

موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء القرارات (731 ، 748 ، 1368 و 1373)

الدكتور ياسر يوسف الخلايلة

قسم القانون الدولي العام

جامعة عمان العربية

للدراستات العليا

الدكتور وليد فؤاد المحاميد

قسم القانون الدولي العام

كلية الحقوق

جامعة عمان الأهلية

عمان - الأردن

الملخص

اتخذ الاتجاه التشريعي لمجلس الأمن من خلال إصداره لقرارات بحجة مكافحة الإرهاب نظاماً قانونياً جديداً يستقل به عن الاختصاص الوظيفي المرسخ في نصوص الفصل السابع ودون توافر السند القانوني المنشأ للاختصاص.

فالقرارات (731، 748، 1368 و 1373) تضيف واجبات قانونية جديدة إلى الدول الأعضاء، وتقوض بعض الأنظمة القانونية الدولية، وتؤدي إلى إضافة عناصر جديدة إلى مفهوم السلم والأمن الدولي، وتلغي حكم الالتزام العقدي لوقائع محددة في الاتفاقيات الدولية واعتبار الإرهاب قرينة لاستخدام العقوبات ضد دولة ما.

لذا سوف تسعى هذه الدراسة إلى بيان موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء البعد القانوني والمدلول الموضوعي للقرارات (731، 748، 1368 و 1373).

تقسيم الدراسة:

قسمت هذه الدراسة إلى مبحثين، اعتنى الأول منهما بتحليل نصوص قرارات مجلس الأمن (731 و748) تحليلاً موضوعياً بهدف بيان التأثيرات القانونية لهذه القرارات إلى اختصاص مجلس الأمن الوظيفي ومع النظام الاتفاقي الدولي؛ وتحديداً اتفاقية قمع الحوادث الواقعة على الطيران المدني لعام 1970. واستخدام هذه القرارات كقريئة على توسع مجلس الأمن في ممارسة الاختصاص وجعل قراراته في مسألة الإرهاب فوق الاتفاقيات الدولية ذات الصلة. أما المبحث الثاني فاختص بتحليل نصوص القرارين (1373 و 1368) من خلال تحديد التأثيرات القانونية لهذه القرارات في مفهوم السلم والأمن الدولي وفي دورهما في إضافة واجبات قانونية جديدة إلى الدول والتعرض للاختصاص الداخلي بحجة مكافحة الإرهاب.

المبحث الأول

موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء القرارين (731 و 748):

يتخذ تدخل مجلس الأمن من خلال إصداره العديد من القرارات بحجة توافر الواقعة الإرهابية وبحجة المكافحة أبعاداً قانونية على ميثاق الأمم المتحدة، حيث أدخل مجلس الأمن الإرهاب ضمن مفهوم السلم والأمن الدولي وأصبح من الأفعال المنشئة للاختصاص الوظيفي. ويمكن استنباط هذه النتيجة في قضية "لوكربي" والتنازع القانوني في مسألة صلاحيات مجلس الأمن بالتدخل واتخاذ مجموعة من الإجراءات العقابية ضد ليبيا⁽¹⁾. فهذا التدخل اتخذ شكل القرارين (731)⁽²⁾ و(748)⁽³⁾.

(1) حول تدخل مجلس الأمن في هذه المسألة، انظر: العناني، إبراهيم، المشكلة العربية الليبية، قوة القانون أم قانون القوة، بحث منشور في كتاب حول النظام القانوني الدولي في مفترق طرق -مجلس الأمن وقضية لوكربي-، القاهرة، 1997م، ص22-27. Joyner, C., Rothbaum, W. Libya- and the Aerial Incident at Lockerbie: what Lessons for International Extradition Law, Michigan Journal of International Law, 14, 1993, PP.: 222-231, and Weller, M., The Lockerbie Case: A premature End to the "New World Order"? New York University Journal of International law and politics, 1998, P.P. 302-318.

(2) أصدر مجلس الأمن بالإجماع القرار رقم 731 بتاريخ 21 كانون الثاني 1992، وقد طالب الحكومة الليبية باتخاذ الإجراءات المطلوبة بالشكل الفاعل والسريع والكامل التي من شأنها تقديم أجوبة واضحة للمطالب الفرنسية والبريطانية والأمريكية. وطالب القرار أيضاً الحكومة الليبية نذ الإرهاب واتخاذ موقف من شأنه المساعدة في مكافحة الإرهاب الدولي: "immediately to provide a full and effective response to those requests so as to contribute to the elimination of international terrorism." هذه المطالب كانت تهدف في محصلتها النهائية وفقاً للقرار رقم 731 تسليم مواطنين ليبيين متهمين بحدوث تفجير الطائرة لإجراء التحقيق والمحكمة، لمزيد من التفاصيل، انظر: SR Res. 731 (1992), International Legal Materials 31, (1992), P.P.: 732-741.

هذان القراران جاءا استجابةً للمطالب المقدمة من فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية⁽⁴⁾، وتضمننا مجموعة من الالتزامات المحددة واجبة التنفيذ.

ومن الواضح هنا أن حدود قرار مجلس الأمن رقم 748 لم تقف عند اعتبار فعل الإرهاب يشكل تهديداً للمسلم والأمن⁽⁵⁾ الدولي والذي يؤلف انتهاكاً لأحكام الميثاق، حسب تعليق القرار⁽⁶⁾، وإنما

== (3) جاء هذا القرار بتاريخ 31 آذار 1992 بموافقة عشرة أعضاء من مجلس الأمن وتحفظ خمسة على التصويت، وتضمن مجموعة من الإجراءات العقابية ضد ليبيا استناداً إلى الصلاحيات المخولة لمجلس الأمن بموجب أحكام الفصل السابع. هذه الإجراءات تقرر أن تتدخل بتاريخ 15 نيسان 1992 حيز النفاذ. لمزيد من التفاصيل حول فحوى هذا القرار، انظر: عبد الله، عثمان حسين، حادث الطائرة الأمريكية في ضوء القانون الدولي، بحث منشور في كتاب "قضية لوكربي ومستقبل النظام الدولي"، إصدار مركز دراسات العالم الإسلامي، 1992م، ص 217-223.

(4) قامت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وفرنسا بتاريخ 20 كانون الأول 1991 بتقديم مسودة منفردة لكل دولة على حده، ومسودة مشتركة للثلاث دول إلى الأمين العام للأمم المتحدة، بطلب وضع هذه العرائض على جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت رقم 127. وقد اتخذت هذه العرائض التسميات "United Nations Decade of Measures to prevent international terrorism" and "International Law". وقد شملت هذه المطالبة وضع الاعتراضات المقدمة من الدول الثلاث على الموقف الليبي على جدول أعمال اللجان التحضيرية لاجتماعات مجلس الأمن. فرنسا اتخذت موقفاً منفرداً بتحديد مطالبها بتقديم المعلومات والبيانات والأدلة كلها عن حادث تفجير الطائرة TA772. تميز الموقف الأمريكي والبريطاني بالمطالبة بتسليم الأشخاص المتهمين بحادث تفجير الطائرة PANAM 103 جميعهم وإعلان أسماء الأشخاص الذين لهم علاقة بموضوع التفجير وإعلان مسؤولية السلطات الداخلية الليبية، وكذلك منح السلطات الأمريكية والبريطانية حق التدخل في إجراءات التحقيق والإطلاع على المعلومات والبيانات المتوافرة لدى السلطات الليبية كلها. كما طالبت مسودة الاعتراض الحكومة الليبية نذ أشكال الإرهاب كلها وإعلانها رفضها العمليات الإرهابية وعدم تقديم المساعدة للمجموعات الإرهابية. ومجرد عملية استقراء القرارين رقم 731 و 748 تثبت بأن هناك تطابقاً - إلى حد كبير - بين المطالب الأمريكية والبريطانية في مسودة الاعتراض والقرارين الصادرين عن مجلس الأمن. ومن اللافت للنظر أن المطالب الأمريكية والبريطانية تضمنت نصاً نجد له تكرراً في نص القرار رقم 731 و 748. وهذا النص هو: "We expect Libya to comply promptly and in full". لقراءة مسودة الاعتراضات البريطانية والأميركية والفرنسية، انظر:

UN-DOK. A 46/826-S 23307 and A46, 1831-S/23317.

(5) لم تكن هذه هي المرة الأولى التي يصدر مجلس الأمن قراراً في موضوع الإرهاب. فقد عبر مجلس الأمن في قرارات متعددة عن قلقه الشديد إزاء العمليات الواقعة على الطائرات، وعلى ضرورة مكافحة اختطاف الطائرات وعن خوفه من استمرارية عمليات الإرهاب وتزايدها. ونستذكر هنا القرار رقم 635 الصادر بتاريخ 14 حزيران 1989. وما يميز القرارين 731 و 748، أن مجلس الأمن استند إلى صلاحياته المستمدة من الفصل السابع لإصدار قرار ملزم ضد أعمال إرهابية وفرض عقوبات على دولة يعتقد أنها تنظم وتساعد في القيام بعمليات من هذا النوع. ومن الجدير بالذكر أن مجلس الأمن قد استند في معرض تعليقه للقرار رقم 731 إلى قرارات سابقة وبالتحديد إلى القرارين رقم 286 و 635. فمجلس الأمن أراد بهذا التعليق التأكيد أن القرار 731 ليس موجهاً ضد دولة بحد ذاتها، وإنما هي سياسة ثابتة وإجراءات مستمرة ضد فعل الإرهاب.

استطاعة مجلس الأمن التدخل كلما بدا له أن الإخلال بواجب قانوني وفقاً لأحكام الإتفاقيات الدولية يكون الفعل المنشئ لحالة تهديد السلم والأمن الدولي. ويخرج مجلس الأمن عن نطاق الاختصاص في هذه المسألة، من حيث:

أولاً: إلغاء حكم الالتزام العقدي لوقائع محددة في الإتفاقيات الدولية، مما يلغي وظيفة هذه الإتفاقية.

ثانياً: إرغام دولة عن طريق وسائل الإلزام المتاحة له في نصوص المواد 41 و 42 على تطبيق واجباتها القانونية⁽⁷⁾.

ثالثاً: اعتبار الإخلال بالالتزام العقدي المؤسس على الإتفاقيات الدولية قرينه لإستخدام العقوبات ضد دولة ما⁽⁸⁾، وإدخال الأفعال الإرهابية ضمن مفهوم السلم والأمن الدولي.

رابعاً: الإقرار ببطلان تقيد أحد الأطراف بالالتزام العقدي، واتخاذ قراره قاعدة لعدم صحة التصرف القانوني وفقاً لهذا الالتزام.

فيربط مجلس الأمن بهذه الطريقة بين واقعة هي موضع النزاع القانوني وأحكام الفصل السابع ليتخذ منها أساساً لممارسة السلطات المخولة له. ففكرة تهديد السلم وفقاً لهذين القرارين لم تبق بالإطار الذي يحصرها بتوافر الواقعة الحقيقية، وإنما تجردت من عناصرها الموضوعية وخصوصاً في عملية

(6) جاء في القرار رقم (748) أن عدم قيام ليبيا بتنفيذ المطالب المقررة في القرار رقم (731) يشكل حالة ينطبق عليها وصف تهديد السلم والأمن الدولي. وما يهمننا في هذا السياق أن مجلس الأمن يستخدم للمرة الأولى صلاحياته المنبثقة عن الفصل السابع ليقرر أن واقعة الإرهاب تشكل انتهاكاً لأحكام الميثاق، ومن ثمّ استخدام الإجراءات العقابية وجعلها موضع التنفيذ.
(7) انظر في الرأي نفسه:

Beveridge, F., , The Lockerbie Affair, International and comparative law Quarterly, (41), 1992, P.: 513, & Herdesen, M., , The, "Constitutionalization" of the UN Security System, in: Vanderbilt Journal of Transnational law, (27), 1994, P.: 105.

(8) من الملاحظ هنا أن قرار مجلس الأمن رقم 748 لم يذكر عمليات الإرهاب على الطائرات كفعل منشئ لحالة تهديد السلم والأمن الدولي، وإنما اعتمد عدم استجابة الحكومة الليبية بالالتزامات المنبثقة عن القرار رقم 731 يشكل تهديداً للسلم والأمن الدولي. وهذه الالتزامات هي تحديد المسؤولية عن الأعمال الإرهابية المشار إليها في ديباجة القرار وتسليم اثنين من الرعايا الليبيين المتهمين بحادث تفجير الطائرة. إذ جاء في القرار رقم (748) "وإذ يقرر في هذا السياق أن عدم بيان الحكومة الليبية بأعمال ملموسة تثبت تخليها عن الإرهاب ولاسيما استمرارها في عدم الاستجابة على نحو كامل وفعال للطلبات الواردة في القرار رقم 731 يشكل تهديداً للسلم والأمن الدولي".

وبهذا يتضح جلياً أن النقل القانوني لتسبب القرار تركز على عدم الوفاء بالواجبات الدولية المنبثقة عن اتفاقية "مونتريال"، واتخاذ عدم الأداء لهذه الواجبات كقرينة لإقرار حالة تهديد السلم والأمن الدولي، وهذا بدوره يعد تطوراً جديداً في ممارسة مجلس الأمن لاختصاصه في حفظ السلم والأمن الدولي.

إثبات مجلس الأمن لتهديد السلم وعناصر الإرهاب الموضوعية والقانونية. فالقرار لا يعالج مسألة تشكل خطراً واقعاً وحالاً يهدد السلم، إنما جاءت ممارسة مجلس الأمن لصلاحياته بالصيغة التي تمتد تطبيقاً إلى نزاع قانوني مستمر منذ ثلاث سنوات حتى تاريخ إصدار القرار⁽⁹⁾. فالقرار رقم 748 لا يعتمد على واقعة مادية قائمة بالفعل وإنما اتخذ مجلس الأمن إجراءات مستتعبة قائمة على حوادث تمت في الماضي. وهذا التحول الجديد في اختصاص مجلس الأمن يدفع إلى النظر في جدوى إلزامية الإتفاقيات الدولية التي تتضمن وقائع الحوادث على الطيران المدني (العمليات الإرهابية) لأطرافها⁽¹⁰⁾، إذا ما رأى مجلس الأمن أن هناك ضرورة للتدخل استناداً إلى سلطته التقديرية. فامتناع الحكومة الليبية عن تسليم مواطنيها⁽¹¹⁾، ورؤيتها أنها قد استوفت متطلبات اتفاقية قمع جرائم الاعتداء على

(9) يمكن إستنباط هذه النتيجة من التباين الزمني بين حصول عملية لاعتداء على طائرة "بان أمريكان" في رحلتها رقم 103 وبين تاريخ إصدار القرار الأول في والثاني في قضية "لوكربي". فالقرار رقم 748 صدر بتاريخ 31 آذار 1992، في حين وقعت عملية تفجير الطائرة بتاريخ 21 كانون الأول 1988. فهذا القرار اتخذ وفقاً لأحكام الفصل السابع، أي نظراً إلى وجود حالة تشكل تهديداً للسلم والأمن الدولي. والقرارات الصادرة بموجب المادة 39 يجب أن يكون لها أثرها الوقفي في توفير الحماية للدولة المعتدى عليها، ووظيفتها قاصرة على إعادة السلم والأمن الدولي إلى نصابه. وهذا الوضع يتطلب من مجلس الأمن القيام بتدابير ترمي إلى تحقيق إجراءات لحماية السلم والأمن الدولي مع ضرورة وجود المبرر القانوني للتدخل وفرض العقوبات. إلا أن تدخل مجلس الأمن يغير من الطبيعة القانونية والفعلية لاستخدام الفصل السابع من حيث قوة القرارات التنفيذية لمعالجة خطر واقع وحال. فالقرار (748) لا يتسم بالصفة الوقتية لدرء الخطر ولإعادة السلم والأمن الدولي إلى نصابه.

(10) تدخل مجلس الأمن ينهي دور المعاهدات الدولي في إنتاج حقوق والتزامات على أطرافها، عن طريق قيام مانع من تنفيذها على المستوى الواقعي. ويؤثر التساؤل هنا حول حق مجلس الأمن للتدخل بموجب أحكام الفصل السابع لفرض التزام بموجب أحكام اتفاقية "مونترال" بحجة توافر الواقعة الإرهابية. وما يمكن تصوره قانوناً في هذا السياق هو تدخل مجلس الأمن وفقاً لأحكام الفصل السادس إذا ما تراءى له أن من شأن النزاع القائم لو استمر أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر.

(11) لم تحدد اتفاقية "مونترال" بالشكل القطعي موضوع تسليم الأشخاص الضالعين بعمليات إرهابية على الطائرات المدنية، وتركت هذه المسألة لتعالج ضمن معاهدة خاصة للتسليم. إذ تنص المادة الثامنة من اتفاقية مونترال على: "تعتبر الجرائم المنصوص عليها مضمنة كجرائم خاضعة للتسليم في أي معاهدة تسليم قائمة بين الدول المتعاقدة. وتتعهد الدول المتعاقدة بأن تدرج هذه الجرائم في أي معاهدة تسليم تعقد مستقبلاً كجرائم خاضعة للتسليم". واستناداً إلى هذا النص تكون اتفاقية "مونترال" قد ربطت موضوع التسليم إما باتفاقيات التسليم المتبادلة بين الدول الأطراف، أي سبق وجود اتفاقية تسليم، وإما عقد اتفاقيات خاصة لاحقة للتسليم وإبراج موضوع الاعتداء على سلامة الطيران المدني ضمن هذه الاتفاقيات. ونظراً إلى عدم وجود اتفاقيات تسليم خاصة بين كل من ليبيا من جهة والولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة من جهة أخرى، تبقى اتفاقية "مونترال" في هذه المسألة الأساس القانوني لحل هذه المعضلة، فالمادة 8 فقرة 2 من اتفاقية "مونترال" تقضي بأنه في حالة عدم ارتباط الدول بمعاهدة تسليم، يجوز للدولة المتعاقدة حسب تقديرها اعتبار هذه الاتفاقية السند القانوني للتسليم فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. واستناداً على هذا الأساس القانوني فإن الحكومة الليبية تملك حق رفض الطلب الأميركي والبريطاني لتسليم رعاياها المتهمين بحادث التفجير، لأن اتفاقية "مونترال"، تعد هي القانون الواجب التطبيق في موضوع التسليم. ومن ثمّ التزام ليبيا مؤسس على اتفاقية مونترال وخصوصاً في حقها وفقاً لتقديرها في اعتبار الاتفاقية السند القانوني للتسليم، والاتفاقية بدورها لا تلزم الحكومة الليبية بتسليم مواطنيها.

حول موضوع التسليم في قضية "لوكربي"، انظر: الزعبي، فاروق، مبدأ تسليم المجرمين وقضية لوكربي في ضوء القانون الدولي العام، اربد: منشورات جامعة اليرموك، 1997م، ص 292-294. وقد نصت اتفاقية لاهاي أيضاً على نص مماثل فيما يتعلق بممارسة الاختصاص الوطني عند وجود مختطف الطائرة فوق إقليم إحدى الدول الأطراف من خلال القبض عليه وإجراء التحقيق معه. لمزيد من التفاصيل، انظر: الصاوي، محمد منصور، أحكام القانون الدولي العام المتعلقة بمكافحة الجرائم ذات الطبيعة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1980م، ص 615.

سلامة الطيران المدني "اتفاقية مونتريال"⁽¹²⁾ لا يشكل امتناعاً عن أداء واجب بحكم أحكام الميثاق⁽¹³⁾، وهو لم يرد فيه نص يحدد طبيعة هذا الواجب، وإنما ينعقد الفصل في هذا الإخلال وفقاً لأحكام الاتفاقية التي تحدد طبيعة الالتزام وموضوعه وحكم الجزاء المترتب عليه.

فإذا أحجمت الدولة عن العمل الذي يقتضيه التزام دولي تعاقدي وفقاً لاتفاقية دولية خاصة تحدد الالتزام، فالأصل هو سريان بنود الاتفاقية وأحكامها على هذا النزاع، لأن قواعدا تنشئ التزامات محددة تحدث آثارها في مواجهة أطرافها⁽¹⁴⁾.

ويؤكد مجلس الأمن وفقاً لهذا الشكل الجديد للتدخل⁽¹⁵⁾ أنه مفوض للنظر في نزاع له شروطه المحددة، وأنه غير مقيد بالأحكام المتعلقة بممارسة الولاية بحكم الفصل السابع وغير مقيد بالوصف القانوني والموضوعي للإرهاب وفقاً لهذه الاتفاقية، عن طريق مد رقابته واختصاصه لأجل أعمال القانون الواجب التطبيق في مسألة تتعلق بالالتزام تعاقدي.

(12) حول مضمون هذه الاتفاقية، انظر: د. شكري، محمد عزيز، الإرهاب الدولي، دراسة قانونية ناقدة، دار العلم للملايين، بيروت، 1991م، ص60.

(13) يرى الدكتور أحمد أبو الوفا أن مجلس الأمن قد خرج عن الحدود الموضوعية على ممارسة الصلاحيات المنوطة له ويتساءل أيضاً: "وكان تهديد السلم والأمن الدولي واقع متحقق بسبب عدم تسليم ليبيا اثنين من رعاياها"، انظر: د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في المنظمات الدولية، القاهرة، 1996، ص380، هامش 414.

(14) تنتج الاتفاقيات الدولية حقوقاً والتزامات مباشرة على عاتق الأشخاص المخاطبين بأحكامها. ولهذا تقتضي طبيعة الأمور أن تكون الاتفاقيات المنتجة للآثار القانونية هي الأساس والمرجع الوحيد للفصل في حقوق والتزامات الدول الأطراف. فمسؤولية الدولة وفقاً للالتزام قطعه على نفسها يعني خضوعها لمصدر الالتزام في تصرفاتها المؤسس على الاتفاقية. وهذا المصدر يرتد إلى عنصرين: أولاً: سيادة الدولة وحقها في إبرام تصرفات قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي العام. ثانياً: القواعد القانونية الملزمة الناتجة عن الاتفاق التنازلي حول موضوع أو مسألة محددة لتنظيم شأن قانوني يخص أطراف العلاقة، حول النطاق الشخصي للمعاهدات وأثرها، انظر: أبو هيف، علي صادق، القانون الدولي العام، الجزء الأول، الطبعة السابعة عشر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997م، ص556، علوان، محمد يوسف، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2001م، ص213، د. المجنوب، محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، الأشخاص والمصادر، السدار الجامعية، بيروت، 1999م، ص557.

(15) يقول الدكتور محمد حسام لطفي في هذا السياق: "ونوه بالتنظير الخطير الذي حدث في هذا الصدد، وقراراً بفرض الحظر الجوي والبحري على ليبيا لرفضها تسليم المتهمين في حادث تفجير طائرة تابعة لشركة بأن أميركان (قضية لوكربي) إلى الولايات المتحدة الأميركية لإجراء المحاكمة فيها، على أية حال فإن هذه القرارات غير المسبوقة تؤكد أن تطوراً جديداً في دور الأمم المتحدة قد حدث". انظر: لطفي، محمد حسام، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول - نظرية القانون -، القاهرة، 1993 - 1994، ص55 هامش رقم 198.

فمجلس الأمن قد جعل للقرار أثراً ملزماً في تحديد واجبات الدولة التي لم تقم بفعل يشكل انتهاكاً لأحكام الميثاق. فالواجبات القانونية تلزم الدول بإتيان تصرفات أو الامتناع عن القيام بتصرفات وفقاً لنصوصها وليس وفقاً لأحكام الفصل السابع. فهي قواعد ملزمة بحكم الاتفاق التعاقدية أو التعاهدي التي تريد بمصدرها الملزم إلى إرادة الدولة الصريحة في موضوع محدد. فمسؤولية الدولة بحكم الميثاق لا تنطبق إلا في حالة توافر شروط استخدام المادة (39)، ولا تمتد هذه المسؤولية في حالة مخالفة الدولة لأحكام الاتفاقيات الدولية وأحكام القانون الدولي العام وتوافر الوقائع الإرهابية.

وفي الواجهة نفسها، إذا أدى تصرف الدولة إلى مخالفة التعهدات الدولية وفقاً لنصوص محددة تحدد شروطها والجزاء المترتب عليها، فإن التزام الدولة يقع في نطاق موضوع هذه التعهدات⁽¹⁶⁾. ووفقاً لهذا الأساس القانوني المؤسس على المصلحة المحمية المحددة في اتفاقية "مونتريال"، فإن تدخل مجلس الأمن في قضية "لوكربي" تشوبه العيوب، لأن موضوع التدخل وهدفه يعدان من حيث الأساس موضوع اتفاقية دولية التي حددت حقوق الدول الأطراف والتزاماتها على سبيل الحصر⁽¹⁷⁾. ومن هنا فليس من الجائز قانوناً التدخل في نزاع قانوني يدخل في إطار ما يجوز التحكيم فيه⁽¹⁸⁾، إذا ما تعلق الإخلال بأحد الموجبات العقدية المحددة. ولأجل أعمال القانون الواجب التطبيق والذي يركز على الحقوق المقررة لكل طرف، فإنه يجب الفصل في النزاع القائم وفقاً للقواعد التحكيمية الخاصة بهذا

(16) هذه النتيجة من خلال استقراء نصوص المواد 1 فقرة 1 و 2 و 5 فقرة 2 والمادة 7. فالنظام الحكومي الليبية يعدّ منفذاً لنصوص هذه المواد، وليس وفقاً لأحكام الفصل السابع. فالاتفاقية تحدد بالشكل الصريح الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الدولة والواجبات المترتبة على الدولة الطرف في حالة الإخلال بالالتزامات موضع الحماية. وتأسيساً عليه فإن إثبات وجود الانتهاك لأحكام الاتفاقية يكمن في القواعد المقررة فيها.

(17) يشكل تدخل مجلس الأمن في قضية "لوكربي" في بعد آخر شكل دفع أحد أطراف العلاقة القانونية إلى الوفاء بالتزاماته. فالقرار 731 أكد تورط موظفين تابعين للحكومة الليبية في حادث التفجير وعلى ضرورة استجابة الحكومة الليبية بصورة فاعلة للطلبات الواردة في ديباجة القرار. مما يترتب عليه أن مجلس الأمن قد أقر هذا القرار بعد البحث في مصداقية البيانات الليبية وقضائه بعدم مصداقيتها. فمهمة مجلس الأمن لم تقتصر هنا على تحديد مسؤولية الحكومة الليبية عن الحوادث الواقعة على سلامة الطائرات، وإنما اتخذ لنفسه الحق في إدانة طرف بصفة نهائية. وما يثير الجدل هنا أن مجلس الأمن قد أخذ بالبيانات كلها ونتائج الإجراءات التحقيقية المقدمة من السلطات الأمريكية والبريطانية. وهذه الحقيقة تكفي دليلاً وبرهاناً على أن مجلس الأمن قد حل محل الطرف الثاني في الخصومة القانونية. فالقرار 731 يحكم بتأكيد الالتزام الليبي ويأخذ بالمطالب المقدمة سناً لإصدار القرار واعتمادها أساساً لتسببها.

(18) يجمع الكثير من الفقهاء أن تدخل مجلس الأمن في قضية "لوكربي" كان في شكل طرف في خصومة تحكيمية، ومن هؤلاء: Gowlland -Debbas, V., The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the Lockerbie Case, American Journal of International Law, 1994 (88), P.: 643, and Herdgegen, M., Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des siebten Kapitels der UN -Charta, in: Festschrift fuer Rudolf Bernhardt, Berlin, New York, London, 1995, P.: 103.

النزاع، لأن الإخلال قد تعلق بانتهاك إحدى القواعد الخاصة في اتفاقية "مونتريال". وفي هذا السياق نستنتج بأن مجلس الأمن قد صاغ نظرية جديدة، وهي: إقرار مسؤولية الدولة عن فعل تهديد السلم على أساس عدم التزامها بأحكام الاتفاقيات الدولية وممارستها لأفعال إرهابية .

فليس من اختصاص مجلس الأمن أن يفصل في الحقوق ذات الطبيعة العقدية⁽¹⁹⁾. فهذه الطبيعة العقدية هي التي تضيء عنصر الإلزام على الاتفاقية وتستمد منها فعاليتها وجوهرها. فوظيفة مجلس الأمن الجديدة من خلال التدخل وفقاً لأحكام القرارين (731)⁽²⁰⁾ و (748) لا تنصهر في إطار الاختصاص، وإنما يبقى موضوع النزاع خارج نطاق ولايته الشخصية والموضوعية.

(19) حول الالتزامات القانونية المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية الخاصة بقمع الحوادث الواقعة على الطيران المدني وطبيعتها القانونية، انظر، د. هندي، إحسان، اتفاقية لاهاي لعام 1907 الخاصة بقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 3 يوليو 1989، ص 376 وما بعدها.

(20) من الملاحظ خلو القرار رقم 731 من الصفة الإلزامية، إذ لم يرد به مصطلح قرار إلا في المادة السادسة: "يقرر مجلس الأمن أن تبقى هذه المسألة قيد النظر". فهو لم يتضمن آلية ملزمة لإنشاء التزامات مباشرة على الحكومة الليبية بالمعنى القانوني الصرف، وإنما ركز القرار على مجموعة من المطالبات الموجهة للحكومة الليبية. وبهذا يكون مجلس الأمن قد استند إلى صلاحياته بموجب أحكام الفصل السادس، والهادفة وفقاً لنص المادة 33 إلى دفع أطراف النزاع إلى الاحتكام للوسائل السلمية والوفاء بالالتزامات الدولية. فالقرار لم يتطرق للفصل السابع عموماً والمادة 39 تحديداً كأساس قانوني لإصدار القرار .

واستناداً إلى هذه الوجهة فلا يبقى سوى حق مجلس الأمن في التدخل وفقاً لنص المادة 37 فقرة 2 من الفصل السادس. ومن خلال عملية إسئراء نصوص مواد الفصل السادس، وتحديد المواد 33 فقرة 1 و 37 فقرة 1 و 2 نجد أن تدخل مجلس الأمن يشوبه أيضاً التجاوز القانوني لنظام التدخل القائم في الفصل السادس.

فالمادة (37 فقرة 1) تفرض قيوداً على حق مجلس الأمن في التدخل في نزاع له الصفة القانونية المحددة في نص المادة (33 فقرة 1). وهذه الشروط هي عدم مقدرة أطراف النزاع في التوصل إلى تسوية سلمية لحل النزاع وفقاً للوسائل المشار إليها في نص المادة (33 فقرة 1)، واستنفاد هذه الوسائل لحل النزاع، وعدم استجابة أحد الأطراف لحل النزاع بالطرائق السلمية، ومن ثم وجود قرائن تثبت أن استمرارية النزاع قد تؤدي إلى تهديد السلم والأمن الدولي بالشكل الفعلي.

فالحكومة الليبية قدمت بتاريخ 18 كانون الثاني 1992 اقتراحاً مقدماً للحكومة الأمريكية والبريطانية من أجل تسوية الخلاف عن طريق المفاوضات أو إحالته إلى التحكيم إعمالاً لنص المادة 14 فقرة 1 من اتفاقية "مونتريال". هذه الاقتراح الليبي لم يجد أي استجابة من الطرف الآخر. وما ينبثق عن هذا قانوناً هو عدم الوصول إلى وضع إخفاق أطراف النزاع في التوصل إلى تسوية سلمية، مما يؤسس عليه حق مجلس الأمن في التدخل وفقاً لنص المادة 37 فقرة 2، التي تشير أن مجلس الأمن يملك حق التدخل إذا رأى أن النزاع القائم من شأنه، في الواقع، أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر وحق مجلس الأمن في التدخل من خلال فشل أطراف النزاع في الوصول إلى حل سلمي وفقاً للفقرة الأولى من المادة نفسها.

ومن جانب آخر، فالقرار رقم 731 قد صدر بتاريخ 21 كانون الثاني 1992، أي بعد عدة أيام من تقديم الاقتراح الليبي، وهي مدة زمنية لا تدل على محاولة أطراف النزاع الوصول إلى تسوية سلمية وهي فترة زمنية غير كافية للوصول إلى الحل السلمي، ومن ثم إخفاقهم عن طريق استنفاد الوسائل السلمية المشار إليها في نص المادة 33 فقرة 1. ومن ناحية أخرى فإن تصويت كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والجمهورية الفرنسية على القرارين 731 و 748 يشكل عيباً في الركن الشكلي لإصدار القرار .

فالمادة 27 فقرة 3 من ميثاق الأمم المتحدة تقضي بوجود امتناع من كان طرفاً في نزاع معروض على مجلس الأمن عن التصويت، إلا أن القرار صدر بموافقة الدول سالفة الذكر، مما يعدُّ بحد ذاته تجاوزاً قانونياً لأحكام هذه المادة.

ولتأكيد هذه النتيجة نستذكر التسمية الصريحة لفعل الإرهاب في الاتفاقية⁽²¹⁾، وتأسيساً عليه فإن الاختصاص الموضوعي يتحدد وفقاً لهذه التسمية، فهو وصف قانوني محدد للواقعة موضع الحماية القانونية. ونتيجة لما تقدم، فإن مجلس الأمن أراد بالشكل الصريح التثبيت من أن أحكام الإتفاقيات الدولية وقواعد القانون الدولي العام تظل خارج نطاق التطبيق والتفعيل في حالة تقريره أن الإخلال بالتزام دولي يشكل تهديداً للسلم والأمن الدولي فهو يفصل في نزاع قانوني توافقت إرادة الدول الأطراف على الفصل فيه وفي أي خصومة تنشأ بموجب أحكام الاتفاقية إذا كانت هذه الخصومة تتعلق بموضوع يعدُّ مصلحة محمية وفقاً لأحكامها.

وبهذا يكون مجلس الأمن قد استخدم سلطاته المستمدة من الفصل السابع لإرغام دولة على تنفيذ التزاماتها الدولية المؤسسة بحكم التنازل التعاقدي نظراً إلى مخالفتها المصلحة المحمية في اتفاقية مونتريال، وهذه المصلحة تتمثل في قمع الحوادث الواقعة على الطيران المدني. ويعرف مجلس الأمن نفسه وفقاً لهذا الدور الجديد كسلطة لتطبيق ومراقبة مدى احترام الدولة وتطبيقها لقواعد القانون الدولي العام وسلطة مكافحة الإرهاب، ووفقاً لهذا التصور فإن مجلس الأمن يقوم بإدخال مفهوم الإرهاب ضمن نطاق الحفاظ على السلم والأمن الدولي .

ولاعتبار موضوع النزاع ذا أصل تعاقدي، فإن التزام الحكومة الليبية ناشئ من الطبيعة العقدية لاتفاقية "مونتريال"⁽²²⁾، وهذا بدوره يفرض عليها النهوض بواجباتها وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية، كما

(21) تعرف المادة الأولى في فقرتها الأولى (أ و ج) جريمة الاعتداء على سلامة الطيران المدني التي تهدد سلامة الأشخاص والأشياء من خلال القيام بعمل من أعمال العنف على متن طائرة في الطيران أو من خلال وضع جهاز أو مادة في طائرة في الخدمة يحتمل أن يدمر هذه الطائرة أو يعرض سلامتها في حالة الطيران للخطر أو من خلال تدمير طائرة في الخدمة، أو إحداث تلف يجعلها عاجزة عن الطيران. وبهذا تكون الاتفاقية قد وضعت وصفاً دقيقاً للواقعة موضع التجريم. وهذه التسمية الصريحة ترتبط ارتباطاً مباشراً بالاختصاص والآثار القانونية المترتبة على تطبيق أحكام الاتفاقية، وهي تكفي سنداً على أن مجلس الأمن قد تجاوز حدود الاختصاص، بمعنى أن اتفاقية "مونتريال" قد حددت نطاق إعمال القاعدة القانونية عند مطابقة الواقعة مع الأسس القانوني للجوء إلى المادة 1 من الاتفاقية، فلا مجال لمجلس الأمن للتدخل في مسألة يعد مجال تطبيقها ومصدرها على وجه الخصوص في الجوء إلى أحكام اتفاقية "مونتريال". وبالتأكيد فإن التعريف الوارد في الاتفاقية لجريمة الإرهاب يعني استخدام نصوص الاتفاقية على النزاع القائم.

(22) عللت الحكومة الليبية موقفها الرافض لتسليم إثنين من مواطنيها بأن التزامها في هذه المسألة ينبع من أحكام اتفاقية "مونتريال"، فهو التزام ناشئ عن الطبيعة العقدية لهذا الالتزام. وهذا لسببين:

السبب الأول: أن القانون الليبي يحظر تسليم المواطنين الليبيين. السبب الثاني: أن ليس هناك التزام اتفاقي لتسليم مواطنيها. ونجد سنداً للموقف الليبي في هذه المسألة في المادة 8 فقرة 2 من اتفاقية "مونتريال". ويخضع التسليم للشروط الأخرى التي ينص عليها قانون الدولة التي يطلب منها التسليم. فالحكومة الليبية ملزمة وفقاً لأحكام قانونها الداخلي إعمال قاعدة عدم جواز تسليم المواطنين الليبيين. وعند تحليل مسألة عدم التسليم، يبقى موضوع إخضاع المواطنين الليبيين للمحاكمة هو الحل الذي ينبع من أحكام اتفاقية "مونتريال"، فالمادة 7 تقدم دليلاً كافياً لحل هذه المسألة إذ تقتضي بأنه في حالة عدم التسليم، على الدولة أن تحيل القضية إلى سلطاتها المختصة للمحاكمة، سواء كانت الجريمة قد ارتكبت في إقليم تلك الدولة أم لا. وهذه النتيجة تعدُّ الأكثر قبولاً من الناحية القانونية، لأن الحكومة الليبية ملزمة فقط بتطبيق أحكام المادة 7 من الاتفاقية. لمزيد من التفاصيل حول الموقف الليبي من الناحية القانونية، انظر: عبد الله، عثمان حسين، حادث الطائرة الأمريكية في ضوء القانون الدولي، المرجع السابق، ص 224.

أن الحكومة الليبية قد عبرت عن رغبتها مراراً بالتقيد بأحكام الاتفاقية والامتثال للإرادة الدولية⁽²³⁾، وهي بدورها لم تقم بتصريف إرادي بشقيه الشخصي والموضوعي الذي من شأنه توفير أسباب تهديد السلم والأمن الدولي. ووفقاً لهذا التصور فإن الرابطة السببية لا تتكون بين الفعل والنتيجة، ومن ثم ممارسة العقوبات وفقاً لأحكام الفصل السابع. واتفاقية "مونتريال" تضع قواعد محددة وصرحة استناداً إلى توافق إرادة الدول الأطراف. والتزام الدولة في هذا السياق هو التزام مستقل عن أحكام الفصل السابع، ومن ثم فإن تدخل مجلس الأمن يتعرض للمركز الذاتي للدولة، لأن التدخل يعني عدم تمتع الدولة بإرادة مستقلة⁽²⁴⁾ في المسائل التي تخرج عن نطاق الاختصاص.

(23) عرضت الحكومة الليبية على طرفي الخصومة (الحكومة الأمريكية والبريطانية) اللجوء إلى نص المادة 14 الفقرة 1 لحل الخلاف القائم، كما أعلنت رغبتها في حل النزاع عبر وسيط مثل جامعة الدول العربية وإحالة المتهمين في الضلوع بحادث التفجير إلى القضاء الليبي. كما قامت الحكومة بتقديم اقتراح تقديم المواطنين الليبيين إلى محكمة محايدة تشكل من الأمم المتحدة أو من جامعة الدول العربية.

(24) أثارت قضية "لوكربي" مجموعة من المسائل القانونية المتعلقة بطبيعة اختصاص مجلس الأمن وحقه في إصدار قرارات ملزمة بهدف مكافحة الإرهاب وفقاً لأحكام المادة 25 وحقوق الأعضاء. وهذه المسائل هي: أولاً: مسألة الفصل في الاختصاص الوظيفي بين مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية وفقاً لنصوص المواد 24 و92 من ميثاق الأمم المتحدة.

ثانياً: مسألة صلاحية محكمة العدل الدولية في نقض قرارات مجلس الأمن بسبب عدم المشروعية.

ثالثاً: التسلسل الهرمي لنظام السلطة بين مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية.

رابعاً: مسألة حقوق الدول الأعضاء في الحماية القانونية والقضائية في دفع اختصاص مجلس الأمن بسبب عدم الاختصاص. وما يهنا في إطار هذه الدراسة هو المسألة الرابعة حول الطبيعة القانونية لمقدرة الدولة في اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لممارسة ولايتها لدفع اختصاص مجلس الأمن الذي لم تنطبق عليه شروط المادة 39 من الميثاق. فالنصوص الميثاقية الخاصة باختصاص المحكمة لا تقدم أية بيانات حول الأساس القانوني لحق الدول الأعضاء والطريقة التي يمكن اللجوء إليها. فالمادة 92 من الميثاق لا تقدم حلاً كافياً لهذه المعضلة، وهي أيضاً لا تقدم الأساس القانوني لإقامة دعوى قضائية تجاه تعسف مجلس الأمن في استخدام السلطة، التي تجيز الحصول على حكم قضائي ببطان قرارات مجلس الأمن بسبب عدم المشروعية. وقد انقسم الفقهاء في هذه المسألة إلى رأيين:

الرأي الأول: يرى مقدرة الدول الأعضاء الطعن بعدم مشروعية قرارات مجلس الأمن على الرغم من صمت الميثاق عن بيان الكيفية ويستند أنصار هذا الرأي في تعليل نظريتهم إلى أن الميثاق قد وضع مجموعة من القيود على ممارسة مجلس الأمن لاختصاصه.

أما الرأي الثاني: فينصرف إلى عدم جواز الطعن في قرارات مجلس الأمن انطلاقاً من تمتعه بسلطة تقديرية واسعة، ولأن مجلس الأمن يعالج بطبيعة الوظيفة التي عهدت إليه المواقف الناشئة التي لم ينص عليها صراحة في الميثاق، ولهذا فهي قرارات محصنة من الطعن فيها لافتراض مشروعيتها بسبب اتخاذها بموجب صلاحيات المجلس التقديرية. لمزيد من التفاصيل، انظر، الكاظم، صالح جواد، أسباب اللامشروعية في عمال الأمم المتحدة، مجلة المنارة، إصدار جامعة آل البيت، المفرق، 1998م، ص26 وانظر كذلك:

Bowett, D., The Impact of Security Council Decisions on Dispute settlement Procedures, in: European Journal of International Law, (5), 1994, P.: 89, & Tomuschat, C., The Lockerbie Case Before the International Court of Justice, International Commission of Jurists, The Review, 1992, P. 38.

وفي بعد آخر يضع مجلس الأمن نفسه في خصومة قانونية تشكلت بين أطراف العقد، توافقت إرادتها سلفاً للاحتكام إلى نصوص الاتفاقية، واتفاقها الصريح بأن أي نزاع حول تفسير أو تطبيق بنود الاتفاقية تتعذر تسويته عن طريق المفاوضات يحال إلى التحكيم بناءً على طلب أي من هذه الدول⁽²⁵⁾، إذا تعلق موضوع النزاع بالالتزامات المحددة في الاتفاقية. وتدخّل مجلس الأمن استناداً إلى فعل الإرهاب يترتب عليه طرح موضوع النزاع القانوني القائم بمقتضى اتفاقية دولية خارج نطاق التطبيق⁽²⁶⁾، والذي من شأنه سلب الإتفاقيات الدولية قوتها وآثارها القانونية. فالواقعة المحددة في

(25) هذا ما تشير إليه المادة 14 فقرة 1 من اتفاقية "مونتريال". وتضيف هذه الفقرة من المادة 14 بأنه "إذا لم يتمكن أطراف النزاع من الاتفاق على هيئة التحكيم خلال ستة أشهر من تاريخ طلب الإحالة إلى التحكيم، يجوز لأي من هؤلاء الأطراف إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية بموجب طلب يقدم وفقاً لنظام المحكمة". واستناداً إلى هذا النص الصريح أحالت ليبيا النزاع إلى محكمة العدل الدولية بتاريخ 3 آذار 1992. إحالة النزاع هذه اتخذت شكل دعوى قانونية على كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة.

وقد تضمنت هذه الدعوى أن ليبيا قد إستوفت كافة التزاماتها المنبثقة عن اتفاقية "مونتريال"، وأن المطالب الأميركية والبريطانية تشكل إخلالاً بأحكام هذه الاتفاقية. الدعوى الليبية أكدت أيضاً ضرورة إنهاء عدم الالتزام الأميركي والبريطاني بأحكام الاتفاقية، وأن مجموعة المطالب المقدمة من الدولتين تشكل انتهاكاً لمبدأ عدم استخدام القوة في العلاقات الدولية، واعتداء على السلامة الإقليمية والإستقلال السياسي وسيادة ليبيا. وطالبت ليبيا أيضاً بقرارات مجموعة من الوسائل استناداً إلى نص المادة 41 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، التي تهدف إلى منع بريطانيا والولايات المتحدة باستخدام القوة ضدها. إلا أن مجلس الأمن أصدر قراره رقم 748 خلال نظر المحكمة في القضية والاعتراض المقدم. وهذا التدخل يعدّ قضاءً بعدم صحة اختصاص المحكمة سلفاً. محكمة العدل الدولية بدورها أصدرت قراراً بتاريخ 14 نيسان 1992، أي بعد صدور قرار مجلس الأمن رقم 748، عبرت فيه عن رفضها للمطالب الليبية باتخاذ إجراءات تحفظية مقابل كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وتعذر استخدام صلاحياتها وفقاً للمادة 14 من النظام الأساسي للمحكمة. الأساس القانوني الذي استندت إليه المحكمة هو أن قرار مجلس الأمن رقم 731 قد صدر بموجب أحكام الفصل السابع ولهذا لا تستطيع المحكمة النظر فيه، كما أن الظروف القانونية والواقعية ليست من النوع الذي يفرض على المحكمة ممارسة اختصاصها. حول موقف محكمة العدل الدولية في قضية لوكربي، انظر: الكاظم، صالح جواد، أسباب اللامشروعية في أعمال الأمم المتحدة، مصدر سابق، ص26، ضوي، علي عبد الرحمن، الحملة الأميركية ضد ليبيا في ضوء أحكام القانون الدولي العام، بحث منشور في كتاب "قضية لوكربي ومستقبل النظام الدولي"، إصدارات مركز دراسات العالم الإسلامي، 1992م، ص235، وانظر كذلك:

Skubiszewski, K., The International Court of Justice and the Security Council, Lowe, V., Fitzmaurice, M., Fifty Years of the International Court of Justice, Essays in honour of sir Robert Jennings, Cambridge, 1996, P.P., 606-625, & Perera, R., Order of the International Court of Justice in the Lockerbie dispute between Libya and the USA, European Journal of International law, 1998, P.P.: 174-181.

(26) إن مسلك مجلس الأمن في قضية "لوكربي" يؤدي إلى إستبعاد أحكام الاتفاقية بالشكل العام والنصوص الخاصة بموضوع النزاع من نطاق التطبيق، وإخضاع العلاقة القانونية التي تحكم أطراف العلاقة إلى اختصاصه وفقاً لأحكام الفصل السابع. وهذا يعني قانوناً إضفاء الطبيعة القانونية الخاصة والملزمة بالفصل السابع إلى الإتفاقيات الدولية دون توافر شروط ولايته الشخصية والموضوعية.

الاتفاقية هي المنشئة للحق وليس اختصاص مجلس الأمن. فهي تنتج حقوقاً والتزامات متبادلة في ظل الأحكام الخاصة التي تحكم أطراف العلاقة⁽²⁷⁾، فهي تشريع قائم بحد ذاته، يكون موضع التطبيق في حالة الإخلال بموضوع الحماية المحدد.

فاتفاقية "مونتريال" تعدُّ المصدر والأساس للفصل في النزاع، لأن موضوع النزاع قد تحدد فيها على سبيل الحصر ولأنها تؤمن التنفيذ الفعال لبنودها من خلال اجتماع الأطراف على التزامات محددة لتحكم العلاقة بينهم وفقاً لأحكام الالتزام التعاقدية.

والفصل السابع بدوره هو مجرد نظام قانوني يستخدم كأداة لتحريك⁽²⁸⁾ المسؤولية على الدولة في حالة إخلالها بأحكام الميثاق وإعماله ينحصر في توافر الأركان القانونية للتدخل⁽²⁹⁾.

وبهذا يتحدد جوهر وظيفة مجلس الأمن بأنه جهاز تنفيذي يعمل وفقاً لنصوص قائمة تحكم الاختصاص، وهذه النصوص لا تخوله التوسع في الاختصاص حتى يمتد بحكم الصلاحيات الوظيفية إلى أحكام الإتفاقيات الدولية الخاصة بالإرهاب. فليس من الجائز الربط بين الاختصاص استناداً إلى الفصل السابع والتزامات الدولة المنبثقة عن الإتفاقيات الدولية، وبمعنى آخر الربط بين مسؤولية الدولة عن الفعل المكون لتهديد السلم والأمن الدولي⁽³⁰⁾ ومسؤولية الدولة استناداً إلى الإخلال بالتزاماتها الدولية التعاقدية. فتدخل مجلس الأمن في قضية "لوكربي" يعني أنه يمارس وظيفة عامة،

(27) تصرفات الدولة القانونية خارج نطاق الفصل السابع تعدُّ نظاماً قانونياً منفصلاً عن النظام القانوني المرسخ في الميثاق من جوانبه كلها. فيكون الاختصاص محدد بصفة نهائية في كل نظام. وهذا التحديد ينتج عنصر الإلزام ويعتبر أساساً للحكم على قانونية الاختصاص استناداً إلى المصدر المتمثل في النظام القانوني الخاص في الفصل السابع وفي الإتفاقيات الدولية.

(28) هذه الصفة تمنع مجلس الأمن من الفصل في الحقوق ذات الطبيعة العقدية، وتمنع عليه أيضاً إلغاء حكم الالتزام العقدي لهذه الوقائع. لأن هذا التصرف يعني إخراج القواعد القانونية السارية من دائرة التنفيذ. فاختصاص مجلس الأمن يؤثر في الوظيفة التي تؤديها الإتفاقيات الدولية ويغير من طبيعة هذه الإتفاقيات.

(29) مجلس الأمن لا يتمتع بقاعدة إسناد شرعية لتسبب القرار 748، على الرغم من استناده إلى صلاحياته في الفصل السابع. فالأساس هو تحقق الفعل المكون لتهديد السلم وفق مقتضيات حفظ السلم والأمن الدولي. والفصل السابع حدد المسؤولية بالشكل الصريح الذي يصبح سنداً لممارسة العقوبات. فتدخل مجلس الأمن جاء في قضية "لوكربي" كتصرف إرادي لا يستند إلى قواعد الاختصاص.

(30) المسألة تتعلق هنا بالقانون الواجب التطبيق. فالمواد 1 و 2 و 3 و 8 من اتفاقية "مونتريال" وضعت إطاراً وتكيفاً محدداً لحالة الإرهاب الحقيقي على الطائرات المدنية. وحددت القانون الواجب التطبيق وطرائق الفصل في النزاع وحقوق الدول الأطراف والتزاماتهم الناشئة عن الاتفاقية. وبهذا تكون الاتفاقية قد وضعت أساساً قانونياً للمسؤولية في حالة الإخلال بأحكام المادة 1 فقرة 1 و 3، التي تحصرها بانتهاك موضع الالتزام والمصلحة المحمية. ولهذا السبب فإن هناك اختلافاً بين ترتيب المسؤولية استناداً إلى اتفاقية "مونتريال"، والمسؤولية عن الفعل المنشئ لتهديد السلم من حيث الأساس القانوني، والسبب، والنتيجة والمصلحة المحمية.

وهي وظيفة تمتد إلى خارج نطاق الفصل السابع. ويمكن إستنباط هذه النتيجة من خلال الأساس القانوني أن أعمال سلطات مجلس الأمن لا تستقيم قانوناً، إلا إذا توافرت الشروط الموضوعية المحددة لممارسة الاختصاص. وتأسيساً عليه فليس من إمكان مجلس الأمن تطبيق القانون ووضع نفسه فوق الاتفاقيات الدولية، والتحقق من الالتزامات اللببية والبيانات المقدمة منها. فهذا التصرف الإرادي الصرف عن مجلس الأمن يعدّ تجاوزاً للاختصاص. وعليه فلا يمكن تفعيل أحكام الفصل السابع وتطبيقها على أوجه التصرفات القانونية للدولة كلها، لأن هذا يعني إخلالاً بالنظام الدولي العام⁽³¹⁾ وإخلالاً بالصفة الخاصة لوظيفة كل نظام. فالنظام القانوني القائم في الفصل السابع يعالج مسائل محددة ضمن قواعد تحدد قواعد الإخلال والجزاء المترتب عليه. واتفاقية "مونتريال"⁽³²⁾ بدورها تعدّ نظاماً قانونياً مستقلاً بحد ذاته من خلال القواعد التنظيمية التي تحكم أطراف العلاقة. ومن هنا فإن هناك اختلافاً بين هذين النظامين لا يرتبطان ببعضهما من حيث المصلحة المحمية والسبب والأساس والنتيجة وموضوع الإخلال⁽³³⁾. فتدخل مجلس الأمن بلغي طبيعة التنازل الإقليمي بين الدولي لأجل تحديد موضوع الالتزام في مسألة محددة، ويضيف هذا التنازل إلى أحكام الفصل السابع، مما يعزز القول بأن مجلس الأمن يقيد النظام التعاقدية، ويسلب التكامل القانوني الدولي بعض مقوماته. فالولاية الشخصية والموضوعية لمجلس الأمن لم تعد كاشفة عن صلاحيات مجلس الأمن في حالة توافر الواقعة المتصفة بتهديد السلم والأمن الدولي وإنما منشئة لحقوق في مجالات لم تكن تعدّ من اختصاصه⁽³⁴⁾.

(31) إن تكامل التنظيم القانوني الدولي يقتضي وجود قواعد محددة تحكم كل نظام على حدة وجميع جوانب حياة المجتمع الدولي من جهة أخرى، بما يتفق والدور الذي يقوم به كل نظام قانوني. وهذا يتطلب وجود قواعد تحدد نطاق اختصاص كل نظام وتحدد أدواته لتحقيق غاية محددة وهي تكامل النظام القانوني الدولي. وتدخل مجلس الأمن في قضية "لوكربي" من حيث تطبيق قواعد نظام قانوني مستقل عن الفصل السابع يعني إيجاد حالة من الافتقار على التكامل القانوني الدولي.

(32) لمزيد من التفاصيل حول بعض المسائل المتعلقة بهذه الاتفاقية، انظر: المجذوب، محمد سعيد، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، 1999م، ص 430-434.

(33) الاتفاقيات الدولية تنظم علاقات محددة، حيث تخضع الدولة بموجب أحكامها لالتزامات محددة بموجب التنازل التعاقدية. وهذه الاتفاقيات تنظم شأناً أو أمراً قانونياً لحماية مصلحة معينة من مصالح الدول الأطراف، وحددت حقوق الدول الأطراف والتزاماتهم على سبيل الحصر. ولهذا تعدّ هذه الحقوق والالتزامات سنداً ومنتجة لآثارها القانونية كلها مقابل الدول الأطراف في حالة انتهاك المصلحة المحمية قانوناً.

(34) هذه النتيجة تؤكد محاولة مجلس الأمن إخضاع القواعد القانونية الخاصة بتصرفات الدولة في المحيط الخارجي كلها في حالة استخدامه لصلاحياته بموجب أحكام الفصل السابع إلى نظام اختصاصه. وهذا يعني عدم إتباع القواعد التي يجب العمل بها والتي تقتضيها قواعد الاختصاص والتي تجد مصدرها الملزم في اتفاق الأطراف عليها. بيد أن مجلس الأمن قد فصل في النزاع القائم بمقتضى أحكام قرار شخصي وليس بمقتضى الفصل السابع وليس بمقتضى القانون. فهو ينشئ حقوقاً جديدة للتدخل غير منصوص عليها في الميثاق، وتعدّ خارج نطاق وظيفته في حفظ السلم والأمن الدولي.

ووفقاً لما تقدم، نخلص إلى النتائج التالية في موضوع تدخل مجلس الأمن وفقاً لأحكام القرارين (731 و 748) في قضية " لوكربي " فيما يأتي:

أولاً: إسقاط الضمانات القانونية الكفيلة بتطبيق الاتفاقيات الدولية، واستبعاد القواعد القانونية سارية المفعول وإخراجها من دائرة الاستخدام، وعدّ الاختصاص في حفظ السلم والأمن الدولي فوق أحكام هذه القواعد.

ثانياً: إسقاط مجموعة الحقوق والالتزامات المحمية بوساطة الاتفاقيات الدولية والقضاء بعدم صلاحيتها من خلال استخدام السلطات المخولة لمجلس الأمن في الفصل السابع وعدّ مكافحة الإرهاب ضمن نطاق اختصاص.

ثالثاً: التعرض للمركز الذاتي للدولة من خلال فرض تنفيذ التزام تعاقدي على الدولة والذي تحدد بالشكل الصريح في الاتفاقية بحكم إطلاق وصف الإرهاب عليها، ومن ثمّ إزالة عملية الفصل بين التزامات الدولة الناشئة عن الميثاق والالتزامات المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية.

رابعاً: التوسع في مفهوم السلم والأمن الدولي ليشمل الإخلال بقواعد القانون الدولي العام.

المبحث الثاني

موقف مجلس الأمن من الإرهاب الدولي في ضوء القرارين (1368) و(1373):

بتاريخ 19/تشرين الأول أكتوبر/1999 أصدر مجلس الأمن قراره المرقم 1269/1999 الذي أشار فيه إلى تزايد حالات الإرهاب الدولي التي تعرض للخطر حياة الأفراد وسلامتهم في أنحاء العالم كله فضلاً عن سلم الدول جميعها وأمنها⁽³⁵⁾.

وقد أشار القرار إلى حالة مهمة وهي أن "مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني وعلى القيام بإشراف الأمم المتحدة بتعزيز التعاون الدولي في هذا الميدان على أساس مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ومعايير القانون الدولي بما فيها احترام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان"⁽³⁶⁾.

(35) تراجع وثيقة الأمم المتحدة المرقمة، (RES/1269 1999)

(36) أنشئت الأمم المتحدة على نفاذ الحرب العالمية الثانية. لهذا فإن من أهم أهدافها التي حددتها المادة الأولى من الميثاق هو حماية السلم والأمن الدوليين. أي منع حدوث حرب عالمية جديدة. وقد منح الميثاق لمجلس الأمن أن يفحص أي نزاع دولي بين دولتين. فإذا ما وجد أن هناك، ما يهدد السلم والأمن الدوليين، فلمجلس أن يتخذ التدابير الواردة في الفصل السابع من الميثاق إلى أن يعيد السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما. أما إذا كان النزاع بين الدول لا يؤدي إلى ما يهدد السلم والأمن الدوليين فلمجلس أن يصدر توصياته للدول المتنازعة لتسوية نزاعها بالوسائل السلمية، وليس له أن يتخذ التدابير الواردة في الفصل السابع، لأن النزاع لا يهدد السلم والأمن الدوليين حول جهود الأمم المتحدة في مكافحة الإرهاب. انظر: د. حلمي، نبيل أحمد، الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، دار النهضة

وقد أشار القرار إلى أن "قمع الإرهاب الدولي بما فيها الأعمال التي تكون دول ضالعة فيها هو إسهام أساسي في صون السلم والأمن الدوليين".

ويلاحظ أن القرار المذكور لم يفرق بين العدوان والإرهاب، ذلك أن قرار الجمعية العامة المرقم 74/3314 قد أشار في المادة (3/ز) منه إلى أن قيام دولة بإرسال عصابات مسلحة أو قوات غير نظامية أو مرتزقة من قبل الدولة أو باسمها ضد دولة أخرى "يعد عدواناً وليس إرهاباً. وإن العدوان⁽³⁷⁾ يدخل في اختصاصات مجلس الأمن في حين أن الإرهاب لا يدخل في اختصاصات مجلس الأمن.

وقد أذن القرار المذكور في الفقرة (1) أنواع الإرهاب وأساليبه وممارساته كلها بوصفها أعمالاً إجرامية لا يمكن تبريرها بغض النظر عن دوافعها.

وهذه الفقرة تتناقض وقرارات الجمعية العامة⁽³⁸⁾ التي ميزت بين العنف السياسي المشروع القائم بحق الشعوب بتقرير مصيرها والعنف السياسي غير المشروع⁽³⁹⁾. وقد عد قرار مجلس الأمن أنواع العنف السياسي المسلح كلها غير مشروعة.

العربية، القاهرة، ص 315 و د. بطرس، بطرس غالي، الأمم المتحدة ومواجهة الإرهاب، مجلة السياسة الدولية، العدد 127، كانون الثاني/1997م، ص 10 - 12.

(37) ولابد من التنكير في هذا المجال بالقرار 3314 (29) الصادر في كانون الأول/ديسمبر 1974 المتعلق بتعريف العدوان لأن أعمال بعض الدول وخصوصاً الولايات المتحدة وإسرائيل التي قامت بها ضد الشعبين اللبناني والفلسطيني تشكل اعتداء وإرهاباً. وقد جاء في القرار أن الاعتداء هو استخدام القوة من دولة ضد سيادة وسلامة أراضي دولة أخرى واستقلالها السياسي بما يتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة. ثم عد القرار في الفقرة (3) الأعمال التي تشكل عدواناً ومنها "غزو ومهاجمة أراضي دولة من قبل القوات المسلحة لدولة أخرى، واستخدام أي نوع من السلاح ضد أراضي تلك الدولة وحصار مرافئها وشواطئها، ومهاجمة القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية والسفن التجارية والطائرات المدنية. إرسال دولة باسمها أو لحسابها عصابات مسلحة أو لقوى غير نظامية أو مرتزقة لتقوم بأعمال مسلحة ضد دولة أخرى" فالأعمال التي تقوم بها إسرائيل من احتلال الأراضي اللبنانية ومحاصرة شواطئ الدولة اللبنانية ومرافئها وقصف المدن والقرى وغيرها من الأعمال تنطبق على القرار المذكور وتشكل اعتداء. ورد الاعتداء ومقاومته هو عمل شرعي أقرته القوانين الوضعية والعرفية جميعها.

(38) لمزيد من التفاصيل، انظر: د. أبو الوفا، أحمد، دراسة لبعض جوانب ظاهرة الإرهاب الدولي، مجلة الدراسات الدبلوماسية، وزارة الخارجية، الرياض، 1990م، ص 64 وما بعدها، د. رمضان، مدحت، جرائم الإرهاب في ضوء الأحكام الموضوعية والإجرائية للقانون الجنائي الدولي والداخلي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص 15 وما بعدها.

(39) حول مفهوم الإرهاب وموقف الأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية من هذه المسألة، انظر: د. رفعت، أحمد محمد، الإرهاب الدولي في ضوء أحكام القانون الدولي والاتفاقيات الدولية وقرارات المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص 193 وما بعدها.

كما طالبت قرارات الجمعية العامة معالجة الأسباب التي تؤدي إلى العنف المسلح. في حين أن قرار مجلس الأمن لم ينظر إلى الأسباب التي تؤدي إلى الإرهاب.

وقد طالب قرار مجلس الأمن الدول بالالتزام بما يأتي:

1- التعاون فيما بينها ولاسيما خلال اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف، لمنع أعمال الإرهاب وقمعها وحماية مواطنيها وغيرهم من الأشخاص من الهجمات الإرهابية وتقديم مرتكبي تلك الأعمال إلى العدالة؛

2- القيام عن طريق استعمال الوسائل القانونية جميعها بمنع أي أعمال إرهابية وقمعها أو الإعداد لها أو تموينها في أقاليمها؛

3- حرمان من يخططون لأعمال الإرهاب أو يمولونها أو يرتكبونها من الملاذات الآمنة وذلك بكفالة اعتقالهم ومحاكمتهم أو تسليمهم؛

4- اتخاذ تدابير مناسبة وفقاً للأحكام ذات الصلة من القانون الوطني والدولي بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان قبل منح مركز اللجوء للتأكد من أن طالب اللجوء لم يشترك في أعمال إرهابية؛

5- تبادل المعلومات وفقاً للقانون الدولي والوطني والتعاون في المسائل الإدارية والقضائية لمنع ارتكاب أعمال إرهابية؛

6- يطلب من الأمين العام أن يولي في تقاريره المقدمة إلى الجمعية العامة اهتماماً خاصة لضرورة درء ومكافحة الخطر الذي يهدد السلم والأمن الدوليين نتيجة للنشاطات الإرهابية.

ويلاحظ أن قرار مجلس الأمن عدّ أن الأمم المتحدة هي المرجع الأساس في معالجة مسألة الإرهاب الدولي. كما أنه أوكل إلى الأمين العام أن يخبر الجمعية العامة بخطورة الإرهاب على السلم والأمن الدوليين، في حين أن المجلس هو المسؤول عن تقرير عما إذا كان أي عمل ما يهدد السلم والأمن الدوليين وليس الجمعية العامة.

وبعد أحداث الحادي عشر من أيلول عام 2001 التي تعرضت فيها الولايات المتحدة بتفجير برجى التجارة العالمية في نيويورك ومبنى البنتاغون في واشنطن أصدر مجلس الأمن القرارين المرقمين

1368 في 12/أيلول 2001⁴⁰ و 1373 في 28/أيلول 2001م⁴¹، يتناقضان مع ميثاق الأمم المتحدة وأهداف المنظمة وتتناقض ومبادئ حقوق الإنسان والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ولائحة جنيف الثالثة لعام 1949 الخاصة بمعاملة أسرى الحرب وقواعد تسليم اللاجئين السياسيين المعتمدة بين الدول بموجب الاتفاقيات المتعددة الأطراف والثنائية. وبهذا فقد انتهك مجلس الأمن⁽⁴²⁾ القانون الدولي في وضعه المبادئ الآتية:

1- عدّ مجلس الأمن أن ما تعرضت له الولايات المتحدة الأمريكية مما يهدد السلم والأمن الدوليين⁴³. وأنّ معنى ما يهدد السلم والأمن الدوليين هو ذلك النزاع الذي يؤدي إلى انتهاك فعلي ويشكل إخلالاً بالمصلحة المحمية في نص المادة 39 من الميثاق. كما أن عدّ ما تعرضت له مما يهدد السلم والأمن الدوليين يعني أن يتخذ مجلس الأمن التدابير الواردة في الفصل السابع من الميثاق في الوقت الذي لم يعد مجلس الأمن العديد من الحروب ممّا يهدد السلم والأمن الدوليين. منها الحرب بين العراق وإيران، وبين اليمن وأثيوبيا، وبين ارتيريا والحبشة، وبين باكستان والهند.

2- منح القرار 1373 للولايات المتحدة الأمريكية حق الدفاع الشرعي كما هو معترف به في ميثاق الأمم المتحدة وكما هو مؤكد في القرار 1368⁴⁴. ومن الواضح أن حق الدفاع الشرعي لا يتحقق إلا عندما تتعرض الدولة للعدوان طبقاً للمادة (51) من الميثاق. وقد حدد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم 74/3314 الحالات التي يحق للدولة حق استخدام الدفاع الشرعي ولم يرد من بينها الأعمال التي توصف بأنها إرهابية لأنّ أعمال العدوان لا تصدر إلا من الدول

(40) تراجع وثيقة الأمم المتحدة المرقمة، (S/RES/1368(2001)

(41) تراجع وثيقة الأمم المتحدة المرقمة، (S/RES/1373(2001)

(42) حول الأبعاد القانونية لهذا القرار، انظر: د. عبد الحسين شعبان، الإسلام والإرهاب الدولي، الطبعة الأولى، دار الحكمة، لندن، 2002م، ص 43 وما بعدها.

(43) نصت الفقرة الأولى من القرار 1368 في 12 أيلول 2001 على ما يأتي: "يدين بصورة قاطعة وبأقوى العبارات الهجمات الإرهابية المروعة التي وقعت في 11 أيلول / سبتمبر 2001 في نيويورك وواشنطن العاصمة وبنسلفانيا، ويعدّ هذه الأعمال تهديداً للسلم والأمن الدوليين، شأنهما أي عمل إرهابي دولي".

ونصت الفقرة الثانية من قرار مجلس الأمن المرقم 1373 في 28 أيلول / سبتمبر 2001 على ما يأتي: "وإذ يعدّ كذلك تأكيد أن هذه الأعمال، شأنها في ذلك شأن أي عمل إرهابي دولي، تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين".

(44) نص القرار 2001/1374 على ما يأتي: "وإذ يعيد تأكيد الحق الراسخ للفرد أو الجماعة في الدفاع عن النفس، كما هو معترف به في ميثاق الأمم المتحدة وكما هو مؤكد في القرار 2001/1368".

فحسب. كما أن القرار 1368 لم ينص على حق الدفاع الشرعي لكي يؤكد القرار 1373. والدفاع الشرعي، يقوم برد فعل حال. فإذا وقع الفعل وانتهى فلا يتبعه حق الدفاع الشرعي.

ويلاحظ أن هناك تناقضاً بين الفقرة الأولى والثانية. ففي الفقرة الأولى عدّ ما تعرضت له الولايات المتحدة مما يهدد السلم والأمن الدوليين. وأنّ المسؤول عن ذلك هو مجلس الأمن بأن يتخذ التدابير الواردة في الفصل السابع من الميثاق. وقد أجازت الفقرة الخامسة من القرار 1373 أن يقوم مجلس الأمن بالتصدي بالوسائل جميعها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة بالنظر إلى التهديدات الإرهابية للسلم والأمن الدوليين⁴⁵. أما فيما يتعلق بالفقرة الثانية فإن القرار 1373 عدّ ما تعرضت له الولايات المتحدة الأمريكية عملاً من أعمال العدوان وأجاز لها وليس للمجلس أن تتخذ الإجراءات طبقاً لحق الدفاع الشرعي.

3- وإذا كان القرار 1373 قد أجاز للولايات المتحدة الأمريكية بأن تتخذ الإجراءات العسكرية ضد التنظيمات الإرهابية. فإنه حمل الدول مسؤولية منع الأعمال الإرهابية⁴⁶، وإلا فإنها تتحمل المسؤولية الناجمة على ذلك بما في ذلك استخدام القوة المسلحة تحت ذريعة حق الدفاع الشرعي. وهذا يعني أن الدول مسؤولة عن حماية الولايات المتحدة الأمريكية من الهجمات الإرهابية. في الوقت الذي نقول فيه إنّ العمليات الإرهابية ما دامت تقع في أراضي دولة فإن كل دولة مسؤولة عن حماية أمنها. وليس على الدول مسؤولية حماية أمنها لأن العمل الإرهابي لا يصدر من دولة على دولة وإنما يصدر من الأفراد ضد الدولة أو من الدولة ضد الأفراد. وهذا القرار يتناقض والقرار 1999/1369 الذي أوكل مهمة مكافحة الإرهاب إلى الأمم المتحدة وليس إلى الولايات المتحدة الأمريكية.

4- نص القرار 1373 على أن يتصرف مجلس الأمن وفقاً للفصل السابع من الميثاق بتجريم تمويل الأعمال الإرهابية، وأن توقفها ومنع أفراد الدولة من تمويل العمليات الإرهابية على

(45) نصت الفقرة الخامسة من القرار 1373 على ما يأتي: "وإذ يعيد تأكيد ضرورة التصدي بجميع الوسائل، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، للتهديدات التي توجهها الأعمال الإرهابية للسلم والأمن الدوليين".

(46) نصت الفقرة السابعة من القرار 1373 على ما يأتي: "وإذ يهيب بجميع الدول العمل معاً على نحو عاجل على منع الأعمال الإرهابية والقضاء عليها، مما في ذلك من خلال التعاون المتزايد والتنفيذ الكامل للاتفاقيات الدولية بما في ذلك من خلال التعاون المتزايد والتنفيذ الكامل للاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالإرهاب".

ونصت الفقرة الثامنة من القرار المذكور على ما يأتي: "وإذ يسلم بضرورة إكمال التعاون الدولي بتدابير إضافية تتخذها الدول لمنع ووقف تمويل أي أعمال إرهابية أو الإعداد لها في أراضيها بجميع الوسائل القانونية".

أراضيها وتجميد الأموال لأشخاص يرتكبون أعمالاً إرهابية⁽⁴⁷⁾ والامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم واتخاذ ما يلزم لمنع ارتكاب العمليات الإرهابية⁴⁸.

ويلاحظ أن مجلس الأمن فرض الالتزامات على الدول لوقف العمليات الإرهابية، وإلّا فإنّها تتحمل المسؤولية الكاملة عن هذه الأعمال. وإنّ أعمال العنف المسلح إذا كانت بدعم وتمويل الدولة فإنّها تخرج عن العمل الإرهابي وتصبح عدواناً وتخضع لأحكام المادة (51) من ميثاق الأمم المتحدة. غير أن ما يتصف به العمل الإرهابي هو أنه خارج سيطرة الدولة وأنه يتسم بالسرية وعدم القدرة على كشفه. ويعدّ هذا عنصراً أساسياً في وصف الإرهاب. فكيف تلتزم الدولة بمنع العمليات الإرهابية وكيف تستطيع أن تكشف عنهم وعن مصادر تمويلهم. وإذا كانت الولايات المتحدة هي ذاتها غير قادرة على كشف المنظمات الإرهابية ولاسيماً تلك التي تعمل في أراضيها فكيف تستطيع بعض الدول كشف هذه التنظيمات الإرهابية.

5 - إن القرارين 1368 و 1373 من مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع أن يفرض على الدول الالتزامات بمنع تمويل أو مساعد العمليات الإرهابية وملاحقة الأشخاص والأموال. وطبقاً لأحكام الفصل السابع فإن للمجلس وحده أن يتخذ التدابير التي ينص عليها هذا الفصل ضد

(47) لمزيد من التفاصيل، انظر: عماد، عبد الغني، المقاومة والإرهاب، في الإطار الدولي لحق تقرير المصير، في أحمد بيضون وآخرون، العرب والعالم بعد 11 أيلول، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002م، ص176 وما بعدها و د. الشرفاوي، سلمان، الظاهرة الإرهابية، = الندوة الدولية للإرهاب، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1997م، ص 236 و حسنين، إمام، الإرهاب وحروب التحرير الوطنية، الطبعة الأولى، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2002م.

(48) نص قرار مجلس الأمن المرقم 1373 على ما يأتي: "وإذ يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة،

1 - يقرر أن على جميع الدول:

(أ) منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية.

(ب) تحريم قيام رعاية هذه الدول عمداً 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 دون تأخير بتجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية لأشخاص يرتكبون أعمالاً إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يشاركون في ارتكابها أو يسهلون ارتكابها أو لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص والكيانات أو بتوجيه منهم مما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يمتلكها هؤلاء الإرهابيون ومن يرتبط بهم 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 أعمالاً 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.."

الدول التي تخالف قراره. ولكن المجلس حدد التزامات الدول نحو الإرهاب بينما يكون العقاب بيد بعض الدول. وهذا يعني أن مجلس الأمن قد خرج عن أحكام التفويض باستخدام القوة.

6 - أوجب قرار مجلس الأمن على الدول أن تصدر قوانين محلية لمنع العمليات الإرهابية بوصفها جرائم خطيرة وفرض العقوبات بحسب جسامته الأعمال الإرهابية⁴⁹. وهذا النص على الرغم من أنه يعد تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول جميعاً، إلا أنه غير متحقق من الناحية العملية. فلا توجد دولة في العالم لا تنص تشريعاتها على مكافحة الإرهاب بجميع أشكاله وصوره.

7 - أنفى القرار 1373 مسألة التمسك بحقوق الإنسان بخصوص معاملة الإرهابيين والامتناع عن تسليم اللاجئين السياسيين. فقد منع القرار الدول من منح اللجوء السياسي للأشخاص الذين يتهمون بارتكاب عمل من أعمال الإرهاب⁵⁰. وبالنظر إلى أن العمل الإرهابي يقوم على البواعث السياسية فإن موضوع عدم تسليم المتهمين بجرائم سياسية قاعدة قانونية أوجبها القانون الدولي ومنع الدول في العديد من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة في تسليم اللاجئين السياسي. كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين. غير أن قرار مجلس الأمن المذكور قد أوجب على الدول تسليم اللاجئين السياسيين.

ويلحظ أن مسألة حقوق الإنسان التي يطالب القرار فصلها عن موضوع الإرهاب وعدم تمتع الإرهابيين بها إنما ينطبق على غير الأمريكيين. فعندما قبضت القوات الأمريكية على الأسرى من طالبان وقوات القاعدة نقلوا إلى قاعدة بحرية أمريكية في كوبا ومنعت المنظمات الإنسانية متابعة شؤونهم. وقررت إجراء محاكمة خاصة بهم. وعندما وجدت أن أحدهم مواطناً أمريكياً تم نقله إلى إحدى الولايات لمحاكمته من قبل محاكم عادية مع توفر ضمانات المحاكمة العادلة كلها.

(49) نصت الفقرة (2/هـ) من القرار 1373 على ما يأتي: "تلتزم الدول: كغالبية تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامته تلك الأعمال الإرهابية وذلك فضلاً عن أي تدابير أخرى قد تتخذ في هذا الصدد".

(50) نصت الفقرة (2/و) من القرار 1373 على ما يأتي: "اتخاذ التدابير المناسبة طبقاً للأحكام ذات الصلة من القوانين الوطنية والدولية مما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان قبل منح مركز اللاجئ بغية ضمان عدم قيام طالبي اللجوء بتخطيط أعمال إرهابية أو تبسيورها أو الاشتراك في ارتكابها.

ونصت الفقرة (3/ز) من القرار 1373 على ما يأتي: "كغالبية عدم إساءة استعمال مرتكبي الأعمال الإرهابية أو منظميها أو من ييسرها لمركز اللاجئين وفقاً للقانون الدولي. وكفالة عدم الاعتراف بالإدعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه بهم"

8 - ربط القرار 1373 بين الإرهاب الدولي والجرائم المنظمة عبر الوطنية كالاتجار غير المشروع بالمخدرات وغسل الأموال والاتجار غير القانوني بالأسلحة والنقل غير القانوني للمواد النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من المواد التي يمكن أن تترتب عليها آثار مميّنة. وأوجب أن يعامل الإرهاب الدولي كما يعامل مرتكبو هذه الجرائم⁵¹. ومن الواضح فقهاً وقضاً أن أعمال الإرهاب تعدّ من الجرائم السياسية التي تختلف عن الجرائم العادية أو الجرائم المنظمة التي تقوم على النفع المادي. فالإرهاب يقوم على اعتبارات سياسية أمّا الجرائم العادية فتقوم على أساس النفع المادي. وليس من المنطق والعدل مساواة الإرهاب الدولي بالجرائم العادية أو المنظمة.

9 - أضاف القرار نصاً جديداً إلى المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة عندما نص على أن إضافة أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب الدولي تتنافى مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة كذلك تمويل الأعمال الإرهابية وتدريبها والتحريض عليها عن علم تتنافى أيضاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها⁵².

ومن ذلك يتضح أن القرارين الصادرين من مجلس الأمن 1368 و 1373 يتناقضان وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأحكام القانون الدولي ولدساتير الدول جميعها بما فيها الدستور الأمريكي. وإنّ القرارين قد وضعاً نصوصاً لتعديل النظام الدولي ولاسيماً ميثاق الأمم المتحدة⁽⁵³⁾.

10 - منح القرار الحق للدول أن تشن الحرب ضد أية دولة إذا اشتبهت أن الطرف الآخر يسند الإرهاب ضدها⁵⁴.

(51) نصت الفقرة (4) من القرار 1373 على ما يأتي: " يلاحظ مع القلق الصلة الوثيقة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع بالمخدرات وغسل الأموال والاتجار غير القانوني بالأسلحة والنقل غير القانوني للمواد النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من المواد التي يمكن أن تترتب عليها آثار مميّنة ويؤكد في هذا الصدد ضرورة تعزيز تنسيق الجهود على كل من الصعيد الوطني ودون الإقليمي والدولي تدعياً للاستجابة العالمية في مواجهة التحدي والتهديد الخطيرين للأمن الدولي".

(52) نصت الفقرة (5) من القرار 1373 على ما يأتي: " يعلن أن أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب الدولي تتنافى مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة وأن تمويل الأعمال الإرهابية وتدريبها والتحريض عليها عن علم أمور تتنافى أيضاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها".

(53) انظر في ذات المفهوم، عماد، عبد الغني، المقاومة والإرهاب في الإطار الدولي لحق تقرير المصير، أحمد بيضون وآخرون، العرب والعالم بعد 11 أيلول، المرجع السابق، ص175.

(54) مشهور بخيئت العربي، الشرعية الدولية لمكافحة الإرهاب، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م، ص110.

ويلاحظ أخيراً أن قرارات مجلس الأمن تتناقض وتوصيات الجمعية العامة⁽⁵⁵⁾. بما يأتي:

- 1- توجب توصيات الجمعية العامة بدراسة أسباب الإرهاب ومعالجتها لمنع الإرهاب الدولي. فسي حين تتجاهل قرارات مجلس الأمن هذه الناحية.
 - 2- أوجبت توصيات الجمعية العامة التفرقة بين نوعين من العنف السياسي المسلح. الأول العنف السياسي المسلح الذي يهدف إلى حق الشعوب بتقرير مصيرها واستخدام الكفاح المسلح من أجل ذلك، في حين لم تفرق قرارات مجلس الأمن بين النوعين وتعدهما إرهاباً يجب قمعه.
 - 3- تعمل التوصيات على جعل الأمم المتحدة مرجعاً لمعالجة موضوع الإرهاب الدولي، فسي حين منحت قرارات مجلس الأمن الولايات المتحدة الأمريكية حق استخدام القوة المسلحة لقمع الإرهاب الدولي.
 - 4- تربط توصيات الجمعية العامة بين حقوق الإنسان واستخدام العنف السياسي المسلح، في حين فصل مجلس الأمن بينهما. فلا يتمتع الإرهابي بأي حق من حقوق الإنسان بما فيها حق اللجوء السياسي.
 - 5- لم تتوصل توصيات الجمعية العامة بتحديد مفهوم الإرهاب الدولي بسبب الخلاف حول العنف السياسي المسلح المشروع وغير المشروع. في حين قضت قرارات مجلس الأمن أن أنواع العنف السياسي المسلح جميعها تعدُّ أفعالاً غير مشروعة.
- وتأسيساً على ما تقدم نخلص إلى القول: إن مجلس الأمن استخدم النظام القانوني في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة كسلطة تماثل قانوناً سلطة القاضي في ظل القرارين (1368 و 1373) بحجة مكافحة الإرهاب.

(55) نتساءل عن جدوى القرارات الصادرة عن الجمعية العامة وحتى قرارات مجلس الأمن التي تكدين الإرهاب الرسمي الذي تمارسه إسرائيل وأفريقية الجنوبية. فهذه القرارات عديمة الجدوى خصوصاً تلك التي تشير إلى نضال الشعوب والتحرر من الاستعمار والتخلص من الهيمنة الخارجية والأجنبية لأنها تبقى مجرد مبادئ تنقصها القوة الإلزامية والاحترام. ولهذا عمدت الدول الكبرى إلى تفشيل تلك القرارات وتجريدها من مضمونها لأن القرارات كانت موجهة ضدها. فما كان من تلك الدول إلا أن عقدت مؤتمرات خاصة بها تتناول مكافحة أعمال العنف. فكان المؤتمر الأوروبي حول مكافحة الإرهاب سنة 1972 والمؤتمر الدولي الأمريكي برعاية الولايات المتحدة لعام 1993. والقرارات الصادرة عن هذين المؤتمرين لا تشير إلى حق الشعوب في تقرير مصيرها ولا بشرعية النضال الثوري والتحرر من السيطرة الاستعمارية والأجنبية بل تضمنت الإجراءات المتعلقة بمكافحة اختطاف الطائرات واحتجاز الرهائن واعتقال الدبلوماسيين واستخدام القنابل والأسلحة والطرود البريدية الملوغمة من الأعمال التي تعدها إرهاباً، ولا تدخلها في دائرة الكفاح المسلح التي يلجأ إليها إرهابيون أو مناضلون.

وتتضح هذه النتيجة جلياً من خلال الاعتبارات الآتية:

أولاً: تحديد الحكم في مسألة قانونية وإقرار الأسس والمعايير التي تحكم طرفاً دون الآخر.

ثانياً: إسقاط علاقة الخضوع للنظام الاتفاقي في الاتفاقيات الدولية ولميثاق الأمم المتحدة لصالح الطرف ليس موضع الحماية.

ثالثاً: إقرار الحكم في واقعة إرهابية مفترضة لها صفة جزائية محددة بالتسمية الصريحة على الرغم من تخلفها في الواقع. وهذا يعني قدرة مجلس الأمن نظرياً على تطوير مفهوم الإرهاب وفقاً لتقديره الذاتي.

رابعاً: إضافة واجبات قانونية جديدة إلى الدول بحجة مكافحة الإرهاب وتقرير العقوبات على دول دون توافر الواقعة الفعلية المتصفة بتهديد السلم والأمن الدولي مما يعني عدم توافر العلاقة السببية بين الإرهاب والنتيجة.

قائمة المراجع

أولاً - المراجع القانونية العربية:

- 1 - د. أبو الوفا، أحمد:
- الوسيط في المنظمات الدولية، القاهرة، 1996م.
- دراسة لبعض جوانب ظاهرة الإرهاب الدولي، مجلة الدراسات الدبلوماسية، وزارة الخارجية، الرياض، 1990م.
- 2 - أبو هيف، علي صادق، القانون الولي العام، الجزء الأول، الطبعة السابعة عشرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997م.
- 3 - الزعبي، فاروق، مبدأ تسليم المجرمين وقضية لوكربي في ضوء القانون الدولي العام، منشورات جامعة اليرموك، اربد، 1997م.
- 4 - الصاوي، محمد منصور، أحكام القانون الدولي العام المتعلقة بمكافحة الجرائم ذات الطبيعة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1980م.
- 5 - العناني، إبراهيم، المشكلة الغربية الليبية، قوة القانون أم قانون القوة، بحث منشور في كتاب النظام القانوني الدولي في مفترق طرق - مجلس الأمن وقضية لوكربي -، القاهرة، 1997م.
- 6 - د. الكاظم، صالح جواد، أسباب اللامشروعية في أعمال الأمم المتحدة، مجلة المنارة، إصدار جامعة آل البيت، المفرق، 1998م.
- 7 - د. المجذوب، محمد سعيد، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، 1999م.
- 8 - د. بطرس، بطرس غالي، الأمم المتحدة ومواجهة الإرهاب، مجلة السياسة الدولية، العدد 127، كانون الثاني/1997م.
- 9 - د. رفعت، محمد أحمد، و د. حلمي، نبيل أحمد، الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.
- 10 - د. رمضان، مدحت، جرائم الإرهاب في ضوء الأحكام الموضوعية والإجرائية للقانون الجنائي الدولي والداخلي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م.

- 11 - د. شكري، محمد عزيز، الإرهاب الدولي، دراسة قانونية ناقدة، دار العلم للملايين، بيروت، 1991م.
- 12 - ضوي، علي عبد الرحمن، الحملة الأميركية ضد ليبيا في ضوء أحكام القانون الدولي العام، بحث منشور في كتاب "قضية لوكربي ومستقبل النظام الدولي"، إصدارات مركز دراسات العالم الإسلامي، 1992م.
- 13 - د. عبد الحسين شعبان، الإسلام والإرهاب الدولي، الطبعة الأولى، دار الحكمة، لندن، 2002م.
- 14 - عبد الله، عثمان حسين، حادث الطائرة الأميركية في ضوء القانون الدولي، بحث منشور في كتاب "قضية لوكربي ومستقبل النظام الدولي"، إصدار مركز دراسات العالم الإسلامي، 1992م.
- 15 - د. علوان، محمد يوسف، القانون الدولي العام، المصادر والأشخاص، عمان، 2001م.
- 16 - د. عماد، عبد الغني، المقاومة والإرهاب، في الإطار الدولي لحق تقرير المصير، في أحمد بيضون وآخرون، العرب والعالم بعد 11 أيلول، الطبعة الأولى، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2002م.
- 17 - د. لطفى، محمد حسام، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول - نظرية القانون -، القاهرة، 1993-1994م.
- 18 - مشهور بخيبت العربي، الشرعية الدولية لمكافحة الإرهاب، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008م.
- 19 - د. هندي، إحسان، اتفاقية لاهاي لعام 1907 الخاصة بقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 3، يوليو 1989م.

ثانياً - المصادر الأجنبية:

1. Beveridge, F., , The Lockerbie Affair, International and comparative law Quarterly, (41), 1992.
2. Bowett, D., The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures, in: European Journal of International Law, (5), 1994.
3. Brownlie, I., Principles of Puplic International Law, Oxford, 1973.

4. Gowlland –Debbas, V., The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the light of the lockerbie Case, American Journal of International Law, (88), 1994.
5. Herdesen, M., The, “Constitutionalization” of the UN Security System, in: Vanderbilt Journal of Transnational law, (27), 1994.
6. Joyner, C. and Rothbaum, W., Libya- and the Aerial Incident at Lockerbie: What Lessons for International Extradition Law, Michigan Journal of International Law, 14, 1993.
7. Tomuschat, C., The Lockerbie Case Before the International Court of Justice, International Commission of Jurists, The Review, 1992.
8. Weller, M., The Lockerbie Case: A premature End to the “New World Order”? New York University Journal of International law and politics, 1998.