البيئة وقضايا التنمية. وأضحى المجتمع الدولي، في المقابل، معنياً إلى حد كبير بتنظيم العديد من الموضوعات التي تمس الحياة اليومية للأفراد أينما وجدوا وبصرف النظر عن الحدود السياسية: كحماية الأجانب، وتنظيم التجارة، ومسائل الصحة العامة، وتنظيم مرفق النقل الجوي. لمزيد من التفاصيل بشأن تأثيرات العولمة على سيادة الدولة ومجالات اختصاصها الداخلي، انظر: د. أحمد الرشدي، مبدأ السيادة الوطنية والتطورات الراهنة في النظام الدولي، سلسلة بحوث سياسية، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، سبتمبر ١٩٩٤.

(2) Paul C. Szasa, The Security Council Starts Legislating, American Journal of International Law, Vol. 96, No. 4, 2002, pp. 901-905. And, C.A. Ward, Building Capacity to Combat International Terrorism: The Role of the United Nations Security Council, Journal of conflict and security Law, Vol. 8, No. 2, 2003, pp. 289-305.

وقد نتج عن هذين القرارين أثران مهمان، هما: أولاً، التوسع في تفسير أحكام ميثاق الأمم المتحدة والحدود التي يسمح فيها للدول الأعضاء في التصرف دفاعاً عن النفس، لتشمل الأعمال والتدابير التي تتخذها هذه الدول، وفقاً لهذين القرارين، ضد الهجمات الإرهابية التي يشنها فاعلون دوليون Non- State Actor، هذا من جانب<sup>(١)</sup>. أما الأثر الآخر، فهو تعامل مجلس الأمن لمواجهة هذه التهديدات الإرهابية على نحو بدأ معه وكأنه مشرع دولي Global Legislator، وذلك من خلال إصدار قرارات ذات طبيعة عامة مجردة ملزمة لجميع الدول لاتخاذ ما يلزم من خطوات وإجراءاته وطنية ودولية لمنع ومكافحة هذه التهديدات<sup>(٢)</sup>.

غير أن جانباً من الفقه قد انتقد هذا المسلك من جانب مجلس الأمن، حيث انقسم الفقهاء حيال ذلك إلى اتجاهين: أولهما يرى في ممارسات مجلس الأمن وإصداره لقرارات ذات طبيعة تشريعية عامة ملزمة على هذا النحو خروجاً وتجاوزاً من المجلس لنطاق اختصاصاته Ultra Vires . على حين رأي أنصار الاتجاه الآخر أن هذه الوظيفة التشريعية المستحدثة للمجلس تتسق وأحكام ميثاق الأمم المتحدة، وبخاصة ما يتعلق منها باختصاصات المجلس، وأن هذه الوظيفة ما هي في

(١) حظر ميثاق الأمم المتحدة، بموجب مادته ٤/٢، استخدام القوة المسلحة أو حتى التهديد باستخدامها كأصل عام في العلاقات الدولية، غير أنه أورد استثناءً مهماً في هذا الخصوص، وهو استخدام القوة المسلحة في إطار أعمال حق الدفاع الشرعي عن النفس الفردي أو الجماعي، وذلك طبقاً للشروط الموضوعية والإجرائية المختلفة التي أوردتها المادة ٥١، والتي تنص على أنه: "ليس في هذا الميثاق ما يزيد أن ينقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، وذلك إلى أن يتخذ المجلس التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي. ويبلغ المجلس فوراً بالتدابير التي اتخذها الأعضاء لمباشرة حق الدفاع عن النفس، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال في سلطة المجلس ومسئوليته المستمدة من أحكام هذا الميثاق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذ من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه. ولا شك أن الدفاع الشرعي بهذا المعنى يختلف كلية عن الحرب العدوانية أو الحرب غير العادلة كما سوف نرى عند التعرض للضوابط والأحكام الخاصة بالدفاع الشرعي عند دراسة مجلس الأمن.

راجع أيضاً بصفة عامة، حامل صليحة، تطور مفهوم الدفاع الشرعي في ظل المتغيرات الدولية الراهنة، من الدفاع الشرعي إلى الدفاع الشرعي الوقائي، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري - تيزي وزو: كلية الحقوق، ٢٠١١.

(2) S. Talmon, The Security Council as World Legislator, American Journal of International Law, Vol. 99, 2005, pp. 175-180.

حقيقة الأمر، إلا نوع من الابتكار والتجديد من جانب المجلس في اضطراره باختصاصاته الأصلية في حفظ السلم والأمن الدوليين إزاء كل ما قد يواجههما من تهديدات، وأياً كان مصدرها<sup>(١)</sup>.

وتأتي هذه الدراسة لتحليل هذا التطور الحاصل في ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، وللبحث في التكييف القانوني السليم لحقيقة هذه الممارسات ولهذا المسلك من جانب المجلس، وذلك من خلال إلقاء الضوء على القرارات التي اتخذها لمكافحة الإرهاب الدولي في أعقاب أحداث ٩/١١، دون أن يغيب عن أذهاننا حقيقة أن هناك قرارات أخرى عدة ذات طبيعة تشريعية أصدرها المجلس في غير هذا السياق، كما هو الحال مثلاً في بعض قضايا البيئة والقضايا ذات الصلة بجهود حظر انتشار أسلحة الدمار الشامل WMD<sup>(٢)</sup>.

وبناءً على ذلك، تنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث، يخصص أولها لاستعراض ماهية الوظيفة التشريعية للمنظمات والأجهزة الدولية عموماً، من حيث تعريفها ونطاقها ومجالاتها، وذلك بعد دراسة القيمة القانونية لقرارات هذه المنظمات في ضوء اتجاهات الفقه. على حين يخصص المبحث الثاني من الدراسة لإلقاء الضوء على الوظيفة التشريعية المستحدثة لمجلس الأمن، من خلال عرض بيان وتحليل اختصاصاته وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، واستعراض الملابس التي دفعت بالمجلس إلى التصرف وكأنه مشرع دولي، مع الإشارة إلى مواقف الفقه من هذه الممارسات ما بين

(1) B. Elberling, the Ultra Vires Character of Legislative Action by The Security Council, International Organizations Law Review, Vol, 2, No. 2, 2005, pp. 337-343.

(2) For more details, See: Vik Kanwar, The Legislator of Last Resort: Security Council's Emerging Role in WMD Proliferation Crises, Available At: <http://ssrn.com/abstract=977114> And: CII. Ahlstrom, United Nations Security Council Resolution 1540: Non - Pro. Proliferation by Means of International Legislation, (Non - Proliferation, Arms Control, Disarmament, Reducing Risks by Controlling Materials), International Lawyer, Vol. 40, No, 2, 2006, PP. 490-493.

الدعم والرفض. وأخيراً، وفيما يتعلق بالمبحث الثالث، فإنه يتناول بالتحليل والتقييم قرارات مكافحة الإرهاب الدولي التي أعقبت أحداث الحادي عشر من سبتمبر كنموذج للطابع التشريعي لقرارات مجلس الأمن.

## المبحث الأول

### في ماهية الوظيفة التشريعية للمنظمات والأجهزة الدولية

معلوم، أن المنظمات الدولية الحكومية لا يمكنها، كأصل عام، أن تمارس وظيفة تشريعية Legislative Function بالمعنى الفني الدقيق تسن من خلالها قواعد قانونية دولية جديدة تتجاوز تلك القواعد الإرادية الرضائية التي تنشئها الدول، كأشخاص قانونية دولية . فبصفة عامة، لا تملك المنظمات الدولية وأجهزتها، في الشأن الخارجي. سوى سلطة إصدار توصيات للدول الأطراف وإزاء مواقف وأزمات محددة، وذلك فيما عدا حالات استثنائية محددة<sup>(١)</sup>.

(١) قد يكون من المفيد لاعتبارات هذه الدراسة إلقاء الضوء على التقسيمات المختلفة لاختصاصات الأجهزة الدولية وفقاً لمعايير عدة، نشير من بينها إلى الآتي: فأولاً، وطبقاً للمعيار الخاص بسلطة الجهاز الدولي في الاستقلال بمباشرة الاختصاص المنوط به، يمكن تقسيم هذه الاختصاصات إلى ثلاثة أنواع: أ. اختصاصات خالصة، يختص بها الجهاز المعنى وحده، ب. اختصاصات مشتركة، ويختص بها أكثر من جهاز دولي واحد من أجهزة المنظمة، ج اختصاصات مباحة أو متنافسة، أي تلك التي لا يختص بمباشرتها جهاز معين بذاته (كما في الفئة أ)، كما لا يعهد بها إلى أكثر من جهاز واحد على سبيل الاشتراك والتعاون (كما في الفئة ب)، وإنما هي تلك التي عهد بها الميثاق المنشئ - سواء لأهميتها أو لأي سبب آخر - لأكثر من جهاز واحد بحيث يستقل كل جهاز منها بمباشرتها كاملة ودونما حاجة إلى أي مساهمة أو تعاون من جانب الجهاز أو الأجهزة الأخرى المخولة ذات الاختصاصات. ثانياً، وطبقاً للمعيار الخاص بطبيعة الاختصاص، يمكن تقسيم اختصاصات المنظمة الدولية على نحو مقابل لما هو معروف على صعيد القانون الداخلي إلى اختصاصات تنفيذية وأخرى تشريعية وثالثة قضائية. ثالثاً، وطبقاً للمعيار الخاص بمحل أو بموضوع الاختصاص يمكن تقسيم اختصاصات أجهزة المنظمة الدولية إلى اختصاصات خارجية موضوعها العلاقات المشتركة بين الدول الأعضاء، وهذه هي القاعدة العامة بالنسبة لاختصاصات الأجهزة الدولية، واختصاصات داخلية أو عضوية موضوعها العلاقات المشتركة فيما بين الأجهزة المختلفة للمنظمة، ومثالها الاختصاص التنسيقي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. رابعاً وطبقاً لمعيار أهمية الاختصاص وحدود مساهمة كل جهاز من أجهزة المنظمة الدولية إلى نوعين: اختصاصات رئيسية وأخرى تابعة. لمزيد من التفاصيل، انظر: د. أحمد الرشيد، الوظيفة الاتقائية لمحكمة العدل الدولية ودورها في تفسير وتطوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسية للأمم المتحدة، القاهرة: الهيئة العامة للكتاب، ١٩٩٣، ص ص ٢٩٦-٣٠٠.

والواقع، أنه على الرغم مما أثير من جدل فقهي واسع في هذا الخصوص، إلا أنه لا يمكن - مع ذلك - إنكار القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن هذه المنظمات الدولية وأجهزتها والتي جاءت تعبيراً منفرداً عن إرادتها الذاتية وفقاً للاختصاصات الممنوحة لها بموجب الاتفاق أو الميثاق المنشئ. وعلى ذلك، وقد عبر الفقه عن هذا التطور بالقول إنه بات هناك مصادر مستحدثة للقاعدة القانونية الدولية تتجاوز نطاق مصادرها التقليدية المنصوص عليها في المادة ٣٨/أ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

وفي هذا السياق، تأتي أهمية هذا المبحث، والذي يتناول بالتحليل، معنى الوظيفة التشريعية للمنظمات الدولية، وبيان نطاقها ومجالاتها، والتكييف القانوني لهذه الوظيفة في ضوء اتجاهات الفقه الدولي، وذلك من خلال تقسيمه إلى المطالب الثلاثة التالية: المطالب الأول، ويتناول تطور المجتمع الدولي واستحداث مصادر جديدة للقاعدة القانونية الدولية، ويخصص المطالب الثاني لبيان معنى التشريع في النطاق الدولي وفي قرارات المنظمات والأجهزة الدولية تحديداً، أما المطالب الثالث والأخير فيعرض لبعض تطبيقات مجالات الوظيفة التشريعية لأعمال المنظمات الدولية.

## المطلب الأول

### تطور المجتمع الدولي كمدخل لاستحداث مصادر جديدة

#### للقاعدة القانونية الدولية

لعل السمة المميزة للمجتمع الدولي في وضعه المعاصر تكمن بالأساس في انتشار المنظمات الدولية بكافة أنواعها والتي شملت بنشاطها كافة مجالات الحياة الدولية، حيث تجاوزت في عددها عدد الوحدات الإقليمية المتمتعة بوصف الدولة. وإزاء ذلك، لم يعد القانون الدولي في صورته الراهنة قانوناً للدول وحدها، بل قانونها وقانون المنظمات الدولية أيضاً، حتى أطلق عليه البعض - وبحق - قانون العلاقات الدولية، خاصة بعد أن أستقر الرأي أخيراً على الاعتراف لهذه الكائنات الجديدة بالشخصية الدولية. ولا شك، كذلك، في أن هذه الكائنات الجديدة - ومهما ضاقت اختصاصاتها - سلطة إلزام أعضائها، ولو خلافاً لإرادتهم، في بعض المسائل مثل أمور الميزانية أو الإجراءات الداخلية أو نظام الموظفين<sup>(١)</sup>.

ويعود هذا الانتشار للمنظمات الدولية زمنياً إلى الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، حينما تنوعت العلاقات الدولية تنوعاً كبيراً وعلى نحو بدا العالم معه وكأنه وحدة متصلة الأجزاء متشابكة الأطراف، بعد أن ظل لحقب طويلة مجتمعاً للدول Community of States محصناً وراء الحدود الإقليمية للدول ذوات السيادة أو خلف شعارات العزلة. والواقع، أن هذا النمو الذي

(١) انظر فيما يتعلق بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية، د/ محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٦٧، ص ٢٢-٢٩؛ وانظر أيضاً، د. إبراهيم شليبي، التنظيم الدولي: النظرية العامة والأمم المتحدة، القاهرة: الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ٧-١٢.



بزغت فيه فكرة المجتمع الدولي International community والإحساس المشترك بضرورة بل وأهمية إفساح المجال لشخصيات قانونية أخرى من غير الدول، حيث لم يعد من المستساغ النظر إلى العالم باعتباره مكوناً من مجتمعات وطنية فسحب، بل بات من المتعين النظر إليه باعتباره مجتمعاً كبيراً، تقوم الحاجة في ظلّه إلى قواعد قانونية لتنظيمه شأنه شأن أي من المجتمعات الداخلية، وتتجاوز تلك القواعد التقليدية الخاصة بحكم العلاقات بين الدول، وهو ما نتج عنه ما أسماه البعض قانوناً دستورياً دولياً، أي مجموعة القواعد الأساسية المتعلقة ببيان هذا المجتمع تنظيمياً، وسياسياً، وإدارياً، واقتصادياً<sup>(١)</sup>.

وينصرف اصطلاح المنظمة الدولية، كما استقر في الممارسة، إلى كل هيئة دائمة تتمتع بالإرادة الذاتية وبالشخصية القانونية الدولية تتفق مجموعة من الدول على إنشائها كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري فيما بينها في مجال أو مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشئ للمنظمة. ويبين من التعريف المذكور، أنه يلزم لقيام المنظمة الدولية توافر عناصر محددة، هي: عنصر الكيان المتميز الدائم، وعنصر الإرادة الذاتية وما يستتبعه من ثبوت الشخصية القانونية للمنظمة، وعنصر الاستناد إلى اتفاق دولي، وعنصر قيام المنظمة كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري بين مجموعة معينة من الدول في مجال أو مجالات محددة يتفق عليها سلفاً<sup>(٢)</sup>.

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع على سبيل المثال: د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٧-١٦، وانظر أيضاً:

H.Lauterpacht, International Law, Collected Papers, Vol. I, General Works, London: Cambridge University Press, 1970, PP. 27-31.

(٢) راجع "د/ محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر لقواعد القانون الدولي العام، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٤، ١٩٦٨، ص ١٢٢.

وقد نتج عن هذا التطور على مستوى المجتمع الدولي، أن احتدم الجدل بين فقهاء القانون الدولي التقليديين بشأن القيمة القانونية لما يصدر عن هذه المنظمات الدولية من أعمال تعبيراً عن إرادتها الذاتية المستقلة، وهو جدل ليس منبت الصلة بالجدل القائم في الفقه القانوني التقليدي بشأن ما إذا كانت مصادر القاعدة القانونية الدولية الواردة في المادة ٣٨/أ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولي قد وردت حصراً أم على سبيل المثال<sup>(١)</sup>.

وكما هو معلوم، تتحدد مصادر القواعد القانونية الدولية، على وجه العموم وبحسب نص المادة ٣٨/أ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، فيما يلي: ١-أ- الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة. ب- العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال (العرف الدولي). ج- مبادئ القانون العامة التي أقرتها "الأمم المتحدة". د- أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم (مصدر احتياطي بحسب النص). ٢- مبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف النزاع على ذلك".

ويبين مما سبق، أن النص المذكور يسلم بوجود خمسة مصادر للقواعد القانونية التي تنظم سير العلاقات الدولية وإرادتها في حالتها السلم والحرب. والواقع، أن هذا النص قد أثار منذ صدوره للمرة الأولى في عام ١٩٢٠ سؤالاً مهماً حول ما إذا كانت المصادر الخمسة التي أشارت إليها قد وردت

(١) د. أحمد عبد الويس شتا، د. أحمد الرشيد، د. محمد شوقي عبد العال، مقدمة في القانون الدولي العام، القاهرة: مكتبة الآداب، ٢٠٠٣، ص ٥٠-٥٣.

على سبيل الحصر، أم أن ثمة مصادر أخرى غيرها يمكن للقانون الدولي أن يستمد منها بعضاً من قواعده وأحكامه<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن هذا الجدل الأخير قد حسم الآن لصالح القول إن هذه المصادر إنما وردت على سبيل المثال لا حصرًا، وأن ثمة مصادر أخرى جديدة للقانون الدولي يجب الاعتراف بها والتسليم بوجودها، يأتي في مقدمتها قرارات المنظمات الدولية، وذلك لسببين: فمن ناحية، يلاحظ أن النص بحد ذاته قد صيغ بشكل يقطع بأن المصادر الخمسة المشار إليها إنما وردت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، أو بعبارة أخرى هو يقطع بحقيقة أن المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لم تذكر القواعد القانونية كافة التي تنظم بواسطتها العلاقات فيما بين أعضاء الجماعة الدولية. فالحاصل، أن عبارة النص تقرر صراحة أن وظيفة المحكمة، هي أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لأحكام القانون الدولي..". فعبارة "وفقاً لأحكام القانون الدولي" لها معنى عام، ومن غير المعقول أن نقصر أحكام هذا القانون- التي لا يمكن الزعم بوجود تقنين كامل لها حتى الآن- على المصادر سالف الذكر وحدها، خاصة وأن جانباً من الفقه بل وقضاء المحكمة ذاتها قد أضحي اليوم يسلم بوجود مصادر أخرى لهذه الأحكام يأتي في مقدمتها قرارات المنظمات الدولية<sup>(٢)</sup>.

ومن ناحية أخرى، فإنه حتى إذا سلمنا بأن المصادر الخمسة المذكورة قد وردت على سبيل الحصر، فإنه لا يوجد ثمة ما يمنع الأجهزة القضائية الدولية من اللجوء- عند الضرورة- إلى مباشرة اختصاصاتها في إدارة العلاقات الدولية من خلال الإحالة إلى قواعد قانونية بخلاف تلك المتضمنة

(١) د. أحمد الرشدي، الوظيفة الافتتاحية لمحكمة العدل الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥٤.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

في هذه المصادر الخمسة. فعلى سبيل المثال، يمكن لمثل هذه الأجهزة أن تدرج قواعد القانون الداخلي - وهي التي لم يرد بشأنها نص صريح في المادة ٣٨ - وذلك ضمن المبادئ القانونية العامة والمستقرة في عموم النظم القانونية التي دل عليها تواتر الاستعمال<sup>(١)</sup>.

ويقصد بقرارات المنظمات الدولية، هنا، كل تعبير من جانب المنظمة، يتم على النحو الذي حدده دستورها (الميثاق أو الاتفاق المنشئ أو النظام الأساسي)، ومن خلال الإجراءات التي رسمها - عن اتجاه الإرادة الذاتية لها إلى ترتيب آثار قانونية معينة ومحددة سواء على سبيل الالتزام أو التوصية<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ أنه على المستوى الفقهي يتم التمييز بين القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية بالنظر إلى الجهة التي أصدرتها. ومن ثم، يتم التمييز بين مفهومين لاصطلاح القرار، أولهما يعرف القرار على أنه هو الوسيلة القانونية التي تنسب إلى الجهاز التشريعي لمنظمة دولية عالمية النطاق، بصرف النظر عن محتواه أو عن التسمية التي تطلق عليه أو الإجراءات المتبعة في إصداره. أما المفهوم الآخر، فهو تعريف القرار على أن كل تعبير رسمي يصدر عن الإرادة المنفردة للمنظمة الدولية، وهذا

(١) لمزيد من التفاصيل، انظر: د. أحمد الرشيدى، الاتجاهات الحديثة في دراسة القانون الدولي العام، في: د. علي الدين هلال، د. محمود إسماعيل (محرران)، اتجاهات حديثة في علم السياسية، القاهرة: المجلس الأعلى للجامعات، اللجنة العلمية للعلوم السياسية والإرادة العامة، ١٩٩٩، ص ٤٤٣.

(2) Cf.A.T.P. Tammes, Decisions of international organs as a source of International Law, R.C.A.D.I., 1958,2, t. 94, p. 266.

التعبير قد يتخذ صورة أمر ملزمة، ومن ثم نكون أمام التعريف الضيق لمفهوم القرار Decision، وقد يتخذ صورة غير ملزمة فيما اصطلح على تسميته توصية Recommendation<sup>(١)</sup>.

ويتضح من هذا التحديد أن القرارات التي تدخل في نطاق اهتمامنا، هنا، هي القرارات ذات الطبيعة القاعدية أو القيمية Normative Character، والتي تنتج قواعد عامة للسلوك لتحكم العلاقات فيما بين أعضاء الجماعة الدولية، أما القرارات التي تعبر عن أعمال مادية أو مواقف سياسية غير محددة، والمفتقدة بالتالي للصفة القاعدية، فهي لا تعتبر مصدراً للقاعدة القانونية الدولي على نحو ما تقدم<sup>(٢)</sup>.

غاية القول إن ظهور المنظمات الدولية وإصدارها قرارات ملزمة ذات طبيعة قاعدية أو معيارية على نحو ما سلف ذكره، لم يغير في شيء من طبيعة القانون الدولي الذي تسمو قواعده على القواعد القانونية الداخلية. غير أن الإسهام الحقيقي لهذه المنظمات الدولية إنما يتمثل في تطويرها للقانون الدولي، حيث نتج عن انتشار هذه المنظمات أن بدأت الوظيفة التشريعية على مستوى

(١) التوصية، كأصل عام، لا تعدو أن تكون توجيه صادر من المنظمة بشأن موضوع معين إلى الدول الأعضاء، إلا أنه يمكن للمنظمات الدولية في بعض الأحيان أن توجه توصياتها على الغير سواء كان جهازاً آخر من أجهزة المنظمة أو شخصاً آخر من أشخاص القانون الدولي. ومثال ذلك، قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتوجيه التوصيات إلى المنظمات المتخصصة، وقيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بإصدار توصيات إلى الأجهزة الأخرى للأمم المتحدة، وكذلك إلى المنظمات المتخصصة. والأصل، أن التوصية وفوق هذا المعنى غير ملزمة قانوناً، ومن ثم لا يترتب على مخالفتها مسؤولية دولية، ولكن استثناءً وفي حالات محددة تكون التوصية ملزمة قانوناً، وذلك إذا ما تضمن ميثاق المنظمة التزام الدول الأعضاء بالتصرف طبقاً للتوصيات الصادرة من أجهزتها، كما هو الحال بالنسبة لميثاق كل من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة اليونسكو. وهناك أيضاً، حالة إعلان من توجه إليه التوصية عن قبولها حيث يعني ذلك التزامه بأحكامها بحيث يجوز مساءلته في حالة عدم التزامه بما تضمنته التوصية من بنود وأحكام. راجع لمزيد من التفاصيل، وعلى سبيل المثال: د. إبراهيم شلي، مرجع سبق ذكره، ص ٧٤-٧٨.

(٢) بدر الدين بو ذاب، الطابع التشريعي لقرارات المنظمات الدولية: منظمة الأمم المتحدة نموذجاً، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري- تيزي وزو: كلية الحقوق، ٢٠١١، ص ١٥-٢٢.

المجتمع الدولي تتبلور تدريجياً في صورة أجهزة دائمة ومنظمة Structures بعد أن كانت قد وجدت في بادئ الأمر في صورة وظيفية Functional غير متبلورة، هذا التطور الذي قد ينتهي في أمد قد يطور أو يقصر إلى قيام سلطة تشريعية دولية بالمعنى الصحيح<sup>(١)</sup>.

ومما هو جدير بالذكر، في هذا السياق أيضاً، أن منظمة الأمم المتحدة قد مثلت ذروة التطور في مجال التنظيم الدولي، حيث إنها مثلت منظمة دولية متكاملة يمتد اختصاصاتها لتشمل كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية بوجه عام، إلى جانب المسائل المتعلقة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين. كما أنه قد صاحب نشوء منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها واستقرارها، نشوء العديد من المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة، وكذلك، نشأة عدد من المنظمات الدولية غير الحكومية والتي فاقت في مجموعها عدد المنظمات الدولية الحكومية القائمة في وقتنا الراهن<sup>(٢)</sup>.

(١) د/ محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٧.  
 (٢) د. إبراهيم العناني، المنظمات الدولية العامة: الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية، جامعة عين شمس: مطبوعات كلية الحقوق، ٢٠٠٣، ص ٢٧-٣٢؛ وانظر أيضاً، د. محمد صافي يوسف، النظرية العامة للمنظمات الدولية، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٤٣.

## المطلب الثاني

### في معنى التشريع في قرارات المنظمات والأجهزة الدولية

معلوم، أن التشريع، لغة هو مصدر من الفعل شرع، أي سن القوانين<sup>(١)</sup>. وهو اسم من الفعل شرع، والجمع تشريعات، حيث يقصد به طائفة محددة من قوانين بلد ما- مثلما نقول التشريع المدني المصري، أو التشريع المدني الجزائري- ويقال، أيضاً، شرع البرلمان تشريعاً جديداً، أي سنه وأصدره. وسلطة التشريع هي الجهة المختصة بإصدار القوانين. ويقال يلتزم بالتشريع الإسلامي، أي بالفرائض والقواعد كما سنها الخالق عز وجل في الإسلام لتحكم علاقات الإنسان بأفراد مجتمعة وبيئته المحيطة<sup>(٢)</sup>.

واصطلاحاً، يقصد بالتشريع في المجتمع الداخلي، كل ما يتعلق بعملية سن وإصدار القوانين، وكذلك السلطة التي يحق لها هذا الاختصاص وهو البرلمان. والملاحظ، أن للتشريع، قانوناً، معنيين: الأول عام، والآخر خاص. ويقصد بالمعنى العام للتشريع، عملية سن قواعد قانونية مكتوبة وإكسابها قوة ملزمة من قبل سلطة مختصة بمنحها الدستور سلطة إصدار قوانين ملزمة يخضع لها جميع الأشخاص في الدولة. ويعتبر التشريع، وفقاً لهذا المعنى، مصدراً رسمياً للقانون وتنتج عنه قواعده. أما

(١) انظر لمزيد من التفاصيل، المعجم الوسيط، مادة شرع.

(٢) ومن أمثلة ذلك في آيات الذكر الحكيم، الآية ٤٨ من سورة المائدة: "... كُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شُرْعَةً وَمِنْهَا جَا..."، والآية ١٣ من سور الشورى: "... شَرَعَ لَكُمْ مِنَ الدِّينِ مَا وَصَّى بِهِ نُوحًا...". وأيضاً الآية ٢١ من ذات السورة الكريمة: "... أَمْ لَهُمْ شُرَكَاءُ شَرَعُوا لَهُمْ مِنَ الدِّينِ مَا لَمْ يَأْذَنَ بِهِ اللَّهُ...". بمعنى أبدع وأوضح من القواعد في شريعته ما يتعين على المسلمين إتباعها. راجع في المعنى الفقهي لكلمة التشريع، وهبة الزحيلي، التفسير الوجيز على هامش القرآن العظيم ومعه أسباب النزول وقواعد الترتيل، دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٧، ص ٤٨٥.

عن المعنى الخاص للتشريع، فيقصد به: "مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن سلطة عامة يختصها الدستور والمجتمع بوضع القانون في صورة مكتوبة"<sup>(١)</sup>.

ولا شك في أن التشريع أصبح في وقتنا الراهن من أهم مصادر القاعدة القانونية في أغلب المجتمعات المعاصرة، وأنه يحتل مكان الصدارة بين هذه المصادر، وذلك على خلاف المجتمعات القديمة، والتي شغل العرف فيها هذه المكانة. ويرجع الأمر في هذه الحقيقة، من جانب أول، إلى أن السلطة العامة قد ازداد نفوذها وكثر تدخلها في تنظيم الروابط القانونية على اختلاف أنواعها. كما يعزي هذا التطور المشار إليه، على الجانب الآخر، إلى التضائل النسبي لأهمية العرف في ظل طول الفترة التي يتطلبها لتكون ركنيه المادي والمعنوي، خاصة مع اتساع حركة التقنين في المجتمعات الحديثة. هذا بالإضافة إلى مرونة هذا المصدر للقاعدة القانونية ووضوح أحكامه وإسهامه في تطوير القانون مقارنة بغيره من المصادر التقليدية الأخرى للقاعدة القانونية<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ، في هذا المقام، ووفقاً لما انتهينا إليه من الاعتراف بقرارات المنظمات الدولية كمصدر مستحدث للقاعدة القانونية الدولية، أن ما نقصده بدور تشريعي لهذه القرارات هو المعنى العام لهذا التشريع باعتباره أحد مصادر القاعدة القانونية. غير أن ما يهمنا في هذا السياق هو معرفة خصائص التشريع كمصدر للقاعدة القانونية لبحث مدى انطباقه في النطاق الدولي على قرارات

(١) د. نعمان خليل جمعة، دروس في المدخل للعلوم القانونية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٢٥.

(٢) د. أحمد عبد الحميد عشعوش، ود. سعيد فهمي الصادق، مبادئ القانون، جامعة عين شمس: مطبوعات كلية الحقوق،



المنظمات الدولية، وتحديدًا على قرارات مجلس الأمن كحالة دراسية. وفي ضوء التعريف المتقدم، يمكن بيان أهم خصائص التشريع، في معناه العام، في التفصيل التالي.

### **أولاً: التشريع من الناحية العضوية هو تصرف صادر بالإرادة المنفردة لجهاز**

#### **واحد:**

معلوم، أنه من أولى خصائص التشريع، وبحسب تعريفه، هو صدوره عن جهة واحدة مختصة ومخولة دستورياً بهذا الاختصاص، هي البرلمان. ويتخذ التشريع، والحال كذلك، شكل التصرف الصادر بالإرادة المنفردة. وهذه الخاصية التي يتسم بها التشريع إنما ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الفصل بين السلطات المستقر في عموم الدساتير والأنظمة القانونية على مستوى العالم، والذي يهدف إلى تحقيق التوازن والرقابة بين السلطات المختلفة لأجهزة الدولة، فيعتبر اختصاص التشريع، على هذا النحو، مجالاً معجزاً واختصاصاً أصيلاً تنفرد به السلطة التشريعية (البرلمان) دون السلطتين التنفيذية والقضائية<sup>(١)</sup>.

وجدير بالذكر، في هذا الخصوص، أنه إذا كان الأصل هو اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين وإصدارها، فإن بعض الدساتير قد خرجت استثناءً، على هذا الأصل العام لتمنح السلطة التنفيذية في بعض الحالات الاستثنائية سلطة إصدار قرارات لها قوة التشريع، تعرف بـ "قرارات بقوانين". وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وبالنظر إلى أهميته في تحقيق التوازن بين سلطات الدولة، قيد المشرع الدستوري، في غالبية الدساتير، من هذا الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية

(١) د. عبد الودود مجي، د. نعمان جمعة، دروس في مبادئ القانون، جامعة القاهرة: مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، دراسات بكالوريوس التجارة في المعاملات المالية والتجارية، ٢٠٠٢، ص ٢٨.

بأن قصر نطاقه على حالات محددة على سبيل الحصر - هي حالتا الضرورة والتفويض - ورسم شروط وضوابط مباشرته على نحو سليم قانوناً.

### ثانياً: ينتج التشريع قواعد عامة مجردة:

تتميز القاعدة القانونية بخاصية رئيسية وهي التجريد والعمومية. ويقصد بتجريد القاعدة القانونية عدم تعلق خطابها بشخص معين بالذات أو بواقعة محددة بالذات، بل يتعين أن يوجه هذا الخطاب إلى أفراد المجتمع بصفة عامة أو على الأقل طائفة أو فئة من الأفراد محددة بصفات ومراكزها المجردة، وأن تتناول هذه القاعدة القانونية الوقائع بشروطها وأوصافها وليس بذاتها. ويجب أن يتحقق هذا التجريد في عنصر القاعدة الفرض والحكم. فالعبرة، هنا، هي مدى قابلية القاعدة القانونية للتجديد التلقائي مستقبلاً بأن تعالج أوضاعاً خاصة بأشخاص آخرين في المستقبل<sup>(١)</sup>.

ويترتب على النشأة المجردة للقاعدة القانونية على النحو المتقدم، عمومية تطبيقها، انطلاقاً من أنها تواجه فروضاً ووقائع غير متناهية. ومعنى ذلك أن حكم القاعدة القانونية يطبق في مواجهة كل شخص وكل وقاعة تتوافر فيها الشروط والأوصاف التي حددها فرض القاعدة المجرد. فالقاعدة القانونية العامة التي تنص على أن: "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض (المادة ١٦٣ من التقنين المدني المصري على سبيل المثال)"، تعتبر من قبيل القاعدة القانونية لأن خطابها ليس موجهاً إلى شخص بذاته، أو واقعة بعينها، ولكن يوجه إلى أي شخص يقترف عملاً غير مشروع يتوافر بشأنه ركن الخطأ.

(١) د. محمد أحمد المعداوي، المدخل للعلوم القانونية: نظرية القانون، جامعة بنها: مطبوعات كلية الحقوق، ص ٣٢.

ويعد التجريد صفة طبيعية للقانون، حيث إنه يجب ألا يميز القانون بين شخص وآخر أو بين واقعة وأخرى، فيرتب آثاراً قانونية معينة على الأول دون الآخر، لما في ذلك من إخلال بمبادئ العدالة والمساواة والحيدة، وهي المبادئ الأساسية التي تقوم عليها القاعدة القانونية في معناها العام والمجرد<sup>(١)</sup>.

ومؤدي ذلك، فإنه لا يقصد بالتجريد، في هذه الحالة، ضرورة أن يكون خطاب القاعدة القانونية موجهاً إلى جميع أفراد المجتمع، بل يتحقق التجريد متى كانت القاعدة تخاطب فئة معينة، حددت بأوصافها، مثل فاقد الأهلية أو الموصي لهم وهكذا.

### **ثالثاً: القاعدة التشريعية مقرونة بجزء يوقع حال الإخلال بها ومخالفتها:**

تتميز القاعدة القانونية بأنها قاعدة ملزمة مقترنة بجزء يوقع على من يخالفها، وذلك لضمان إنفاذ القانون واضطباعه بوظيفته في ضبط علاقات الأفراد داخل المجتمع المخاطب بأحكامه. وجدير بالذكر، أنه قد ثار- في هذا الخصوص- خلاف فقهي حول مدى اعتبار هذا الجزء ركناً جوهرياً في القاعدة القانونية من عدمه. وقد انقسم الفقهاء إلى اتجاهين في هذا الشأن: الاتجاه الأول، ذهب إلى أن الجزء ليس ركناً من أركان القاعدة القانونية وليس من خصائصها، وأنه يكفي لاعتبار القاعدة من قواعد القانون نشوء وعي بإلزامها من جانب المخاطبين بأحكامها. ولقد استند أنصار هذا الاتجاه إلى اعتبارين اثنين في تبرير ذلك، وهما: الاعتبار الأول، أنه توجد بعض القواعد القانونية ليس لها جزء مادي يوقع في حالة مخالفتها؛ والاعتبار الآخر، مؤداه أن من شأن اعتبار

(١) د. نعمان خليل جمعة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤-٣٧.

الجزء ركن في القاعدة القانونية أن يؤدي إلى ديكتاتورية الدولة والقائمين عليها. وينتهي أنصار هذا الاتجاه الفقهي إلى وجوب التمييز بين إلزام القاعدة القانونية والجزاء. فهذا الأخير يعد أمراً خارجاً عن حقيقة القاعدة القانونية. فالقاعدة القانونية، تكون ملزمة لأنها تصدر في صورة نهي عن أمر محدد أو أمر يجب إتباعه، حتى ولو لم تقتزن بجزاء يوقع على من يخالفها. فقوة الإلزام في القاعدة القانونية هي قوة ذاتية تكمن في القاعدة ذاتها ولا ترتبط بعناصر خارجة عنها. أما الجزاء، من وجهة نظر أنصار هذا الاتجاه الفقهي، فهو قرار يخول القانون للقاضي سلطة إصداره بناءً على تقييمه للسلوك المعروض عليه. وهو على هذا النحو لا يلحق بالقاعدة القانونية ذاتها بل بالأفراد الذين يأتون سلوكاً مخالفاً لما تضعه القواعد القانونية من أنماط للسلوك<sup>(١)</sup>.

أما عن الاتجاه الفقهي الآخر، وهو الغالب، فذهب أنصاره إلى أن الجزاء يعد ركناً جوهرياً في القاعدة القانونية، وأن عدم اقتران هذه الأخيرة بجزاء مادي يوقع على من يخالفها يترتب عليه عدم احترام الفرد لها، ويجعلها مجرد نصيحة أو رخصة لهم أن يحترمونها أو يخالفوها. وهذا يؤدي من جهة إلى عدم استقرار الأوضاع في المجتمع. ومن جهة أخرى، إلى الخلط بين القاعدة القانونية وقواعد الأخلاق. كذلك، ليس صحيحاً أن اعتبار الجزاء عنصراً جوهرياً في القاعدة القانونية يؤدي إلى ديكتاتورية الدولة، لأن تجريد القاعدة القانونية وسيادة القانون على كل من الحاكم والمحكوم تبطل هذه الحجة، هذا بالإضافة إلى أن التشريع يعد أحد مصادر القاعدة القانونية وليس مصدرها الوحيد.

(١) د. أحمد عبد الحميد عشعوش، ود. سعيد فهمي الصادق، مرجع سبق ذكره، ص ٣٨-٤٢.

وخلاصة القول، وفقاً للاتجاه الفقهي الراجح، هو أن جميع القواعد القانونية تكون مقترنة بجزء مادي يوقع على من يخالف أحكامها، وتكفل الدولة توقيعه بما تملكه من وسائل القوة والإجبار والقهر. والجزاء، من ثم، هو الأثر المترتب على مخالفة القاعدة القانونية<sup>(١)</sup>.

ومما يجدر التنويه به، أن احترام القانون لا يرجع بصفة مطلقة إلى الخشية من توقيع الجزاء على من يخالفه. بل الغالب، أن يكون هذا الاحترام نابعاً من الشعور بأن القانون يعد ضرورة اجتماعية لا بد من وجودها، من أجل استقرار الأوضاع في المجتمع. لكن ليس معنى ذلك، إهدار دور الجزاء كضرورة حتمية تحمل الأفراد على احترام القانون. فيكفي، وجوب معرفة الأفراد، سلفاً، أن مخالفة القاعدة القانونية يترتب عليها توقيع الجزاء عليهم، ولا يهم بعد ذلك أن تكون طاعتهم لها عن رغبة وشعور بإلزامها.

ويلاحظ، أن المشرع عند تحديده للجزاء يراعي دائماً ملاءمة وتناسب هذا الأخير مع نوع وقدر المخالفة بحيث يحقق الردع والرهبة الواجبين لاحترام القانون. وقد يترتب على ارتكاب فعل معين توقيع أكثر من جزاء على من يرتكب الفعل. فمثلاً، الموظف الذي يختلس جزءاً من أموال الدولة توقع عليه عقوبة جنائية، كما أنه يلتزم بدر ما اختلسه، وهذا يعد جزاءً مدنياً، إضافة إلى أنه يفصل من وظيفته، وهذا يعتبر إحدى صور الجزاء الإداري<sup>(٢)</sup>.

وإذا انتقلنا إلى المستوى الدولي، فيتعين الإشارة، ابتداءً إلى اختلاف الوظيفة التشريعية في المجتمع الداخلي عن نظيرتها في المجتمع الدولي، والسبب في ذلك هو أن المجتمعين من طبيعة قانونية

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

(٢) د. محمد أحمد المعداوي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧.

مختلفة. غير أن المفهوم الضيق للتشريع يتلاءم بصورة أكبر مع الدور التشريعي الذي باتت المنظمات الدولية تضطلع به في عصرنا الحالي، فبنظرة سريعة على الكثير من قرارات هذه المنظمات، وبخاصة قرارات الأمم المتحدة، يبين بوضوح انطباق خصائص التشريع عليها، وذلك على التفصيل التالي<sup>(١)</sup>.

### **أولاً: صدور قرارات المنظمات الدولية عن جهة مختصة تعبيراً عن إرادتها**

#### **المنفردة:**

لما كانت المنظمة الدولية بوصفها شخصاً اعتبارياً من أشخاص القانون الدولي العام تتمتع بإرادة ذاتية متميزة ومستقلة عن إرادة الدول الأعضاء، فقد كان من المتعين أن توجد أجهزة دائمة تعبر من خلالها المنظمة الدولية عن تلك الإرادة، وتباشر بواسطتها الاختصاصات والوظائف المعهود بها إليها. ومع ذلك، فإن جهازاً واحداً دائماً لا يكفي للقيام بعمل المنظمة الدولية في ظل تعدد وتشعب الاختصاصات المنوطة بها من جانب، وكثرة عدد الدول الأعضاء فيها من جانب آخر، وللموازنة بين اعتبارات المساواة القانونية والكفاءة والفعالية من جانب ثالث. ومن ثم، فإن القاعدة العامة في هذا الخصوص، وللأسباب المتقدمة مجتمعة، هي أن المنظمات الدولية تضم في الغالب

(١) يلاحظ، في هذا السياق أيضاً، أن الطابع التشريعي لقرارات المنظمات الدولية لا يقتصر فقط على جانب خصائص هذه القرارات واتساقها مع خصائص التشريع في النظم الوطنية، وإنما يمتد ليشمل، أيضاً، الجانب المتعلق بإشكالية القيمة القانونية لهذه القرارات كمصدر شكلي جديد للقاعدة القانونية الدولية، وهي الإشكالية التي تعرضنا لها تفصيلاً فيما تقدم.

ثلاثة أجهزة رئيسية للقيام على أهدافها وغاياتها، وهي: جهاز عام، وجهاز تنفيذي، وجهاز إداري، هي الجمعية العامة، ومجلس الأمن والأمانة العامة على التوالي في حالة منظمة الأمم المتحدة<sup>(١)</sup>.

وتعبيراً عن هذه الإرادة الذاتية، أيضاً، تملك المنظمة الدولية سلطة إصدار القرارات، وفقاً لاختصاصاتها، كتصرف انفرادي يجمع بين عنصرين: أولهما، صدور عن جهاز مختص، والعنصر الآخر، هو نسبته إلى هذا الجهاز. فمثل هذا القرارات لا يتطلب إعراباً من الدول الأعضاء عن قبولها، غير أن سلطة المنظمة في إصدار مثل هذه القرارات، إنما تستند، ابتداءً، إلى رضا مسبق بالاتفاق المنشئ للمنظمة بما يحتويه من أحكام وقواعد خاصة باختصاصات أجهزتها المختلفة، ولهذا، فإن هذه الصفة الانفرادية لإرادة المنظمات الدولية ليست خالصة تماماً، وإنما هي انفرادية من نوع خاص. كذلك، تتخذ قرارات المنظمة فعلياً بموافقة أغلبية مشروطة من الدول الأعضاء على نحو الذي يحدده اتفاقها المنشئ<sup>(٢)</sup>.

وترتيباً على ما تقدم، فإن قرارات المنظمات الدولية مهما تعدد مسمياتها (قرارات، توصيات، توجيهات، تنظيمات، .. الخ)، تعد أعمالاً انفرادية مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء وتنسب إلى المنظمة الدولية وحدها، فالقرار عند صدوره لا ينسب إلى دولة أو مجموعة دول بعينها، بل ينسب إلى الجهاز الدولي الذي أصدره.

(١) د. إبراهيم شلي، مرجع سبق ذكره، ص ٨٤-٩٢.

(٢) لعل هذا العنصر هو ما يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي الذي يعتبر تجمعاً لا يتمتع بإرادة ذاتية متميزة عن إرادات الدول المشتركة فيه، والتي من خلالها يحقق المؤتمر الدولي أغراضه ويصدر قراراته التي تستمد قوتها الملزمة من إرادة هذه الدول، وبالتالي لا تكون القرارات الصادرة من المؤتمر الدولي ملزمة إلا للدول التي وافقت عليها. وهكذا تتجلى في المؤتمر الدولي طبيعة القانون الدولي التقليدي الذي يقوم على مبدأ السيادة، ولا يعرف للالتزام أساساً غير رضا الدول. لمزيد من التفاصيل، راجع: د. أشرف عرفات أبو حجازة، مرجع سبق ذكره، ص ١٩.

لذلك، وعلى مستوى التطبيق العملي، نجد أن قرارات الأمم المتحدة ما هي إلا نتاج لنشاط أجهزتها الدولية داخل المنظمة، وقد يتم صنع هذه القرارات بواسطة جهاز واحد، كالجمعية العامة، وفي هذه الحالة، فإنه يرمز إليها بالرمز A/Res، على حين يرمز إليها بالرمز S/Res متى صدرت عن مجلس الأمن<sup>(١)</sup>. وقد يتم صنع هذه القرارات بالتشارك بين أكثر من جهاز، إلا أنه يصدر في نهاية الأمر باسم المنظمة، كشخص اعتباري قانوني دولي، مثلما هو الحال في القرارات الخاصة بقبول عضوية أعضاء جدد حيث يتم اتخاذها من قبل الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن.

ويلاحظ، أن هذا التشارك قد يأخذ إحدى صورتين: الأولى، التشارك في المراحل المختلفة لصناعة القرار، كما هو الحال مثلاً بالنسبة لاقتراح القرار، أو الترخيص باتخاذها، أو تقديم استشارة بشأنه. أما الصورة الأخرى، فهي التشارك اللاحق على صنع القرار وقبل صدوره في صورته النهائية. ومن أمثلة هذا التشارك الأخير، ما ورد بنص المادة ٣/١٧ من ميثاق الأمم المتحدة، والتي جاء بها: "٣. تنظر الجمعية العامة في أي ترتيبات مالية متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة ٥٧، وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها"<sup>(٢)</sup>.

(١) بدر الدين بو ذياب، مرجع سبق ذكره، ص ص ٥٨-٦٤.

(٢) لمزيد من التفاصيل فيما يتعلق بعملية صنع القرارات داخل الأمم المتحدة وأشكالها، راجع: نايف حامد محمد العليمات، القوة الإلزامية لقرارات الأمم المتحدة في ظل القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، القاهرة: جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠١، ص ص ٧٠-٩٠.



### ثانياً: تسن قرارات المنظمات الدولية قواعد عامة مجردة:

معلوم، أنه حتى يمكننا الحديث عن طابع تشريعي لقرارات المنظمات الدولية على النحو المتعارف عليه في النظم القانونية الوطنية، لا بد من اتسامها بطابع العمومية والتجريد. ويقصد بعمومية قرارات المنظمات الدولية أن تكون موجهة إلى مخاطبين، سواء كانوا دولاً أو منظمات، دون أن يتم تحديد ذواتهم، فلا يتم توجيهها إلى دولة أو منظمة دولية بعينها، أي أن طائفة المخاطبين بأحكامها ينظر إليهم نظرة مجردة عن ذواتهم. وعلى ذلك تتصف قرارات المنظمات الدولية بالعمومية ما دامت تخاطب أشخاصاً دولية غير محددة بذواتها، حتى ولو كانت هذه الأشخاص محدودة العدد. فالعبرة، هنا، ليست بعد المخاطبين بقرار المنظمة الدولية، بل العبرة بعموميته وعدم توجيهه تحديداً لدولة أو منظمة دولية بعينها<sup>(١)</sup>.

أما عن صفة التجريد، فكما سلفت الإشارة، يعتبر التجريد هو الوجه المادي لصفة عمومية القاعدة القانونية، فالعنصر المعول عليه عند تقدير مدى توفر هذه الصفة من عدمها هو المراكز القانونية التي يحكمها. ومن ثم، فإن القرار الصادر عن المنظمة الدولية يصبح مجرداً، متى كانت المراكز القانونية التي يمكن أن تنطبق عليها غير قابلة للتحديد زمنياً، بحيث يكون ممكناً تطبيقه مستقبلاً، بينما تنتفي صفة التجريد هذه كلما امتنعت إمكانية تكرار نشأة المراكز القانونية الخاضعة لحكم القرار المعني<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد طلعت الغنيمي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٩٢.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

وباجتماع صفتي العمومية والتجريد في القرار الصادر عن المنظمة الدولية، يتوفر لهذا القرار إحدى خصائص القاعدة التشريعية على النحو المألوف في القانون الوطني.

### ثالثاً: قرارات المنظمات الدولية قرارات ملزمة:

ينفرد ميثاق كل منظمة دولية بتحديد الاختصاصات أو السلطات المعترف بها للمنظمة الدولية، وصولاً إلى تحقيق أهدافها وغاياتها. وتتفاوت المنظمات الدولية من حيث قوة السلطات التي تتمتع بها، فقد تقتصر سلطاتها على التنسيق بين الدول الأعضاء من خلال تقديم التوصيات والاقتراحات التي يتوقف تنفيذها على رغبات حكومات الدول الأعضاء، وهذا هو الغالب بالنسبة للمنظمات الدولية المعاصرة. وقد تتمتع المنظمات الدولية - في أحوال استثنائية محدودة - بسلطات قوية تسمح لها بتنفيذ أغراضها بوسائلها الخاصة مستقلة في ذلك عن رغبات الدول الأعضاء.

ويلاحظ، أن ما يعيننا في هذا المقام، هو سلطة المنظمة الدولية في إصدار قرارات ملزمة obligatory، تعبر عن إرادتها الذاتية بوصفها كياناً متميزاً، بحيث ترتب هذه القرارات التزامات قانونية في حق الدول الأعضاء. وقد تأخذ تلك القرارات واحداً من الأشكال التالية<sup>(١)</sup>:

أ - إبرام الاتفاقات الدولية: استقر الفقه الدولي على أنه نظراً لما باتت تتمتع به المنظمات

الدولية من شخصية قانونية دولية، فإنه يجوز لهذه المنظمات إبرام الاتفاقات الدولية بعد

(١) راجع لمزيد من التفاصيل: د. محمد سعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٣، ص ٤٥؛ وأيضاً، سعد الله عمر، قرار المنظمة الدولية كمصدر شكلي جديد للقانون الدولي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، العدد ٤، ١٩٩٩، ص ٩٢٦.

أن كانت أهلية هذا الإبرام أو التعاقد مقصورة على الدول المستقلة ذوات السيادة وحدها. وتنص موثيق بعض المنظمات الدولية صراحة على الجهاز المختص بهذه السلطة- سواء في ذلك الجهاز ذو الولاية العامة، أو الجهاز التنفيذي- نظراً لأهميتها الفارقة، وتقتصرها على الاتفاقات الداخلة في إطار أهداف المنظمة وعملها.

ب- إصدار قرارات تنفيذية Executive Decisions: الأصل، أن سلطة المنظمات الدولية بإصدار قرارات تنفيذية ملزمة للدول الأعضاء مقصورة على مجالات العمل الداخلي للمنظمة، ومثال ذلك: اعتماد ميزانية المنظمة، وإصدار القرارات الخاصة بتنفيذ برامج أو مشروعات معينة، حيث تحرص الدول دائماً على الاحتفاظ بسيادتها في مواجهة هذه المنظمات، لذلك، فإنه من النادر أن تتمتع المنظمات الدولية ذات الاختصاص السياسي بسلطة إصدار قرارات تنفيذية ملزمة في مجال النشاط السياسي الخارجي. ومن أمثلة ذلك، القرارات التي تصدر عن مجلس الأمن في حالات تهديد السلم الدولي أو وقوع العدوان تطبيقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

ج- إصدار اللوائح Regulations، أو "تشريع دولي ذو قوة تنظيمية ملزمة": من المقرر بصفة عامة أن لكل منظمة الحق في إصدار اللوائح الخاصة بتنظيم سير العمل الداخلي بها. وثمة أحوال استثنائية يكون للمنظمة فيها سلطة إصدار لائحة دولية تعد بمثابة تشريع دولي ذي قوة تنفيذية ملزمة، يأتي قبل التشريع الوطني في أولوية التطبيق. وعلى مستوى الممارسة العملية، لا تتمتع بهذه السلطة في وقتنا الراهن إلا بعض المنظمات الدولية التي تعمل في مجالات التعاون الفني مثل الاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية

واللاسلكية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولية، أو المنظمات

الاندماجية التي تأخذ شكل المنظمات التي تعلو فوق الدول مثل الاتحاد الأوروبي.

ويلاحظ، أن اللوائح التشريعية العامة على نحو ما تقدم، إنما تختلف عن تلك اللوائح

الداخلية التنظيمية التي تسمح جل المنظمات الدولية لأجهزتها الرئيسية المختلفة بإصدارها من أجل

تنظيم سير العمل بها، ومن أجل تمكينها بالقيام بالمهام المنوطة بها وتحديد نظام التصويت وغير ذلك

من الأمور الداخلية للمنظمة. فاللوائح الأولى تنظم موضوعات عامة لا ترتبط بواقعة محددة وتهدف

إلى توجيه سلوك الدول الأعضاء في المنظمة، مستقبلاً، إزائه على نحو محدد من خلال إلزامها بالقيام

بعمل ما والامتناع عن آخر، وتكون هذه اللوائح، في الغالب، غير محددة بنطاق زمني معين. أما

اللوائح الداخلية التي يحق لأجهزتها المنظمة الدولية المختلفة إصدارها لتسيير شؤون عملها، فتهتم

ببيان الأحكام الخاصة برئاسة الجلسات وكيفية إدارتها، وطريقة طلب الكلمة، واللقاءات المستعجلة

في الاجتماعات إلى غير ذلك من الأمور، بحيث تتشابه هذه اللوائح في طبيعتها ووظيفتها اللوائح

الداخلية التي تنظم عمل الأجهزة الإدارية بالدولة على المستوى الوطني<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة على أنه فيما يتعلق بالقرارات الملزمة لمنظمة الأمم المتحدة، فقد ورد النص

عليها صراحة في إطار السلطات الممنوحة لمجلس الأمن وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق،

فالمادة ٢٥ تضيف صفة الإلزام على قرارات المجلس التي يتخذها إعمالاً لسلطاته في مجال حفظ

السلم والأمن الدوليين، وهو ما دعا البعض للقول إنه على الرغم من كون مجلس الأمن هو الجهاز

(١) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٩٥، ص ٤٩٩.

التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة، إلا أن الكثير من قراراته في الشأن الخارجي تظهر فيها بعض خصائص القواعد التشريعية من حيث العمومية والتجريد والإلزام<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### مجالات الوظيفة التشريعية لأعمال المنظمات الدولية

تظهر مجالات الوظيفة التشريعية للمنظمات الدولية في أربع نواح رئيسية، هي: ١. مجال إنشاء أجهزة دولية أو فرعية جديدة؛ و ٢. مجال وضع اللائحة أو القانون الداخلي للمنظمة؛ و ٣. مجال تنظيم التعاون الدولي بين أعضاء الجماعة الدولية في الأمور الفنية، بعيداً عن اعتبارات السياسة في مفهومها الضيق؛ و ٤. مجال سن قواعد قانونية عامة ومجردة من جانب المنظمات الدولية الاندماجية. وذلك على التفصيل التالي.

#### أولاً: مجال إنشاء أجهزة دولية جديدة:

إذا كان من المؤلف عادة أن ينص صراحة في المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية على اختصاص أجهزتها الرئيسية بإنشاء ما تدعو إليه الحاجة أو ما ترى ملائمة إنشائه من أجهزة فرعية أو تابعة أو معاونة<sup>(٢)</sup>. فمن المسلم به الآن أن للأجهزة الرئيسية للعديد من المنظمات الدولية الحق في إنشاء ما تراه ضرورياً من أجهزة فرعية أو تابعة، ولو لم ينص على هذا الاختصاص الخلاق صراحة في الاتفاق الدولي المنشئ للمنظمة ذاتها، ومن ثم لم ينازع أحد في مشروعية إنشاء مجلس

(١) راجع نص المادة المذكورة في ميثاق الأمم المتحدة على الرابط التالي: [www.un.org](http://www.un.org).

(٢) من ذلك على سبيل المثال، ما نصت عليه المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة في فقرتها الثانية من أنه: "يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى".

الوصاية لما يقتضيه قيامه بوظائفه من أجهزة فرعية يتمتع بعضها بوصف الدوام مثل اللجنة الدائمة للعرائض، وذلك على الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة لم يخول هذا المجلس صراحة الحق في إنشاء الأجهزة الفرعية، خلافاً لما نص عليه في المواد ٢٢، ٢٩، ٦٨ من الميثاق، والتي منحت هذا الحق لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي<sup>(١)</sup>.

والملاحظ، أن المنظمات الدولية المختلفة قد توسعت كثيراً أو إلى حد بعيد في ممارسة هذا الاختصاص، بحيث لم تقتصر فقط على إنشاء لجان فرعية تابعة لها تختص بالبحث أو الدراسة أو إعداد المشروعات، بل تجاوزت ذلك إلى حد إنشاء أجهزة دولية تتمتع بقدر لا يستهان به من الاستقلال الذاتي إذ يحق لها وضع لوائحها الداخلية، وتعيين موظفيها وتنظيم وضعهم الوظيفي، ووضع القواعد الخاصة بتمويلها وميزانيتها، بل وأكثر من ذلك الدخول في علاقات مباشرة مع الدول أو المنظمات الدولية، وإنشاء أجهزة فرعية تابعة لها إذا ما رأت في إنشاء هذه الأجهزة الفرعية أمر يتطلبه قيامها بوظائفها. ومن أمثلة هذه الأجهزة المستقلة: صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين<sup>(٢)</sup>.

(١) يكفي أن نشير في هذا السياق إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد أنشأت خلال السنوات الأولى من عمرها ما يجاوز المائة من الأجهزة الفرعية. لمزيد من التفاصيل راجع: د/ محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٣-١٣٤.

(٢) يختلف هذا الوضع عن قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة التي بات ينشؤها كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن باعتبارهما الجهازين المعنيين بتحقيق أهداف المنظمة ذات الصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين، والتي لا تجد سنداً صريحاً لإنشائها في أحكام الميثاق، وإنما يمكن النظر إليها- بحسب ما استقر إليه الفقه الدولي- على أنها جهاز فرعي يتم إنشاؤه استناداً إلى نص المادتين ٢٢ و ٢٩ من الميثاق. لمزيد من التفصيل، انظر: د. أحمد الرشدي، بعض إشكاليات عمليات حفظ السلام، بحث غير منشور، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، د.ت، ص ٧-١١.

## ثانياً: مجال وضع اللائحة أو القانون الداخلي للمنظمة الدولية:

يقصد بالقانون الداخلي للمنظمة الدولية على وجه العموم مجموعة القواعد المنظمة لكافة ما ينشأ داخل إطار منظمة دولية معينة من روابط وأوضاع قانونية. ومن ثم، يشمل القانون الداخلي للمنظمة الدولية على وجه الخصوص:

أ- القواعد المنظمة لتكوين كل من أجهزة المنظمة، والمبينة لاختصاصاتها ولإجراءات العمل من خلاله، خاصة فيما يتعلق بالتصويت. ويلاحظ أن العمل قد جرى بأن يحدد الاتفاق المنشئ للمنظمة كيفية تكوين الأجهزة الرئيسية واختصاصاتها والأحكام الخاصة بنظام التصويت فيها، تاركاً للجهاز ذاته سلطة إصدار قرار منه ينظم به إجراءاته الداخلية. ويسمى هذا القرار عادة اللائحة للجهاز. ومن أهم ما تشمله اللوائح الداخلية للأجهزة بيان كيفية عقد الاجتماعات العادية أو الطارئة وتواريخها ومدتها ومكان انعقادها وكيفية إخطار الأعضاء بها، والأحكام الخاصة بإدارة الجلسة وبرئاستها وجدول الأعمال والطريقة التي يتعين عليهم من خلالها طلب الكلمة، واللغات الجائز استعمالها خلال الاجتماعات، والقواعد الخاصة بالترجمة الفورية أو التراجم المطبوعة، وقواعد إعداد محاضر الجلسات والأحكام التفصيلية الخاصة بالتصويت<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن مجال قرارات المنظمات الدولية الشارعة لأجهزتها الرئيسية وإن انحصر أساساً في نطاق النظام الداخلي، إلا أنه قد يمتد في بعض الحالات إلي آفاق أبعد في مداها وأخطر في شأنها،

(١) انظر على سبيل المثال: اللائحة الداخلية للجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة بقرارها رقم ١٣٧ الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٤٧ والمعدل بعد ذلك عدة مرات.

مثال ذلك " قرار الاتحاد من أجل السلام" الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٥٠، والمعدل في واقع الأمر لاختصاصاتها فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين.

ب- القواعد المنظمة لمركز موظفي المنظمة. ويكاد يكون من المستقر في معظم المنظمات الدولية أن يترك هذا الأمر في تنظيمه لقرارات يصدرها الجهاز الرئيسي للمنظمة ونادراً ما يتدخل الاتفاق المنشئ للمنظمة الدولية في هذا المجال إلا في حدود ضيقة للغاية. فتحتي القواعد الخاصة بالمركز القانوني للأمين العام، كثيراً ما يترك لقرارات المنظمة وضعها اكتفاءً بالنص في المعاهدة على بعض القواعد العامة الأساسية<sup>(١)</sup>.

ج- القواعد الخاصة بالميزانية وبمالية المنظمة على وجه العموم، وعادة ما تترك مهمة وضعها هي الأخرى للجهاز الرئيسي في المنظمة.

ومما هو جدير بالذكر، في هذا الخصوص كذلك، أن القرارات التشريعية الداخلية لإحدى المنظمات الدولية قد تكون هي في ذاتها مصدراً لقاعدة قانونية تلتزم بها منظمة دولية أخرى، ومن أمثلة هذا الوضع، اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة في الشؤون المالية وشؤون الميزانية المتعلقة بالوكالات المتخصصة، إذ تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٧ من الميثاق على أن: "تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة ٥٧، وتصديق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها".

(١) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦٥-٢٦٦.



### ثالثاً: مجال سن قواعد قانونية عامة ومجردة تنظم التعاون الدولي بين أعضاء

#### الجماعة الدولية في الأمور الفنية البعيدة نوعاً عن السياسة:

بالرغم من أن قرارات المنظمات الدولية الملزمة للدولة الأعضاء، كثيراً ما تكون مجرد تطبيق للقواعد القانونية المنصوص عليها في المعاهدة الدولية المنشئة للمنظمة، ومن ثم لا تنشئ بذاتها قاعدة جديدة، ومثال ذلك قرارات مجلس الأمن الملزمة الصادرة وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، والتي لا تنشئ في الواقع - ورغم صفتها الملزمة - قواعد جديدة بل تقتصر على مجرد وضع القواعد المنصوص عليها في الميثاق موضع التنفيذ وبصورة ملزمة للدول، نقول على الرغم من أن هذا هو الأصل العام، إلا أن ثمة نماذج لقرارات تصدرها المنظمة الدولية فتصبح بذاتها المصدر الحقيقي لقواعد عامة ومجردة تلتزم الدول الأعضاء بمراعاتها<sup>(١)</sup>.

ويكاد يقتصر مجال هذه القرارات الشارعة، في الواقع، على المنظمات الدولية المتخصصة العالمية منها والإقليمية. ومن ذلك، اختصاص الوكالة الدولية للطاقة الذرية بوضع قواعد خاصة بالصحة والسلامة Health and Safety Measures، وأيضاً، اختصاصها بإرسال مفتشين دوليين إلى أقاليم الدول الأعضاء للتحقق من مراعاتهم لهذه القواعد. ومن ذلك، أيضاً، ما أشارت إليه المادة ٢١ من المعاهدة المنشئة لمنظمة الصحة العالمية، والمادة السابعة (الفقرة د) من المعاهدة المنشئة للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمادة ٥٤ (الفقرتان ل، و) من المعاهدة المنشئة للمنظمة

(١) د. محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٣٤-١٣٦.

الدولية للطيران المدني، وجميعها نصوص تمنح المنظمات المشار إليه اختصاص وضع وقواعد ملزمة للدول الأعضاء.

ومن الملاحظ أن جميع المنظمات سألقة الذكر هي منظمات دولية ذات طابع فني أو متخصص. ولا غرابة في ذلك، فالدول عادة شديدة التمسك بالمفهوم التقليدي لسيادتها في مجالات السياسة بمعناها الضيق فحسب، أما في مجالات التعاون الفني أو ما يسميه البعض "القانون الدولي الاقتصادي والاجتماعي"، فالدول عادة تبدو أكثر تساهلاً، وبالتالي أكثر ميلاً إلى الاعتراف لتلك المنظمات باختصاص التشريع على الوجه المتقدم.

ويمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى خبرة منظمة العمل الدولية وإلى قواعد القانون الدولي للعمل بشكل عام، فقد اكتسبت القواعد القانونية الدولية ذات الصلة بالعمل وعلاقاته وبيئته، عدداً من الخصائص الجديدة والمميزة. وبعبارة أخرى، فإنه إضافة إلى اصطباغها بالخصائص التي تتميز بها القواعد القانونية عموماً؛ العمومية، والتجريد، ينظم سلوك المخاطبين بها، وكونها مصحوبة بجزاء يوقع على كل من يخرج على مقتضيات أحكامها، تتميز القواعد القانونية الدولية للعمل بكونها متقدمة للغاية في مضمونها، مقارنة بغيرها من قواعد القانون الدولي العام، وبالذات فيما يتعلق بقيمتها الإلزامية. فالثابت، أنه إذا كان الأصل في قواعد القانون الدولي - وبالذات تلك التي يكون مصدرها الاتفاقات الدولية - أنها لا تسري إلا في مواجهة أطراف الاتفاق الدولي الذي يشملها، وبعد دخول هذا الاتفاق حيز النفاذ بالتصديق عليه من جانب السلطات المعنية في كل طرف من أطرافه، إلا أن الأمر على خلاف هذه الشاكلة بالنسبة إلى قواعد القانون الدولي للعمل، التي ترقى

في عمومها- وبالنظر إلى المبادئ الإنسانية والأخلاقية التي تتضمنها- لأن تصير قواعد ملزمة للكافة *Erga Omnes*. والدليل على ذلك، أنه حتى في حالة عدم التصديق على اتفاقية دولية معينة للعمل، مثلاً، إلا أن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، والتي تمثل الغالبية العظمى من دول العالم حالياً، مطالبة بالامتثال لمقتضى أحكام مثل هذه الاتفاقية، على اعتبار أن هذه الدول بانضمامها إلى عضوية المنظمة المذكورة (أي وافقت على دستورها وما لحقه من تعديلات بما في ذلك ما ورد ضمن إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤)، وشاركت في أعمالها، تكون بذلك قد قبلت- ضمناً على الأقل- المبادئ والأسس التي تسعى المنظمة، وبالتالي القانون الدولي للعمل، إلى ترسيخها<sup>(١)</sup>.

والواقع، أنه مع أن الدور الأكبر في إنشاء قواعد القانون الدولي للعمل، كفرع متميز من فروع القانون الدولي العام، إنما يعود في المقام الأول إلى الدور التشريعي المهم الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية من خلال أجهزتها المختلفة في هذا الخصوص. فمنذ إنشائها في عام ١٩١٩، وعلى امتداد أكثر من تسعة عقود من الزمان، تميز نشاط هذه المنظمة في مجال صياغة قواعد القانون الدولي للعمل ومعايير العمل الدولية على وجه العموم بالضخامة والشمولية<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع: د. أحمد الرشدي، إنشاء قواعد القانون الدولي للعمل وآليات تطبيقها، في: د. إبراهيم عوض، د. أحمد عبد الويس شتا (محرران)، القانون الدولي للعمل من النشأة إلى زمن العولمة، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٥، ص ٨٨.

(٢) انظر مثلاً: د. عدنان التلاوي، القانون الدولي للعمل؛ دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، جنيف: المكتبة العربية، ١٩٩٠، ٩٦.

وقد تجسد هذا الإسهام من جانب منظمة العمل الدولية في ذلك العدد الهائل من الاتفاقيات الدولية للعمل التي أبرمتها، إضافة إلى التوصيات العديدة التي صدرت من خلال مؤتمر العمل الدولي الذي يوصف بأنه أحد أجهزتها الرئيسية.

وقد تناولت هذه الاتفاقيات وتلك التوصيات مختلف الجوانب ذات الصلة بعلاقات العمل: الحقوق المتبادلة للأطراف المعنية، ظروف العمل وبيئته، دور الدولة. وقد تم ذلك كله، وفقاً لمفاهيم إنسانية واجتماعية وأخلاقية ليست منبئة الصلة بالطبيعة المثالية للقانون الدولي للعمل في عمومه. وإضافة إلى ما تقدم، فالملاحظ أنه بالنظر إلى الزيادة المطردة في عدد الدول الأعضاء في المنظمة - والذي يكاد يتطابق اليوم مع عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة - فقد انعكس هذا التطوير الكمي على طبيعة إسهام منظمة العمل الدولية في مجال صياغة القواعد والمعايير المذكورة، إذا لم تعد - أي منظمة العمل الدولية - تعكس منظومة القيمة الأوروبية، كما كان الحال في فترة ما بين الحربين (١٩١٩-١٩٣٩)، وإنما أضحت المنظمة منظمة عالمية بالمعنى الحقيقي، ومن ثم نجحت في التعبير - من خلال نشاطها - عن القواسم الإنسانية والثقافية والاجتماعية المشتركة فيما بين دول العالم على وجه العموم. وقد نتج هذا الكم الهائل من الاتفاقيات الدولية التي تم إبرامها بجهود المنظمة - على المستويين العالمي والإقليمي - بقصد تنظيم مسائل ذات صلة بالعمل (أطرافه، علاقاته، بيئته،...) إلى إبرام ما يطلق عليه، الآن، "مدونة القانون الدولي للعمل"<sup>(١)</sup>.

وواقع الأمر، أن منظمة العمل الدولية في سعيها الدءوب لإرساء دعائم القانون الدولي

للعمل، قد انطلقت من مجموعة المبادئ الأساسية التي جاء إعلان فيلادلفيا الصادر في عام ١٩٤٤

(١) د. أحمد الرشيدى، إنشاء قواعد القانون الدولي للعمل وآليات تطبيقها، مرجع سبق ذكره، الصفحات ذاتها.

معبراً عنها على وجه الخصوص، والتي تتمثل في الآتي: العمل ليس سلعة تباع وتشتري؛ وحرية الرأي وحرية الاجتماع أمران ضروريان بالنسبة إلى أي تقدم مجتمعي يرجى تحقيقه؛ والفقر، أينما وجد، يشكل خطراً على الرفاهية في كل مكان؛ والحرب ضد العوز والحاجة يجب شنها في كل مجتمع دولي، ومن خلال جهد دولي متواصل، ومن جانب فئات المجتمع كافة؛ والحق في العمل يجب أن يكفل لجميع البشر، بدون أي تمييز؛ والتعاون بين الدول كافة ضروري للسلم والاستقرار الدوليين.

### رابعاً: مجال سن قواعد قانونية عامة ومجردة في المنظمات الدولية ذات الطابع

#### الاندماجي:

ينصرف تصنيف المنظمات الدولية من حيث مدى سلطاتها إلى طبيعة العلاقات التي تربطها بالدول الأعضاء، ففي إطار تشبث هذه الأخيرة بسيادتها، تتمتع غالبية المنظمات الدولية - كأصل عام - بسلطات محدودة في نطاق عملها الخارجي، بحيث يقتصر دورها على التنسيق وتعزيز التعاون فيما بين هذه الدول دون أن يكون لها سلطات تلقائية وفورية النفاذ في مواجهتها. وفي المقابل، تتمتع جميع المنظمات الدولية - من حيث المبدأ - بالسلطات الضرورية اللازمة لإدارة شئونها الداخلية كتعيين موظفيها، ووضع برامجها المالية، وأساليب تسيير العمل فيها.

ويمكننا التمييز، وفقاً لمعيار مدى السلطات التي تتمتع بها المنظمات الدولية، بين ثلاث طوائف<sup>(١)</sup>: الأولى، وهي المنظمات الاستشارية، التي لا تملك أي سلطات فعالة حيال الدول

(١) يعبر البعض عن هذا المعيار قائلاً إن الفارق بين المنظمات الدولية وفقاً له هو فارق في درجة التكامل والنضج وليس في الطبيعة، وتنقسم المنظمات الدولية اتساقاً مع هذا الرأي إلى طائفتين، الأولى، هي المنظمات العادية مثل الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية والمنظمات المتخصصة المختلفة، والطائفة الأخرى، هي المنظمات الاندماجية، وهي الصورة الأكثر تطوراً من صور المنظمات الدولية

الأعضاء، وإنما يقتصر دورها على القيام ببعض الأعمال المادية التي لا يترتب عليها أي أثر قانوني ملزم، ومن أمثلتها: جمع المعلومات ونشرها وإجراء البحوث وعمل الدراسات. وبشكل عام، تهدف مثل هذه المنظمات إلى خلق إطار عام تستطيع من خلاله الدول الأعضاء أن تتبنى مواقف مشتركة أو أن تبرم اتفاقات دولية متعددة الأطراف في المجالات المختلفة. ومن المنظمات التي ينطبق عليه هذا الوصف منظمة الأرصاد الجوية، والمنظمة البحرية الدولية. أما الطائفة الأخرى، فهي المنظمات التعاونية أو التوافقية أو التنسيقية، التي تتمتع ببعض السلطات الذاتية التي يمكنها ممارستها دون أن تحل محل الأجهزة المختصة بالاضطلاع بهذه السلطات في الدول الأعضاء. ولا تفسد هذه السلطات - كأصل عام - سيادات الدول الأعضاء، وتقتصر على تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول في مجالات اختصاصاتها. بعبارة أخرى. ينظر إلى العلاقات بين المنظمات التعاونية والدول الأعضاء فيها باعتبارها قائمة على التنسيق **Coordination**، لا على الخضوع **Subordination**. ومن أمثلة هذه المنظمات منظمة الأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية، وغيرها.

وفيما يتعلق بالطائفة الثالثة والأخيرة، وهي مناط اهتمامنا في هذا الشأن، فتشمل ما يطلق عليها المنظمات فوق الوطنية أو فوق الدول، أو المنظمات الاندماجية **International Interrogational Organizations** أو المنظمات ذات النزعة الفيدرالية، والتي تتمتع بسلطات ذاتية واسعة في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية تكاد تحل بها محل الأجهزة المختصة في الدول

---

الحديثة، وتقتصر أساساً في الوقت الحاضر على الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية. لمزيد من التفاصيل حول هذا الرأي وخصائص كل النوعين، راجع على سبيل المثال: د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية مع إشارة خاصة إلى أهم ما قرره القضاء الدولي، القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٨٤، ص ٤٣-٤٤.

الأعضاء. بل عن الأعمال القانونية الصادرة عن هذه المنظمات لا تخاطب الدول الأعضاء فحسب، بل تتعداها إلى رعاياها. كما تسري بعض أعمالها القانونية مباشرة في أقاليم الدول الأعضاء دون تدخل من جانب الأجهزة المختصة في هذه الدول وصياغتها في قالب تشريعي داخلي. وتكاد تقتصر هذه الطائفة من المنظمات الدولية في وقتنا الراهن على الجماعات الأوروبية الموجودة في إطار الاتحاد الأوروبي (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية)<sup>(١)</sup>.

وبعيداً عن الجدل القانوني بشأن تكييف طبيعة الاتحاد الأوروبي من حيث كونه دولة ذات سمات فيدرالية/كونفدرالية خاصة، أم أنه منظمة دولية اندماجية أو ذات طبيعة فيدرالية، فإنه من الثابت بل والمستقر في هذا الخصوص، أن الاتحاد الأوروبي يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال التعاون الفني والاقتصادي بين دوله، بل تتخطاها إلى المجالات الأمنية والسياسية والقضائية<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية صنع القرار داخل مؤسسات الاتحاد الأوروبي هي عملية تشريعية بالأساس، تشارك فيها المؤسسات الأوروبية المختلفة، وبخاصة البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومجلس الوزراء الأوروبي. ويلاحظ، أن اختصاصات البرلمان الأوروبي قد اتسعت على نحو تدريجي يتسق مع المنظور الفكري والإطار العام الذي قامت عليه تجربة الوحدة الأوروبية، حيث اقتصر اختصاصاته في بداياته الأولى على الدور الاستشاري، إلا أن التعديلات القانونية المتتالية لمعاهدات

(١) انظر لمزيد من التفصيل: د. حازم محمد عتلم، المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة، القاهرة: مكتبة الآداب، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٥، ص ٤٠-٤٤؛ وانظر أيضاً، د. أشرف عرفات أبو حجازة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥-٢٨.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الجدل، راجع: د. حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، يونيو ٢٠٠٤، ص ١٦٥-١٧٣.

الاتحاد أدت إلى تطور مهام البرلمان الأوروبي - في الوقت الراهن - إلى حد ممارسة اختصاصات تقاربت اختصاصات البرلمانات الوطنية من حيث الوظيفة التشريعية، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإقرار الموازنة العامة. وبموجب هذه التطورات في مسيرة الوحدة الأوروبية، أصبح للبرلمان الأوروبي اختصاص أصيل في عملية التشريع بالتشارك والتعاون مع المؤسسات الأوروبية الأخرى التي تضلع بهذا الاختصاص<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك، اتسع الاختصاص التشريعي للبرلمان الأوروبي عبر آليتين اثنتين، هما:

أ. الإجراء التعاوني في اتخاذ القرار، وهو الإجراء الذي أدخله القانون الأوروبي الموحد عام

١٩٨٧، حيث نص فيه على استبدال هذا الإجراء التعاوني بالإجراء التشاوري السابق

في اتخاذ القرار.

ب. إجراء المشاركة في اتخاذ القرار، وهو الإجراء الذي أدخلته اتفاقية ماستريخت ١٩٩٢.

ويمنح هذا الإجراء البرلمان سلطات وصلاحيات مساوية لتلك الممنوحة لمجلس الوزراء

الأوروبي، وبخاصة في مجال إصدار التشريع، فأى نص لا يمكن إقراره دون الموافقة الرسمية

للبرلمان والمجلس. كذلك، فإنه بموجب هذا الإجراء، منح البرلمان الحق في تعديل ورفض

مشاريع القوانين<sup>(٢)</sup>.

(١) محمود عبد الحميد صدقي، الجوانب السياسية لوظيفة التشريع في مؤسسات الاتحاد الأوروبي: دراسة لحالي البرلمان الأوروبي

والمفوضية الأوروبية، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٦، ص ١٣٦-١٣٣.

(٢) د. وائل أحمد علام، البرلمان الأوروبي، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٧٣-٧٤.



أما عن المفوضية الأوروبية، وبالنظر إلى حقيقة كونها المؤسسة التنفيذية العليا داخل الاتحاد التي تضطلع باختصاصات إدارية وتنفيذية عدة، فيقتصر اختصاصها بشأن عملية صنع واتخاذ القرار على المبادرة التشريعية، فالمفوضية هي الجهة المخولة - بصفة أساسية - بالتقدم باقتراحات مشاريع القوانين. وقد اضطلعت المفوضية بدور لا ينكر في المبادرة باقتراح مشروع القانون الأوروبي الموحد وحزمة السياسات الخاصة بالاتحاد المالي والنقدي. كذلك، تقوم المفوضية، وبمحكم علاقاتها بكافة الأجهزة الرئيسية الأخرى المشاركة في عملية صنع واتخاذ القرار داخل الاتحاد الأوروبي، بدور حيوي في مجال تنسيق الأدوار والاختصاصات المتبادلة فيما بين هذه الأجهزة وبعضها البعض<sup>(١)</sup>.

وبالإضافة إلى ما تقدم، تضطلع المفوضية الأوروبية باختصاص مهم في إطار العملية التشريعية، ألا وهو إعداد مسودات الميزانية، وتصدر القرارات الإدارية الخاصة بمصروفات الإنفاق المختلفة. وتستند المفوضية في أدائها لهذه الاختصاصات والمهام إلى سلطتها في إصدار اللوائح الداخلية **Law-Making Regulations**، التي نصت عليها معاهدة ماستريخت في المادة ١٨٩ منها.

وفيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء الأوروبي، فيلاحظ، أن المجلس هو الجهاز المنوط به اتخاذ القرارات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية للجماعات الأوروبية، وهي الأنشطة المعنية بدمج وتنسيق سياسات الدول الأعضاء في الاتحاد فيما يتعلق بالقواعد المشتركة للمنافسة والضرائب والسياسات الاقتصادية والمالية والتجارية المشتركة، وأيضاً القواعد ذات الصلة بمجالات تنمية البحث

(١) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المفوضية الأوروبية: الحكومة المركزية للاتحاد الأوروبي، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١٩٠-١٩٣.

العلمي والتكنولوجيا. وعلى مستوى الأنشطة الأمنية والسياسية الخارجية للاتحاد الأوروبي، فقد نصت اتفاقية ماستريخت دور مجلس الوزراء الأوروبي في هذا السياق بالتعاون مع الدول الأعضاء في تحديد معالم السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد، كما يتخذ المجلس الآليات والإجراءات الكفيلة بوضع سياسات الاتحاد الخارجية والأمنية موضع التطبيق<sup>(١)</sup>.

كذلك، يشمل الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء الأوروبي، أيضاً، اختصاصه بإبرام الاتفاقات الدولية في الشأن الخارجي مع الدول غير الأعضاء والمنظمات الدولية باسم الاتحاد. وتتناول هذه الاتفاقات كافة قضايا العلاقات الخارجية للاتحاد من كالتجارة والتعاون والتنمية والصيد والمنسوجات والتكنولوجيا والنقل وغيرها. وفي الشأن الداخلي، يختص المجلس الأوروبي، كذلك، بإبرام الاتفاقات بين الدول الأعضاء في الاتحاد في المسائل المتعلقة بالضرائب وحماية المستهلك والتعاون في مجال حرية التنقل والعدالة والأمن.

وبصفة عامة، تتخذ أجهزة الجماعة الأوروبية أدوات تشريعية ملزمة عدة، هي: أولاً، اللوائح Regulations، ويقصد بها الأدوات القانونية التي يحق لمؤسسات الجماعة اتخاذها وتسمو على النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء. وتتسم هذه اللوائح بكونها موجهة لكافة الدول الأعضاء في الاتحاد، وقابليتها للتطبيق بصورة مباشرة Direct Applicability، وذلك دون الحاجة إلى أي عمل داخلي من قبل الدول الأعضاء، ولكنها ترتب التزامات ومزايا مباشرة عليها وعلى مواطنيها، شأنها في ذلك شأن القوانين الوطنية لهذه الدول. ثانياً، التوجيهات Directives،

(١) محمود عبد الحميد صدقي، مرجع سبق ذكره، ص ١٦١-١٦٣، وراجع أيضاً، اتفاقية ماستريخت المواد ٩٤، ٩٩، ١٠٠، ١٠٢، ١٠٩، ١١٣-١١٥، على الرابط التالي:

ويقصد بها الأدوات القانونية الملزمة للدول الأعضاء من حيث الأهداف والنتائج، وإن كانت تترك للدول الأعضاء حرية اختيار الوسائل والآليات الملائمة لتنفيذها بحسب ظروفها وأوضاعها المجتمعية المحلية. وبذلك، تعمل هذه التوجيهات على تحقيق الموائمة ما بين اختلاف العادات والنظم القانونية في الدول الأعضاء من جانب، وتطبيق قانون الاتحاد على جميع الدول الأعضاء من جانب آخر، ويلاحظ أنه إذا كانت التوجيهات المذكورة لا تسمو على القوانين الوطنية للدول الأعضاء، بحيث تحدد الأهداف والنتائج المرجحة منها والتي يتعين على الدول الأعضاء مراعاتها، إلا أنها تلزم الدول الأعضاء بتطبيق قوانينها بما يتفق والتوجيهات الصادرة عن أجهزة الاتحاد. ثالثاً، القرارات Resolutions، وتشمل الأدوات القانونية الملزمة التي توجه لكل من الدول الأعضاء ومواطنيها والمؤسسات الأوروبية ذات الصلة<sup>(١)</sup>.

ويبين مما تقدم، أن أجهزة الاتحاد الأوروبي - كمنظمة ذات طابع اندماجي - المشاركة في عملية صنع واتخاذ القرار، ووفقاً للوثائق والاتفاقات القانونية ذات الصلة، يمكنها إصدار قرارات - أياً كان مسماها - لها طابع تشريعي من حيث عموميتها وتجريدها وإلزامها، وتسمو في ذلك على النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء.

(١) محمود عبد الحميد صدقي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢٣-٢٢٤.

## المبحث الثاني

### الطابع التشريعي لقرارات مجلس الأمن

كما سلف البيان، يهدف هذا المبحث إلى إلقاء الضوء على الوظيفة التشريعية المستحدثة لمجلس الأمن، وذلك من خلال بيان وتحليل اختصاصات المجلس وفقاً لأحكام الميثاق، وعرض الملاحظات التي دعت المجلس إلى التصرف وكأنه مشرع دولي، ومواقف الفقه من هذه الممارسات ما بين الدعم والرفض. ومن ثم، ينقسم هذا المبحث إلى مطلب ثلاثة، يتناول أولها التعريف بمجلس الأمن واختصاصاته وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، ويعرض ثانيها للتكييف القانوني للطابع التشريعي لقرارات مجلس الأمن ونطاقه، على حين يخصص المطلب الثالث لبعض محاولات الفقه تبرير الوظيفة التشريعية لمجلس الأمن على النحو التالي.

### المطلب الأول

#### التعريف بمجلس الأمن واختصاصاته: مدخل عام

يلقى هذا المطلب الضوء على ماهية مجلس الأمن من حيث التشكيل وقواعد التصويت، والاختصاصات التقليدية للمجلس وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥، وكذلك، الإشارة إلى تطور هذه الاختصاصات في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين تحديداً.

ولا شك في إن الحديث عن ماهية مجلس الأمن، يتطلب -بداية- الإشارة إلى مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة والتي حددها المادة الأولى من الميثاق وفي مقدمتها حفظ السلم والأمن الدوليين *Le maintien de la Paix et de la Securite international*. فمن أجل هذا

الهدف، أنشئت المنظمة أصلاً، وإليه يمكن أن يرد ما عداه من اختصاصات ليست في حقيقة أمرها سوى الوسائل الأساسية الكفيلة بتحقيق هذا الهدف الأصيل للمنظمة<sup>(١)</sup>.

ولم يكن ذلك التأكيد على هدف حفظ السلم والأمن الدوليين غريباً بالنظر إلى الظروف والملايسات التي أحاطت بنشأة الأمم المتحدة، حيث كانت المعارك الطاحنة في الحرب العالمية الثانية ما تزال دائرة وكان التخريب الذي تحدثه الحرب واضحاً للعيان في كل مكان. ولذلك، تركزت أنظار الجميع وجهودهم على قضية السلام والأمن، وكيف يمكن الحيلولة دون اندلاع مثل هذه الحرب المدمرة والبشعة مستقبلاً<sup>(٢)</sup>.

ومن الجدير بالذكر، أن الفقرة الأولى من المادة الأولى للميثاق، والتي تحدثت عن هذا الهدف، أوضحت أن قيام الأمم المتحدة بمهامها المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين يقتضي منها "اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها". ومعنى ذلك، أنه يتعين على مجلس الأمن ألا ينتظر اندلاع المنازعات أو تحولها إلى صراعات مسلحة لكي تتدخل، بل يتعين عليها أن تقوم باتخاذ إجراءات وقائية لإزالة الأسباب التي تؤدي إلى التوتر أو الاحتكاك الدولي، فإذا ما اندلعت المنازعات، تعين عليها—أي الأمم المتحدة— أن تحاول إيجاد حلول لها بالطرق والوسائل السلمية. كذلك، فقد نصت الفقرة ذاتها على اختصاص المجلس بقمع أعمال العدوان وغيرها من

(١) د. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥.

(٢) د. حسن نافعة، د. محمد شوقي عبد العال، التنظيم الدولي، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٢، ص ١٠٣؛ حسن نافعة، دراسات في التنظيم العالمي من "الحلف المقدس" إلى "الأمم المتحدة"، القاهرة: مطابع جامعة حلوان، ١٩٩٦، ص ٨٥.

وجود الاحتلال بالقوة. أي أنه يتعين على مجلس الأمن أن يتدخل لاتخاذ كافة التدابير الفعالة لقمع العدوان، أيًا كانت هذه التدابير: سياسية، أم اقتصادية، أم عسكرية<sup>(١)</sup>.

ولقد أشارت المادة الرابعة والعشرون (الفقرة الأولى) من الميثاق إلى أهمية نظام مجلس الأمن، وذلك بنصها على أنه: "رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباتها التي تفرضها عليه هذه التبعات". ووفقاً للمادة ٣٥ يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق<sup>(٢)</sup>.

وفيما يتعلق بتشكيل مجلس الأمن، فمن الواضح أن هذا التشكيل قد جاء كترجمة حقيقية لوضع التوازن الدولي الفعلي الذي كان قائماً أثناء الحرب العالمية الثانية وفي أعقابها مباشرة، حيث أوضح الميثاق في مادته الثالثة والعشرين طريقة تأليف مجلس الأمن. وتنص هذه المادة - بعد تعديلها بقرار الجمعية العامة الصادر في ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ في فقرتها الأولى - على أنه: "يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً في الأمم المتحدة، وتكون جمهورية الصين، فرنسا، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه، وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين في المجلس. ويراعى في ذلك، بوجه خاص وقبل كل شيء، مساهمة

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

(٢) د. إبراهيم محمد العناني، المنظمات الدولية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٩، ١٧٠.

أعضاء الأمم المتحدة المنتخبين في حفظ السلم والأمن الدوليين، وفي مقاصد الهيئة الأخرى، كما يراعى، أيضاً، التوزيع الجغرافي العادل"<sup>(١)</sup>.

ويتضح مما سبق، إن مجلس الأمن يتكون من خمسة عشر مقعداً، منها خمسة مقاعد دائمة للدول الخمس الكبرى، وعشرة مقاعد يتم شغلها بطريق الانتخاب على أساس المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين التوزيع الجغرافي العادل. وإن كان عملاً لا يتم الالتزام بهذه المعايير عند شغل بقية مقاعد المجلس حيث تحكم هذه المسألة اعتبارات سياسية محضة.

أما عن نظام التصويت داخل المجلس، فيمكن القول إن نظام التصويت المتبع في مجلس الأمن يعد إحدى السمات الرئيسية المميزة لهذا الجهاز عن غيره من أجهزة الأمم المتحدة، حتى إننا نستطيع أن نقرر، وبحق، إن كل نشاط المجلس، بل كل فاعلية الأمم المتحدة تتوقف على أعمال التصويت في هذا الجهاز.

ولقد أشارت المادة السابعة والعشرون من الميثاق إلى أن لكل دولة عضو في المجلس صوتاً واحداً، وأن قرارات وتوصيات المجلس تصدر بالأغلبية البسيطة أي تسعة أصوات من إجمالي عدد الدول المكونة للمجلس والبالغ عددها خمس عشرة دولة. كما وضعت المادة سالف الإشارة نظامين مختلفين للتصويت: أولهما، خاص بالمسائل الإجرائية ويتطلب أغلبية تسعة أصوات من إجمالي دول المجلس. أما النظام الآخر للتصويت بالمجلس والمتعلق بالمسائل الموضوعية، فإنه يتطلب أغلبية تسعة أعضاء على أن يكون من بينها الدول دائمة العضوية مجتمعة، وهو ما يعني أنه لو أن قراراً ما

(١) راجع نص المادة ٢٣ من ميثاق الأمم المتحدة؛ د. إبراهيم محمد العناني، المرجع السابق، ص ١٧٠-١٧٦؛ د. حسن نافعة، د. محمد شوقي عبد العال، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٠-١٢٢.

اعتترضت عليه أي دولة من الدول دائمة العضوية في المجلس والمذكورة بالاسم في الميثاق، كما سبقت الإشارة، على الرغم من اتفاق بقية الدول الأعضاء، يحول اعتراض هذه الدولة دائمة العضوية دون صدور القرار من المجلس في ظل تمتع الدول الكبرى بالمجلس بحق النقض كامتياز خاص، والذي أخل بقاعدة المساواة داخل مجلس الأمن. ويتعين الإشارة في هذا الشأن، أن اعتراض دولة ما على مشروع قرار معين داخل المجلس يحول دون صدور القرار من المجلس، ولكن امتناع دولة ما عن التصويت على مشروع قرار معين لا يحول دون صدور القرار صحيحاً من مجلس الأمن.

ويختص المجلس بتحديد ما إذا كانت الحالة المعروضة عليه مسألة موضوعية أم إجرائية، ويعتبر تكييفه، في هذه الحالة، مسألة موضوعية لا يتصور صدور قرار في شأنها إذا ما اعتراضت عليه إحدى الدول الخمس الكبرى. ويترتب على ذلك، أنه إذا أراد أحد الأعضاء الدائمين أن يحول دون صدور قرار من المجلس في مسألة معينة، أيأ كانت، فما عليه إلا أن يتمسك بأنها مسألة موضوعية، فإذا ما عارضه في ذلك عضو آخر في المجلس، طلب طرح المسألة للتصويت، واستعمل حقه في الاعتراض ليحول دون صدور قرار باعتبارها مسألة إجرائية، فإذا ما تم له ذلك استعمل حقه في الاعتراض مرة ثانية، عند طرح الموضوع ذاته على التصويت. وتسمى هذه الوسيلة في فقه القانون الدولي وسيلة الاعتراض المزدوج أو Double Veto<sup>(١)</sup>.

هذا وتنص المادة ٢٧ من الميثاق في فقرتها الثالثة -صراحة- على أنه إذا عرض على مجلس الأمن نزاع دولي لحله سلمياً تطبيقاً لأحكام الفصل السادس، كان أحد أطراف النزاع عضواً في

(١) د. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ١١٢.



المجلس، سواء بصفة دائمة أو غير دائمة، فإنه يتعين عليه -أي العضو الطرف في النزاع- الامتناع عن التصويت<sup>(١)</sup>.

### (أ) اختصاصات مجلس الأمن:

تعد اختصاصات مجلس الأمن وفقاً لأحكام الميثاق من أكثر الاختصاصات اتساعاً وشمولاً بالمقارنة إلى تلك التي تملكها الأجهزة الأخرى التابعة للأمم المتحدة. ويتولى مجلس الأمن القيام بكل المهام التي تمكنه من تحقيق وظيفته الأساسية وهي المحافظة على السلم والأمن الدوليين، لكن صلاحياته تتعدى هذا المجال لتشمل عدداً من الأمور الإدارية والدستورية المتعلقة بانتظام العمل في الأمم المتحدة ككل. وهكذا، يتضح أن الاختصاص الرئيسي الأهم لمجلس الأمن هو حفظ السلم والأمن الدوليين. ويتمتع مجلس الأمن، في هذا الصدد، بنوعين من الاختصاصات والسلطات، هما:

(١) تجدر الإشارة إلى أن الميثاق قد ميّز بين الموقف *Situation* -الذي لا يرقى لتهديد السلم والأمن الدوليين- والنزاع *Dispute* -والذي يمكن أن يهدد السلم والأمن الدوليين حيث منح الدول الأعضاء الأطراف في موقف ما الحق في الاشتراك في التصويت. أما الدول الأطراف في نزاع دولي ما، فلا يحق لها الاشتراك في التصويت. ت وعلى كل حال، فمن الملاحظ أنه قد جرى التقليد في المجلس على أن يتمتع أعضاؤه اختصاراً عن الإدلاء بأصواتهم في شأن الشكاوى المقدمة في حقهم. كما أن الميثاق لم يشتمل على أي معيار للفرقة بين النزاع والموقف، مما ترتب عليه اعتبار مجلس الأمن الحكم الوحيد في هذا الأمر، بل وتكييف طبيعة الأمر المعروض عليه هل هو موقف أم نزاع، على أنها مسألة موضوعية تنطبق عليها أحكام التصويت الخاصة بالمسائل الموضوعية. لمزيد من التفاصيل حول التفرقة بين الموقف والنزاع، راجع على سبيل المثال:

- د. محمد سامي عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص ١١٣-١١٦.
- د. إبراهيم محمد العناني، المنظمات الدولية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠-٢٧.
- د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٩-٣٨٠.

١- اختصاصات وسلطات تتعلق بالمنازعات التي من شأنها أن تؤدي إلى تعريض السلم

والأمن الدوليين للخطر، وذلك طبقاً لأحكام الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة،

أو بعبارة أخرى، واختصاصات مجلس الأمن لحل المنازعات الدولية حلاً سلمياً.

٢- اختصاصات وسلطات تتعلق بحالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان طبقاً

لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وفيما يلي، نعرض لهذين النوعين من الاختصاصات، بالإضافة إلى اختصاصات المجلس في

الأمر الإداري والدستورية.

(١) اختصاصات مجلس الأمن لحل المنازعات الدولية حلاً سلمياً:

تنظم هذه الاختصاصات أحكام الفصل السادس من الميثاق، والذي يتكون من المواد ٣٣

إلى ٣٨. ويلاحظ، بداية، أن المجلس يتدخل في حالة المنازعات التي يكون من شأن استمرارها

تعريض السلم والأمن الدوليين بصورة غير مباشرة لحل مثل هذه النزاعات. ويقصد بالتدخل غير

المباشر، قيام مجلس الأمن بالعمل على تهيئة المناخ من أجل حل المنازعات التي تنشأ بين الدول

الأعضاء، دون أن يكون تدخله ملزماً لأطراف النزاع حيث إن قرارات المجلس، في هذا الخصوص،

ما هي إلا توصيات Recommendations لا تتمتع بأي إلزام قانوني. كما يلاحظ، أيضاً، أن

اختصاصات مجلس الأمن في هذا المجال لا يتعارض البتة مع اختصاصات محكمة العدل الدولية، إذ

على مجلس الأمن في مباشرته لهذا الاختصاص، أن يراعى ما نصت عليه المادة السادسة والثلاثون

في فقرتها الثالثة، صراحةً، من أن: "يجب على الأطراف في المنازعات القانونية- بصفة عامة- أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية، لتفصل فيها وفقاً لأحكام نظامها الأساسي"<sup>(١)</sup>.

كذلك، فإن اختصاص مجلس الأمن بالنظر في المنازعات التي من شأن استمرارها تعريض السلم والأمن الدوليين للتهديد أو للخطر، يتم إما بمبادرة من المجلس ذاته أو إذا طلب منه ذلك. ولقد بنيت المواد ١١، ٣٥، ٣٧، ٩ من الميثاق، الجهات التي يحق لها أن تطلب من المجلس بحث نزاع معين، وهي: الجمعية العامة للأمم المتحدة، الأمين العام للأمم المتحدة، الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة على أن يتوافر لها شرطان بينتهما الفقرة الثانية من المادة الخامسة والثلاثين، وهما: أن تكون الدولة غير العضو طرفاً في النزاع الذي تنبه المجلس إليه؛ وأن تقبل مقدماً التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة.

وفيما يخص عن اختصاصات المجلس في هذا الشأن، هي أن يصدر توصية مضمونها واحد

من الأمور الثلاثة التالية:

١- دعوة أطراف النزاع إلى تسويته بإتباع أي من الطرق التقليدية المشار إليها في الفقرة

الأولى من المادة الثالثة والثلاثين، ويكون لأطراف النزاع في هذه الحالة حرية اختيار

الوسيلة التي يرون أنها مناسبة لحل النزاع القائم بينهم.

٢- دعوة أطراف النزاع إلى إتباع طريقة بعينها من طرق حل المنازعات المشار إليها في المادة

سالفة الذكر. أو بعبارة أخرى، يوصي المجلس في هذه الحالة بما يراه ملائماً من

(١) راجع في هذا الخصوص: د. مصطفى سلامة حسين، المنظمات الدولية، الإسكندرية: مكتبة ومطبعة الإشعاع، د.ت، ص ص

٩٩-٤١٠- د. محمد سامي عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص ١١٧.

الإجراءات وطرق التسوية لحل النزاع على أن يراعى، في هذا الشأن، ما اتخذته المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع، كذلك أن يراعى، أيضاً، أن المنازعات القانونية يجب عرضها على محكمة العدل الدولية كما نوهنا سابقاً<sup>(١)</sup>.

٣- وفي حالة إخفاق الوسائل السابقة، فإن على الدول أطراف النزاع أن تعرضه على المجلس، فإذا رأى أن استمرار هذا النزاع من شأنه، أن يعرض فعلاً للخطر السلم والأمن الدوليين، أن يوصي بما يراه ملائماً من شروط لحل النزاع أي أن يضع المجلس أسس حل المنازعات بين الدول المعنية. ويلاحظ أن للمجلس- وفقاً لنص المادة ٣٨، وإذا طلب جميع المتنازعين ذلك أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع حلاً سلمياً.

(٢) اختصاصات مجلس الأمن وسلطاته في مجال تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان:

وهي الاختصاصات والسلطات المبنية في الفصل السابع من الميثاق (المواد من ٣٩ إلى ٥١) والتي تقضي، في مجملها، باختصاص المجلس باتخاذ التدابير اللازمة في حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان، لحفظ الأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه. وتكمن أهمية أحكام هذا الفصل في كونها تعطي المجلس -خلافاً لأحكام الفصل السادس- الحق في اتخاذ تدابير قمع Enforcement Actions في حالة وقوع تهديد للسلم أو إخلال به، أو عمل من أعمال العدوان، وذلك بمقتضى قرارات ملزمة، الهدف منها حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما.

(١) انظر المرجعين السابقين، الصفحات ذاتها.

والواقع، أن إعطاء المجلس سلطة إصدار قرارات ملزمة في هذا المجال تعتبر بمثابة ثورة في التنظيم الدولي المعاصر، نظراً لأن قرارات مجلس عصبة الأمم بشأن توقيع عقوبات على الدول المخالفة للميثاق وللشريعة الدولية كانت مجرد توصيات يمكن للدول المعنية قبولها أو رفضها<sup>(١)</sup>.

ومن المسلم به، طبقاً لنص المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة، أن مجلس الأمن ذاته هو الجهة المختصة بتقرير ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم الدولي، أو إخلاله، أو عملاً من أعمال العدوان من عدمه ويعتبر التصويت في هذه الحالة تصويتاً على مسألة موضوعية أي تتطلب الأغلبية الموصوفة (تسعة أعضاء من بينهم الدول دائمة العضوية مجتمعة)، وهو ما يفتح الباب أمام الاعتبارات السياسية لتحديد ما إذا كان فعلاً ما يتطلب اتخاذ مثل هذه التدابير من عدمه<sup>(٢)</sup>.

وثمة أنواع مختلفة من التدابير والإجراءات التي يملك مجلس الأمن أن يقرر اتخاذها لمواجهة المواقف الناجمة عن حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان. وهي تتدرج على النحو التالي:

#### ١- التدابير المؤقتة:

لمجلس الأمن، منعاً لتفاقم الموقف، وقبل أن يتخذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقتة لا تخل بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو مراكزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه

(١) د. محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص ١٢٤-١٢٥.

(٢) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢٦.

التدابير المؤقتة حسابه (المادة ٤٠ من الميثاق). وتتعدد هذه التدابير لتشمل طلب وقف إطلاق النار، أو سحب القوات المتحاربة إلى خطوط معينة أو الامتناع عن توريد المعدات الحربية<sup>(١)</sup>.

## ٢- التدابير غير العسكرية:

يقصد بالتدابير غير العسكرية تلك التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة العسكرية. ولقد نصت المادة ٤١ من الميثاق على أمثلة عدة لمثل هذه التدابير، منها: وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية الجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات ووقفاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية.

## ٣- التدابير العسكرية:

يحق لمجلس الأمن إذا ما ثبت أن التدابير أو الإجراءات غير العسكرية التي تم إقرارها مسبقاً من قبل المجلس "لا تنفي بالعرض أو ثبت أنها لم تف به"، أي لم تؤد إلى المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، يحق للمجلس أن يقرر اتخاذ تدابير ذات طابع حربي بحسب لمواجهة الموقف وذلك عن طريق استخدام القوات الجوية والبحرية والبرية، كما يجوز أن تتناول مثل هذه التدابير المظاهرات والحصار والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة<sup>(٢)</sup>. وذلك، وفقاً لما أشارت إليه المادة ٤٢ من الميثاق.

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع على سبيل المثال:

- د. محمد سامي عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٢٤ - ١٣٣؛ د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ص ٤٢٦ - ٤٣٣.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

وقد نصت المادة ٤٣ من الميثاق الأوضاع الخاصة بالوحدات العسكرية التي يمكن لمجلس الأمن الاستعانة بها. وتحدد أوضاع الاتفاقات التي تعقد في هذا الشأن مع الدول أعضاء الأمم المتحدة، حيث نصت المادة ٤٣ من الميثاق على أن: "١. يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة في سبيل المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناءً على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين، ومن ذلك حق المرور. ٢. يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموماً ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقدم. ٣. تجري المفاوضات في الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة، وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية"<sup>(١)</sup>.

كما نصت المادة الرابعة والأربعون من الميثاق على أنه: "إذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة، فإنه قبل أن يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاءً بالالتزامات المنصوص عليها في المادة الثالثة والأربعين، ينبغي له ان يدعو هذا العضو إلى أن يشترك إذا شاء في القرارات التي يصدرها فيما يختص باستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة".

ولكي يتمتع مجلس الأمن بالمكانة والهيبة اللازمتين لتمكينه من تنفيذ قراراته، أورد الميثاق نصوصاً عدة تمنح المجلس القدرة على التدخل كسلطة ردع، من أهمها ما يلي:

(١) راجع: د. صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص ٤٢٨.

- ١- النص على تعهد جميع الدول الأعضاء بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها (م ٢٥).
- ٢- النص على تعهد جميع الدول الأعضاء بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن، حينما يقرر استخدام القوة المسلحة في أي وقت يشاء، وطبقاً لاتفاقات خاصة، ما يلزم من القوات والمساعدات والتسهيلات الضرورية، ومن ذلك، حق المرور في إقليمها (م ٤٣).
- ٣- إلزام الدول الأعضاء بأن يكون لديها وحدات جوية وطنية جاهزة للاستخدام فوراً، بناءً على طلب من مجلس الأمن، في أعمال الردع الدولية المشتركة. ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها وخطط أعمالها المشتركة ويخضعها لإشرافه. (م ٤٥).
- ٤- النص على تشكيل لجنة أركان الحرب، والتي تتألف من رؤساء أركان حرب الدول دائمة العضوية فقط في مجلس الأمن أو من ينوب عنهم، لضمان الجدية وحسن التخطيط والإعداد للعمل العسكري. ويتضح من ذلك كله، أم ميثاق الأمم المتحدة قد تضمن، نظرياً على الأقل، كل الترتيب التي تمكن مجلس الأمن ليس فقط من التدخل لتسوية المنازعات الدولية، وخصوصاً تلك التي تهدد السلم والأمن الدوليين، ولكن، أيضاً وعلى وجه الخصوص، من أن يتصرف كقوة بوليس دولي تمتلك سلطات تقديرية كبيرة وهائلة<sup>(١)</sup>.

(٣) الاختصاصات الأخرى لمجلس الأمن:

يباشر مجلس الأمن اختصاصات أخرى عديدة لها طابع إداري ودستوري، أوضحها الميثاق -

حصراً- على النحو التالي:

(١) د. حسن نافع، د. محمد شوقي عبد العال، التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٣ وما بعدها.



للمجلس أن يوصى الجمعية العامة بقبول الأعضاء الجدد (م٤) أو إيقاف أي عضو يكون قد اتخذ ضده عملاً من أعمال المنع أو القمع (م٥) أو بفصل أي عضو يعمّن في انتهاك مبادئ الميثاق (م٦) أو بتعيين الشخص الذي وقع عليه اختياره لشغل منصب الأمين العام للأمم المتحدة. وتوصية مجلس الأمن إلى الجمعية العامة في كل هذه الأمور ليست نهائية، لأن القرار النهائي تملكه الجمعية العامة، لكن هذه الأخيرة لا تستطيع ولا تملك أن تتصرف بمفردها فيها.

٢- ينفرد مجلس الأمن بحق إنهاء قرار الإيقاف ورد حقوق العضوية إلى العضو الموقوف (م٥).

٣- يضع المجلس الخطط التي تعرض على الدول الأعضاء لتنظيم التسايح أو لنزع السلاح (م٢٦).

٤- يوافق المجلس على عقد مؤتمر عام، لإعادة النظر في الميثاق (م١٠٩).

٥- يشترك المجلس مع الجمعية العامة في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، وفي تحديد الشروط التي يمكن بموجبها التحاق الدول غير الأعضاء بالنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (م٩٣). لكن مجلس الأمن ينفرد ببيان أو بتحديد الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة، وله وحده سلطة اتخاذ التدابير الخاصة بإلزام الدول المعنية بتنفيذ حكم المحكمة (م٩٤).

٦- يشرف المجلس على تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية فقط (م٨٣)<sup>(١)</sup>.

(١) المرجع السابق، ص١٢٤، ١٢٥؛ د. إبراهيم الغناني، المنظمات الدولية العامة، مرجع سبق ذكره، ص١٨٢، ١٨٣؛ د. مصطفى

سلامة حسين، مرجع سبق ذكره، ص١١٠-١١١.

ويتضح من هذه القائمة من الصلاحيات والاختصاصات أن مجلس الأمن ليس مجرد جهاز دولي منوط به حفظ السلم والأمن، ولكنه يشارك مشاركة أساسية في إدارة شئون المنظمة ككل وفي انتظام العمل بها من منطلق الضرورات الخاصة بحفظ التوازن السياسي بين الأغلبية العددية، التي تمارس تأثيرها الرئيسي من خلال الجمعية العامة، وبين القوة الفعلية التي تمثل الدول دائمة العضوية مركز الثقل الرئيسي لها، وتمارس دورها بشكل أساسي من خلال مجلس الأمن.

وعلى الرغم من أن مجلس الأمن هو الجهاز الدولي الرئيسي المعني بحفظ السلم والأمن الدوليين، إلا أنه ليس الجهاز والوحيد. فنظراً لأن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين هي المقصد الأساسي الذي تهدف هذه المنظمة الدولية إلى تحقيقه، حول الميثاق، أيضاً، الجمعية العامة بعض الاختصاصات في هذا الشأن وإن كانت أقل نطاقاً من سلطات المجلس.

وفيما يلي، نعرض لاختصاصات الجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين مع إشارة إلى تطور هذه الاختصاصات أثناء الحرب الباردة حيث قد تعرض المجلس للشلل أو لنوع من عدم الفاعلية آنذاك، في ظل استخدام القوتين العظميين، الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي، للفتو لعرقلة صدور أي قرار بتبغية القوة الأخرى.

### (ب) اختصاصات الجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين:

١- عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التي رسمت في الميثاق، فليس للجمعية العامة أن تقدم أي توصية - في شأن هذا النزاع أو الموقف - إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن. (الفقرة الأولى من المادة ١٢ من الميثاق).

٢- كما ورد بالمادة ١١ من الميثاق أن للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين، ويدخل في ذلك، المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادئ إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن أو إلى كليهما.

٣- للجمعية العامة أن تناقش أي مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين يرفعها إليها أي عضو من الأعضاء، أعضاء الأمم المتحدة، ومجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥، ولها- فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشرة- أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدولة صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معاً. للجمعية العامة أن تسترعي نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولي للخطر<sup>(١)</sup>.

يبين مما تقدم، أن واضعي الميثاق قد حرصوا على ألا يكون للجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين إلا سلطة المناقشة وإصدار التوصيات التي لا يكون لها قوة الإلزام القانوني، بينما خولت نصوص الميثاق مجلس الأمن سلطات واسعة، في هذا المجال، وجعلت له دون سواه سلطة إصدار قرارات ملزمة بالمفهوم القانوني الدقيق.

على أن تجربة الأمم المتحدة أثناء الحرب الباردة قد ترتب عليها محاولة الالتفاف على مجلس الأمن وتوسيع اختصاصات الجمعية العامة، وهي المحاولة التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية من خلال وزير خارجيتها في ذلك الوقت "دين اتشيسون"، والذي تقدم بمشروع قرار شهير وافقت

(١) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٤١١، ٤١٣.

عليه الجمعية العامة في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ بأغلبية ٥١ صوتاً ضد ٥ أصوات (الاتحاد السوفيتي، روسيا البيضاء، أوكرانيا، بولندا، تشيكوسلوفاكيا) وامتناع صوتين فقط (الهند والأرجنتين).

ومن أهم ما ورد بهذا القرار، ما يلي:

١- أنه في حالة إخفاق مجلس الأمن في القيام بمسئولياتها في حفظ الأمن الدولي نظراً لعدم توفر إجماع الدول دائمة العضوية، فإن للجمعية العامة في حالة وقوع إخلال بالسلم والأمن الدوليين أن تبحث الأمر بهدف تقديم توصيات للأعضاء لاتخاذ تدابير قمع جماعية.

٢- التوجه بتوصية إلى كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بأن يخصص ضمن قواته الوطنية عناصر مدربة أو منظمة أو مجهزة بحيث يمكن الاستفادة بها على الفور، للعمل كوحدة ضمن وحدات الأمن المتحدة بناءً على توصية من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

٣- كما أنشأ القرار "لجنة الإجراءات الجماعية" لكي توصي بالتدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، ومن بينها استعمال القوة المسلحة، و"لجنة مراقبة السلم الدولي" ومهمتها مراقبة تطور المواقف والمنازعات التي تهدد السلم والأمن الدوليين.

٤- قضى القرار بجواز دعوة الجمعية العامة إلى دورة استثنائية عاجلة، خلال أربع وعشرون ساعة، للنظر في تنفيذ القرار، وذلك ما تلقى الأمين العام للأمم المتحدة طلباً في هذا الشأن من مجلس الأمن أو من الجمعية بموافقة أغلبية أعضائها<sup>(١)</sup>.

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع على سبيل المثال: د. صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص ٤١٤-٤٢٠؛ بالإضافة إلى، د.

حسن نافعة، د. محمد شوقي عبد العال، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٢-٣١٨.

وهكذا، يتضح من هذا القرار - قرار الاتحاد من أجل السلام - أنه قد جاء موسعاً من اختصاصات وسلطات الجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين. وبالفعل، كان هذا القرار أساساً لتدخل الأمم المتحدة في عدة مشكلات دولية وقع فيها تهديد للسلم والأمن الدوليين، وعجز فيها مجلس الأمن عن اتخاذ قرار، وهو ما حدث في أزمة المجر سنة ١٩٥٦، والعدوان الثلاثي على مصر ١٩٥٦، وأزمة الكونغو ١٩٦٠.

وعلى أية حال، فإن هذا القرار لم يؤد إلى إحياء نظام الأمن الجماعي على النحو المنصوص عليه في الميثاق أو زيادة فاعليته، بل على العكس، فلقد أوجد نظاماً بديلاً أكثر ضعفاً لا تتوافر له شروط الفاعلية، خاصة في ظل نظام ثنائي القطبية وتحتدم على ساحته معارك الحرب الباردة بين المعسكرين المتصارعين. صحيح أن هذا النظام البديل قد أوجد مخرجاً للمأزق الذي انتهى إليه حق الفيتو، ولكنه لم يؤد إلى إصلاح جذري. بل على العكس، فلقد أحل جهازاً لا يملك إلا سلطة إصدار التوصيات وهو الجمعية العامة، محل الجهاز الوحيد الذي يملك سلطة إصدار قرارات ملزمة، وهو مجلس الأمن. وفي ظل غياب جيش دائم سابق التجهيز تستطيع الجمعية العامة تحريكه فوراً إلى مناطق الأزمات حين تكون هناك ضرورة لذلك، فإن مجرد صدور توصية تحت الدول الأعضاء على اتخاذ إجراءات معينة لمعاقبة المعتدي أو لتقديم يد المساعدة إلى المعتدي عليه لا يمكن أن يكون له تأثير على مسار الأزمة إلا إذا أبدت إحدى القوى الكبرى أو بعضها أو كلها استعدادها وحشدت إمكانياتها لتنفيذ ما ورد بهذه التوصية<sup>(١)</sup>.

(١) لمزيد من التفاصيل حول حدود فاعلية هذا القرار أو هذا النظام البديل لحفظ السلم والأمن الدوليين، راجع على سبيل المثال:

د. حسن نافعة، د. محمد شوقي عبد العال، المرجع السابق، ص ٣١٤، ٣١٥.

وهكذا، أخذ يستقر في الأذهان تدريجياً حقيقة أن نظام الأمن الجماعي، وفقاً للتصور الأصلي الوارد في الميثاق، غير قابل للتطبيق بسبب الحرب الباردة بين المعسكرين المتصارعين، وأن النظام البديل الذي حاول قرار "الاتحاد من أجل السلام" إقامته، ليحل محل النظام الأصلي، جاء ضعيفاً ومحدود الفاعلية وبلا أسنان حقيقة. بل إنه لم يتمتع بأي قدرة على الحركة المستقلة بعيداً عن قيود الحرب الباردة، لأنه، في الواقع، ومنذ البداية، جزءاً من هذه الحرب الباردة ذاتها وتحول بمرور الوقت إلى إحدى آلياتها حين حاول كل من المعسكرين المتصارعين استخدامه ضد المعسكر الآخر كلما رأى ذلك مناسباً.

ومع سقوط الاتحاد السوفيتي وانتهاء الحرب الباردة وتغير هيكل القوى في النظام الدولي، طرأت تغيرات عديدة على الأمم المتحدة من حيث عدد أعضائها، وشكل الكتل التصويتية داخل الجمعية العامة، وغيرها. غير أنه من أهم هذه التحولات أو التغيرات هو عودة الحياة والروح إلى مجلس الأمن واستعادته لصلاحياته التي كان قد فقدتها لصالح الجمعية العامة من خلال قرار الاتحاد من أجل السلام، بل ومحاولة إلغاء هذا الدور أو تقليصه إلى أبعد الحدود في المسائل المتعلقة السلم والأمن الدوليين، ويرجع هذا كله إلى أن الفيتو لم يعد حاجزاً يحول دون قيام مجلس الأمن بوظائفه وممارسته لسلطاته. وتشير الأرقام التي أوردها الأمين العام للأمم المتحدة في الورقة المقدمة منه بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة (٣ يناير ١٩٩٥)، إلا أن القرارات التي

اتخذها المجلس ارتفعت من ١٥ قراراً خلال عام ١٩٨٧ إلى ٥٣ قراراً خلال العام ١٩٩١، إلى ٧٨ قراراً في عام ١٩٩٣<sup>(١)</sup>.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإنه لا يمكن الحديث عن دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين دون إشارة إلى مفهوم "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" من حيث الماهية، الأهداف، الأنواع، وأخيراً، تطور مفهوم عمليات حفظ السلام. فقد استخدمت الأمم المتحدة منذ نشأتها في عام ١٩٤٥ عدداً من الوسائل المختلفة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين ودعم الاستقرار الدولي، لم يكن من بينها عمليات حفظ السلام حتى عام ١٩٨٩، وذلك بالنظر إلى ما سببته الحرب الباردة بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي خلال تلك الفترة من شلل في مجلس الأمن.

فخلال تلك الفترة لم تنشر الأمم المتحدة سوى ١٥ بعثة لحفظ السلام فقط، بينما تم نشر ٤١ بعثة منذ ١٩٩٠ وحتى نهاية ٢٠٠٣، أي أنه من إجمالي ٥٦ بعثة قامت الأمم المتحدة بنشرها منذ نشأتها، تم نشر ٧٣% منها خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين<sup>(٢)</sup>.

ويرجع تزايد عدد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام مؤخراً إلى ثلاثة أسباب رئيسية،

هي:

(١) راجع: د حسن نافعة، دراسات في التنظيم العالمي من الحلف المقدس إلى الأمم المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٢، ٣٤٣.  
(٢) تميم خلاف، تطور مفهوم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥٧، يوليو ٢٠٠٤، ص ص ١٧٢-١٧٧.

أ. تحرر الأمم المتحدة، ولاسيما مجلس الأمن، من القيود التي كانت تعاني منها خلال الحرب الباردة نتيجة الصراع الأمريكي السوفيتي.

ب. بروز ظاهرة النزاعات داخل الدول خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين، الأمر الذي أوجد الحاجة إلى نشر مزيد من بعثات حفظ السلام.

ج. تزايد اهتمام المجتمع الدولي ومراكز البحث الدولية بعدد من المفاهيم المستحدثة؛ كالدبلوماسية الوقائية، إجراءات بناء الثقة وبناء السلام Peace Building Measures وصنع السلام

### Peace Making وحفظ السلام Peace Keeping<sup>(١)</sup>.

ويقصد بعمليات حفظ السلام تلك العمليات التي تنظمها الأمم المتحدة وبعض المنظمات الإقليمية الأخرى، وتتضمن استخدام أفراد عسكريين وضباط شرطة دون أن تكون لهم صلاحيات قتالية بهدف صيانة أو استعادة السلام في مناطق توجد فيها منازعات وتعتبر عمليات مؤقتة تستهدف منع تصاعد وتفاقم النزاعات فقط، ولا يمتد دورها إلى حل الخلافات السياسية التي أدت إلى اندلاعه، وإنما تعمل على توفير المناخ والوقت اللازمين لحل الخلاف عبر التفاوض بين الأطراف المعنية.

وعليه، يمكن تحديد أهم أهداف عمليات حفظ السلام على النحو التالي:

أ. مراقبة وقف إطلاق النار بين جبهتين متنازعتين.

ب. مراقبة انسحاب أو إعادة تركز قوات متنازعة.

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.



ج. ضمان احترام القوانين وفرض النظام بالبلاد.

د. تأمين وصول مواد الإغاثة الإنسانية ومساعدة إخلاء المصابين من مناطق القتال.

هـ. توفير المساعدات الإدارية والاحتياجات اللازمة للحكومات الانتقالية.

و. تقييم الأوضاع الأمنية والسياسية العامة بالمنطقة وإعداد التقارير الدورية للأمم المتحدة حول

التطورات بالبلاد<sup>(١)</sup>.

هذا وتلتزم قوات حفظ السلام، أثناء مباشرة عملها، ببعض المبادئ القانونية، مثل:

الاستخدام المحدودة للقوة، الحيادية، الشرعية، وموافقة الأطراف المتنازعة.

وتنقسم عمليات حفظ السلام إلى ثلاثة أنواع، هي:

أ. بعثات للمراقبة حيث يشكل إرسال المراقبين أبسط صور استخدام القوة، حيث يقتصر

دورهم على مراقبة وقف إطلاق النار وانسحاب أو إعادة تمركز القوات المتصارعة ومراقبة

الانتخابات أو الاستفتاءات والإشراف على نزع أو خفض أو التخلص من أسلحة

المتحاربين. كما يقوم المراقبون العسكريون برصد المخالفات ورفع تقارير إلى الأمم المتحدة

لاتخاذ ما يلزم من تدابير.

ب. بعثات حفظ السلام، وتختلف عن بعثات المراقبة في أن لها حق استخدام القوة للدفاع عن

نفسها في حالة تعرضها لأي اعتداء.

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

ج. بعثات فرض السلام، وتأتي تلك البعثات في حالة فشل كافة الوسائل السلمية في حل النزاع، وتضطلع بعدد من الأنشطة أهمها الفصل بين القوات المتحاربة وتأمين المناطق الاستراتيجية والمطارات والموانئ المستخدمة لصالح الأمم المتحدة في مناطق الصراع<sup>(١)</sup>.

ولقد برز مؤخراً طرح جديد لمفهوم حفظ السلام، يؤكد على أن مساهمة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام لا ينبغي أن تتوقف على الإطار التقليدي المستمر منذ الخمسينيات والمتمثل في تنفيذ عمليات أمنية وعسكرية، بل يجب أن يواكب المفهوم الجديد المتغيرات الجديدة على الساحة الدولية. بعبارة أخرى، يجب إحلال مفهوم "عمليات السلام" محل "حفظ السلام"، حيث يهدف مفهوم عمليات السلام إلى دمج كافة عمليات الأمم المتحدة (الوقاية من النزاعات وحفظ السلام وصنع السلام وبناء السلام) في عملية واحدة على الرغم من اختلاف قواعد وشروط كل منها.

وفي هذا الصدد، سعى الأمين العام للأمم المتحدة السابقة كوفي عنان إلى توسيع النطاق العملياتي لبعثات حفظ السلام لتشمل - بجانب العمليات العسكرية والأمنية - مهام سياسية وإنسانية، وفي بعض الأحيان، اقتصادية. فعلى الصعيد السياسي، نجد أن عمليات حفظ السلام أصبحت تضطلع ببعض المهام الجديدة من أهمها تنظيم الانتخابات والاستفتاءات ومراقبة أوضاع حقوق الإنسان بالبلاد، فضلاً عن تطوير الهياكل الإدارية لمؤسسات الدولية وتدريب الكوادر العاملة بها. كما تقدم البعثات المساعدة اللازمة للحكومات الانتقالية والتأكد من انتقال السلطة وتداولها بشكل سلمي، فضلاً عن غرس مفهوم الحكم الرشيد بالمجتمع والمتمثل في احترام حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية واحترام سيادة القانون وتشجيع المجتمع المدني. أما على الصعيد الإنساني، فقد

(١) د. أحمد الرشيد، بعض إشكاليات عمليات حفظ السلام الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ١١-١٥.

أصبح لبعثات حفظ السلام بعد إنساني لا يقل أهمية عن البعدين الأمني والسياسي من حيث تأمين وصول مواد الإغاثة ومساعدة إخلاء المصابين من مناطق القتال، وكذا التنسيق مع الوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وبرنامج الغذاء العالمي لتوفير الاحتياجات الأساسية من غذاء ودواء ورعاية طبية.

وعلى الجانب الاقتصادي، قد تسهم بعثات حفظ السلام في تطوير البنية التحتية والصناعية والزراعية للدولة، كما قد تشارك في رسم السياسات الاقتصادية بعيدة المدى لتحقيق التنمية المستدامة. كذلك، يسعى المفهوم الجديد لعمليات حفظ السلام إلى تطوير الشق الأمني والعسكري بحيث لا يقتصر العمل العسكري في العمليات على مراقبة وقف إطلاق النار وإعادة تمركز القوات المتحاربة، وإنما يشمل، كذلك، برامج لنزع السلاح وإعادة إدماج المحاربين القدامى بالمجتمعات المختلفة، وإعادة هيكلة الجيوش الوطنية وتدريب كوادرها وتطوير معدادتها، بالإضافة إلى غرس مفهوم السياسة غير العسكرية في المجتمعات المدنية.

ويهدف هذا التطوير في مفهوم عمليات حفظ السلام الذي استحدثته الأمم المتحدة إلى دمج كافة العناصر الاجتماعية في عملية واحدة، بحيث تتحول عمليات حفظ السلام من كونها عمليات "أمنية الطابع" إلى عمليات تسعى إلى تأهيل المجتمعات بشكل متكامل يساعدها على العودة والاندماج في المجتمع الدولي<sup>(١)</sup>.

---

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

## المطلب الثاني

### التكييف القانوني للطابع التشريعي لقرارات مجلس الأمن ونطاقه

كما سلفت الإشارة، يبين واقع الحال بالنسبة لقرارات مجلس الأمن في الفترة الراهنة، وبوضوح، أنه قد تجاوز دوره التقليدي كجهاز تنفيذي للأمم المتحدة إلى نطاق أوسع وأرحب وهو إصدار قرارات عامة ذات طبيعة تشريعية. فالسلطة التقديرية الكبيرة التي يتمتع بها مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين جعلته يصدر لوائح تتضمن قواعد عامة ومجرد مما خلق إشكالية حول مدى مشروعية هذه القرارات<sup>(١)</sup>.

ويقصد بوظيفة التشريع في إطار مجلس الأمن، أن يقوم المجلس منفرداً ومستقلاً عن أجهزة الأمم المتحدة الأخرى - وبخاصة الجمعية العامة باعتبارها الجهاز ذا الولاية العامة - بإصدار قرارات تنطوي على قواعد قيمية/ معيارية ملزمة لجميع الدول سواء الأعضاء منها في المنظمة الدولية أو غير الأعضاء، وذلك بغض النظر عن إرادات هذه الدول أو موقفهم من هذه القرارات، سواء بالقبول أو الرفض. ويجب التأكيد هنا على ملاحظتين، في هذا الخصوص: أولاًهما، أن هذه الوظيفة التشريعية للمجلس، إنما الأصل فيها أنها ظرفية ترتبط وجوداً وعدمياً بمحدود الاختصاص الأصيل للمجلس في حفظ السلم والأمن الدوليين. أما الملاحظة الأخرى، فهي أن المجلس لا يمكنه فرض التزامات مباشرة في حق الأفراد، ولكنه يمكنه ذلك بشكل غير مباشر من خلال إصدار قرارات ملزمة للدول والتي

---

(1) M.Akram, and S.H. Shah, The Legislative Powers of the United Nations Security Council , in R. St. J. MacDonald and D.M. Johnston, Towards World Constitutionalism – Issue in the Legal Ordering of the World community, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 431-455.

يتعين عليها أن تتخذ ما يلزم من تدابير وتشريعات وطنية لكفالة تنفيذ هذه القرارات ذات الطبيعة التشريعية الصادرة عن المجلس، وكأن المجلس في هذا الصدد، يصدر القرارات ويضع اللوائح الدولية ذات الطبيعة التشريعية تاركاً للدول حرية اختيار وسائل وآليات تنفيذها داخلياً<sup>(١)</sup>.

وقد أثارت هذه الممارسات من قبل مجلس الأمن - وكما سلفت الإشارة - تساؤلات عدة من أهمها مدى مشروعيتها وما إذا كان يدخل في اختصاص مجلس الأمن وفقاً للميثاق، بأن يصدر بموجب قرار نصاً تنظيمياً ملزماً لجميع الدول يتصف بالعمومية والتجريد ومستقبلي غير محدد زمنياً

### .Future Oriented

وللإجابة عن هذا التساؤل، يتعين الإجابة، أولاً، عن السؤال التالي: ما هي حدود القيود القانونية المفروضة على مجلس الأمن أثناء مباشرته لاختصاصاته وسلطاته وفقاً لأحكام الميثاق؟ أو بعبارة أخرى، هل هناك قيود أو حدود على سلطات مجلس الأمن، مثلاً في مجال فرض العقوبات أو استخدام القوة أو إدارة الأقاليم بواسطة الأمم المتحدة<sup>(٢)</sup>؟

ويلاحظ أنه إذا كان هذا التساؤل قد ظل محل جدل قديم واسع منذ نشأة الأمم المتحدة، إلا أن نطاقه يتسع كثيراً إذا ما تحدثنا عن دور تشريعي لمجلس الأمن، وذلك لأن هذه القيود تكون في حاجة إلى إعادة اختبار لفعاليتها في ظل التحديات المتزايدة التي قد يفرضها هذا الدور.

(1) A. Marschik, The Security Council as Word Legislator? Theory, Practice and Consequence of an Expanding World Power, working Paper No. 18, New York university: School of Law, Institute for International law and Justice, 2005, Available At: <http://www.iilj.org/papers/>

(2) B. Martenczuk, The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review: What lessons from Lockerbie?, European Journal of International Law, Vol. 10, No. 3, 1999, PP. 517-552.

وجدير بالذكر أن مسألة حدود سلطات مجلس الأمن قد طرحت أمام محكمة العدل الدولية في قضيتين في التسعينيات من القرن العشرين، وتحديدًا في حالي حادثة لوكيربي ١٩٩٢، وحالة جرائم الإبادة الجماعية في البوسنة ١٩٩٣<sup>(١)</sup>.

وينقسم الفقه في هذا الخصوص إلى اتجاهين اثنين: الأول، يضمن أنصاره المشروعية على قرارات مجلس الأمن التي يتخذها وفقاً لسلطاته التقديرية الواردة بالميثاق دون أن تحجمها أية قيود قانونية أو سياسية، على حين يرى أنصار الاتجاه الفقهي الآخر ضرورة خضوع المجلس للرقابة السياسية من جانب الجمعية العامة من خلال تحديدها لميزانية المجلس، وللرقابة القضائية من جانب محكمة العدل الدولية - باعتبارها الجهاز القضائي للمنظمة - في إطار تحقيق التوازن والرقابة بين أجهزة المنظمة<sup>(٢)</sup>.

كما يؤكد هذا الاتجاه الأخير أن هناك العديد من القيود الأخرى التي تحد من سلطان مجلس الأمن، ومن بينها على سبيل المثال: عدم التزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بقرارات المجلس، استخدام الدول دائمة العضوية لحق الفيتو وإعاقة صدور القرارات من المجلس، وما يقابله من فيتو جمعي من جانب الدول غير دائمة العضوية. وهناك، أيضاً، قيود نابعة من الميثاق في ذاته، وتمثل تحديداً في أهداف المنظمة ومبادئها والتي يتعين على المجلس، بل وكافة أجهزة المنظمة، العمل

(١) د. أحمد الرشيدي، سلطات مجلس الأمن في مجال فرض الجزاءات: دراسات لحالة لوكيربي، في: د. إبراهيم العناني آخرون، النظام الدولي في مفترق الطرق... مجلس الأمن وقضية لوكيربي، سلسلة الدراسات القانونية(١)، مركز دراسات العالم الإسلامي/ ماطلة، الطبعة الأولى، إبريل ١٩٩٢؛ وانظر أيضاً، د. أحمد الرشيدي، لوكيربي: الأزمة والحكم، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٤٤، إبريل ٢٠٠١.

(2) Ibid, pp. 517-525.

على تحقيقها. وبشكل عام، يلتزم مجلس الأمن بالقواعد والأحكام العامة للقانون الدولي خاصة ما يتعلق منها بحقوق الإنسان<sup>(١)</sup>.

هذه القيود سألقة الإشارة هي قيود على مضمون أو محتوى القرارات التي تصدر عن مجلس الأمن Substantive Limits. ومعنى ذلك، أن قرارات المجلس تتصف بالمشروعية والقانونية متى جاءت متسقة مع أحكام الميثاق. أما في حالة تعارض قرار المجلس مع أحكام الميثاق أو أي من أهدافه ومبادئه، فيكون على قضاة محكمة العدل الدولية متى عرضت مسألة مشروعية القرار ذي الصلة أمامها أن يحكموا وفقاً لأحكام الميثاق ومبادئه والتي تسمو على قرارات المجلس في ظل الطبيعة الدستورية لهذا الميثاق.

لكن، في المقابل، يثور تساؤل آخر، هو: هل هناك قيود مماثلة فيما يتعلق بالآلية أو الأسلوب أو الطريقة التي يتم بها اتخاذ القرارات من جانب المجلس، على نحو يكفل تحقيق العدالة الإجرائية Procedural Fairness وإعمال مبدأ التناسب Proportional Principle. وهو تساؤل مهم في ظل ما يثور مؤخراً عن غياب الشفافية والدقة عن عملية صنع القرارات داخل المجلس<sup>(٢)</sup>.

---

(1) G. Notte, The Limits of the Security Council's powers and its functions in the International Legal System: Some Reflections, in M. Byers (ed.), The Role of law in International politics: Essays in International Relations and international law, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 321.

(2) Jan Wouters, Jed Odermatt, Reflections on the Law-making Powers of the Security Council, Working Paper No. 109, June 2013; Institute for International Law, Available At: <http://www.iilj.org/papers/>

وترتبط هذه النوعية من القيود كثيراً بالاعتبارات السياسية وتوازنات القوى على المستوى الدولي. فدائماً وأبداً يستهمل مجلس الأمن ما يصدره من قرارات بأنه يأتي اتساقاً مع أحكام وأهداف ومبادئ الميثاق، وعلى الرغم من ذلك، فقد ينطوي إصدار بعض هذه القرارات على إساءة استخدام السلطة من جانب المجلس أو تعسفاً في استعمال سلطاته هذه، وهو ما دفعت به الجماهيرية الليبية أمام محكمة العدل الدولية في حالة حادثة لوكيربي، حيث ذكرت أن: "مضمون قرار المجلس يتفق وأحكام ومبادئ الميثاق وقواعد القانون الدولي، وتم اتخاذ وفقاً للإجراءات الصحيحة، بحيث يبدو القرار ظاهرياً على أنه صحيح Prima Facie، لكنه، في واقع الأمر، ينطوي على إساءة من جانب المجلس في استعمال سلطاته، لأنه يهدف من وراء هذا القرار إلى تحقيق مآرب أخرى Ulterior Purpose".

ويلاحظ أنه في هذه الحالة يقع عبء إثبات إساءة مجلس الأمن لسلطاته، أو عدم شرعيته، على الدولة التي تدعى بعدم الشرعية هذه. وفي ظل حقيقة افتقاد المجتمع الدولي لآليات محددة لتقييم إجراءات صنع القرار واتخاذ داخل المجلس، ومن ثم تقييم مدى موضوعيته وشرعيته أو تناسبه مع الموقف أو الأزمة موضوعه، نقول أنه تظل في ظل هذه الحقيقة سلطات مجلس الأمن غير مهددة وغير مقيدة عملاً بأي قيود إجرائية، ويظل افتراض موضوعية القرار وصحته ومشروعيته وشرعيته قائماً، وعلى الدول، من ثم، الالتزام بمضمون أحكامه على نحو ما ورد به<sup>(١)</sup>.

---

(1) E. Rosand, The Security Council 'as Global Legislator: Ultra Vires: or ultra Innovative? Fordham International Law Journal, Vol. 28, 2005, pp. 542-546.



وبعد أن استعرضنا القيود التي يتعين على مجلس الأمن مراعاتها عند مباشرته لاختصاصاته المختلفة، وبخاصة ما يتعلق منها بحفظ السلم والأمن الدوليين، ننتقل الآن إلى الحديث عن مواقف الفقه الدولي من هذا التطور الجديد ومباشرة المجلس لاختصاصات تشريعية. ويلاحظ، أن الفقه قد انقسم حيال هذا الأمر إلى قسمين، أحدهما انتقد هذا التطور الجديد لمباشرة المجلس لاختصاصاته مقدماً حججاً عدة،<sup>(١)</sup> في حين ساند القسم الآخر من الفقه هذا الدور التشريعي البارز للمجلس مؤكداً مشروعيته وأنه يأتي كاستجابة فعالة وسريعة من المجلس - باعتباره الجهاز الرئيسي المنوط بحفظ السلم والأمن الدوليين - للتعامل مع المشكلات الدولية التي باتت تهدد الجنس البشري بأكمله وتعجز القواعد القانونية الدولية التقليدية عن مواجهتها<sup>(٢)</sup>. وبالمثل ساق أنصار هذا الفريق الفقهي حججاً وتبريرات عديدة نشير إليها فيما يلي.

(1) For example, revise:

- M. Wood, The Interpretation of Security Council Resolutions, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 77, 1998, p.78.
- G. Arangio-Ruiz, On the Security Council's Law-making, Rivista di Diritto Internazionale, Vol. 83, 2000, pp. 609-629.
- K. Zemanek, Is the Security Council the Sole Judge of its Own Legality? In E. Yakope and T. Boumedra, libel' Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui, Belin: Springer Publications, 2009, pp. 627-632.
- M. Happold, Security Council Resolution 1373 and the Constitutionalism of the United Nations, Leiden Journal of International Law, Vol. 16, No.3, 2003, pp. 593-600.
- D. W. Bowett, Judicial and Political Functions of the Security Council and The International Court of Justice, in H. Fox (ed.) The Changing Constitution of the United Nations, London: British Institute of International and Comparative Law, 1997, pp. 73-80.

(2) For example, revise:

- G. Notte, Op, Cit. pp, 318-324.

أ. أولاً، من شأن هذا الدور التشريعي لمجلس الأمن الدولي أن يساعد على توحيد وفرض عالمية قواعد القانون الدولي، ومن ثم تحقيق مزيد من التجانس بين أعضاء الجماعة الدولية. كما أنه خطوة مهمة في مجال دستورية النظام الدولي وسيحدث تغييراً جذرياً في محتواه وهيكله، ولكن يجب إحداث تغييرات أيضاً على مستويات العضوية وعملية صنع القرار داخل المجلس وطريقة التصويت، والرقابة لكي يحقق فاعليته ونجاحه، وعلى هذا النحو يمكن إن هذا التطور في ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته هو تطور مرحب به وبعكس ابتكاراً من جانب المجلس لممارسة هذه الاختصاصات دون تجاوز حدود نطاق سلطاته *Ultra Vires*<sup>(١)</sup>.

ب. التغلب على جمود وبطء قواعد القانون الدولي التقليدية في معالجة المشكلات الدولية المعاصرة، فهذا الدور التشريعي المتصاعد لمجلس الأمن يكفل السرعة في مواجهة المشكلات العالمية التي باتت تهدد الجنس البشري بأكمله<sup>(٢)</sup>.

ج. إن نظام الاتفاقات والمعاهدات كمصدر للقاعدة القانونية الدولية يعاني من إن الالتزام بقواعده لا يكون إلا لمن قبلها من الدول وأشخاص القانون الدولي الأخرى وفقاً لإرادتها الحرة، وذلك

---

- J. E. Alvarez, Judging the Security Council, American Journal of International Law, Vol. 90, No.1, 1996, pp. 22-36.

(1) M. Akram, and S. H. Shah, Op. Cit., pp. 447<sup>m</sup>451; 'Ramses A. Wessel, Informal International Law- Making as a New Form of World Legislation?, International Organizations: Law Review, Vol. 8, 2011, pp. 253-260; And, D. Joyner, The Security Council as a Legal Hegemon, Georgetown Journal of International Law, Vol. 43, 2012, pp. 225-231,- Available At: <http://www.informalaw.org/>

(2)For example, revise: S. Scott, Climate Change and Peak Oil as Threats to International Peace and Security: Is It Time for the Security Council to Legislate? Melbourne Journal of International Law, Vol. 9,2008, P. 495.

إعمالاً لقاعدة "نسبية آثار المعاهدات الدولية"، كما أنه حتى بالنسبة لهذه الأطراف فإنه يمكنها - كأصل عام- الانسحاب متى شاءت من هذه الاتفاقات والتحفظ على أحكامها. وما يعتبره البعض ثغرة حقيقية في نظام المعاهدات، على حين إن الإلزام في حالة قرارات مجلس الأمن ذات الصلة التشريعية هو بالضرورة أوسع نطاقاً لأن مثل هذه القرارات بحكم صدورها من مجلس الأمن باعتباره الجهاز الدولي الرئيسي المسئول عن حفظ السلم والأمن الدوليين، وبموجب اختصاصاته وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، هي موجهة لجميع الدول الأعضاء منها في الأمم المتحدة وغير الأعضاء، ولا تتوقف قيمتها الإلزامية على قبولها من هذه الدول من عدمه. بل إن هذه القرارات، والتي تستمد قيمتها القانونية والإلزامية من ميثاق الأمم المتحدة ذاته باعتباره الدستور الذي يحكم العلاقات في المجتمع الدولي، تكون لها الأولوية في التطبيق حال تعارضها مع الالتزامات الاتفاقية والعرفية المترتبة في حق هذه الدول وإن حازت هذه الأخيرة رضاه الدول وقبولها<sup>(1)</sup>.

وفيما يتعلق بأنصار الاتجاه الرافض لممارسة مجلس الأمن لدور تشريعي عبر إصدارات قرارات ملزمة ذات طبيعة تنظيمية عامة، فلقد استندوا إلى حجة رئيسية لدعم موقفهم، مفادها أن الجمعية العامة للأمم المتحدة هي الجهاز ذو الولاية العامة للمنظمة، وأنها وحدها المنوطة بهذا الاختصاص "التشريعي" على المستوى الدولي، وذلك على اعتبار أنها بمثابة برلمان عام لجميع الدول لمناقشة القضايا الدولية المختلفة، وإتاحة الفرصة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة المشاركة في

(1) Rarnses A., Wessel, Ibid, pp. 253-260, And also: A. Boyle, United Nations Security Council Law-making? Towards a New Role for the Security Council, in: A. Cassese (ed.), Realizing Utopia: The Future of International Law, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 176-181.

مناقشة وإبرام الاتفاقات الدولية متعددة الأطراف التي يعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفقاً لرضاها الحر وإرادتها المستقلة. غير أن الإشكالية الحقيقية، هنا، هي أن الجمعية لا تملك قانوناً ولا عملاً سلطة إصدارات قرارات ملزمة في حق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وإنما يمكنها فقط إصدار توصيات لا تتمتع بوصف الإلزام في معناها القانوني الدقيق، وهو الأمر الذي أدى إلى تقويض سلطة الجمعية عملاً في القيام بهذا الاختصاص التشريعي في معناه المجرد وبغض النظر عن إرادات الدول الأعضاء فيها.

كذلك، يمكن القول إنه من شأن هذا التوسع من جانب مجلس الأمن في ممارسة اختصاصاته على نحو تشريعي أن تخلق توترات ما بين الدول من جانب والمنظمة الدولية من جانب آخر، وهو ما من شأنه التأثير سلباً على النظام القانوني الدولي وحكم القانون على المستوى الدولي، وذلك لأنه - وكما سلفت الإشارة - القانون الدولي التقليدي إنما يقوم على التفاوض وقبول الدول رضاها، في حين إن صياغة القاعدة القانونية عبر قرارات تشريعية صادرة عن مجلس الأمن من شأنها تجاوز مصالح الدول<sup>(١)</sup>.

كذلك، من شأن هذا المسلك من جانب المجلس أن يلحق تغييراً جذرياً في عملية صناعة القاعدة القانونية على المستوى الدولي Law-making Process، والتي لا تزال تقوم على دعامة جوهرية هو "الالتزام الرضائي القائم على الإرادة الحرة للدول ذات السيادة".

(1) J. Wouters, P. De Man, International Organizations as Law Makers, Working Paper, No. 21, March 2009, Leuven Katholieke Universiteit: Leuven Centre for Global Governance Studies; Available At: <http://ghum.kuleuven.be/Alsorevise>: M. Wood, The security Council as a Law Maker, The Adoption of Quasi - Judicial Decisions, in: R: Wolfrum, and V. Rohen (ed.), Developments of International Law in Treaty Making.: New York: Springer Publications, 2005, p. 233.

وعلى هذا النحو، يرى أنصار هذا الفريق أنه إذا كانت المادة ٣٩ من الميثاق قد منحت مجلس الأمن سلطة تقديرية واسعة في تحديد ما إذا كان هناك تهديد أو انتهاك للسلم الدولي أو وقوع عدوان من عدمه، اتخذ التدابير الضرورية والإلزامية من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، فإن هذه التدابير هي تدابير مادية مؤقتة، ولكن لم تمنح مجلس الأمن سلطة وضع قواعد عامة تطبق على كل عمل قد يحصل في المستقبل.

كما أنه من المستقر عليه، في هذا الخصوص أيضاً، إن سلطات مجلس الأمن وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق هي سلطات ذات طبيعة تنفيذية Executive Nature، بمعنى أن المجلس يمكنه اتخاذ مثل هذه الإجراءات وإصدار قرارات ملزمة في نطاق اختصاصه فقط في حالة ما إذا كان يواجه أزمة معلومة أو محددة Case – by- Case Basis and in a reactive manner/ take concrete measures to address concrete crises وليس في إطار تدابير استباقية، حيث لم يكن له أن يشرع للمستقبل أو يتخذ قرارات تتسم بالعمومية. وبالنظر إلى طبيعة التشريع والذي هو إنتاج لقواعد عامة ملزمة، فإن قرارات مجلس الأمن على هذا النحو تخرج عن نطاق حكم المادة ٣٩ من الميثاق<sup>(١)</sup>.

وفي مقابل ذلك، فند أنصار الفريق الفقهي الآخر المؤيد لمشروعية وضروة الدور التشريعي لمجلس الأمن وإيجابياته هذا الرأي بالقول إن اختصاصات مجلس الأمن وفقاً لنص المادة ٣٩ من الميثاق يشمل ليس فقط استعادة السلم والأمن الدوليين وإنما أيضاً حفظهما بداءة، وهو ما يعني

(1) T. Gill, Legal and Some Political Limitations on the Powers of the United Nations Security Council to Exercise its Enforcement Powers Under Chapter VII of the Charter, Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 26, 1995, p. 42.

سلطة المجلس في اتخاذ تدابير استباقية أو وقائية عامة ملزمة للحيلولة دون وقوع تهديد أو انتهاك للسلم والأمن الدوليين أو وقوع العدوان. ومن ذلك على سبيل المثال، العقوبات التي يتخذها المجلس بعد وقوع العدوان أو انتهاك السلم الدولي تكون ذات طبيعة عامة تهدف إلى حفظ السلم الدولي في المستقبل *General Applicability*، وفي قرارات المجلس بصدد مكافحة الإرهاب الدولي خير تطبيق. ومن هنا، فإن اختصاصات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين يمكن في الحقيقة أن ينتج عنها اتخاذ المجلس لإجراءات محددة أو عامة تتجاوز حدود أزمات أو وقائع محددة لمواجهة القضية أو المشكلة بشكل عام، وأن المجلس بإصداره لمثل هذه القرارات ذات الطبيعة التشريعية العامة لا يكون متجاوزاً لحدود اختصاصاته وفقاً لأحكام الميثاق *Ultra Vires*<sup>(١)</sup>.

ومما هو جدير بالملاحظة إن اختصاص المجلس على هذا النحو يتقاطع مع اختصاص المجلس فيما يتعلق بتهديد السلم، فعندئذ يكون للمجلس سلطة اتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تدابير لتحديد مصدر التهديد أو احتوائه أو القضاء عليه. وفي ظل حقيقة أن هذا التهديد ليس بالضرورة شيء ملموس أو محدد المعالم، يمكن لهذه التدابير والحال كذلك أن تكون عامة في طبيعتها.

خلاصة القول، إذن، وفقاً لأنصار الاتجاه المنادي بمشروعية هذا الدور التشريعي لمجلس الأمن، إن اختصاصات المجلس وفقاً لنص المادة ٣٩ ليست تنفيذية فردية علاجية *Individualized and reactive* ولكنها يمكن أيضاً أن تكون تشريعية عامة وقائية *General and Constructive*. بل أكثر من هذا، فإن المادة ٣٩ ذاتها هي التي تقدم الأساس القانوني لممارسة مجلس الأمن لاختصاصات شبه تشريعية.

(1) E.Rosand, Op. Cit., pp. 548.

واستطراداً، يرى أنصار هذا الفريق الفقهي أن لفظ Measures في المادة ٣٩ قد جاء عاماً بحيث يشير إلى كافة الإجراءات والتدابير التي يمكن للمجلس أن يتخذها في حدود نطاق اختصاصه. وبالتالي، فإن القرارات ذات الصبغة التشريعية للمجلس تكون بذلك مشمولة في نطاق الإجراءات والتدابير measures التي يحق للمجلس اتخاذها في حدود اختصاصاته، حيث لم تورد المادة ٤١ من الميثاق أية قيود على التدابير التي يمكن للمجلس أن يتخذها. صحيح أنها ذكرت بعض من هذه التدابير لكنها وردت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

وبلاحظ، في هذا الشأن، أنه وإن كانت قرارات مجلس الأمن ذات الطبيعة التشريعية يمكن إدراجها في نطاق حكم المادة ٤١ من الميثاق، إلا أن الحال ليس كذلك بالنسبة للمادة ٤٢ منه، وذلك لأن هذه القرارات ليست بتدابير عسكرية.

وبناءً على ما تقدم، تحول التساؤل من بحث: هل يحق لمجلس الأمن أن يشرع وهو الجهاز التنفيذي في الأمم المتحدة Whether the SC may legislate؟، ليصبح: كيف لمجلس الأمن أن يباشر سلطاته التشريعية اتساقاً مع أحكام الميثاق وعلى سند من القانون صحيح How it may do so بل أكثر من ذلك، ما أثر هذا الدور التشريعي على المصادر الأخرى للقاعدة القانونية الدولية والتي وردت في نص المادة ٣٨/أ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية؟ وفي حالة تعارض الالتزامات المترتبة على قرار تشريعي ملزم صادر عن مجلس الأمن مع الالتزامات القانونية الأخرى الاتفاقية أو العرفية أو تلك التي تستقي مصدرها من المبادئ العامة للقانون أيهما

تكون له الأولوية في التطبيق؟ أو في تساؤل آخر، ماذا عن شرعية هذا الدور وماذا عن مدى قبوله من جانب الدول المستقلة ذوات السيادة؟<sup>(١)</sup>.

ولمعرفة مدى توافر هذا القبول من عدمه، ودرجته يتعين البحث في أمرين: مسألة التمثيل داخل المجلس Representativeness، ومسألة الفصل بين السلطات والتوازن والرقابة فيما بينها Checks Balances. فمعلوم، أن اتساع نطاق العضوية والتمثيل داخل المجلس إذا ما اقترن بمزيد من الانفتاح والتشارك في عملية اتخاذ القرار داخل المجلس من شأنه أن يكسب هذه القرارات مزيداً من الشرعية والقبول من جانب الفاعلين الدوليين. كما أن تحقيق هذه الشرعية تتطلب نمطاً مغايراً للتصويت لا يكون لحق الاعتراض أو الفيتو محل فيه، وهو ما يحيلنا إلى ما أثير خلال العقدتين الأخيرين من جدل قانوني وسياسي عن ضرورات إصلاح الأمم المتحدة وبخاصة مجلس الأمن.

أما الأمر الآخر الذي يتعين مناقشته عند بحث مسألة شرعية قرارات مجلس الأمن، وكما سلفت الإشارة، هو مبدأ التوازن والرقابة على أعمال المجلس، ونقصد بها هنا، الرقابة القضائية من جانب محكمة العدل الدولية باعتبارها الجهاز القضائي لمنظمة الأمم المتحدة على أعمال مجلس الأمن بصفته الجهاز التنفيذي للمنظمة. وعلى الرغم من أن هذا الأمر يخرج عن نطاق هذه الدراسة، إلا إنه يمكن الإشارة بإيجاز إلا أن ميثاق الأمم المتحدة قد جاء خلواً من أية إشارة - سواء صراحة أو ضمناً- لهذا الدور الرقابي لمحكمة العدل الدولية على أعمال المجلس، وبالإضافة إلى أن النظام القانوني الدولي القائم لا يزال متمسكاً ومتحيزاً لفكرة الرضائية في عملية صياغة الالتزامات الدولية استناداً إلى الإرادة الحرة للدول، إلا أنه عملاً، تمكنت المحكمة من ممارسة هذا الدور الرقابي

(1) (P.C.szasz, Op.Cit., pp. 901-905.



على أعمال مجلس الأمن وغيره من أجهزة المنظمة، وذلك في معرض تفسيرها- في مناسبات عديدة- لأحكام الميثاق، وبخاصة ما يتعلق منها باختصاصات وسلطات هذه الأجهزة الدولية<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### اتجاهات الفقه في تبرير الوظيفة التشريعية لمجلس الأمن

#### أولاً: الوظيفة التشريعية لمجلس الأمن سندها الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم

##### المتحدة:

يرجع أنصار هذا الاتجاه السند القانوني لمباشرة مجلس الأمن وظيفة تشريعية إلى الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة، والسلطات التقديرية الواسعة التي منحها للمجلس كي يتمكن من الاضطلاع باختصاصه الأصيل في حفظ السلم والأمن الدوليين.

وتجدر الإشارة، ابتداءً، إلى أن الوثيقة القانونية التي تنشأ بموجبها المنظمة الدولية أياً ما كان الوصف الذي يطلق عليها- ميثاق أو دستور أو معاهدة أو نظام أو عهد،.. الخ- إنما تحتل أهمية كبرى في إطار النظام القانوني للمنظمة الدولية، حيث تعتبر المصدر الرئيسي لذلك النظام، فهي التي تنطوي على كافة القواعد المتعلقة ببنیان المنظمة، وقواعد تسيير نشاطها، وحدود ذلك النشاط. كما أن هذه الوثيقة هي التي تضع الأصول العامة وتحدد السلطات التي يمكن أن يجري من خلالها وضع

(١) لمزيد من التفاصيل حول تكييف اختصاص المحكمة بتفسير أحكام الميثاق، وبعض أبرز القضايا التي عرضت أمامها وفسرت فيها اختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، راجع: د. أحمد الرشدي، الوظيفة الافتائية لمحكمة العدل الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٢-٣٨٢.

قواعد قانونية تفصيلية في المستقبل بواسطة الأجهزة الرئيسية للمنظمة. وتسمو هذه الوثيقة المنشئة على ما عداها من القواعد القانونية الأخرى الخاصة بالمنظمة<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من الجدل الفقهي المثار حول الطبيعة القانونية للمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ما بين النظر إليها باعتبارها معاهدة دولية ذات طابع خاص، أو النظر إليها باعتبارها ذات طابع دستوري، فإن الرأي الراجح فقهاً هو أن هذه المواثيق المنشئة هي دساتير في معناها الموضوعي ومعاهدات في معناها الشكلي. وذلك، لأنه وإن كان صحيحاً أن المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية تأخذ شكل المعاهدات الدولية، إلا أنها - مع ذلك - تتميز بمجموعة من الخصائص والصفات التي تفرد لها شيئاً من الخصوصية عن المعاهدات الدولية في معناها التقليدي وترفعها إلى مصاف الدساتير، ومن أهم هذه الخصائص، على سبيل المثال، أن المواثيق المذكورة إنما تعقد - عادةً - لمدة غير محدودة، وتقيم مجموعة من الأجهزة التي تمارس اختصاصات وسلطات متنوعة. على أن أهم ما تتميز به المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية، هو ذلك الاتجاه نحو إعطاء قواعدها نوعاً من السمو على غيرها من القواعد الدولية التي تكون الدول الأعضاء قد التزمت بها من قبل بموجب اتفاقات سارية. وهو الأمر الذي عبرت عنه المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، والتي نصت على أنه: "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق"<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام: القاعدة الدولية، الإسكندرية: كلية الحقوق، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٥، ص ١٣٤.

(٢) لمزيد من التفاصيل، راجع: د. محمد طلعت الغنيمي، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٢.

وفيما يتعلق بمنظمة الأمم المتحدة، فيتجلى الطابع الدستوري للميثاق المنشئ للمنظمة في مظاهر عديدة، منها بصفة خاصة، ما ورد نصه في الفقرة السادسة في المادة الثانية، والتي جاءت على النحو الآتي: "تعمل الهيئة على أن تسيّر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي". وهو ما يبين حرص واضعي الميثاق على جعل المبادئ الواردة بالميثاق ملزمة لجميع الدول الأعضاء منها في المنظمة وغير الأعضاء، وذلك لأهمية هذه المبادئ في تنظيم علاقات المجتمع الدولي ككل من جانب، ولأنها تكفل الحد الأدنى من الحفاظ على السلم والأمن الدوليين من جانب آخر<sup>(١)</sup>.

وينظره فاحصة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، يتبين أن سلطات مجلس الأمن على النحو المتقدم، تتضاعف وتتسع إذا ما أعملنا "نظرية السلطات الضمنية"، التي استقرت في أحكام كل من القضاء والممارسة الدوليين. وقوام هذه النظرية هو أنه عندما تنشأ أوضاعاً جديدة يعترف للمنظمات بمباشرة الاختصاصات الضمنية التي لم ترد صراحة في الميثاق المؤسس للمنظمة، واستخلاصها ضمناً باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها على أساس افتراض أن الدول عندما قررت إنشاء هذه المنظمة، إنما قررت لها في ذات الوقت كل ما يلزم من اختصاصات تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة ويتيح الفرصة للمنظمات الدولية من أجل تحقيق استقلالية شبه كاملة تجاه الدول، ومن ثم يختفي أي دور فعال للدول تجاه المنظمات الدولية. ومن أبرز تطبيقات هذه النظرية، قرار الاتحاد من أجل السلام الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

(١) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٥.

وعلى هذا النحو، عدا بمجلس الأمن في إطار اضطلاعهم بمسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين متمتعاً بسلطات تقديرية واسعة في ما يتعلق بتكييف الوضع القائم وتحديد متى يعتبر نزاعاً دولياً أو عدواناً يهدد السلم والأمن الدوليين ومتى لا يعتبر كذلك، وفقاً لنص المادة ٣٩ من الميثاق، وهي السلطات التي مكنته من مباشرة وظيفة تشريعية بإصدار قرارات عامة مجردة غير مقيدة بواقعة محددة للوقاية من تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما.

ثانياً: اختصاص مجلس الأمن بإصدار قرارات ملزمة ذات طابع تشريعي يرجع إلى طبيعة ظاهرة التنظيم الدولي في ذاته.

إذا كان القانون الدولي العام قد قام في ظل مجتمع الدول على مبدأ التعايش في تلك الفترات التي لا يحدث فيها الصراع بين الدول، أي في أوقات السلم، فإن قانون التنظيم الدولي المعاصر يقوم على أساس مبدأ التعاون. وقد أدت التطورات المتعاقبة التي طرأت على المجتمع الدولي، وعلى قانون التنظيم الدولي، إلى ظهور مبدأ التضامن الدولي. كما أن التنظيم الدولي الإقليمي الذي ينشأ في إطار بعض الجماعات الدولية قد أخذ بمبدأ التكامل حيث استهدف في بعض الأحيان تحقيق التكامل بين الدول التي تنتمي إلى جماعة دولية بعينها، مثلما هو الحال بالنسبة للاتحاد الأوروبي حالياً.

ومعلوم، أن الدول في المجتمع الدول ظلت تتمسك بأهداف المفهوم المطلق لمبدأ السيادة إلى أبعد الحدود، وتحرص على تأكيد انتفاء وجود السلطة التي تعلو على سلطات الدول، وبالتالي فقد احتفظت كل دولة بالحقوق المطلق في الالتجاء إلى استخدام القوة كلما تراءى لها ذلك، دون أن يرد

على سلطتها المطلقة في هذا الصدد أي قيد، فكان للدول طبقاً لقواعد القانون الدولي التقليدي الحق في استخدام القوة للحصول على ما تراه حقاً لها<sup>(١)</sup>.

وعندما فرضت فكرة المجتمع الدولي ذاتها، نشأت مبادئ جديدة مؤداها خضوع الدولة لحكم القانون، وإعلان عدم مشروعية الحرب، وإقامة الأجهزة ووضع التنظيمات اللازمة لفض المنازعات الدولية بالأساليب السلمية، ووضع الشروط الكفيلة بتحديد المعتدي لتعرف الجماعة الدولية ضد من توجه وتكتل جهودها الجماعية، وتنظم الإجراءات الجماعية الفعالة التي تضمن احترام التزامات المجتمع الدولي الجديد، وعقاب العدوان عن طريق عمل عالمي مشترك يتم باسم المجتمع الدولي، وتشارك فيه كل الدول الأعضاء.

وهكذا، ارتبطت فكرة المجتمع الدولي بفكرة خضوع الدول للقانون، والتي برزت بوضوح من خلال استقرار بعض المبادئ الأساسية التي تعد إلى جانب اعتبارها مظهراً لقبول الدول الخضوع لحكم القانون، أسساً يقوم عليها البنيان التنظيمي للمجتمع الدولي المعاصر، ونعني بهذه المبادئ، مبدأ تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية، ومبدأ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ومبدأ التضامن الدولي في مواجهة العدوان<sup>(٢)</sup>.

وفي ضوء ما تقدم، يجد أنصار هذا الاتجاه الفقهي في طبيعة فكرة التنظيم الدولي في حد ذاتها سنداً لمباشرة أجهزة المنظمات الدولية لوظيفة تشريعية تفوق رضاء الدول، وتكفل تحقيق التجانس بين أشخاص الجماعة الدولية، وتكفل أيضاً، خضوعهم على قدم المساواة لقواعد القانون الدولي،

(١) د. محمد طلعت الغنيمي، مرجع سبق ذكره، ص ٧.

(٢) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٢.

ولو في مجالات محددة ينحسر فيها ما يعرف بنطاق الاختصاصات الداخلية المطلقة للدولة، أو نظرية "المجال المحجوز".

ثالثاً: الوظيفة التشريعية لمجلس الأمن هي تعبير عن الإرادة الذاتية للمنظمة الدولية وعن

التوافق العام Consensus داخلها:

يرتبط بهذا الأمر عنصر الإرادة الذاتية كأحد العناصر المميزة للمنظمات الدولية، فمن المتعين أن تمارس المنظمة الدولية إرادة مستقلة و متميزة عن إرادات الدول الأعضاء، ولا تكون تلك الإرادة صحيحة بطبيعة الحال إلا حيثما يجري تكوينها والتعبير عنها وفقاً للقواعد الواردة في الميثاق المنشئ للمنظمة، وفي حدود النظام الذي تضعه هذه القواعد. وتختلف المنظمة الدولية على هذا النحو عن المؤتمر الدولي والذي يحقق أغراضه من خلال إرادات الدول الأعضاء المعبر عنها من مندوبيها، ومن ثم، لا تكون قرارات المؤتمر الدولي ملزمة إلا للدول التي وافقت عليها فقط. والواقع، أن هذه الإرادة الذاتية التي يتعين توافرها لإمكان القول بقيام المنظمة الدولية، تعد أمراً وثيق الصلة بالشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها هذه المنظمة<sup>(١)</sup>.

وفي ضوء ما سلفت الإشارة إليه من أن أولى خصائص التشريع هو صدوره عن جهة مختصة تعبيراً عن إرادتها الذاتية المنفردة، فإن إصدار مجلس الأمن الدولي لقرارات ملزمة ذات طبيعة تشريعية مؤخراً، إنما هو تعبير عن الإرادة الذاتية لمنظمة الأمم المتحدة مستقلة في ذلك عن إرادات الدول الأعضاء فيها ورغبتهم. صحيح أن مجلس الأمن ووفقاً لأحكام الميثاق، هو الجهاز التنفيذي

(١) د. صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص ١٩٩، وانظر أيضاً، مصطفى أحمد فؤاد، النظرية العامة للتصرفات الدولية الصادرة عن الإرادة المنفردة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٤، ص ٢٦-٣٢.

للمنظمة، والجمعية العامة هي الجهاز ذو الولاية العامة المنوط به الوظيفة التشريعية داخل المنظمة، إلا أنه وبالنظر إلى الاختصاص الأصيل للمجلس في تحمله التبعات الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين، وبالنظر، أيضاً، إلى السلطات التقديرية الواسعة التي منحت له في هذا الخصوص، يمكن للمجلس أن يباشر وظيفة تشريعية استثنائية متى اقتضت حاجة الجماعة الدولية لذلك ووفق الضوابط والقيود الموضوعية والإجرائية المختلفة المنصوص عليها، صراحة أو ضمناً، في الميثاق وأقرتها الممارسة الدولية<sup>(١)</sup>.

رابعاً: الاختصاص التشريعي للمنظمات الدولية بإصدار قرارات ملزمة Obligatory

#### :Resolutions

كما سلفت الإشارة، تتمتع المنظمات الدولية بسلطة التعبير عن إرادتها الذاتية بوصفها كياناً متميزاً من خلال إصدار قرارات تدرج في قيمتها القانونية ما بين الإلزام وعدم الإلزام. وفيما يتعلق بمجلس الأمن، فالعبرة هنا ليست بطبيعة القرار المعنى سواء تنفيذية أم تشريعية، لكنها بالجهة المختصة بإصدار قرارات ملزمة في الشأن الخارجي، ومعلوم، أن هذا الأمر هو اختصاص فريد لمجلس الأمن وحده دون غيره من أجهزة الأمم المتحدة والتي لا تملك سوى سلطة إصدار توصيات غير ملزمة في الشأن الخارجي، ويقتصر وصف الإلزام في أعمالها على القرارات الداخلية الخاصة بتسيير عملها<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر: نايف محمد العليمات، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٨٣-١٩٥.

(٢) بو يحيى جمال، المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والتوجهات الجديدة لتكوين قواعد القانون الدولي، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري- تيزي وزو: كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ٧٩.

خامساً: السلطات التشريعية لمجلس الأمن هي من قبيل النشاط السلوكي لمنظمة الأمم المتحدة ككل:

على اعتبار إن ما اصطلح على تسميته النشاط التشريعي والنشاط التنفيذي والنشاط القضائي لا يتوفر إلى في إطار القانون الوطني لكل دولة، والذي يتسم بمركزية سلطاته، على حين إنه دولياً، وتحديدًا على مستوى المنظمات الدولية يكون الحديث- في مقابل ذلك وفي ظل عدم مركزية السلطة في المجتمع الدولي- عن نوعين من النشاط، أولهما: النشاط السلوكي، ويشمل سلطات أجهزة المنظمة الدولية في إصدار قرارات ملزمة، وإبرام اتفاقات دولية، والسعي نحو تنفيذ قراراتها وفرض احترامها على الدول الأعضاء من خلال فرض العقوبات على الإخلال بها)، والنشاط الآخر، هو النشاط المادي أو العملي، ويشمل كل ما يتعلق بتسيير المنظمة وإرادة مواردها، ووضع البرامج والموازنات لتحقيق أهدافها). كما أنه من الجدير بالملاحظة أنه لا انفصال بين نوعي النشاط المذكورين، وذلك أن النشاط العملي أو المادي في حاجة إلى نشاط سلوكي على أساسه يتم ممارسة النشاط الأول، والنشاط السلوكي هو الآخر في حاجة في بعض الفروض إلى نشاط عملي/ مادي حتى يتمكن من إنتاج آثاره المرجوة.

ولتوضيح ما تقدم، نشير إلى أنه من النشاط السلوكي لمجلس الأمن مثلاً، اختصاصه بتحديد متى يكون هناك إخلال للسلم والأمن الدوليين، ومن ذلك أيضاً توسيع نطاق مفهوم "حفظ السلم والأمن الدوليين" في الإعلان الرئاسي الصادر عنه في ١٩٩٢، ليشمل كل من الإرهاب وتلويث



البيئة. ولكن من الأنشطة المادية للمجلس، على سبيل المثال، الطلب من الجمعية العامة بتخصيص جزء من ميزانية المنظمة لإرسال قوات لحفظ السلام في مناطق الصراع المختلفة.

### المبحث الثالث

## قرارات مكافحة الإرهاب كنموذج تطبيقي للطابع التشريعي

### لقرارات مجلس الأمن

سيلقي هذا المبحث الضوء على قرارات مكافحة الإرهاب التي أصدرها مجلس الأمن عقب أحداث الهجمات الإرهابية التي تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية في الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١، كنموذج تطبيقي للطابع التشريعي المستحدث لقرارات المجلس. على أن يسبق ذلك، أولاً، التعريف بمهية الظاهرة الإرهابية وأسبابها وصورها، وبدء اهتمام مجلس الأمن بها والنظر إليها باعتبارها أحد مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين. ومن ثم، ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يتناول أولها التعريف بمهية الظاهرة الإرهابية، ويخصص ثانيها لبيان تداعيات أحدث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١، وبخاصة بناء تحالف دولي لمكافحة الإرهاب، على حين يعرض المطلب الثالث لبدء تدخل مجلس الأمن لمكافحة الإرهاب كمصدر لتهديد السلم والأمن الدوليين، وكيفية هذا التدخل وملاحمه. وذلك، على النحو التالي.

## المطلب الأول

### الإرهاب: الظاهرة والماهية

تشكل الظاهرة الإرهابية واحدة من أخطر التحديات التي تواجه العلاقات الدولية المعاصرة، وهي ظاهرة انتشرت وتفاقت منذ ستينيات القرن العشرين مما دعا البعض إلى وصفها بالظاهرة التي أصبحت تهدد سلم العالم وأمنه واستقراره في الصميم. ولعل أكثر صور الإرهاب الدولي خطورة هو الإرهاب الذي ترعاه بعض الدول والحكومات وتؤازره بكل وسائل الدعم في الوقت الذي تتصل فيه من مسؤولياتها الدولية عنه. ورغم الإجماع الدولي الواسع على خطورة ظاهرة الإرهاب، فإن إجماعاً مماثلاً حول أسبابها ودوافعها غير متحقق، مما حال دون إيجاد جبهة دولية منظمة يمكنها أن تتصدى لهذا التحدي بالدرجة المطلوبة من الفاعلية والحسم. ويتم من خلال هذا المطلب تناول موضوع ظاهرة الإرهاب من جوانبها المختلفة.

### أولاً: تعريف الإرهاب:

بادئ ذي بدء، تجدر الإشارة إلى عدة ملاحظات حول الظاهرة الإرهابية:

١- إن الإرهاب ظاهرة إنسانية تاريخية، حدثت ضد الأنبياء والمصلحين والثوار، كما حدثت مع أصحاب أنماط من التمرد على القوانين واستقرار المجتمعات، وضد المستعمر والغازي، وأثناء الحروب، وفي معسكرات الاعتقال للسياسيين والعسكريين.

٢- إن الإرهاب ظاهرة ديناميكية متطورة تختلف صورها وأشكالها وأمناطها ودوافعها اختلافاً زمنياً ومكانياً، فزمنياً يتباين الإرهاب من فترة لأخرى في المكان الواحد. وتباين في الزمان

الواحد من مكان لآخر، كما يتباين الثقافات القائمة في مجتمع دون آخر أو حضارة دون أخرى.

٣- إن الإرهاب ظاهرة عالمية تعرفه دول ومناطق عديدة في العالم، وبالتالي فهو مرتبطاً بجنس دون غيره، أو بمعتقد ديني معين دون سواه، أو بمنطقة جغرافية محددة دون غيرها من المناطق<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من خطورة هذه الظاهرة، إلا أن الفقه الدولي لم يستقر بعد على تعريف محددة لمفهوم الإرهاب، إلا أنه يمكن القول إن الإرهاب في اللغة: من أربى فلاناً أي خوفه وفزعته، ورهب الشيء أي خافه.

والإرهابيون، هو وصف يطلق على الذين يسلكون سبل العنف والإرهاب لتحقيق أهدافهم السياسية<sup>(٢)</sup>.

ويعرب الإرهاب في الموسوعة السياسية بأنه: "استخدام العنف غير القانوني أو التهديد به بأشكاله المختلفة كالالاغتيال والتشويه والتعذيب والتخريب والنسف بغية تحقيق هدف سياسي معين"<sup>(١)</sup>.

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع: عبد الناصر حريز، الإرهاب السياسي.. دراسة تحليلية، القاهرة: مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، ١٩٩٦؛ د/ خليل فاضل، سيكولوجية الإرهاب السياسي، القاهرة، دار الطباعة المتميزة، ١٩٩١؛ د/ حسنين توفيق إبراهيم، الإرهاب: قضايا وتساؤلات، بحث غير منشور، جامعة القاهرة.

(٢) محمود محمد حسن، مفهوم الإرهاب وكيفية معالجته في التشريع الإسلامي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الثالث: المواجهة التشريعية لظاهرة الإرهاب على الصعيدين الوطني والدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٨.

أما في قواميس اللغة الإنجليزية، فإن كلمة Terror ترجع في أصولها إلى الفعل اللاتيني Ters والذي يعني الترويع والرعب والهول وتدور معظم مشتقاته حول هذه المعاني. فلقد جاء في قاموس المورد عن كلمة Terror أنها تعني رعب أو ذهل بفضاعة (كفعل)، وكمصدر هو كل ما يوقع الرعب في النفوس من مظهر رهيب أو مصدر قلق، شيء مروع. أما كلمة Terrorist، فتعني إرهابي و Terrorize فإنها تعني يرهب، يروع، يكره<sup>(٢)</sup>.

وترتيباً على ما تقدم، يمكن تعريف الأعمال الإرهابية بأنها تشمل: "جميع الأفعال التي ترمي إلى إيجاد حالة ذعر وترتكب باستخدام وسائل كالأدوات المفجرة والملتهبة والمنتجات السامة أو المحروقة أو العوامل البوائية والميكروبية التي شأنها أن تحدث خطراً عاماً". وعلى ذلك، يعتبر من قبيل الأعمال الإرهابية كل فعل يتوخى الاعتداء على أمن الدولة الداخلي أو النظام العام أو السلامة الاجتماعية، فيرمى إلى تخريب وتعطيل الأشغال العامة والمصانع والأبنية العسكرية والكنائس والأماكن الدينية والمتاحف والمكتبات والمحفوظات وممتلكات الدولة والأفراد والجسور والسدود. والمرافئ والقنوات وسبل النقل والمواصلات والاتصالات وخطوط الشبكات الكهربائية والهاتفية والمناجم ومصانع البارود ومستودعات المحروقات على كافة أنواعها والبواخر والطائرات والكوارث الطبيعية التي تنشأ عن ذلك، ولاسيما الإحراق والإغراق والقتل، وذلك نظراً للمواد المتفجرة والخانقة وغير ذلك من المواد الفتاكة بالإنسان<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد الوهاب الكيالي، كامل الزهيري، الموسوعة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٠، ص ٣.

(٢) عبد الناصر حريز، مرجع سبق ذكره؛ منير البعلبكي، قاموس المورد، بيروت: دار الملايين للعلم، ٢٠٠٢.

(٣) نزيه نعيم شلال، الإرهاب الدولي والعدالة الجنائية، بيروت: د.ن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ١٨.

ولقد قدمت لجنة الإرهاب الدولي التابعة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٠ تعريفاً آخر للإرهاب مؤداه أن الإرهاب هو استراتيجية عنف محرم دولياً، تحفزها بواعث عقائدية، وتتوخى إحداث عنف داخلي مرعب داخل شريحة للقيام بدعاية لمطلب أو مظلمة، بغض النظر عما إذا كان مقترفو العنف يعملون من أجل أنفسهم أم بالنيابة عن دولة من الدول<sup>(١)</sup>. غير أن أهم ما يميز الإرهاب الدولي عن غيره من مظاهر الإرهاب الأخرى، العناصر الخمسة التالية:

١- الاستخدام المنظم للعنف: من أهم ما يميز ظاهرة الإرهاب الدولي هو التنظيم والتخطيط المسبق- وإن كان عنصر التنظيم موجوداً حتى في الجرائم العادية - إلا أنه في مجال الإرهاب الدولي يتميز بالدقة في التخطيط، وطبيعة الوسائل المستخدمة والمعتمدة على التكنولوجيا والذي ينتج عنه عنف شديد.

٢- دوافع الإرهاب: هناك اتفاق على أن جريمة الإرهاب الدولي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالدوافع السياسية، حيث تكاد تكون عند الفئة الأعظم من الفقهاء- وخاصة الغربيين منهم- الدافع الوحيد لارتكاب الفعل الإرهابي الدولي. ويتعين الإشارة، هنا، إلى أن هذه الدوافع السياسية ليست بالدوافع الوحيدة من وراء ارتكاب الأعمال الإرهابية كما سنشير لاحقاً<sup>(٢)</sup>.

(١) أحمد الرشدي ونضال عوده، مفهوم الإرهاب وحق الشعب الفلسطيني في المقاومة، التقرير الاستراتيجي، الأردن: مركز دراسات الشرق الأوسط، ص ١٧.

(٢) مشهور بخت عبد الله العريمي، الشرعية الدولية لمكافحة الإرهاب، رسالة ماجستير، القاهرة: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٤، ص ١٢.

٣- حالة الرعب المتولدة عن العمل الإرهابي: حيث عادةً ما يقترب الإرهاب الدولي بطابع الحشوية لإثارة الرعب والفرع في نفوس الفئة الأكبر من المجتمع الإنساني، نظراً لطبيعة العمل الإرهابي.

٤- عنصر عدم المشروعية: الإرهاب الدولي هو عنف مجرم غير مشروع حيث لا يستند إلى أساس قانوني أو شرعي يبرر الإقدام عليه، فهو يجد ذاته يشكل جريمة دولية، وهذا على خلاف الكفاح المسلح الذي تقوده أو تخوضه الشعوب الخاضعة للاستعمار أو الاحتلال، والذي يعد شرعياً ومشروعاً، ونصت عليه معظم المواثيق الدولية كما سنرى لاحقاً.

٥- عنصر الدولية، حيث عادة ما يتسم الإرهاب الدولي بالاختلاف بين جنسية الفاعلين والضحايا وتعداد مصادر التمويل، وتهديد للسلم والأمن الدوليين<sup>(١)</sup>.

غاية ما تقدم، إن الإرهاب الدولي هو "ذلك العنف الممارس من قبل فرد أو جماعة أو دولة بشكل منظم، وغير مشروع وذلك بدافع سياسي أو أيديولوجي يتولد عنه حالة من الرعب والفرع، وتتعدى آثاره حدود الدولة الواحدة".

### ثانياً: أسباب الإرهاب:

مما لا ريب فيه أن هناك أسباباً ودوافع كثيرة وراء تصاعد أعمال الإرهاب. وقد عرضت الأمم المتحدة لأسباب ودوافع ظاهرة الإرهاب في دراسة تحليلية عن الإرهاب الدولي عام ١٩٧٩، باعتبار

(١) المرجع السابق، ص ١٢، ١٣.

أنه ليس من المقبول إدانة الإرهاب، دون دراسة الأسباب والدوافع المؤدية إليه، وقد تمت الموافقة على أن يكون عنوان هذه الدراسة، هو: "دراسة الأسباب الكامنة وراء أشكال الإرهاب وأعمال العنف". ومهما تكن هذه الدوافع والأسباب، فإنه من الجدير بالذكر القول إن هذه الدوافع لا يمكن حصرها أو معرفتها بالكامل، فهناك بعض العمليات الإرهابية التي لا نستطيع الوصول إلى دوافعها أو حتى أسبابها، إما بسبب وفاة مرتكبيها في العملية الإرهابية، أو لأن سلطات التحقيق لم تستطع استخلاص أسباب العملية ودوافعها<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من ذلك، يمكن القول إن دوافع الإرهاب أو أسبابه وبواعثه، قد تكون سياسية أو اقتصادية أو تاريخية أو شخصية أو غير ذلك...

أ- الدوافع السياسية: غالباً ما يكون الدافع وراء العمليات الإرهابية وأعمال العنف، دافعاً سياسياً حيث تقف الدوافع السياسية خلف الكثير من الأعمال الإرهابية التي ترتكب في مناطق شتى من العالم. ومن أمثلة ذلك، أعمال العنف والإرهاب التي ترتكب بغرض تنبيه الرأي العام العالمي إلى مشكلة سياسية أو اجتماعية (الفرقة العنصرية مثلاً)، أو الاحتجاج على سياسة يتبعها بلد ما، أو الرغبة في إنزال الضرر بمصالح دولة معينة أو برعاياها نظراً لمواقفها السياسية المنحازة أو غير العادلة، أو رغبة في إنقاذ حياة بعض المناضلين من الرفاق المتعقلين.

(١) جمال زايد هلال أبو عين، مرجع سبق ذكره، ص ٣١، ٣٢.

فقد يقوم فرد أو أكثر باختطاف طائرة والاحتفاظ بركابها وملاحيتها كرهائن بقصد المساومة من أجل تحرير بعض الرفاق المعتقلين في سجون دولة معادية أو في سجون دولة أخرى بسبب أنشطتهم الثورية. وتعد الولايات المتحدة من أكثر الدول استهدافاً للعمليات الإرهابية، وذلك بسبب سياسات القهر والهيمنة التي تتبعها تجاه الدول والشعوب الضعيفة، بالإضافة إلى مساندتها للعدوان الإسرائيلي المستمر على الشعب الفلسطيني والحقوق العربية الأخرى<sup>(١)</sup>.

ب- الدوافع الاقتصادية: مما لا شك فيه أن الفقر والجوع والشقاء والبؤس الناجم عن الفوارق الشاسعة بين الدول نتيجة لجور النظام الاقتصادي القائم، هو أحد الأسباب التي قد تدفع الأفراد والجماعات من الدول الفقيرة إلى اللجوء إلى القوة والعنف لضرب مصالح مستغليها وناهبي خيراتها، أو للتعبير عن مشاعر آية ناجمة عن هذا الوضع القاسي الجائر.

ويشكل العامل الاقتصادي دافعاً مهماً من الدوافع التي تحرك الإرهاب الدولي. فالعمليات الإرهابية قد تهدف إلى الإضرار باقتصاد دولة ما عن طريق تدمير منشأتها الاقتصادية المهمة، والتي تعتمد عليها هذه الدولة في اقتصادها؛ كمهاجمة المنشآت السياحية أو مكاتب شركات الطيران، وذلك بهدف إثارة الرعب والفرع بين المتعاملين

(١) راجع في هذا الشأن، المرجع السابق ص ٣٢-٤٣؛ د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، الإرهاب الدولي مع دراسة للاتفاقيات الدولية والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، سلسلة دراسات القانون الدولي الجنائي (١)، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٩٦-٩٧.



معها، وبالتالي الابتعاد عنها، مما ينتج عنه أضرار مادية بتلك المؤسسات، باعتبار أن مثل هذه المنشآت تشكل مورداً اقتصادياً مهماً ومصدراً من مصادر الدخل القومي المهمة للدولة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الجماعات الإرهابية تحتاج إلى دعم وتمويل مادي كبير، لكي تتمكن من مواصلة عملياتها للوصول إلى الهدف الذي قامت من أجله، فقدت تلجأ هذه الجماعات الإرهابية إلى القيام ببعض العمليات بهدف الحصول على هذا المال<sup>(١)</sup>.

أما في حالة إرهاب الدولة، فإن للعامل الاقتصادي دوراً مهماً فيه، فقد تقوم بعض الدول الكبرى باستغلال غير مشروع لموارد وثروات بعض الدول الفقيرة، أو حرمان هذه الدول الفقيرة من السيطرة على مواردها وثرواتها، وهو ما يعرف بالاستعمار الاقتصادي<sup>(٢)</sup>.

ج- الدوافع الإعلامية: يرتبط الإرهاب ارتباطاً وثيقاً بالدافع الإعلامي الإرهابي يعلم جيداً أن الحرب التي يخوضها تتمثل أساساً في حرب دعاية ذات دافع إعلامي حيث تهدف العمليات الإرهابية من ذلك إلى جذب انتباه الرأي العام العالمي إلى القضية التي يدافعون عنها، أو المظالم التي يتعرضون إليها، ولكسب تأييد قطاعات واسعة من الرأي العام العالمي. فالإرهابي يدرك تماماً أهمية الدور الذي يلعبه الإعلام في حمل ونقل رسالته، وأن نقل هذه الرسالة يشكل هدفاً لا يقل أهمية في نظره عن إنجاز ونجاح العملية التي يرغب في القيام بها.

(١) جمال زايد هلال أو عين، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩، ٤٠.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

ومما سبق، يمكن القول إن العمل الإرهابي عمل عنيف يثير في النفوس الكثير من الرعب والخوف، ولكنه فعلاً استثنائياً خارج النطاق المألوف، فإنه يحظى بتغطية إعلامية واسعة ومكثفة، فإذا ما وقع عمل إرهابي في مكان ما، تبدأ وسائل الإعلام في لحظات بسيطة ببث هذا العمل وعرض نتائجه أولاً بأول، وهذا ما يؤدي من حيث النتيجة إلى مزيد من الاهتمام وإلقاء الأضواء، وجذب الانتباه، ولفت الأنظار إلى القضية التي وقع الإرهاب بسببها، ولولا هذا العمل الإرهابي لبقيت هذه القضية منسية. وذلك، لأن الإرهاب يعتمد في تحقيق أهدافه على عنصرين أساسيين، هما: إثارة الذعر والرعب، ونشر القضية. فالإرهاب لا يقصد تحقيق أضرار عسكرية بالخصم، ولا يسعى إلى احتلال أراض الغير، وإنما هدفه هدم معنويات الخصم وإكراهه على اتخاذ قرار، لم يكن ليتخذه لولا الإرهاب<sup>(١)</sup>.

أ. الدوافع التاريخية: قد ترتكب الأعمال الإرهابية ضد دولة ما أو ضد رعاياها لأسباب تاريخية. فعلى سبيل المثال، العمليات الإرهابية التي ارتكبتها جيش التحرير الأرمني - وهو منظمة ثورية أرمنية - ضد رعايا تركيا ومبعوثيها الدبلوماسيين بالخارج يتم تبريرها على أنها انتقام من المذابح التي اقترفتها تركيا ضد الشعب الأرمني في بداية القرن العشرين<sup>(٢)</sup>.

ب. الدوافع الشخصية: تهدف الأعمال الإرهابية في هذه الحالة إلى تحقيق مآرب شخصية، وهذه الأعمال تدخل عادة في إطار الجرائم المنصوص عليها في التشريعات العقابية للدول المختلفة.

(١) المرجعان السابقان، الصفحات ذاتها.

(٢) د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، مرجع سبق ذكره، ص ٩٨.

وتتنوع هذه البواعث الشخصية، فقد تكون الرغبة في مغادرة دولة معينة، ومثالها عمليات اختطاف الطائرات وتغيير مسارها. كذلك، قد تكون الرغبة في الهروب من تنفيذ أحكام قضائية معينة هي الدافع- الشخصي- وراء ارتكاب أعمال إرهابية ما. كما أنه من الممكن أن تكون الرغبة في العملية الإرهابية هي ابتزاز الأموال من شركات الطيران، حيث يقوم بعض الأفراد بخطف طائرة ويطلبون فدية تبلغ أحياناً الملايين من الدولارات وعدة مظلات للقفز بها أثناء الطيران<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: صور الإرهاب:

تجدر الإشارة، بداية، إلى أن صور الإرهاب وأنواعه تختلف باختلاف المعيار المستخدم في التصنيف. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لمعيار الفاعلين، نميز بين إرهاب الدولة، وإرهاب الأفراد أو الإرهاب الفردي. أما وفقاً لمعيار الآلية المستخدمة في الاعتداء الإرهابي، فإننا نميز بين صور عدة، أبرزها: اختطاف الطائرات وتغيير مسارها بالقوة، وحجز الرهائن، والأعمال التخريبية، والاعتقالات.. أي أساليب الإرهاب، والتي سنشير إليها بشيء من التفصيل لاحقاً.

#### ١- إرهاب الدولة:

يعرف إرهاب الدولة State Terrorism بأنه الإرهاب الذي تقوده الدولة من خلال مجموعة من الأعمال والسياسات الحكومية التي تستهدف نشر الرعب بين المواطنين- في الداخل-

(١) المرجع السابق، ص ١٠١، ١٠٢.

وصولاً إلى تأمين خضوعهم لرغبات الحكومة أو في الخارج بهدف تحقيق بعض الأهداف التي لا تستطيع الدولة ولا تتمكن من تحقيقها بالوسائل والأساليب المشروعة<sup>(١)</sup>.

ويكون إرهاب الدولة مباشراً عندما تقوم القوات المسلحة النظامية لدولة من الدول بشن هجوم أو هجمات على دول أخرى أو ممتلكاتها، بهدف خلق حالة من الرعب والهلع في ذهن قادة وسكان الدولة المعتدى عليها، من أجل تحقيق أهداف سياسية معينة. ويكون إرهاب الدولة غير مباشر، عندما تعهد بذلك إلى مخبراتها أو عملائها<sup>(٢)</sup>. ويطلق على هذا النمط من الإرهاب اصطلاح الإرهاب من أعلى، والإرهاب الأحمر.

ومن صور إرهاب الدولة، أيضاً، استعمارها للشعوب الأخرى واستنزاف مواردها وخيراتها. وتجدد الإشارة إلى أن الإرهاب الذي ترعاه الدولة ليس ظاهرة جديدة ولا سمة فريدة في الساحة الدولية المعاصرة. فقد كان الإرهاب ممارسة راسخة منذ العصور القديمة أيام الامبراطوريات الشقية في روما وبيزنطة، وفي آسيا وأوروبا وله في التاريخ الحديث أمثلة لا حصر لها. ومع ذلك لم يحظ هذا الشكل من أشكال الإرهاب الذي ترعاه الدولة بالاهتمام الدولي إلا في منتصف عقد السبعينيات من القرن الماضي، عندما قام محللون من الولايات المتحدة بتصنيفه أولاً بأنه "حرب بديلة"<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع: المرجع السابق، ص ص ٥٠-٥٢.

(٢) خيرى أبو زيد عمر سويدان، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.

(٣) المرجع السابق، ص ص ٤٢-٤٥.

## ٢- إرهاب الأفراد أو الإرهاب الفردي:

يقصد بإرهاب الأفراد لجوء جماعة من الأفراد إلى العنف سراً لتحقيق أغراض سياسية، حيث إنه عادة ما يوجه ضد الحكومة، ولكنه أيضاً يستخدم ضد جماعات إثنية أو ضد فئات أو أحزاب أخرى. وقد تتفاوت أهداف الجماعات الإرهابية بين التصدي لمظالم محددة وقلب حكومة أو الاستيلاء على السلطة<sup>(١)</sup>.

وكثيراً ما تألفت حركات الإرهابيين من أفراد الطبقات المتوسطة، ولكن هناك، أيضاً، الإرهاب في القطاع الزراعي، والرعب الذي مارسه المشردون والمنبوذون، ونقابات العمال، والرعب الذي مارسته الطبقات العاملة. ويرى بعض الباحثين أن جذور الإرهاب الفردي تعود إلى زمن الحركات الطلابية المتطرفة في الستينيات، والتي كانت موجهة ضد المؤسسة الحاكمة<sup>(٢)</sup>.

ويطلق البعض على الإرهاب الفردي إرهاب الضعفاء باعتباره صادراً عن يأس في نفوس الذين يمارسونه فيترجمون هذا اليأس بموقف متشنج شديد الخطورة دون تفرقة بين الأهداف والوسائل الأخرى مهما بلغت حداً من العنف الجنوني واللاعقلاني، ولذا يتصف إرهابهم بالصفة الانتحارية لأنهم يمارسونه عن يأس فيخاطرون بأنفسهم من أجل زعزعة النظام السياسي القائم وما يمثله، كذلك، هناك من يطلق عليه إرهاب التمرد، والإرهاب من أسفل، والإرهاب الأبيض<sup>(٣)</sup>.

(١) المرجع السابق، ص ٤٥، ٤٦.

(٢) د. محمد عزيز شكري، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٤-١٣٢.

(٣) د. عبد الناصر حريز، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٣.

**رابعاً: أساليب الإرهاب:**

كما سلفت الإشارة، تتعدد أساليب الإرهاب بين اختطاف الطائرات وتغيير مسارها بالقوة، حجز الرهائن، الأعمال التخريبية، الاغتيالات وغيرها. ففيما يخص اختطاف الطائرات وتغيير مسارها، يقصد باختطاف الطائرات الاستيلاء على الطائرة أثناء تحليقها في الجو عن طريق اللجوء إلى التهديد باستخدام وسائل العنف وإجبار طاقمها على تغيير وجهة سيرها والتوجه نحو مطار آخر محايد أو صديق للمختطفين، وذلك بقصد عقد صفقة والحصول على تنازلات مقابل الإفراج عن المختطفين والطائرة.

وعملية الاختطاف، قد تبدأ وتنتهي في إقليم دولة واحدة كما أنها قد تمتد لتشمل أقاليم عدة دول، كما تتنوع الانتماءات القومية والوطنية واللغوية والأثنية والدينية للأفراد القائمين بعملية الاختطاف، وتتفاوت بالتالي أهدافهم ومطالبهم وقد يكونون من أبناء دولة واحدة، كما قد يقوم بعملية الاختطاف فرد واحد. وتتباين أساليب معالجة الدولة لحوادث الاختطاف وتتراوح هذه الأساليب ما بين الاقتحام وتحرير الرهائن<sup>(١)</sup>.

أما عن حجز واختطاف الرهائن كأسلوب من أساليب الإرهاب، فغالباً ما تتلازم هذه الجريمة مع جريمة إرهابية أخرى، وبخاصة جريمة اختطاف الطائرات. ففي جريمة اختطاف الطائرات، كثيراً ما يلجأ الخاطفون إلى احتجاز الركاب وطاقم الطائرة كرهائن. ولا تقتصر جريمة أخذ الرهائن على اختطاف الطائرات بل تتعداها إلى الكثير من الجرائم الأخرى، كجريمة السطو المسلح والسرقة وغيرها

(١) خيري أبو زيد عمر سويدان، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠.

من الجرائم والتي يتم فيها احتجاز الرهائن كوسيلة لتسهيل عملية هروب المجرمين من مسرح الجريمة بعد تنفيذها.

وأياً كانت الجريمة التي يحتجز فيها رهائن، فإن الغاية المباشرة من وراء احتجاز الرهائن هي المساومة عليهم، سواءً تمثلت هذه المساومة في ابتزاز أصحاب الثروات، أم للضغط على الحكومات والدول، وبالتالي استغلال الخطر المحدق ب حياة الرهائن وتوظيفه من أجل تدعيم الموقف التفاوضي للخاطفين أو للقوى السياسية التي تقف خلفهم<sup>(١)</sup>.

واحتجاز الرهائن لا يمارس من قبل الأفراد فقط، بل يمارس من قبل الدول أيضاً، وإن كان الهدف منه في حالة الدول يختلف عنه في حالة الأفراد. فالدول التي تحتجز الرهائن لا تهدف من وراء ذلك الحصول على فدية ما، وإنما تهدف إلى ممارسة سياسات عدوانية، وفرض هيمنة استعمارية على الدول التي تمارس ضدها هذه الأعمال. ومن أشهر الأمثلة على احتجاز الرهائن من قبل الدول: ما تمارسه الولايات المتحدة بحق محتجزي القاعدة في جوانتانامو، حيث تحتجز الولايات المتحدة مجموعة كبيرة من أعضاء القاعدة في جوانتانامو وقد تم نقلهم من مسرح العمليات العسكرية في أفغانستان نحو القاعدة البحرية في جزيرة كوبا. وخطف الرهائن جريمة مرفوضة دولية، حيث تم إبرام اتفاقية دولية لمناهضة خطف الرهائن في نيويورك بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٧٩<sup>(٢)</sup>.

وقد يتخذ الإرهاب صورة الاغتيالات والقتل لبعض الشخصيات المهمة التي لها تأثير على الرأي العام داخل الدولة وتتوقف هذه الشخصية بالنسبة للإرهابي حسب الغرض من العملية

(١) جمال زايد هلال أبو عين، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٧، ١٦٨.

(٢) المرجع السابق، ص ١٦٨، ١٦٩.

الإرهابية. وقد تكون الاغتيالات أو القتل لإحداث حالة من الفزع أو الرعب. كذلك، قد يتم العمل الإرهابي عن طريق قيام الإرهابيين بأعمال تخريبية على المنشآت العامة والمؤسسات ذات الأهمية سواء من الناحية الاقتصادية أو من الناحية السياسية، وكذلك، سواء كانت هذه المؤسسات أو المنشآت داخل إقليم الدولة الوطنية أو خارجها كالسفارات والقنصليات ومكاتب شركات الطيران الوطنية التابعة للدولة في إقليم دولة أخرى<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### أحداث الحادي عشر من سبتمبر وتداعياتها

في صباح يوم الثلاثاء ١١ سبتمبر ٢٠٠١، تعرضت الولايات المتحدة الأمريكية لأسوأ كارثة قومية في تاريخها المعاصر، عندما اخترقت ثلاث طائرات مدنية تابعة لشركة American Airlines، برجى مركز التجارة العالمي بنيويورك ومقر وزارة الدفاع الأمريكية "البنناجون" في العاصمة الأمريكية واشنطن، مخلفة وراءها خسائر بشرية ومادية فادحة، وحالة من الذعر والرعب، بعد انكسار حالة الأمن والثقة التي كان ينعم بها الشعب الأمريكي<sup>(٢)</sup>.

(١) د. نبيل أحمد حلمي، التحديد القانوني لجريمة الإرهاب الدولي، المؤتمر العالمي السنوي الثالث: المواجهة التشريعية لظاهرة الإرهاب على الصعيدين الوطني والدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٧-١٠.

(٢) أبو بكر الدسوقي، أمريكا والإرهاب: الحدث والتداعيات، السياسية الدولية، العدد ١٤٦، أكتوبر ٢٠٠١، ص ٩٩.



ولقد أسفر هذا الحدث عن التدمير الكامل لمركز التجارة العالمي في نيويورك المكون من برجين عملاقين، بالإضافة إلى تدمير الجانب الشمالي الغربي من البنتاجون معقل وزارة الدفاع الأمريكية، هذا بالإضافة إلى مقتل ما يقرب من أربعة آلاف من المدنيين الأبرياء<sup>(١)</sup>.

ولقد اختلف الكتاب والسياسيون والمعلقون حول دوافع أحداث ١١ سبتمبر، إلا أنهم لم يختلفوا حول الهزة النفسية والسياسية التي أحدثتها هذه الأحداث في الولايات المتحدة الأمريكية. ولعل مرد هذه الهزة يعود إلى الوسيلة التي استخدمت في تلك الهجمات وأحدثت فجيحة كبرى في زمن وجيز لم يمهل حتى رجال المطافئ وعمال الإنقاذ لمباشرة عملهم<sup>(٢)</sup>.

وقد ترتب على هذه الأحداث الإرهابية، أن غيرت الولايات المتحدة الأمريكية من خريطة سياستها الخارجية، فضلاً عن إعادة النظر في نظام الأمن الداخلي للولايات المتحدة الأمريكية، كما قامت بإجراء العديد من الإصلاحات في الإدارة الأمنية، بما يضمن حماية أمن وسلامة الولايات المتحدة الأمريكية من الداخل<sup>(٣)</sup>.

ومنذ اللحظات الأولى لإعلان الحادث، ربطت الإرادة الأمريكية بين منفذين العملية وتنظيم القاعدة بزعامة أسامة بن لادن<sup>(٤)</sup>.

قد ترتب على أحداث ١١ سبتمبر تداعيات عدة، تمثلت فيما يلي:

(١) التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، ص ٤٥.

(٢) حسين الحاج علي أحمد، حرب أفغانستان: التحول من الجيوسراتيجي إلى الجيو ثقافي، المستقبل العربي، العدد ٢٧٦، فبراير ٢٠٠٢، ص ١٢.

(٣) مشهورة بحيت عبد الله العريمي، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢.

(٤) جمال زايد هلال أبو عين، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٥.

## ١ - تغير أولويات الدفاع والأمن القومي الأمريكي:

كان مفهوم الأمن في الولايات المتحدة الأمريكية قائماً على اعتبارات التهديد الخارجي. وقد ترسخ هذا المفهوم بعد الحرب العالمية الثانية وبرز الاتحاد السوفيتي كقطب منافس. ويجد التركيز على الأخطار الخارجية باعتبارها التهديد الأكبر للمصالح الأمريكية جذوره في التجربة التاريخية الأمريكية حيث إنه منذ الحرب الأهلية، لم تشهد الولايات المتحدة الأمريكية خطراً داخلياً هدد استقرارها وبقائها<sup>(١)</sup>.

وعلى المستوى الفكري، تأثرت النخبة الأمريكية الحاكمة بمنظري المدرسة الواقعية الذين يرون أن القضايا الأمنية والعسكرية هي قضايا السياسة العليا، وما عداها من قضايا اقتصادية واجتماعية وثقافية هي موضوعات السياسة الدنيا. وبناءً على ذلك، فإن التهديد العسكري الخارجي يأتي على رأس قائمة أولويات الاستراتيجية الأمنية الأمريكية.

وبعد انتهاء الحرب الباردة وزوال الخطر الاستراتيجي فيما بين القطبين، قامت الولايات المتحدة الأمريكية بإعادة تصنيف مصالحها وإعادة ترتيب الأخطار التي تواجه تلك المصالح. وقد ضعف البعد العسكري نسبياً وقوى البعد الاقتصادي وظهرت أخطار جديدة مثل الأخطار الصحية كالإدز، والأخطار البيئية<sup>(٢)</sup>.

وجاءت أحداث الحادي عشر من سبتمبر لكي تسلط الضوء وتزيد الاهتمام بموضوع بضبط الأمن وتحقيقه داخل الأراضي الأمريكية. وكان هذا الاهتمام قد بدأ قبل سنوات قليلة من

(١) حسن الحاج علي أحمد، مرجع سبق ذكره، ص ١٦، ١٧.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

هذه الأحداث وذلك بعد الهجمة الأولى التي تعرض لها برج التجارة العالمي، ثم بعد ذلك انفجار أوكلاهوما<sup>(١)</sup>.

وقد كان أول التغييرات الأمنية التي طالت الولايات المتحدة الأمريكية بعد أحداث ١١ سبتمبر هو إنشاء إدارة حماية الوطن Homeland Defense. ويرجع ذلك التغيير إلى طبيعة الحكم الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تضطلع الولايات الأمريكية بمسؤوليات أكبر في إدارة الأمن داخلياً. فالشرطة تتبع الولايات، ويقوم مكتب التحقيقات الفيدرالية FBI بدور الاستخبارات الفيدرالية الداخلية. وعلى الرغم من وجود وزارة الداخلية Department of Interior في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن مسؤولياتها محدودة وتشمل إدارة الأراضي الفيدرالية بما في ذلك الحدائق والحظائر القومية وقضايا التعدين وشؤون الهنود الحمر. وتعمل الإدارة الجديدة على التنسيق بين العشرات من الوكالات الحكومية التي تعمل في مجال الأمن<sup>(٢)</sup>.

## ٢- تعزيز قوانين مكافحة الإرهاب:

شرعت الإدارة الأمريكية، في أعقاب أحداث ١١ سبتمبر، حزمة من القوانين الجديدة لتعزيز منظومتها الأمنية، وجاء في مقدمتها قانون مكافحة الإرهاب، الذي صدر في ٢١ أكتوبر ٢٠٠١ بهدف تعزيز قدرة سلطات الأمن الأمريكية في مجال مكافحة الإرهاب. وقد صدر هذا

(١) المرجع السابق، ص ١٩.

(٢) لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن، راجع على سبيل المثال: المرجع السابق، ص ص ١٩-٢١؛ التقرير الاستراتيجي العربي

٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٠٣-١١٠.

التشريع تحت عنوان: "توحيد وتقوية الولايات المتحدة الأمريكية لتتخذ الأدوات الملائمة المطلوبة لوقف ومنع الإرهاب"<sup>(١)</sup>:

"Uniting and strengthening of America to provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001"

وبالرغم من التجاوزات الدستورية لهذا القانون، فإنه قد تم بناء على طلب من الرئيس، وذلك لتمكين رجال القانون من اتخاذ وتنفيذ الإجراءات الضرورية لهزيمة "العدو".

وحتى يتم ذلك، جاء القانون المذكور ليمنح سلطات واسعة منها للإدارة الأمريكية:

١. لقد أجاز هذا القانون سلطات واسعة من حيث الاعتقال والرقابة للسلطة التنفيذية وأجهزة تنفيذ القانون، مع حرمان المحاكم من حق رقابة هذه السلطات.

٢. تمكين سكرتارية الدولة من تحديد أي مجموعة، سواء أكانت أجنبية أم وطنية، من كونها إرهابية، علماً بأن هذه السلطة ليست محلاً للرقابة.

٣. تجريم كافة أعمال الإرهاب الداخلي Domestic Terrorism، بما في ذلك الأنشطة التي

تتضمن الأفعال الخطيرة للحياة الإنسانية والتي تعد انتهاكاً للقانون الجنائي إذا قصد بها:

أ. ترهيب أو تخويف الشعب أو المدنيين.

ب. التأثير في سياسة الحكومة، وذلك بالترهيب والإكراه.

ج. التأثير في سلوك الحكومة، بالتدبير الجماعي، والاعتقال أو الخطف<sup>(١)</sup>.

(١) مشهور بخيت عبد الله العريبي، مرجع سبق ذكره، ص ٩٨.

٤. إمكانية المشاركة والتعاون فيما بين أجهزة البحث الجنائي وأجهزة المخابرات في المعلومات المتعلقة بالإرهابيين، ويوسع كذلك من صلاحيات الحكومة في التنصت على الاتصالات، والرقابة على البريد الإلكتروني، من خلال الشركات التي تقدم خدمات الانترنت.
٥. يعطي الحكومة حق الاطلاع على السجلات الطبية والمالية والتجارية والتعليمية، ويميز المدهمات السرية للمنازل والمكاتب.
٦. يميز الخروج على مبدأ الإجراءات القانونية السلمية، وذلك بالسماح للحكومة باعتقال الأفراد لمدة غير محددة، حتى لو لم يتم اتهامها بأي جريمة<sup>(٢)</sup>.
٧. إعطاء المدعي العام الأمريكي سلطة احتجاز الأجانب المشكوك في قيامهم بأنشطة إرهابية لمدة سبعة أيام دون توجيه اتهام لهم.
٨. السماح لوزارة الخزانة بسلطات أكبر لتتبع الأرصدة المالية التي يشتبه في أنها تستهدف تمويل عمليات إرهابية.
٩. زيادة أعداد قوات حرس الحدود على الحدود الشمالية للولايات المتحدة الأمريكية إلى ثلاثة أضعاف.
١٠. زيادة عدد مفتشي الهجرة في كل نقطة من نقاط العبور على الحدود الشمالية إلى ثلاثة أضعاف أيضاً<sup>(١)</sup>.

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع:

المرجع السابق، ص ٩٨، ٩٩؛ التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٨.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

ومن خلال ما سبق، يتضح لنا أن هذا القانون قد أدى إلى انتهاك واضح للخصوصية المقررة للأفراد، من خلال السلطات التي يخولها للأجهزة المعنية بذلك، التي تمارسها دون علم الشخص المعنى، أو حتى إخطاره مسبقاً، خصوصاً الأجانب منهم.

ومن جهة أخرى، فإنه في حين تطلب الولايات المتحدة الأمريكية من الدول أن تكون ديمقراطية وأن تحترم حقوق الإنسان، نجد أنها هي ذاتها تقوم بخرق هذه المبادئ، من خلال القانون المشار إليه، حيث قامت بالتصنت على المكالمات الهاتفية للأشخاص، والاطلاع على سجلاتهم الطبية والمالية وغيرها. وكذلك، سلطة الاعتقال دون محاكمة علنية أو طويلة الأمد<sup>(٢)</sup>.

غير أن أهم ما يوضحه هذا التشريع هو الأمر العسكري الذي وقعه الرئيس بوش الابن، والذي أجاز فيه محاكمة الرعايا المشتبه في تورطهم في الإرهاب بواسطة لجان عسكرية خاصة *Special Military Commissions*. وهذه اللجان لا تخضع للقواعد العادية والإجراءات التي تطبق على المحاكم العسكرية للطوارئ. ويلاحظ على هذه اللجان أن قراراتها نهائية لا تخضع لأي استئناف كما أنه يمكنها أن تحكم بالإعدام بأغلبية ثلثي أعضائها، كذلك، فهي تمارس أعمالها في سرية تامة.

وقد كانت النتيجة المترتبة على ذلك، هي أن الولايات المتحدة الأمريكية تنكر على الإرهابي وصف أسير أو سجين الحرب لكي تحرمه من الاستفادة من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩،

(١) التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، المرجع السابق، ص ١٠٨.

(٢) مشهور بخيت عبد الله العريبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٠.

كما تنكر عليه وصف المجرم العادي، وبالتالي تحرمه من الاستفادة من الضمانات الواردة بالدستور الأمريكي<sup>(١)</sup>.

إلا أنه يمكن القول إن صدور هذا القانون كان في حالة وقوع المجتمع الأمريكي في حالة من الهوس الأمني في فترة ما بعد ١١ سبتمبر، والتي أثرت بدورها على طبيعته كمجتمع ديمقراطي مفتوح. فانعكس ذلك على أسلوب الإدارة الأمريكية في التعامل مع تداعيات ١١ سبتمبر على الصعيد الداخلي في الولايات المتحدة الأمريكية، التي عصفت إلى حد كبير بمبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية.

#### ١. تبني استراتيجية الحروب الاستباقية:

يكاد يكون هناك إجماع من قبل المراقبين والمحللين السياسيين على أن استراتيجية الحروب الاستباقية ليست وليدة ١١ سبتمبر، ولكن كل ما في الأمر هو أن الرئيس بوش الابن قد وجد في أحداث ١١ سبتمبر مبرراً قوياً لتدشينها. فلقد أعطت الإدارة الأمريكية ظهرها لرؤية تحليلية ربطت ظاهرة الإرهاب بأسباب سياسية واجتماعية تعكس خللاً في العدالة الدولية وازدواجية معاييرها، وتبنت في المقابل، رؤية معاكسة تقول إن ما يجري في العالم الآن هو إرهاب يعرض الدول المتحضرة للخطر، وإن الولايات المتحدة وحلفاءها يعانون من هذا الخطر الذي لا يمكن التعامل معه إلا باقتلعه من جذوره وإزالته من خلال حروب استباقية تطول كل مكان. ولقد كان الرئيس بوش الابن شديد الصرامة وهو يعبر عن هذه الرؤية وخيار الحروب الاستباقية قائلاً أمام الكونجرس

(١) المرجع السابق، الصفحة ذاتها.

الأمريكي بمجلسيه في ٢١ سبتمبر ٢٠٠١: "إن كل بلد في كل منطقة عليه اتخاذ القرار، إما إن يكون معنأً أو يكون مع الإرهابيين"<sup>(١)</sup>.

وتحت عنوان: "استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة الأمريكية"، والتي عرفت فيما بعد باسم "عقيدة بوش"، أوضحت الإدارة الأمريكية أن المعضلة الأمنية التي تواجه العالم، الآن، هي: "الإرهاب" والذي بات يمثل التهديد الرئيسي للأمن العالمي، وخصوصاً في ظل ظهور "الدول المارقة" التي تتقاسم صفات مشتركة، مثل: "ترهيب شعوبها، عدم احترام القانون الدولي، التصميم على حيازة أسلحة الدمار الشامل، تمويل الإرهاب حول العالم، رفض القيم الإنسانية الأساسية، كراهية الولايات المتحدة الأمريكية والمبادئ التي تؤمن بها.. إلخ. وذلك، فإنه يجب ضرب هذه الدول المارقة وأعوانها من الإرهابيين قبل أن يصبحوا قادرين على استعمال أسلحة الدمار الشامل ضد الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها وأصدقائها دون انتظار تورطها في أعمال معادية، أي اعتماد سياسة "الحروب الاستباقية"<sup>(٢)</sup>.

وفي إطار استراتيجية الحروب الاستباقية ضد الإرهاب، عمدت الولايات المتحدة الأمريكية إلى الحركة عبر خمسة محاور رئيسية، هي:

أ. شن حملة عسكرية واستخبارية مكثفة ضد الإرهاب، وذلك بحرمات الإرهابيين الذين يهددون الولايات المتحدة الأمريكية من أي ملاذ في أي مكان من العالم، وإغلاق معسكرات

(١) د. رفعت لقوشه، مشهور إبراهيم أحمد، في الذكرى الرابعة لأحداث ١١ سبتمبر والحروب الاستباقية... أمن الخليج إلى أين؟ شئون خليجية، العدد ٤٣، المجلد السابع، خريف ٢٠٠٥، ص ٢٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٦.



الإرهابيين المشتبه فيهم ومنع تسريحهم إلى دول أخرى، وعرقلة خططهم وتقديمهم إلى العدالة، ومنعهم من امتلاك أسلحة دمار شامل.

ب. شن حرب اقتصادية على شبكات الإرهاب العالمي، وذلك لقطع مصادر تمويل الإرهابيين، وتدمير البنية التحتية الاقتصادية لشبكات الإرهاب عن طريق تجميد أرصدة المنظمات والمؤسسات الموجودة داخل الولايات المتحدة الأمريكية وخارجها المرتبطة بتنظيم القاعدة الذي أعلنت الإدارة الأمريكية ضلوعه في أحداث ١١ سبتمبر، وكذلك مطالبة البنوك والمؤسسات المالية حول العالم بتجميد أموال المنظمات الإرهابية وأرصدها ووقف أي تسهيلات أو تعاملات تتم معها، أو مع جهات ومنظمات تستخدم كواجهات لها<sup>(١)</sup>.

ج. مساعدة واشنطن للعديد من الدول حول العالم لضرب الإرهاب داخل حدودها، وذلك عن طريق تقديم الدعم والتدريب لها، بهدف القضاء على جماعات أو أشخاص على صلة بتنظيم "القاعدة"، مثل الدعم الذي منحه لليمن والسودان والسعودية... الخ.

د. خلق بيئة مواتية لنمو الإرهاب وطاردة له، وهي بيئة تتصل - على سبيل المثال - بالتأثير في مناهج التعليم ومقاومة التيارات الأصولية ونشر ثقافة حقوق الإنسان ودعم الديمقراطية والمجتمع المدني، في مجتمعات الشرق الأوسط، كما تتصل - أيضاً - بإجراءات احترازية على الصعيد الأمني في الداخل الأمريكي، وهي إجراءات باتت تهدد الحريات الشخصية للمواطن الأمريكي ذاته.

هـ. التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب، وهو ما سنشير إليه تفصيلاً فيما بعد<sup>(٢)</sup>.

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

(٢) المرجع السابق، الصفحة ذاتها.

## ٢. تصاعد موجات الكراهية ضد العرب والمسلمين.

تبنّت وسائل الإعلان الأمريكية، وخاصة اليهودية منها، في أعقاب أحداث ١١ سبتمبر، حملة تصعيدية تحض على الكراهية والعنصرية والتمييز ضد العرب والمسلمين المقيمين على إقليمها، بحيث أصبح الشارع الأمريكي في حالة تحفز دائم ضدهم، وبدأت موجة الكراهية في التصاعد بسلسلة من الهجمات بعضها عفوي والآخر منتظم، وشملت هذه الهجمات حوادث إطلاق نار على العرب، كما استهدفت حوادث الشغب المساجد والمحلات التي يمتلكها العرب والمسلمون في معظم أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>.

وقد بذل زعماء الجاليات الإسلامية في الولايات المتحدة الأمريكية جهوداً واسعة لإقناع الرأي العام الأمريكي بعدم وضع المسلمين جميعاً في سلة واحدة، وأعلنوا إدانتهم للاعتداءات الأثمة وعبروا عن قلقهم من تنامي "الاسلاموفوبيا" والحالة الهيستيرية ضد المسلمين هناك.

وفي هذا الإطار، زار الرئيس الأمريكي بوش يوم ١٧ سبتمبر ٢٠٠١ المركز الإسلامي في واشنطن، وأكد أن الإسلام هو دين السلام وأن العناصر الإرهابية التي قامت بالاعتداءات على واشنطن ونيويورك لا تمثل الإسلام، بل تمثل الشر، مشيراً إلى أن بلاده تعتمد على الملايين من مواطنيها المسلمين الذين يقدمون مساهمات مهمة وقيمة في بناء المجتمع الأمريكي، وحث الأمريكيين على معاملة مواطنيهم العرب والمسلمين معاملة حسنة وألا يصبوا الغضب عليهم على أساس العقيدة أو العرق<sup>(٢)</sup>.

(١) أبو بكر الدسوقي، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢.

(٢) المرجع السابق، الصفحة ذاتها.

## ٣. الآثار والخسائر الاقتصادية لأحداث الحادي عشر من سبتمبر:

ربما يكون من غير الميسور التوصل إلى تقدير صحيح تماماً لحجم الخسائر المباشرة أو تلك المحتملة التي نجمت عن هجمات سبتمبر، إذ أنه عوضاً عن الخسائر الملموسة المباشرة، فإن العالم قد انشغل لفترة من الوقت في أعقاب الأحداث بحساب الخسائر الاقتصادية، سواء في ذلك الخسائر التي حدثت بالفعل أو تلك المحتملة وسواء كان ذلك بالنسبة للاقتصاد الأمريكي أو الاقتصاد العالمي ككل.

وفي هذا الصدد، فإن التقييم الأولي للخسائر التي تكبدتها الولايات المتحدة الأمريكية بالفعل شمل قيمة المباني التي انهارت، أو تلك التي حدثت بها أضرار كبيرة (قدرت تكلفة رفع أنقاض برججي مركز التجارة العالمي وإعادة بنائهما بنحو ٤٠ مليار دولار، كما قدرت تكلفة إعادة بناء مبنى وزارة الدفاع على ما يزيد عن ١٠٠ مليون دولار)، علاوة بالطبع على قيمة الطائرات التي سقطت والبنية التحتية التي تضررت، إضافة إلى التكلفة التي تكبدها الاقتصاد الأمريكي نتيجة لفرض إجراءات أمنية مشددة، أو نتيجة للعمليات العسكرية في أفغانستان، علاوة بالطبع على قيمة خسارة الأرواح والكفاءات البشرية التي لا تقدر بثمن<sup>(١)</sup>.

## ٤- بناء تحالف دولي ضد الإرهاب:

تمثلت أهم التداعيات السياسية لأحداث ١١ سبتمبر في دعوة الإدارة الأمريكية إلى إقامة تحالف دولي لمواجهة تحالف دولي لمواجهة الإرهاب، بحيث يشمل التحالف معظم دول العالم ممثلة في

(١) لمزيد من التفاصيل عن الخسائر المباشرة لهجمات سبتمبر على الاقتصاد الأمريكي، راجع: التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١،

مرجع سبق ذكره، ص ص ١٥٧-١٧٣.

حلف شمال الأطلسي ودول الشرق الأوسط. فلقد ظهر رد الفعل الأمريكي الأول على تلك الهجمات بإعلانها حرباً طويلة الأمد أطلقت عليها اسم "الحرب ضد الإرهاب"<sup>(١)</sup>.

وقد أخذ التحالف الدولي الذي أرادته الولايات المتحدة الأمريكية شكلاً مختلفاً عن التحالف الدولي ضد العراق أثناء حرب الخليج الثانية. فالولايات المتحدة الأمريكية، لم تنتظر ولم تكتف بتعهدات تضامنية، فهي تتوقع مشاركة بلا تردد أو تحفظ أو تلوؤ، وإلا ستقرر وحدها كيفية التحرك. فالولايات المتحدة كانت تريد التعاون في مجال الاستخبارات وإجراءات ضد الأفراد والمنظمات وفتح المجال الجوي أمام عمليات عسكرية تقوم بها وحدها أو في إطار حلف شمال الأطلسي بالإضافة إلى إجراءات أوسع تطالب بها الحكومات إزاء منظمات تستضيفها<sup>(٢)</sup>.

ولقد استند على التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة إلى مستويين متكاملين: الأول المعلوماتي والاستخباراتي، والثاني العسكري واللوجستي. فبيما اتسم الأول بالاتساع الشديد والاستناد إلى تفعيل دور الأمم المتحدة ومجلس الأمن. فقد اتسم الآخر، في المقابل، بالمحدودية الشديدة، حيث اقتصر على الولايات المتحدة الأمريكية وعدد محدود جداً من الحلفاء الأوروبيين في مقدمتهم بريطانيا. وكان تفضيل الولايات المتحدة الأول تضيق نطاق التحالف على المستوى العسكري للتمتع بأكبر قدر ممكن من حرية الحركة، الأمر الذي يفسر استبعاد دور حلف الناتو وتحجيم دور مجلس الأمن<sup>(٣)</sup>.

وتحت مظلمة بناء التحالف، حصلت الولايات المتحدة الأمريكية على دعم وتأيد دول الاتحاد الأوروبي وحلف "الناتو" ومنظمة الأمم المتحدة. وفي إطار الهدف ذاته، كان من الضروري

(١) أبو بكر الدسوقي، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢؛ مشهور بجيت عبد الله العريفي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٢.

(٢) أبو بكر الدسوقي، المرجع السابق، الصفحة ذاتها، وانظر أيضاً:

C.A. Ward, Op. Cit., pp. 289-305.

(٣) التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٦.

العمل على ضمان تعاون دول الجوار الرئيسية لأفغانستان، وهي باكستان وروسيا ودور آسيا الوسطى وإيران، فضلاً عن ضمان الدعم السياسي للدول العربية بالنظر إلى الخلفية الإسلامية لنظام طالبان وتنظيم القاعدة. وتجدر الإشارة إلى أن روسيا قد حذرت من توجيه ضربات إلى طرف ما من دون وجود براهين على تورطه في الأعمال الإرهابية رافضة تورطها مجدداً في المستقبل الأفغاني، ورافضة أيضاً لاستخدام أراضي دول آسيا الوسطى في توجيه ضربات ضد أفغانستان<sup>(١)</sup>.

#### ٥- الحرب على أفغانستان:

من اللحظات الأولى للحادث، بدأت أصابع الاتهام الأمريكية تتجه إلى تنظيم القاعدة الذي يتزعمه "أسامة بن لادن"، حيث أعلن السيناتور الأمريكي "أورين هاتش" أنه من الممكن رؤية بصمات "بن لادن"، وأشار خبير المخابرات "بيتر برجن" أن بن لادن هو المشتبه الأول، موضحاً أنه كان قادراً على شن عمليتين في وقت واحد على سفارتي الولايات المتحدة في كينيا وتنزانيا عام ١٩٩٨، ثم توالت تصريحات المسؤولين الأمريكيين في اتهام بن لادن بناءً على سوابقه في الاعتداء على مصالح أمريكية، وذلك قبل استكمال التحقيقات التي لم تثبت تورطه في الحادث، ولكن في وقت متقدم أعلن الرئيس بوش في خطابه للكونجرس يوم ٢١ سبتمبر ٢٠٠١، أن عناصر الأدلة التي جمعتها الولايات المتحدة الأمريكية تشير إلى تورط "بن لادن" في العمليات الإرهابية. وبناءً عليه، فقد بدأت الأمريكية استعداداتها للحرب. وأخذت الولايات المتحدة الأمريكية تتذرع بالحيل والأسباب من أجل شن مثل هذه الحرب ضد أفغانستان، والتي كان أولها مطالبة حكومة أفغانستان بتسليم "أسامة بن لادن" الذي اتهمته الولايات المتحدة بأنه ضالع في تلك الأحداث وأنه يربى العديد من الكوادر الإرهابية داخل أفغانستان. ومن ثم، لا بد من القبض عليه وتقديمه للعدالة. وقد

(١) لمزيد من التفاصيل حول مواقف الدول المختلفة من هذا التحالف الدولي، راجع على سبيل المثال: التقرير الاستراتيجي العربي

٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٥-٦٦، أبو بكر الدسوقي، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢-١٠٣.

استندت الولايات المتحدة الأمريكية في اتهاماتها التي إلى أشرطة فيديو مسجلة لخطاب بن لادن، يعلق فيها على ما حدث<sup>(١)</sup>!

وعلى الرغم من أن الإدارة الأمريكية قد أوضحت أن هدفها هو ضرب قواعد الإرهاب واستئصالها من أفغانستان، إلا أن التحليلات السياسية قد أوضحت أن هناك أبعاداً سياسية مهمة في العملية العسكرية ضد أفغانستان لا علاقة لها بمكافحة الإرهاب، منها: ضرورة توجيه ضربة عسكرية لتفريغ شحنة الغضب الشعبي الأمريكي ولتوجيه رسالة قوية للعالم لاستعادة الهيبة والكرامة الأمريكية، وأنها القوى العظمى القادرة على ملاحقة أعدائها في أقاصي الأرض وأطرافها، كما أن الولايات المتحدة تسعى منذ فترة طويلة للتخلص من أسامة بن لادن، ورصدت مبلغ خمسة ملايين دولار للقبض عليه، وهي، أيضاً، تسعى إلى تغيير نظام حكم طالبان في أفغانستان.

وقد اعتبرت أفغانستان هدفاً جيداً لتحقيق هذه الأهداف، إذ أنها ليس لها علاقات اعتماد متبادلة مع دول العالم، ولذا فإن ضربها لن يؤثر على مصالح العالم، فضلاً عن أن أفغانستان دولة دمرتها الحرب المستمرة منذ أكثر من عشرين عاماً، فلا أهداف استراتيجية بها ولا بنية تحتية تملكها<sup>(٢)</sup>.

وعندما نفت حركة طالبان أن يكون أسامة بن لادن متورطاً في أحداث ١١ سبتمبر، وطالبت الولايات المتحدة بتقديم أدلتها التي تثبت تورط بن لادن في الحادث، وعندما أعلنت عن عدم تسليمها أسامة بن لادن، أعلنت الولايات المتحدة وحلفاؤها الحرب عليها، وهي حرب غير متكافئة بكل المقاييس حيث استخدمت الولايات المتحدة الأمريكية فيها آلتها العسكرية المعتمدة على التكنولوجيا الحديثة، ضد دولة لا تملك سوى أسلحة تقليدية معظمها من مخلفات الحرب مع

(١) راجع، أبو بكر الدسوقي، المرجع السابق، ص ١٠٣، مشهور بنحيت عبد الله العرمي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٣.

(٢) أبو بكر الدسوقي، المرجع السابق، ص ١٠٣، ١٠٤.

الاتحاد السوفيتي، مما أدى في النهاية إلى سقوط أفغانستان وإنهاء حكم طالبان - دون إلقاء القبض على بن لادن ولا القضاء على تنظيم القاعدة - بعد أن تم قتل الآلاف من الأبرياء الأفغان، بسبب اعتداءات إرهابية لم يكن لهم أي صلة بها<sup>(١)</sup>.

ولقد بدأت الولايات المتحدة الأمريكية هجماتها العسكرية على أفغانستان في السابع من أكتوبر، وشاركت فيها قوات بريطانية محدودة تحت القيادة الأمريكية المباشرة. وفي تلك المرحلة، ركزت السياسة الأمريكية على أمرين متكاملين: الأول، أن حملتها العسكرية هي تطبيق مشروع لمبدأ الدفاع عن النفس والذي اعتبرته كافياً للعمل المنفرد بعيداً عن رأي تدخل من قبل المنظمة الدولية. والأمر الآخر، الضغط على الأطراف الدولية، لاسيما المتزدة منها، لتأييد الحملة العسكرية أو على الأقل عدم إبداء الاعتراضات عليها وعرقلة سيرها<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن التخطيط للحملة العسكرية الأمريكية ضد أفغانستان قد واجهت صعوبات عديدة، تمثل أهمها في طبيعة الهدف المطلوب تحقيقه، وهو الإمساك بأسامة بن لادن حياً أو ميتاً، وتدمير تنظيم القاعدة والقبض على أعضائه، ثم الإطاحة بنظام طالبان وإقامة نظام حكم بديل في كابول. كذلك، مثلت الطبيعة الجغرافية لأفغانستان من حيث استحالة الوصول إليها براً أو جواً بدون المرور بدول أخرى، وقسوة أراضيها الجبلية، وما تمثله من صعوبة حقيقية لأي حملة برية، مثلت إحدى تلك الصعوبات التي واجهت التخطيط للحملة العسكرية الأمريكية<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات، جرت المرحلة الأولى من الحملة العسكرية وسط ظروف سياسية مواتية تمثلت في تأييد المنظمات الدولية الكبرى للولايات المتحدة الأمريكية في حربها ضد

(١) المرجع السابق، الصفحات ذاتها، مشهور بخيت عبد الله العريبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٣.

(٢) التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢.

(٣) راجع في هذا الشأن، المرجع السابق، ص ٧٢.

الإرهاب، إضافة إلى تأييد الدول المجاورة مباشرة لأفغانستان. ومنذ اللحظة الأولى، ساند حلف الناتو بقوة وبسرعة الولايات المتحدة في الكارثة التي حلت بها<sup>(١)</sup>.

هذا وقد مرت العمليات العسكرية ضد أفغانستان بمراحل عديدة، نشير إليها فيما يلي.

### المرحلة الأولى: الحملة الجوية أو القصف الكثيف:

بدأت الحملة الجوية بالمهجوم على وسائل الدفاع الجوي ومخازن الذخيرة والمدفعية والعربات المصفحة ومعسكرات التدريب ووحدات السيطرة والتحكم. وركزت الغارات على تدمير الأعداد المحدودة من الطائرات والمروحيات والمطارات المتوفرة لطالبان. ولقد اتسم عمل الحملة الجوية الأمريكية بالمهجوم على ثلاثة مستويات كل مستوى يعمل على حزمة من الأسلحة تطلق من مدى مختلف: المدى البعيد من خارج حدود الأراضي الأفغانية، والمدى المتوسط من خارج مدى اشتباك عناصر الدفاع الجوي، والمدى القصير للضرب المباشر.

ولقد استخدم، أيضاً، في تلك المرحلة من الحرب وسائل الحرب النفسية بإلقاء الطعام والمؤن والمنشورات. كما نفذت، أيضاً، أول عملية برية بإدخال ١٠٠ جندي من قوات الزينجرز الأمريكية الخاصة إلى أفغانستان مساء ١٩ أكتوبر، حيث هاجمت هدفاً قرب مدينة قندهار واستمرت المعركة مع قوات طالبان لعدة ساعات قبل أن تنسحب طائرات الهليكوبتر والجنود إلى حاملة الطائرات "كي تي هوك"<sup>(٢)</sup>.

المرحلة الثانية: التحول إلى الحرب الهادئة وأهتار طالبان:

(١) حول المساعدات التي قدمها حلف الناتو للولايات المتحدة الأمريكية في حربها ضد الإرهاب، راجع على سبيل المثال: المرجع

السابق، ص ٧٣-٧٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٧٥.



في السادس من نوفمبر، بدأت الحرب في أفغانستان تأخذ شكلاً جديداً بعد شهر كامل من القصف الأمريكي الجوي المستمر، والذي أنهك قوات طالبان ودمر قدراتها العسكرية داخل المدن والمناطق المحيطة بها. وفي هذا اليوم، تقدمت قوات التحالف في اتجاه المدن الأفغانية، الواحدة تلو الأخرى وأسقطتها إلى أن وصلت إلى العاصمة كابول وأسقطتها بعد أن قتلت ما يقرب من ١٠٠٠ جندي من مقاتلي طالبان<sup>(١)</sup>.

### المرحلة الثالثة: استقرار القوات المهاجمة والبحث بن لادن:

بدأت الولايات المتحدة الأمريكية في الأيام الأولى من شهر ديسمبر ٢٠٠١ في نشر قوات من مشاة الأسطول القادرين على القيام بعمليات خاصة مثل الوحدة الخامسة عشر والوحدة السادسة والعشرين. ولقد وصل عدد جنود هذه التشكيلات إلى حوالي ١٠٠٠ جندي، الأمر الذي سمح بتكوين قاعدة عسكرية متقدمة في أفغانستان. وتتميز هذه النوعية من الوحدات الخاصة بقدرتها على أن تكون جاهزة للعمل في ظرف ست ساعات من وقت تسلم المهمة، وأن تظل مكثفية ذاتياً لمدة ١٥ يوماً، ولمدة ٣٠ يوماً إذا وصل تشكيل الوحدة إلى لواء كامل. وبدأت الولايات المتحدة الأمريكية تستخدم هذه الوحدات الخاصة في البحث عن بن لادن وعن مقاتلي طالبان، وذلك عن طريق دك الأنفاق التي كانوا يختبئون فيها، على حين اقتصر دور القوات الأمريكية الأخرى وعناصر المخابرات في جمع المعلومات حول المواقع التي يشتبه اختفاء أسامة بن لادن فيها أو تجمعات أفراد طالبان والقاعدة، ثم إيصال هذه المعلومات إلى القاذفات الأمريكية لقذفها<sup>(٢)</sup>.

(١) المرجع السابق، ص ٧٦، ٧٧.

(٢) المرجع السابق، ص ٧٨.

ولقد استمرت حرب الولايات المتحدة في أفغانستان لفترة تربو على الشهرين، إلا أن أصوات الرصاص لم تخفت تماماً حتى مطلع عام ٢٠٠٢، حيث لم يتم حتى هذا التاريخ القبض على زعيم تنظيم القاعدة، أو زعيم حركة طالبان، وهما هدفان رئيسيان حددتهما الولايات المتحدة للحرب ضد أفغانستان، لم يتحققا، فيما بدأت جهود دولية تحت رعاية الأمم المتحدة لإقامة حكومة أفغانية انتقالية بدلاً من حكومة طالبان التي أبعدت عن الحكم وتشكيل قوة دولية للمساعدة الأمنية<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تدخل مجلس الأمن لمكافحة الإرهاب كمصدر لتهديد السلم والأمن الدوليين

مما لا شك فيه، أن للسلم والأمن أهمية قصوى في حياة البشرية جمعاء خاصة بعد أن ذات آلاماً وصفت بأنها تعجز عنها الوصف خلال حربين عالميتين في أقل من أربعة عقود مع بداية القرن العشرين، حيث انهار خلالها السلم والأمن الدوليين وسقط الملايين من الضحايا والجرحى والمشردين، ناهيك عن الخسائر الاقتصادية التي لا يعرف أحد بعد حجمها الحقيقي<sup>(٢)</sup>. كل ذلك دفع الدول الكبرى إلى إنشاء منظمة الأمم المتحدة، وكان من أول الأهداف التي قامت عليها هو العمل على حفظ السلم والأمن الدوليين، وأصبح منذ إنشائها أحد المبادئ القانونية الأساسية التي يقوم عليها النظام الدولي.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل تأسيس هيئة الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥، كان اللجوء إلى القوة والعنف بصفة عامة وسيلة معتادة لتنفيذ سياسات الدول القومية وللحسم فيما بينها من خلافات، وذلك على الرغم من الجهود التي بذلت في إطار عصبة الأمم للتمييز بين الحرب المشروعة

(١) لمزيد من التفاصيل حول نتائج الحرب الأمريكية على أفغانستان راجع على سبيل المثال: أميرة محمد عبد الحليم، أفغانستان بعد عامين من الاحتلال الأمريكي، السياسة الدولية، العدد ١٥٧، يوليو ٢٠٠٤، ص ص ١٨٢-١٨٧.

(٢) مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة: كلية الحقوق، ٢٠٠١، ص ٢١٤.

والحرب غير المشروعة، ثم ميثاق (بريان كيلوج) عام ١٩٢٨ الذي حاول، دون جدوى، التضييق بشكل كبير على استعمال القوة في العلاقات الدولية. لكن اندلاع الحرب العالمية الثانية كشف قصور وهشاشة هذه الجهود والمحاولات، ولعل هذا ما حدا بهيئة الأمم المتحدة بأن تجعل من أهم أولوياتها الملحة مكافحة القوة والعنف في العلاقات الدولية<sup>(١)</sup>.

ولعل هذا يفسر لماذا جاء ميثاق الأمم المتحدة مشتتاً على إشارات عديدة إلى "السلام" وإلى "الأمن" الدوليين، وإن لم يتضمن أي مادة من مواده تحديداً واضحاً أو تعريفاً لهذين المفهومين. كما اشتمل الميثاق أيضاً، على إشارات عدة إلى "تهديد" السلم" و "الإخلال" به، وإلى "أعمال العدوان". ولكنه لا يتضمن أيضاً، في أي مادة من مواده توضيحاً لمصادر هذا التهديد أو الإخلال، أو تعريفاً للعدوان<sup>(٢)</sup>.

وتشير ديباجة الميثاق إلى أن شعوب "الأمم المتحدة" قد آلت على نفسها بأن "تنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب.. وأن تؤكد إيمانها بالحقوق السياسية للإنسان... وبالمساواة بين الأمم كبيرها وصغيرها.. وأن تبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة... احترام الالتزامات الدولية، وأن تدفع بالرفعي الاجتماعي وترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح.. الخ". أما المادة الأولى من الميثاق، فتحدد مقاصد الأمم المتحدة في "حفظ السلم والأمن الدوليين"، وإنما العلاقات الودية بين الأمم، واتخاذ التدابير الملائمة لتعزيز السلم العام، والعمل من خلال التعاون الدولي على حل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان"<sup>(٣)</sup>.

(١) خيرى أبو زيد عمر سويدان، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٢، ١٢٣.

(٢) د. حسن نافعة، دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات العالمية الراهنة، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٩.

(٣) المرجع السابق، الصفحة ذاتها.

وعلى الرغم من أن صياغة الميثاق تسمح بإعطاء مفاهيم متباينة جداً للسلم والأمن الدوليين، إلا أنه يمكن القول إن المقصود بحفظ السلم هو منع التجاء الدول إلى القوة. أما حفظ الأمن الدولي، فيتضمن القيام بأعمال إيجابية لتوفير ظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الضرورية للمحافظة على السلام<sup>(١)</sup>.

ولقد قصد بهذا الغموض أن يصبح مجلس الأمن هو الجهة الوحيدة التي لها سلطة تقديرية كاملة، سواء في تحديد طبيعة الممارسات أو التصرفات الدولية وتوصيفها، وما إذا كانت هذه الممارسات أو التصرفات تنطوي على "تهديد" أو "إخلال" أو "خرق" للسلم والأمن الدوليين، أو في تحديد طبيعة الإجراء أو التصرف الدولي المناسب والمطلوب للرد على هذه الممارسات أو التصرفات. ومعنى ذلك، أن مفهوم الميثاق للسلم والأمن الدوليين لا يمكن تحديده بدقة إلا بالرجوع إلى ممارسات المجلس المختلفة<sup>(٢)</sup>.

وكما أشرنا سلفاً، فإنه على الرغم من أن الميثاق لم يحدد مفهوماً واضحاً ومحدداً للسلم والأمن الدوليين، إلا أن ذلك لم يحل دون وضع تصور لنظام كامل للأمن الجماعي يشكل نقلة نوعية كبيرة، مقارنة بالتجارب الدولية السابقة. ويقوم هذا النظام على ضلعين أساسيين، هما: البعد الوقائي والبعد العلاجي لنظام الأمن الجماعي.

ويتمثل البعد الوقائي في نظام الأمم المتحدة للأمن الجماعي في أن الميثاق قد حدد مجموعة من المبادئ والقواعد العامة التي يتعين على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الالتزام بها، والتي يشكل احترامها والعمل على هديها، والالتزام بتنفيذها أهم وسيلة من وسائل وقاية المجتمع الدولي

(١) لمزيد من التفاصيل حول اتجاهات تعريف السلم الدولي والأمن الدولي، راجع: مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٦-٢١٩.

(٢) راجع نص المادة ٣٩ في الفصل السابع من الميثاق والتي تمنح مجلس الأمن سلطة تقديرية وتقريرية واسعة لتحديد ما إذا كان الذي قد وقع يشكل تهديداً للسلم أو إخلالاً به أو عملاً من أعمال العدوان.

من الأخطار التي يمكن أن تهدد سلامته وأمنه. ولكنها تفرض عليه، في الوقت ذاته، أن يحدد وسائل وآليات للتدخل، ومساعدة الدول الأعضاء على تسوية الخلافات والأزمات التي قد تندلع بينها، وألا ينتظر حتى تتحول هذه النزاعات إلى مواجهات مسلحة. وتتمثل أهم هذه المبادئ في الآتي:

١. مبدأ المساواة في السيادة بين الدول

٢. عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء.

٣. عدم التهديد باستخدام القوة أو استخدام فعلاً في العلاقات الدولية<sup>(١)</sup>.

هذا، بالإضافة إلى أن الميثاق قد وفر إطاراً مؤسسياً للترتيبات الوقائية هذه، حيث توجد ثلاثة أجهزة رئيسية من أجهزة الأمم المتحدة تلعب دوراً مهماً في الترتيبات الخاصة بالجانب الوقائي لنظام الأمن الجماعي، وهي: مجلس الأمن والجمعية العامة ومحكمة العدل الدولية<sup>(٢)</sup>.

وفي ما يتعلق بالبعد العلاجي في نظام الأمن المتحدة للأمن الجماعي، فيدخل في هذا البعد، الترتيبات اللازمة لفرض السلم والأمن الدوليين، في حالة رفض الانصياع للتسوية بالطرق السلمية أو حدوث عدوان أو تهديد أو إخلال بالسلم يتطلب رداً فورياً لرده أو قمعه.

ويعتبر هذا الجانب العلاجي هو أقوى ما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة ومثل، نظرياً على الأقل، نقلة موضوعية بالغة الأهمية على طريق استكمال أسس وأركان نظام حقيقي لأمن المجتمع الدولي منظوراً إليه كوحدة واحدة.

(١) د. حسن نافعة، دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات العالمية الراهنة، مرجع سبق ذكره، ص ص ١١٠-١١٣.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول دور هذه الأجهزة الثلاثة في الترتيبات الوقائية لنظام الأمن الجماعي، راجع المرجع السابق، ص ص ١١٣-١١٥.

وتتمثل أبرز معالم هذا البعد العلاجي في السلطات التي منحها الفصل السابع من الميثاق لمجلس الأمن، حيث بإمكانه اتخاذ كافة التدابير -عسكرية وغير عسكرية- لردع الدول المعتدية. كذلك تتمثل معالم هذا البعد في ما نصت عليه المادة ٤٣ من الميثاق - كما أوضحنا سلفاً - من تعهد الدول الأعضاء بأن توضع تحت تصرف مجلس الأمن ما يلزم من قوات مسلحة وتسهيلات يطلبها للحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

ويضاف على ذلك لجنة أركان الحرب- والتي قضت بتشكيلها المادة ٤٧ من الميثاق - لكي يكتمل بذلك كافة الأركان المطلوبة لتفعيل نظام الأمن الجماعي والعمل به على أرض الواقع<sup>(١)</sup>.

ونخلص مما تقدم، إلى أن ميثاق الأمم المتحدة قد تبني في مفهومه تقليدياً للسلم والأمن الدوليين لأنه افترض صراحة أو ضمناً، أن التهديدات التي يمكن أن تعرض السلم والأمن للخطر تكمن أساساً في احتمالات استخدام القوة المسلحة لتهديد الاستقلال السياسي أو السلامة الإقليمية للدول الأعضاء.

على أنه بالرغم من أن الميثاق قد اهتم بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه لم يربط ربطاً محكماً، في بنية النظام الذي أقامه للأمن الجماعي بين هذه المسائل والمسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، سواء في سياق تحديده لمصادر تهديد السلم والأمن الدوليين أو في مجال الوقاية من الأخطار التي قد تتهددهما أو في مجال فرض السلام بالقوة<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع في هذا الشأن، المبحث الأول من الفصل من هذه الدراسة؛ المرجع السابق، ص ١١٥، ١١٨؛ د. حسن نافعة، دراسات في التنظيم العالمي من الحلف المقدس إلى الأمم المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ٩٧-١٠٢.

(٢) راجع: د. حسن نافعة، الأمن الجماعي بين الواقع والأسطورة: قضايا للمناقشة، في: د. حسن نافعة (محرر)، الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩-٦١؛ د. حسن نافعة، دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات العالمية الراهنة، مرجع سبق ذكره، ص ١١٨.

ومع بروز ظاهرة العولمة في أوائل العقد الأخير من القرن العشرين، وما نتج عنها من تداخل القضايا "الداخلية" و"الخارجية" معاً بشكل يصعب فصله - مثلاً قضايا تلوث البيئة وثقب الأوزون، وقضايا الإرهاب، وانتشار بعض الأمراض كالإيدز، والهجرة غير الشرعية، والجريمة المنظمة والمخدرات... الخ - ومع بروز دور الفاعلين الدوليين من غير الدول، كالشركات دولية النشاط والمنظمات الدولية غير الحكومية، وتعاضم هذا الدور، تغير مفهوم السلم والأمن الدوليين - تأثراً بهذه الانعكاسات الخطيرة - من زاويتين، هما:

١ - تعاضم دور الأبعاد غير العسكرية في مفهوم الأمن ووضوحه.

٢ - تعاضم دور الفاعلين من غير الدول في تحقيق الأمن، ووضوح هذا الدور<sup>(١)</sup>.

ولقد ترتب على ذلك، أن برزت ظاهرة الإرهاب كأحد أهم مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين، وبالتالي يتعين اتخاذ إجراءات صارمة لمواجهةها والحيلولة دون تصديرها عالمياً. ولقد جرت عادة مجلس الأمن على اتخاذ قرارات تدين بعض العمليات الإرهابية بعد وقوعها، ولكن المجلس بدأ في السنوات الأخيرة، بداية من العقد الأخير من القرن العشرين، يتبنى سياسية جديدة وهي معالجة قضايا الإرهاب الدولي على أنها تسبب تهديداً للسلم والأمن الدولية، أو خرقاً لهما، ومن ثم يتعين على المجلس التدخل بتدابير الفصل السابع من الميثاق واتخاذ قرارات ملزمة في هذا الشأن، وقد تضمنت هذه القرارات فرض عقوبات واسعة المدى على الدول التي تعتبر مشجعة للإرهاب أو داعمة له، وبذلك يكون مجلس الأمن قد وسع كثيراً فيما يعتبر داخلياً في اختصاصه وفقاً لأحكام

(١) د. حسن نافعة، دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات العالمية الراهنة، المرجع السابق، ص ص

الفصل السابع من الميثاق. ولقد أدت هذه السياسة التي تبناها المجلس، بالرغم من إنها انتقائية واضحة إلى حد كبير، إلى الحد بنسبة كبيرة مما يعتبر عمليات إرهاب دولي<sup>(١)</sup>.

ولقد تمت صياغة التوجهات الجديدة هذه لمجلس الأمن في البيان الرئاسي الصادر عن رئيس مجلس الأمن باسم الدول الأعضاء في المجلس مجتمعاً على مستوى رؤساء الدول والحكومات والخاص بمسئولية مجلس الأمن عن صون المسلم والأمن الدوليين، وهو الاجتماع الذي تم في مقر الأمم المتحدة في نيويورك في الحادي والثلاثين من يناير ١٩٩٢. ولقد جاء هذا البيان تحت عنوان "الالتزام بالأمم الجماعي"<sup>(٢)</sup>. ولقد تضمن هذا البيان ما يلي:

"وإذا يلاحظ أعضاء المجلس أن مهام الأمم المتحدة لحفظ السلم قد زادت واتسع نطاقها بشكل كبير في السنوات الأخيرة. فعمليات مراقبة الانتخابات والتحقق من احترام حقوق الإنسان وإعادة اللاجئين إلى وطنهم جزء لا يتجزأ من الجهود التي يبذلها المجلس لصون السلم والأمن الدوليين في تسوية المنازعات الإقليمية، بناءً على طلب الأطراف المعنية أو بموافقتها، وهم يرحبون بهذه التطورات.

إن عدم نشوب الحروب والمنازعات العسكرية بين الدول ليس في حد ذاته ضماناً للسلم والأمن الدوليين. فقد أصبحت المصادر غير العسكرية لعدم الاستقرار في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والايكولوجية تشكل تهديداً للسلم والأمن. ومن الضروري أن تولي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ككل أولوية للتعامل مع هذه المشكلات من خلال العمل عن طريق الأجهزة المناسبة.

(١) د. جميل محمد حسين، دور مجلس الأمن في مكافحة الإرهاب الدولي تطبيق تدابير الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ١.

(٢) المرجع السابق، الصفحة ذاتها.



يتعهد أعضاء المجلس بالالتزام بالقانون الدولي وبميثاق الأمم المتحدة، وينبغي حل جميع المنازعات بين الدول سلمياً وفقاً للميثاق.

ويؤكد أعضاء المجلس من جديد التزامهم بنظام الأمن الجماعي للميثاق المنصوص عليه في الميثاق لمعالجة الأخطار التي تهدد السلم، وعكس مسار أعمال العدوان.

ويعرب المجلس عن بالغ القلق إزاء أعمال الإرهاب الدولي ويؤكدون الحاجة إلى قيام المجتمع الدولي بالتصدي لجميع هذه الأعمال على نحو فعال<sup>(١)</sup>.

وقد عالج هذا البيان الرئاسي لمجلس الأمن موضوعات أخرى، مثل: صون السلم وحفظ السلم، ونزع السلاح، وضبط التسليح، وحظر أسلحة الدمار الشامل.

ويتضح من هذا العرض لبعض فقرات من البيان المذكور، أن مجلس الأمن قد خول، وبموجب البيان الرئاسي المذكور، سلطة التدخل في مجالات وعمليات مثل مراقبة الانتخابات والتحقق من احترام حقوق الإنسان والتدخل في المجال الإنساني ومشكلات اللاجئين، وكذلك التدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والإيكولوجية، باعتبار إن عدم الاستقرار في هذه الميادين يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين<sup>(٢)</sup>.

كذلك، ركز المجلس تركيزاً خاصاً على مشكلة الإرهاب الدولي باعتبارها من المشكلات التي يجب أن تعطي أولوية خاصة من المجتمع الدولي لما تشكله من تهديد السلم والأمن الدوليين. ولعل قرارات مجلس الأمن الصادرة ضد ليبيا، تعد دليلاً واضحاً على إعادة ترتيب أولويات العمل الجماعي لكي يحتل الإرهاب واحدة من أعلى وأهم هذه الأولويات.

(١) المرجع السابق، ص ١، ٢؛ د. جميل محمد حسين، تطور ممارسات الأمن الجماعي في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٦، ١٤٧.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

وعلى الرغم من هذا الاهتمام الدولي بالظاهرة الإرهابية، فإن الولايات المتحدة الأمريكية، حتى منتصف التسعينيات من القرن العشرين، ظلت تتعامل مع هذه القضية بطريقة يغلب عليها الطابع الروتيني، حيث لم تكن تمانع، على ما يبدو، شأنها في ذلك شأن العديد من دول أوروبا الغربية، من استخدام بعض المنظمات المتطرفة التي تمارس الإرهاب كوسيلة للضغط والابتزاز السياسي في مواجهة دول بعينها. وهكذا، سار الحال على ذات المنوال إلى أن وقع الهجوم على سفارتي الولايات المتحدة في تنزانيا ونيروبي عام ١٩٩٨، فخرجت قضية الإرهاب إلى بؤرة الاهتمام في مجلس الأمن الذي اتخذ قراراً (القرار رقم ١١٨٩ لسنة ١٩٩٨) بوجود امتناع كافة الدول الأعضاء عن تنظيم أي أعمال إرهابية في دولة أخرى أو التحريض عليها أو المساعدة أو المشاركة فيها على أي صورة من الصور أو قبول أنشطة منظمة في أراضيها بهدف ارتكاب تلك الأعمال<sup>(١)</sup>.

غير أن نقطة التحول الرئيسية من قضية الإرهاب - وفقاً للمنظور الأمريكي - قد جاءت في أعقاب هجمات ١١ سبتمبر ٢٠٠١، حيث أدركت الإدارة الأمريكية آنذاك أن هذه الأحداث تتيح أمامها فرصة حقيقية لإزاحة عدد من القيود والعقبات التي كانت تحد من حرية حركتها في مضي، وربما تمنحها بعض الحق في تبرير محاولات فرض موقفها باعتباره الأكثر تعبيراً عن الشرعية الدولية والأخلاقية، خصوصاً بعد أن التف الشعب الأمريكي حول رئيسه الجديد في لحظة وعي قومي بوجود خطر خارجي كبير<sup>(٢)</sup>.

وعلى إثر ذلك، أعلن الرئيس جورج بوش الابن في خطابه في ٢٠ سبتمبر ٢٠٠١، عقب الأحداث بنحو عشرة أيام، أن "الأدلة التي تم جمعها تشير إلى أن من هاجم الولايات المتحدة الأمريكية هم جماعة تعرف بتنظيم القاعدة، وهم ذات القتل المتهمين بتفجير سفارتي الولايات

(١) د. حسن نافعة، الأمم المتحدة بعد ١١ سبتمبر، في: أمتي في العالم: حولة قضايا العالم الإسلامي ٢٠٠١-٢٠٠٢م، العدد

الخامس، الجزء الثاني، ٢٠٠٣، ص ٧٨٢-٧٨٤.

(٢) المرجع السابق، الصفحات ذاتها.

المتحدة في تنزانيا وكينيا، وأن هذا التنظيم يشبه المافيا، إلا أن هدفه ليس الحصول على المال، ولكن هدفه هو إعادة تشكيل العالم وفرض معتقداتهم الراديكالية على الناس في كل مكان"، وأضاف أن "هذه المجموعة وقائدها ابن لادن ترتبط بالعديد من المنظمات الأخرى في دول مختلفة، بما في ذلك الجهاد الإسلامي المصرية والحركة الإسلامية في أوزبكستان، وأن هناك آلافاً من هؤلاء الإرهابيين في أكثر من ستين دولة، وأن زعيم القاعدة له نفوذ قوى في أفغانستان، ويساند نظام طالبان في السيطرة على معظم هذه الدولة"<sup>(١)</sup>.

وأضاف بوش، كذلك، أن "الولايات المتحدة تحترم شعب أفغانستان، ولكنها تدين نظام طالبان، فهو لا يقهر شعبه فقط، ولكن يهدد الناس في كل مكان برعايته وإيوائه ودعمه للإرهابيين". كما أكد أن حرب الولايات المتحدة الأمريكية على الإرهاب تبدأ بالقاعدة، ولكنها لن تنتهي عند ذلك، فهي سوف تستمر حتى يتم العثور على كل جماعة إرهابية، ووقفها وهزيمتها.

ومن التهديد إلى التنفيذ، انتقلت الاستراتيجية الأمريكية - بعد أن كونت تحالفاً دولياً يساندها في حربها ضد أفغانستان - إلى الأمم المتحدة ومجلس الأمن لإضفاء الشرعية على ما تريد أن تستصدره من قرارات ومنا تريد أن تتخذه من سلوكيات<sup>(٢)</sup>.

وهكذا، ذهبت الولايات المتحدة الأمريكية تلقي بكل ثقلها داخل الأمم المتحدة لكي تحصل منها على أقوى إدانة ممكنة للإرهاب، وتفرض على المجتمع الدولي أن يقدم لها كل صور التعاون الممكنة لمكافحته ولكن دون أن تقيد نفسها بأي تعريف محدد ومتفق عليه للإرهاب أو حتى بوسائل مكافحته.

(١) د. زينب عبد العظيم، الاستراتيجية الأمريكية العالمية، في: أم تي في العالم: حولية قضايا الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص ٨٤٥ -

فبعد ساعات من وقوع أحداث ١١ سبتمبر، أصدر رئيس مجلس الأمن بياناً أدان فيه بقوة الهجمات التي تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية، ووصفها بأنها مأساوية وأنها تتحدى الإنسانية كلها، ودعا كافة دول العالم إلى العمل سوياً لتقديم مرتكبيها للعدالة بأقصى سرعة ومضاعفة الجهود لمنع حدوث مثلها مستقبلاً<sup>(١)</sup>.

وفي اليوم التالي مباشرة، أصدر مجلس الأمن قراره رقم ١٣٦٨، الذي اعتبر مثل هذه العمليات الإرهابية تهديداً للسلم والأمن الدوليين وأعلن عن استعداده لاتخاذ كافة الخطوات الضرورية لمحاربة كل أشكال الإرهاب<sup>(٢)</sup>.

غير أنه من أهم ما ورد بالقرار المذكور هو تأكيد مجلس الأمن على حق الدفاع الشرعي عن النفس كحق أصيل للدول بشكل فردي أو جماعي. هذا بالإضافة إلى دعوته جميع الدول الأعضاء في المنظمة إلى التعاون من أجل الوصول إلى منظمي ومرتكبي هجمات سبتمبر، وتنفيذ الاتفاقات الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، كما أكد على استعداد المجلس لاتخاذ كافة الخطوات اللازمة للرد على تلك الهجمات ومكافحة الإرهاب بكافة أشكاله، وفقاً لمسئوليات المجلس بموجب الميثاق<sup>(٣)</sup>.

وفي الثامن والعشرين من شهر سبتمبر، أصدر مجلس الأمن قراره رقم ١٣٧٣ والذي أعدت مشروعه الولايات المتحدة الأمريكية، وأقره مجلس الأمن من دول إدخال تعديلات أساسية عليه. ولقد انتقل هذا القرار إلى العمل وفق أحكام الفصل السابع من الميثاق إلا أنه اتخذ منحى مختلفاً في

(١) د. حسين نافعة، الأمم المتحدة بعد ١١ سبتمبر، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨٤.

(٢) راجع نص قرار مجلس الأمن رقم ١٣٦٨ على الرابط التالي:

[http://www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docunmber=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/arabic/docs/viewdoc.asp?docunmber=S/RES/1368(2001))

(٣) راجع في هذا الشأن: د. زينب عبد العظيم، مرجع سبق ذكره، ص ٨٤٦؛ التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٦، ٤٧؛ د. أحمد الرشيد، نضال عودة، مفهوم الإرهاب وحق الشعب الفلسطيني في المقاومة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩.

الإجراءات الدولية لمواجهة هجمات سبتمبر من خلال خلق ثلاث مجموعات من الالتزامات على الدول الأعضاء تضمنت ما يلي<sup>(١)</sup>:

- ١- إلزام الدول الأعضاء بمنع تمويل الأعمال الإرهابية.
  - ٢- الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم الصريح أو الضمني إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية.
  - ٣- تبادل المعلومات التي تتعلق بأعمال أو بحركات الإرهابيين والشبكات الإرهابية، والتعاون في مجال منع وقمع الأعمال الإرهابية من خلال وضع الترتيبات والاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف، والانضمام إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب، خاصة الاتفاقية الدولية لمنع تمويل الإرهاب (٩ ديسمبر ١٩٩٩)، وتنفيذ كافة الاتفاقيات والبروتوكولات وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة<sup>(٢)</sup>.
- وبالقراءات المتأنية لهذا القرار، يتضح الآتي:

- ٤- أن القرار يستمد قوته الإلزامية من الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الخاص بالعقوبات، حيث يدخل ضمن نطاق المادة ٤٠ التي تتيح لمجلس الأمن أن يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ فيما إذا وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو وقع عمل من أعمال العدوان. ويحدد هذا الفصل الإجراءات التي يمكن أن يقرها المجلس وتصبح ملزمة قانوناً ليس فقط على الدولة أو الدول المعنية، وإنما على المجتمع الدولي بكامله. وهذا يعني أن أي دولة تغفل أو تنتهك أحكام القرار ١٣٧٣ تصبح مسؤولة

(١) راجع نص القرار المذكور على الرابط التالي:

[Http://www.un.org/Arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/Arabic/docs/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/1373(2001))

(٢) لمزيد من التفاصيل، ارجع: د. زينب عبد العظيم، المرجع السابق، الصفحة ذاتها؛ التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، المرجع

دولياً أمام مجلس الأمن الذي يحق له - والحال هذه - معاقبة هذه الدولة وفقاً لتدابير المادة ٤١ من الميثاق، والتي تؤدي إلى تطبيق حصار ومقاطعة جزئية أو كاملة، بل وأكثر من ذلك إذا ثبت أن هذه التدابير لا تفي بالغرض، قد يصل الأمر إلى استخدام ما يلزم من الوسائل العسكرية لتطبيقه (المادة ٤٢ من الميثاق)<sup>(١)</sup>.

٥- أن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ لم يستند إلى مفهوم أو تعريف محدد للإرهاب، في الوقت ذاته الذي تضمن قائمة واسعة من الالتزامات على الدول الأعضاء لمواجهة هذه الظاهرة. ومثل هذا الغموض يوفر أساساً قوياً لاستغلال نصص القرار ضد أية دولة، لاسيما في ضوء عدم وضوح الجهة المخولة تكيف عمل أو نشاط ما بأنه إرهابي من عدمه، حيث ترك الأمر لمجلس الأمن ذاته، أو بالأحرى للأعضاء الدائمين للقيام بهذا التكيف وفق مصالحهم الوطنية الذاتية<sup>(٢)</sup>.

٦- أن القرار المذكور يعتبر، من الناحية العملية قراراً مفتوحاً، حيث إنه على الرغم من تأكيده على الحق الأصيل في الدفاع عن النفس، إلا أنه لم يقرر ما إذا كان أعمال هذا الحق ينصرف إلى الولايات المتحدة الأمريكية في مواجهة تنظيم القاعدة باعتباره المسعول، وفقاً للأدلة الأمريكية، عن هجمات سبتمبر، ونظام طالبان باعتباره النظام الذي يأوي تنظيم القاعدة، أم ينصرف إلى أهداف أخرى قد تحدها الولايات المتحدة وفق ما تمليه عليها مصالحها القومية. وخطورة هذا التساؤل تنبع من تأكيد الإدارة الأمريكية غير مرة أن أفغانستان لا تمثل سوى المرحلة الأولى فقط في حرب طويلة المدى. والمرجح بقوة أن القرار ١٣٧٣ يوفر أساساً للولايات المتحدة ستعتمد

(١) جمال زايد هلال أبو عين، مرجع سبق ذكره، ص ٢١١، ٢١٢؛ مشهور بنحيت عبد الله العريبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٣،

١٠٤.

(٢) التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨.

عليه في إدارتها لعلاقتها بالعالم الخارجي لفترة مستقبلية ممتدة قد تستمر عقوداً قادمة، كما أنه ويوفر لها مساحة متزايدة من الضغوط على كثير من الدول، هذا فضلاً عما يمكن أن يؤدي إليه هذا القرار من شيوع للفوضى في النظام العالمي، حيث قد يدفع دولاً أخرى- مثل إسرائيل- إلى العمل به مستخدمة حقها في الدفاع عن النفس قياساً على حق الولايات المتحدة لتبرير ضرب أي أهداف تراها مهددة لأمنها وسلامها، الأمر الذي قد يعرض النظام الدولي إلى قدر كبير من الفوضى السياسية والعسكرية<sup>(١)</sup>.

٧- وعلى الرغم من إن القرار ١٣٧٣ يؤكد حق الدفاع عن النفس كحق أصيل للدول فرادي جماعات، إلا أنه يغفل، في الوقت ذاته، حق تقرير المصير وحق مقاومة الاحتلال، وهما من الحقوق الراسخة في القانون الدولي أيضاً كحق الدفاع عن النفس، كما سبق وأن أكد عليها ميثاق الأمم المتحدة ذاته<sup>(٢)</sup>.

٨- أن القرار المشار إليه بعد أن أدان الهجمات الإرهابية التي تعرضت لها واشنطن ونيويورك، وبعد أن أعرب عن تصميمه على منع جميع هذه الأعمال التي تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، يتجاهل الأسباب الحقيقية للإرهاب، ويعتبر أن الدافع لتزايد الأعمال الإرهابية هو التعصب والتطرف، ودون ذكر العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المولدة لهذا التعصب والتطرف، ليتناقض بذلك مع قرار سابق للجمعية العامة للأمم المتحدة، وهو القرار رقم ٦١/٤٠ الصادر في ٩ ديسمبر ١٩٨٥. وينص قرار الجمعية العامة في بنده التاسع على ما يلي: "تحت الجمعية

(١) د. زينب عبد العظيم، مرجع سبق ذكره، ص ٨٤٧.

(٢) عبد الغني عماد، المقاومة والإرهاب في الإطار الدولي لحق تقرير المصير، المستقبل العربي، العدد ٢٧٥، يناير ٢٠٠٢، ص ٢٤.

العامية جميع الدول فرادي وبالتعاون مع الدول الأخرى، وكذلك أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة، على أن تساهم في القضاء التدريجي على الأسباب الكامنة وراء الإرهاب الدولي، وأن تولى اهتماماً خاصاً بجميع الحالات، بما فيها الاستعمار والعنصرية والحالات التي تنطوي على انتهاكات عديدة وصارخة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، الحالات التي يوجد فيها احتلال أجنبي، التي يمكن أن تولد الإرهاب الدولي وتعرض السلم والأمن الدوليين للخطر<sup>(١)</sup>.

٩- أن القرار سالف الإشارة يتطرق إلى التفاصيل والأمور الإجرائية التي هي من صلب القوانين الداخلية للدول، حيث طلب تجميد الأموال أو أي أصول مالية أو موارد اقتصادية لأشخاص يرتكبون أعمالاً إرهابية، أو يحاولون ارتكابها، أو لمن يرتبط بهم من أشخاص وكيانات وممتلكات، وبالتالي عدم توفير الملاذ الآمن لهم وتبادل المعلومات والتعاون في الشؤون الإدارية القضائية. لذا، فالقرار لم يقتصر على تحديد المبادئ العامة فقط، بل إنه من أجل ضمان تنفيذ هذا القرار طلب من الدول موافاة مجلس الأمن بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها تنفيذاً لهذا القرار في موعد لا يتجاوز ٩٠ يوماً من تاريخ اتخاذه<sup>(٢)</sup>.

١٠- أن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ لا يميز الحرب، فهو فقط يدين اعتداءات ١١ سبتمبر، ويتخذ مجموعة كبيرة من الإجراءات التشريعية والإدارية والقضائية لقمع الإرهاب وتمويله، مما يعني افتقاد السند القانوني للحرب الأمريكية ضد أفغانستان، وذلك على عكس وجهة نظر الإدارة الأمريكية والتي أكدت أن حربها على الإرهاب،

(١) المرجع السابق، ص ٣٣، ٣٤.

(٢) مشهور بخيت عبد الله العريبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٥.



وتحديداً حربها ضد أفغانستان، قد جاءت وفقاً لقواعد الشرعية الدولية في ظل تأكيد القرار المذكور على حق الدول الشرعي والأصيل في الدفاع عن النفس وفقاً لنص المادة ٥١ من الميثاق.

غير أنه يامعان النظر في المادة ٥١ من الميثاق، يتضح أن حق الدفاع الشرعي عن النفس - وفقاً لرؤية الميثاق - لا يمكن إعماله أو الاستناد إليه في حالة الحرب الأمريكية على أفغانستان، وذلك لأن الميثاق قد أورد هذا الحق باعتباره حقاً مؤقتاً، وهو يقتصر على الحق في الرد على هجوم يقع حالاً أو وشيكاً أو لطرد محتل غير قانوني. ومن ثم، فإن حق الدفاع المؤقت لا يشمل حق الانتقام من هجوم توقف، ولا يعطي الحق في التخلص من حكومة قائمة اعتقاداً بأنها مسؤولة عن هجوم معين أو اتخاذ إجراءات وقائية ذات أجل طويل.

ومعنى ذلك، أنه صحيح أن مجلس الأمن قد أكد في القرار ١٣٧٣ على حق الدول في الدفاع عن نفسها سواء بشكل فردي أو جماعي، استناداً إلى نص المادة ٥١ من الميثاق، إلا أنه، وفي ذات الوقت، وضع ضوابط على ممارسة هذا الحق (إعمال هذا الحق في حالة وجود تهديد حال أو شيك الوقوع، إخطار مجلس الأمن باستعمال القوة دفاعاً عن النفس، توقف العمليات العسكرية من جانب الدولة، الدول المعتدي عليها بمجرد إخطار مجلس الأمن)، واللجوء إلى الخيار العسكري، وهو ما لا يتوفر في حالة الحرب الأمريكية في أفغانستان، وبالتالي يسحب عنها صفة المشروعية والشرعية الدولية<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ذلك، فإن الحرب ضد أفغانستان، أو ما اصطلح على تسميتها "الحرب ضد الإرهاب" قد افتقدت إلى المشروعية، وإن كانت تتوارى خلف غطاء شرعية الدفاع عن النفس وردع الإرهاب. فالهدف الحقيقي من هذه الحرب هي الوصول إلى منابع النفط، والاستيلاء عليها، خاصة

(١) راجع: نص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة؛ مشهور بخيت عبد الله العريمي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٥، ١٢٦.

أسواق النفط في وسط آسيا وحقول النفط حول بحر قزوين. ومن ثم، فإن القول إن الهدف الأساسي من العمليات العسكرية في أفغانستان هو الحرب على الإرهاب يعطي مبرراً كاذباً لدول الغرب لإعادة أسلوب الاحتلال القديم المتمثل في الاحتلال المباشر تحت أسانيد وهمية عن مكافحة عناصر إرهابية<sup>(١)</sup>.

١١ - قد نص قرار مجلس الأمن ١٣٧٣، أيضاً، على إنشاء لجنة تتألف من جميع أعضاء المجلس لمراقبة تنفيذ القرار، وطلب القرار من جميع الدول موافاة اللجنة بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها تنفيذاً لهذا القرار.

وفي ١٩ أكتوبر ٢٠٠١ - أي بعد ما يقرب من عشرين يوماً من اتخاذ القرار ١٣٧٣ - أصدرت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن خطة عمل إرشادية، لتعيين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية على التعاون والاستجابة لمتطلبات الولايات المتحدة، وقد قسمت هذه الخطة إلى خمسة محاور رئيسية، هي:

- (١) تحديد قنوات الاتصال بين كل دولة عضو في الأمم المتحدة، وبين لجنة مكافحة الإرهاب.
- (٢) الخطط العملية للجنة مكافحة الإرهاب، لدعم وتعزيز الخبرة التكتيكية لهذه الدول.
- (٣) مشتملات التقارير الفعلية المطلوبة من الدول الأعضاء.
- (٤) نوع المساعدة التي يمكن للجنة مكافحة الإرهاب أن تقدمها لهذه الدول.
- (٥) تفاصيل عن الكيفية التي ستنتشر بها اللجنة المعلومات عن نشاطها<sup>(٢)</sup>.

(١) مشهور بحيث عبد الله العريبي، المرجع السابق، ص ١٢٧.

(٢) راجع في هذا الشأن:

ويشكل البند الثالث من هذه المحاور لب القرار المذكور، حيث يفرض على الدول المعنية تقديم التقارير، والتي تركز على أربعة ميادين يجب على الدول الإفصاح عنها، في القرارات التي ترفعها إلى اللجنة المذكورة. هذه الميادين، هي:

١- ما هي التشريعات ذات الصلة بالإرهاب المتخذة أو التي ستتخذ في إطار الحملة الدولية لمكافحة الإرهاب؟

٢- ما هو التحرك العملي الذي اتخذ، أو الذي سيتم اتخاذه في هذا الإطار؟

٣- ما هي المبادرات الأخرى - إن وجدت- والتي قامت بها الدول المعنية لتنفيذ نص وروح القرار ١٣٧٣؟

٤- ما هي الخطوات التي اتخذت أو التي من المتوقع اتخاذها لتعزيز التعاون الدولي في المجالات التي يشملها القرار<sup>(١)</sup>؟

ولقد نصت خطة تنفيذ القرار، كذلك، على أنه إذا شعر أعضاء اللجنة أن التقارير المقدمة من دولة ما تفتقر إلى المصداقية، أو تخلو من الفائدة، يحق للجنة أن تصر على طلب تقارير إضافية لتستوفي الغاية من كل دولة، حسب موقع الدولة، والمعلومات المرصودة عنها لدى اللجنة.

٥- أن القرار قد أعاد تأكيده على قراراته الصادرة في هذا الشأن مثل القرار ١٢٦٩، ١٣٦٨.

٦- أن القرار ١٣٧٣ يعكس الإطار القانوني الرئيسي لعملية بناء التحالف الدولي ضد الإرهاب- وليس- للحرب- فمن ناحية أولى، نلاحظ أنه قد وضع الهجمات العسكرية للرد على هجمات سبتمبر في إطار حق الدول في الدفاع عن نفسها، وليس في إطار نظام الأمن

(١) المرجع السابق.

الجماعي المنصوص عليه في الميثاق. ومن ناحية أخرى، قصر القرار دور الأمم المتحدة في عملية بناء التحالف الدولي على وضع الإطار القانوني للدعم الاستخباراتي والمعلوماتي<sup>(١)</sup>.

وفي ١٢ نوفمبر ٢٠٠١، أصدر مجلس الأمن قراره رقم ١٣٧٧، والذي يمكن القول إنه لم يتضمن جديداً، حيث اعتمد الإعلان العالمي لمكافحة الإرهاب، وأعاد إدانته لكافة الأنشطة الإرهابية باعتبارها أعمالاً إجرامية ولا مبرر لها، أي كانت بواعثها وأشكالها ومظاهرها، وأينما ارتكبت، وأياً كان مرتكبها<sup>(٢)</sup>.

وفي ٦ ديسمبر ٢٠٠١، أصدر مجلس الأمن قراره رقم ١٣٨٣ وذلك لتقديم الدعم السياسي والعسكري للنظام البديل، أو ما يعرف بـ "نظام ما بعد طالبان" الذي لعبت الولايات المتحدة الأمريكية دوراً كبيراً في إقامته. كذلك، أصدر المجلس قراره رقم ١٣٨٦ في ٢٠ ديسمبر ٢٠٠١ لتشكيل قوة دولية للمحافظة على استقرار الأوضاع الأمنية في أفغانستان<sup>(٣)</sup>.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن الولايات المتحدة لم تلجأ إلى مجلس الأمن إطلاقاً لتطلب منه اتخاذ إجراءات عسكرية عقابية أو للحصول على تصريح باستخدام القوة العسكرية ضد حركات طالبان. فقد اعتبرت أن العمل العسكري أمر يخصها وحدها ويدخل في نطاق الدفاع الشرعي عن النفس، وبالتالي يحق لها القيام به بصورة فردية أو جماعية<sup>(٤)</sup>.

وهكذا، فإنه تحت دعوى محاربة الإرهاب، وبقبول صريح أو ضمني من الغالبية العظمى من دول العالم خوفاً أو طمعاً، وبغطاء من شرعية دولية تمثلت في قرار مجلس الأمن ١٣٦٨، والذي اعتبر أحداث الحادي عشر من سبتمبر بمثابة تهديد للسلم والأمن الدوليين، مانحاً الولايات المتحدة

(١) التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠١، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٨، ٤٩؛ د. حسن نافعة، الأمم المتحدة بعد ١١ سبتمبر، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨٥.

(٣) د. حسن نافعة، المرجع السابق، ص ٧٨٦.

(٤) المرجع السابق، الصفحة ذاتها.

الأمريكية الحق في الدفاع الشرعي عن النفس في مواجهة مثل هذه الأعمال ومرتكبيها، بدأت الولايات المتحدة الأمريكية حركتها على الإرهاب في أفغانستان في أكتوبر ٢٠٠١، بهدف إسقاط نظام حكم طالبان والقضاء على تنظيم القاعدة الذي تتهمه بالمسؤولية الكاملة عن أحداث الحادي عشر من سبتمبر. وأصبحت "الحرب ضد الإرهاب" هي العامل الأساسي في صياغة التفاعلات السياسية الدولية في عالم ما بعد الحادي عشر من سبتمبر، وفي بناء تحالفات جديدة على حساب غيرها من العوامل.

### خاتمة

في ختام هذه الدراسة، نخلص إلى التأكيد على الملاحظات والنتائج التالية:

١. أن المنظمات الدولية الحكومية، كأشخاص قانونية دولية، لا يمكنها، كأصل عام، أن تمارس وظيفة تشريعية بالمعنى الفني الدقيق، على غرار ما هو مألوف في المجتمعات الوطنية. فبصفة عامة، لا تملك هذه المنظمات وأجهزتها الدولية، في الشأن الخارجي، سوى سلطة إصدار توصيات للدول الأطراف وإزاء مواقف وأزمات محددة، وذلك فيما عدا حالات استثنائية معينة.

٢. أن الحالات الاستثنائية التي يحق للمنظمة الدولية الاضطلاع فيها بوظيفة تشريعية على المستوى الدولي، إنما تعكس، في حقيقة الأمر، درجة التطور والنضج والتلاحم التي وصلت إليها الجماعة الدولية في اللحظة الراهنة، كما تعكس، أيضاً، المرحلة الراهنة من تطور القانون الدولي العام والذي تحول من كونه قانوناً للحرب، ليصبح قانوناً للسلام والتعاون في شتى مجالات العلاقات الدولية، مستنداً في ذلك على مبدأ الاعتماد المتبادل فيما بين أشخاصه.

٣. هناك مجالات محددة للوظيفة التشريعية للمنظمات الدولية، وهي: إصدار اللوائح والتوجيهات ذات الطابع التنظيمي العام الملزم، وإبرام الاتفاقات الدولية فيما بين الدول الأعضاء، وإصدار قرارات ملزمة قابلة للتطبيق مباشرةً في الدول الأعضاء دونما الحاجة إلى اتخاذ تدابير وطنية لتنفيذها.

٤. ثار الحديث مؤخراً، وبخاصة بعد انتهاء الحرب الباردة وتفرد الولايات المتحدة الأمريكية على عرش النظام الدولي، عن بعض الممارسات شبه التشريعية لمجلس الأمن، وانقسم الفقه بشأن الموقف من هذه الممارسات وتكييفها القانوني ما بين مؤيد ومعارض. وقد عزز المجلس من ممارساته التشريعية هذه كثيراً بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر الإرهابية عام ٢٠٠١، مثلت قرارات المجلس ١٣٦٨، و ١٣٧٣ ذروة هذا الطابع التشريعي المستحدث لقرارات مجلس الأمن، على نحو استقر معه فقهاً أن الجدل المثار حول هذا الأمر لم يعد تساؤلاً حول أهلية المجلس لاتخاذ قرارات ذات طابع تشريعي، إلى إقرار وجود هذه الأهلية والتساؤل حول الضوابط والقيود الموضوعية والشكلية التي يتعين على المجلس مراعاتها عند إصداره لقرارات ذات طابع تشريعي عام ملزم.

٥. قدم الفقه أسباباً عدة لتبرير اضطلاع مجلس الأمن بدور شبه تشريعي على المستوى الدولي، يأتي في مقدمتها بروز بعض المشكلات العالمية التي باتت تهدد الجنس البشري كله، كالإرهاب وقضايا نزع التسليح والمشكلات البيئية، وهي المشكلات التي باتت السياسات الوطنية الفردية لمعالجتها غير مجدية، خاصة في ظل بطء وعدم مرونة قواعد القانون الدولي التقليدية في الاستجابة لها في ظل تمسك الدول مبدأ "السيادة والرضا الإرادة الحرة للدولة" كأساس لهذه القواعد.

٦. أن قرارات مجلس الأمن شبه التشريعية تجسد سندها القانوني السليم في أحكام ميثاق الأمم المتحدة الصريحة، وأيضاً، في نظرية "السلطات الضمنية" المستقرة عرفاً وفقهاً وقضاً. وبعبارة أخرى، فإن مجلس الأمن في إصداره لقرارات ذات طابع تشريعي لا يكون، بذلك، متجاوزاً لحدود نطاق سلطاته *Ultra Vires*، بل إن هذه الوظيفة شبه التشريعية للمجلس، في الأصل، تدور وجوداً وعدمياً بالاختصاص الأصيل للمجلس فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين، وكأن اصطلاح المجلس بهذه الوظيفة مؤخراً ما هو إلا تعديل وظيفي للكيفية التي اعتادها المجلس في اصطلاحه باختصاصاته الرئيسية، مثلما هو الحال بالنسبة لقرار الاتحاد من أجل السلام الذي أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ كنظام بديل للمأزق الذي أوجده حق الفتوة طيلة فترة الحرب الباردة بين القطبين العالميين على نحو ما أسلفنا.

٧. أن على المستوى الشكلي، عززت قرارات مجلس الأمن ذات الطابع التشريعي من القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر مستحدث للقاعدة القانونية الدولية، وهو ما دعا البعض إلى الحديث عن دور فاعل للمنظمات الدولية في صنع هذه القواعد *International Organizations as International Law-Markers*، بل والبحث في إشكالية العلاقة فيما بين هذا المصدر المستحدث في تطوره المعاصر والمصادر التقليدية للقواعد القانونية الدولية حال التعارض.

٨. تناولت الدراسة قرارات مكافحة الإرهاب ١٣٦٨، و ١٣٧٣ كنموذج لقرارات ذات طابع تشريعي أصدرها مجلس الأمن، وانتهينا في هذا الخصوص إلى أن هذين القرارين قد أصدرهما المجلس وفقاً لسلطاته بموجب أحكام الفصل السابع للميثاق، وهو ما يعني إلزامهم للكافة، ليس فقط الدول الأعضاء في المنظمة، بل وأيضاً الدول غير الأعضاء. كما أنه من سمات

الطابع التشريعي في القرارين المذكورين، أيضاً، قابليتهما للتطبيق الفوري المباشر في الدول المعنية.

٩. يلاحظ، كذلك، أن التركيب العضوي الحالي لمجلس الأمن قد مكن ولا يزال، الولايات المتحدة الأمريكية من إصدار قرارات قد تضاف إلى سجل القانون الدولي والشرعية الدولية من دون سند صحيح من هذا القانون وهذه الشرعية. بعبارة أخرى، أنه وإن كان مشروعاً لمجلس الأمن بحسب ما أشرنا توطاً إليه أن يتخذ قرارات ذات طابع تشريعي، إلا أن هذه المشروعية ليست مصحوبة دوماً بالشرعية الدولية، بحيث تلقي الاعتبارات السياسية وتوازنات القوى دائماً بظلالها على عملية صنع هذه القرارات، وبحيث جاء البعض منها خادماً لمصالح الدول الكبرى والتي تتمتع بحق الفيتو داخل المجلس، وهو ما اتضح جلياً في حالي لوكبري والحرب على أفغانستان.

### ملحق رقم (١)

نص قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٧٣١ الصادر في ٢١ يناير ١٩٩٢ إن مجلس الأمن:

- إذا يشعر ببالغ الانزعاج لاستمرار أعمال الإرهاب الدولي بجميع أشكاله في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك الأعمال التي تتورط فيها دول بصورة مباشرة، والتي تعرض للخطر أرواحاً بشرية أو تؤدي بها وتؤثر تأثيراً ضاراً على العلاقات الدولية وتعرض للخطر أمن الدول.
- وإذ يساوره بالغ القلق بسبب جميع الأنشطة غير القانونية الموجهة ضد الطيران المدني الدولي، وإذ يؤكد حق جميع الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي ذات الصلة في حماية رعاياها من أعمال الإرهاب الدولي التي تشكل تهديدات للسلم والأمن الدوليين.



- وإذ يؤكد من جديد قراره ٢٨٦ لعام (١٩٧٠) الذي طلب أن تتخذ جميع الخطوات الممكنة للحيلولة دون أي تدخل في حركة السفر الجوي المدني الدولي.
  - وإذا يعيد أيضاً تأكيد قراره رقم ٦٣٥ لعام (١٩٨٩) الذي أدان فيه جميع أعمال التدخل غير القانوني ضد أمن الطيران المدني، وطلب إلى جميع الدول أن تتعاون في وضع وتنفيذ تدابير لمنع جميع أعمال الإرهاب، بما في ذلك الأعمال التي تنطوي على استعمال متفجرات.
  - إذ يشير إلى البيان الذي أدلى به في ٣٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨ رئيس مجلس الأمن نيابة عن أعضاء المجلس، وأدان فيه بشدة تفجير طائرة "بأن أمريكيان" في رحلتها رقم ١٠٣، وطلب إلى جميع الدول أن تساعد في إلقاء القبض على المسؤولين عن هذا العمل الإجرامي ومحاكمتهم.
  - وإذ يساوره بالغ القلق بشأن نتائج التحقيقات التي تشير إلى تورط موظفين تابعين للحكومة الليبية الواردة في وثائق مجلس الأمن، التي تتضمن الطلبات التي وجهتها إلى السلطات الليبية فرنسا والمملكة المتحدة وبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية، فيما يتعلق بالإجراءات القانونية المتصلة بالاعتداء الذي تعرضت له طائرة UTA في رحلتها ٧٧٣.
- وتصميماً منه على القضاء على الإرهاب الدولي:
- ١- يدين تدمير طائرة "بأن أمريكيان" في رحلتها ١٠٣، وطائرة UTA في رحلتها ٧٧٣ وما نجم عن ذلك من خسارة مئات الأرواح.
  - ٢- يعرض عن استيائه الشديد لعدم استجابة الحكومة الليبية حتى الآن بصورة فعالة للطلبات المذكورة أعلاه، التي تدعوها إلى إبداء تعاون كامل في تحديد المسؤولية عن الأعمال الإرهابية

المشار إليها أعلاه، التي تعرضت لها طائرة "بأن أمريكان" في رحلتها ١٠٣ وطائرة UTA في رحلتها ٧٧٣.

٣- يحث الحكومة الليبية على أن تستجيب على الفور استجابة كاملة وفعالة لهذه الطلبات حتى تسهم في القضاء على الإرهاب الدولي.

٤- يطلب إلى الأمين العام أن يلتمس تعاون الحكومة الليبية لتقديم رد كامل وفعال على تلك الطلبات.

٥- يحث جميع الدول على أن تقوم فردياً وجمعياً بتشجيع الحكومة الليبية على أن تستجيب استجابة كاملة وفعالة.

٦- يقرر أن يبقى هذه المسألة قيد النظر.

## ملحق رقم (٢)

نص قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٧٤٨ الصادر في ٣١ مارس ١٩٩٢.

تصميماً من مجلس الأمن على القضاء على الإرهاب الدولي، وإذ يشير إلى حق الدول بموجب المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة في طلب المشورة من مجلس الأمن، عندما تجد نفسها في وجه مشاكل اقتصادية خاصة، ناشئة عن الاضطلاع بتدابير وقائية أو تدابير إنقاذ... وتصرفاً منه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة:

١. يقرر وجوب امتثال الحكومة الليبية الآن بدون مزيد من التأخير للفقرة ٣ من القرار ١٩٩٢/٧٣١ المؤرخ في ٣١ يناير ١٩٩٢.

٢. يقرر كذلك أنه يجب على الحكومة الليبية أن تلتزم على نحو قاطع بوقف جميع أشكال أعمال الإرهاب، ووقف تقديم جميع أشكال المساعدة إلى المجموعات الإرهابية، ويجب عليها أن تظهر على الفور بإجراءات ملموسة تفيد تخليها عن الإرهاب.

٣. يقرر أنه في ١٥ أبريل ١٩٩٢ ستتخذ جميع الدول التدابير الواردة أدناه، التي ستطبق إلى أن يقرر مجلس الأمن أن الحكومة الليبية قد امتثلت للفقرتين ١، ٣ أعلاه.

٤. يقرر أن تقوم جميع الدول بما يلي:

أ. عدم السماح لأية طائرة بالإقلاع من إقليمها أو الهبوط فيه أو التحليق فوقه إذا كانت متجهة إلى إقليم ليبيا أو قادمة منه، ما لم تكن الرحلة المعينة قد نالت - على أساس وجود حاجة إنسانية مهمة - موافقة اللجنة المنشأة بموجب الفقرة ٩ أدناه.

ب. حظر القيام من جانب مواطنيها أو انطلاقاً من إقليمها بتزويد ليبيا بأية طائرة أو قطع غيار طائرات، وتوفير خدمات الهندسة والصيانة للطائرات الليبية أو أجزاء الطائرات الليبية، والتثبت من أهلية الطائرات الليبية للطيران، ودفع مطالبات جديدة على أساس عقود التأمين القائمة وتوفير تأمين مباشر جديد للطائرات الليبية.

٥. يقرر كذلك أن تقوم جميع الدول بما يلي:

أ. حظر القيام من جانب مواطنيها أو انطلاقاً من إقليمها بتزويد ليبيا بأي نوع من أنواع الأسلحة والموارد المتعلقة بها، بما في ذلك بيع أو نقل الأسلحة والذخائر والمركبات والمعدات واللوازم ومنح ترتيبات الترخيص لصنع أو صيانة ما سبق ذكره.

ب. حظر القيام من جانب مواطنيها أو انطلاقاً من إقليمها بأي تزويد لليبية بالمشورة أو المساعدة الفنية أو التدريب الفني المتعلق بتوفير أو صنع أو صيانة أو استخدام المواد المذكورة في الفقرة (أ) أعلاه.

ج. سحب أي من مسؤوليها أو وكالاتها الموجودين في ليبيا لتقديم المشورة للسلطات الليبية في المسائل العسكرية.

٦. يقرر أيضاً أن تقوم الدول بما يلي:

- أ. تخفيض عدد ومستوى الموظفين في البعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية الليبية تخفيضاً كبيراً، تقييد أو مراقبة الحركة داخل إقليمها لجميع الموظفين المتبقين، وفي حالة البعثات الليبية لدى المنظمات الدولية يجوز للدولة المضيقة حسبما تراه لازماً أن تتشاور مع المنظمة المعنية بشأن التدابير المطلوبة لتنفيذ هذه الفقرة.
- ب. منع تشغيل جميع الخطوط الجوية العربية الليبية.
- ج. اتخاذ جميع الخطوات المناسبة لمنع دخول أو لطردها المواطنين الليبيين، الذي منع دخولهم إلى دول أخرى أو طردوا منها بسبب تورطهم في أنشطة إرهابية.
٧. يطلب إلى جميع الدول بما فيها الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة، وجميع المنظمات الدولية أن تعمل على نحو دقيق بموجب أحكام هذا القرار، رغم وجود أي حقوق ممنوحة أو التزامات مفوضة بأي اتفاق دولي أو بأي عقد مبرم أو أي ترخيص أو إذن ممنوح قبل ١٥ أبريل ١٩٩٢.
٨. يطلب من جميع الدول أن تبلغ الأمين العام بحلول ١٥ مايو ١٩٩٢ عن التدابير التي وضعتها للوفاء بالالتزامات المبينة في الفقرات ٣ إلى ٧ أعلاه.
٩. يقرر أن ينشئ بموجب المادة ٣٨ من نظامه الداخلي لجنة تابعة لمجلس الأمن، تتألف من جميع أعضاء المجلس للاضطلاع بالمهام التالية، وإبلاغ المجلس بأعمالها وملاحظاتها وتوصياتها:
- أ. دراسة التقارير المقدمة عملاً بالفقرة ٨ أعلاه.
- ب. طلب مزيد من المعلومات من جميع الدول عن الإجراءات التي تتخذها بشأن التنفيذ الفعال للتدابير المفروضة في الفقرات ٣ إلى ٧ أعلاه.
- ج. النظر في أية معلومات يوجه نظرها إليها من جانب الدول بشأن انتهاكات التدابير المفروضة في الفقرات ٣ إلى ٧ أعلاه.

- والقيام في ذلك السياق بتقديم توصيات إلى المجلس بشأن سبل زيادة فعالية هذا التدابير.
- د. التوصية بتدابير مناسبة، رداً على انتهاكات التدابير المفروضة في الفقرات ٣ إلى ٧ أعلاه، وتزويد الأمين العام بالمعلومات بصفة منتظمة لتوزيعها العام على الدول الأعضاء.
- هـ. النظر في أي طلب تقدمه الدول للموافقة على رحلات جوية على أساس وجود حاجة مهمة، وفقاً للفقرة ٤ أعلاه والبت فيه على وجه السرعة.
- و. توجيه اهتمام خاص لأية رسائل تقدم بموجب المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة من أية دول مجاورة أو دول أخرى قد تنشأ فيها مشاكل اقتصادية خاصة، نتيجة للاضطلاع بالتدابير المفروضة في الفقرات ٣ إلى ٧ أعلاه.
١٠. سيطلب إلى جميع الدول التعاون تعاوناً كاملاً مع اللجنة في الاضطلاع بمهمتها، بما في ذلك تقديم المعلومات التي قد تطلبها اللجنة عملاً بهذا القرار.
١١. سيطلب الأمين العام أن يقدم كل مساعدة لازمة للجنة وأن يتخذ الترتيبات اللازمة في الأمانة العامة لهذا الغرض.
١٢. سيقدر الأمين العام إلى أن يواصل دوره المحدد في الفقرة (٤) من القرار ١٩٩٢/٧٣١.
١٣. سيقدر أن يستعرض مجلس الأمن كل ١٢٠ يوماً أو في وقت أقرب - إذا تطلب الحال - تلك التدابير المفروضة بموجب الفقرات ٣ إلى ٧ أعلاه حسب مقتضى الحال - وأية تقارير يقدمها الأمين العام عن دوره المحدد في الفقرة ٤ من القرار ١٩٩٢/٧٣١.
١٤. يقرر أن تظل هذه المسألة قيد نظره.