

## مكافحة الإرهاب والتوسيع غير القانوني لوظائف الهيئات

### الفرعية التابعة لمجلس الأمن بعد هجمات 11 سبتمبر 2001

#### *Combating terrorism and the illegal expansion of the functions of subsidiary bodies of the Security Council after the attacks of September 11, 2001*

ط. د نورة سحري<sup>(1)</sup>

باحثة دكتوراه - مخبر القانون، المجتمع والسلطة

جامعة محمد بن أحمد - وهران 2 (الجزائر)

sahri.noura@univ-oran2.dz

تاريخ النشر  
15 جانفي 2021

تاريخ القبول:  
09 نوفمبر 2020

تاريخ الارسال:  
02 سبتمبر 2020

#### الملخص:

تعريزا للسلطة المعيارية التي مارسها مجلس الأمن لأول مرة في مجال مكافحة الإرهاب من خلال القرار 1373 (2001) المتخذ بعد هجمات 11 سبتمبر 2001، أنشأ المجلس بموجب هذا القرار نوعا جديدا من الهيئات الفرعية وهي لجنة مكافحة الإرهاب، كما أنشأ بعدها لجنة مماثلة وهي اللجنة 1540 بموجب القرار 1540 (2004). سمي هذا النوع الجديد من اللجان بلجان الرصد والمراقبة، وهو يختلف اختلافا واسعا عن لجان الجزاءات التي اعتاد المجلس على إنشائها. تهدف هذه الدراسة إلى بحث أوجه الاختلاف هذه وبيان طبيعة لجان الرصد والمراقبة، بالإضافة إلى بحث ما إذا كان إنشاء هذه اللجان من طرف مجلس الأمن يتوافق مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة.

**الكلمات المفتاحية:** الهيئات الفرعية لمجلس الأمن - مكافحة الإرهاب - لجان الرصد والمراقبة - قرار

مجلس الأمن 1373 (2001) - لجنة مكافحة الإرهاب- اللجنة 1540.

#### Abstract :

In furtherance of the normative authority that the Security Council exercised for the first time in the area of counter-terrorism through resolution 1373 (2001) issued after the attacks of September 11, 2001, the Council established by this resolution a new type of subsidiary body, the Counter-Terrorism Committee. Then he established a similar committee, the Committee 1540, by resolution 1540 (2004). This new type of committee is called monitoring and control committees, it differs widely from sanctions committees that the Council used to establish. This study aims to examine these differences and clarify the nature of monitoring and control committees, in addition to examining whether the establishment of these committees by the Security Council is in accordance with the provisions of the United Nations Charter .

#### key words :

Subsidiary bodies of the Security Council- Counter-terrorism - Monitoring and control committees - Security Council Resolution 1373 (2001) - Counter-Terrorism Committee - Committee 1540



## مقدمة:

أنشأ مجلس الأمن بعد هجمات 11 سبتمبر 2001 - إلى جانب الهيئات التي أنشأها سابقا من بينها لجان الجزاءات- نوعا جديدا من الهيئات الفرعية في إطار مكافحة الإرهاب من خلال لجنة مكافحة الإرهاب المنشأة بموجب القرار 1373 (2001)<sup>1</sup> الخاص بمنع وقمع تمويل أعمال الإرهاب، وبعدها بفترة قصيرة أنشأ لجنة أخرى مماثلة وهي اللجنة 1540 بموجب القرار 1540 (2004)<sup>2</sup> بشأن عدم انتشار أسلحة الدمار الشامل لجهات غير تابعة للدول من بينها إرهابيين، تختلف هاتين اللجنتين اختلافا واسعا عن لجان الجزاءات لاسيما من حيث نطاق ولايتهما ومهامهما، كما يختلف القرارين اللذين أنشأهما، واللذين بدورهما لم يسبق للمجلس أن اعتمد مثلهما، عن القرارات التي أنشأت لجان الجزاءات.

إن هذا النوع الجديد من اللجان، الذي سمي بلجان الرصد والمراقبة، لم يسبق لمجلس الأمن أن أنشأ مثله، حيث تعد امتدادا للتوسيع المعياري لسلطات المجلس في مجال مكافحة الإرهاب الذي تم بموجب القرارين 1373 (2001) و1540 (2004)، يثير هذا التوسع في إنشاء الهيئات الفرعية التساؤل بشأن قانونيته أي ما إذا كان إنشاء مجلس الأمن للجان الرصد والمراقبة يتوافق مع أحكام الميثاق، لاسيما بالنظر إلى الطابع التشريعي للقرارين اللذين أنشأا لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540 والمختلفين عن القرارات السابقة التي أصدرها المجلس.

في الواقع، أجازت المادة 29 من ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن "... أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضروره لأداء وظائفه"<sup>3</sup>، يدعوننا هذا للتساؤل عن وظائف المجلس وفقا للميثاق وما إذا كانت مهام لجان الرصد والمراقبة تتوافق معها أم لا؟ وفي حالة ما إذا كانت لا تتوافق، هل تلزم الدول بالامتثال لمتطلبات لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540؟ تكتسي الإجابة على هذه التساؤلات أهمية كبيرة نظرا لأن هاتين اللجنتين تابعتين لمجلس الأمن الذي يملك سلطة اتخاذ تدابير إكراه قد تصل إلى حد استخدام القوة في حالة مخالفة القرارين 1373 و1540 اللذين يلزمان كل الدول بإعداد وتقديم تقارير إلى اللجنتين تخص قانونهم الداخلي وأجهزتهم التنفيذية.

فيما يتعلق بمجال دراستنا، سنركز على دراسة الهيئات الفرعية التابعة لمجلس الأمن دون غيره من أجهزته منظمة الأمم المتحدة، وفيما يخص هذه الهيئات سندرس النوع الجديد منها وهو لجان الرصد والمراقبة مع التركيز على جوانب الاختلاف بينها وبين لجان الجزاءات دون غيرها من الهيئات الفرعية الأخرى التابعة لمجلس الأمن، مع اقتصار الدراسة على مجال مكافحة الإرهاب دون غيره من مجالات القانون الدولي، لاسيما التطور القانوني الحاصل في هذا الشأن بعد هجمات 11 سبتمبر 2001.

وفيما يخص هذا النوع الجديد من اللجان، سنركز على دراسة لجنة مكافحة الإرهاب المنشأة بموجب القرار 1373 (2001) باعتبارها أول لجنة من هذا النوع، مع التطرق للجنة 1540 بصفة ثانوية.

بصفة عامة، فإن دراستنا لهذا الموضوع ستمحور حول الإشكالية الرئيسية التالية التي سنحاول الإجابة عليها في هذا المقال: هل يتوافق إنشاء مجلس الأمن للجان الرصد والمراقبة مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة أم لا؟

بالنسبة للمنهج الذي سنتبعه في هذه الدراسة، فإننا سنستخدم المنهج المقارن لبيان أوجه الاختلاف بين لجان الإجراءات ولجان الرصد والمراقبة، إلى جانب استخدام المنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص والآراء ذات الصلة بالموضوع.

وفيما يخص التقسيم العام للدراسة، سنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين، سندرس في المبحث الأول توسع مجلس الأمن في إنشاء الهيئات الفرعية الخاصة بمكافحة الإرهاب بعد هجمات 11 سبتمبر 2001، وسنبحث في المبحث الثاني مسألة قانونية إنشاء مجلس الأمن للجان الرصد والمراقبة وتنفيذ الدول لمتطلباتها.

### **المبحث الأول: توسع مجلس الأمن في إنشاء الهيئات**

#### **الفرعية الخاصة بمكافحة الإرهاب بعد هجمات 11 سبتمبر 2001**

أنشأ مجلس الأمن منذ تأسيسه العديد من الهيئات الفرعية، يفرض التنوع الوظيفي لهذه الهيئات منذ مطلع التسعينات تمييزا على أساس الطابع الخارجي أو الداخلي لها، بالنسبة للهيئات ذات الطابع الخارجي - والتي لن نتطرق إليها في هذه الدراسة - يتم تشكيلها من بين الدول الأعضاء في المجلس، لكنها تعمل خارج المقر، وقد يكون لبعض هذه الهيئات مهام تندرج تحت الفصل السابع سواء كانت عمليات حفظ السلام أو وظائف قضائية،<sup>4</sup> أما بالنسبة للهيئات ذات الطابع "الداخلي"، والتي تهمنا في هذه الدراسة، فهي مدعوه للاستقرار في المنظمة لتسهيل أعمالها، وهي تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية الوظيفية، مما يضع أي تصنيف للجان على أساس الموقع - أو بعبارة أخرى بين هيئات المقر والهيئات التي تعمل خارج المقر - قيد التقدم، ولقد كانت لهذه الهيئات - لفترة طويلة - مهنة تقنية، لكن تطور المجتمعات وتسارع الحركات والأحداث على الساحة الدولية أدى إلى إنشاء هيئات أو لجان ذات مهنة عملية.<sup>5</sup>

في إطار مكافحة الإرهاب بصفة خاصة، إلى جانب إنشاء مجلس الأمن في البداية للجان الإجراءات خاصة وأن أهداف التزاماتها كانت محددة، أنشأ بعد هجمات 11 سبتمبر 2001 نوعا جديدا من اللجان وهو لجان الرصد والمراقبة<sup>6</sup> من خلال القرارين 1373 (2001) الذي أنشأ

مكافحة الإرهاب والتوسيع غير القانوني لوظائف الهيئات الفرعية التابعة لمجلس الأمن... \_\_\_\_\_

لجنة مكافحة الإرهاب<sup>7</sup> و1540 (2004) الذي أنشأ اللجنة 1540،<sup>8</sup> حيث تلعب كل هذه اللجان دورا رئيسيا في الإشراف على التدابير التي أصدرها المجلس في قراراته وتنفيذها.<sup>9</sup>

سنتطرق في هذا العنصر إذا، بالدراسة والتحليل، إلى لجان الجزاءات بصفة عامة مع التركيز على تلك المنشأة في مجال مكافحة الإرهاب، ثم إلى طبيعة لجان الرصد والمراقبة ووصف القرارات التي أنشأتها ومميزاتها لاسيما عن لجان الجزاءات والقرارات التي أنشأتها.

### **المطلب الأول: لجان الجزاءات: الشكل الكلاسيكي للهيئات الفرعية لمجلس الأمن ذات الطابع الداخلي**

لمجلس الأمن، بموجب الفصل السابع من الميثاق (المادة 39)، أن "... (يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين 41 و42 لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه".<sup>10</sup>

تنقسم الجزاءات التي يفرضها المجلس إذاً إلى فئتين تظهران على التوالي في المادتين السالفتين، حيث تتعلق المجموعة الأولى من الجزاءات ب"التدابير التي لا تنطوي على استخدام القوة" (المادة 41)،<sup>11</sup> أما المجموعة الثانية فتخص الجزاءات القسرية المنصوص عليها في المادة 42،<sup>12</sup> والجدير بالذكر أن معارضة التدابير القسرية والتدابير غير القسرية تعتمد بشكل أساسي على درجة الامتثال للجزاءات المفروضة وإنفاذها، كما أن أهداف الجزاءات القسرية هي الدولة المخلة بالسلم والأمن الدوليين، في حين أن الجزاءات غير القسرية، التي تتألف من العزلة السياسية والاقتصادية،<sup>13</sup> تستهدف الدول الأخرى التي يجب عليها أن تقطع علاقاتها مع الدولة المخلة بالسلم والأمن الدوليين، وبالنسبة للفعالية والنتائج المتوقعة فهي تعتمد على عدد الدول التي تمتثل للقرارات التي تتضمن الجزاءات، وهكذا، لضمان تطبيق أفضل للقرارات ظهرت فكرة إنشاء هيئة مسؤولة عن تنفيذ الجزاءات، حيث يشكل فرض الجزاءات الإلزامية وسيلة للضغط على دولة أو كيان ما لكي تعدل سلوكها الذي يهدد السلم والأمن الدوليين دون الحاجة إلى استخدام القوة.<sup>14</sup>

"ولا تعمل العقوبات أو تنجح أو تفضّل مستقلة، فهذه التدابير تكون أكثر فعالية في حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إحلّالهما عندما تطبق بوصفها جزءاً من خطة شاملة تشمل على حفظ السلام وبناءه وصنعه."<sup>15</sup>

تبين ممارسة مجلس الأمن أن إنشاء لجنة أصبح في الوقت الحالي لا ينفصل تقريبا عن إنشاء نظام للجزاءات،<sup>16</sup> حيث أنشأ المجلس، منذ عام 1966، 30 نظاما للجزاءات واليوم، هناك 14 نظاما قائما للجزاءات، تتولى إدارته كل نظام لجنة جزاءات يرأسها عضو غير دائم في مجلس الأمن، وهناك 10 مجموعات رصد وأفرقة ولجان تدعم عمل 11 لجنة من لجان الجزاءات الـ 14.<sup>17</sup>

يتم تحديد ولاية لجان الجزاءات من خلال القرارات التي تنشئها ومن قبل تلك التي قد تعدل نظام الجزاءات، حيث أن كل اللجان المنشأة لديها مهمة مشتركة تتمثل في ضمان الامتثال للقرارات والجزاءات المفروضة، وبعضها لديها أيضا مهمة الإشراف على تنفيذ بعض الإغفاءات من الجزاءات.<sup>18</sup>

فيما يخص مكافحة الإرهاب، فإن الأمثلة على إنشاء لجان الجزاءات متباينة الفعالية، ولقد أتاحت حادثة لوكربي تجربة ناجحة نسبيا في هذا المجال، حيث أن إنشاء لجنة بموجب القرار 748 (1992) المتخذ في إطار الفصل السابع من الميثاق قد عرف تعقيدات مختلفة، وبالنسبة للقضية السودانية،<sup>19</sup> فقد وضعت مجلس الأمن بين ثلاثة مواقف قابلة للنقد، الممارسة الموجهة سياسيا لمسؤوليته عن صون السلم والأمن الدوليين، وفرض عقوبات على بلد يعاني من أزمة إنسانية خطيرة، وعدم قدره لجنة الجزاءات على الدخول حيز التنفيذ في حالة الإرهاب الدولي، وبالتالي، أظهرت التجربة السودانية فشلا مؤسسيا حقيقيا للمجلس، ولقد اعتبر مجلس الأمن في كلتا الحالتين دعم الدولة للإرهاب كتهديد للسلم والأمن الدوليين، وبشكل عام، توصف المساعدة التي تقدمها الدول للإرهابيين الموجودين على أراضيها أو الموجودين خارج الأراضي الوطنية بالتهديد للسلم والأمن الدوليين مما يؤدي إلى اعتماد تدابير بموجب المادة 41 من الميثاق.<sup>20</sup>

بالنسبة لأفغانستان، أدان مجلس الأمن في ديباجة القرار 1267 (1999) الخاص بالحالة في أفغانستان (...) بشدة استمرار استخدام الأراضي الأفغانية، لاسيما المناطق التي يسيطر عليها الطالبان، لإيواء وتدريب الإرهابيين والتخطيط للقيام بأعمال إرهابية" وأعاد "تأكيد اقتناعه بأن قمع الإرهاب الدولي أساسي لصون السلم والأمن الدوليين".<sup>21</sup>

ولقد قرر مجلس الأمن - متصرفا بموجب الفصل السابع من الميثاق - في الفقرة 6 من القرار 1267 (1999) "إنشاء لجنة جزاءات لتنفيذ القرار المذكور ورسده"، والمعروفة باسم لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحركة طالبان"،<sup>22</sup> حيث تتألف هذه اللجنة من جميع أعضاء المجلس للقيام بالمهام المذكورة في القرار وتقديم تقرير عن أعمالها إلى المجلس يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها.

"لا تزال لجنة الجزاءات 1267 أهم تقدم لمجلس الأمن في إطار لجان الجزاءات المتعلقة بأعمال الإرهاب"، حيث أنها لا تزال سارية المفعول منذ عام 1999<sup>23</sup> ولم تنتهي مهامها حتى باستخدام القوة في أفغانستان، لكن نطاق عملها تطور فيما بعد، حيث تم توسيع الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة لتشمل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وجبهة النصرة.

في الواقع، إذا تم تحديد الأهداف في حالة اللجنة 1267 على أنها أشخاص أو مجموعات أو كيانات مثل أسامة بن لادن وشبكتة القاعدة وحركة طالبان، فإن الأهداف في حالة السودان أو ليبيا، هي على وجه الخصوص الدول التي تقدم الدعم الاقتصادي واللوجستي للإرهابيين.<sup>24</sup>

### المطلب الثاني: لجان الرصد والمراقبة: الشكل الجديد للهيئات الفرعية لمجلس الأمن ذات الطابع الداخلي

لقد كانت ممارسة الجزاءات، في الواقع، أصل التطوير المنهجي للجان المتخصصة المسؤولة عن رصد تطبيق القرار الأساسي والتنفيذ الملموس له، ومع ذلك، فإن التقدم الهائل في مجال مكافحة المتطرف مع ارتكاب أعمال الإرهاب أسفر عن إنشاء لجنة مكافحة الإرهاب والهيئات المتتالية، ولقد تم تعزيز هذه الممارسة بعد ذلك من خلال إنشاء هيئات الرصد والمراقبة التي ثبت أنها أكثر فائدة، لاسيما في المجالات التي تمس الإرهاب النووي وأسلحة الدمار الشامل.<sup>25</sup>

في أعقاب هجمات 11 سبتمبر 2001، اتخذ مجلس الأمن، في إطار الفصل السابع من الميثاق، القرار 1373 (2001) والخاص بمنع وقمع تمويل أعمال الإرهاب،<sup>26</sup> ولقد صور المجلس من خلاله "مكافحة الإرهاب في عصر جديد يفرض تطور مؤسسي مواز لتعزيز سلطته المعيارية عن طريق إنشاء لجنة مكافحة الإرهاب"<sup>27</sup> التي لها وللقرار الذي أنشأها خصائص تميزهما عن غيرهما من اللجان والقرارات، لاسيما عن لجان الجزاءات والقرارات التي أنشأتها.

بالنسبة للقرار رقم 1373 (2001)، فإنه "لا يقتصر على إدانة مظاهر محددة للإرهاب في أجزاء معينة من العالم كما فعل مجلس الأمن بالماضي، لكن يعالج الإرهاب كظاهرة عامة ليس لها حدود جغرافية، وخلافا لمجموعة القرارات التي تحدد أنظمة الجزاءات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش)، تنظيم القاعدة وحركة طالبان، فإن القرار 1373 (2001) لا يفرض عقوبات، كما أنه لا ينشئ آلية للتسجيل في قائمة، بدلا من ذلك، يلزم مجلس الأمن في هذا القرار الدول بالاستفادة الكاملة من نظام العدالة الجنائية الخاص بها ومن قدراتها العملية ضد الإرهاب والإرهابيين،<sup>28</sup> حيث كلف المجلس جميع الدول باتخاذ مجموعة من التدابير في القانون الداخلي لكل منها.<sup>29</sup>

ولقد أئزم مجلس الأمن في الفقرة 1 من هذا القرار كل الدول بمنع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية وتجريم الأفعال ذات الصلة في قانونها الداخلي ومتابعة مرتكبيها وتجميد الأموال المستخدمة في ارتكابها، كما أئزمها في الفقرة 2 بالإمتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح والضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامة تلك الأعمال الإرهابية، وذلك بالإضافة إلى أي تدابير

أخرى قد تتخذ في هذا الصدد، كما طلب المجلس، في الفقرة 3، من جميع الدول التماس سبل تبادل المعلومات والتعاون الدولي في هذا المجال.<sup>30</sup>

ولقد "وصف القرار 1373 (2001) كضرس، كمسار عمل واستراتيجية مكافحة تمس المجالات الحرجة والحساسة في أي جهاز من أجهزة الدولة مثل أجهزة المخابرات، الشرطة، العدالة، النظام الجنائي الداخلي للدول، حيث أن هذا المجال لا يزال يعتبر "ملكي" ولا يمكن أن يكون موضوع التزامات دولية، مما يعني ضمنا حدوث تغيير عميق في مجال التعاون الدولي في المجالات التي تركت حصرا للتقدير الحر للدول ولسيادتهم."<sup>31</sup>

بالنسبة للجنة مكافحة الإرهاب، فهي من الهيئات الفرعية لمجلس الأمن ذات الطابع الداخلي لأنها تجتمع في المقر، كما أنها "أول هيئة رصد أنشئت لضمان تطبيق جميع الدول للقرار 1373 (2001)"<sup>32</sup> كقرار ملزم (مما يؤدي إلى تطورات معيارية)، حيث يتعين على الدول تقديم بيانات عن تشريعاتها والتدابير المتوخاة لمكافحة الإرهاب عن طريق تقديم تقارير إلى اللجنة بشكل منتظم.<sup>33</sup>

وبالتالي، فإن "هذه الآلية، مثل القرار 1373 (2001) نفسه والعملية المعيارية التي دشنها، لم يسبق لها مثيل ويمكن تفسيرها كرد فعل قانوني على هجمات 11 سبتمبر 2001 وكصورة رمزية لإصرار غير مسبوق على مكافحة التهديد الإرهابي، كما أنها المرة الأولى التي يتخذ فيها المجلس قرارا ذو طبيعة "تشريعية" والمرة الأولى التي ينشئ فيها آلية مراقبة كهذه، من خلال هيئة فرعية من نوع جديد: "لجنة مكافحة الإرهاب (...). ليس لها مثيل، سواء من حيث نطاق ولايتها أو الطبيعة المتكررة لأعمالها، حيث (...). تشكل طبيعة ونطاق ولايتها وطرق عملها ابتكارا مهما وتفتح سبلا جديدة للتعاون بين الدول"<sup>34</sup>.

على هذا الأساس، تختلف لجنة مكافحة الإرهاب اختلافا واسعا عن لجان الجزاءات المنشأة سابقا،<sup>35</sup> فإذا كان الهدف النهائي للجنة مكافحة الإرهاب هو زيادة قدرة الدول على مكافحة الإرهاب، فيجب التأكيد على أنها ليست لجنة جزاءات ولا تحتفظ بقائمة للإرهابيين سواء كانوا أفرادا أو منظمات "كاللجنة 1267"<sup>36</sup>، كما أنها لا تفرض جزاءات على الدول لدعمها للإرهاب، وإذا كانت "اللجنة 1267" متخصصة برصد عناصر وكيانات تنظيم القاعدة إلى جانب عناصر وكيانات نظام طالبان الداعم له، فإن لجنة مكافحة الإرهاب جاءت بتفويض عام وشامل لمحاربة النشاطات الإرهابية بجميع أشكالها وأطرها،<sup>37</sup> حيث تلتزم كل الدول باتخاذ تدابير في قانونها الداخلي على المستوى التشريعي، التنفيذي والقضائي.

ولقد كان الرئيس الأول لهذه اللجنة السيد جيريمي غرين ستوك - الذي كان مسؤولاً عن مهمة توضيح عمل اللجنة - حريصاً على إظهار طبيعتها وتوضيح أنها ليست هيئة جزاءات للتحقيقات والمتابعات الجنائية.<sup>38</sup>

وعليه، فإن لجنة مكافحة الإرهاب هي هيئة فريدة من نوعها بين اللجان التي أنشأها مجلس الأمن لأنها لا تعالج وضع جيوسياسي معين بل موضوع عام وهو الإرهاب، كما أنها ليست محكمة مدعومة لإدانة الدول التي لا تفي بالتزاماتها،<sup>39</sup> فالنهج الذي تتبعه لا يستند إلى منطق القيد - الذي سيؤدي دون شك إلى نتائج عكسية - بل إلى منطق الحوار والتعاون، كما أن لجنة مكافحة الإرهاب نفسها لم تحصل على سلطة قسرية خاصة وإنما يمكنها فقط الإبلاغ عن حالات معينة إلى مجلس الأمن.<sup>40</sup>

في الواقع، فإن "مهمة لجنة مكافحة الإرهاب ليست سياسية في المقام الأول بل قانونية، فهي لا ترغب بالتدخل في المناقشات السياسية اليومية، كما أنها لا تنوي أن تحل محل الهيئات الوطنية أو الدولية الأخرى التي تتخذ حالياً بالفعل تدابير عملية ذات طبيعة شرطية أو اجتماعية أو غيرها، مرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بمكافحة الإرهاب، كحال على سبيل المثال على مستوى الإنتربول أو منظمة الطيران المدني الدولي."<sup>41</sup>

من جهة أخرى، فإن هذه اللجنة هي "هيئة رصد ومراقبة تشبه في عملها هيئات الرصد التي أنشأتها الدول عند اعتماد الاتفاقيات الدولية للوفاء بالتزاماتها، ومع ذلك، فإن دورها والسلطة التي تملكها وكذلك الظروف التي أدت إلى إنشائها لا تتناسب مع تلك التي يمكن أن تطالب بها هيئة معاهدة".<sup>42</sup>

إلى جانب لجنة مكافحة الإرهاب، أنشأ مجلس الأمن لجنة رصد أخرى من نفس النوع بموجب القرار 1540 (2004)<sup>43</sup> الخاص بعدم انتشار أسلحة الدمار الشامل (الأسلحة النووية، البيولوجية والكيميائية) لجهات غير تابعة للدول (... بما فيها الإرهابيين)،<sup>44</sup> ويعد هذا القرار مماثلاً للقرار 1373 (2001)، فهو ذو "طابع تشريعي، عام ودائم"،<sup>45</sup> كما أن قراءته "تظهر استخدام مصطلحات أمرية "يقرر"، "يعترف"، "يطلب"، والتي تثبت مرة أخرى الطابع الإلزامي والمعياري لهذا القرار،<sup>46</sup> خصوصاً أنه اتخذ في إطار الفصل السابع من الميثاق.

ولقد أئزم مجلس الأمن من خلال هذا القرار كل الدول بالامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم للجهات غير التابعة للدول التي تحاول استحداث أسلحة نووية أو كيميائية أو بيولوجية ووسائل إيصالها، أو احتياز هذه الأسلحة والوسائل أو صنعها أو امتلاكها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها، هذا من جهة، وأن تقوم، من جهة أخرى، وفقاً لإجراءاتها الوطنية، باعتماد وإنفاذ قوانين فعالة مناسبة تحظر على أي جهة غير تابعة لدولة ارتكاب هذه الأفعال،

كما تحظر محاولات الانخراط في أي منها أو الضلوع كشريك فيها أو المساعدة على القيام بها أو تمويلها.<sup>47</sup>

ولقد أُطلق على اللجنة المتخصصة المنشأة بموجب الفقرة 4 من هذا القرار "اللجنة 1540" والمكلفة بمتابعة تنفيذ القرار،<sup>48</sup> حيث تتألف وفقا للفقرة السالفة الذكر من جميع أعضاء مجلس الأمن، أي أنها ليست مفتوحة العضوية، كما أنها تقدم، بالاستعانة بخبرات فنية أخرى حسب الاقتضاء، تقارير إلى المجلس عن تنفيذ هذا القرار لكي ينظر فيها، ولهذه الغاية دعا المجلس، في هذا القرار، الدول إلى تقديم تقارير إلى اللجنة عن الخطوات التي اتخذتها أو تعتزم اتخاذها لتنفيذ هذا القرار.<sup>49</sup>

تجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة أنشأت لفترة زمنية محددة قابلة للتجديد، حيث مددت ولايتها إلى غاية عام 2020. خلافا للجنة مكافحة الإرهاب التي أنشأت في البداية لفترة زمنية محددة، وبعد سلسلة من التمديدات، قرر المجلس تمديد ولايتها لفترة غير محددة أي أنها أصبحت دائمة.

في الواقع، "يعتبر سيرج سور أن إنشاء اللجنة 1540 له بعد مزدوج، حيث يتمثل البعد الأول في البعد المعياري للإنشاء من حيث أنه يشكل عنصرا من كتلة معيارية تتكون من الاتفاقيات الدولية أو صكوك غير اتفاقية التي يجب أن تسهم في مواجهة المخاطر المتزايدة المرتبطة بالانتشار، ويتمثل البعد الثاني في البعد السياسي الذي يتكون من تركيز الجهود على العمل ضد الانتشار المتزايد أكثر منه على الأنظمة الوقائية التي كانت فعاليتها موضوع تساؤل من قبل الولايات المتحدة."<sup>50</sup>

### المبحث الثاني: قانونية إنشاء مجلس الأمن

#### للجان الرصد والمراقبة وتنفيذ الدول لمتطلباتها

سنتطرق في هذا العنصر إلى حدود إنشاء مجلس الأمن للهيئات الفرعية وقانونية إنشائه للجان الرصد والمراقبة، وإلى تنفيذ الدول لمتطلبات هذه اللجان، بهدف الإجابة على الإشكالية الرئيسية والاشكالات الفرعية ذات الصلة التي سبق طرحها في مقدمة هذا المقال.

#### المطلب الأول: حدود إنشاء مجلس الأمن للهيئات الفرعية وقانونية إنشائه للجان الرصد والمراقبة

تخضع القدرة الممنوحة للأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة لإنشاء هيئات فرعية بشكل أساسي لأحكام المادة 7 فقرة 2 من الميثاق<sup>51</sup> التي تنص على أنه "يجوز أن ينشأ وفقا لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى"،<sup>52</sup> ولقد شكلت هذه المادة أمرا جديدا مقارنة بعهد عصبة الأمم الذي لم يكن من الممكن في ظله إنشاء هيئات أخرى، كما أن أحكام الفقرة السالفة الذكر جاءت عامة جدا ولا تنص على حدود لإمكانية إنشاء هيئات فرعية.<sup>53</sup>

تتمتع الهيئة الفرعية، من حيث المبدأ، باستقلالية كافية على الجهاز الرئيسي، ولقد أجرت الأمانة العامة للأمم المتحدة دراسة عن الهيئات الفرعية وعرفتتها بأنها "هيئات أنشأها جهاز رئيسي للأمم المتحدة أو تحت إشرافه، بقرار من الجهاز المختص وفقا للفقرة 2 من المادة 7 من الميثاق"، وبالنسبة لممارسة الأمم المتحدة في هذا الصدد فهي مثيرة للاهتمام بقدر ما أن الهيئات الفرعية المنشأة تسمى « *Commission, Comité ou sous-commission* »، كما تشكل الموضوعات التي تعالجها هذه الهيئات بشكل عام عنوان تسميتها وتحدد القضايا التي تهتم بها، وتتكون هذه الهيئات عموما من عدد معين من الدول أو من جميع أعضاء المنظمة<sup>54</sup> أو من وكلاء دوليين أو شخصيات مستقلة، كما أن بعضها دائم والبعض الآخر مؤقت، علاوة على ذلك، فإن لبعض هذه الهيئات، على الرغم من طابعها الفرعي، جوانب دستورية مثل اللجنة المؤقتة الشهيرة (الجمعية الصغيرة) أو اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ذات الأهمية القصوى في المسائل المالية.<sup>55</sup>

فيما يخص مهام هذه الهيئات، فهي تختص بإعداد تقارير للجهاز الذي أنشأها وتقديم توصيات، ويجوز للأجهزة التي ترفع إليها التقارير أو تقدم لها التوصيات تعديل الولاية، التشكيلة والمهام المسندة إلى هذه الهيئات، كما يمكن للأجهزة الرئيسية التي تنشئ هذه الهيئات أن تقدم لها أيضا توجيهات شاملة، تتلقى تقاريرها وتقبل توصياتها أو ترفضها.<sup>56</sup>

بالنسبة لمجلس الأمن بشكل خاص، فإن "قدرته فيما يخص إنشاء الهيئات الفرعية محدد بوضوح في المادة 29 من الميثاق"<sup>57</sup> التي تنص: "لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضروره لأداء وظائفه"،<sup>58</sup> وتتمثل الصيغة المعتادة التي تشكل أساس عمله في التأكيد على أن مجلس الأمن "يقرر وفقا للمادة 28 من نظامه الداخلي المؤقت إنشاء لجنة تابعة لمجلس الأمن (...)"<sup>59</sup>.

تنص المادة 28 السالفة الذكر على أن: "لمجلس الأمن أن يعين هيئة أو لجنة أو مقررا لمسألة محددة"<sup>60</sup>، الملاحظ على هذه المادة أنها ذكرت أشكال الهيئات الفرعية الممكن إنشاؤها من طرف المجلس ويبدو أنها واردة على سبيل الحصر، كما أن مصطلح "هيئة" مصطلح واسع مقارنة بالمصطلحين الآخرين.

كحال مجلس الأمن، يتضمن ميثاق الأمم المتحدة أحكاما تنص صراحة على إنشاء هيئات فرعية لصالح الجمعية العامة، حيث نصت المادة 22 منه: "للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها"<sup>61</sup>، الملاحظ على هذه الصيغة أنها مماثلة لصيغة المادة 29 من الميثاق، كما ينشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفقا لصيغة أقل وسعا،<sup>62</sup> "لجانا

للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه" (المادة 68).<sup>63</sup>

الملاحظ على المادة 68 السالفة الذكر أنها لم تستخدم المصطلح الواسع "فروع ثانوية" كحال المادتين السالفتين، بل استخدمت مصطلح "لجان"، أي أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ينشأ شكلا واحدا فقط من أشكال الهيئات الفرعية واستتنتت المادة الهيئة أو المقرر، كما عدت هذه المادة على سبيل المثال لا الحصر اللجان التي يمكن أن ينشئها المجلس، لأنها تركت للمجلس أيضا إمكانية إنشاء ما قد يحتاج إليه من لجان لكن للقيام بوظائفه فقط.

في الواقع، يستشف من أحكام المادة 7 فقره 2 من الميثاق أن إنشاء الهيئات الفرعية لا بد أن يتوافق مع أحكام الميثاق، "وبما أن إنشاء هذه الهيئات يضعها في الإطار القانوني للمنظمة، فمن الطبيعي أن تخضع للمبادئ التي تحكم اختصاصات المنظمة، وأن تستفيد من الامتلاء منها، لكن لا يمكنها تجاوز حدودها".<sup>64</sup>

وهكذا، حددت المادة 29 من الميثاق إمكانية إنشاء مجلس الأمن لهيئات فرعية بما يراه ضروريا من هيئات لأداء الوظائف التي خولها إياه الميثاق فقط، أي أنها لم تحدد وظائف هذه الهيئات بشكل مباشر، و"خارج هذه الوظائف، ليس هناك مكان لأي هيئة فرعية"، وعليه، نستمد من مفهوم الاختصاص الوظيفي هذا استنتاجان، أحدهما إيجابي: يمكن للهيئات الفرعية لمجلس الأمن أن تضطلع بجميع المهام الأساسية لوظائف المجلس، والآخر سلبي: لا يمكن للهيئات الفرعية أن تتحمل أي مهمة أجنبية أو غير ضرورية لهذه الوظائف،<sup>65</sup> فما هي وظائف المجلس؟ في نظام ميثاق الأمم المتحدة، تم تصور مجلس الأمن كجهاز له اختصاصات ذات طبيعة "تنفيذية" بالأساس،<sup>66</sup> وفقا للميثاق، تتعلق الوظائف والسلطات الرئيسية للمجلس بصون السلم والأمن الدوليين،<sup>67</sup> حيث تتمثل مهمته الرئيسية في العمل على تسوية المنازعات الدولية في إطار الفصل السادس من الميثاق، أو التصرف من أجل صون السلم والأمن الدوليين، بما في ذلك من خلال فرض التدابير القسرية بموجب الفصل السابع، وفي هذا السياق الأخير، فإن القصد من السلطات المعترف لها بها هو تنفيذها لفترة محدودة تجاه حالات معينة يكون فيها السلم والأمن الدوليان عرضة للخطر بهدف منع تفاقمها والسماح بتسوية الأزمة، وبالتالي فإن الأمر يتعلق بتدخلات مخصصة مقارنة بحالات الأزمات المحددة بدقة،<sup>68</sup> نتيجة لذلك، فإن القرارات التي يتخذها مجلس الأمن في هذا الصدد تتضمن بيانات إلزامية، شخصية، مؤقتة وملموسة.

وعليه، إذا أردنا معرفة قانونية إنشاء مجلس الأمن لهيئة فرعية ما لا بد من بحث ما إذا

كانت مهام هذه الهيئة تتوافق مع وظائف المجلس أم لا؟

بالنسبة للجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540 محل الدراسة، أنشأتا بموجب القرارين 1373 (2001) و1540 (2004) المتميزين بطابعهما المعياري، "وباعتماد، بهذا الشكل، بيانات إلزامية، عامة، دائمة ومجردة (لأن تطبيقها ليس محددًا بأي شكل من الأشكال، لا في الوقت، ولا في حالة معينة)، فإن مجلس الأمن فرض نفسه، لأول مرة في تاريخه، كمنشأ لمعايير عامة، ممارسا على الساحة الدولية سلطة مماثلة في جميع النواحي لتلك التي يتمتع بها المشرع في النظام القانوني الداخلي للدول"<sup>69</sup>، حيث اعتبر غالبية الفقه نص القرار 1373 "تعبيرا عن سلطة تشريعية حقيقية للمجلس"<sup>70</sup>.

اعتبر غالبية الفقه أيضا أن التشريع ليس من وظائف مجلس الأمن، حيث يعتقد الرئيس بجاوي أن "الدول المؤسسة للمنظمة لم تستثمر بأي شكل من الأشكال في دور المشرع الدولي ومنشأ المعايير الجديدة"<sup>71</sup>.

في الواقع، فإن قراءة تفسيرية للميثاق تبين أن مجلس الأمن "جهاز عمل وليس تفكير"<sup>72</sup>، ويشترك في هذا الموقف المعارض العديد من المؤلفين الآخرين الذين يعتبرون في هذا الصدد أن "الميثاق لا يوفر بأي شكل من الأشكال أساسا للسلطة التشريعية لمجلس الأمن"، وباختصار، وكما يرى البروفيسور أوليفي كورتين، "فإن المجلس يقوم بما لا يسمح له به الميثاق"<sup>73</sup>.

وعليه، بما أن التشريع ليس من وظائف مجلس الأمن، أي ليس له سلطة اتخاذ قرارات ذات طابع تشريعي، مما يعني أن القرارين 1373 و1540 اتخذًا خارج وظائفه، فإن إنشاء لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540 لأداء هذه الوظائف يعد مخالفا لأحكام الميثاق بما أنه يشكل امتدادا للتوسيع المعياري لسلطات المجلس.

أظهرت فتوى محكمة العدل الدولية لعام 1954 بشأن آثار الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي تمنح التعويض أن الجمعية العامة ليس لها أي اختصاص وفقا للميثاق يدعواها للفصل في المنازعات بين المنظمة ووكلائها وأنه عند إنشاء المحكمة لم تفوض أي اختصاص<sup>74</sup>، كذلك الأمر بالنسبة لمجلس الأمن الذي ليس له أي اختصاص بموجب الميثاق للتشريع، وأنه عند إنشاء لجنة مكافحة الإرهاب أو اللجنة 1540 لم يفوض أي اختصاص، ومادام أن الأمر كذلك وأن هاتين اللجنتين تمارسان مهامًا أجنبية عن وظائف المجلس، فهل الدول ملزمة بتنفيذ متطلباتهما؟ هذا ما سيتم معالجته في المطلب التالي.

### المطلب الثاني: تنفيذ الدول لمتطلبات لجان الرصد والمراقبة

بالنظر إلى أن مجلس الأمن ليس له اختصاص، وفقا لميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، لاتخاذ قرارات ذات طابع تشريعي على غرار القرارين 1373 و1540، وإنشاء

بموجبها لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540 اللتين تمارسان مهام خارج وظائف المجلس وهو ما يخالف نص المادة 29 من الميثاق، فإن الدول غير ملزمة في الأصل بتنفيذ القرارين السالطين والتقييد بمتطلبات اللجنتين المذكورتين، حيث أن أعضاء منظمة الأمم المتحدة غير مطالبين، وفقا للمادة 25 من الميثاق،<sup>75</sup> بقبول وتطبيق قرارات مجلس الأمن مادامت غير متوافقة مع الميثاق.

رغم ذلك، نفذت غالبية الدول الالتزامات المفروضة عليها بموجب القرارين 1373 و1540 اللذين حظيا بتطبيق عالمي، كما التزمت بمتطلبات لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540، حيث قدمت لهما تقارير تتعلق بتطبيق أحكام هذين القرارين، فما سبب ذلك؟

يرجع ذلك إلى عدة اعتبارات من بينها استناد القرارين إلى الفصل السابع من الميثاق (الخاص بتدابير الإكراه تحت طائلة فرض عقوبات قد تصل إلى حد استخدام القوّة في حالة عدم التنفيذ)، وبالتالي فإن "القرارات التي يتضمنها ملزمة قانونا للدول الأعضاء في الأمم المتحدة"،<sup>76</sup> علاوة على أن المصطلحات المستخدمة في هذين القرارين تؤكد على طابعهما الملزم.

كما أن "إثبات أن الإرهاب - في أقل مظاهره - يشكل "أحد أخطر التهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن" يسهم بوضوح في قبول الدول لتدابير المراقبة والرصد المرهقة وذات الطابع التدخلي التي تتخذها لجنة مكافحة الإرهاب أو اللجنة 1540، وهي أيضا طريقة لتبرير طلب من جميع أعضاء الأمم المتحدة بذل جهود كبيره لجعل نظامهم القانوني (سواء على مستوى الجهاز التشريعي أو على المستوى التنفيذي) في حالة امتثال للمعايير التي أقرتها لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540، حتى ولو كان هذا لا يتوافق بالضرورة، بالنسبة للعديد من هذه الدول، مع التحديات ذات الأولوية التي تواجهها".<sup>77</sup>

ما يزيد من أهمية هاتين اللجنتين أنهما ترتبطان بمجلس الأمن وتعدان أحد أجهزته الفرعية، مما يضفي على عملهما طابع الجدية ويدفع الدول إلى العمل على التقييد بما جاء بمضمون القرارين، كونهما خاضعتين للمراقبة الدائمة وملزمتين برفع تقارير تبينان فيها ما اتخذته من خطوات لتنفيذ ما جاء في القرارين.<sup>78</sup>

في حالة عدم تنفيذ الدول لالتزاماتها فإنه ليس كل عدم امتثال معاقب عليه، حيث يتم التمييز بين حالتين: فمن ناحية، هناك تمييز بين الدول التي لديها إرادة لمكافحة الإرهاب بكل الوسائل، لكن ليس لديها الأدوات اللازمة للقيام بذلك، ورغم ذلك تنسق أنشطتها مع اللجان بهدف تطبيق أحكام القرارات السارية (وهذه الحالة وجد لها مجلس الأمن حلا عن طريق تقديم المساعدة التقنية للدول التي تحتاجها) والدول التي تمتلك هذه الوسائل وتتعاون بنشاط مع اللجنة، ومن ناحية أخرى، نجد الدول المتمردة التي ليس لديها سوى إرادة محدودة لمكافحة الإرهاب، إما بإهمال التزاماتها بموجب القرار 1373 (2001)، أو بعبارة أخرى، بعدم وضع

مكافحة الإرهاب والتوسيع غير القانوني لوظائف الهيئات الفرعية التابعة لمجلس الأمن... \_\_\_\_\_

الآليات اللازمة للمكافحة، وإما بعدم التعاون النشط مع لجنة مكافحة الإرهاب وإدارتها التنفيذية واللجنة 1540 بشأن تقدمهم وتطورهم في مجال المكافحة،<sup>79</sup> وفي هذه الحالة سيكون للجنة تأثير ضئيل على هذه الدول.<sup>80</sup>

بالنسبة للحالة الثانية، يعتقد بعض المؤلفين أنه يجب التمييز بين درجة خطورة عدم الامتثال وعواقبه على الدول الأخرى، وبالتالي، إذا أدى عدم الامتثال لقرارات مجلس الأمن إلى تهديدات خطيرة، وشيكة ومباشرة، فإن الدول المتضررة ستحتفظ دائما بالحق الطبيعي في استدعاء الدفاع عن النفس الفردي، وإذا كان عدم الامتثال لأحكام القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب يؤدي إلى أخطار أقل خطورة وغير مباشرة، فإن الدول لديها، هذه المرة، التزاما بتطوير رد فعل جماعي في إطار احترام أحكام الميثاق.<sup>81</sup>

وبشكل عام، فإن تقييم لجنة مكافحة الإرهاب لسلوك الدول في مكافحة الإرهاب وامتثالهم للقرار 1373 هو محل نقد من قبل المؤلفين الذين يعتبرون أنه يتم دون معايير رسمية ودقيقة وفي غياب تعريف مقبول عموما للإرهاب، كما لا يوجد اتفاق على ردود الفعل التي يتعين اعتمادها في حالة عدم الامتثال لبعض الالتزامات الأولية، أو حتى بشأن مسألة معرفة من المخول بالتصرف في مواجهة عدم الامتثال.<sup>82</sup>

بالنسبة للجهة المخولة بالتصرف في حالة عدم الامتثال للقرار 1373، فإن لجنة مكافحة الإرهاب لا تملك سلطة قسرية خاصة، لكن يمكنها لفت انتباه مجلس الأمن إلى مثل هذه الحالات، والذي يمكنه بعد ذلك اتخاذ التدابير التي يراها مناسبة، ويمكن اتخاذ هذه التدابير على أساس الفصلين السادس والسابع من الميثاق، ومع ذلك، قبل النظر في حالات عدم الامتثال، تفضل اللجنة التركيز على قضايا بناء القدرات مع إعطاء الوقت للدول لامتلاك القوانين والمؤسسات اللازمة لتنفيذ القرار.<sup>83</sup>

### خاتمة:

في خاتمة هذا المقال، سنحاول الإجابة على التساؤلات الأساسية التي سبق طرحها في المقدمة، كما سنستعرض بعض التوصيات والنتائج المتوصل إليها:

أجازت المادة 7 فقره 2 من الميثاق إنشاء ما يُرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية، لكن اشترطت أن يتم ذلك وفقا لأحكام الميثاق، كما أكدت المادة 29 من الميثاق الخاصة بمجلس الأمن على أن المجلس يمكن أن ينشئ هيئات فرعية ولكن لأداء وظائفه فقط التي حددها الميثاق، ولا يستطيع تجاوزها وإنشاء هيئات لها مهام أجنبية عن هذه الوظائف أو غير ضرورية لأدائها، أي أن سلطاته في هذا المجال مقيدة، ولقد كرس الميثاق مفهوم الاختصاص الوظيفي ليس فقط بالنسبة لمجلس الأمن، لكن أيضا بالنسبة للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

أن مجلس الأمن يمارس، وفقا لميثاق الأمم المتحدة، اختصاصات ذات طبيعة تنفيذية بالأساس استنادا إلى دوره في حفظ السلم والأمن الدوليين، وبالتالي، فإن له أن ينشأ ما يراه ضروريا من هيئات فرعية لأداء هذه الوظائف، حيث أنشأ في هذا الصدد لجان الجزاءات وهي الشكل الكلاسيكي الذي اعتاد على إنشائه لأداء هذه الوظائف.

أن القرارين 1373 (2001) و1540 (2004) يشكلان مظهرا لسلطة جديدة لم يمارسها مجلس الأمن من قبل وهي السلطة المعيارية، التي عارض غالبية الفقه ممارسته لها على اعتبار أن التشريع ليس من اختصاصه طبقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي، وأنه عند إنشائه للجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540 لم يفوض أي اختصاص، وبالتالي فإن هاتين اللجنتين تؤديان مهاماً أجنبية عن وظائف مجلس الأمن وهو ما يخالف نص المادتين 7 فقره 2 و29 من الميثاق، باختصار، فإن إنشاء المجلس للجان الرصد والمراقبة لا يتوافق مع أحكام الميثاق، كما أن هذا التوسيع لوظائف الهيئات الفرعية التابعة للمجلس والذي تم بعد هجمات 11 سبتمبر 2001 في مجال مكافحة الإرهاب هو توسيع غير قانوني.

أن على الدول غير الأعضاء في مجلس الأمن - لاسيما تلك التي عارضت صراحة أو ضمنا إصدار المجلس للقرارين 1373 و1540 - أن تتبنى موقفا موحدا في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة - باعتبارها الجهاز الذي يضم كل الدول الأعضاء في المنظمة - يدين ممارسات المجلس فيما يخص إنشاء هذا النوع من الهيئات الفرعية ويدعو الدول الأعضاء فيه، لاسيما صاحبة حق الضيتو، إلى وقف هذه الممارسات غير القانونية وذات الخلفيات السياسية، كما يدعو الولايات المتحدة الأمريكية - التي اقترحت هذين القرارين وحرصت على تبنيهما من طرف المجلس - إلى الكف عن استخدام المجلس كوسيلة لتنفيذ استراتيجياتها السياسية.

علاوة على ذلك، على الدول غير الأعضاء في مجلس الأمن أن تفصح، في إعلان للجمعية العامة، عن رفضها التام لهذه الممارسات التي تشكل انتهاكا خطيرا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي، حتى لا تساهم بصمتها في تحويلها إلى عرف، وأن تعلن عن رفضها، استنادا للمادة 25 من الميثاق، تنفيذ القرارين 1373 و1540 والامتنال لمتطلبات لجنة مكافحة الإرهاب واللجنة 1540، بسبب أن هاتين اللجنتين تمارسان مهاماً أجنبية عن وظائف مجلس الأمن.

أن على الجمعية العامة للأمم المتحدة أن تطلب إلى محكمة العدل الدولية إقتاءها في هذه المسألة، على غرار ما حدث في عام 1954 عندما قدمت المحكمة فتوى بشأن آثار الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي تمنح التعويض.

## الهوامش:

<sup>1</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001)، الجلسة 4385، المتخذ بتاريخ 28 سبتمبر 2001.

<sup>2</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1540 (2004)، الجلسة 4956، المتخذ بتاريخ 28 أفريل 2004.

<sup>3</sup> - أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، الأمم المتحدة، سان فرانسيسكو، 26 جوان 1945.

<sup>4</sup> - "كاللجنة المكلفة بالتحقيق في الحوادث التي وقعت على طول الحدود اليونانية، المجموعة الفرعية التابعة للجنة المكلفة بالتحقيق في الحوادث التي وقعت على طول الحدود اليونانية ولجنة المساعي الحميدة بشأن المسألة الإندونيسية."

*Samar Yassine, Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme, Thèse, Droit public, Université de Montpellier 1 et Université Libanaise, 2011, p.238.*

<sup>5</sup> - *Ibid. pp. 238-239.*

<sup>6</sup> - *Ibid. p. 239.*

<sup>7</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001)، مرجع سابق.

<sup>8</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1540 (2004)، مرجع سابق.

<sup>9</sup> - *Samar Yassine, op.cit. p. 239.*

<sup>10</sup> - أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>11</sup> - تنص المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء "الأمم المتحدة" تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وحقا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية."

<sup>12</sup> - تنص المادة 42 من الميثاق على أنه: "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصار والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء "الأمم المتحدة"."

<sup>13</sup> - "تعددت أشكال جزاءات مجلس الأمن في إطار السعي لتحقيق مجموعة متنوعة من الأهداف. وتتنوع التدابير بين جزاءات اقتصادية وتجارية شاملة وأخرى أكثر تحديدا مثل حظر الأسلحة ومنع السفر وفرض قيود مالية أو قيود على السلع. ويطبق مجلس الأمن عقوبات لدعم التحولات السياسية، وردع التغييرات غير الدستورية، وتقييد الإرهاب، وحماية حقوق الإنسان، وتعزيز عدم الانتشار النووي." الأمم المتحدة، "عرض عام للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن"، تاريخ وزمن الإطلاع: 2020/02/24، الرابط الإلكتروني:

<https://www.un.org/securitycouncil/ar/sanctions/information>

<sup>14</sup> - *Samar Yassine, op.cit. pp. 240- 241.*

<sup>15</sup> - الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>16</sup> - *Samar Yassine, op.cit. p. 241.*

<sup>17</sup> - الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>18</sup> - Samar Yassine, *op.cit.* p. 241.

<sup>19</sup> - " في 26 جوان 1995، بينما كان في طريقه إلى العاصمة الإثيوبية أديس أبابا لحضور قمة منظمة الوحدة الإفريقية، تعرض الرئيس المصري حسني مبارك لإحاطة اغتيال، ولقد تم إلقاء اللوم في هذا العمل الإرهابي على إحدى الجماعات الإسلامية الرئيسية في مصر وهي الجماعة الإسلامية، ولقد اتهمت إثيوبيا ومصر الحكومة السودانية بالتواطؤ. حيث قيل إن الأفراد الثلاثة المشتبه في ارتكابهم هذا العمل الإرهابي قد لجأوا إلى السودان." Adriano Mendy, *La lutte contre le terrorisme en droit international, Thèse, Droit, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008, p. 184.* وفي عام 1996، اتخذ مجلس الأمن تدابير قسرية ضد السودان في أعقاب رفض هذه الدولة تسليم مرتكبي هذا العمل إلى مصر.

Pierre Klein, *Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme: dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ?, Revue québécoise de droit international, H-P (Hors-série), Avril 2007, p. 137.*

لكن، لم يقرر مجلس الأمن إنشاء لجنة جزاءات.

Jean-Christophe Martin, *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.514.*

ولقد اعتبر مجلس الأمن في قراره 1070 (1996) الذي اتخذ في إطار الفصل السابع من الميثاق، أن عدم امتثال حكومة السودان لطلبات المجلس يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. أنظر: قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1070 (1996)، الجلسة 3690، المتخذ بتاريخ 16 أوت 1996.

<sup>20</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, pp. 241, 242.

<sup>21</sup> - أنظر: قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1267 (1999)، الجلسة 4051، المتخذ بتاريخ 15 أكتوبر 1999.

<sup>22</sup> - Samar Yassine, *op.cit.* pp. 13, 247.

وفقا لديباجة القرار 1267 (1999)، يشمل قرار الاتهام الصادر عن الولايات المتحدة الأمريكية ضد أسامة بن لادن ورفاقه، في جملة أمور، تفجير سفارتي الولايات المتحدة في نيروبي بكينيا وفي دار السلام بتانزانيا في 7 أوت 1998، والتآمر لقتل مواطنين أمريكيين خارج الولايات المتحدة، وعلى هذا الأساس، طلبت الولايات المتحدة الأمريكية من الطالبان تسليم أسامة بن لادن ورفاقه لتقديهم إلى المحاكمة (S/1999/1021)، لكن الطالبان رفضت ذلك، ولقد قرر مجلس الأمن في ديباجة القرار 1267 (1999) "أن عدم استجابة سلطات الطالبان للمطالب الواردة في الفقرة 13 من القرار 1214 (1998) يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين". أنظر: قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1267 (1999)، مرجع سابق.

<sup>23</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, pp. 241, 247.

<sup>24</sup> - *Ibid.* p. 241. Voir aussi: Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 281.

<sup>25</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, p. 239.

<sup>26</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001)، مرجع سابق.

<sup>27</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, p. 239.

<sup>28</sup> - Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Programme de formation juridique contre le terrorisme: Module 2: Cadre juridique universel contre le terrorisme, Nations Unies, Vienne, 2018, Site web:*

[https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/French\\_Module\\_2.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/French_Module_2.pdf)  
(consulté le: 23/05/2019), p. 19.

<sup>29</sup> - Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 204.

<sup>30</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001)، مرجع سابق.

<sup>31</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, p. 271.

<sup>32</sup> - *Ibid.*, p. 281.

<sup>33</sup> - Jean Christophe Martin, *op.cit.*, p. 346.

<sup>34</sup> - *Ibid.*, p. 345.

<sup>35</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, p. 271.

<sup>36</sup> - Adriano Mendy, *op.cit.*, pp. 204, 205.

أنظر أيضا: مصطفى العاني، دول الخليج: التقارير المقدمة إلى لجان مكافحة الإرهاب: مجلس الأمن الدولي، مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2006، ص 27.

<sup>37</sup> - مصطفى العاني، مرجع سابق، ص 17.

<sup>38</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, p. 272.

<sup>39</sup> - Gehr Walter, *Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, Actualité et Droit International, Janvier 2003, Site web: http://www.ridi.org/adi/articles/2003/200301geh.htm* (consulté le: 02/12/2019), p. 2.

<sup>40</sup> - Jean Christophe Martin, *op.cit.*, pp. 345, 346. Voir aussi: Adriano Mendy, *op.cit.*, p. 207.

<sup>41</sup> - Gehr Walter, *op.cit.*, p. 2.

<sup>42</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, p. 271.

<sup>43</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1540 (2004)، مرجع سابق.

<sup>44</sup> - Jean Christophe Martin, *op.cit.*, p. 347.

<sup>45</sup> - Quentin Michel, *Le contrôle des échanges internationaux nucléaires: le difficile équilibre entre le développement du commerce et la lutte contre la non-prolifération des armes nucléaires, Affaires juridiques, Agence pour L'énergie nucléaire (NEA) et Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), 2010, p. 326.*

<sup>46</sup> - Fatma Raach, *La compétence externe du Conseil de sécurité ou les forces nouvelles du droit international, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XI, 2011, p. 420.*

<sup>47</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1540 (2004)، مرجع سابق.

<sup>48</sup> - مصطفى العاني، مرجع سابق، ص 18.

<sup>49</sup> - أنظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1540 (2004)، مرجع سابق.

<sup>50</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, pp. 248, 249.

<sup>51</sup> - *Ibid.*, pp. 236, 237.

<sup>52</sup> - أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>53</sup> - Samar Yassine, *op.cit.*, pp. 236, 237.

<sup>54</sup> - *Ibid.*, p. 237.

<sup>55</sup> - Paul Reuter, *Les organes subsidiaires des organisations internationales*, in *Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, pp. 418, 419.

<sup>56</sup> - Samar Yassine, *op.cit*, p. 237.

<sup>57</sup> - *Idem*.

<sup>58</sup> - أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>59</sup> - Samar Yassine, *op.cit*, p. 237.

<sup>60</sup> - النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن المعتمد من طرف المجلس في جلسته الأولى والمعدل في جلساته اللاحقة، الأمم المتحدة، نيويورك، 1983.

<sup>61</sup> - أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>62</sup> - Paul Reuter, *op.cit*, pp. 416- 417.

<sup>63</sup> - أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>64</sup> - Paul Reuter, *op.cit*, p. 426.

<sup>65</sup> - *Ibid*. p. 429.

<sup>66</sup> - Pierre Klein, *op.cit*, p. 135.

<sup>67</sup> - *Office des Nations Unies contre la drogue et le crime*, *op.cit*, p. 39.

<sup>68</sup> - Pierre Klein, *op.cit*, p. 135.

<sup>69</sup> - *Ibid*. p. 138.

<sup>70</sup> - Samar Yassine, *op.cit*, p. 102.

<sup>71</sup> - *Ibid*. pp.137, 108, 109.

<sup>72</sup> - Fatma Raach, *op.cit*, p. 413.

<sup>73</sup> - Samar Yassine, *op.cit*, p. 137. Voir aussi: Adriano Mendy, *op.cit*, p. 201. Jean-Christophe Martin, *op.cit*, p. 108.

<sup>74</sup> - Paul Reuter, *op.cit*, pp. 431, 432.

<sup>75</sup> - للإطلاع على نص المادة المذكورة أنظر: ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق.

<sup>76</sup> - Gehr Walter, *op.cit*, p. 1.

<sup>77</sup> - Pierre Klein, *op.cit*, p. 145.

<sup>78</sup> - علي يوسف الشكري، الإرهاب الدولي في ظل النظام العالمي الجديد، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، 2007، ص ص 211، 212.

<sup>79</sup> - Samar Yassine, *op.cit*, p. 287.

<sup>80</sup> - Jean Christophe Martin, *op.cit*, p. 346.

<sup>81</sup> - Samar Yassine, *op.cit*, pp. 279, 280.

<sup>82</sup> - *Ibid*. pp. 287, 279.

<sup>83</sup> - Gehr Walter, *op.cit*, p. 3.

