

معضلة تحديد مصطلح جرائم الإرهاب في النظام الجنائي الدولي وأثر ذلك على تكريس فكرة عدم المشروعية في العلاقات الدولية.

د/ مبخوتة أحمد - أستاذ محاضر "أ" - معهد الحقوق المركز الجامعي - تيسمسيلت

ملخص:

أصبحت الحرب ضد الإرهاب أحد المرتكزات الأساسية في سياق العلاقات الدولية، خاصة باعتباره أحد الجرائم الدولية التي تنطوي على فئة من الأفعال تسمى بالمصالح المتعلقة بأمن وسلامة البشرية، وبالنظام العام الدولي وتستهدف زعزعة العلاقات الدولية، خاصة أنه يعدّ أحد المشكلات الأساسية لمشروعية الأفعال العسكرية الأحادية ضد الإرهاب في غياب تعريف متفق عليه لجرائم الإرهاب مما يؤدي إلى خلط متعلق بالتصنيف القانوني لأفعال العنف، حيث ظلت منظمة الأمم المتحدة، إبان الحرب الباردة، تحاول تحقيق التوافق حول موضوع التعريف الأساسي، لكن دون جدوى، وبعد الحرب الباردة، حدد مجلس الأمن في اجتماعه المنعقد في 31 يناير 1992، الإرهاب باعتباره أحد أهم قضايا المجلس ومسؤولياته في حفظ السلم والأمن الدوليين، مما يؤكد على حاجة المجتمع الدولي إلى معالجة كل هذه الأفعال بشكل فعال، من أجل أمن واستقرار المجتمع سواء على المستوى الدولي أو الداخلي، فكان من اللازم أن تتم مكافحته في إطار التعاون بين أعضاء المجتمع الدولي مع احترام كامل لقواعد القانون الدولي ذات الصلة، وعلى الرغم من نجاح المجتمع الدولي في إرساء دعائم نظام جنائي دولي دائم، مع اعتماد ميثاق روما، إلا أن خلو نظام المحكمة الجنائية من اعتبار الإرهاب جريمة دولية، خاصة لما تمثله ظاهرة الإرهاب وأثرها على النظام الدولي، بل أنه أصبح ظاهرة خطيرة تهدد السلم والأمن الدوليين والأمن الجماعي الدولي، كما أن مفهوم الإرهاب يعدّ من أكثر المفاهيم السياسية والقانونية إثارة للجدل، حالت دون توصل المجتمع الدولي إلى تعريف محدد متفق عليه لمفهوم الإرهاب، وهو مرتبط بالرؤى المتباينة وازدواجية المعايير خاصة بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، وعلى الرغم من ذلك إلا أن الأمل يبقى قائماً في التصدي لمشكلة الإرهاب والوصول إلى تعريف موحد وتجريم هذه الأفعال كما كان الأمر بالنسبة لمفهوم جريمة العدوان، مما من شأنه أن يساعد على احترام مبادئ القانون الدولي واحترام الحقوق المشروعة للشعوب فضلاً عن توحيد الجهود الدولية لمكافحة الإرهاب.

Résumé:

La guerre contre le terrorisme est devenu l'un des piliers fondamentaux dans le contexte des relations internationales, en particulier comme l'un des crimes internationaux impliquant la catégorie des actes portant atteinte aux intérêts liés à la sécurité et la sécurité humaine, et le système du droit international public et visant à des relations internationales de déstabilisation,

notamment en ce qui est l'un des problèmes fondamentaux de la légalité des actions militaires unilatérales contre le terrorisme l'absence d'une définition commune des crimes de terrorisme, menant à la confusion liée à la qualification juridique des actes de violence, où les Nations Unies ont été, pendant la guerre froide, en essayant de parvenir à un consensus au sujet de la définition de base, mais en vain, et après la guerre froide, sélectionnez Sécurité lors de sa réunion tenue le 31 Janvier 1992, le terrorisme comme l'une des questions les plus importantes et les responsabilités du Conseil dans la paix et la sécurité internationale, qui souligne la nécessité pour la communauté internationale pour répondre à tous ces actes efficacement pour la sécurité et la stabilité de la société, tant au niveau international ou interne, était trop être combat dans le cadre de la coopération entre les membres de la communauté internationale dans le plein respect des règles du droit international, pertinentes, et malgré le succès de la communauté internationale pour établir les bases d'un système pénal international permanent, avec l'adoption du Statut de Rome, mais l'absence de système de justice pénale de considérer le terrorisme est un crime international, en particulier, car il représente J le terrorisme et son impact sur le système international, mais il est devenu un phénomène dangereux qui menace la paix et la sécurité internationales de sécurité collective internationale, et le concept de terrorisme est l'un des concepts les plus politiques et juridiques controversés, empêché d'atteindre la communauté internationale à une définition convenue spécifique du concept du terrorisme, qui est lié à des visions divergentes et les doubles standards, surtout après les événements du 11 Septembre 2001, et bien que seul espoir reste valable pour résoudre le problème du terrorisme et de parvenir à une définition commune et la criminalisation de tels actes comme ce fut le cas pour le concept de crime d'agression, qui contribuerait à respecter les principes du droit international .Des droits légitimes des peuples, ainsi que l'unification des efforts internationaux pour lutter contre le terrorisme.

مقدمة:

خطت فكرة العدالة الجنائية الدولية خطوة عملاقة، باعتماد نظام روما الأساسي الذي يجسد اعتراف الجماعة الدولية، بالحاجة الماسة لرؤية العدالة الدولية تسود بتطبيقاتها حجاز من قضائي دولي جنائي دائم، يمارس سلطاته الوقائية والردعية تجاه كل انتهاك للمصالح الجوهرية للجماعة الدولية، لكن خلو النظام الأساسي لروما من تعريف وتجريم الأعمال الإرهابية كجريمة دولية، وعلى الرغم من نجاح المجتمع الدولي في إرساء دعائم نظام جنائي دولي دائم، مع اعتماد ميثاق روما، إلا أن خلو نظام المحكمة الجنائية من اعتبار الإرهاب جريمة دولية، قد أثار جدلاً كبيراً، خاصة لما تمثله ظاهرة الإرهاب وأثرها على النظام الدولي، ولا شك أن الإرهاب يعدّ أخطر الظواهر التي تهدد أمن واستقرار المجتمع سواء على مستوى النظام العام الدولي أو الداخلي، بل أنه أصبح ظاهرة خطيرة تهدد السلم والأمن الدوليين والأمن الجماعي الدولي، كما أن مفهوم الإرهاب يعدّ من أكثر المفاهيم السياسية

والتأثيرية إثارة للجدل، حالت دون توصل المجتمع الدولي إلى تعريف محدد متفق عليه لمفهوم الإرهاب خاصة أن الأمر يتعلق الأمر بتبرير استخدام القوة، وتكشف من ناحية أخرى الجدل حول العلاقة بين عدم المشروعية ومفهوم الجرائم الإرهابية، وتفتح الباب أمام التفسير الذاتي لقواعد القانون الدولي، مما أفرز سياسة معايير مزدوجة ليست في القرارات الأممية التي تهتم الدول، بل كذلك في حقل العدالة الجنائية الدولية، بحيث يقع ذلك في سياق سياسات القوى وهيمة المصالح الإستراتيجية، يمارس القانون الدولي الجنائي تحت مراقبة مجلس الأمن الفعلية أساس انتقائي، ومن ثم فإن الإشكالية تتمحور في بيان ماهية الإرهاب من حيث تقديم مفهوم محدد وضرورة وضع نظام قانوني خاص بتحديد الأفعال الإرهابية، ومن ثم إدراج الإرهاب ضمن الأفعال الغير مشروعة بمقتضى القانون الدولي وإدراجه كجريمة دولية.

المبحث الأول: معالم النظام القانوني الدولي المتعلق بتعريف وتحديد الأفعال الإرهابية :

تقتضي- سيادة القانون على المستوى الدولي وفق المبادئ العامة للقانون الدولي، العمل وفق روح ميثاق الأمم المتحدة، والذي مرتكزة عدم استخدام القوة في العلاقات الدولية لكن تداخل المصالح للدول الكبرى أظهر إشكالية سيادة القانون على الصعيد الدولي، خاصة في الحرب على الإرهاب ومع تغيرات العلاقات الدولية في ظل الأحادية القطبية، وعندما يتعلق الأمر بتبرير استخدام القوة ضد بعض الدول، انطلاقاً من فكرة الحق في الفعل الوقائي ضد التهديدات الإرهابية، دون تعريف مصطلح الإرهاب، وهو يعد إحدى المشكلات الأساسية لمشروعية الأفعال العسكرية الأحادية ضد الإرهاب، في غياب تعريف متفق عليه، وبالتالي يقع خلط متعمد يتعلق بالتصنيف القانوني لتلك الأفعال، والتمييز بين الجرائم الإرهابية والحق في المقاومة، الذي كرسه القانون الدولي.

المطلب الأول: الجهود التشريعية الدولية للتوصل لوضع نظام قانوني لجرائم الإرهاب:

تطور القانون الدولي بصورة متسارعة لاسيما بعد نهاية الحرب الباردة مما أتاح الفرصة أمام تحديد معالم نظام قانوني خاص بتعريف وتحديد الجرائم الإرهابية، وظهور العديد من النصوص القانونية الدولية، والتي تتعلق بالإرهاب وبالتالي تكريس العديد من المبادئ القانونية التي تعالج ظاهرة الإرهاب، فالأحكام المتعلقة بظاهرة الإرهاب في القانون الدولي تركز بصورة أساسية خاصة عن طريق المعاهدات الدولية والقرارات الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة، خصوصاً الجمعية العامة ومجلس الأمن، على الرغم من أن محاولة الوصول إلى وضع تعريف دولي للإرهاب من أصعب المسائل القانونية، في ظل أن مصطلح الإرهاب قد تطور وتغير منذ بداية استخدامه، حيث أن تغير النظام الدولي أدى إلى التغير في مفهوم الإرهاب، بل أن الإرهاب أصبح اليوم سمة من سمات النظام الدولي الجديد، وهو ما يفسر- إغفال إدراج جريمة الإرهاب في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية⁽¹⁾.

¹ - نبيل حلمي: "الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1988، ص 11-12، أيضاً محمود صالح العدي: "موسوعة القانون الجنائي للإرهاب"، دار الفكر، الإسكندرية، 2005، ص 39.

الفرع الأول: المعاهدات الدولية المتعلقة بتحديد طائفة الأفعال الإرهابية:

تعدّ المعاهدات الدولية تعدّ مصدراً أساسياً لقواعد القانون الدولي، لأنها تعني بتدوين القواعد الموجودة في القانون الدولي وهي في معظمها قواعد عرفية دولية، كما تعمل على تنمية وتطوير القانون الدولي عن طريق وضع قواعد دولية جديدة بواسطة المعاهدات الدولية، لهذا حضيّ - موضوع تعريف الإرهاب باهتمام كبير من طرف المجتمع الدولي، بدءاً بأولى المحاولات في عهد عصبة الأمم، باعتماد اتفاقية دولية لتعريف مفهوم الإرهاب بإبرام معاهدة منع ومعاقبة الإرهاب المبرمة سنة 1937 التي اعتمدت حسب نص الديباجة: "قصد أن يكون منع معاقبة الإرهاب ذا طابع دولي أكثر فعالية"، غير أنها لم تدخل أبداً حيز التنفيذ⁽¹⁾. وجاء تعريف الإرهاب الدولي في المادة 1، في فقرتها 2، من أنه يراد بإعمال الإرهاب بأنها أفعال إجرامية موجهة ضد الدولة، يتمثل غرضها أو طبيعتها في خلق حالة رعب في أذهاب شخصيات معينة، أو جماعات من الأشخاص، أو عامة الناس⁽²⁾.

وتجددت المحاولة في عهد الأمم المتحدة بمبادرة من أمينها العام آنذاك "كورت فولدهايم" بوضع الإرهاب ضمن أجندتها عقب الفعل الإرهابي خلال الألعاب الأولمبية في ميونيخ سنة 1972، إذ عنوت رسالة الأمين العام في الاجتماع السابع والعشرين العنوان الآتي: "إجراءات لمنع الإرهاب، وباقي أشكال العنف التي تهدد الأبرياء تهدد الحريات الأساسية، وكند دراسة الأسباب الكامنة وراء تلك الأشكال الإرهابية والأفعال العنيفة والتي تدفع بعض الناس إلى التضحية بالحياة البشرية بما في ذلك حياتهم"، تبين هذه الصياغة الطويلة بوضوح سعي المجتمع الدولي آنذاك، الذي كان يميل ليس فقط إلى معالجة أعراض الإرهاب، وإنما أيضاً إلى دوافعه وأسبابه، فنذ سنة 1963 تبنت الأمم المتحدة 12 اتفاقات متعددة الأطراف حول الإرهاب، إذ انصبت تركيز المنظمة في البداية على سلامة الطيران المدني، نذكر من ذلك مثلاً: معاهدة طوكيو، تركيزها العنف المرتكب ضد زعماء الدول والشخصيات الرسمية والدبلوماسية، حيث وقعت معاهدة منع ومعاقبة الجرائم ضد الأشخاص المحميين دولياً، بمن فيهم الممثلون الدبلوماسيين يوم 14 ديسمبر 1973، وقد اتسع مجال معاهدة الأمم المتحدة في نهاية المطاف، ليشمل معاقبة اختطاف الرهائن 1979، الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب سنة 1977 مشروع اتفاقية دولية لقمع الإرهاب النووي سنة 1998 والتفجيرات الإرهابية بصفة عامة سنة 1997 وتمويل الإرهاب سنة 1999، مشروع الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب الدولي عام 2001 المقدمة إلى اللجنة المختصة لذلك، والتي

1 - أبرمت اتفاقية جنيف الخاصة بتجريم العقاب البولي في 16 نوفمبر 1937، إلا أنها لم تدخل حيز النفاذ لعدم التصديق عليها، ومع ذلك فإن أحكامها لها أهمية في مجال التعريف بجرمة الإرهاب الدولي، أنظر: مسعد عبد الرحمان زيدان قاسم: "الإرهاب في ضوء أحكام القانون الدولي العام"، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2007، ص 133.

2 - عبد العزيز سرحان: "حول تعريف الإرهاب الدولي وتحديد مضمونه من واقع قواعد القانون الدولي وقرارات المنظمات الدولية"، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 29، 1973، ص 173. وأيضاً:

تناولت عدة مسائل خاصةً نطاق الاتفاقية والتعريفات، وعلاقة الاتفاقية بغيرها من الاتفاقيات المناهضة للإرهاب⁽¹⁾.

الفرع الثاني: قرارات منظمة الأمم المتحدة المتعلقة بتجريم الأفعال الإرهابية:

فضلا عن هذه المعاهدات الملزمة قانونياً، تعدّ قرارات المنظمات الدولية والتي تعبر عن الإرادة الخاصة لها، ومن أهمها قرارات منظمة الأمم المتحدة التي أرسّت المبادئ المتعلقة بإدانة ومكافحة الإرهاب، وقرارات تتعلق بمعالجة أسباب ظاهرة الإرهاب على المستوى الدولي، والقرارات المتعلقة باتخاذ التدابير الضرورية لمكافئتها. منذ بداية السبعينات بالنسبة للجمعية العامة، في حين قرارات مجلس الأمن تجتهد بعد نهاية الحرب الباردة إلى اعتبار الإرهاب وتشجيعه أو مساندته تهديداً للسلام والأمن الدوليين، يستدعي تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق التي تسمح لمجلس الأمن بمعاينة الدول المخالّة بالسلام والأمن الدوليين، فصدرت قرارات عديدة تهتم بوضع إستراتيجية لمواجهة الإرهاب الدولي، وإجراءات لاستئصاله، من بين الإجراءات الجديدة اعتماد الجمعية العامة قرار سنة 1999 الذي يقضي بإنشاء فرع منع الإرهاب، يرتبط بمكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة في فيينا، ومن بينها أيضاً قرار الجمعية العامة حول تقرير اللجنة السادسة الذي يهم إجراءات استئصال الإرهاب الدولي (قرارا 54/110 الصادر في 2 فيفري 2000)، وقرار مجلس الأمن رقم (1373) بموجب الفصل السابع بتاريخ 28 سبتمبر 2001 الذي يتيح تأسيس ما يسمى بلجنة مكافحة الإرهاب⁽²⁾، ومع صدور القرار رقم 51/210 المعمد يوم 17 ديسمبر 1996 ففي فقرته التاسعة أسست الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة خاصة، مهمتها بلورة معاهدة دولية لمنع التفجيرات الإرهابية، ومنذ تأسيس هذه اللجنة انكبت على صياغة اتفاق دولي شامل حول الإرهاب غير أن رئيس اللجنة السريلاكي "روهان بيريرا" اعترف في تصريح لوسائل الإعلام باستحالة الاتفاق حول المادة (2) من مسودة المعاهدة موضوع تداول اللجنة والمتعلقة بتعريف الإرهاب وكذا المادة 18 التي تهتم بأفعال القوات المسلحة أو الأطراف في نزاع ما، وبالإشارة المحتملة إلى الاحتلال الأجنبي، فضلا عن ذلك أشار رئيس اللجنة إلى استحالة حصول التوافق حول مادة مفترضة تهتم من سيقصون من مجال الاتفاق ذلك أن السؤال العويص حول احتمال استثناء حركات التحرر الوطني لا زال يؤرق اللجنة ظاهريا، لم تستطع مسودة الاتفاق التوفيق بين آراء مجموعة الدول الغربية من جهة وانشغالات الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي خاصة المتعلقة منها بوضع الحركات مثل المنظمة التحرير الفلسطينية من جهة أخرى، فكل محمد يرمي إلى إعداد مقارنة موحدة يبقى حبيس حلقة مفرغة تدور حول فكرة تقييد أن: التعريف الخاص للمفهوم يجدد الاستثناءات وفي

1 - أشرف محمد لاشين: "النظرية العامة للجريمة الدولية/ دراسة تحليلية تأصيلية"، سنة 2012، ص 345. وأيضاً: أحمد إبراهيم محمود، الإرهاب الجديد، الشكل الرئيسي للصراع المسلح في الساحة الدولية، مجلة السياسة الدولية، العدد 147 مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة يناير 2002.

2 - عبد العزيز مخيمر عبد الهادي: "الإرهاب الدولي مع دراسة للاتفاقيات الدولية والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 165.

المقابل قد تحدد الاستثناءات الراهبة التي تتطلب بها بعض الدول لصالح مقاتليها من أجل التحرير، مجال التعريف وعوامله الأساسية وهكذا دواليك⁽¹⁾.

الفرع الثالث: التكييف القانوني للهجمات الإرهابية 11 سبتمبر 2001:

عقب هجمات 11 سبتمبر 2001 مباشرة أدى إلى إدراج هذه الهجمات على مستوى الأمم المتحدة خاصة مجلس الأمن، في نطاق العدوان المسلح الذي يتيح حق استخدام القوة طبقاً لمقتضيات لميثاق خاصة المادة (51) المتعلقة بحق الدفاع الشرعي الفردي والجماعي، مما أثار إشكالية هامة على مستوى بنية القانون الدولي، لأنه يفرض التعامل مع أوضاع لم تستقر بعد، عن طريق أدوات لم يتم وضعها واستحداثها في القانون الدولي، هذه الإشكالية أثارَت نقطتين هامتين الأولى تتعلق بالطبيعة القانونية لتلك الهجمات، والثانية تتعلق بمدى مشروعية التدابير المسلحة المضادة للإرهاب. حيث انه بعد نهاية الحرب الباردة اعتبر مجلس الأمن في عدة حالات بان دعم دولة ما للإرهاب يشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين، فالتهديد الذي لاحظته مجلس الأمن في قراراته المتعلقة بليبيا والسودان وأفغانستان هو تهديد مصدره دولة متورطة في الإرهاب أو داعمة له كما في حالة ليبيا، أو مصدر حكومة راعية للإرهاب من حيث أنها تقدم المأوى والملاذ الآمن للإرهابيين كما هو الحال بالنسبة للسودان وأفغانستان على عهد حكومة طالبنا بعد تفجير السفارتين الأمريكيتين في نيروبي كينيا ودار السلام تزانيا في عام 1998، هذا التوسع النوعي لمفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين ليشمل الأفعال الإرهابية الصادرة عن الخواص الذين لا يمثلون أية دولة ولا يعملون باسم أية دولة أو لمصلحتها امتد بالقرار 1373 الصادر في 28 سبتمبر 2001 ليشمل أي تمويل أو مساعدة للإرهاب من قبل الكيانات القانونية الداخلية كالبنوك والمؤسسات المالية ووكالات الأسفار ووسائل المواصلات والاتصالات بالقرار 1373 استند صراحة إلى أحكام الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة، واستحدثت آلية للمراقبة على مستوى مجلس الأمن هي الأولى من نوعها في مجال مكافحة الإرهاب ومراقبة تمويله، لكن المفارقة هنا هي أن القرار 1368 اختزل سلطة مجلس الأمن في سلطة التكييف القانوني للهجمات 11 سبتمبر 2001 بينما منح القرار 1373 لمجلس الأمن سلطة جديدة وواسعة في مجال المراقبة المالية واستخدام الوسائل غير العسكرية، وتعبير آخر امتنع مجلس الأمن عن اتخاذ التدابير العسكرية في المجال المحجوز له بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة، وهو مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، إذ أبعد نفسه من هذه المسؤولية الملقاة على عاتقه، واتخاذ موازاة ذلك قرار ينطوي على اتخاذ تدابير غير عسكرية في مجال مكافحة الإرهاب خاصة في مجال التمويل، وهو مجال لن يمارس فيه مجلس الأمن أية سلطة حقيقة هذا التوسع النوعي لمفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين جاء متطابقاً من حيث مضمونه، ومتناسق من حيث الهدف منه، مع وجهة النظر الأمريكية التي اعتمدت مفهوماً غير محدد للإرهاب بطبيعة الغضون التام ويرتقي به إلى درجة العدوان

¹ - محمد شوقي عبد العال: "الإرهاب رؤية سياسية قانونية حول التطورات المعاصرة لظاهرة الإرهاب الدولي"، وأيضاً: أحمد محمد المهدي بالله، النظرية العامة للقضاء الدولي الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط الأولى، سنة 2010، ص 453.

المسلح، وليس هناك شك في أن مجلس الأمن قد مارس سلطة ممنوحة بمقتضى- ميثاق الأمم المتحدة بشأن تكيف هجمات الحادي عشر- من سبتمبر على أنها تهديد خطير للسلم والأمن الدوليين وعدوانا بمفهوم المادة 51 من ميثاق، لكن هذه السلطة التي مارسها مجلس الأمن هي سلطة جزئية ومحدودة جداً ولا تشكل جوهر السلطة الأساسية التي يتمتع بها مجلس الأمن في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين، فطبقاً للباب السابع من الميثاق، تكمن السلطة الرئيسية لمجلس الأمن في اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين بما في ذلك الإجراءات التي تنطوي على استخدام القوة المسلحة.

على الرغم من أحداث 11 سبتمبر 2001 المأسوية يبدو أن مشروع معاهدة شاملة، تلك التي ستوحد وتكمل المقاربة العرفية لمعاهدات الأمم المتحدة الإثني عشر- المناهضة للإرهاب، لا زالت بعيدة كل البعد عن تناول اللجنة الخاصة، ولجنة الجمعية العامة السادسة (الشؤون العامة)، إذ لا يمكن الجمع بين المصالح السياسية المتشعبة والتصورات العرفية المتناقضة بمجرد الإشارة إلى المبادئ الكونية لحقوق الإنسان باعتبارها جزءاً من المبادئ السامية للقانون الدولي العام، وقد جعل غياب الإجماع الفعل المتعدد مستحيلاً من الناحية العملية، وأصاب منظمة الأمم المتحدة بالشلل في واحد من أهم مجالات الأمن الجماعي، فلا غرابة في ظل هذه الظروف أن تكون المبادرة موضع ابتزاز دول ترى نفسها مهددة من طرف جماعات إرهابية أو دول تقول للإرهاب، إذ سلط الرئيس الأمريكي "جورج بوش" الضوء على راهنية المشكلة في وثيقة سلمها إلى الكونغرس يوم 17 سبتمبر 2002 طالب فيها بالحق في فعل أحادي بل ووقائي قائلاً: "لن تجدي مفاهيم الردع التقليدية نفعاً ضد عدو إرهابي، تنزع تكتيكاته المعلنة نحو والتدمير الوحشي، واستهداف الأبرياء وبحث جنوده على الشهادة ولا يجتبي بأي دولة"⁽¹⁾.

تكمن مشكلة هذه المعاهدات والقرارات، فيما يتعلق بمباشرة تنفيذها من أجل سياسة منسجمة مناهضة للإرهاب للمجتمع الدولي، في الفكرة القائلة: إن التعريف الدقيق للإرهاب غائب في هذه المواثيق الأمية ذلك أن غياب تعريف متفق عليه يتناقض بحد مع طابعه الإستعجالي، إذ لا توجد إلا تعريفات ضمنية أو عملية وذلك مرده إلى غياب الإجماع بين الدول الأعضاء على العوامل الأساسية التي تحدد الأفعال الإرهابية، وعلى الخصائص التي تميزها عن أفعال التحرر الوطني (التي تقدم بعض الاستثناءات الخاصة لبعض الحركات بموجب معاهدات مناهضة الإرهاب)، من ثم يمكن تلخيص المعضلة التي لا زالت تستعص على الحل حتى الآن في صيغة الإرهاب في مقابل التحرر الوطني⁽²⁾، وبالتالي لا يمكن حل مشكلة تنفيذ القانون الدولي التي نتجت عن غياب الإجماع حول مفهوم الإرهاب إلا بخطوات عملية ضمن نظام الأمم المتحدة مثل تأسيس الجمعية العامة فرع مكافحة الإرهاب سنة 1999 وإنشاء لجنة مكافحة الإرهاب الواردة أعلاه سنة 2001 بموجب قرار ملزم، كما سلط الأمين العام الضوء على تلك المعضلة في رسالته إلى الجمعية العام يوم فاتح أكتوبر 2001 وإلى مجلس الأمن

1 - حمد محمد رفعت، صالح بكر الطيار: "الإرهاب الدولي"، مركز الدراسات العربي الأوروبي (1998)، ص 146. وأيضاً: جميل القدسي البويك: "الإرهاب والقانون الدولي دراسة للجرائم الإرهابية الإسرائيلية"، ص 16.

2 - حمد محمد سويدان، "الإرهاب الدولي في ظل المتغيرات الدولية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1 (2005)، ص 78.

يوم 12 نوفمبر 2001، إذ اعتبر السيد "كوفي عنان" تعريف الإرهاب قضية من أصعب القضايا المطروحة على المنظمة العالمية وقال إنه يفهم الحاجة إلى التدقيق القانوني ويقبلها، غير أن الأمين العام أشار إلى مجموع أعراف القانون الدولي الإنساني القائمة التي بموجبها يكون استهداف الأبرياء المدنيين حتى في ظروف النزاع المسلح غير قانوني، قد يعطي تلميح الأمين العام للأمم المتحدة إلى أعراف القانون الإنساني الملزمة إشارة صالحة إلى كيفية جسر الهوة بين مدار الفكر المتعارضة التي بتعريف الإرهاب على أنه جريمة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: مبادئ القانون الدولي المتعلقة بتجريم الأفعال التي تعدُّ جريمة إرهاب:

جميع النصوص القانونية الدولية على كثرتها وحدائث بعضها لم تصل بعد إلى درجة وضع إطار قانوني متناسق ومتفق عليه، ولم تضع مدونة ملزمة تتعلق بالتصدي لظاهرة الإرهاب الدولي عن طريق وضع معايير دقيقة وضوابط عادة وهو ما يستدعي وجود تعريف للإرهاب متفق عليه عالمياً، والملاحظة الثانية وهي أن النصوص القانونية الدولية تكشف في الواقع عن مجموعة من مبادئ القانون الدولي سواء على مستوى إدانة وتجريم الأفعال الإرهابية الدولية أو على مستوى مكافحة هذه الأفعال.

الفرع الأول: مبدأ عدم التمييز بين إرهاب الأفراد وإرهاب الدول:

يمكن تحديد لأحة بالأفعال الإرهابية من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية الدولية من معاهدات وقرارات دولية واجتهادات قضائية دولية، لكن الملاحظ هو أن الأحكام القانونية الدولية لا تجرم فقط الأفعال الإرهابية الصادرة عن الأفراد، وإنما تتضمن أيضاً إدانة صريحة لأفعال الإرهابية الصادرة عن الدول، وعلى هذا الأساس فإن إدانة الإرهاب في القانون الدولي تشمل الأفعال الإرهابية الصادرة عن الأفراد من جهة والأفعال الإرهابية المنسوبة إلى دولة من الدول من جهة أخرى، لكن التوسع في إدانة الأفعال الإرهابية بهذا الشكل يثير ملاحظتين هامتين: الملاحظة الأولى: وهي أن هذا التوسع يعكس في الواقع التطور الحاصل في مبدأ المسؤولية الدولية، بحيث أصبحت الأفعال المولدة للمسؤولية الدولية، لا تقتصر فقط على الدول وإنما تشكل أيضاً لأشخاص الطبيعيين سواء كانوا مسؤولين حكوميين أو أفراد عاديين وسواء كانوا يعملون من تلقاء أنفسهم أو يعملون باسم دولة أخرى أو لمصلحتها.

والملاحظة الثانية: وهي أن الفرد أصبح مسؤولاً أمام القانون الدولي مباشرة نتيجة لتطور قانون المسؤولية الدولية من جهة، ولظهور فروع جديدة في القانون الدولي كالتقانون الدولي الجنائي والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وهكذا فبدأ إدانة الإرهاب في النصوص القانونية الدولية المختلفة شمل الأفراد

¹ - هانس كوكر: "العدالة الجنائية الدولية في مفترق الطرق / عدالة عالمية أم انتقام شامل؟"، ترجمة، محمد جليد، ط1، 2010. ص 339-340 وأيضاً: مصطفى مصباح دارة: "الإرهاب مفهومه وأهم جرائمه في القانون الدولي الجنائي"، منشورات جامعة، قار يونس، بنغازي، ليبيا، 1990، ص 108-109.

والدول على حد سواء، وهذا هو الطابع المميز بصورة عامة لنصوص المعاهدات الدولية والقرارات الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن والمحكم الدولي بشأن إدانة الإرهاب ومكافحته، لكن الملاحظ هو أن النصوص الجديدة في القانون الدولي اتجهت نحو بلورة مبدأ جديد هو مبدأ توسيع نطاق الجريمة الإرهابية.

الفرع الثاني: مبدأ توسيع نطاق الجريمة الإرهابية:

فالنصوص الدولية الأكثر حداثة في مجال إدانة الأفعال الإرهابية أو زجرها نحو صياغة مبدأ قانوني جديد يتمثل في توسيع نطاق أعمال الإرهاب الدولي لتشمل جرائم أخرى أصبحت طبقاً لهذه النصوص في حكم الأفعال الإرهابية خاصة الأفعال المرتبطة بتمويل الإرهاب بالجريمة المنظمة والأفعال المتعلقة بغسيل وتبيض الأموال والاندماج غير المشروع في المخدرات، والأسلحة والنقل غير المشروع للمواد النووية والكيميائية والبيولوجية، وهذا ما يبدو واضحاً في المعاهدة العالمية المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب الموقعة 19 أكتوبر 1999، فقد أدخلت هذه لمعاهدة في إطار جريمة الإرهاب، دعم ومساندة الإرهاب بالأموال أو بأي نوع من المقتنيات الأخرى أو الوثائق أو توفير المساكن الآمنة أو المواصلات أو غير ذلك، بل إن هذه المعاهدات ألقت بالمسؤولية على الكيانات القانونية من هيئات ومؤسسات إلى جانب الأشخاص الطبيعيين مثل وكالات الأسفار والمؤسسات التي تتولى حركة النقد والسندات المالية عبر الحدود ومكاتب التحويلات المالية التي يمكن استغلالها في عمليات غسيل الأموال وتمويل الشبكات الإرهابية، لكن هذا التوجه نحو توسيع نطاق الجريمة الإرهابية يؤدي من الناحية العملية أدى إلى الخلط بين مفاهيم قانونية متناقضة تتراوح بين الاستخدام غير المشروع للعنف كما هو الشأن في الإجرام المنظم العابر للحدود وبين الاستخدام المشروع في الدفاع عن النفس وفي تقرير المصير والحصول على الاستقلال الوطني، رغم أن مبدأ استثناء المقاومة من العدوان بصورة عامة ومن الإرهاب بصورة خاصة هو مبدأ من المبادئ المستقرة في القانون الدولي.

الفرع الثاني: مبدأ استثناء حق المقاومة من اعتباره من جرائم الإرهاب:

إن القانون الدولي يميز بين الإرهاب والمقاومة الوطنية ضد السيطرة الاستعمارية أو العنصرية أو الاحتلال الأجنبي، وقد اتجهت الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ بداية الستينات نحو تأكيد الحق وتواتر قراراتها على حق الشعوب في استعمال جميع الوسائل من أجل ممارستها لحقها في تقرير مصيرها بما في ذلك اللجوء على الكفاح المسلح، بل إن الجمعية العامة في قرارها رقم 2635 في 24 أكتوبر 1970 المتعلق بمبادئ القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول طبقاً لميثاق الأمم المتحدة، طالبت من جهة جميع الدول بالامتناع عن استخدام القوة أو التهديد بها وكذلك بالامتناع عن التنظيم أو لمساعدة أو المشاركة في أي عمل إرهابي من أجل إكراه دولة أخرى والحصول منها على أهداف سياسية أو مكاسب أخرى، وفي ذات الوقت طالبت بالامتناع عن استخدام القوة لتجريد الشعوب من هويتها القومية ومنعها من ممارسة حقها في تقرير المصير، وهذا يعني أن العنف المحظور في القانون الدولي يشمل العنف الذي يستهدف حرمان شعب من ممارسة حقه في تقرير المصير، وهذا النوع من العنف يندرج في الواقع في إطار إرهاب الدولة.

وعلى هذا الأساس، اعتبرت قرارات الجمعية العامة بان التدخل العسكري أو العنف ضد حركة تحرير وطني هو عمل غير مشروع في القانون الدولي، في حين أن تقديم الدعم المعنوي والمساندة المادية لحركات التحرير الوطني هم عمل قانوني. فالقرار 3034 المشار إليه سابقاً والصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 ديسمبر 1972 تضمن تأكيداً صريحاً لقانونية النضال من أجل التحرر الوطني وميزه بينه وبين الإرهاب الدولي، ومؤدى ذلك كله أن قواعد القانون الدولي تكرس مبدأ مشروعية المقاومة الوطنية كأداة لممارسة الحق في تقرير المصير ومكافحة الاحتلال الأجنبي والسيطرة الاستعمارية أو العنصرية، ولكن المثير للانتباه في هذا المجال هو أن الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها لا تعترف بمشروعية المقاومة في بعض الحالات كما هو الشأن بالنسبة للمقاومة اللبنانية أو الفلسطينية ضد الاحتلال الإسرائيلي، بينما هي تعترف بمشروعية المقاومة ضد الدول والحكومات التي تعتبرها عدوة لها كاعترافها بمشروعية المقاومة الأفغانية ضد الاحتلال السوفيتي لأفغانستان فيما بين 1979 و 1989، أو اعترافها بمشروعية الكفاح المسلح ضد حكومة طالبان بعد إيوائها لأسامة بن لادن وتنظيم القاعدة، هذه الازدواجية في موقف الولايات المتحدة وحلفائها من مبدأ مشروعية المقاومة المسلحة تقدم التفسير الحقيقي لعدم وجود تعريف للإرهاب متفق عليه عالمياً، يسمح بتحديد من هو الإرهابي أو من هم الإرهابيون، وفي الواقع فإن هذه الازدواجية لها آثار سلبية فيما يتعلق بتطبيق المبادئ المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

المبحث الثاني: عوائق تطبيق العدالة الجنائية الدولية في ظل الغموض حول تعريف الجرائم الإرهابية:

التصدي للجرائم الدولية احد مجالات اختصاصات المحكمة الجنائية الدولية، وفي غياب تعريف واعتماد جرائم الإرهاب فإن ولايتها القضائية تصبح مستحيلة، خصوصاً في ظل واقع العلاقات الدولية، وصراع القوى التي أصبحت تخوّل لمجلس الأمن التدخل، مما يرتب إشكالية فرض سلطة المحكمة على الدول، وهي تعكس المعضلة الأساسية التي تعيشها العدالة الجنائية الدولية. في سياق السياسة لواقعية للعلاقات الدولية، وتأثيرها على مبادئ القانون الدولي في مواجهة مصالح سياسات القوة الكبرى .

المطلب الأول: إشكالية الطبيعة القانونية للأفعال الإرهابية بوصفها جرائم دولية:

يعدّ نظام روما الأساسي المؤسس للنظام الجنائي الدولي، ركيزة أساسية للعدالة الجنائية الدولية، ومرجعاً أساسياً في تجريم بعض الأفعال، كانتهاكات للقانون الدولي، وهو المرجعية في كون الفعل المرتكب يكتسب صفته الجنائية، أو يعدّ انتهاكاً للالتزامات دولية، وبالتالي عند دراستنا لفكرة الإرهاب كجريمة دولية، فلا بد من بيان الأفعال التي ترتب الإرهاب جريمة دولية.

الفرع الأول: الإرهاب ليس جريمة دولية بموجب النظام الأساسي لروما:

كان تحديد ماهية الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة إحدى الإشكالات أثناء صياغة النظام الأساسي للمحكمة، ففي مشروع نظام روما الأساسي الذي أعدته لجنة القانون الدولي عام 1994 كان المقترح أن تختص المحكمة - من بين ما تختص به - بنظر جرائم الإرهاب الدولي، إلا أن آراء الوفود قد توزعت بين مؤيد لهذا ومعارض له. حيث رأى المؤيدون أنه من غير المتصور استبعاد جرائم الإرهاب الدولي من اختصاص المحكمة،

بالنظر لطبيعتها شديدة الخطورة واهتمام المجتمع الدولي بها، فضلاً عن أن إدراجها في اختصاص المحكمة سوف يساعد الدول التي تعاني من الاضطرابات السياسية، وتعجز عن تقديم مقترفي هذه الجرائم إلى العدالة الداخلية، من أن تستعين بالمحكمة في تحقيق هذه الغاية، ومن ثم لا يفلت مقترفوها من العقاب. أما المعارضون فقد ذهبوا إلى أن جرائم الإرهاب الواردة في الاتفاقيات الدولية، لم تعد بعد جزءاً من القانون الدولي العرفي، فغيرها من الجرائم الأساسية التي تختص بها المحكمة، وأن إثقال كاهل الأخيرة بنظر هذه الجرائم الإرهابية قد يتسبب في إفشال مهمتها، فضلاً عن عدم وجود تعريف جامع مانع للإرهاب، في ظل الخلاف السياسي الظاهر بين مؤتمر مؤتمرو روما الدبلوماسي (1).

الفرع الثاني: إمكانية إدراج جريمة دولية وفق نظام روما الأساسي:

وفي إطار السعي إلى صياغة إستراتيجية دولية لمكافحة الإرهاب، وجب التفكير بعمق في مسألة مدى الحاجة إلى إدراج جريمة الإرهاب في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. وكما هو معلوم فإن هذه المحكمة هي أول محكمة جنائية دولية دائمة، تختص بمحاكمة الأشخاص الطبيعيين (أي الأفراد وليس المؤسسات أو الدول) عن الجرائم التي اعتبرها المجتمع الدولي أشد الجرائم خطورة، كما أوردت ديباجة ميثاق روما المنشئ للمحكمة وموادها الأخرى ذات الصلة، وهي التي حددتها المادة الخامسة من الميثاق بأربع جرائم هي، جريمة الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب، جريمة العدوان، خاصة في ظل التطورات التالية بعد أحداث الحادي عشر - من سبتمبر 2001، قد دفعت مجلس الأمن الدولي إلى إصدار قرارات عديدة يعتبر فيها الإرهاب بمنزلة تهديد للسلم والأمن الدوليين. على أن الزيادة الكبيرة في عدد العمليات الإرهابية، وعدد ضحاياها، فضلاً عن التطور الهائل في أعداد المنتمين إلى الجماعات الإرهابية، تستدعي جميعها بالإضافة إلى ما يتخذ مجلس الأمن في هذا الصدد، النظر في شأن إدراج جريمة الإرهاب في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية (2).

وتتمثل القيمة الكبرى لمثل هذا الإدراج فيما يلي. أولاً ما قضت به المادة (29) من ميثاق روما من أن الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة لا تسقط بالتقادم، ومن ثم فإن -مرتكبي جريمة الإرهاب - حال إدراجها في اختصاص المحكمة سيكونون عرضة لتطبيق اختصاص المحكمة عليهم، وإن طال الأمد دون أن تسقط التهمة بالتقادم كما هو شأن القوانين الداخلية للدول. ثانياً أن تمكن مرتكبي جريمة الإرهاب من الفرار من العدالة، لعدم قدرة أو عدم رغبة النظم القضائية القائمة في الدولة، التي يوجدون على أراضيها في محاكمتهم وتطبيق القانون عليهم، يؤدي مباشرة إلى انعقاد الاختصاص بمحاكمتهم للمحكمة الجنائية الدولية، ومن ثم لا يستطيع هؤلاء الفرار من العدالة بالبقاء في دول لا تستطيع أو لا ترغب في محاكمتهم. ثالثاً أن إدراج جريمة الإرهاب، وما يرتبط بها من تمويل وحماية للقائمين بها من جانب بعض الدول، في اختصاص المحكمة يجعل حكام وكبار مسؤولي الدول

1 - مسعد عبد الرحمان زيدان قاسم مرجع سابق، ص 141، وأيضاً: باسم علي خريسان، "السياسة الدولية ومنطق الإرهاب الصفري"، مجلة أوراق دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد 133 السنة السادسة، نيسان 2004. مقال منشور في الإنترنت.

2 - أنظر نص المادة (121) من النظام الأساسي لمحكمة الجنائية الدولية.

التي تمول الإرهاب وترعاه، أو تقدم للقائمين به ملاذاً آمناً، يخضعون لاختصاص المحكمة، حيث لا عبرة في هذا الصدد لحصانات مرتبطة بمناصهم الرسمية، وهو ما قرره المادة 27 من الميثاق بنصها على أنه «1- يطبق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية، وبوجه خاص فإن الصفة الرسمية للشخص، سواء كان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان، أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي، كما أنها لا تشكل في حد ذاتها سبباً لتخفيف العقاب. 2- لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص، سواء كانت في إطار القانون الوطني أو الدولي، دون ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص»، ومن ثم فإنه من البديهي أن تعيد الدول الداعمة للإرهاب، التفكير مراراً وتكراراً قبل الإقدام على مثل هذا الفعل إن ثبت الاختصاص للمحكمة، إضافة إلى ما جاء في نص المادتين 121 و123 من نظام روما الأساسي، اللتان تسمحان بتوسيع الاختصاص الموضوعي للمحكمة، وذلك بالنظر في جرائم الإرهاب الدولي بقصد التوصل إلى تعريف مقبول لها وإدراجها في قائمة الجرائم الداخلة ضمن اختصاص المحكمة. حيث أن نص المادة (121) من الميثاق قد تحسبت لمسألة تعديل ميثاق المحكمة، فقررت في فقرتها الأولى أنه «بعد اقتضاء سبع سنوات من بدء نفاذ هذا النظام الأساسي، يجوز لأي دولة طرف أن تقترح تعديلات عليه، ويقدم نص أي تعديل مقترح إلى الأمين العام للأمم المتحدة، ليقوم على الفور بتعميمه على جميع الدول الأطراف»، ثم قررت في فقرتها الثالثة أنه «يلزم توافر أغلبية ثلثي الدول الأطراف لاعتماد أي تعديل يتعذر بصدده التوصل إلى توافق آراء في اجتماع الجمعية الدول الأطراف أو في مؤتمر استعراضي»، فكان أن تقدمت هولندا في هذا المؤتمر والذي عقد في العاصمة الأوغندية كمبالا عام 2010، باقتراح كان من شأنه التعامل مع جريمة الإرهاب بذات الطريقة التي تم التعامل بها من قبل مع جريمة العدوان، أي إدراج جرائم الإرهاب الدولي في قائمة الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة الخامسة من النظام الأساسي، مع إرجاء ممارسة الاختصاص القضائي في شأنها إلى حين التوصل إلى تعريف وشروط لممارسة هذا الاختصاص، يكونا مقبولين من جانب المجتمع الدولي، ممثلاً في موافقة ثلثي الدول الأطراف في النظام الأساسي⁽¹⁾، على الرغم من صعوبة تنفيذ المقترح في ضوء عدم الانفاق على تعريف محدد للإرهاب حتى الآن، فإن التحديات شديدة الخطورة التي يفرضها تصاعد موجات الإرهاب على نحو غير مسبوق، قد تكون دافعاً للمجتمع الدولي أو بالأحرى ينبغي أن تكون كذلك للتغلب على مشكلة التعريف.

المطلب الثاني: المخرج من المعضلة في سبيل التوصل إلى تعريف دولي شامل للإرهاب :

ليس ثمة شك أن مفهوم الإرهاب، سواء دولياً أو محلياً يمثل هاجساً حقيقياً في النظام القانوني، خاصة في غياب التعريف المحدد الدقيق لهذا المفهوم، مما يجعل مصطلح الإرهاب يفتقد محتوى قانوني محدد، لكن على الرغم من

¹ - تم التوصل إلى تعريف جريمة العدوان بنفس الطريقة خلال مؤتمر كمبالا الاستعراضي ماي 2010.

الغموض المستمر يمكن بشكل عام الاعتماد على جملة من العناصر يمكن اتخاذ أساساً للوصول إلى تعريف محدد ومقبول عالمياً، يسهم في التصدي لهذه الظاهرة بوصفها جريمة دولية.

الفرع الأول: من خلال وسائل الإدماج في القانونين الدولي الإنساني والدولي الجنائي:

تقتضي سيادة القانون على الصعيد الدولي، كما هو الشأن بالنسبة لكل المصطلحات المرتبطة بالإجراءات الملزمة بما في ذلك استعمال القوة، تعريفاً قانونياً دقيقاً لمصطلح الإرهاب هذا التعريف، يجب أن يتضمن أو يأخذ بعين الاعتبار تمييزاً واضحاً بين أفعال الإرهاب الجنائية، وأفعال المقاومة ضد الاحتلال الأجنبي، إذاً يجب أن يكون نظام أعراف القانون الدولي الإنساني، وفي مقدمتها تلك الواردة في معاهدات جنيف، التي تحدد وتنضبط الفعل الدولي الموجه ضد الاعتداءات الإرهابية، منسجمة بغية تفادي "سياسة المعايير المزدوجة" في مجال تنفيذ القانون الدولي، ينبغي أن تكون ثمة، ضمن نظام عرف دولي موحد في الآن ذاته، ينشأ كامتداد للوثائق القانونية القائمة، مجموعات قواعد مرافقة تنص على معاقبة الهجمات على المدنيين أو البنيات المدنية في زمن الحرب (كما تغطيها معاهدات جنيف)، ومعاقبة الهجمات المقصودة على المدنيين في زمن السلم، كما تغطيها معاهدات مكافحة الإرهاب المشار إليها أعلاه سابقاً، فمن شأن الانسجام بين القواعد القانونية الأساسية المرتبطة بالأفعال العنيفة ذات الحوافز السياسية الموجهة ضد المدنيين، أن تجعل إدماج مصطلح إرهاب الدولة ضمن التعريف العام للإرهاب منسجماً من الناحية القانونية كذلك، كما سيعني هذا الانسجام، أن أحكام المادة (3) المشتركة بين معاهدات جنيف، وخاصة معاهدة جنيف الرابعة المتعلقة بحماية الأشخاص المدنيين، قد تطبق كذلك على أفعال العنف ذات الحوافز السياسية في ظروف السلم (سواء ذات بعد دولي أو وطني)، في سياق مقارنة شاملة مثل هذه يجب كذلك أن تطبق مبادئ البروتوكول الثاني الملحق بمعاهدة جنيف، المتعلقة بحماية الضحايا في النزاعات المسلحة غير الدولية (1977) خاصة المادة 13(2) التي تنص على أنه لا يجوز أن يكون السكان المدنيون بوصفهم هذا ولا الأشخاص المدنيون محلاً للهجوم وتحظر أعمال العنف أو التهديد به، الرامية أساساً إلى بث الذعر بين السكان المدنيين⁽¹⁾، وتؤكد هذا سنة 1987 في وثيقة منظمة التقدم العالمي "إعلان جنيف حول الإرهاب"، التي باشرت حمداً يروم إعداد تعريف شامل يتضمن أفعال الدول، والجماعات والأفراد على الصعيدين الدولي والوطني، وتنسجم هذه المقاربة الشاملة بل وتتكامل، مع الانشغالات التي عبرت عنها الأمم المتحدة بشكل متكرر بمبدأ تقرير المصير، وكما ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة، والحق الثابت في تقرير المصير واستقلال كل الشعوب، الواقعة تحت الاحتلال الأجنبي، التابع منه ما ينتج عنه من حفاظ على مشروعية كفاح حركات التحرر الوطني (القرار 46/51 الصادر يوم 9 ديسمبر 1991)⁽²⁾.

ولا ينبغي تجريم أفعال المقاومة الوطنية في حد ذاتها (كما تحاول ذلك الدول في الغالب عندما تكون في موقع القوة المحتلة)، لكن ينبغي أن تحاكم طبقاً لنفس القواعد التي تحكم أفعال جيش وطني في زمن الحرب؛ إذ ينبغي

1 - هانس كوككر المرجع السابق ، ص 342

2 - هانس كوككر المرجع نفسه ، ص 342.

أن تخضع الدولة والفاعلون من غيرها لنفس معايير القانون الإنساني الدولي، من الناحية المثالية يجب أن يشكل تعريف الإرهاب وضبط عقوباته، جزءاً من النظام العرفي لاتفاقيات جنيف، كما يقترح ذلك إعلان منظمة التقدم العالمي الصادر يوم 21 مارس 1987 ومن الناحية التطبيقية قد يتحقق هذا المتبغى في صيغة بروتوكول إضافي يتم الاتفاق عليه، عبر مفاوضات شبيهة بتلك التي انتهت إلى البروتوكولين الإضافيين سنة 1977، من خلال هذا الجهد الذي يهدف إلى إحداث قانون شامل، قد يتضح أن المقاومة أو الحركات التحرر الوطني لا تلجأ بأي حال إلى التكتيكات الإرهابية، كما قد يتبين أن أية ما مشروعة من الناحية السياسية لا تبرر بالضرورة كل الوسائل المتاحة، أو أي وسيلة أخرى تخدم الغاية ذاتها؛ إذ يمكن معاقبة الأساليب الإرهابية داخل الإطار العام لنظام قانون إنساني دولي موحد، بغض النظر عن الأهداف السياسية الخاصة الكامنة وراءها، وبصرف النظر عما إذا كانت حركات تحررية أو جيوش نظامية ترتكب تلك الأفعال، بل يمكن تبني معاهدة دولية على هذا الأساس تحيل في ديباجتها على مبادئ معاهدة جنيف الرابعة، والبروتوكول الإضافي الثاني⁽¹⁾.

إن المشكلة العويصة المرتبطة بالاستثناءات أثناء تطبيق معاهدة شاملة حول الإرهاب، والتي تشكل إحدى المضكلات التي تواجه لجنة الأمين العام الخاصة منذ إنشائها، إذا لن يتعلق الأمر بناء على هذا الطرح بمسألة استثناء بعض الجماعات، التي تقاوم الاحتلال الأجنبي من تطبيق معاهدة مكافحة الإرهاب المقترحة لسنة 1949، من ثم ستحتكم الجماعات العسكرية، وغير العسكرية والدولة والفاعلون غير الرسميين، العاملون في ظرفية ما دون حرب معلنة رسمياً إلى المعايير ذاتها، فمنذ أحداث يوم 11 سبتمبر 2001 بذلت اللجنة الخاصة التي تأسست بموجب قرار الجمعية العامة رقم 51/210 الصادر سنة 1996. جهوداً متجددة تروم اعتماد اتفاق شامل. وعلى نحو مماثل أكد مجلس الأمن مسؤولية في المعركة ضد الإرهاب، بتأسيس ما يسمى بلجنة مناهضة الإرهاب بموجب قراره رقم 1373 (2000)، الذي اعتمد يوم 28 سبتمبر 2001، غير أن مأزق لجنة مناهضة الإرهاب، التي قامت على آليات تنفيذية صارمة ينص عليها الفصل السابع، من الميثاق التي تتمتع بصلاحيات واسعة إزاء الدول الأعضاء، يتجسد في فكرة مفادها أنه يجب أن تنكب على الموضوع إنكباباً حاسماً، لكن في غياب تعريف ذلك المصطلح ذاته، حيث في ظل هذه الظروف لا يزال المجتمع الدولي مشلولاً بسبب النزاعات، وتصارع القوى بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حول موضوع تعريف المصطلح، والاستثناءات المحتملة في تطبيقه، ففي النظام الأحادي القطبية صار من الصعب حل النزاع المصالح المتجنر بين الدول الأعضاء؛ إذ لا يزال السؤال الجوهرية الذي يأتي الحل هو: من يمتلك سلطة التعريف، وطالما لا يوجد أي جواب عن هذا السؤال، مادام أنه لا يمكن الجمع بين الاقتراحات النظرية القانونية وتنازع مصالح الدول الأعضاء فإن منظمة الأمم المتحدة ستبقى عاجزة عن اعتماد مقاربة ناجعة متعددة الأطراف في محاربة الإرهاب.

¹ - صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ص 491.

الفرع الثاني: ضرورة وضع سياسة منسجمة برعاية الأمم المتحدة لمحاربة الإرهاب وتجريمه دولياً:

لا يمكن للأمم المتحدة أن تضع إستراتيجية متماسكة لمحاربة الإرهاب تقوم على سيادة القانون وأحكام الميثاق إلا من خلال إدماج المعايير والمعاهدات القانونية القائمة في نظام أعراف كوني يكون بمثابة قاسم مشترك للنظم الفرعية المعنية أو العكس صحيح، إذا افترضنا أن الجمعية العامة ستتبني في نهاية المطاف معاهدة شاملة حول الإرهاب وستدمجها في مجموع الأعراف القائمة في القانون الإنساني الدولي، إخضاع مصالح معينة للدول الأعضاء بما في ذلك القوى العظمى للمراقبة الفعلية خلال سيرورة التفاوض المؤدية إلى اعتماد معاهدة دولية، مع إنشاء مؤسسة حكم دولي تعني بالعقوبات والجزاءات التي ستفرض على أساس هذه المعاهدة وعلى أساس قدرة هذا الجهاز على التصرف بطريقة مستقلة وموضوعية وغير منحازة (تشبه نموذج اشتغال محكمة العدل الدولية)، إلغاء حق الفيتو المخول لأعضاء مجلس الأمن، بغية السماح للحكم الدولي بالتصرف في استقلالية كاملة، ومن دون تدخل من الفرع التنفيذي للأمم المتحدة، ولأنه حدود اليوم منح امتياز الفيتو حصانة واقعية، وإن لم تكن قانونية للعديد من منتهكي القانون الإنساني الدولي، بل ولمرتكبي إرهاب الدولة نتيجة القاعدة الإجرائية الفعالة، التي تجعل أي فعل تنفيذي لا يباشر إذا كان المنتهك عضواً دائماً في مجلس الأمن، أو حليفاً له، لا غرابة أن تثبط هذه الوضعية العامة هم المجتمع الدولي بشكل عميق فيما يتعلق بمقتضيات تنفيذ القانون، على الصعيد الدولي إزاء الدول أو الأفراد، فمن الناحية المثالية يجب أن يعهد ذلك للمحكمة الجنائية الدولية، بالتناهي في دعاوى قصد تفادي تطبيق المعايير المزدوجة من قبل مجلس الأمن، إذ ثبتت طبيعة إشكالية الخراط مجلس الأمن في المسائل القضائية، وذلك على نحو متكرر في ممارسة محكمة يوغسلافيا الخاصة، بمقاضاة جرائم الحرب في لاهاي، وقد تدرج جريمة الإرهاب ما إن تعزف في معاهدة دولية شاملة في لأئحة المادة (1)5 من قانون روما، المؤسس للمحكمة الجنائية الدولية، بالإضافة إلى أربعة أنواع من الجرائم ودرت في اللائحة وهي جرائم الحرب، وجريمة الإبادة والجرائم ضد الإنسانية، وجريمة العدوان كما يمكن إدراج أفعال الإرهاب في لأئحة جرائم الحرب إذا ارتكبت أثناء الحرب، على الرغم من أنه يتجلى دور سياسيا القوى الذي يسيء إلى الجهود الراهنة الرامية إلى وضع قوانين وأعراف شاملة حول الإرهاب في المعارضة الأمريكية المستميتة لوضع قانون روما المؤسس للمحكمة الجنائية الدولية، ودخوله حيز التنفيذ (هددت من خلاله الإدارة الأمريكية بفرض عقوبات على دول اعترمت المصادقة على قانون روما⁽¹⁾).

غير أنه إذا كان نؤمن حقاً بمنظمة الأمم المتحدة، باعتبارها الضامن لسيادة القانون فلا يوجد أي بديل عن القبول بمؤسسة قضائية دولية مستقلة، تكون قادرة على العمل كحكم في قضايا الإرهاب الدولي، ومعاقبة مرتكبي هذه الجريمة، بصرف النظر عن موقعهم أو جنسهم بناء على أساس متساو وصارم، سيقتي المشروع الطموح البعيد النال المتجسد في تطوير مجموع القانون الدولي والقانون الجنائي الدولي، بوصفه جزءاً منه كما يدافع عنه دعاة نظام عالمي جديد وهما، إذ لم يكن وضع وثائق قانونية موحدة لتنفيذ القانون تشكل معاهدة

¹ - هانس كوككر، مرجع سابق، ص 443

شاملة لمحاربة الإرهاب، لها وجوهها ويصاحبها إصلاح حقيقي لمنظمة الأمم المتحدة، ويجب أن يتضمن هذا الإصلاح إعادة تحديد دور المجلس الأمن، وخاصة مفهوم الأعضاء الدائمين، بما يروم إلغاء امتياز الفيتو الوارد المادة 27 من الميثاق، أو تطبيق بند الامتناع ليس فقط على القرارات المتخذة بموجب الفصل السادس، بل كذلك على تلك المتخذة بموجب الفصل السابع، حتى لا يتمكن الأعضاء الدائمون من التصرف بحصانة، في القضايا المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، وينبغي أن ينكب الإصلاح على مبدأ فصل السلطات، الذي يعتبر ضروريا لسيادة القانون سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، ويجب أن يتضمن إجراءات تسمح بتعريف أدق لصلاحيات مجلس الأمن، كل ذلك من أجل التصدي لظاهرة الإرهاب، الذي يشكل مع بزوغ فجر القرن الحادي والعشرين، أخطر تحد لسيادة الأمم المتحدة في مسائل فرض مبادئ قانونية مشتركة ليخضع كل الفاعلين في الساحة الدولية لنفس معايير مشروعية أفعالها السياسية، كما تنادي به ديباجة الميثاق، كما أن إشكالية تعريف الإرهاب في القانون الدولي، لا تتأتى إلا من خلال تقنين الأعراف المتعلقة بالإرهاب بما في ذلك التي تنظم سلوك حركات التحرر الوطنية، وتوحيد تلك الأعراف في الإطار العام للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي الجنائي.

خاتمة:

أصبحت الجرائم الإرهابية من المؤكد اليوم تشكل احد مصادر الجرائم الدولية، خاصة لارتباطها بالسلم والأمن الدوليين، وأيضا تلك المتعلقة بحقوق الشعوب في تقرير مصيرها، ويبدو واضحاً أن معضلة الإرهاب قد أدت إلى تقديم قراءة جديدة لأحكام القانون الدولي، وأن تحديد الأفعال الإرهابية قد أضفت تطوراً على القانون الدولي، وأما من شأن ذلك في حقيقة الأمر المبادئ الأساسية كمبادئ تحريم استخدام القوة وعدم التدخل وقواعد الشرعية، والمبادئ المتعلقة بالأمن الجماعي وترسيخ الاحترام العالمي لحقوق الإنسان، وهو ما يتطلب بذل جهود وسعي حثيث من قبل المجتمع الدولي، من أجل التصدي ومعالجة هذه الظواهر الإجرامية، ووضع سبل المعالجة موضع الجد والتكاتف لمنع ومعاقبة جرائم الإرهاب الدولي، التي ما من شك فإنها اليوم تعدّ أخطر التحديات التي تواجه المجتمع الدولي اليوم، لهذا يستوجب إدراج جريمة الإرهاب ضمن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بالإضافة إلى تدخل الأمم المتحدة على جملة من المستويات، سواء على المستوى تشجيع وترسيخ الحوار ورفض كل إيديولوجية تدعو إلى الكراهية وزيادة سبل التنمية والمساعدات الإنسانية، واتخاذ تدابير فعالة وحازمة وعاجلة بشأن منع ومكافحة الأنشطة الإجرامية المرتكبة، بهدف تشجيع الإرهاب بكل أشكاله ومظاهره، وتعزيز الامتثال العالي لللكوك والمواثيق والمعاهدات الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وضرورة توثيق التنسيق والتعاون بين الدول في مكافحة الجريمة، وتفعيل المعاهدات البيئية والإقليمية والدولية يخص الجريمة المنظمة للإرهاب، والالتزام بمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، لتسهم في الجهود المبذولة لمعالجة الإجرام معالجة فعالة، ذلك أن "الحرب ضد الإرهاب" قد أصبحت هي العامل الأساسي في صياغة التفاعلات السياسية الدولية، في عالم ما بعد الحادي عشر من سبتمبر، وفي بناء تحالفات جديدة على حساب غيرها من العوامل. وتدني ثقة الشعوب والأفراد بقواعد القانون الدولي ومؤسساته وعلي

رأسها الأمم المتحدة، وما الحرب ضد الإرهاب، في حقيقتها، إلا ذريعة جديدة حتى تتمكن الدولة العظمي صاحبة القوة، من التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وإحداث تغييرات جذرية فيها تتناسب ومصالحها، وبالنتيجة أن التصدي لمشكلة الإرهاب والوصول إلى تعريف موحد وتجريم هذه الأفعال كما كان الأمر بالنسبة لمفهوم جريمة العدوان، من شأنه أن يساعد على احترام مبادئ القانون الدولي واحترام الحقوق المشروعة للشعوب فضلاً عن توحيد الجهود الدولية لمكافحة الإرهاب، واستكمال دعائم النظام القانوني الجنائي الدولي.