

سريان قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي (التطبيق على الوضع في دولة الإمارات)

حنان عاصي الرشيدى
طالبة ماجستير القانون العام
كلية القانون – جامعة الشارقة

أ.د وائل أحمد علام
أستاذ القانون الدولي العام

الملخص

من أهم الظواهر المنتشرة في وقتنا الحالي ظاهرة الإرهاب الدولي التي تستهدف السلم والأمن الدوليين، وتهدد الاستقرار في الدول، وتمس أمن وطمأنينة الأفراد. ولهذا أصدر مجلس الأمن (الأمم المتحدة) عدة قرارات لمواجهة هذه الظاهرة. وتحتاج هذه القرارات إلى التزام الدول بها حتى ترتب آثارها داخل قانونها الداخلي، فعلى الدول تنفيذ هذه القرارات وتطبيقها داخليًا وخارجيًا. ومن ثم، فإن الإشكالية الرئيسية التي يتصدى لها البحث؛ هي: ما مدى التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي؟، وكيف تسري قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي؟ وعلى وجه الخصوص، في النظام القانوني الداخلي لدولة الإمارات العربية المتحدة؟

وهكذا، من خلال هذا البحث نهدف إلى بيان مدى سريان قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب في النظام القانوني الداخلي للدول، ومدى انعكاس تطبيق هذه القرارات على الحياة الداخلية والخارجية للدولة، وتأثير ذلك على سيادة الدول واحترام أمنها واستقرارها. ولهذا، يعرض البحث لطريقة سريان قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي للدولة والذي يتوقف على ما يتم تنظيمه وفق دستور هذه الدولة، والاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب التي تم التصديق عليها، حيث يُتطلب من الدولة الالتزام بما تم الاتفاق عليه في القانون الدولي، وإلا سوف تعتبر مسؤولة دوليًا. وبالتالي، يُتطلب من الدول تنفيذ قرارات مجلس الأمن، ولا يحق لها بأي شكل من الأشكال التهرب من ذلك بذريعة عدم المساس بسيادتها، أو عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة، أو بعذر عدم صدور تشريع يُنظّم هذه الحقوق الواردة بخصوصها، أو القول بأن تنفيذ هذه القرارات هو تعد صريح على الاختصاص الداخلي للدولة.

ويخلص البحث أنه لدى مجلس الأمن سلطة تقديرية واسعة في رصد الحالات التي تمثل تهديدًا للسلم والأمن الدوليين بما فيها الجرائم الإرهابية؛ كما أن له الصلاحية الواسعة في القيام بعمل عسكري لمواجهة هذه الجرائم وفقًا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. كما يُظهر البحث أن كافة الدول متفقة على سريان قرارات مجلس الأمن في مواجهة الإرهاب بدليل تمسكها بأهداف الشرعية الدولية من صكوك وقرارات دولية تُصدر عن منظمة الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي. ولهذا سعت غالبية الدول بدرجات مختلفة إلى تكييف تشريعاتها الداخلية وفق ما تُقرره قرارات مجلس الأمن وما صدقت عليه من معاهدات واتفاقيات وصكوك دولية متعلقة بمكافحة الإرهاب على الصعيدين الأمني والقضائي. غير أن سريان قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب داخل الدولة قد يصطدم ببعض القواعد في نظامها القانوني الداخلي، ولهذا يؤكد البحث على ضرورة تقيّد مجلس الأمن - عند إصدار قراراته - بالشرعية الدولية، وإمكانية وجود نوع من الرقابة على هذه القرارات لضمان اتساقها مع قواعد القانون الدولي المختلفة.

المقدمة

من أخطر الظواهر التي تشكل خطراً كبيراً على الأمن والسلام في المجتمعات هي ظاهرة الإرهاب الدولي التي تستهدف الأمن والاستقرار في الدول، وتهدّد نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي وغيره، كما تمس أمن وطمأنينة الأفراد.

ويُعدُّ الإرهاب الدولي جريمة جسيمة ينتج عنها قتل الأبرياء، وتدمير الاقتصاد، ووقف التنمية. ولهذا، فإن الإرهاب يتعارض مع القيم الأساسية والمبادئ القانونية ومع كافة حقوق الإنسان؛ وأهمها الحق في الحياة. ولمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة، أصدر مجلس الأمن – التابع للأمم المتحدة - قرارات تتعلق بالإرهاب الدولي لمنعه، والحد من آثاره الخطيرة.

وتلتزم الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن لا سيما الصادرة وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. فعلى دول العالم أن تُطبّق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب الدولي، وأن تُضَمِّن تنفيذها وسريتها في نظامها القانوني.

غير أن بعض قرارات مجلس الأمن تُصدّر مراعية للمصالح السياسية – ولا سيما مصالح الدول دائمة العضوية في المجلس – على حساب الاعتبارات القانونية. ومن ثم، قد تُصايف الدول صعوبات عند تنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب الدولي في نظامها القانوني. ولهذا، من الأهمية وجود تصور واضح لكيفية سريان قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب الدولي في النظام القانوني الداخلي للدول.

أولاً- إشكالية البحث

يمكن بيان الإشكالية في طرح عدة تساؤلات جاءت على النحو التالي:

- 1- ما مدى التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي؟
- 2- كيف تسري قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي؟ وعلى وجه الخصوص، في النظام القانوني الداخلي لدولة الإمارات العربية المتحدة؟
- 3- هل يمكن ممارسة الرقابة على قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب؟

ثانياً- أهمية البحث

تُعدُّ مواجهة الإرهاب الدولي أمراً مهماً وضرورياً للسلام والأمن الدوليين، ولهذا من الأهمية أن يوجد تعاون دولي في مواجهته. وتقود هذا التعاون الدولي منظمة الأمم المتحدة لكونها المنظمة العالمية التي تجمع دول العالم. وبداخل الأمم المتحدة، تُشكّل قرارات مجلس الأمن الصادرة في شأن الإرهاب الوسيلة الأكثر فعالية بسبب كونها مُلزِمة للدول. ومن ثم، يكتسب البحث أهميته من التعرض لهذه القرارات، وتوضيح كيفية سريانها، وتقييمها.

ثالثاً- أهداف البحث

يهدف البحث إلى بيان مدى سريان قرارات المجلس المتعلقة بالإرهاب في النظام القانوني الداخلي، ومدى انعكاس تطبيق هذه القرارات في الحياة الداخلية والخارجية للدول.

رابعاً- منهج البحث

يتبع البحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وذلك من خلال استعراض قرارات مجلس الأمن المتعلقة بجرائم الإرهاب وتحليلها. كما يتبع البحث المنهج التطبيقي وذلك من خلال التطبيق على موقف دولة الإمارات العربية الدولية من حيث سريان قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في نظامها القانوني الداخلي.

خامساً- الدراسات السابقة

توجد دراسات سابقة على النحو الوارد في مراجع البحث، ونعرض منها للدراستين الآتيتين:

(١)- رمزي نسيم حسونة، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها، رسالة دكتوراه في القانون الدولي، جامعة دمشق، ٢٠١١م. تطرق الباحث في دراسته إلى مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي من حيث الشروط الموضوعية والشكلية لقرارات مجلس الأمن، ومن ثم، بيان الرقابة على قرارات مجلس الأمن الدولي وذلك من خلال بيان رقابة محكمة العدل الدولية وإمكانية رقابة الجمعية العامة على هذه القرارات، وبعدها تطرق إلى اعتماد مبادئ نظرية النيابة التي نص عليها الميثاق. ويختلف بحثنا عن هذه الدراسة في أن البحث يخص القرارات الصادرة من مجلس الأمن بشأن جريمة الإرهاب على وجه الخصوص، بالرغم من تطرقنا إلى الرقابة على قرارات مجلس الأمن بشكل عام، ولكن بالتخصيص على موضوع الإرهاب.

(٢)- كاظم عطية كاظم الشمري، مدى اختصاص مجلس الأمن في نظر انتهاكات حقوق الإنسان، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٣م. تطرق الباحث في دراسته إلى بيان مفهوم حقوق الإنسان والانتهاكات التي تقع على هذه الحقوق، ومن ثم، بيان طبيعة اختصاصات مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين من خلال سلطة المجلس في عدة حالات كحالة تهديد السلم، ومن ثم، بيان نماذج من ممارسات مجلس الأمن الخاص بربط انتهاكات حقوق الإنسان بتهديد السلم الدولي في قرارات مجلس الأمن وبيان دور محكمة العدل الدولية وأنواع الرقابة التي تمارسها المحكمة. ويختلف بحثنا عن هذه الدراسة في أن البحث يُسلط الضوء على قرارات مجلس الأمن بشأن الجريمة الإرهابية ومدى تطبيقها في القانون الداخلي، وبيان مفهوم قرارات مجلس الأمن ومدى مشروعية هذه القرارات.

سادساً: خطة البحث

نعرض لسريان قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب في النظام القانوني الداخلي للدول من خلال المباحث الأربعة الآتية:

المبحث الأول: قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب،

المبحث الثاني: مدى التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب،

المبحث الثالث: كيفية سريان قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي،

المبحث الرابع: الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب.

المبحث الأول قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب

تأسست الأمم المتحدة في ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥. ويعتبر مجلس الأمن أحد أهم أجهزتها المسؤولة عن حفظ السلم والأمن الدوليين إذ له سلطة قانونية على حكومات الدول الأعضاء حيث إن قراراته ملزمة لها.

وقد قام مجلس الأمن بدور مهم في مجال مكافحة الإرهاب الدولي لا سيما بعد أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١م. فدوره قبل أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١م قد اختلف عما بعدها بدرجة كبيرة من حيث الشدة.

ففي فترة الحرب الباردة، كان دور مجلس الأمن في مواجهة الإرهاب محدودا يقتصر على إدانة الأعمال التي تشكل إرهابا، ويدعو الدول إلى اتخاذ تدابير معينة لمنع وقمع هذه الأعمال الإرهابية. ولم يستخدم المجلس سلطاته طبقاً للفصل السابع من الميثاق. وقد تغير الوضع بعد نهاية الحرب الباردة حيث اختفى التوازن الدولي القائم على الثنائية، وأصبح هناك قطب واحد (الولايات المتحدة الأمريكية) مسيطر على المجلس. فبدأ مجلس الأمن فترة جديدة يلجأ فيها إلى تطبيق العقوبات الاقتصادية للرد على انتهاكات القانون الدولي؛ والتي من بينها مواجهة الإرهاب الدولي، من خلال المطالبة بتسليم الأشخاص الإرهابيين لمحاكمتهم، ومنع تمويل الإرهاب.

ومن أهم قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب الدولي:

١- قرارات مجلس الأمن المتعلقة بفرض عقوبات ضد ليبيا: ففي ٢١ ديسمبر ١٩٨٨، انفجرت طائرة أمريكية فوق قرية لوكربي، بإسكتلندا، ومات ركابها، تلاها في ١٩ سبتمبر عام ١٩٨٩ انفجار طائرة مدنية فرنسية فوق صحراء النيجر. واتهمت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا مواطنين ليبيين، وطلبت من ليبيا تسليمهما لمحاكمتهما أمام القضاء الأمريكي أو البريطاني. ورفضت ليبيا لأن طلب تسليم المواطنين يتعارض مع اتفاقية مونتريال لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني (١٩٧٣) التي تمنح ليبيا حقا صريحا بأن تحاكم المتهمين الليبيين لديها (المادة ٧ من الاتفاقية). فأصدر مجلس الأمن عدة قرارات لحمل ليبيا على التسليم؛ ففي ٢١ يناير ١٩٩٢م أصدر المجلس قراره رقم (٧٣١)، والذي يُعرب من خلاله عن رفض المجتمع الدولي لأعمال العنف والإرهاب والتي تؤثر على السلم والأمن الدوليين، لاسيما عندما تتورط دولة في مثل هذه الأعمال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وطالب المجلس السلطات الليبية تسليم المشتبه فيهما. وإزاء رفض السلطات الليبية لهذا الطلب، فإن مجلس الأمن أصدر القرار رقم (٧٤٨) في عام ١٩٩٢ ليفرض مجموعة من العقوبات على ليبيا. ثم أصدر مجلس الأمن قراره رقم (٨٨٣) في ١١/١١/١٩٩٣م ليووسع العقوبات على السلطات الليبية لتتضمن تجميد أرصدة ومشروعات تابعة للحكومة الليبية. ثم أصدر المجلس القرار رقم (١١٩٢) في ٢٧/٣/١٩٩٨ يتعلق بمحاكمة المشتبه بهما أمام محكمة أسكتلندية تتعقد في هولندا وفقاً للقانون الأسكتلندي.

٢- قرارات مجلس الأمن بفرض عقوبات ضد أفغانستان: فعلى إثر التفجيرات الإرهابية التي تعرضت لها سفارتا الولايات المتحدة في كينيا وتنزانيا في ٧/٣/١٩٩٧م، أصدر مجلس الأمن قراره رقم (١١٨٩) في ١٣/٧/١٩٩٨م حيث أدان الهجمات وحث المجتمع الدولي على التعاون في التحقيقات الجارية. وعلى إثر الأحداث التي كانت موجودة في أفغانستان وسيطرة طالبان على معظم الأقاليم ومقتل الدبلوماسيين والصحفيين الإيرانيين وبعض الموظفين ببعثة الأمم المتحدة في كابل. أصدر مجلس الأمن القرار رقم (١٢١٤) في ٨/١٢/١٩٩٨م حيث أدان هذه الأعمال وطلب من حركة طالبان الامتناع عن إيذاء وتدريب الإرهابيين. وفي ضوء عدم استجابة طالبان، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (١٢٦٧) في ١٥/١٠/١٩٩٩م، أدان فيه عدم استجابة حركة طالبان لهذه القرارات واعتبر ذلك يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وقرر أيضاً أن يتصرف في هذا القرار بموجب الفصل السابع من الميثاق، ومن ثم، فرض حظرا جويًا وقرر تجميد أموال وممتلكات حركة طالبان. وفي مواجهة إصرار حركة طالبان على عدم الاستجابة، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (١٣٣٣) في ١٩/١٢/٢٠٠٠م، حيث شدد العقوبات المفروضة على توريد السلاح، كما فرض أيضاً عقوبات دبلوماسية.

٣- قرار مجلس الأمن رقم (١٢٦٧) لسنة ١٩٩٩م بإنشاء لجنة لمكافحة تمويل الإرهاب والتي تعد آلية مهمة لمواجهة تمويل الإرهاب حيث للجنة خبرة في الأمور المصرفية ومراقبة تحويل الأموال والتبرعات الخيرية. ومن مهام اللجنة على وجه الخصوص رصد تطبيق الجزاءات على طالبان والقاعدة. ثم أصدر المجلس في ١٧ يونيو عام ٢٠١١م بالإجماع القرارين (١٩٨٨) و (١٩٨٩) لسنة ٢٠١١م وقرر تقسيم قائمة الكيانات والأفراد الخاضعين للتدابير إلى قسمين. وأصبحت اللجنة تُسمى لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، ومهمتها رصد تنفيذ التدابير المفروضة على الكيانات والأفراد المرتبطين بتنظيم القاعدة. وأنشئت لجنة منفصلة بموجب قرار (٢٠١١)

لسنة ١٩٨٨ لرصد تنفيذ التدابير المفروضة على الكيانات والأفراد الذي يشتركون مع طالبان في تهديد السلام والاستقرار والأمن في أفغانستان.

٤- بعد أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، أصدر مجلس الأمن بعد يوم واحد؛ أي في ١٢ سبتمبر ٢٠٠١ قراره رقم 1368 الذي "يدين بصورة قاطعة وبأقوى العبارات الهجمات الإرهابية المرّوعة التي وقعت في ١١ سبتمبر ٢٠٠١ في نيويورك وواشنطن العاصمة وبنسلفانيا، ويعتبر هذه الأعمال تهديدا للسلام والأمن الدوليين، ويعرب عن استعداده لاتخاذ كافة الخطوات اللازمة للرد على الهجمات الإرهابية ومكافحة الإرهاب بجميع أشكاله، وفقا لمسؤولياته بموجب ميثاق الأمم المتحدة."

٥- أصدر مجلس الأمن بالإجماع قرارا آخر أكثر شمولاً في مناهضة الإرهاب في ٢٨ سبتمبر ٢٠٠١، وهو القرار رقم ١٣٧٣ الذي يؤكد إدانته للهجمات الإرهابية ويعتبرها تهديدا للسلام والأمن الدوليين (١)، ويؤكد على ضرورة منع تمويل الإرهاب.

٦- وقد صدر القرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ٢. ويقرر أن ينشئ، لجنة مكافحة الإرهاب. ٣ وتعتبر لجنة مكافحة الإرهاب من أهم اللجان، وهي تضم أعضاء مجلس الأمن الخمسة عشر، وتشرف على تنفيذ جميع الدول للقرار رقم (١٣٧٣) لسنة ٢٠٠١ المتضمن تهديدات يتعرض لها السلم والأمن الدوليين نتيجة للأعمال الإرهابية.

٧- قرار مجلس الأمن رقم (١٥٤٠) لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء لجنة مختصة بمكافحة الإرهاب. ٤ قد صدر القرار بالإجماع في ٢٨ أبريل ٢٠٠٤، وفقا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وهو القرار الذي يؤكد أن انتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية ووسائل إيصالها يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. ٥

(١)- وأصدر مجلس الأمن القرار ١٣٧٧ في ١٢ نوفمبر ٢٠٠١ يؤكد على ما جاء في القرار ١٣٧٣. ١. يذكر القرار أن على جميع الدول: (أ) منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية؛ (ب) تجريم قيام رعايا هذه الدول عمدا بتوفير الأموال أو جمعها، بأي وسيلة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو في أراضيها لكي تستخدم في أعمال إرهابية، أو في حالة معرفة أنها سوف تستخدم في أعمال إرهابية؛ (ج) القيام بدون تأخير بتجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية لأشخاص يرتكبون أعمالا إرهابية، أو يحاولون ارتكابها، أو يشاركون في ارتكابها أو يسهلون ارتكابها؛ أو لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص؛ أو لأشخاص وكيانات تعمل لحساب هؤلاء الأشخاص والكيانات، أو بتوجيه منهم، بما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يمتلكها هؤلاء الإرهابيون ومن يرتبط بها من أشخاص وكيانات أو الأموال التي تدرها هذه الممتلكات؛ (د) تحظر على رعايا هذه الدول أو على أي أشخاص أو كيانات داخل أراضيها إتاحة أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أو خدمات مالية أو غيرها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للأشخاص الذين يرتكبون أعمالا إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يسهلون أو يشاركون في ارتكابها أو للكيانات التي يمتلكها أو يتحكم فيها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص، أو للأشخاص والكيانات التي تعمل باسم هؤلاء الأشخاص أو بتوجيه منهم؛ ويقرر أيضا أن على جميع الدول: (أ) الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح أو الضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك وضع حد لعملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية ومنع تزويد الإرهابيين بالسلح؛ (ب) اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية ويشمل ذلك الإنذار المبكر للدول الأخرى عن طريق تبادل المعلومات.

٢ وفقا للمادة ٢٨ من نظامه الداخلي المؤقت، أنشأ مجلس الأمن لجنة تابعة له، تتألف من جميع أعضاء المجلس، لتراقب تنفيذ هذا القرار بمساعدة الخبرات المناسبة، ويطلب من جميع الدول موافاة اللجنة بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها تنفيذا لهذا القرار في موعد لا يتجاوز ٩٠ يوما من تاريخ اتخاذه وأن تقوم بذلك فيما بعد وفقا لجدول زمني تقترحه اللجنة.

٣ وقد مدد المجلس ولاية اللجنة منذ عام ٢٠٠٤ عدة مرات كان آخرها عندما اتخذ مجلس الأمن القرار ٢٥٧٢ (٢٠٢١) بالإجماع في ٢٢ أبريل ٢٠٢١ لتمديد ولاية لجنة القرار ١٥٤٠ حتى ٢٨ فبراير ٢٠٢٢. وقرر المجلس أيضا أن تواصل اللجنة، مع استمرار عملها الحالي وفقا لولايتها، إجراء واستكمال الاستعراض الشامل لحالة تنفيذ القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) وتقديم تقرير إلى مجلس الأمن، ثم اتخذ مجلس الأمن بالإجماع القرار ٢٦٢٢ (٢٠٢٢) في ٢٥ فبراير ٢٠٢٢ لتمديد ولاية لجنة القرار ١٥٤٠ مرة أخرى حتى ٣٠ نوفمبر ٢٠٢٢.

٤ ويلزم القرار الدول بجملة أمور، منها الامتناع عن تقديم الدعم بأي وسيلة من الوسائل إلى الجهات من غير الدول في استحداث أسلحة نووية أو كيميائية أو بيولوجية ونظم إيصالها، أو حيازة هذه الأسلحة والنظم أو صنعها أو امتلاكها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها. ويفرض التزامات ملزمة على جميع الدول باعتماد تشريعات لمنع انتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية ووسائل إيصالها، ووضع ضوابط محلية ملائمة على ما يتصل بذلك من

٦- قرار مجلس الأمن بالإجماع في ٢٠ نوفمبر ٢٠١٥ وهو القرار رقم ٢٢٤٩ الذي يؤكد على أن الإرهاب تهديد للسلم والأمن الدوليين، وأن تنظيم داعش يشكل خطراً عالمياً يهدد السلم والأمن الدوليين. ويدعو القرار (الفقرة ٥) الدول إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة وفقاً للقانون الدولي لمحاربة تنظيم داعش. وتجدر ملاحظة الأمرين الآتيين:

أولاً: لا تُعرف قرارات مجلس الأمن "الإرهاب الدولي"؛ فلا يوجد تعريف واحد للإرهاب على المستوى الدولي، وذلك على الرغم من وجود ١٦ اتفاقية دولية تتعلق بالإرهاب في أمور محددة؛ كالطيران المدني، والمبعوثين الدبلوماسيين، والملاحة البحرية، وتمويل الإرهاب(٦). وهذه الاتفاقيات معقودة في إطار الأمم المتحدة. وعليه نرى:

- أن مجلس الأمن لم يتوصل "إلى تعريف للإرهاب بسبب الاختلافات السياسية بين الدول، ولا سيما بين الدول الكبرى، والخلط بين الإرهاب والمقاومة ضد الاحتلال.^٧
- إما بالنسبة للقانون الإماراتي، حيث تُعرّف المادة (١) من قانون إماراتي اتحادي رقم (٧) لسنة ٢٠١٤م في شأن مكافحة الجرائم الإرهابية الشخص الإرهابي بأنه "كل شخص ينتمي لتنظيم إرهابي، أو ارتكب جريمة إرهابية".^٨

ويؤدي عدم وجود تعريف للإرهاب إلى إضعاف جهود المجلس في مجال مكافحة الإرهاب، وإضعاف الحق في تقرير المصير للشعوب الواقعة تحت الاحتلال(٩).

مواد لمنع الاتجار بها بصورة غير مشروعة، ومنع وصولها للإرهابيين. كما يشجع تعزيز التعاون الدولي فيما يتعلق بهذه الجهود. ويؤكد القرار تأييده للمعاهدات المتعددة الأطراف التي ترمي إلى استئصال أو منع انتشار أسلحة الدمار الشامل، وأهمية قيام جميع الدول بتنفيذها على نحو كامل.

(٦)- راجع: محمد عبيد الزعابي، فيصل بن حليلو، إشكالية تعريف الإرهاب الدولي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، ع ١، ٢٠٢٢، ص ١٠-١٥.

^٧عرفت المادة ٢/١ من معاهدة منظمة التعاون الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي (١٩٩٩) الإرهاب بأنه: "كل فعل من أفعال العنف أو التهديد به أيا كانت بواعثه أو أغراضه، يقع تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو أعضائهم أو حريتهم أو أمنهم أو حقوقهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو الخاصة أو اختلالها أو الاستيلاء عليها أو تعريض أحد الموارد الوطنية أو المرافق الدولية للخطر، أو تهديد الاستقرار أو السلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية أو سيادة الدول المستقلة".

^٨تُعرّف المادة (١) من قانون إماراتي اتحادي رقم (٧) لسنة ٢٠١٤م في شأن مكافحة الجرائم الإرهابية الشخص الإرهابي بأنه "كل شخص ينتمي لتنظيم إرهابي، أو ارتكب جريمة إرهابية، أو شارك مباشرة أو بالتسبب في ارتكابها، أو هدد بارتكابها، أو يهدف أو يخطط أو يسعى لارتكابها، أو روج أو حرض على ارتكابها"؛ كما عرفت المادة (١) من ذات القانون الجريمة الإرهابية بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل مجرم بموجب هذا القانون، وكل فعل أو امتناع عن فعل يشكل جنائية أو جنحة واردة في أي قانون آخر إذا ارتكب لغرض إرهابي".

(٩)- راجع:

Waleed Fuad Mahameed, Jamal Barafi, The Legal Impact of the Lack of a Theoretical Definition of Terrorism Towards Rights Enshrined in The Charter of the United Nations, May 2019, The Lawyer Quarterly, Vol 1, No 2, 2019, pp. 106-107.

ثانياً: تُراعي هذه القرارات المصالح السياسية للدول دائمة العضوية في المجلس.

- عدم وجود تعريف للإرهاب يؤدي إلى عدم وجود معيار واضح على أساسه يعتبر مجلس الأمن الأعمال التي تشكل إرهاباً. ومن ثم، يظل الأمر خاضعاً لمصالح الدول الأعضاء – لا سيما دائمة العضوية (١٠) – في مجلس الأمن (١١).
- أبدت الدول التي قادت التحالف استعدادها للحد من المسؤوليات الأساسية للمنظمة في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ضمن جهاز مكون من عدد محدود من الدول تتمتع فيه بالعضوية الدائمة، وكان ذلك عند قيام الأمم المتحدة عام ١٩٤٥، وكان ذلك بوضع متميز عند التصويت، مما يجعل من المستحيل عليهم قانوناً اتخاذ أي قرار يتعارض مع مصالح أي منهم (١٢).
- ولهذا فإن قرارات المجلس تتسم بالازدواجية والانتقائية، وكانت موضع انتقادات شديدة من قبل جميع الدول الأعضاء داخل المنظمة.
- العقوبات التي فرضها المجلس في كثير من الحالات جاءت متوافقة مع الأهداف والغايات السياسية للدول الكبرى قبل أن تكون قانونية وأخلاقية، وأضرت بالمواطنين أكثر من الدولة التي فرضت عليها العقوبات. ومن الأمثلة: الضرر الذي لحق بالمواطنين الليبيين من خلال القرار رقم (٧٣١) لعام ١٩٩٢ والذي أدى إلى فرض حظر اقتصادي شامل أدى إلى ارتفاع الأسعار، وهبوط العملة، ونقص السلع. كذلك الحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق من عام ١٩٩١-٢٠٠٣، وذلك بحجة امتلاكه لأسلحة دمار شامل.
- وهو ما دفع دنيس هاليداي، مدير برنامج النفط مقابل الغذاء والدواء إلى القول: "إن العقوبات الاقتصادية على العراق كانت بمثابة أسلحة دمار شامل". وكذلك، قرار مجلس الأمن رقم ١٤٢٢ في ١٢ يوليو ٢٠٠٢ بضغط من الولايات المتحدة الأمريكية، لمنح حصانة لرعايا جميع الدول التي لم توقع على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، من العاملين في قوات حفظ السلام لحمايتهم من المثل أمام المحكمة، منتهكاً بذلك قواعد القانون الدولي الإنساني (١٣).

المبحث الثاني

مدى التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب

يحظى مجلس الأمن بأهمية كبيرة بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، فهو الأداة التنفيذية لها، والجهاز الرئيس المسؤول عن حفظ السلم والأمن الدوليين، وقمع أعمال العدوان، وفرض الجزاءات. ولهذا تم تنظيم مجلس الأمن بطريقة يستطيع معها العمل باستمرار (١٤). فلمجلس الأمن إذا لزم الأمر أن يعقد اجتماعاته في أي وقت وفي غير مقر الأمم المتحدة (١٥)، ولكل عضو من الأمم المتحدة أن يُنبه مجلس الأمن إلى أي موقف يهدد السلم والأمن الدوليين (١٦)، ومن أمثلة ذلك، تنبيه فرنسا لمجلس الأمن لخطر الدولة الإسلامية (تنظيم داعش)

(١٠)- الأعضاء الخمسة الدائمون هم جمهورية الصين الشعبية (التي حلت محل جمهورية الصين في عام ١٩٧١)، وفرنسا، وروسيا (التي حلت محل الاتحاد السوفيتي في عام ١٩٩١)، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة.

(١١)- راجع: د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، الإرهاب الدولي مع دراسة للاتفاقيات الدولية والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، د. أحمد الرشدي، مفهوم الإرهاب وحق الشعب الفلسطيني في المقاومة، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٠٣؛

Shadi Adnan Alshadifat, International Law and the Use of force against Terrorism, Cambridge Scholars Publishing, 2017.

(١٢)- عبد اللطيف دحية، محمد مقيرش، "سلطة مجلس الأمن الدولي في حفظ السلم و الأمن الدوليين في ظل المستجدات الدولية"، دار الحنان للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢٠، ص ٧.

(١٣)- عماد الدين، مراد كواشي، "دور الشروط الشكلية والموضوعية لقرارات مجلس الأمن في تطبيق السلم"، حوليات، جامعة الجزائر (١)، العدد ٢٥، الجزء ٢، ٢٠١٤، ص ١٨١.

(١٤)- الفقرة الأولى من المادة ٢٨ في ميثاق الأمم المتحدة

(١٥)- الفقرة الثالثة من المادة ٢٨ في ميثاق الأمم المتحدة.

(١٦)- الفقرة الأولى من المادة ٣٥ في ميثاق الأمم المتحدة.

وضرورة مواجهته والقضاء عليه، خاصة بعد هجمات باريس في نوفمبر ٢٠١٥. ولهذا، صدر قرار مجلس الأمن ٢٢٤٩ في ٢٠ نوفمبر ٢٠١٥ والذي أكد ضرورة محاربة التنظيمات الإرهابية، وعلى الأخص تنظيم داعش والنصرة، بكل الوسائل. وكذلك يمكن أن يُنبه مجلس الأمن الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة (١٧) أو الجمعية العامة (١٨) أو الأمين العام (١٩) أو من تلقاء نفسه (٢٠).

ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة، يتمتع مجلس الأمن بسلطات واسعة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين.^{٢١}

ويصدر مجلس الأمن توصيات غير ملزمة، وقرارات ملزمة لجميع الدول. فبالنسبة للتوصيات غير الملزمة تكون بشأن تسوية المنازعات الدولية؛ فتنص الفقرة الأولى من المادة (٣٦) على أن لمجلس الأمن صلاحية تقديم توصيات بشأن أي نزاع أو موقف من شأنه أن يعرض استمراره السلم والأمن الدوليين للخطر. عندما تشير هذه التوصيات إلى الوسائل والأساليب والخطوات التي يجب على الأطراف اتباعها لحل نزاعهم، فإنها لا تمس جوهر النزاع أو الموقف (٢٢). وبصفة عامة، فإن توصيات مجلس الأمن في هذا السياق ليست لها قوة ملزمة. حيث تعتبر سلطات وصلاحيات المجلس، وفقاً لمواد الفصل السادس من الميثاق (٣٣-٣٨)، مجرد سلطات للصلح بين الأطراف المتنازعة.

ويصدر مجلس الأمن قرارات ملزمة لجميع الدول وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، فللمجلس سلطة اتخاذ التدابير المؤقتة (٢٣). وللمجلس سلطة اتخاذ تدابير غير القوة المسلحة؛ (٢٤). وللمجلس الأمن سلطة استخدام القوة المسلحة؛^{٢٥} ولا يعتمد استخدام القوة المسلحة من قبل المجلس على طلب أو موافقة الدولة المعتدى عليها، بل على تقييم المجلس.

ووفقاً للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، فإنه "في حالة التنازع بين التزامات أعضاء الأمم المتحدة طبقاً لهذا الميثاق مع التزاماتهم طبقاً لأي إتفاق دولي آخر، فإن التزاماتهم طبقاً للميثاق هي التي تُسَمُّو. وتشمل الالتزامات وفقاً لميثاق الأمم المتحدة قرارات مجلس الأمن؛ فتنص المادة ٢٥ على أن "يُؤَافِق أعضاء الأمم المتحدة على قبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفقاً لهذا الميثاق". فيجب على الدول أن تُعطي الأولوية لقرارات مجلس الأمن. وقد طبق مجلس الأمن المادة ١٠٣ في قضية لوكربي، فأصدر القرار ٧٤٨ في ٣١ مارس ١٩٩٢ والذي يُفَرِّر في الفقرة السابعة منه "يطلب إلى جميع الدول، بما فيها الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة، وجميع المنظمات الدولية أن تعمل على نحو دقيق بموجب أحكام هذا القرار، بصرف النظر عن وجود أية حقوق

(١٧)- الفقرة الثانية من المادة ٣٥ في ميثاق الأمم المتحدة.

(١٨)- الفقرة الثالثة من المادة ١١ في ميثاق الأمم المتحدة.

(١٩)- المادة ٩٩ في ميثاق الأمم المتحدة.

(٢٠)- المادة ٣٤ في ميثاق الأمم المتحدة.

"تنص المادة (٣٩) من الميثاق على أنه: "يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين (٤١)، (٤٢) لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه".

(٢٢)- عبد اللطيف دحية، محمد مقيرش، "مرجع سابق"، ص ٣٤.

(٢٣)- تنص المادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "منعاً لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه"

(٢٤)- تنص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: "المجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير. ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وفقاً جزئياً أو كلياً، وقطع العلاقات الدبلوماسية"

^{٢٥}تنص المادة (٤٢) على أنه: "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ، بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال، ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة".

ممنوحة أو التّزامات مفروضة بموجب أي إتّفاق دولي". وطبقت محكمة العدل الدولية في قضية لوكربي - في أمرها في ١٤ إبريل ١٩٩٢ حول التدابير المؤقتة - المادة ١٠٣ مقررّة أن التّزامات الدول الأعضاء الواردة في قرار مجلس الأمن ٧٤٨ تسمو على التّزاماتها طبقاً لأي إتّفاق دولي آخر بما في ذلك اتفاقية مونتريال. ٢٦

ويعتبر مجلس الأمن انتهاكات حقوق الإنسان ضمن الأفعال المخلة بالسلم والأمن الدوليين، باعتبار أن حماية حقوق الإنسان تدخل ضمن مقاصد الأمم المتحدة بموجب المادة الأولى من الميثاق. وعلى ذلك، فإن الجرائم الإرهابية - والتي تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان - تشكل إخلالاً بالسلم والأمن الدوليين، ومن ثم، يمكن أن ينعقد اختصاص لمجلس الأمن بشأنها. فلمجلس الأمن أن يُقرّر أن حدوث حالات انتهاك حقوق الإنسان التي تقوم بها الجماعات الإرهابية تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين ومن ثم، يكون التدخل إما بموافقة الأطراف المعنية وفق الفصل السادس من الميثاق وإصدار توصيات غير ملزمة، أو اللجوء إلى الفصل السابع من الميثاق "واتخاذ قرارات ملزمة. ونظراً لأن مصطلح تهديد الأمن والسلم عام، وغير محدد بشكل واضح، فإن مجلس الأمن قد توسع في استخدامه ولا سيما بعد انتهاء الحرب الباردة؛ مما عكس توسعاً خطيراً في سلطات المجلس عند التعرض للمسائل الداخلية للدول، التي لم تكن كذلك أثناء فترة الحرب الباردة. وقد ذكر الأمين العام السابق للأمم المتحدة بيريز دي كويلار أن قضايا حقوق الإنسان لا يمكن اعتبارها من المسائل الداخلية للدول وإنما هي مسائل دولية يقع واجب حمايتها على المجتمع الدولي. وأكدت قمة مجلس الأمن الخاصة (٢٧) أن حماية حقوق الإنسان تدخل ضمن اختصاص مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين. كذلك، اعتبرت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في ٥ فبراير ١٩٧٠، في قضية برشلونة للجر أن حقوق الإنسان ذات طابع شامل وعالمي ملزم وتندرج ضمن القواعد الأمرة التي تتجاوز الاختصاص الوطني (٢٨).

وعلى ذلك، تلتزم الدول بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها، وإرسال تقارير دورية تؤكد على هذا الأمر. ويطلب مجلس الأمن عادة من الأمين العام للأمم المتحدة تزويده بتقرير عن مدى تنفيذ القرارات الصادرة عنه. كما يدخل في اختصاصات المجلس وجوب قيامه بعملية الإشراف، ومراقبة تنفيذ القرارات الصادرة عنه.

فعلى الدول إدراج قرارات مجلس الأمن في تشريعاتها الوطنية التزاماً منها باحترام الشرعية الدولية المتمثلة في قرارات مجلس الأمن وميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي ذات الصلة. وبذلك يتوفر للدول الأعضاء الآليات القانونية المناسبة لمنع الهجمات الإرهابية. والتزام الدول هذا هو التزام ناشئ أصلاً من القرار ١٣٧٣ لعام ٢٠٠١ الصادر إعمالاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ويؤدي إلى محاصرة العناصر الإرهابية وعدم تمكينها من الإفلات من المساءلة الجنائية في ضوء ما تضعه التشريعات الوطنية من قواعد؛ فضلاً عن منظومة التعاون القضائي والأمني الدولي المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية بما يعزز من إمكانيات تضيق الخناق على العناصر الإرهابية الهاربة وتجميع الأدلة اللازمة لمساءلتها جنائياً (٢٩).

(٢٦) - قضت المحكمة بما يأتي: "لما كانت ليبيا والمملكة المتحدة، بصفتها عضوين في الأمم المتحدة، ملزمتين بقبول وتنفيذ قرارات مجلس الأمن وفقاً للمادة ٢٥ من الميثاق، ولما كانت المحكمة، وهي في مرحلة الإجراءات المتعلقة بالتدابير المؤقتة، ترى لأول وهلة أن هذا الالتزام يمتد ليشمل ما جاء في القرار ٧٤٨ (١٩٩٢)؛ ولما كانت التّزامات الأعضاء في هذا الخصوص، وفقاً للمادة ١٠٣ من الميثاق، تُسمو على التّزاماتها بموجب أي إتّفاق دولي آخر؛ بما في ذلك اتفاقية مونتريال؛ فإن المحكمة، وإن لم يكن مطلوباً منها في هذه المرحلة أن تُحدّد على سبيل القطع الأثر القانوني لقرار مجلس الأمن ٧٤٨ (١٩٩٢)، ترى أن .. الحقوق التي تدّعيها ليبيا بموجب اتفاقية مونتريال لا يمكن اعتبارها الآن جديرة بالحماية بالإشارة إلى تدابير مؤقتة." راجع:

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), ICJ Reports 1992, Order of 14 April 1992, Request for the indication of Provisional Measures, p. 15, paras. 39-40: 39.

(٢٧) - الدورة ٤٨ بتاريخ: ١٩٩١/١/٣١ م.

(٢٨) - باسيل يوسف باسيل، "سيادة الدول في ضوء الحماية الدولية لحقوق الإنسان"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبوظبي، ٢٠٠١ م، ص ١١٣-١١٤.

(٢٩) - مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "دراسة حول تشريعات مكافحة الإرهاب في دول الخليج العربية واليمن"، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٩ م، ص ٦.

وبالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة، تضمن التقرير الأول الذي أرسلته دولة الإمارات العربية المتحدة إلى لجنة مكافحة الإرهاب المنشأة وفقاً للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) (الوثيقة S/٢٣٩/٢٠٠٢) إعلان دولة الإمارات التزامها بأحكام ميثاق الأمم المتحدة وأحكام القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني وإدانتها الإرهاب بكافة صوره وأشكاله، مع الأخذ في الاعتبار المبادئ السابقة التي أقرتها الأمم المتحدة ومنها حق الشعوب في تقرير المصير ومقاومة الاحتلال. ولا يوجد في قوانين دولة الإمارات العربية المتحدة ما يمنع تسليم الإرهابيين المدعى عليهم على أسس سياسية مع الأخذ في الاعتبار المادة ٣٨ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، والفقرة (أ) من المادة ٢ من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب. وقن المشرع الإماراتي أحكام بعض الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب من قبل أن تصدق دولة الإمارات على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. ويشير تقرير دولة الإمارات إلى لجنة مجلس الأمن (الوثيقة S/٥٧٣/٢٠٠٥) إلى أن القانون الاتحادي رقم ١ لعام ٢٠٠٤ المتعلق بمكافحة الجرائم الإرهابية قد تضمن نصوصاً تحرم الأفعال الواردة في كافة الاتفاقيات المتصلة بالإرهاب قبل أن تنضم الدولة إليها. (٣٠) ومن ذلك، يتبين لنا أن المشرع الإماراتي حرص على الالتزام بأحكام النماذج المقررة للتعاون القضائي الدولي الصادر في هذا الشأن، ويوفر المشرع لإجراءات التسليم الضمانات القضائية المقررة في هذا الشأن. ٣١

(٣٠)- تنص الفقرة ٣ من المادة التاسعة من القانون الاتحادي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٦ بشأن التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، على أنه لا يجوز تسليم الشخص المطلوب "إذا كانت الجريمة موضوع الطلب جريمة سياسية أو مرتبطة بجريمة سياسية، ولا يعد من هذا القبيل جرائم الإرهاب وجرائم الحرب وجرائم إبادة الجنس البشري، وجرائم التعدي على رئيس الدولة أو أحد أفراد عائلته، أو رئيس الوزراء أو سائر الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، وكذا جرائم الاعتداء على مرافق الدولة ومصالحها الأساسية". وقد أبرمت دولة الإمارات عدة اتفاقيات ثنائية في مجالات التعاون القانوني والقضائي الدولي مع دول عربية وأجنبية وهي تونس (مرسوم رقم "٣٢" لعام ١٩٧٥) والمملكة المغربية، (مرسوم رقم "٨٠" لعام ١٩٧٨) والجمهورية العربية السورية (مرسوم رقم "١٢" لعام ١٩٨٠) والمملكة الأردنية (مرسوم رقم "١٠٦" لعام ١٩٩٩) وجمهورية مصر العربية (مرسوم رقم "٨٣" لعام ٢٠٠٠) وجمهورية الهند (مرسوم رقم "٣٣" لعام ٢٠٠٠) والجمهورية الصومالية (مرسوم رقم "٩٥" لعام ١٩٨٢) والجمهورية الجزائرية (مرسوم رقم "١٢" لعام ١٩٨٤) والجمهورية الفرنسية (مرسوم رقم "٣١" لعام ١٩٩٢) كما صدر المرسوم الاتحادي رقم ٦٠ لعام ٢٠٠٢ بشأن اتفاقية التعاون القضائي والقانوني مع سوريا، والمرسوم الاتحادي رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٣ بشأن اتفاقية تسليم المجرمين مع جمهورية الصين الشعبية، والمرسوم الاتحادي رقم ٢٦ لعام ٢٠٠٣ بشأن الاتفاقيات القضائية مع جمهورية أرمينيا، والمرسوم الاتحادي رقم ٨ لعام ٢٠٠٥ بشأن اتفاقية حول المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية وتسليم المحرّمين مع السودان، والمرسوم الاتحادي رقم ١٢ لعام ٢٠٠٥ بشأن اتفاقية تسليم المحرّمين مع حكومة جمهورية باكستان الإسلامية انظر في ذلك: تقرير دولة الإمارات العربية المتحدة إلى لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن في الوثيقة (S/2005/573).

(٣١)- تجدر الإشارة إلى أن الإمارات بالإضافة إلى كونها عضواً في منظمة الأمم المتحدة، هي عضو في جامعة الدول العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية. ووفقاً للاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب (المادة ٣) (١٩٩٨)، تتعهد الدول الأطراف "بعدم تنظيم أو تمويل أو ارتكاب الأعمال الإرهابية أو الاشتراك فيها بأية صورة من الصور"، و"القبض على مرتكبي الجرائم الإرهابية ومحاكمتهم، وتأمين حماية فعالة للعاملين في ميدان العدالة الجنائية، وتأمين حماية فعالة لمصادر المعلومات عن الجرائم الإرهابية والشهود فيها. وقد وضعت لجنة وزارية مشتركة من مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب "آلية لتنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب" تضمنت الإجراءات التنفيذية للاتفاقية وعددها ٥٢ إجراء في مجال التعاون الأمني والقضائي؛ ويتولى المكتب العربي للشرطة الجنائية متابعة تنفيذ الدول العربية للاتفاقية وتنسيق تبادل المعلومات بشأن الإرهاب فيما بينها، وقد زود المكتب بقاعدة بيانات حول التنظيمات والعناصر الإرهابية داخل الوطن العربي وخارجه، وأعدت قائمة سوداء بأسماء مديري ومنفذي الأعمال الإرهابية يتم إصدارها سنوياً بعد تحديثها بالمعلومات التي يستقيها المكتب من الدول الأعضاء أو من الهيئات المعنية بمكافحة الإرهاب. كذلك، تبنت اتفاقية دول مجلس التعاون النهج الذي اتبعته الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب. ففي مجال رسم إطار للتعاون القضائي بين الدول الأطراف تنص المادة الرابعة عشرة من الاتفاقية على أنه "إذا انعقد الاختصاص القضائي لإحدى الدول المتعاقدة بمحاكمة متهم عن جريمة إرهابية، فيجوز لهذه الدولة أن تطلب إلى الدولة التي يوجد المتهم في إقليمها هذه الجريمة شريطة موافقة هذه الدولة وأن تكون الجريمة معاقبا عليها في دولة المحاكمة بعقوبة سالية للحرية لا تقل مدتها عن سنة واحدة أو بعقوبة أخرى أشد، وتقوم الدولة الطالبة في هذه الحالة بموافاة الدولة المطلوب إليها بجميع التحقيقات والوثائق والأدلة الخاصة بالجريمة." ويجرى التحقيق أو المحاكمة وفقاً لقانون دولة المحاكمة وتلتزم هذه الدولة بإخطار الدولة طالبة المحاكمة بما اتخذته بشأن طلب إجراء المحاكمة كما تلتزم بإخطارها بنتيجة التحقيقات أو المحاكمة التي تجريها.

المبحث الثالث

كيفية سريان قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي

لا يوجد نظام موحد لكيفية إدماج قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي، وإنما هذا شأن داخلي تفرره كل دولة. وتتحدد كيفية السريان بالنظر إلى ما إذا كانت الدولة تأخذ بنظرية وحدة القانون أم ثنائية القانون. فوفقاً لـ "نظرية وحدة القانون"، يُشكل القانون الدولي والقانون الداخلي كتلة قانونية واحدة^{٣٢}، ومن ثم، تسري قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي مباشرة. ووفقاً لـ "نظرية ثنائية القانون"، فإن القانون الدولي والقانون الداخلي يُشكلان نظامين قانونيين متساويين، ومن ثم، لا تسري قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب داخل الدولة إلا إذا قبلتها وضمنتها تشريعها الداخلي^(٣٣)؛ أي لا بد أن يستقبل المشرع الداخلي قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب عن طريق قانون أو مرسوم داخلي، وتحولها إلى قواعد داخلية، ومن ثم تُصبح جزءاً من قانون الدولة الداخلي". وتتبنى دساتير دول الخليج العربية هذه النظرية^{٣٤}.

فوفقاً للقانون الدولي، على الدول الالتزام بأن تدمج قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي، وإلا كانت مسؤولة دولياً. وعلى القضاء الداخلي تطبيق هذه القرارات. وتلتزم الدول بتطبيق هذه القرارات، حتى لو تعارضت مع الالتزامات الدولية للدولة.

وقد أكدت دولة الإمارات العربية المتحدة احترامها والتزامها بقرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب؛ فالإمارات كعضو في الأمم المتحدة، تنفذ قرارات مجلس الأمن، بما في ذلك تلك المتعلقة بشأن الإرهاب والعقوبات.

وقد نصت المادة (٤/٤٧) من الدستور الإماراتي (١٩٧١) على أن يتولى المجلس الأعلى للاتحاد التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموجب مرسوم يصدر في هذا الشأن. وطبقاً للمادة ٤/٥٤ من الدستور، يوقع رئيس الاتحاد القوانين والمراسيم ويصدرها، ومنها المراسيم الصادرة بالموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. وفيما يتعلق بإنفاذ أحكام الصكوك الدولية داخل الدولة، فيسير العمل على تنفيذها مباشرة عندما تكون المعاهدة الدولية قابلة للتطبيق دون حاجة إلى تدخل المشرع، أما في الحالات التي تتطلب هذا التدخل، فإن المشرع الوطني يسن التشريع الضروري لتطبيق المعاهدة الدولية، ويتضح هذا الأمر بالنصوص الدولية ذات الطابع الجزائي^(٣٥). كذلك، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠ بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقمع الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسليح وتمويله. والهدف من ذلك تحديد ومتابعة الأشخاص والتنظيمات الإرهابية التي تدخل الدولة من خلال قوائم مجلس الأمن، والقيام بعمليات التجميد وإلغاء التجميد^(٣٦)؛ و"استلام ومعالجة الاخطارات المتعلقة بالإجراءات التي تم اتخاذها تطبيقاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة أو القوائم المحلية"^(٣٧).

١- منع تحويل الأموال

أصدرت الإمارات قوانين لمواجهة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي الوقت نفسه، تتواصل الدولة مع الدول الأخرى - من خلال التعاون مع وحدات الاستخبارات المالية ومع المنظمات الدولية كمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط والبرامج الخاصة بجمع وتحليل المعلومات المالية - لرصد شبكات تمويل الإرهاب وإيقافها.

(٣٢)- من أمثلة الدساتير التي تأخذ بهذه النظرية، الدستور الأمريكي (١٧٨٧) المادة ٦/٢، والدستور الأسباني (١٩٧٨) المادة ٩٦/١.

(٣٣)- فهد نايف حمدان البرجس الشمري، "الأثر القانوني للمعاهدات الدولية في النظام والقضاء الوطني: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨م، ص ٥.

(٣٤)- المادة (٧٠) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (١٩٧١). ودستور الكويت (١٩٦٢) المادة ٧٠ والنظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية (١٩٩٢) المادة ٧٠ ودستور البحرين (٢٠٠٢) المادة ٣٧ ودستور قطر (٢٠٠٤) المادة ٦٨ منه والنظام الأساسي لسلطنة عمان (مرسوم سلطاني رقم ١٠١/٩٦) المادة ٤٢.

(٣٥)- انظر التقرير الثالث المرسل إلى لجنة مجلس الأمن (الوثيقة S/١٢١١/٢٠٠٣).

(٣٦)- الفقرة (١)/ المادة (١١) من "قرار مجلس الوزراء رقم ٧٤ لسنة ٢٠٢٠م بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقمع الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسليح وتمويله والقرارات ذات الصلة".

(٣٧)- الفقرة (٤)/ المادة (١١) من "قرار مجلس الوزراء رقم ٧٤ لسنة ٢٠٢٠م.

(٣٨)، وتهدف إلى تجميد أموال أفراد وكيانات محددة ضمن قائمة الجزاءات الصادرة بموجب قرارات مجلس الأمن. وتكون جزاءات التجميد، مؤقتة، وتتسم بالتحديث المستمر؛ فالقائمة التي تضعها كل لجنة قابلة للتعديل برفع أسماء منها، أو الإضافة بحسب الأحوال.

٢- تجميد الأموال

يرتبط جزاء تجميد الأموال، بسلوك الشخص أو الكيان المدرج، والذي يؤثر على استقرار السلم والأمن الدوليين(٣٩)، ويشمل نطاق تجميد الأموال، جميع الأموال العائدة للشخص أو الكيان المدرج في قائمة الجزاءات. ووفقاً للمشرع الإماراتي، فإن التجميد يجب أن يشمل جميع الأموال التي يمتلكها أو يتحكم فيها الشخص أو التنظيم المدرج.(٤٠) ومن ثم، لا يقتصر نطاق التجميد على الأموال التي يمكن حصر استخدامها ضمن عمل معين أو مؤامرة أو تهديد يتصل بالإرهاب، وإن كان يشملها، بل يتعدى ذلك ليشمل جميع الأموال والأصول(٤١). وصدر مرسوم بقانون اتحادي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٨ في شأن مواجهة جرائم غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل التنظيمات غير المشروعة ولائحته التنفيذية، وهو الإطار التشريعي الأساسي الذي يجرّم عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كذلك، أسس مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي دائرة مخصصة في أغسطس ٢٠٢٠ لمعالجة جميع المسائل ذات الصلة بمواجهة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.

٣- المنع من السفر

لا يوجد نص في قانون الإجراءات الجنائية الإماراتي ينظم المنع من السفر، ولا يوجد قانون يحكم نظام حظر السفر بالكامل عن طريق توضيح أسباب فرضه. وفي المقابل، يقدم القانون الاتحادي رقم (٦) لعام ١٩٧٣ للهجرة والإقامة واللوائح التنفيذية التي عدّلها القرار الوزاري رقم (٨٣) لعام ٢٠٠٢ قائمة تقريبية لفئات الأجانب الذين لا يتم السماح لهم بدخول الإمارات أو مغادرتها. ويُجيز القانون الاتحادي رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٨ في شأن مكافحة الجرائم الإرهابية تدبير المنع من السفر. ومن الضروري أن يتضمن القانون الإماراتي توضيحاً شاملاً للمنع من السفر.

ويشمل المنع من السفر المتعلق بالإرهاب إجراءات تتعلق بإدراج الشخص على قوائم الإرهاب، وإدراج الكيان الإرهابي.

(٣٨)- تتمثل قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالإرهاب وتمويله، بتلك المتعلقة بتنظيم القاعدة وحركة طالبان وداعش وهي: (S/RES/1989(2011), S/RES/1267(1999)، والقرارات اللاحقة لهما، وتلك المتعلقة بشأن دعم ومشاركة حركة طالبان، والمتمثلة بالقرارات: (S/RES/1989(2011), S/RES/1267(1999) والقرارات اللاحقة لهما، وأخيراً قرار مجلس الأمن المتعلق بتصنيفات الإدراج على الصعيد الوطني والمتمثل بقرار مجلس الأمن (٢٠٠١) S/RES/1373، وتتمثل قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بمنع وقمع وإحباط انتشار أسلحة الدمار الشامل وتمويله، بالقرارات المتعلقة بالتدابير المفروضة على جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، وهي: (S/RES/2270(2016)، S/RES/2094(2013)، S/RES/2087(2013) S/RES/1718(2006)، وكذلك قرار مجلس الأمن فيما يتعلق بالتدابير المفروضة على الجمهورية الإسلامية الإيرانية، وهو القرار رقم (S/RES/2231(2015).

(٣٩)- عبد لله علي، "جزاءات مجلس ضد الأفراد والكيانات من غير الدول: دراسة مقارنة"، مجلة الرافدين، مج ١٥، ع ٥٥٤، ٢٠١٧م، ص ٢٠٨.

(٤٠)- المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٩ بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقمع الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسلح وتمويله والقرارات ذات الصلة.

(٤١)- مذكرة تفسيرية: توصيات مجموعة العمل المالي- فاتف، إصدارات مجموعة العمل المالي (فاتف)، باريس، ٢٠١٨م، ص ٤٢.

أولاً- إدراج الأشخاص على قائمة الإرهاب

وفقاً للمادة (٦٣) من قانون اتحادي رقم ٧ لسنة ٢٠١٤ يختص مجلس الوزراء بإصدار قرار إدراج قوائم الإرهاب، ويحدد المؤسسات المعنية بذلك، وقد منح القانون حق التظلم لمن أدرج اسمه على قوائم الإرهاب. وتمكن مراجعة قوائم الإرهاب على أن تكون المراجعة في فترات دورية لا تزيد أي فترة منها على سنة.

ثانياً- منع الكيان الإرهابي من السفر

أصدرت الإمارات قائمة محلية بالكيانات الإرهابية وذلك تطبيقاً لأحكام القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن مكافحة الإرهاب، والمرسوم بقانون اتحادي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٨ في شأن مواجهة جرائم غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل التنظيمات غير المشروعة، ومرسوم بقانون اتحادي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٢١ في شأن مواجهة جرائم غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب، واللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٩، وقرار مجلس الوزراء رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠، بشأن نظام قوائم الارهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقمع الارهاب وتمويله.

المبحث الرابع الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب

يعتبر مجلس الأمن هو الجهاز المكلف بحفظ السلم والأمن الدوليين، وذلك عن طريق إصدار قرارات أمرة واجبة التنفيذ، حيث إن ميثاق الأمم المتحدة يمنحه سلطات تجعله في رتبة مهيمنة على جميع الدول، إلى درجة أنه يسمح له باستعمال القوة وفقاً للفصل السابع من الميثاق.

بيد أنه قد تُخالف قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب الشروط اللازمة لإصدار القرارات، مما يجعلها تفقد سند مشروعيتها. فقد فرض مجلس الأمن عقوبات على العراق، والصومال، وليبيا، والسودان، وغيرها من الدول. وتنتهك قراراته حقوق الإنسان؛ كما حدث في العراق نتيجة للعقوبات الاقتصادية، وفي ليبيا التي ما كان مواطنوها يستطيعون السفر جواً حتى للحج بسبب منع الطيران والمواصلات، وفي البوسنة حرمتها المجلس من حقها في الدفاع عن نفسها عن طريق حظر تصدير الأسلحة.

كذلك، يمكن أن تنتهك قرارات مجلس الأمن حقوق الإنسان عن طريق تجميد الأرصادة، وحظر السفر، مما يتعارض مع الحق في الملكية والحق في التنقل، والحق في السمعة، والحق في الانتصاف.

ووفقاً لما جاء سابقاً، تلتزم الدول بتنفيذ قرارات المجلس، ومن هنا تنشأ إشكالية أساسية؛ وهي احتمال وجود تعارض بين تنفيذ هذه القرارات، والقواعد القانونية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، وعدم تسليم المواطنين. ولا شك أن القضاء الوطني سيجد نفسه أمام تنازع بين القواعد، ومع ذلك، عليه تطبيق قرارات مجلس الأمن، حيث إنه لا يراقب مشروعيتها. وقد خرجت محكمة العدل للاتحاد الأوروبي على ذلك، فقررت أن لها رقابة مشروعية قرارات مجلس الأمن؛ فذكرت المحكمة: "إن قضاء الجماعة يجب أن يضمن الرقابة، من حيث المبدأ الرقابة الكاملة، على مشروعية جميع أعمال الجماعة في ضوء الحقوق الأساسية التي تُشكّل جزءاً لا يتجزأ من المبادئ العامة لقانون الجماعة، بما في ذلك الرقابة على تدابير الجماعة التي، مثل التنظيم المتنازع عليها، هي مصممة لتنفيذ القرارات التي اتخذها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة." ٤٢ ويشكل هذا الحكم استثناء على قاعدة عدم وجود رقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن.

❖ الشروط الواجب اتخاذها في قرارات مجلس الأمن

ولهذا، لا بد وأن تخضع مشروعية قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب للرقابة وذلك من خلال مراقبة توافر مجموعة من الشروط في القرار الصادر عن مجلس الأمن حتى يعد صحيحاً، بحيث إذا تخلف إحداها كان القرار باطلاً، وتتمثل هذه الشروط في شروط موضوعية وأخرى شكلية.

أ- الشروط الموضوعية لقرارات مجلس الأمن

أولاً- التقيد بأهداف مجلس الأمن:

فعلى مجلس الأمن أن يتقيد في إصدار قراراته بالأهداف التي يلقيها على عاتقه ميثاق الأمم المتحدة، فقد عهدت المادة ٢٤ إلى مجلس الأمن بالتبعية الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين، ومن ثم، يلتزم المجلس أن يتوخى هذا الهدف، ويجب ألا يحيد عنه، فيهدف إلى تحقيق مصالح سياسية لدولة أو دول معينة.

ثانياً- التقيد باختصاصات مجلس الأمن:

فعلى المجلس أن يلتزم في إصدار قراراته ليس فقط بأهدافه، وإنما عليه أيضاً الالتزام بحدود الاختصاصات التي يتمتع بها صراحة أو ضمناً، إعمالاً لنصوص الميثاق، وإلا كان قراره باطلاً أو مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

(٤٢)- راجع:

ECJ, Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, 3 September 2008, para. 327.

ثالثاً- الامتناع عن النظر في المسائل القانونية:

أي أنه ليس للمجلس النظر في المسائل القانونية،^{٤٣} وإنما عليه أن يوصي أطراف النزاع بعرضها على محكمة العدل الدولية، وهذه التوصية لا تتمتع بالقيمة الإلزامية، لأن للدول الحق في قبول أو رفض ولاية محكمة العدل الدولية استناداً إلى المادة ٣٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

الأصل في اختصاص المحكمة هو الولاية الاختيارية، أي أن اختصاص المحكمة يركز على اتفاق الدول التي تكون طرفاً في النزاع المعروف عليها"^(٤٤).

ب- الشروط الشكلية لقرارات مجلس الأمن

يتعين على مجلس الأمن مراعاة الشروط الشكلية؛ كضرورة صدور قرار مجلس الأمن بموافقة تسعة أعضاء من بينهم كل الأعضاء الدائمين من الميثاق، وضرورة امتناع عضو المجلس عن التصويت إذا كان طرفاً في النزاع المعروف متى كان القرار جري اتخاذاً إعمالاً لنصوص الفصل السادس من الميثاق(٤٥)، وضرورة دعوة كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة لا يتمتع بصفة العضوية في مجلس الأمن، أو لأية دولة ليست عضواً في الأمم المتحدة، متى كان أي منهما طرفاً في النزاع المعروف على المجلس للاشتراك في المناقشة المتعلقة به، دون أن يكون له الحق في التصويت(٤٦).

❖ الجهات المختصة في الرقابة على قرارات مجلس الأمن

أولاً: الجهاز المعني بالرقابة على قرارات مجلس الأمن

لم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة نصاً يتعلق بوضع آلية معينة للرقابة على مشروعيات قرارات مجلس الأمن. ولهذا اقترح أن تقوم بهذه المهمة محكمة العدل الدولية باعتبارها الجهاز القضائي للمنظمة أو الجمعية العامة باعتبارها الجهاز العام للمنظمة الذي يضم كافة الدول الأعضاء.

ثانياً: محكمة العدل الدولية والرقابة على قرارات مجلس الأمن

أثيرت مسألة رقابة محكمة العدل الدولية على قرارات مجلس الأمن منذ نشأة الأمم المتحدة، وانقسم رأي الفقهاء إلى اتجاهين:

الرأي الأول: يرفض رقابة محكمة العدل الدولية على قرارات المجلس، خشية أن تؤدي عرقلة عمل المجلس.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن قرارات مجلس الأمن ملزمة، ولو تعارضت مع قواعد القانون الدولي الذي تقرره مصادر أخرى(٤٧) كما أن ميثاق الأمم المتحدة جاء خالياً من نص ينظم العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الأمن، والعلاقة بين هذين الجهازين ليست علاقة تدرج أو تبعية، وإنما علاقة استقلال قائمة على التعاون والتكامل.

^{٤٣} نصت المادة ٣٦/٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقاً لهذه المادة أن يراعي أيضاً أن المنازعات القانونية، يجب على أطراف النزاع - بصفة عامة - أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية، وفقاً لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة"

(٤٤)- دحوة محمد، "دور محكمة العدل الدولية في تحقيق الأمن والسلم العالميين"، رسالة ماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، ٢٠١٨م، ص ٢٠.

(٤٥)- المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٤٦)- المادة ٣٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٤٧)- رايح نهائي، "مبررات إصلاح مجلس الأمن الدولي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مج ١٤، ١٤، ٢٠٢٢، ص ٤٨٦.

الرأي الثاني: يرى ضرورة إخضاع قرارات مجلس الأمن لرقابة محكمة العدل الدولية، ولاسيما أن المحكمة مؤهلة للقيام بذلك ونادي هؤلاء بأن تتولى المحكمة سلطة إلغاء قرارات مجلس الأمن المخالفة للميثاق(٤٨).

أما محكمة العدل الدولية، فقد ذهبت إلى القول إنه في ضوء أحكام الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة، لا يسعها أن تكون محكمة دستورية أو إدارية عليا، تنهض بمهمة النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس الأمن. ففي الرأي الاستشاري الذي أصدرته المحكمة - بناء على طلب الجمعية العامة والمتعلق بنفقات قوات الأمم المتحدة، التي تم إرسالها إلى الكونغو والشرق الأوسط والمؤرخ في ٢٠ يونيو ١٩٦٢، اعترفت بأن المقترحات التي تقدمت بها بعض الدول عند صياغة الميثاق- بشأن تخويل المحكمة السلطة النهائية فيما يتعلق بتفسير الميثاق- لم تحظ بالقبول. وقد عادت المحكمة لتؤكد هذا المعنى في رأيها الاستشاري المؤرخ في ٢١ يونيو ١٩٧١ بشأن قضية ناميبيا، إذ عدت أنها لا تملك سلطة الرقابة القضائية أو المراجعة أو إعادة النظر بالنسبة إلى قرارات أجهزة الأمم المتحدة، إذا وعلى النحو الذي تقدم ذكره لن يكون بمقدور المحكمة سلطة إلغاء أو تعديل القرارات الصادرة من مجلس الأمن، أو غيره من أجهزة الأمم المتحدة(٤٩).

ولا يمكن قبول ما ذهبت إليه محكمة العدل الدولية إذ لا بد أن يكون هناك مرجع قضائي لمراقبة مدى مشروعية قرارات مجلس الأمن.(٥٠) فمبدأ الفصل بين السلطات ليس جامداً، بل هناك علاقة وتأثير متبادل بين السلطات، خشية أن تسيء إحداها استخدام السلطات الممنوحة لها، لذلك يجب تعديل ميثاق الأمم المتحدة لكي يسمح للطرف المتضرر بالجوء إلى محكمة العدل الدولية، لمراقبة مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الأجهزة الدولية، وذلك أسوة بالمحاكم الداخلية للدول، حيث ينعقد لها اختصاص مراقبة دستورية القوانين ومشروعية القرارات الإدارية.

ثالثاً: الجمعية العامة والرقابة على قرارات مجلس الأمن

وفقاً للمادة ٢٤ من الميثاق^{٥١}، فإن أعضاء الأمم المتحدة قد فوضوا مجلس الأمن بالنيابة عنهم للقيام بمسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين. ومن ثم، فإن مجلس الأمن هو نائب، ويجوز للطرف الأصيل؛ وهو الدول الأعضاء ممثلين في الجمعية العامة مراقبة أعمال المجلس. ويؤيد ذلك كون المجلس ملزماً بتقديم تقارير سنوية للجمعية. كما أن المادة ١٧ من الميثاق تعطي الجمعية العامة اختصاص النظر في ميزانية المنظمة الدولية والتصديق عليها، وهي بهذا تباشر نوعاً من الرقابة والإشراف على باقي أجهزة المنظمة. وتنص المادة ٢٣ من الميثاق، على أن تتولي الجمعية العامة اختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمن أي جميع الأعضاء غير الدائمين بالمجلس. ووفقاً لهذه النصوص، يمكن للجمعية العامة أن تراقب مشروعية قرارات المجلس المتعلقة بالإرهاب.(٥٢)

(٤٨)- رابح نهانلي، "المرجع السابق"، ص ٤٨٦.

(٤٩)- رمزي نسيم حسونة، "مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج ٢٧، ١٤، ص ٥٥٣.

(٥٠)- رمزي نسيم حسونة، "المرجع السابق"، ص ٥٥٦.

^{٥١}تنص المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "١- رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعية الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين، ويوافقون على أن هذا المجلس ينوب عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعية. ٢- يعمل مجلس الأمن، في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة، ومبادئها والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة في الفصل السادس والسابع والثامن والثاني عشر. ٣- يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية، وأخرى خاصة، إذا اقتضت الحال إلى الجمعية العامة لتنظر فيها."

(٥٢)- عبد اللطيف دحية، محمد مقيرش، "مرجع سابق"، ص ٦٩.

الخاتمة

بناءً على ما تم عرضه في هذا البحث، فقد توصلت الدراسة أن لمجلس الأمن سلطة تقديرية واسعة في رصد الحالات التي تمثل تهديداً للأمن والسلم الدوليين بما فيها الجرائم الإرهابية، ولديه الصلاحيات العسكرية لمواجهةها وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؛ وقد أعتبر مجلس الأمن "الإرهاب" جريمة دولية جسيمة ينتج عنها قتل الأبرياء، وتدمير الاقتصاد، ووقف التنمية. ولمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة، أصدر مجلس الأمن – التابع للأمم المتحدة - قرارات تتعلق بالإرهاب الدولي لمنعه، والحد من آثاره الخطيرة. ويعتبر مجلس الأمن الجرائم الإرهابية تشكل إخلالاً بالسلم والأمن الدوليين. مما يتطلب الأمر التزام الدول بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها، وإرسال تقارير دورية تؤكد على هذا الأمر. ويجب على الدول احترام قرارات مجلس الأمن التزاماً منها باحترام الشرعية الدولية في تشريعاتها الوطنية المتمثلة في قرارات مجلس الأمن وميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي ذات الصلة. والالتزام الدولي هذا هو التزام ناشئ أصلاً من القرار ١٣٧٣ لعام ٢٠٠١ الصادر إعمالاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ويؤدي إلى محاصرة العناصر الإرهابية وعدم تمكينها من الإفلات من المساءلة الجنائية في ضوء ما تضعه التشريعات الوطنية من قواعد.

وتتوقف طريقة سريان قرارات مجلس الأمن بشأن الإرهاب في النظام القانوني الداخلي للدولة على ما يقره دستور هذه الدولة، والاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب التي تم التصديق عليها، حيث يتطلب من الدولة الالتزام بما تم الاتفاق عليه في القانون الدولي، وإلا سوف تعتبر مسؤولة دولياً. وبالتالي يتطلب من هذه الدولة الطرف بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، ولا يحق لها بأي شكل من الأشكال التهرب من ذلك بذريعة عدم المساس والتدخل في الشؤون الداخلية للدولة، أو بعدر عدم صدور تشريع ينظم هذه الحقوق الواردة بخصوصها، أو القول بأن هذه الرقابة هي تعدي صريح على الاختصاص الداخلي للدولة، إذ لا بد من تحقيق سيادتها.

وتصدر بعض قرارات مجلس الأمن مراعية للمصالح السياسية – ولا سيما مصالح الدول دائمة العضوية في المجلس – على حساب الاعتبارات القانونية. كما تبين لنا أنه لا يوجد تعريف واحد للإرهاب على المستوى الدولي، وهذا ما أدى بدوره إلى عدم وجود معيار واضح على أساسه يعتبر مجلس الأمن الأعمال التي تشكل إرهاباً. ومن ثم، يظل الأمر خاضعاً لمصالح الدول الأعضاء – لا سيما دائمة العضوية في مجلس الأمن.

وقد كان لدولة الإمارات العربية دور بارز في مواجهة الإرهاب حيث يشير تقرير دولة الإمارات إلى لجنة مجلس الأمن (الوثيقة S/٥٧٣/٢٠٠٥) إلى أن القانون الاتحادي رقم ١ لعام ٢٠٠٤ المتعلق بمكافحة الجرائم الإرهابية قد تضمن نصوصاً تحرم الأفعال الواردة في كافة الاتفاقيات المتصلة بالإرهاب. كما أصدرت دولة الإمارات قرار مجلس الوزراء رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠ بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقوع الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسليح وتمويله والقرارات ذات الصلة. وأجاز القانون الاتحادي رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٨ في شأن مكافحة الجرائم الإرهابية تدبير المنع من السفر في نص المادة (٤١) أنه "للمحكمة، بناءً على طلب من النيابة، أن تحكم بإخضاع من توافرت فيه الخطورة الإرهابية.

وترتيباً على ما سبق، يمكننا طرح التوصيات التالية:

- (١) نوصي بدراسة تحليلية قانونية في أحكام وقواعد قرارات مجلس الأمن بشأن مكافحة الإرهاب، ومقارنتها بالضوابط التي تحكم مكافحة هذه الجريمة في التشريع الوطني وصولاً إلى تحديد أوجه القصور أو التعارض الذي بينها بهدف الوصول إلى توافق تام في كل من الشرعية الوطنية والدولية والإقليمية.
- (٢) نوصي بتوسيع ولاية الأختصاص في المحاكم الوطنية من خلال نفي الطابع السياسي للجرائم الإرهابية بحيث يمكن إخضاع مرتكبيها إلى المساءلة الجنائية.
- (٣) نوصي مجلس الأمن بوضع تعريف جامع وشامل للإرهاب لكي يتم من خلاله تعزيز دور القوانين الوطنية التي تعمل على مكافحة الإرهاب، ويكون مرجعاً للباحثين القانونيين في مجال الإرهاب.
- (٤) نوصي بوجود رقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن الدولي، ويمكن أن تقوم بهذه الرقابة محكمة العدل الدولية والجمعية العامة للأمم المتحدة.

قائمة المراجع

(أ) - المراجع العربية:

١. أحمد الرشدي، مفهوم الإرهاب وحق الشعب الفلسطيني في المقاومة، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٠٣؛
٢. باسيل يوسف باسيل، "سيادة الدول في ضوء الحماية الدولية لحقوق الإنسان"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبوظبي، ٢٠٠١م، ص ١١٣-١١٤.
٣. بن زحاف فيصل، "تسليم مرتكبي الجرائم الدولية"، رسالة دكتوراه في القانون الدولي والعلاقات الإنسانية الدولية، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة وهران، ٢٠٢١، ص ٢٥.
٤. دحوة محمد، "دور محكمة العدل الدولية في تحقيق الأمن والسلم العالميين"، رسالة ماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، ٢٠١٨م، ص ٢٠.
٥. رايح نهائي، "مبادرات إصلاح مجلس الأمن الدولي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مج ١٤، ع ١٤، ٢٠٢٢، ص ٤٨٦.
٦. رمزي نسيم حسونة، "مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج ٢٧، ع ١٤، ص ٥٥٣.
٧. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، الإرهاب الدولي مع دراسة للاتفاقيات الدولية والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
٨. عبد اللطيف دحية، محمد مقيرش، "سلطة مجلس الأمن الدولي في حفظ السلم و الأمن الدوليين في ظل المستجدات الدولية"، دار الحنان للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢٠، ص ٧.
٩. عماد الدين، مراد كواشي، "دور الشروط الشكلية والموضوعية لقرارات مجلس الأمن في تطبيق السلم"، حوليات، جامعة الجزائر (١)، العدد ٢٥، الجزء ٢، ٢٠١٤، ص ١٨١.
١٠. عبد لله علي، "جزاءات مجلس ضد الأفراد والكيانات من غير الدول: دراسة مقارنة"، مجلة الراقدين، مج ١٥، ع ٥٥٤، ٢٠١٧م، ص ٢٠٨.
١١. فهد نايف حمدان البرجس الشمري، "الأثر القانوني للمعاهدات الدولية في النظام والقضاء الوطني: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨م، ص ٥.
١٢. كاظم عطية كاظم الشمري، مدى اختصاص مجلس الأمن في نظر انتهاكات حقوق الإنسان، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النهدين، العراق، ٢٠١٣م.
١٣. لخضر القيزي، "الشروط الموضوعية لتسليم المجرمين"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، مج ٧، عدد ٢، ٢٠٢٠، ص ١٣٢.
١٤. مسيكة محمد الصغير عبد العزيز، "قرارات مجلس الأمن الدولي بين نصوص الميثاق والتطبيق"، رسالة ماجستير القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، ٢٠١٠، ص ٩٩-١٠٠.
١٥. محمد عبيد الزعابي، فيصل بن حليلو، إشكالية تعريف الإرهاب الدولي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، ع ١٤، ٢٠٢٢، ص ١٠-١٥.
١٦. وليد المحاميد، ياسر الخلايلة، "موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء القرارات: ٧٣١، ٧٤٨، ١٣٦٨، ١٣٧٣"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج ٢٦، ع ١٤، ٢٠١٠، ص ١٠٦.

(ب) - القوانين والقرارات والتعاميم:

١. قانون اتحادي رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٨ في شأن مواجهة جرائم غسل الاموال ومكافحة تمويل الارهاب وتمويل التنظيمات غير المشروعة.
٢. قرار مجلس الوزراء رقم ٧٤ لسنة ٢٠٢٠م بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقمع الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسلح وتمويله والقرارات ذات الصلة
٣. قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالإرهاب وتمويله
٤. قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم ٧٤ لسنة ٢٠٢٠م بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وقمع الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسلح وتمويله والقرارات ذات الصلة

٥. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٩ بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وفتح الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسليح وتمويله والقرارات ذات الصلة
٦. قرار ٢٢٣١ (٢٠١٥) وزارة الاقتصاد، دولة الإمارات العربية المتحدة، بتاريخ: ٣١ مارس ٢٠٢٢.
٧. تعميم رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ بشأن تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة بشأن قرار مجلس الأمن رقم ١٧١٨ (٢٠٠٦).
٨. توصيات مجموعة العمل المالي- فاتف، إصدارات مجموعة العمل المالي (فاتف)، باريس، ٢٠١٨م، ص ٤٢.
٩. مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "دراسة حول تشريعات مكافحة الإرهاب في دول الخليج العربية واليمن"، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٩م، ص ٦.
١٠. التقرير الثالث المرسل إلى لجنة مجلس الأمن (الوثيقة S/١٢١١/٢٠٠٣).

٣- المراجع الإنكليزية:

1. ECJ, Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, 3 September 2008.
2. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), ICJ Reports 1992, Order of 14 April 1992, Request for the indication of Provisional Measures.
3. Shadi Adnan Alshadifat, International Law and the Use of force against Terrorism, Cambridge Scholars Publishing, 2017.
4. Waleed Fuad Mahameed, Jamal Barafi, The Legal Impact of the Lack of a Theoretical Definition of Terrorism Towards Rights Enshrined in The Charter of the United Nations, May 2019, The Lawyer Quarterly, Vol 1, No 2, 2019.