

القانون الدولي الإنساني والعمل الإنساني القائم على المبادئ ومكافحة الإرهاب والجزاءات: بعض وجهات النظر المطروحة بشأن مسائل معينة

تريستان فيرارو*

يشغل الدكتور تريستان فيرارو منصب كبير المستشارين
القانونيين في الشعبة القانونية باللجنة الدولية في جنيف.
البريد الإلكتروني: tferraro@icrc.org

ملخص

عمل المجتمع الدولي في السنوات الأخيرة على مواجهة الخطر الجسيم والامتنامي للإرهاب، بسبل منها استحداث تدابير جديدة لمكافحة الإرهاب وتشديد التدابير القائمة. وتتخذ هذه التدابير أشكالاً عديدة، منها فرض جزاءات دولية وإقليمية ومحلية على الأفراد والجماعات والكيانات الأخرى. وتسعى هذه الجهود إلى تحقيق الهدفين المشروعين للأمن والسلام الدوليين - وهما عنصران يقوضهما الإرهاب ويتعارض معهما - إلا أن هذه الجهود انطوت، في الوقت نفسه، على بعض التداخل والخلط بين القانون الدولي الإنساني من ناحية، والإطار القانوني والسياساتي الذي تستند إليه نظم مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات من ناحية أخرى، لا سيما عندما ينطبق كلاهما على العمل الإنساني القائم على المبادئ ويؤثر عليه. ويسلط المقال الضوء على هذا الموضوع باعتباره من المجالات التي تعاني من التداخل والخلط. فهو يتناول بالدراسة أولاً انطباق القانون الدولي الإنساني على تدابير وعمليات مكافحة الإرهاب. ومن ثم يعالج مسألة التطبيق المشترك للقانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات، من منطلق الحفاظ على القانون الدولي الإنساني دون عرقلة

* نشر المؤلف نسخة سابقة من هذا المقال تحت عنوان "انطباق القانون الدولي الإنساني وتطبيقه على الحرب السيبرانية"، في المجلة الصينية للقانون الدولي، المجلد 32، العدد 4، 2019. وقد طرأت على 1هـ تحديثات مهمة واتسع نطاقه إلى حد كبير تمهيداً لنشره في هذا العدد من المجلة الدولية. وقد كتب المؤلف هذا المقال بصفته الشخصية وهو لا يعبر بالضرورة عن آراء اللجنة الدولية.

تدابير مكافحة الإرهاب والأهداف التي تسعى هذه التدابير إلى تحقيقها. ثم يتدارس المقال المسائل القانونية التي تظهر عندما تؤثر نظم الجزاءات وتدابير مكافحة الإرهاب على الأنشطة المقررة بموجب القانون الدولي الإنساني والأنشطة المشمولة بحماية القانون الدولي الإنساني التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة. وفي نهاية المطاف، يحلل المقال آخر التطورات ويقدم مقترحات تهدف إلى الحفاظ على حيز للعمل الإنساني الفعال في الحالات التي ينطبق فيها القانون الدولي الإنساني والأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات في الوقت نفسه.

الكلمات الرئيسية: مكافحة الإرهاب، الجزاءات، القانون الدولي الإنساني، انطباق القانون الدولي الإنساني، تصنيف النزاع المسلح، التطبيق المشترك، بند استثناء القانون الدولي الإنساني، منظمة إنسانية غير متحيزة، الاستثناء لأسباب إنسانية.

.....

مقدمة

شهدت السنوات الأخيرة تضاعف عدد النزاعات المسلحة التي تشارك فيها جماعات مسلحة من غير الدول تصنفها الدول والمنظمات الدولية على أنها جماعات إرهابية. وجاء رد فعل الدول والمنظمات الدولية تجاه هذه الحالة متمثلاً في تشديد تدابير مكافحة الإرهاب الحالية واستحداث تدابير جديدة، فضلاً عن تنفيذ عدد متزايد من عمليات مكافحة الإرهاب، منها عمليات خارج نطاق الحدود الإقليمية. كما زاد لجوء الدول والمنظمات الدولية إلى الجزاءات - المفروضة على المستويات الدولي والإقليمي والمحلي - بوصفها من تدابير التصدي الرامية إلى تغيير سلوك الأفراد والكيانات، وتمتد أحياناً لتشمل سلطات الدولة التي يُنظر إليها على أنها قد تُعرض للخطر المصالح السياسية أو الأمنية للسلطة القائمة بفرض الجزاءات.

وعند مواجهة الإرهاب، ليس ثمة شك في أن قيام الدول والمنظمات الدولية باتخاذ إجراءات للتصدي أمر مشروع وضروري لضمان أمنها، وفي حالة الدول، ضمان أمن الخاضعين لولايتها، وكذلك من أجل استعادة السلم والأمن الدوليين. والإرهاب ينافي المبدأ الأساسي للإنسانية، ويتعارض مع المبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني وأهدافه المحورية.

وقد تتخذ جهود مكافحة الإرهاب أشكالاً شتى. فقد اعتُمدت تدابير مكافحة الإرهاب، وتولت القوات المسلحة التابعة للدول تنفيذ عمليات مكافحة الإرهاب - منفردة أو من خلال تحالفات أو في إطار منظمة دولية - باستخدام وسائل وأساليب القتال ضد الجماعات المسلحة من غير الدول في الشرق الأوسط، وجنوب آسيا وجنوب شرق آسيا، ومنطقة الساحل، وحوض بحيرة تشاد، وشرق أفريقيا، على سبيل المثال. وقد تتخذ مكافحة الإرهاب في الواقع شكل نزاع مسلح، وتتمتع بعض الجماعات بالقدر الكافي من التسليح والموارد، وتُظهر مستويات من التنظيم تكفي لتنفيذ عمليات مسلحة متواصلة ومنسقة، وهو ما يؤدي إلى تصعيد العنف إلى درجة قد يصعب على السلطات المعنية كبحها. وأدت هذه التطورات والتكيف المستمر لتدابير مكافحة الإرهاب مع التهديد المتطور الذي يشكله الإرهاب الدولي إلى زيادة التركيز على العلاقة بين لوائح مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني، وكلاهما منطبق في الوقت نفسه في هذه الظروف، وهو الأمر الذي أثار مجموعة من المسائل القانونية.

أما الخطاب المتعلق بمكافحة الإرهاب في المحافل المحلية والدولية فلم ييسر تقديم إجابات على المسائل التي تثيرها هذه العلاقة. بل على العكس من ذلك، أسهم إسهامًا كبيرًا في طمس الخطوط الفاصلة بين النزاع المسلح والإرهاب، مع ما قد يخلفه ذلك من آثار سلبية على القانون الدولي الإنساني وعلى العمل الإنساني القائم على المبادئ.

ومن المهم في هذ الصدد، توضيح العلاقات بين النزاع المسلح والإرهاب، وبين القانون الدولي الإنساني والإطار القانوني لمكافحة الإرهاب/الجزاءات، ومعالجة المفاهيم الخاطئة المحيطة بالعلاقة بين النزاع المسلح والإرهاب. وثمة حاجة إلى توضيح الفكرة الخاطئة التي تتردد ومفادها أن القانون الدولي الإنساني لا ينطبق على مكافحة الإرهاب، أو أنه لا يجوز تقديم استجابة كافية للتصدي للتهديدات الصادرة عن أفراد أو جماعات مسلحة تصنف على أنها إرهابية. ومن الضروري أيضًا التصدي للآثار السلبية التي تخلفها تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات على أعمال المنظمات الإنسانية غير المتحيزة مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية)، بهدف الحفاظ على حيز إنساني أساسي في حالات النزاع المسلح.

يهدف هذا المقال إلى دراسة بعض التحديات القانونية المتعلقة بالعلاقات بين القانون الدولي الإنساني، والعمل الإنساني القائم على المبادئ، والإطار القانوني لمكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات. فهو يتناول أولاً المسألة الأساسية التي يتكرر طرحها وتتعلق بانطباق القانون الدولي الإنساني على عمليات مكافحة الإرهاب. ثم يعالج المسألة الملحة المتعلقة بالتطبيق المشترك للقانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب، بهدف الحفاظ على سلامة القانون الدولي الإنساني والغرض منه مع عدم عرقلة أهداف مكافحة الإرهاب. ثم يتناول المقال بالدراسة المسائل القانونية التي تظهر عندما تؤثر تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات على الأنشطة المقررة بموجب القانون الدولي الإنساني والأنشطة المشمولة بحماية القانون الدولي الإنساني التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة. وفي نهاية المطاف، يحلل التطورات الأخيرة على المستويات الدولي والإقليمي والمحلي- في ضوء قواعد القانون الدولي الإنساني ذات الصلة- ويقدم مقترحات تهدف إلى الحفاظ على حيز للعمل الإنساني الفعال في الظروف التي ينطبق فيها القانون الدولي الإنساني والأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات في الوقت نفسه.

انطباق القانون الدولي الإنساني على مكافحة الإرهاب¹

مسألة تحديد إمكانية مشاركة كيانات مصنفة على أنها إرهابية كطرف في نزاع مسلح ليست بالمسألة الجديدة- فقد ظهرت بأشكال مختلفة على مر السنين- كما أنها ليست مجرد ممارسة نظرية. بل هي مسألة تترتب عليها عواقب عملية وقانونية شديدة الواقعية.

وقد اتبعت الدول نهجًا مختلفة لتصنيف حالات العنف الإرهابي. فعندما تتعرض الحكومات للتهديد من جراء صعود نجم المعارضة المسلحة المنظمة، يلاحظ المرء اتجاه بعض سلطات الدولة إلى تصنيف أي عمل عنيف ترتكبه جماعات مسلحة من غير الدول على أنه عمل ذو طابع "إرهابي" محض ومن ثم فهو بالضرورة مخالف للقانون، ولو لم تكن هذه الأفعال محظورة

1 يقتصر هذا الجزء على تناول مسائل قانونية معينة حديثة تتعلق بمكافحة الإرهاب. ويركز هذا القسم أيضًا على حالات النزاع المسلح غير الدولي لأنها تشكل السياق السائد الذي تشارك فيه جماعات مسلحة من غير الدول مصنفة على أنها إرهابية.

موجب القانون الدولي الإنساني في الحالات التي ينطبق فيها.² وفي الوقت نفسه، تخشى الدول من أن يؤدي الاعتراف بوجود نزاع مسلح إلى إضفاء الشرعية على "الإرهابيين"، وهو شعور لا يزال حاضراً اليوم كما كان دائماً. ويستمر هذا الشعور بالقلق رغم قواعد القانون الدولي الإنساني (ولا سيما المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949) التي تقر صراحة بأن انطباقها لا يمنح أي شرعية للجماعات المسلحة ولا يعدل المركز القانوني لتلك الجماعات بموجب القانون الدولي.³ ومن نتائج هذه الحالة أن بعض الدول تنكر أن الجماعات المسلحة من غير الدول المصنفة على إنها "إرهابية" يمكن أن تكون طرفاً في نزاع مسلح وفقاً للقانون الدولي الإنساني،⁴ أو أن المواجهة المسلحة مع هذه الجماعات قد تصل حتى إلى حد النزاع المسلح. ويؤدي هذا الخطاب إلى التشكيك في إمكانية تطبيق القانون الدولي الإنساني على مكافحة الإرهاب. ومن ناحية أخرى، فإن هذا الرأي ليس محل اتفاق جميع الأطراف المعنية. فالكثير منها يقر بأن القانون الدولي الإنساني يمكن أن ينطبق على أنشطتها في مجال مكافحة الإرهاب ويمكن أن يُعتد به بخصوص هذه الأنشطة وذلك عند استيفاء شروط انطباقه، وتعتزف بأن الجماعات المصنفة على أنها إرهابية يمكن أن تكون أطرافاً في نزاع مسلح.⁵

في الواقع، يتعارض مع القانون الدولي الإنساني نزاع مركز المحارب عن الجماعات المسلحة من غير الدول لمجرد أنها مصنفة على أنها "إرهابية" بموجب لوائح مكافحة الإرهاب أو لأنها مدرجة على قوائم الجزاءات الدولية أو الإقليمية أو المحلية. بل إن القانون الدولي الإنساني يلتزم الحباد إزاء الأوصاف والمسميات التي تطلق على الأطراف في نزاع مسلح. فهو لا يعترف بأي فئات قانونية

2 انظر على سبيل المثال:

UK Supreme Court (UKSC), *Regina v. Mohammed Gul*, 2013 UKSC 64, 25 October 2013, paras 48–49 (affirming England and Wales Court of Appeal, *Regina v. Mohammed Gul*, 2012).

وللاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر:

Kimberley N. Trapp, "The Interaction of the International Terrorism Suppression regime and IHL in Domestic Criminal Prosecutions: The UK Experience", in Derek Jinks, Jackson N. Maogoto and Solon Solomon (eds), *Applying International Humanitarian Law in Judicial and Quasi-Judicial Bodies*, TMC Asser Press, The Hague, 2014.

US Department of Defense (DoD), *Law of War Manual*, 2015, para. 3.3.1.1.

3 انظر على سبيل المثال:

Rogier Bartels, "When Do Terrorist Organizations Qualify as 'Parties to an Armed Conflict' under IHL?", *Military Law and Law of War Review*, Vol. 56, No. 2, 2018.

وانظر أيضاً: دعاوى قضائية منظورة مؤخراً في بلجيكا قررت أن الجماعات المسلحة من غير الدول مثل داعش وجبهة النصرة لا تُصنف على أنها أطراف في نزاع مسلح في إطار القانون الدولي الإنساني، على سبيل المثال:

Court of Appeal of Antwerp, *The Prosecutor v. FB et al. (Sharia4Belgium)*, Judgment No. C/101/2016, 27 January 2016, pp. 53–54.

للاطلاع على تحليل لهذه الدعاوى القضائية، انظر:

Vaios Koutroulis, "How Have the Belgian Courts Dealt with the Interplay between IHL and Counter-Terrorism Offences?", in Stéphane Kolanowski (ed.), *Proceedings of the Bruges Colloquium: Terrorism, Counter-Terrorism and International Humanitarian Law*, No. 47, College of Europe and ICRC, 2017.

5 انظر على سبيل المثال:

Claire Landais, "Legal Challenges in Fighting Armed Groups Extraterritorially", in S. Kolanowski (ed.),

الحاشية 4 أعلاه. وانظر أيضاً:

Israel High Court of Justice, *Public Committee against Torture v. Israel*, HCJ 769/02, 14 December 2006, para. 21; UK Ministry of Defence (MoD), *The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict*, UK JSP 383, 2004, para. 1.33.4.

محددة أو نظام خاص يحكم الأفراد أو الجماعات المصنفة على أنها إرهابية أو المدرجة على قوائم الجزاءات.⁶ والقانون الدولي الإنساني ينطبق بغض النظر عما إذا كانت الأفعال التي تستدعي تطبيقه مشروعة أم غير مشروعة أو حتى توصف بأنها "إرهابية".⁷ والقانون الدولي الإنساني ينطبق على الأفراد والجماعات التي تظهر في عمليات مكافحة الإرهاب أو قوائم الجزاءات، وينطبق أيضاً على الأطراف المتحاربة بالمعنى التقليدي لها. ومن ثم، فمن المسلم به أن مجرد وصف العنف المسلح على أنه "إرهابي" - في الخطاب السياسي أو بموجب قواعد قانونية خارج نطاق القانون الدولي الإنساني- لا يعني أنه ينبغي أن يصنف على أنه نزاع مسلح. فهذا النوع من العنف قد يتجاوز حد النزاع المسلح ويستدعي تطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني.

تصنيف الحالات المرتبطة بالإرهاب على أنها نزاعات مسلحة بموجب القانون الدولي الإنساني

يجب التحلي بالموضوعية عند تقرير ما إذا كان عمل من أعمال العنف المسلح سيؤدي إلى تطبيق القانون الدولي الإنساني، وأن يستند هذا القرار فقط إلى الحقائق القائمة على أرض الواقع، وفقاً للمعايير التقليدية للنزاع المسلح المستمدة من قواعد القانون الدولي الإنساني، بغض النظر عن أي تسمية معينة تلحق بمن يتورطون في ارتكاب العنف. ويتجسد هذا الرأي في قرارات الهيئات القضائية الدولية،⁸ ويظهر في الأدلة العسكرية،⁹ ويحظى بتأييد واسع النطاق في المؤلفات الأكاديمية.¹⁰ ونتيجة لذلك، إذا أُشِرنا إلى تورط جماعات مسلحة من غير الدول مصنفة على أنها إرهابية في العنف المسلح وتدابير مكافحة الإرهاب العديدة المتخذة ضدها على الصعيدين المحلي والدولي، فسيُتَبَن لنا ضرورة تطبيق نهج يتناول كل حالة على حدة لتحليل وتصنيف حالات العنف وفقاً للقانون. ويرى المؤلف أن مكافحة الإرهاب قد تؤدي إلى تصنيف حالات على أنها نزاعات مسلحة دولية، أو نزاعات مسلحة غير دولية، أو حالات نزاع مسلح ذات تصنيف مزدوج. أما الحالات التي يشارك فيها أفراد أو جماعات مصنفة على أنها إرهابية وتقع دون حد النزاع المسلح فلا تخضع للقانون الدولي الإنساني.¹¹

6 انظر: اللجنة الدولية، القانون الدولي الإنساني وتحديات النزاعات المسلحة المعاصرة، المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، 2019 (تقرير التحديات لعام 2019)، الصفحتان 61-62.

7 الحاشية 4 أعلاه، الصفحة 55. Marco Sassòli, "Legal Qualification of the Fight against Terrorism", in S. Kolanowski (ed.),

8 International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), *The Prosecutor v. Bošković*, Case No. IT-04-82-T, Judgment (Trial Chamber II), 10 July 2008, para. 174; International Criminal Tribunal for Rwanda, *The Prosecutor v. Rutaganda*, Case No. ICTR-96-3-T, Judgment (Trial Chamber I), 6 December 1999, para. 92; International Criminal Court (ICC), *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment (Trial Chamber), 14 March 2012, paras 533 ff.; ICC, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision Pursuant to Art. 61 (7) (a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor (Pre-Trial Chamber), 15 June 2009, paras 220 ff.

9 Australian Defence Force, Law of Armed Conflict, Executive Series, ADDP 06.4, 11 May 2006, para. 3.5; MoD الحاشية 5 أعلاه، الفقرة 1-3-3.

10 Robert Kolb and Richard Hyde, *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*, Hart, Oxford, 2008, pp. 75-76; Geoffrey S. Corn et al., *The Law of Armed Conflict: An Operational Approach*, Wolters Kluwer Law & Business, New York, 2012, pp. 72, 80; International Law Association, Committee on the Use of Force, Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law, 74th Conference of the International Law Association, The Hague, 2010, pp. 4, 28-33.

11 تقرير التحديات لعام 2019، الحاشية 6 أعلاه، الصفحتان 58-59؛ DoD، الحاشية 3 أعلاه، الفقرة 1.1.17.

وتجدر الإشارة عمومًا إلى أن النزاعات المسلحة التي تشارك فيها جماعات مسلحة من غير الدول تُصنف على أنها إرهابية هي في الغالب ذات طابع غير دولي.¹² ويجب بطبيعة الحال استيفاء الشرطين القانونيين لهذه النزاعات المسلحة: وجود طرفين (على الأقل) - منهما جماعات مسلحة من غير الدول - يتمتعان بدرجة كافية من التنظيم ويشاركان في مواجهة مسلحة ذات درجة كافية من الشدة.¹³ وفي حالة استيفاء هذين المعيارين، يصل العنف المرتبط بالإرهاب إلى حد النزاع المسلح غير الدولي.¹⁴

من المثير للاهتمام، أن موضوع الإرهاب حاضر في قرارات المحاكم الدولية التي تتناول تصنيف النزاعات. أولًا، استخدمت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة معياري الشدة والتنظيم لتمييز النزاع المسلح "عن أعمال اللصوصية أو أعمال التمرد غير المنظمة والقصيرة الأجل أو الأنشطة الإرهابية".¹⁵ ولا ينبغي أن تفسر هذه العبارة على أنها تعني أن الأنشطة الإرهابية لا يمكن أن تؤدي إلى نزاع مسلح أو لا يمكن أن تكون متصلة بها؛ فهي تؤكد فقط على أن الأعمال الإرهابية غير المنظمة أو المتفرقة أو المعزولة في حد ذاتها لا يمكن أن تصل إلى حد النزاعات المسلحة غير الدولية بموجب القانون الدولي الإنساني. وقد أوضحت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة - في قضية "بوشكوسي" - أن الأعمال الإرهابية يمكن أن تدخل في تقييم شرط الشدة:

12 لا يمكن من ناحية أخرى تجاهل إمكانية أن تقضي مكافحة الإرهاب إلى حالة نزاع مسلح دولي. ففي الواقع، من الناحية النظرية، قد تعمل جماعة مسلحة من غير الدول مصنفة على أنها إرهابية تحت السيطرة الشاملة لدولة، مما يجعلها جهازًا فرعيًا تابعًا لتلك الدولة، وهو ما يحول من ثم ما كان في البداية نزاعًا مسلحًا غير دولي إلى نزاع مسلح دولي. انظر:

Jean Pictet (ed.), *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949, Vol. 1: Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, ICRC, Geneva, 1952 (1952 Commentary on GC I), common Art. 2, paras 265-273;

ولتطبيق هذا النهج على مكافحة الإرهاب، انظر: M. Sassòli، الحاشية 7 أعلاه، الصفحة 49. وقد يتصور المرء أيضًا حالة تحوّل فيها جماعة مسلحة من غير الدول مصنفة على أنها إرهابية إلى طرف في نزاع مسلح دولي - على سبيل المثال، إذا أصبحت الجماعة المذكورة الحكومة الفعلية لدولة ما أو كانت تخوض كفاحًا فعالاً ضد الهيمنة الاستعمارية أو الاحتلال الأجنبي أو الأنظمة العنصرية في إطار ممارسة حق تقرير المصير المنصوص عليه في المادة 1 (4) من البروتوكول الإضافي الأول. انظر: R. Bartels، الحاشية 4 أعلاه. وقد يبدأ نزاع مسلح دولي أيضًا بسبب عمليات عسكرية تنفذها دولة أو تحالف من الدول ضد جماعة مسلحة من غير الدول مصنفة على أنها إرهابية في إقليم دولة أخرى دون موافقة هذه الدولة الأخيرة. وفي هذه الحالة، ترى اللجنة الدولية أن شرارة نزاع مسلح دولي تندلع بين الدولة (الدول) المتدخله ودولة الإقليم بالتزامن مع النزاع المسلح غير الدولي القائم بين الدولة المتدخله والجماعة المسلحة من غير الدول. انظر: 1952 Commentary on GC I، الحاشية 12 أعلاه، المادة 2 المشتركة، الفقرات 261-263؛ وانظر:

Vaios Koutroulis، "The Fight against Islamic State and Jus in Bello"، *Leiden Journal of International Law*, Vol. 29, No. 3, 2016, pp. 836-841.

13 ICTY، *The Prosecutor v. Duško Tadić*، Case No. IT-94-1، Judgment (Trial Chamber II)، 7 May 1997، para. 562؛ ICTY، *The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al.*، Case No. IT-04-84-T، 3 April 2008، paras 49، 60.

انظر أيضًا: 1952 Commentary on GC I، الحاشية 12 أعلاه، المادة 3 المشتركة، الفقرات 421-437. للاطلاع على تحليل تفصيلي للشرط القانوني التي تحدد وجود نزاع مسلح غير دولي. وانظر أيضًا:

Ben Saul، "Terrorism and IHL"، in Ben Saul (ed.)، *Research Handbook on International Law and Terrorism*، Edward Elgar، Cheltenham، 2020، pp. 210-211.

14 من المهم التأكيد على أن تقرير ما إذا كانت جماعة مسلحة من غير الدول مصنفة على أنها إرهابية تتمتع به القدر الكافي من التنظيم في إطار القانون الدولي الإنساني، لا يشترط أن تستوفي الجماعة نفس مستوى التنظيم الذي تتمتع به القوات المسلحة التابعة للدولة. فقد ذكرت محاكم دولية أن وجود هيكل قيادة محدود نوعًا ما سيكفي في هذا الصدد، شريطة أن يكون الطرف من غير الدول في النزاع المسلح غير الدولي قادرًا على تنفيذ عمليات عسكرية منسقة ضد العدو باستخدام وسائل وأساليب القتال العسكرية (ICTY، *The Prosecutor v. Haradinaj et al.*، Judgment (Trial Chamber)، 2008، para. 89).

والعوامل المختلفة المبنية في الاجتهادات القضائية للمحاكم من أجل تقييم معيار التنظيم هي عوامل إرشادية فقط وليس من الضروري استيفائها جميعًا.

15 انظر: ICTY، *Tadić*، الحاشية 13 أعلاه (التوكيد مضاف).

قد لا تصل الأعمال الإرهابية المتفرقة إلى حد النزاع المسلح، ولكن عندما يكون هناك عنف طويل الأجل من هذا النوع، لا سيما عندما تستلزم هذه الأعمال مشاركة القوات المسلحة في الأعمال العدائية، فإن هذه الأعمال تكون وثيقة الصلة بتقييم مستوى الشدة لتحديد وجود نزاع مسلح.¹⁶

يمكن أن نستدل من ذلك على أن العبرة في تصنيف النزاع ليست الطابع الإرهابي للأعمال محل النظر، بل بالأحرى ما إذا كانت هذه الأعمال جزءاً من عمليات عسكرية منسقة تستخدم فيها وسائل وأساليب القتال.¹⁷ وكما أوضح بن شول وحالفه التوفيق في ذلك، فإن "النشاط الإرهابي ... قد يكون له طابع قانوني مزدوج بوصفه جريمة ونزاعاً؛ ولا تعارض بين الفئتين (فضلاً عن النهج القانونية لمكافحةهما)".¹⁸

وترى المحاكم أن الأعمال الإرهابية التي ترتكبها جماعات مسلحة من غير الدول ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار لأغراض تقرير وجود نزاع مسلح غير دولي، وهذا يؤيد الفكرة التي مفادها أن الجماعات المصنفة على أنها إرهابية قد تصبح طرفاً في نزاع مسلح. وسيكون من قبيل مخالفة المنطق أن تؤخذ هذه الأعمال في الحسبان عند تقرير وجود نزاع ثم نزع مركز المحارب عن هذه الجماعات استناداً إلى الأعمال نفسها. وسواء صُنفت هذه الجماعات من الناحية القانونية أو السياسية على أنها إرهابية، فإن القانون الدولي الإنساني يرى أن ذلك لا تأثير له على تقرير وجود نزاع مسلح أو مشاركة جماعة في ذلك النزاع على أنها من الأطراف المتحاربة.¹⁹ بالإضافة إلى ذلك، فإن غرض أطراف النزاع المسلح ودوافعها، الدول وغير الدول على حد سواء، لا يشكل جزءاً من معادلة تصنيف النزاع بموجب القانون الدولي الإنساني.²⁰

التحالفات في السياقات المتصلة بالإرهاب: النهج القائمة على التجميع والدعم

في أغلب الأحوال، تخوض التحالفات نزاعات مسلحة تشارك فيها جماعات مصنفة على أنها إرهابية أو مدرجة على قائمة الجزاءات، ويقترن ذلك بانضمام عدد من الدول والجماعات المسلحة إلى صفوف الجانبين. وتحديد الإطار القانوني المنطبق في هذه الحالات مسألة معقدة، لأنه من الصعب في أغلب الأحوال فهم هيكل شتى الجهات الفاعلة المشاركة في المواجهة المسلحة، أو مستويات تنظيمها أو العلاقات القائمة فيما بينها. ويصح ذلك على وجه الخصوص فيما يتعلق بظاهرة تحالفات الجماعات المسلحة من غير الدول (ومنها الجماعات المصنفة على أنها إرهابية) التي لوحظت في الشرق الأوسط وأفريقيا. ففي هذه الحالات، قد يصعب على ما يبدو تحديد الجماعات التي يمكن اعتبارها أطرافاً

ICTY, Bošković, above note 8, paras 187, 190.

16

المراجع نفسه، الفقرة 187.

17 B. Saul، الحاشية 13 أعلاه.

19 انظر: تنفيذ قرار الجمعية العامة 60/251 المؤرخ 15 آذار/مارس 2006 المعنون "مجلس حقوق الإنسان": تقرير لجنة التحقيق المعنية بلبنان المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن د-1/2، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/3/2، 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2006، الفقرة 62، التي تذكر أن كون إسرائيل تعتبر حزب الله منظمة إرهابية وتعتبر مقاتلي هذا الحزب إرهابيين فلا يؤثر في تصنيف النزاع المسلح بين إسرائيل وحزب الله.

20 International Commentaries on GC I, 1952 الحاشية 12 أعلاه، المادة 3 المشتركة، الفقرات 447-450. وانظر أيضاً: اللجنة الدولية، القانون الدولي الإنساني وتحديات النزاعات المسلحة المعاصرة: المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، 2011 (تقرير التحديت لعام 2011)، الصفحة 11؛ وانظر:

ICTY, The Prosecutor v. Limaj, Judgment (Trial Chamber), 2005, para. 170; Germany, Federal Prosecutor General at the Federal Court of Justice, Fuel Tankers Case, Decision to Terminate Proceedings, 2010, p. 33.

في النزاع المسلح. وفي بعض الحالات، قد لا تصل أنشطة الجماعات المسلحة إلى مستوى كافٍ من الشدة لتلبية حد النزاع المسلح غير الدولي عند النظر إليها بمعزل عن غيرها وفي حد ذاتها. ومن ناحية أخرى، فإن الظروف السائدة في بعض الحالات قد تقتضي اعتماد وجهة نظر أوسع نطاقاً، لأن الأعمال العسكرية التي تنفذها هذه الجماعات تكون في أغلب الأحوال على ما يبدو مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعمليات التي تنفذها سائر الأطراف المتحاربة، وهو ما يستلزم اتباع نهج جماعي عند تحديد انطباق القانون الدولي الإنساني.

عندما تتحد جماعات مسلحة تستوفي معيار التنظيم وتنفذ عمليات عسكرية منسقة ضد نفس الخصم (أو الخصوم)، فمن المسلم به أنه سيكون من الصحيح من الناحية القانونية تجميع شدة الجماعات المسلحة المنظمة من غير الدول التي جرى تحديدها لأغراض التصنيف.²¹ إلا أن هذا الأمر يجب أن يتم بعناية.²²

وبالمثل، في حرب التحالفات على الجماعات المسلحة من غير الدول، يمكن تحديد أطراف جديدة في نزاع مسلح غير دولي قائم من قبل باستخدام "نهج قائم على الدعم"، بشرط استيفاء شروط معينة.²³ والأساس المنطقي للنهج القائم على الدعم هو ربط القانون الدولي الإنساني بأعمال القوات المسلحة التي تشكل على نحو موضوعي جزءاً لا يتجزأ من نزاع مسلح غير دولي قائم من قبل. ويتمحور هذا النهج حول مبدأ واحد بسيط للغاية: كلما اقتربت القوات المسلحة التابعة للدول أو التابعة للجماعات المسلحة من غير الدول من العمليات العسكرية التي تدور رحاها في نزاع مسلح غير دولي قائم من قبل من خلال دعمها العسكري لأحد الأطراف المتحاربة، اقتربت من عبور حد انطباق القانون الدولي الإنساني على إجراءاتها والتحول إلى طرف في النزاع المسلح غير الدولي القائم من قبل كنتيجة منطقية لهذه الحالة.

21 تقرير التحديات لعام 2019، الحاشية 6 أعلاه، الصفحتان 51-52: "عندما تُظهر عدة جماعات مسلحة منظمة شكلاً من أشكال التنسيق والتعاون، فقد يكون من الواقعي دراسة معيار الشدة بشكل جماعي من خلال النظر في مجموع الإجراءات العسكرية التي تنفذها هذه الجماعات كافة وهي تقاوم معاً".

22 المرجع نفسه؛ وانظر: Jelena Nikolic, Thomas de Saint Maurice and Tristan Ferraro, "Aggregated Intensity: Classifying Coalitions of Non-State Armed Groups", Humanitarian Law and Policy Blog, 7 October 2020, available at: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/10/07/aggregated-intensity-classifying-coalitions-non-statearmed-groups/>

(تم الاطلاع على جميع مراجع الإنترنت في كانون الأول/ديسمبر 2021). وحول نهج التصنيف القائم على التجميع، انظر أيضاً: Jann K. Kleffner, "The Legal Fog of an Illusion: Three Reflections on 'Organization' and 'Intensity' as Criteria for the Temporal Scope of the Law of NonInternational Armed Conflict", International Law Studies, Vol. 95, 2019, pp. 172-177; Chiara Redaelli, "A Common Enemy: Aggregating Intensity in Non-International Armed Conflicts", Humanitarian Law and Policy Blog, 22 April 2021, available at: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2021/04/22/commonenemy/>.

23 للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر اللجنة الدولية، القانون الدولي الإنساني وتحديات النزاعات المسلحة المعاصرة: المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، 2015 (تقرير التحديات لعام 2015)، الصفحتان 23-21؛ وانظر: Tristan Ferraro, "The Applicability and Application of IHL to Multinational Forces", International Review of the Red Cross, Vol. 95, No. 891- 892, 2013, pp. 583-587; Tristan Ferraro, "Military Support to Belligerents: Can the Provider Become a Party to the Armed Conflict?"; in Stéphane Kolanowski (ed.), Proceedings of Bruges Colloquium: Legal and Operational Challenges Raised by Contemporary Non-International Armed Conflicts, No. 49, College of Europe and ICRC, 2019.

للاطلاع على الآراء التي تعترض على النهج القائم على الدعم الذي اقترحتته اللجنة الدولية، انظر: Marten Zwanenburg, "Double Trouble: The 'Cumulative Approach' and the 'Support-Based Approach' in the Relationship between Non-State Armed Groups", Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 22, 2019; Terry D. Gill, "Some Thoughts on the ICRC Support Based Approach", Questions of International Law, 31 May 2019, available at: www.qil-qdi.org/some-thoughtson-the-icrc-support-based-approach/.

في هذه الحالات، من المسلم به أنه ليس من الضروري تقييم ما إذا كان الدعم العسكري المقدم يفيد في حد ذاته بمعايير تقرير وجود نزاع مسلح غير دولي، ولا سيما معيار الشدة، لأن هذه الشروط قد استوفيت أصلاً عند تقرير وجود نزاع مسلح غير دولي قائم من قبل يقدم إليه الدعم العسكري. وفي هذه الظروف، ينبغي أن يُفسر الدعم المقدم لا كعنصر منشئ لنزاع مسلح غير دولي جديد محتمل، بل ينبغي أن يفسر على أنه يرتبط ارتباطاً مباشراً بالنزاع المسلح غير الدولي القائم من قبل. ومن ثم، فإن النهج القائم على الدعم يركز فقط على طبيعة الأنشطة المنفذة لدعم أحد الأطراف المتحاربة،²⁴ وهذا يدل على وجود نهج وظيفي تجاه انطباق القانون الدولي الإنساني على حرب التحالفات في النزاعات المسلحة غير الدولية.

وما أن تستوفي شروط انطباق القانون الدولي الإنساني، فلا يوجد في هذا القانون ما يمنع الجماعات المسلحة من غير الدول المصنفة على أنها إرهابية من أن تصبح أطرافاً في نزاع مسلح غير دولي- ومن ثم يكون لها حقوق وعليها التزامات بموجب هذا الفرع من القانون. ومن ناحية أخرى، فإن كل جهة فاعلة مصنفة على أنها منظمة إرهابية ليست بالضرورة جماعة مسلحة منظمة بالمعنى الوارد في القانون الدولي الإنساني،²⁵ لأن هذه الجماعات قد تفتقر إلى مستوى التنظيم المطلوب، أو ربما تشارك في أعمال عنف مسلحة لا تلبّي شرط الشدة، أو لعل تصرفاتها بكل بساطة ليس لها أي علاقة تربطها بنزاع مسلح.

أخيراً، نقول توجيهاً للوضوح إن تعبيرات "جماعة إرهابية" و"جماعة مسلحة" و"طرف من غير الدول في النزاع المسلح" ليست متعارضة. فإذا كانت تلك الجماعة طرفاً في نزاع مسلح، فإن ذلك لا يؤثر على تصنيف تلك الجماعة (على أنها "إرهابية" أو غير ذلك) بموجب قواعد القانون الدولي الأخرى المنطبقة مثل لوائح مكافحة الإرهاب أو نظم الجزاءات. ويتسق هذا الفهم مع المادة 3 المشتركة²⁶ وكذلك مع المادة 3 من البروتوكول الإضافي الثاني، التي توضح أن انطباق البروتوكول الإضافي الثاني لا يمنع الحكومات من "الدفاع عن الوحدة الوطنية للدولة وسلامة أراضيها" أو يحد من حق الحكومات في الحفاظ بكافة الطرق المشروعة على النظام والقانون في الدولة أو في إعادتهما إلى ربوعها.

مواجهة التحديات الناجمة عن الانطباق المشترك للقانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب في حالات النزاع المسلح

رغم أن القانون الدولي الإنساني والإطار القانوني لمكافحة الإرهاب يشكلان نظامين قانونيين منفصلين، كما يتضح من أهداف ومبررات وهيكل كل منهما،²⁷ فإن انطباق القانون الدولي الإنساني على مكافحة الإرهاب والضغط المتزايدة لكي يصبح الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب منطبقاً على حالات

24 M. Sassòli، الحاشية 7، الصفحة 54.

25 المرجع نفسه، الصفحة 48.

26 DoD، الحاشية 3 أعلاه، الفقرة 3-3-1.

27 للاطلاع على المزيد من الفروق بين القانون الدولي الإنساني والإطار القانوني لمكافحة الإرهاب، انظر: تقرير التحديات لعام 2011، الحاشية 20 أعلاه، الصفحتان 48-49؛ وانظر:

Jelena Pejic، "Armed Conflict and Terrorism: There Is a (Big) Difference"، in Ana María Salinas de Frias، Katja L. H. Samuel and Nigel D. White (eds)، Counter-Terrorism: International Law and Practice، Oxford University Press، Oxford، 2012، pp. 172-174.

النزاع المسلح أدت لا محالة إلى إثارة تساؤلات حول العلاقة فيما بينهما. والإجابة عن هذه التساؤلات ليس بالمهمة اليسيرة، بل تزداد تعقيداً بسبب تضاعف عدد لوائح مكافحة الإرهاب منذ عام 2001 والطمس المستمر للخطوط الفاصلة في المجال العام بين أعمال العنف المرتكبة في النزاع المسلح وأعمال الإرهاب.

فهم كيفية معالجة مسألة الإرهاب في القانون الدولي الإنساني

لا يقدم القانون الدولي الإنساني تعريفاً للإرهاب، ولا يوجد له في الوقت الراهن تعريف متفق عليه دولياً. ومع ذلك، يحظر القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح معظم الأفعال المجرمة في التشريعات المحلية على أنها "إرهابية" وفي الاتفاقيات الدولية التي تتناول مسألة الإرهاب على وجه التحديد. فعلى سبيل المثال، يحظر القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة الهجمات المباشرة على المدنيين استناداً إلى مبدأ التمييز وهو حجر الزاوية في هذا الفرع من فروع القانون. وهو يحظر أيضاً الهجمات العشوائية وأخذ الرهائن على سبيل المثال لا الحصر. وينطبق هذا الحظر في النزاعات المسلحة الدولية والنزاعات المسلحة غير الدولية على حد سواء وهو ملزم لجميع الأطراف المتحاربة باعتباره من قبيل القانون التعاهدي أو القانون الدولي العرفي.

ولو لم يقدم القانون الدولي الإنساني تعريفاً للإرهاب، فهو لا يلتزم الصمت إزاء هذه المسألة.²⁸ فهو يحظر صراحة "تدابير الإرهاب"²⁹ و"أعمال الإرهاب"³⁰ التي تستهدف الأشخاص الذين لا يشاركون مشاركة مباشرة في الأعمال العدائية أو كفوا عن المشاركة فيها، بغض النظر عن يرتكب هذه الأعمال- من بين الأطراف في النزاع المسلح. والهدف الرئيسي من هذه الأحكام هو منع الأطراف في النزاع المسلح من إرهاب المدنيين الخاضعين لسيطرتهم.

كما أن قواعد القانون الدولي الإنساني التي تنظم سير الأعمال العدائية تنطبق صراحة إلى بعض أشكال الأعمال الإرهابية. فالبروتوكول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف لعام 1949 يحظران الأعمال التي تهدف إلى بث الذعر بين السكان المدنيين.³¹ والحظر الوارد في هذه الأحكام ملزم بوصفه من أحكام القانون التعاهدي وكذلك من القانون العرفي.³²

ومن ثم، يوفر القانون الدولي الإنساني إطاراً قانونياً قوياً يقترن بحظر صريح ينطبق أيضاً على الجماعات المسلحة من غير الدول المصنفة على أنها إرهابية. وقد تترتب على الانتهاكات مسؤولية جنائية فردية على الصعيد المحلي والدولي. وفي الواقع، يحظر القانون الدولي الإنساني

28 Marco Sassòli, "Terrorism and War", Journal of International Criminal Justice, Vol. 4, No. 5, 2006, pp. 967-971.

29 اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949، 75 UNTS (دخلت حيز النفاذ في 21 تشرين الأول/أكتوبر 1950)، المادة 33.

30 البروتوكول الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب / أغسطس 1949 المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، 3 UNTS 8، حزيران/يونيو 1977 (دخل حيز النفاذ في 7 كانون الأول/ديسمبر 1978)، المادة 4.

31 البروتوكول الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب / أغسطس 1949 المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية، 3 UNTS 1125، 8 حزيران/يونيو 1977 (دخل حيز النفاذ في 7 كانون الأول/ديسمبر 1978)، المادة 51 (2)؛ والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة 13 (2).

32 انظر: جون-ماري هنكرتس ولويس دوزوالد-بك، القانون الدولي الإنساني العرفي، المجلد الأول: القواعد، المركز الإقليمي الإعلامي بالقاهرة، 2016 (دراسة اللجنة الدولية بشأن القانون العرفي)، القاعدة 2، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/ara/docs/v1>.

أعمالاً إرهابية محددة تُرتكب في النزاع المسلح- وذلك بوصفها من جرائم الحرب- فضلاً عن طائفة من الأعمال الأخرى التي يمكن اعتبارها عموماً "إرهابية" إذا ارتكبت خارج نطاق النزاع المسلح.³³ فبمقتضى القانون الدولي الإنساني، تخضع جرائم الحرب للمقاضاة من جانب دولة الإقليم أو دولة الجنسية للجاني وقد تخضع للاختصاص القضائي العالمي.

بالإضافة إلى ذلك، من المهم التذكير بأن الدول في النزاعات المسلحة غير الدولية تحتفظ دائماً بالحرية اللازمة على المستوى المحلي لتجريم أي أعمال يقوم بها الأفراد في ظل غياب امتيازات وحصانات المقاتلين في هذه الحالات. ويصح ذلك في حالات النزاعات المسلحة غير الدولية التي تشكل جزءاً من مكافحة الإرهاب وكذلك بالنسبة للأفراد المصنفين على أنهم إرهابيون. ومن ثم، فإن المخاوف من أن يؤدي انطباق القانون الدولي الإنساني إلى إفلات مرتكبي أعمال الإرهاب في النزاع المسلح من العقاب لا أساس لها من الصحة.

وللتوضيح، هناك فرق قانوني أساسي بين النزاع المسلح الدولي والنزاع المسلح غير الدولي من حيث مركز المقاتل. فالنزاع المسلح غير الدولي لا يوجد به مركز المقاتل (بالمعنى التقني أو القانوني للمصطلح) أو ما يتصل به من مركز أسير الحرب عند الوقوع في الأسر لدى العدو. وفي ظل غياب امتيازات المقاتلين وما يتصل بها من حصانة بموجب قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم النزاعات المسلحة غير الدولية، فإن أفراد الجماعات المسلحة من غير الدول المشاركة في النزاع لا يحق لهم بموجب القانون المحلي المشاركة في أعمال عدائية ضد القوات المسلحة لحكومة معادية (الأساس المنطقي لمركز المقاتل)، ولا يحق لهم التمتع بالحصانة من المقاضاة عن الهجمات على الأهداف العسكرية (جوهر امتيازات المقاتلين).³⁴ ونتيجة لذلك، مُنحت الدول منذ وقت طويل الحق في مقاضاة أفراد الجماعات المسلحة من غير الدول جنائياً عن الجرائم التي تستهدف الأمن القومي، سواء صُنفت على أنها إرهابية أو غير ذلك. وغالباً ما تحظر القوانين الجنائية المحلية للدول العنف الذي يرتكبه أشخاص أو جماعات غير منتسبين إلى سلطات الدولة وتعاقدتهم عليه، ويشمل ذلك جميع أعمال العنف التي قد تُرتكب في سياق نزاع مسلح غير دولي.³⁵ لذلك، فإن انطباق القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، لا يمنع الدول من مقاضاة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جرائم جنائية أو محاكمتهم أو إصدار الأحكام بشأنهم أو تسليمهم، ويشمل ذلك الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وفقاً للقانون المعمول به.³⁶

33 للاطلاع على المزيد من التفاصيل عن جرائم الحرب التي يقصد بها بث الذعر بين السكان المدنيين، انظر: Ben Saul, "Terrorism, Counter-Terrorism and IHL", in Dapo Akande and Ben Saul (eds.) The Oxford Guide to International Humanitarian Law, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 405-409.

34 في المؤتمر الدبلوماسي 1974-1977، رُفِضَ أيضاً اقتراح بإدخال وضع أسير الحرب في قانون النزاعات المسلحة غير الدولية (Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, Geneva (1974-1977), Vol. 5, Federal Political Department, Berne, 1978, p. 91).

انظر أيضاً:

Sandesh Sivakumaran, "Lessons for the Law of Armed Conflict from Commitments of Armed Groups: Identification of Legitimate Targets and Prisoners of War", International Review of the Red Cross, Vol. 93, No. 882, 2011, p. 477;

وانظر أيضاً: DoD، الحاشية 3 أعلاه، الفقرة 1.1.4.17؛ وانظر: MoD، الحاشية 5 أعلاه، الفقرة 5.6.15. وقد ينطبق القانون الجنائي العام المحلي أيضاً على بعض الأعمال الإرهابية في النزاعات المسلحة غير الدولية بالإضافة إلى انتهاكات/ جرائم القانون الدولي الإنساني. وبشكل أكثر تحديداً في النزاعات المسلحة غير الدولية، لا تتوقف القوانين الجنائية للدولة الطرف في النزاع عن السريان وتستمر إمكانية مقاضاة الأفراد التابعين للطرف من غير الدول عن تهم مختلفة مثل التمرد أو الغدر أو الخيانة أو التحريض على الفتنة أو غير ذلك من الجرائم المتعلقة بالأمن القومي وفقاً للقوانين المحلية المعمول بها.

36 B. Saul، الحاشية 33 أعلاه، الصفحة 410.

وهكذا، فإن الانطباق المشترك للقانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب في حالات النزاع المسلح قد يؤدي على ما يبدو إلى حالات قد يشكل فيها نفس الفعل انتهاكا للقانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب على حد سواء (على سبيل المثال، الهجوم المباشر على مدنيين أو عين مدنية). أو قد يؤدي إلى حالات لا يحظر فيها القانون الدولي الإنساني الإجراءات التي يتخذها طرف من غير الدول في نزاع مسلح غير دولي (على سبيل المثال، الهجوم على هدف عسكري مشروع) بينما يعتبر في نفس الوقت جريمة إرهابية. في حين أنه قد يكون من المطمئن أنه لا يزال من الممكن مقاضاة هذا الإجراء بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب، فإن هذه الحالة تمثل إشكالية لأن من شأنها أن تبطل حوافز الجماعات المسلحة للامتثال للقانون الدولي الإنساني.³⁷ ولما كان احترام القانون الدولي الإنساني قد يقلل إلى حد بعيد من الأثر الذي يخلفه النزاع المسلح على المدنيين، فإن الإجراءات التي تقلص حوافز الامتثال تمثل سبباً من أسباب القلق، كما سنبين ذلك في الأجزاء التالية.

فهم كيفية التعامل مع مسألة النزاعات المسلحة في الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب

تتعد العلاقة بين القانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب بدرجة أكبر بسبب قيام الدول باعتماد طائفة من تدابير مكافحة الإرهاب على الصعيد الدولي³⁸ والإقليمي³⁹ والمحلي لمنع ومعاينة جرائم الإرهاب. وقد تتخذ هذه التدابير أشكالاً مختلفة، تظهر غالباً في تجريم أفعال معينة لا سيما في حالات النزاعات المسلحة غير الدولية.

تأثر الإطار القانوني الحالي لمكافحة الإرهاب تأثراً شديداً بالصكوك الدولية والإقليمية لمكافحة الإرهاب، وكذلك بعمل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. فما برح مجلس الأمن، منذ أن اتخذ القرار 1373 لعام 2001 والقرارات التالية، يعمل بوتيرة متزايدة بوصفه مشرعاً في ميدان مكافحة الإرهاب، حيث أصدر العديد من القرارات الملزمة التي تطالب الدول بتجريم الأعمال الإرهابية والدعم المقدم للإرهاب، واستحدث نظاماً منفصلاً للجزاءات المفروضة في إطار مكافحة الإرهاب للأفراد والكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة أو تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) والجماعات المنتسبة إليها.⁴⁰ وينطبق قرار مجلس الأمن 2178 لعام 2014 صراحة على

37 انظر البروتوكول الإضافي الثاني، المادة 6 (5)؛ ودراسة اللجنة الدولية بشأن القانون العرفي، الحاشية 32 أعلاه، القاعدة 159.
38 اعتمدت منذ عام 1963 تسعة عشر اتفاقية من الاتفاقيات المعروفة باسم اتفاقيات مكافحة الإرهاب "القطاعية". وهذه الاتفاقيات تلزم الدول الأطراف بتجريم أعمال محددة من أعمال العنف العابر للحدود الوطنية التي يرتكبها أشخاص وجماعات (بما في ذلك الأشخاص والجماعات المصنفون على أنهم إرهابيون)، وإنشاء اختصاص قضائي على الجرائم، وإجراء التحقيق، والقبض على الجناة ومقاضاتهم أو تسليمهم. وللإطلاع على تحليل تفصيلي لهذه الاتفاقيات في ضوء القانون الدولي الإنساني، انظر:

Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

39 من التدابير الإقليمية اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته لعام 1997، واتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي لعام 1999، واتفاقية منظمة شنغهاي للتعاون بشأن مكافحة الإرهاب والتطرف والنزاعات الانفصالية، واتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب لعام 2005، والأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب لعام 2017. وللإطلاع على تحليل لصكوك مكافحة الإرهاب في آسيا، انظر:

Ben Saul, "Counter-Terrorism Law and Armed Conflict in Asia", in Suzannah Linton, Tim McCormack and Sandesh Sivakumaran (eds), *Asia-Pacific Perspectives on International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.

40 وجه البعض انتقادات واسعة إلى ممارسة مجلس الأمن المتمثلة في فرض التزامات ملزمة للدول في مجال مكافحة الإرهاب بدلاً من إتاحة المجال لها للتفاوض بشأن المعاهدات فيما بينها. انظر: فيونولا في أولان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة A/73/45453، 3 أيلول/سبتمبر 2018، الفقرات 8-18؛ وانظر:

Stefan Talmon, "The Security Council as World Legislature", *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 1, 2005; Luis Miguel Hinojosa Martínez, "The Legislative Role of the Security Council in Its Fight against

السلوك في حالة النزاع المسلح، ويؤكد من جديد الانطباق المشترك للقانون الدولي الإنساني والتزامات مكافحة الإرهاب في مثل هذه الحالات.⁴¹

اتسع نطاق الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب التي تلتزم الدول بتنفيذها على المستوى المحلي إلى حد كبير واتسع نطاقها أكثر في الآونة الأخيرة بسبب قرار مجلس الأمن 2462.⁴² ويؤدي اتساع نطاق الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب إلى زيادة احتمالات التعارض القاعدي مع القانون الدولي الإنساني.⁴³

تضاعف العبء الكبير الذي يلقيه مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على كاهل الدول الأعضاء فيما يتعلق بتجريم الأعمال المتعلقة بالإرهاب بشكل أكبر لأن قراراته لا تقدم تعريفًا صريحًا لمفهوم "الأعمال الإرهابية"،⁴⁴ ولا تقدم إرشادات مفصلة بشأن علاقة الجرائم المنصوص عليها بالقانون الدولي الإنساني.

ورغم غياب التوجيهات الواضحة في هذا القرار،⁴⁵ فقد شدد مجلس الأمن مرارًا وتكرارًا منذ عام 2003 على أن الدول يتعين عليها احترام التزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني عند مكافحة الإرهاب.⁴⁶ ويشكل القرار 2462 خطوة مهمة في هذا الصدد. فالفقرة 6 من منطوق هذا القرار

تطلب إلى الدول الأعضاء أن تكفل امتثال جميع التدابير التي تتخذها لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك التدابير المتخذة لمكافحة تمويل الإرهاب على النحو المنصوص عليه في هذا القرار، لالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين.

في حين أن كيفية تنفيذ الدول الأعضاء هذه المتطلبات لا تزال من المسائل الغامضة، فمن المسلم به أن اتخاذ مجلس الأمن قرارًا له آثار قانونية ملزمة، يقتضي صراحة الاتساق مع القانون الدولي

Terrorism: Legal, Political and Practical Limits", International and Comparative Law Quarterly, Vol. 57, No. 2, 2008; Matthew Happold, "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", Leiden Journal of International Law, Vol. 16, No. 3, 2003

41 قرار مجلس الأمن 2178، 24 أيلول/سبتمبر 2014، الفقرة 6.

42 قرار مجلس الأمن 2462، 28 آذار/مارس 2019.

43 للاطلاع على تحليل لكيفية معالجة هذا التضارب في القواعد، انظر أعلاه.

44 قرار مجلس الأمن 1566، 8 تشرين الأول/أكتوبر 2004 يقدم "تعريفًا عمليًا" للأعمال الإرهابية يمكن أن تسترشد به الدول الأعضاء، وإن لم تكن ملزمة بالتقيد به. وهذا التعريف يحصر الجرائم الإرهابية في الأعمال الإجرامية، بما فيها الأعمال التي ترتكب ضد المدنيين بقصد القتل أو إلحاق إصابات جسيمة خطيرة أو أخذ الرهائن، والتي تشكل أصلاً جرائم في نطاق اتفاقيات مكافحة الإرهاب وترتكب بغرض إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين أو لتخويف جماعة من السكان أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به.

45 انظر أيضًا: فيونولا في أولان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة A/75/337، الفقرة 2 من الديباجة)، فقد اتخذ مجلس الأمن خطوة إضافية بإدماجه في فقرات منطوق

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/228/68/PDF/N2022868.pdf?OpenElement>:

"إن معظم الإشارات إلى النظم القانونية [للقانون الدولي الإنساني] هي إشارات عامة وتفتقر إلى التحديد اللازم الذي يضمن التقيد بها في الممارسة العملية".

46 لئن كان هذا الطلب قد أدرج في البداية في فقرات ديباجات القرارات (انظر على سبيل المثال: قرار مجلس الأمن 1536، 26 آذار/مارس 2004، الفقرة 4 من الديباجة؛ وقرار مجلس الأمن 1566، 8 تشرين الأول/أكتوبر 2004، الفقرة 6 من الديباجة؛ وقرار مجلس الأمن 1624، 14 أيلول/سبتمبر 2005، الفقرة 2 من الديباجة)، فقد اتخذ مجلس الأمن خطوة إضافية بإدماجه في فقرات منطوق القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب (قرار مجلس الأمن 2170، 15 آب/أغسطس 2014، الفقرة 8 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2178، 24 أيلول/سبتمبر 2014، الفقرات 2 و 3 و 5 و 11 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2396، 21 كانون الأول/ديسمبر 2017، الفقرات 3 و 4 و 7 و 8 من المنطوق).

الإنساني والامتثال له عند وضع وتنفيذ جميع تدابير مكافحة الإرهاب، يشير إلى أن المجلس لم يقصد أبداً أن يتجاوز الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب قواعد القانون الدولي الإنساني على أساس المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة.⁴⁷ بل يشير القرار 2462 ضمناً إلى أن لوائح مكافحة الإرهاب يجب أن تفسح المجال للقانون الدولي الإنساني في حالة تعارضها معه.⁴⁸ وهذا يعني أن لوائح مكافحة الإرهاب يجب أن تعتمد وتنفذ وتفسر في ضوء القانون الدولي الإنساني.

رغم هذا التطور المهم والإيجابي، فإن اشتراط مجلس الأمن ضمان امتثال جميع تدابير مكافحة الإرهاب على المستوى المحلي للقانون الدولي الإنساني، للأسف، أبعد ما يكون عن التنفيذ الكامل. ولئن كانت الدول قد قامت عموماً بسن الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب على النحو الواجب في القوانين الوطنية، فإن قلة قليلة من الدول قد أخذت في الاعتبار القانون الدولي الإنساني والنزاع المسلح على النحو المطلوب بموجب قرارات محددة صادرة عن مجلس الأمن وبعض الصكوك التي التزمت بها.⁴⁹ وقوانين مكافحة الإرهاب المحلية تجرم في أغلب الأحوال الإرهاب دون تحفظ أو استثناء بحيث تراعي النزاع المسلح والقانون الدولي الإنساني. وبالتالي، فإن قوانين مكافحة الإرهاب قد تجرم أفعالاً لا يحظرها القانون الدولي الإنساني، مثل الهجمات التي يشنها طرف من غير الدول في نزاع مسلح غير دولي ضد أهداف عسكرية مشروعة.

47 للاطلاع على وجهة نظر معارضة، انظر:

David McKeever, "IHL and Counter-Terrorism: Fundamental Values, Conflicting Obligations", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 99, No. 1, 2020, pp. 71–73.

على أي حال، فإن الاحتجاج بالمادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة لن يؤدي بالضرورة إلى حل مسألة التضارب المحتمل بين القانون الدولي الإنساني والأطر القانونية لمكافحة الإرهاب، مع الأخذ في الاعتبار النطاق غير المستقر لتطبيق الحكم - لا سيما فيما يتعلق بما إذا كان ذلك يشتمل على القانون العرفي. انظر:

Johann Ruben Leïe and Andreas Paulus, "Article 103", in Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte, Andreas Paulus and Nikolai Wessendorf (eds), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol. 2, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, paras 66 ff.

لا يمكن الاحتجاج بالمادة 103 في سياق قواعد القانون الدولي الإنساني ذات الطبيعة الآمرة: انظر:

Alexander Orakhelashvili, "The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions", *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 1, 2005.

48 يدفع Ben Saul في مقاله في هذا العدد من المجلة الدولية بأن "وجهة النظر الأفضل مفادها أن الدول يتعين عليها تنفيذ التزامات [قوانين مكافحة الإرهاب] وفقاً للقانون الدولي الإنساني، الذي يعترف به المجلس على نحو متزايد على ما يبدو باعتباره القانون الخاص - وليس العكس".

49 انظر، على سبيل المثال، [كندا، قانون العقوبات] 83.01 Section C-46, 1985, Canada, Criminal Code, RSC 1985, c C-46, 1985, Section 83.01 ("النشاط الإرهابي... لا يشمل الفعل أو التقصير المرتكب أثناء نزاع مسلح والذي في وقت ومكان ارتكابه يتوافق مع القانون الدولي العرفي أو القانون الدولي التعاهدي المنطبق على النزاع")؛ و[نيوزيلندا، قانون قمع الإرهاب] - New Zealand, Terrorism Suppression Act, 2002, Section 5.4 ("لا يندرج الفعل ضمن الفقرة الفرعية (2) [التي تعرف العمل الإرهابي] إذا وقع في حالة نزاع مسلح وكان في وقت ومكان وقوعه يتوافق مع قواعد القانون الدولي المنطبقة على النزاع")؛ و[بلجيكا، قانون العقوبات] Belgium, Code Pénal, Art. 141bis ("لا ينطبق العنوان الحالي [المتعلق بالجرائم الإرهابية] على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة في وقت النزاع المسلح، على النحو الذي يحدده وينظمه القانون الدولي الإنساني، ولا على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة التابعة لدولة ما في سياق ممارسة مهامها الرسمية بشرط أن تخضع لقواعد أخرى من القانون الدولي")؛ و[تشاد، القانون 03/PR/2020 بشأن قمع أعمال الإرهاب في جمهورية تشاد]

Chad, Loi 03/PR/2020 portant repression des actes de terrorisme en République du Tchad, 2020, Art. 1(3)

("لا يجوز أن يفسر أي نص من هذا القانون على أنه ينتقص من القانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان")؛ و[سويسرا، قانون العقوبات، المادة 260 مكرراً بشأن تمويل الإرهاب] Switzerland, Code Pénal, Art. 260 quinquies sur le financement du terrorisme ("لا تنطبق الفقرة 1 إذا كان الهدف من التمويل هو دعم أعمال لا تعارض مع قواعد القانون الدولي المنطبقة في حالة النزاع المسلح")؛ و[الاتحاد الأوروبي، الأمر التوجيهي 2017/541 بشأن مكافحة الإرهاب، 2017، الحثية 37] EU, Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism, 2017, Recital 37 ("هذا الأمر التوجيهي ينظم الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة خلال فترات النزاع المسلح والتي ينظمها القانون الدولي الإنساني بالمعنى المقصود في تلك المصطلحات بموجب ذلك القانون، والأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة التابعة لدولة ما في إطار ماساة واجباتها الرسمية بقدر ما تنظمها قواعد أخرى من القانون الدولي").

وكما ذكر أعلاه، لئن كانت الدول تتمتع بالحرية في تجريم سلوك قانوني بموجب القانون الدولي الإنساني في سياق النزاعات المسلحة غير الدولية، فإن القيام بذلك باستخدام إطار مكافحة الإرهاب يقلل من حوافز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، وهو ما قد يعرض السكان المدنيين لمخاطر أكبر. بالإضافة إلى ذلك، تمثل هذه القوانين أساسًا للتعاون العابر للحدود مع الدول الأخرى لقمع الإرهاب، وهذا يضيف على تجريم أعمال الحرب المشروعة بعدًا يتجاوز الحدود الإقليمية ويضر ضررًا أكبر بالحفاظ على سلامة القانون الدولي الإنساني.

أما المحاكم التي تنظر في الأعمال الإرهابية في النزاعات المسلحة فقد تعاملت معها عمومًا من المنظور القانوني لمكافحة الإرهاب، متجاهلة القانون الدولي الإنساني⁵⁰ في تهم مختلفة.⁵¹ وقد يرجع السبب في ذلك إلى غياب بنود الاستثناء في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، أو إلى أن القانون الدولي لا يحظر تجريم العنف المسلح المنظم في النزاعات المسلحة غير الدولية، سواء من خلال تشريعات مكافحة الإرهاب أو القانون الجنائي المحلي العادي.⁵² وقبل البعض الإجراءات التي تتوافق مع القانون الدولي الإنساني على أنها جرائم تتعلق بمكافحة الإرهاب والتي ينفذها أفراد تابعون لأطراف من غير الدول في نزاعات مسلحة غير دولية.⁵³

من ناحية أخرى، أصدرت المحاكم في كولومبيا وإيطاليا، على سبيل المثال، قرارات برفض تصنيف الإجراءات التي ينفذها طرف من غير الدول في نزاع مسلح غير دولي على أنها من الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب بموجب القانون المحلي المعمول به إذا كانت هذه الإجراءات تتفق مع القانون الدولي الإنساني،⁵⁴ أو حتى إذا كانت تخضع للقانون الدولي الإنساني بغض النظر عما إذا كانت الإجراءات قانونية بموجب.⁵⁵

النهج المتباينة على المستوى الوطني، التي تتأرجح بين الميل إلى تفضيل تطبيق قوانين مكافحة الإرهاب دون مراعاة بعض مبادئ القانون الدولي الإنساني الأساسية (لا سيما أن الأطراف المتحاربة يتوقع منها بموجب القانون الدولي الإنساني أن تهاجم القوات المسلحة والأهداف العسكرية لبعضها بعضًا) وتطبيق القانون الدولي الإنساني دون غيره باعتباره القانون الخاص، توضح الحاجة إلى ضمان التعبير المناسب عن العلاقة بين القانون الدولي الإنساني ولوائح مكافحة الإرهاب في القانون المحلي، مع مراعاة انطباقهما المشترك في حالات النزاع المسلح، لا سيما في النزاعات المسلحة غير الدولية.

50 يمكن تفسير اختيار تطبيق الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب من خلال التصور الخاطئ الذي يذهب إلى أن القانون الدولي الإنساني من شأنه أن يؤدي إلى إفلات الجناة من العقاب أو من خلال حتمية الفعالية القضائية (الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ولا سيما الجرائم الفرعية، التي يُنظر إليها على أن إثباتها أسهل من وجهة نظر القانون الجنائي) أو من خلال خيارات سياسية ترمي إلى تفعيل الوصم ونزع الشرعية المرتبطين بصفة الإرهابي.

51 للاطلاع على المزيد من التفاصيل بشأن هذه المحاكم، انظر: مقال Ben Saul في هذا العدد من المجلد الدولية.

52 EU Court of Justice, *LTTE v. Council of the EU*, Case Nos T-208/11, T-508/11, Judgment of the General Court (6th Chamber, Extended Composition), 16 October 2014, para. 56.

53 انظر: UKSC, *Gul*، الحاشية 2 أعلاه، الفقرة 52 وما بعدها. وللإطلاع على تحليل تفصيلي لهذا القرار، انظر: K. N. Trapp، الحاشية 2 أعلاه.

54 Council of State, Bogotá, G.O. Plazas c. Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, 29 April 2015. في هذا القرار، قضت المحكمة بأنه في ضوء وجود نزاع مسلح غير دولي في كولومبيا، ارتكبت المحاكم الأدنى درجة خطأ في تصنيف سلوك طرف من غير الدول في النزاع موجه إلى أهداف عسكرية على أنه سلوك إرهابي. وقررت أيضًا أن الجماعات المسلحة من غير الدول يجوز لها بموجب القانون الدولي الإنساني أن تتصرف على نحو قانوني، لا سيما عندما تلحق الضرر بالمقومات العسكرية للدولة؛ وأن الصلح صفة الإرهاب بمن يشاركون في النزاع المسلح يزيد من تعقيد المطالبة بالامتثال للقانون الدولي الإنساني؛ وأن ارتكاب أعضاء القوات المسلحة الثورية الكولومبية أعمالًا إرهابية محددة متفرقة على النحو المحدد بموجب القانون الدولي الإنساني لا يغير طبيعة الجماعات بأكملها من جماعة محاربة إلى جماعة إرهابية.

55 Court of Naples, *Repubblica Italiana contro TJ e altri*, 23 June 2011.

التعامل مع العلاقة بين لوائح مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني

ورد التعبير عن العلاقة بين لوائح مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني بادئ ذي بدء في مختلف الاتفاقيات القطاعية لمكافحة الإرهاب التي اعتمدت على المستوى الدولي.⁵⁶

تضاعف عدد بنود استثناء القانون الدولي الإنساني في صكوك مكافحة الإرهاب

على المستوى الدولي، جرى التعامل مع القانون الدولي الإنساني عمومًا باستخدام بنود تستنبط من نطاق تطبيق صك معين⁵⁷ إجراءات معينة في النزاع المسلح و/أو تشير إلى أن أحكام تلك المعاهدات لا يجوز بأي حال من الأحوال تفسيرها على أنها تنتقص من القانون الدولي الإنساني.⁵⁸ وعلى نحو أكثر تحديدًا، أدرج ما يسمى "بنود استثناء القانون الدولي الإنساني" بشكل شبه منهجي في الصكوك الدولية والإقليمية منذ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الرهائن لعام 1979.⁵⁹ ويختلف محتوى هذه البنود باختلاف الصكوك،⁶⁰ لكن الصياغة التي ظهرت مع اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام 1997 قد تكررت منذ ذلك الحين في صكوك أخرى. توضح هذه البنود العلاقة بين مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني من خلال وضع قيود على ما يمكن اعتباره جريمة متعلقة بمكافحة الإرهاب في إطار الصك من خلال استثناء بعض الإجراءات أو الجهات الفاعلة أو الأهداف في سياقات النزاع المسلح من نطاق تطبيقه. وتيسر بنود استثناء القانون الدولي الإنساني المذكورة التطبيق المشترك لصكوك القانون الدولي الإنساني ومكافحة الإرهاب وتهدف إلى أن تتجنب، قدر المستطاع، تعارض لوائح مكافحة الإرهاب مع التوازن الدقيق الذي يوفره القانون الدولي الإنساني بين الواجبات الإنسانية والضرورة العسكرية. ورغم أن بنود استثناء القانون الدولي الإنساني حاضرة في معظم صكوك مكافحة الإرهاب، فمن المؤسف أن الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات نادرًا ما تدمجها صراحة في التشريعات المحلية.

56 للاطلاع على تحليل تفصيلي للأشكال المختلفة للعلاقات بين القانون الدولي والصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، انظر: مقال Ben Saul في هذا العدد من المجلة الدولية؛ B. Saul، الحاشية 33 أعلاه، الصفحات 410-416؛ وانظر: J. Pejic، الحاشية 27 أعلاه، الصفحات 186-193.

57 Emanuela-Chiara Gillard، IHL and the Humanitarian Impact of Counter-Terrorism Measures and Sanctions: Unintended Ill Effects of Well-Intended Measures، Research Report، Chatham House، September 2021، p. 9.

58 انظر، على سبيل المثال، اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، 1997، المادة 19 (1): "ليس في هذه الاتفاقية ما يمس الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي، ولا سيما مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الإنساني الدولي؛" واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته لعام 1999، المادة 22 (1): "لا ينبغي أن تفسر أي أحكام في هذه الاتفاقية على أنها تنتقص من المبادئ العامة للقانون الدولي، وخاصة مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان؛" والأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي 2017/451 بشأن مكافحة الإرهاب، 2017، الحاشية 37: "لا ينبغي أن يؤدي هذا الأمر التوجيهي إلى تغيير حقوق والتزامات ومسؤوليات الدول الأعضاء بموجب القانون الدولي، بما في ذلك بموجب القانون الدولي الإنساني."

59 انظر: مقال Ben Saul في هذا العدد من المجلة الدولية.

60 اتبعت المعاهدات القطاعية الحالية بشأن مكافحة الإرهاب عمومًا نهجًا حذرًا إزاء تنظيم الأعمال في النزاعات المسلحة التي يشملها نطاق القانون الدولي الإنساني. وهناك معاهدة واحدة، وهي اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الرهائن لعام 1979، لا تنطبق إطلاقًا على جريمة أخذ الرهائن التي تمثل جريمة حرب بموجب القانون الدولي الإنساني. وهناك معاهدات أخرى تستثنى الهجمات على أهداف عسكرية معينة (مثل الطائرات أو السفن العسكرية أو المقاتلين)، وبالتالي لا تنطبق إلا على الهجمات على المدنيين أو الأعيان المدنية أثناء النزاع المسلح (وبالتالي تنظم هذه الأعمال جنبًا إلى جنب مع المحظورات وجرائم الحرب الحالية المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني). وبعض الاتفاقيات يستثني الأفعال التي ترتكبها القوات المسلحة، مع الإشارة إلى القانون الدولي الإنساني باعتباره القانون الخاص. وللإطلاع على تحليل تفصيلي لشتى بنود استثناء القانون الدولي الإنساني، انظر: مقالات Thomas Von Poecke و Frank Verbruggen و Ward Yperman في هذا العدد من المجلة الدولية. وللإطلاع على منظور آسيوي بشأن هذه البنود، انظر: B. Saul، الحاشية 39 أعلاه.

وهذا الإغفال مدعاة للقلق: فمن المهم أن تُدمج هذه البنود بشكل صحيح. وتشكل بنود استثناء القانون الدولي الإنساني ركناً أساسياً في معاهدات مكافحة الإرهاب لأنها تحدد نطاق تطبيق هذه المعاهدات؛ وعلى هذا النحو، لا يجوز للدول الأطراف تجاهلها أو التحايل عليها.⁶¹ ثمة صعوبة أخرى تكمن في أن بنود الاستثناء حين تُدمج في القانون المحلي وتستخدمها السلطات القانونية، فإنها تفسر بطرق مختلفة بل ومتناقضة، وهو ما يؤدي إلى إيجاد حالة من الغموض القانوني بشأن حدودها والآثار المترتبة عليها. ومن الأمثلة ذات الدلالة الكبيرة على ذلك بند استثناء القانون الدولي الإنساني الوارد في اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل. فتتص الفقرة 2 من المادة 19 من الاتفاقية على ما يلي:

لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة القوات المسلحة خلال نزاع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الدولي الإنساني، باعتباره القانون الذي ينظمها، كما لا تسري هذه الاتفاقية على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية بقدر ما تنظم بقواعد أخرى من القانون الدولي.

تعكس القرارات القضائية - وإن كانت محدودة - التي تتناول بند الاستثناء هذه المسائل المتعلقة بغموض البند، لا سيما فيما يتعلق بالنطاق الشخصي والجغرافي والمادي لتطبيق القانون الدولي الإنساني. وتوضح القرارات الصادرة عن المحاكم البريطانية⁶² والهولندية⁶³ والبلجيكية⁶⁴ في السنوات الأخيرة الصعوبات التي صودفت عند تفسير وتطبيق بند استثناء القانون الدولي الإنساني. كما تظهر أيضاً ميلاً لعكس مسار الأساس المنطقي للبند، بغية ضمان أن تكون لقوانين مكافحة الإرهاب الأسبقية على القانون الدولي الإنساني عندما يتعلق الأمر بسلوك معين في النزاع المسلح.⁶⁵ كما أن هذه القرارات تثبت أن بند استثناء القانون الدولي الإنساني الفضفاض للغاية - أو البند الذي يرى القائمون على تطبيق القانون أنه مفرط في العمومية - قد يؤدي إلى محاولات ترمي إلى تقييد

61 للإطلاع على رأي مخالف يدفع بأن دمج بنود استثناء القانون الدولي الإنساني في القانون المحلي ليس سوى إجراء اختياري، انظر: مقال Thomas Von Poecke و Frank Verbruggen و Ward Yperman في هذا العدد من المجلة. ومع ذلك، يتعارض هذا النهج على ما يبدو تعارضاً مباشراً مع المادة 26 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 التي يمكن على أساسها الدفع بأن بنود استثناء القانون الدولي الإنساني يجب أن تطبق ابتغاء ضمان الحفاظ على سلامة القانون الدولي الإنساني، وهو "سبب وجود" هذه الأحكام. ولذلك، فإن الدول ليست مطالبة إلا بالتجريم والتعاون عبر الحدود الوطنية فيما يتعلق بالسلوك المذكور الذي لا يشمل نطاق أحكام الاستثناء. والجرائم الوطنية التي تتجاوز ذلك من شأنها أن تتعارض مع بنود استثناء القانون الدولي الإنساني الملزمة لسلطات الدولة ولن تستفيد على أي حال من فوائد التعاون عبر الحدود الوطنية (بما في ذلك تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة) بموجب المعاهدات. UKSC، الحاشية 2 أعلاه.

62 District Court of The Hague, Prosecutor v. Maher H, 1 December 2014; District Court of The Hague, Prosecutor v. Imane B et al., 10 December 2015; Court of Appeal of The Hague, Prosecutor v. Maher H, 7 July 2016. Court of First Instance of Antwerp, The Public Prosecutor v. FB et al. (Sharia4Belgium), File Nos FD35.98.47-12, AN35.F1.1809-12, 11 February 2015; French-Speaking Court of First Instance of Brussels, The Public Prosecutor v. ZK and Others, FD35.97.15-12, FD35.97.5-13, FD35.98.144-15, 29 July 2015; Court of Appeal of Brussels, The Public Prosecutor v. ZK and Others, Case No. 2016/1262, 9 FC 2015, Correctional Affairs (12th Chamber), 14 April 2016.

65 للإطلاع على تحليل تفصيلي لهذا الاختصاص القضائي المحلي، انظر: مقال Thomas Von Poecke و Frank Verbruggen و Ward Yperman في هذا العدد من المجلة الدولية؛ وانظر: K. N. Trapp، الحاشية 2 أعلاه؛ وانظر: Hanne Cuyckens and Christophe Paulussen، "The Prosecution of Foreign Fighters in Western Europe: The Difficult Relationship between CT and IHL"، Journal of Conflict and Security Law, Vol. 24, No. 3, 2019; Marten Zwanenburg، "Foreign Terrorist Fighters in Syria: Challenges of the 'Sending' State"، International Law Studies, Vol. 92, No. 1, 2016؛ وانظر: V. Koutroulis، الحاشية 4 أعلاه.

تطبيقه.⁶⁶ وقد يحدث هذا من خلال التفسير الخاطئ لمبادئ ومفاهيم القانون الدولي الإنساني، من قبيل مفهوم النزاعات المسلحة غير الدولية، أو الحدود الجغرافية لانطباق القانون الدولي الإنساني، أو تعريف القوات المسلحة.

الأركان الرئيسية لبند استثناء القانون الدولي الإنساني

من أجل كبح النزعة إلى التحايل على موضوع وهدف بند استثناء القانون الدولي الإنساني، من الضروري توضيح بعض الأركان الرئيسية.

بادئ ذي بدء، من المسلم به أن صياغة بند استثناء القانون الدولي الإنساني، في حد ذاته، تقتضي أن يكون محتواها محددًا بموجب القانون الدولي الإنساني دون غيره. وعبارة "حسبما يفهم من تلك التعبيرات في إطار القانون الإنساني الدولي" المستخدمة في البند تحيل بوضوح إلى القانون الدولي الإنساني لتحديد معنى المفاهيم التي يتناولها، وبالتالي تحديد النطاق الدقيق لتطبيقه في النزاعات المسلحة. وينسجم هذا أيضًا مع ممارسة مجلس الأمن التي تقتضي أن تعمل الدول على نحو يتسق مع القانون الدولي الإنساني أثناء تنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب. وهذا الشرط يعني أن المحاكم والهيئات القضائية وسائر السلطات القضائية يجب أن تنفذ تدابير مكافحة الإرهاب بطريقة تكفل امتثالها لقواعد ومبادئ ومفاهيم القانون الدولي الإنساني. بمعنى آخر، عندما تطبق سلطات الدولة بند استثناء القانون الدولي الإنساني، أو عندما يتعين على السلطة القضائية أن تقرر ما إذا كان النزاع المسلح يشكل أساس القضية المطروحة و/أو ما إذا كان الشخص المشتبه في ارتكابه الفعل محل النظر فردًا بالقوات المسلحة، فإنه يتعين عليها إجراء تحليلها استنادًا إلى القانون الدولي الإنساني فقط.⁶⁷

وهذا يعني أن مفهوم "النزاع المسلح" الوارد في البند يجب أن يُقيم على أساس شروط القانون الدولي الإنساني للنزاع المسلح، بصيغتها المستمدة من المادتين 2 و 3 المشتركتين (للنزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على التوالي) والقانون العرفي.

وبالمثل، يجب أن تفسر عبارة "القوات المسلحة" الواردة في البند حصريًا ضمن معناها المفهوم في القانون الدولي الإنساني. وهذا يستبعد تفسيرًا يأخذ في الحسبان عناصر غريبة عن القانون الدولي الإنساني، كما كان الحال في الفقه القانوني الهولندي. ففي قضية "السياق" لعام 2015، اعتمدت محكمة مقاطعة لاهاي قراءة ضيقة لمفهوم القوات المسلحة، وحصرتها في القوات المسلحة للدولة فقط، استنادًا إلى تفسير أعد حصريًا لأغراض اتفاقية مكافحة الإرهاب محل النظر. والرأي الذي ذهب إليه المحكمة الهولندية ليس بالجديد وهو نتاج مناقشات طويلة الأمد حول معنى عبارة "القوات المسلحة" المستخدمة في بعض اتفاقيات مكافحة الإرهاب. والمسألة لم تحسم بعد، كما تبين المناقشات الحالية بشأن مشروع اتفاقية الأمم المتحدة الشاملة بشأن الإرهاب الدولي.⁶⁸

66 بل دفع ذلك البعض إلى تصور إلغاء بند الاستثناء من أجل ضمان الانطباق الكامل لتشريعات مكافحة الإرهاب وتجنب الحالات التي قد يحتج فيها أشخاص متهمون بارتكاب أعمال إرهابية بالبند من أجل استبعاد إدانتهم بجرائم تتعلق بمكافحة الإرهاب. انظر: Tom Ruys and Sebastiaan Van Severen, "Art. 141bis Sw. – Vervolging tussen hamer en aambeeld van terreurbestrijding en internationaal humanitair recht", Rechtskundig Weekblad, Vol. 82, No. 14, 2018, pp. 539 ff.; District Court of The Hague, Prosecutor v. Imane B et al. (Context Case), Judgment, 10 December 2015, para. 7.42.

67 انظر على سبيل المثال: Court of Naples, *TJ*, الحاشية 55 أعلاه، الصفحتان 33-34، حيث تستخدم هذه المحكمة الإحالة إلى القانون الدولي الإنساني من أجل تفسير أحكام صكوك مكافحة الإرهاب.

68 انظر: مقال Ben Saul في هذا العدد من المجلة الدولية؛ وانظر: J. Pejic، الحاشية 27 أعلاه، الصفحات 190-193.

ومع ذلك، من المسلم به أن محكمة مقاطعة لاهاي أخطأت عند تفسير بند استثناء القانون الدولي الإنساني، أولاً عندما أشارت إلى أن البند لا يستثني إلا أنشطة القوات المسلحة التابعة للدولة، ومن ثم بتبرير هذه القراءة الضيقة من خلال تفسير طبق لأغراض قانون مكافحة الإرهاب. وبذلك، اتخذت المحكمة موقفاً يتعارض مع كون مفهوم "القوات المسلحة" بموجب القانون الدولي الإنساني لا يقتصر على القوات المسلحة التابعة للدول وكون بعض الأعمال التي ترتكبها أطراف من غير الدول في النزاعات المسلحة غير الدولية ليست محظورة بموجب القانون الدولي الإنساني، وهكذا لا ينبغي أن تعتبر "إرهابية"، إذا كنا نريد الحفاظ على المنطق والقواعد التي تحكم مثل هذه النزاعات. وفي الواقع، إذا كان لمفهوم "القوات المسلحة" أن يُفسر حصرياً في ضوء القانون الدولي الإنساني، على النحو الذي يقتضيه البند، فينبغي استثناء أنشطة الأطراف من غير الدول في النزاعات المسلحة غير الدولية من نطاق اتفاقية مكافحة الإرهاب. ولئن كان تعريف مفهوم "القوات المسلحة" لم يرد في اتفاقيات جنيف، فمن المسلم به أن المصطلح يجب أن يشمل أفراد القوات المسلحة الحكومية وقوات الجماعات المسلحة المنظمة من غير الدول. وفي سياق المادة 3 المشتركة، يشير مصطلح "القوات المسلحة" إلى القوات المسلحة التابعة للدولة والأطراف من غير الدول في النزاع. وقد جاء هذا المعنى ضمناً في صياغة المادة 3 المشتركة، التي تنص على أن "كل طرف في النزاع" يجب أن يوفر الحماية "للأشخاص الذين لا يشاركون مباشرة في الأعمال العدائية، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة". كما أن النسخة الإنجليزية من المادة 3 المشتركة وردت بها عبارة armed forces غير مسبوقة بأداة التعريف "the"، وهو ما قد يشير إلى القوات المسلحة التابعة للدولة. وبموجب القانون الدولي الإنساني، يقتضي وجود نزاع مسلح غير دولي اشتراك قوات مقاتلة نيابة عن الطرف من غير الدول في النزاع تكون قادرة على الانخراط في عنف مسلح مستمر، الأمر الذي يتطلب مستوى معيناً من التنظيم. وهذه الجماعات المسلحة المنظمة تشكل "القوات المسلحة" التابعة لطرف من غير الدول في النزاع بمفهوم المادة 3 المشتركة.⁶⁹ وإلا، فإن الفئة الأخيرة لن تكون محمية على الإطلاق، أو ستحصل على امتياز من حيث إنها - على عكس القوات المسلحة الحكومية - ستكون مشمولة بالحماية في أي وقت إلا عندما تشارك مشاركة مباشرة في الأعمال العدائية.

هذا التفسير لمفهوم القوات المسلحة الذي يستند بشكل دقيق إلى القانون الدولي الإنساني مدعوم أيضاً بفحص دقيق للأعمال التحضيرية لاتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، والتي تسلط الضوء بوضوح على إرادة القائمين على الصياغة استبعاد أعمال الجماعات المسلحة من غير الدول الأطراف في نزاع مسلح من نطاق الصك.⁷⁰ ويتجسد هذا في التقسيم - الذي اقترحه الولايات المتحدة وبلجيكا كحل توفيق - وأدرجه القائمون على الصياغة إلى "أنشطة القوات المسلحة خلال نزاع مسلح" و "القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية" في المادة 2.19. ولو أن القائمين على الصياغة أرادوا استبعاد القوات المسلحة من غير الدول من نطاق البند، وبالتالي السماح بتجريم أفعالها في النزاع المسلح باعتبارها من الجرائم المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، لاستخدموا التعبير الموجود في الجزء الثاني من المادة 2.19، "القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية"،

69 اللجنة الدولية، التعليق على اتفاقية جنيف الأولى: اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، الطبعة الثانية، جنيف، 2016 (التعليق على اتفاقية جنيف الأولى لعام 2016)، المادة 3 المشتركة، الفقرات 529-534.

70 الولايات المتحدة: A/C.6/52/WG.1/CRP.49 وردت في: الجمعية العامة للأمم المتحدة، التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، تقرير الفريق العامل، وثيقة الأمم المتحدة 10، A/C.6/52/L.3 تشرين الأول/أكتوبر 1997، الصفحة 58؛ وألمانيا: A/C.6/52/WG.1/CRP.51، وردت في المرجع نفسه، الصفحة 58؛ وكوريا: A/C.6/52/WG.1/CRP.54، وردت في المرجع نفسه، الصفحة 59؛ وكوستاريكا: A/C.6/52/WG.1/CRP.55، وردت في المرجع نفسه، الصفحة 59؛ ونيوزيلندا: A/C.6/52/WG.1/CRP.56، وردت في المرجع نفسه، الصفحة 60.

والذي يشير بوضوح فقط إلى القوات المسلحة التابعة للدول. وبدلاً من ذلك، اختار القائمون على الصياغة صيغة أوسع نطاقاً، تعكس رغبتهم في أن يشمل بند استثناء القانون الدولي الإنساني أيضاً أنشطة القوات المسلحة التابعة للطرف من غير الدول في النزاع المسلح.⁷¹ وقد أقرت بذلك لاحقاً بوضوح المحكمة العليا في المملكة المتحدة في قضية ريجينا ضد محمد جول، حيث ذكرت أنه "من الإنصاف أيضاً القول إن [اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل واتفاقية الأمم المتحدة بشأن تمويل الإرهاب لعام 1999] ... قد صيغت على ما يبدو على هذا النحو لاستبعاد هجمات المتمردين على القوات العسكرية في النزاعات المسلحة غير الدولية من نطاق كل اتفاقية".⁷²

صياغة بند استثناء القانون الدولي الإنساني

الخلافات المتكررة حول تفسير بند استثناء القانون الدولي الإنساني بصيغته الحالية تشكل دعوة لتوضيح محتواه وتطبيقه.

ويمكن في هذا الصدد، القول إن بند استثناء القانون الدولي الإنساني الذي يستبعد بالكامل جميع الأنشطة المنفذة في النزاعات المسلحة قد يكون غير ضروري، وقد يؤدي إلى نتائج عكسية من وجهة نظر قضائية، وقد يدفع القضاة إلى الخروج بتفسير يهدف إلى الحد من آثار البند أو القضاء عليها بغية ضمان انطباق قوانين مكافحة الإرهاب على سلوكيات معينة في النزاعات المسلحة. وفي الواقع، حتى لو تناول القانون الدولي الإنساني ظاهرة الإرهاب في النزاعات المسلحة، فإن قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم الإرهاب قد لا تكون كافية للقمع الشامل للعنف المسلح المرتبط بالإرهاب في النزاعات المسلحة. وقد يؤدي انطباق القانون الدولي الإنساني دون غيره على السلوك المرتبط بالإرهاب في النزاع المسلح إلى ترك ثغرات في هذا الصدد، في حين أن الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب قد يسد هذه الثغرات سداً فعالاً بتجريم السلوك غير المشمول بنطاق جرائم الحرب - ومن أمثلة ذلك، الجرائم التحضيرية (التمويل أو التجنيد أو التدريب أو العضوية أو السفر). وقد يضيف الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب أيضاً المزيد من الجرائم المتخصصة (مثل اختطاف الطائرات المدنية) أو يغطي أفعالاً مرتكبة أثناء نزاع مسلح ولكن لا ترتبط به.⁷³

والبند الذي يستثني تماماً حالات النزاع المسلح من نطاق أدوات مكافحة الإرهاب من شأنه أن يتعارض في النهاية مع الاتجاه الملحوظ على مدى سنوات في صكوك مكافحة الإرهاب، وقرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة الإرهاب، والقوانين المحلية لمكافحة الإرهاب، والتي تسلط الضوء على اتجاه الدول لضمان الانطباق المشترك للقانون الدولي الإنساني والإطار القانوني لمكافحة الإرهاب في حالات النزاع المسلح.

ومن ثم، يمكن القول إن النقاش بشأن بند استثناء القانون الدولي الإنساني لا يركز كثيراً على ما إذا كان ينبغي استثناء حالات النزاع المسلح من نطاق تطبيق صكوك مكافحة الإرهاب، بل يركز بالأحرى على تحديد الأفعال المرتكبة أثناء النزاع المسلح التي يجب استثناؤها وبالتالي ينظمها القانون الدولي الإنساني دون غيره.

71 Samuel M. Witten, "The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings", *American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 4, 1998; Marco Sassòli, "Terrorism and War", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5, 2006, p. 977.

72 UKSC, *Gul*, الحاشية 2 أعلاه، الفقرة 52. للاطلاع على رأي مماثل، انظر: *Court of Naples, TJ*، الحاشية 55 أعلاه، الصفحة 30.

73 للاطلاع على تحليل تفصيلي للمزايا التكميلية التي اقترحتها تشريعات مكافحة الإرهاب، انظر: مقال Ben Saul في هذا العدد من المجلد الدولية.

ومن أجل تبييد الغموض الذي تثيره الصياغات الحالية لبند استثناء القانون الدولي الإنساني الموجودة في صكوك مكافحة الإرهاب (لا سيما اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل)، ينبغي مراعاة الوضوح بشأن الأفراد والكيانات التي ينبغي أن يشملها البند. ومن شأن تحديد طبيعة الأفعال التي يشملها الاستثناء على نحو أدق، وكذلك طبيعة مرتكبيها، أن يساعد على منع التفسيرات الخاطئة والمحاولات الرامية إلى التحايل على تطبيق البند، كما لوحظ في حالات معينة.

ودارت المناقشات المتعلقة بصياغة بند استثناء القانون الدولي الإنساني في الغالب حول مفهوم "القوات المسلحة" - ولا سيما ما إذا كان هذا المفهوم مقصوراً على القوات المسلحة التابعة للدول أم يمتد ليشمل الجماعات المسلحة من غير الدول وذلك لكي يجسد أحكام القانون الدولي الإنساني. ولتجنب سوء الفهم وضمان تفسير بند الاستثناء في ضوء القانون الدولي الإنساني، يُقترح الاستعاضة عن تعبير "القوات المسلحة" بعبارة "الأطراف في النزاع المسلح". وإدراج هذه العبارة في بند استثناء القانون الدولي الإنساني يتسق مع القانون الدولي الإنساني، لأن هذا هو المصطلح التقني المستخدم لتسمية الأطراف المتنازعة في نزاع مسلح، سواء أكان دولياً أم غير دولي. ويشترك كل طرف في الأعمال العدائية من خلال قواته المسلحة؛ فمن المعايير المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني لاعتبار جماعة من غير الدول طرفاً في نزاع مسلح غير دولي أن تكون قد وصلت إلى درجة كافية من التنظيم، تتضح من وجود قوة مسلحة لديها القدرة على المشاركة في عمليات عسكرية مستمرة ومنسقة وعلى تنفيذ القانون الدولي الإنساني.

وهمة خيار آخر من شأنه أن يتجنب الخلافات المتعلقة بتعبير "القوات المسلحة" وهو ببساطة أن نستثني من نطاق اتفاقية مكافحة الإرهاب جميع الإجراءات التي تنفذ في نزاع مسلح وفقاً للقانون الدولي الإنساني. وهذا هو النهج الذي اتبعته كندا ونيوزيلندا لتنفيذ بنود استثناء القانون الدولي الإنساني الواردة في صكوك مكافحة الإرهاب التي أدمجها في قوانينها المحلية.⁷⁴ ومن ثم، يركز هذا الخيار تركيزاً حصرياً على طبيعة الإجراءات، بدلا من التركيز على كونها مدفوعة بالوضع القانوني لمرتكبيها، بحيث تشمل أعمال الحرب المشروعة التي ينفذها أفراد في القوات المسلحة التابعة لأطراف النزاع المسلح وكذلك الأفعال التي يأتي بها أشخاص يتصرفون نيابة عن هذه الأطراف (مثل المدنيين المشاركين مباشرة في الأعمال العدائية). وبالتالي، يحافظ هذا الخيار على نطاق وغرض القانون الدولي الإنساني من خلال استثناء الإجراءات المتوافقة مع القانون الدولي الإنساني من نطاق الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ويسمح للقضاة في الوقت نفسه بالاعتماد على تشريعات مكافحة الإرهاب بالنسبة للأفعال المرتكبة في نزاع مسلح وتخالف قواعد القانون الدولي الإنساني المنطبقة.

على هذا الأساس، من المسلم به أن شرط استثناء القانون الدولي الإنساني ينبغي أن يستثني من نطاق أي صك لمكافحة الإرهاب الأنشطة التي ينفذها في النزاع المسلح أطراف في هذا النزاع وأشخاص يتصرفون نيابة عن هذه الأطراف، وهي أنشطة ينظمها القانون الدولي الإنساني ولا يحظرها. ومن ثم، من شأنه أن يشمل الإجراءات التي تضطلع بها جميع الأطراف المتحاربة، ومنها القوات المسلحة التابعة للدولة والقوات المسلحة التابعة لأطراف من غير الدول والمدنيون المشاركون مشاركة مباشرة في الأعمال العدائية. ولا ينطبق البند إلا في سياق الإجراءات التي يحكمها القانون الدولي الإنساني (أي في سياق القواعد الصريحة التي تنطبق على الإجراء محل النظر، مثل القواعد التي تنظم الاحتجاز أو سير الأعمال العدائية)، وإجمالاً، لا يحظرها.

74 انظر الاقتباسات المأخوذة من القانون الجنائي الكندي وقانون قمع الإرهاب النيوزيلندي في الحاشية 49 أعلاه.

والأساس المنطقي لهذا المقترح هو ضمان عدم تصنيف الإجراءات التي تضطلع بها الأطراف المتحاربة وتتوافق مع القانون الدولي الإنساني - الأطراف من الدول ومن غير الدول في النزاع المسلح على حد سواء (هما في ذلك الجماعات المسلحة المنظمة من غير الدول المصنفة على أنها جماعات إرهابية)- أو تجريمها على أنها أفعال أو جرائم إرهابية. ويتسق هذا النهج مع تطور الاجتهادات القضائية الدولية بشأن أعمال الإرهاب في النزاع المسلح، ولا سيما جريمة الحرب المتمثلة في اعتزام بث الذعر بين السكان المدنيين. وقد أوضحت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في قضية غاليتش أنه لأغراض أركان الجريمة، فإن مفهوم "أعمال العنف" لا يشمل الأعمال الموجهة إلى أهداف عسكرية مشروعة بل لا يشمل إلا الهجمات غير المشروعة التي تستهدف المدنيين،⁷⁵ لتؤكد بذلك أن أعمال الحرب المشروعة لا ينبغي أن تعتبر أعمالاً إرهابية.⁷⁶

يحافظ هذا المقترح أيضاً على الحيز السياسي والتشريعي للدول لأن بعض الجرائم، ولا سيما الجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب ذات الصلة بالأنشطة التحضيرية، لا ينظمها أي حكم من أحكام القانون الدولي الإنساني. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، تمويل الإرهاب، والسفر بنية الانضمام إلى جماعات مصنفة على أنها إرهابية أو التدريب أو التجنيد. بالإضافة إلى ذلك، يتك المقترح لتقدير سلطات الدولة اللجوء إلى خيار المقاضاة إما بموجب قوانين مكافحة الإرهاب أو الإجراءات المنفذة في إطار القانون الدولي الإنساني في النزاع المسلح والتي تتعارض مع كل من الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني.⁷⁷

علاوة على ذلك، فإن استثناء الإجراءات التي ينظمها القانون الدولي الإنساني ولا يحظرها من نطاق قوانين مكافحة الإرهاب من شأنه أن يساعد في تجنب إقامة "وضع قانوني غير متوازن وغير موات لامتثال [الجماعات المسلحة من غير الدول] للقانون الدولي الإنساني".⁷⁸ ويفترض القانون الدولي الإنساني أن الأهداف العسكرية قد تكون محلاً للهجوم الذي يشنه طرفا النزاع بل وستكون كذلك، ويعمل على حماية من لا يشاركون في الأعمال العدائية من هذه الهجمات. والبند الذي لا يراعي هذا الأساس المنطقي للقانون الدولي الإنساني من شأنه أن يجرّم تجريم سلوكيات ليست مخالفة للقانون بموجب القانون الدولي الإنساني باعتبارها من الأعمال "الإرهابية"، وهو الأمر الذي قد يثبط عزيمة الجماعات المسلحة من غير الدول عن الامتثال للقانون الدولي الإنساني. ومن المرجح أن يتضاءل قدر كبير من دوافع القتال وفقاً للقانون في هذه الحالات. بالإضافة إلى ذلك، فإن تصنيف الأعمال المشروعة بموجب القانون الدولي الإنساني على أنها "إرهابية" يزيد من صعوبة تنفيذ المادة 6 (5) من البروتوكول الإضافي الثاني.⁷⁹ فالهدف من تلك المادة هو الحث على احترام القانون الدولي الإنساني من خلال منح أكبر قدر ممكن من العفو للأشخاص الذين شاركوا في الأعمال العدائية واحترموا قواعد القانون الدولي الإنساني المنطبقة. ولأسباب واضحة، قد تتضاءل احتمالات العفو إلى

ICTY, The Prosecutor v. Galic, Case No. IT-98-29-T, Judgment (Trial Chamber), 5 December 2003, paras 133-135. 75

Marco Sassòli, "Taking Armed Groups Seriously: Ways to Improve their Compliance with International Humanitarian Law", Journal of International Humanitarian Legal Studies, Vol. 1, No. 1, 2010, p. 27: 76

"في النزاعات المسلحة، ينبغي للأعمال المخالفة للقانون الدولي الإنساني فقط دون غيرها أن تصنف على أنها أعمال إرهابية في القانون الدولي لمكافحة الإرهاب".

"Session 1 – Setting the Scene", in S. Kolanowski (ed.), و، الصفحات 42-45؛ و، "Panel Discussion: State Responses to Foreign Fighters", in S. Kolanowski (ed.), الصفحات 107-133. 77

تقرير التحديات لعام 2011، الحاشية 20 أعلاه، الصفحة 50. 78

كما صُنّف منح العفو للسلوك الذي يتوافق مع القانون الدولي الإنساني بوصفه قاعدة من قواعد القانون الدولي الإنساني العرفي. انظر دراسة اللجنة الدولية بشأن القانون العرفي، الحاشية 32 أعلاه، القاعدة 159. 79

حد كبير إذا صُنفت أعمال الحرب المشروعة على أنها أعمال إرهابية بموجب الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب. وقد يصبح هذا في نهاية المطاف عقبة أمام مفاوضات السلام وجهود المصالحة في المستقبل. ولئن كان يجب الاعتراف بأن بعض الجماعات المسلحة من غير الدول قد رفضت عمداً القانون الدولي الإنساني والقيم التي يقوم عليها، فمن المهم النظر إلى ما هو أبعد من هذه الحالات المحددة. وحتى في يومنا هذا، في العديد من النزاعات المسلحة غير الدولية، فإن إجراء حوار بشأن القانون الدولي الإنساني مع الجماعات المسلحة من غير الدول، ولا سيما الجماعات المصنفة على أنها إرهابية، هو أمر ممكن بل ومحل تقدير من هذه الجهات الفاعلة. ولا ينبغي للوائح مكافحة الإرهاب أن تقوض الجهود الرامية إلى التواصل مع الجماعات المسلحة المنظمة من غير الدول من أجل تشجيع وتعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني.

كما أن هذا الشاغل هو ما يدفع اللجنة الدولية إلى الاعتقاد بأن استخدام مصطلح "إرهابي" ليس مفيداً لوصف السلوك في نزاع مسلح الذي يتوافق مع القانون الدولي الإنساني، وترى أن السلوك الذي ينظمه القانون الدولي الإنساني ولا يحظره لا ينبغي أن يوصف بأنه "إرهابي" في الاتفاقيات الدولية أو في القوانين المحلية، بحيث يجسد واقع النزاعات المسلحة والأساس المنطقي الذي يستند إليه القانون الدولي الإنساني (ومفاده أن الأهداف العسكرية يجوز مهاجمتها بل وستكون محلاً للهجوم).⁸⁰ والأعمال الموجهة نحو أهداف عسكرية تشكل الجوهر الفعلي للنزاع المسلح ولا ينبغي أبداً تعريفها من الناحية القانونية على أنها أعمال إرهابية بموجب نظام للقانون الدولي ينطبق انطباقاً مشتركاً مع القانون الدولي الإنساني. والقيام بذلك يعني ضمناً أن هذه الأفعال محظورة ويجب أن تُجرم بموجب ذلك الإطار القانوني الآخر، وهو ما يضعف الجهود الرامية إلى تحقيق الاتساق بين القانون الدولي الإنساني والإطار القانوني لمكافحة الإرهاب.

أثر تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات على العمل الإنساني: ضرورة التوفيق بين الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب والجزاءات والقانون الدولي الإنساني

أدت الجهود المبذولة لكبح كل الدعم المباشر وغير المباشر الذي يحتمل تقديمه إلى الأفراد والكيانات المدرجة في القائمة من خلال تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات إلى زيادة الرقابة والقيود المفروضة على جميع الأنشطة، ولا سيما الأنشطة الإنسانية، التي قد يُنظر إليها على أنها تعود بالنفع على هذه الجهات الفاعلة. وظهرت أدلة متزايدة في السنوات الأخيرة تفيد بأن تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات كان لها تأثير سلبي على العمل الإنساني القائم على المبادئ؛ بل إن بعضها يثير قلقاً بالغاً بالنسبة للأنشطة الإنسانية في النزاعات المسلحة.

وتستند تدابير مكافحة الإرهاب التي تعتمد على الدول في كثير من الأحوال إلى قرارات مجلس الأمن التي اتخذت منذ عام 2001، وكذلك إلى صكوك مكافحة الإرهاب. ولئن كان المحتوى الدقيق للجرائم المتعلقة بمكافحة الإرهاب ونطاقها قد يختلف من دولة إلى أخرى، فقد جعلت العديد من الدول تقديم "الدعم" أو "الخدمات" أو "المساعدة" للكيانات أو الأشخاص المتورطين في أعمال إرهابية جريمة جنائية.⁸¹ وغالباً ما تتسم الأحكام ذات الصلة بصياغة فضفاضة وقد تفسر بحيث تشمل في نطاقها أي نشاط إنساني يستفيد منه بشكل مباشر أو غير مباشر "أفراد أو كيانات

80 تقرير التحديتات لعام 2015، الحاشية 23 أعلاه، الصفحة 18.

81 للاطلاع على تحليل مفصل حديث لتدابير مكافحة الإرهاب المتخذة على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية، انظر: E.-C. Gil-Jard، الحاشية 57 أعلاه، الصفحات 11-27.

مرتبطة بالإرهاب". ويؤدي هذا النطاق الفضفاض، من الناحية العملية، إلى احتمال تجريم الأنشطة الأساسية التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة وموظفوها.⁸²

تشكل نظم الجزاءات مصدرًا للقلق المتزايد لدى المنظمات الإنسانية غير المتحيزة.⁸³ فالجزاءات المالية، والقيود المفروضة على استيراد سلع أو مواد معينة، وحظر السفر كلها خلفت أثرًا على العمل الإنساني. وتشكل جميع الأنواع الثلاثة من التدابير تحديات، إلا أن الجزاءات المالية ثبت أنها تتسبب في أكبر قدر من المشكلات بالنسبة للعمل الإنساني. فالجزاءات المالية تحظر إتاحة الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية، بشكل مباشر أو غير مباشر، للأفراد والكيانات المدرجة في القائمة. والغرض من الحظر هو حرمان الأفراد والكيانات المدرجة في القائمة - طالما ظلوا خاضعين للجزاءات- من وسائل دعم أي عمل يعتبر تهديدًا للسلم والأمن الدوليين، أو يعتبر إرهابيًا بطبيعته أو القيام بهذا العمل. ويفسر مفهوم "الموارد الاقتصادية" على أنه يشمل الأصول من كل نوع، سواء كانت ملموسة أو غير ملموسة، منقولة أو غير منقولة، فعلية أو محتلمة، والتي يمكن استخدامها للحصول على أموال أو سلع أو خدمات.⁸⁴ وقد يشمل هذا الحظر أنشطة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة وطرق عملها. وقد يدخل في نطاق الحظر دفع ضرائب المرافق، وتسليم المواد الإنسانية (مثل الأدوية)، وإعادة تأهيل البنية التحتية الطبية أو البنية التحتية العامة الأساسية الأخرى (مثل محطات معالجة المياه أو محطات الطاقة)، وبعض الأنشطة الإنسانية مثل عمليات تقديم المساعدة الغذائية على نطاق واسع.⁸⁵ وعندما تستهدف الجزاءات المالية الحكومات أو الوزارات أو الجماعات المسلحة من غير الدول التي تؤدي مهام حكومية (كما هو الحال في شرق أوكرانيا أو غزة) أو تسيطر على أجزاء من بلد ما (مثل سورية أو الصومال أو اليمن)، فإنها تزيد من احتمالات النظر إلى عدد من الأنشطة الإنسانية على أنها تشكل إمدادًا محظورًا للأصول أو تدعم كيانات مدرجة في القائمة. تتضمن نظم الجزاءات أيضًا في أغلب الأحوال فرض قيود على استيراد السلع، وهو ما قد يؤخر أو حتى يمنع استيراد السلع اللازمة لتنفيذ الأنشطة الإنسانية. ويمتد نطاق تدابير الجزاءات

82 تقرير التحديات لعام 2015، الحاشية 23 أعلاه، الصفحة 20.

83 انظر:

Rebecca Brubaker and Sophie Huvé, UN Sanctions and Humanitarian Action, United Nations University, Centre for Policy Research, January 2021, available at http://collections.unu.edu/eserv/UNU:7895/UNSHA_ScopingPaper_FINAL_WEB.pdf.

84 Al-Qaida Sanctions Committee, "Assets Freeze: Explanation of Terms", 24 February 2015, available at: www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf.

بالإضافة إلى ذلك، تفسر بعض نظم الجزاءات هذا الحظر في ضوء مفهوم "القابلية للاستبدال" وبموجبه "يؤدي الدعم المقدم لجماعة إرهابية لارتكاب أنشطة غير مشروعة" إلى "تحرير" موارد كان من الممكن استخدامها لأغراض مشروعة من هذا القبيل، والسماح باستخدامها لغايات عنيفة". انظر: E.-C. Gillard، الحاشية 57 أعلاه، الصفحة 25.

85 انظر على سبيل المثال:

European Commission, Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures, C(2021) 5944 final, 13 August 2021,

الرد على السؤال 3: "توفير دفعات من الأدوية والمعدات الطبية [و/أو] المطهرات إلى شخص مدرج في القائمة يسمح لذلك الشخص، على سبيل المثال، ببيع البضائع والحصول على أموال مقابل ذلك. ومن ثم، يصل ذلك إلى حد إتاحة موارد اقتصادية لشخص أو كيان مدرج في القائمة أو بما يعود بالنفع على هذا الشخص أو الكيان. وقد يكون هذا هو الحال عندما تُقدم أجهزة طبية إلى أشخاص أو كيانات مدرجة في القائمة نشطين في مجال العمل الخيري أو في منطقة يسيطر عليها سيطرة فعلية شخص أو كيان مدرج في القائمة". انظر أيضًا الرد على السؤال 11 الذي يشير إلى أن التمويل أو المشاركة في بناء مستشفيات مؤقتة أو عمليات الصرف الصحي أو البنى التحتية المؤقتة لمكافحة الجائحة من شأنه أن يصل إلى حد توفير موارد اقتصادية على نحو غير مشروع إذا كان الشخص أو الكيان المدرج في القائمة يستفيد اقتصاديًا من النشاط الإنساني.

أحياناً ليشمل الأعيان ذات الاستخدام المزدوج التي يمكن أن تستخدم لأغراض عسكرية ولكن لا غنى عنها كذلك لتنفيذ عمليات إنسانية.⁸⁶

وقد يؤدي حظر السفر أيضاً إلى عرقلة العمل الإنساني. فهو يلزم الدول بمنح الأفراد المدرجين في القائمة من دخول أراضيها والمروء عبرها. وقد يمثل ذلك مشكلة لأن هذه القيود قد تمنع المنظمات الإنسانية غير المتحيزة من تنظيم اجتماعات مع أشخاص مدرجين في القائمة في بلدان ثالثة بهدف التفاوض بشأن الوصول، أو الحصول على ضمانات أمنية، أو حتى تنفيذ دور اللجنة الدولية بوصفها وسيطاً محايداً.

وقد تواجه المنظمات الإنسانية أيضاً خطر إدراجها في القائمة بسبب اضطلاعها بمهامها الإنسانية. فعلى سبيل المثال، يتبع نظام الأمم المتحدة للجزاءات المنشأ بموجب قرار مجلس الأمن 1267 نهجاً فضفاضاً في التعامل مع معايير إدراج الأفراد أو الكيانات في القائمة. وتشمل معايير الإدراج في القائمة الأنشطة "التي [تدعم] أعمال أو أنشطة يقوم بها تنظيم القاعدة أو تنظيم الدول الإسلامية أو أي خلية أو جماعة مرتبطة بهما أو منشقة عنهما أو متفرعة عنهما بأي شكل آخر"،⁸⁷ وهو ما يمكن تفسيره على أنه يشمل أنشطة المساعدة أو الحماية التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة.

علاوة على ذلك، تشكل نظم الجزاءات خطراً إضافياً يتمثل في مساءلة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة وموظفيها، بسبب تدني العنصر الذهني المطلوب لانتهاك الجزاءات. ولا يوجد أي شرط ينص على وجود نية لدعم الأنشطة غير القانونية التي يضطلع بها الكيان المدرج في القائمة.⁸⁸ ونتيجة لذلك، قد تواجه الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ملاحقة قضائية مدنية وجنائية، لأن بعض الدول قد صنفت انتهاكات الجزاءات بوصفها جريمة جنائية بموجب قوانينها المحلية.⁸⁹ بالإضافة إلى ذلك، فإن انطباق تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات على أنشطة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة المنفذة في النزاع المسلح قد أدى أيضاً إلى آثار عكسية تمس العمل الإنساني.

ويتزايد قيام الجهات المانحة بإدراج بنود جزاءات أكثر صرامة وشدة في إطار مكافحة الإرهاب في اتفاقات التمويل المبرمة مع المنظمات الإنسانية. وتهدف هذه البنود إلى ضمان ألا يتلقى الأشخاص أو الكيانات المصنفة على أنها إرهابية أو المدرجة في القوائم في إطار نظم الجزاءات أموالاً أو مواد بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال العمليات الإنسانية. وتنص هذه البنود على أن امتثال المستفيدين لتدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات وما يتصل بذلك من اشتراطات العناية الواجبة هي شروط مسبقة لصرف الأموال إلى المنظمات الإنسانية غير المتحيزة. وهذه الاشتراطات مرهقة وتستغرق وقتاً طويلاً (ومن ثم تحد من المرونة والقدرة على الاستجابة). بالإضافة إلى أنها تصعب على المنظمات العمل وفقاً للقانون الدولي الإنساني وبطريقة قائمة على المبادئ. وبالمثل، قامت جهات فاعلة خاصة مثل المصارف والموردين وشركات النقل وشركات التأمين باستحداث سياسات بشأن الإفراط في الامتثال أو "التخفيف من المخاطر"، وذلك بسبب الخوف من انتهاك الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات. ونتيجة لذلك، قامت عدة جهات فاعلة في الميدان التجاري بتقليص أو

86 هذا هو الحال، على سبيل المثال، بالنسبة للمواد المستخدمة في مشاريع المياه والسكن مثل الأثاث والمواد الكيميائية ومواد البناء. كما أن حظر الأسلحة قد يؤدي إلى زيادة صعوبة تنفيذ أنشطة إزالة التلوث الناجم عن الأسلحة.

87 قرار مجلس الأمن 2368، 20 تموز/يوليو 2017، الفقرتان 2 (ج) و 4.

88 E.-C. Gillard، الحاشية 57 أعلاه، الصفحة 28.

89 انظر على سبيل المثال: Council of the EU, Sanction Guidelines – Update, 5664/18, 4 May 2018, para. 89.

حتى إيقاف نشاطها مع المنظمات الإنسانية غير المتحيزة، التي تعتبر في أغلب الأحوال من العملاء ذوي "المخاطر الشديدة" الذين تتحقق من ورائهم "أرباح منخفضة"، وهو ما يؤدي إلى زيادة تقييد قدرة هذه المنظمات على تنفيذ عملياتها في بلدان خاضعة لتدابير تقييدية.

ومن ثم، خلفت الآثار التراكمية لتدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات نتائج سلبية على نطاق وحجم ونوعية الأنشطة الإنسانية المقدمة لضحايا النزاع المسلح.⁹⁰ وتتصل العديد من الأنشطة المتضررة من ذلك بالولاية الأساسية التي تضطلع بها اللجنة الدولية: الزيارات والمساعدة المادية للمحتجزين، والتدريب على الإسعافات الأولية، وندوات جراحة الحرب، ونشر القانون الدولي الإنساني بين حملة السلاح، وإيصال المعونة لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المدنيين في المناطق "التي يصعب الوصول إليها"، وإعادة تأهيل البنية التحتية المدنية الحيوية، وتقديم المساعدة الطبية إلى المقاتلين الجرحى والمرضى، وذلك على سبيل المثال.

ونتيجة لذلك، شددت اللجنة الدولية على أنه في إطار القانون والسياسة، فإن تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات التي تعتمدها الدول والمنظمات الدولية لا يجب أن تتعارض مع المبادئ التي دعمتها وأقرتها من خلال معاهدات القانون الدولي الإنساني، ولا يجب أن تعرقل قدرة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة على الاضطلاع بأنشطتها بطريقة قائمة على المبادئ.⁹¹

قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم العمل الإنساني معرضة للخطر

من الناحية القانونية، يمكن القول إن تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات التي تعرقل العمل الإنساني القائم على المبادئ متعارضة مع القانون الدولي الإنساني نصاً وروحاً. وثمة ما يبرر إجراء تمحيص خاص للعلاقة بين الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات وثلاثة مجالات من القانون الدولي الإنساني: القواعد التي تحكم العمليات الإنسانية؛ والقواعد التي توفر الحماية للجرحى والمرضى، وكذلك من يقدمون المساعدة الطبية؛ والقواعد التي توفر الحماية للعاملين في المجال الإنساني.

قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم الأنشطة الإنسانية

بموجب القانون الدولي الإنساني، يقع على عاتق أطراف النزاع المسلح الالتزام الأولي بتلبية الاحتياجات الأساسية للأشخاص المتضررين من النزاع المسلح الخاضعين لسيطرة هذه الأطراف. وفي الوقت نفسه، ولا سيما عندما تظل تلك الاحتياجات الأساسية دون أن تلبى، فإن القانون الدولي الإنساني يرسى

90 انظر:

Alice Debarre, Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes, International Peace Institute, June 2019, available at: www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf; Norwegian Refugee Council, Principles under Pressure: The Impact of Counter-Terrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action, 2018, available at: www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/; Jessica S. Burniske and Naz K. Modirzadeh, Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action, 2017, available at: <https://blogs.harvard.edu/pilac/files/2017/03/Pilot-Empirical-Survey-Study-2017.pdf>; Kate Mackintosh and Patrick Duplat, Study of the Impact of Donor CounterTerrorism Measures on Principled Humanitarian Action, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and Norwegian Refugee Council, 2013, available at: www.unocha.org/sites/unocha/files/CounterTerrorism_Study_Full_Report.pdf.

91 تقرير التحديات لعام 2021، الحاشية 20 أعلاه، الصفحات 51-53.

الأساس القانوني للأنشطة الإنسانية التي يجب أن تعرضها وتقدمها منظمات إنسانية غير متحيزة. وتتص المواد 3 و 10/9/9/9 على ما يسمى "حق المبادرة". وحق المبادرة هو الاستحقاق القانوني الممنوح للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة لعرض أنشطتها الإنسانية على أطراف النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، بغض النظر عن كيفية تصنيف النزاع بموجب لوائح مكافحة الإرهاب أو نظم الجزاءات. ولا تحظر تدابير مكافحة الإرهاب ولا نظم الجزاءات عادة مجرد المشاركة والتفاعل مع أشخاص وكيانات مدرجة في القائمة تشارك في نزاع مسلح. ومع ذلك، فإن الحظر الواسع المفروض على تقديم الدعم لهم، فضلاً عن إمكانية تصنيف بعض الأعمال الإنسانية على أنها توفر موارد اقتصادية على نحو غير مشروع بموجب نظم الجزاءات، يقيد بطبيعته نطاق الأنشطة الإنسانية التي يمكن للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة أن تعرضها على أطراف النزاع المسلح. وعلى هذا النحو، قد تتعدى تدابير مكافحة الإرهاب والجزاءات على حق المبادرة المكفول للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة، بينما لا يوجد في القانون الدولي الإنساني ما يقيد هذا الحق.

وهذا الحق في عرض تقديم الخدمات لا يتحول إلى حق غير مقيد في الوصول يُمنح للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني. ومن أجل الاضطلاع بالأنشطة الإنسانية في حالات النزاع المسلح، يجب على المنظمات الإنسانية غير المتحيزة أن تلتزم بموافقة الأطراف المعنية وأن تحصل عليها. ففي النزاعات المسلحة الدولية، تنص أحكام القانون الدولي الإنساني ذات الصلة على أن الموافقة لا يجب الحصول عليها إلا من الدول التي تكون طرفاً في النزاع و"معنية" بحكم أن الأنشطة الإنسانية المقترحة يجب الاضطلاع بها في أراضيها أو في المناطق الخاضعة لسيطرتها الفعلية. أما بالنسبة للنزاعات المسلحة غير الدولية، فلم تتطرق المادة 3 المشتركة إلى الجهة التي يتعين عليها الموافقة على العمليات الإنسانية، إلا أن اللجنة الدولية ترى أنه ينبغي من الناحية القانونية، أن تُطلب الموافقة من الدولة (من خلال حكومتها الفعلية) التي تدور في أراضيها رحا النزاعات المسلحة غير الدولية، على أن تشمل الموافقة الأنشطة الإنسانية المقرر الاضطلاع بها في المناطق التي فقدت الدولة سيطرتها عليها.⁹² وبموجب القانون الدولي الإنساني، يجب عدم الامتناع عن الموافقة لأسباب غير مشروعة، على سبيل المثال عندما يكون الطرف المعني غير راغب في تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان أو غير قادر على ذلك أو يعتزم التسبب في التجويع أو إدامته في المناطق التي تكون السيطرة فيها للأشخاص أو الكيانات المدرجة في القائمة أو ينشطون فيها.⁹³ ولا يجوز عمومًا، بموجب القانون الدولي الإنساني، أن تمتنع الدول المعنية عن إصدار الموافقة لمجرد أن الأنشطة الإنسانية ستنفذ في مناطق ينشط فيها أشخاص أو كيانات مدرجة في القائمة أو يسيطرون عليها، ولا يجوز رفضها على أساس أن الأنشطة الإنسانية ستنفذ لصالح أشخاص مدرجين في القائمة أو أفراد تابعين لكيانات مدرجة في القائمة إذا كانت حالتهم تؤهلهم للحصول على مساعدة إنسانية.

92 على أي حال، ولأسباب عملية، تلتزم اللجنة الدولية أيضاً بموافقة الطرف أو الأطراف من غير الدول في النزاع المسلح غير الدولي قبل تنفيذ أنشطتها الإنسانية في المناطق الخاضعة لسيطرتها أو تنشط فيها.

93 للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر:

Dapo Akande and Emanuela-Chiara Gillard, Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict, OCHA, 2016.

انظر أيضاً:

Tristan Ferraro, "Relief Schemes and the Delivery of Humanitarian Activities in Situations of Armed Conflict: the ICRC's Perspective", in Fausto Pocar (ed.), Proceedings of the 40th Sanremo Round Table: The Additional Protocols 40 Years Later: New Conflicts, New Actors, New Perspectives, International Institute of Humanitarian Law, FrancoAngeli, 2018, available at: <https://iihl.org/full-list-congresses-international-conferences-round-tables-since-institutes-foundation/the-additional-protocols-40-years-later-new-conflicts-new-actors>.

بمجرد قبول الأنشطة الإنسانية، تلتزم الدول والأطراف من غير الدول في نزاع مسلح بالتعاون واتخاذ إجراءات إيجابية لتيسير العمليات الإنسانية، رهناً بحقها في السيطرة.⁹⁴ وهذا يشمل تبسيط الإجراءات الإدارية قدر الإمكان لتسهيل إصدار التأشيرات أو غير ذلك من مشكلات الهجرة، والمتطلبات المالية/الضريبية، ولوائح الاستيراد/التصدير، والموافقات على الرحلات الميدانية، وربما منح الامتيازات والحصانات اللازمة لعمل المنظمة. باختصار، يجب على الأطراف تهيئة الظروف المواتية لتقديم "جميع التسهيلات" اللازمة لاضطلاع أي منظمة بمهامها الإنسانية المتفق عليها بشكل مناسب.⁹⁵ والالتزام "بالسماح والتسهيل" مذكور صراحة في قواعد القانون الدولي الإنساني التي تنظم الأنشطة الإنسانية في حالات النزاع المسلح الدولي (ومنها الاحتلال). ولا تتناول المادة 3 (2) ولا المادة 18 (2) من البروتوكول الإضافي الثاني هذا الجانب من الأنشطة الإنسانية، لكن القواعد المنطبقة في النزاع المسلح الدولي بشأن هذه المسألة تعتبر قواعد عرفية ومنطبقة في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء.

وبموجب أحكام القانون الدولي الإنساني التي تنظم النزاعات المسلحة غير الدولية، لا ينطبق الالتزام بالسماح بعمليات الإغاثة وتسهيلها على أطراف النزاع المسلح فحسب، بل يمتد ليشمل جميع الدول. وهذا يعني أن الدول التي ليست طرفاً في النزاع، مثل الدول التي يجب أن تمر عبر أراضيها منظمات إنسانية غير متحيزة من أجل الوصول إلى مناطق النزاع، يجب أن تأذن بهذا العبور، وفقاً لحقها في السيطرة، الذي يقتصر هدفه على التأكد من أن العمليات الإنسانية التي تمر عبر أراضيها تكون ذات طابع إنساني بحت.⁹⁶

أما أحكام القانون الدولي الإنساني التي تحكم النزاعات المسلحة غير الدولية فلا تنص صراحة على التزام مماثل بالنسبة للدول الثالثة، ولكن من المتوقع رغم ذلك ألا تقوم الدول التي ليست طرفاً في هذه النزاعات بمعارضة المرور عبر أراضيها وألا تتخذ أي تدابير لعرقلة عمل المنظمات الإنسانية غير المتحيزة التي تسعى إلى الوصول إلى ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية. فإذا رفضت تلك الدول السماح بالأنشطة الإنسانية وتسهيلها، فإنها في الواقع تمنع تلبية الاحتياجات الإنسانية لضحايا النزاع المسلح وتؤدي إلى إبطال الموافقة المقدمة من أطراف النزاع. وينبغي أن تؤدي الروح الإنسانية التي يستند إليها القانون الدولي الإنساني إلى تشجيع الدول غير المحاربة على تيسير العمل الإنساني الذي قبلته أصلاً الأطراف في النزاع المسلح غير الدولي. كما يمكن القول إن هذا الالتزام الواقع على عاتق الدول الثالثة يمكن استنباطه من عنصر العناية الواجبة المنصوص عليه في الالتزام بضمان احترام القانون الدولي الإنساني بموجب المادة 1 المشتركة، حيث إن رفض الدول الثالثة، على سبيل المثال، قد يجعل من المستحيل على أطراف النزاع الوفاء بالتزامها الأساسي بتلبية الاحتياجات

94 انظر دراسة اللجنة الدولية بشأن القانون العرفي، الحاشية 32 أعلاه، القاعدة 55. لا ينبغي النظر إلى الحق في السيطرة المنصوص عليه في إطار القانون الدولي الإنساني على أنه يتجاوز أطراف النزاع المسلح والدول غير المتحاربة التي يجب أن تمر العمليات الإنسانية عبرها للوصول إلى البلدان التي تدور فيها رحا النزاع المسلح. ولا يجوز للجهات المعنية التي لا تنتمي إلى هذه الفئات الادعاء بأن القيود المنصوص عليها في أطر مكافحة الإرهاب والجزاءات تندرج ضمن حق السيطرة المنصوص عليه في القانون الدولي الإنساني.

95 ICRC, "Q&A and Lexicon on Humanitarian Access", June 2014, pp. 11–12, available at: www.icrc.org/en/doc/assets/files/2014/icrc-q-and-a-lexicon-on-humanitarian-access-06-2014.pdf.

96 ولم ينطبق القانون الدولي الإنساني إلى مسألة موافقة الدول الثالثة التي يجب أن تمر العمليات الإنسانية في أراضيها. إلا أن هذا لا يعني أن المنظمات الإنسانية غير المتحيزة معفاة من التماس موافقتها والحصول عليها. فيجب التماس موافقة الدول الثالثة والحصول عليها في إطار القانون الدولي العام، أما في إطار القانون الدولي الإنساني فإن هذه الدول ملزمة بإعطاء موافقتها استناداً إلى الالتزام بالسماح بالأنشطة الإنسانية وتسهيلها. وبالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن القانون الدولي الإنساني ينص على قواعد محددة تلزم الدول بأن تسهل بكل طريقة ممكنة الأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها اللجنة الدولية وكذلك الأنشطة التي تضطلع بها الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر: البروتوكول الإضافي الأول، المادة 81 (3-1).

الأساسية للسكان.⁹⁷ ومن ثم، فإن قيام دول ثالثة بفرض نظم مكافحة الإرهاب والجزاءات التي تعرقل العمل الإنساني قد يتعارض مع التزامها باحترام وكفالة احترام بعض أحكام القانون الدولي الإنساني التي تحكم الأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة.⁹⁸ بالإضافة إلى ذلك، فإن الدول الثالثة، استناداً إلى التزامها بأداء الالتزامات التعاهدية على أساس من حسن النوايا على النحو المبين في المادة 26 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، يتوقع منها- بوصفها من الأطراف السامية المتعاقدة في اتفاقيات جنيف- ألا تتخذ أي إجراءات أو تدابير من شأنها أن تحبط تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، ولا سيما القواعد التي تحكم وصول المساعدة الإنسانية والعمل الإنساني.⁹⁹

وعلى هذا الأساس، من المسلم به أنه يجب تنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات بحيث لا تشكل رفضاً/منعاً غير مشروع للموافقة على الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها منظمات إنسانية غير متحيزة وفقاً للقانون الدولي الإنساني. ومن ثم، يتوقع من الدول، بما فيها الدول غير المحاربة، ألا تضع تدابير أو نظم جزاءات تتعارض مع التزامها بالسماح بالعمل الإنساني وتسهيله.

قواعد القانون الدولي الإنساني التي توفر الحماية للجرحى والمرضى وكذلك من يقدمون المساعدة الطبية

من المبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني حق الجرحى والمرضى من المدنيين والمقاتلين العاجزين عن القتال في أن يحظوا بالاحترام والحماية، وأن يحصلوا على معاملة إنسانية دون أي تمييز ضار، وأن يتلقوا ، إلى أقصى حد ممكن وبأقل إبطاء ممكن، الرعاية الطبية اللازمة لحالتهم، وكذلك البحث عنهم وجمعهم ونقلهم.¹⁰⁰ وهذا الالتزام بالوسائل هو في المقام الأول التزام يقع على عاتق جميع أطراف النزاع. إلا أن اتخاذ "جميع التدابير الممكنة" يشمل أيضاً السماح لمنظمات إنسانية غير متحيزة مثل اللجنة الدولية بالمساعدة في جمع الجرحى والمرضى والعناية بهم، ولو كانوا من الأشخاص المدرجين في القائمة بموجب إطار مكافحة الإرهاب أو الجزاءات أو كليهما. وغالباً ما تكون الحماية التي يوفرها القانون الدولي الإنساني للجرحى والمرضى غير مجدية بدون السماح بوصول العاملين في المجال الإنساني والإمدادات، ولهذا السبب يحمي القانون الدولي الإنساني أيضاً العاملين في مجال الرعاية الطبية، سواء كانوا موظفين طبيين أو عاملين في المجال الإنساني أو مدنيين آخرين.¹⁰¹

97 التعليق على اتفاقية جنيف الأولى لعام 2016، الحاشية 69 أعلاه، المادة 3 المشتركة، الفقرة 840.

98 Dustin A. Lewis and Naz K. Modirzadeh, Taking into Account the Potential Effects of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action: Elements of an Analytical Framework for States Grounded in Respect for International Law, legal briefing, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict (HLS PILAC), May 2021, p. 32.

99 International Law Commission (ILC), Draft Articles on the Law of Treaties, with Commentaries, in Yearbook of the International Law Commission, Vol. 2, 1966, p. 211:

"رأى بعض الأعضاء أنه ستكون هناك ميزة في الإشارة أيضاً إلى وجوب امتناع الطرف عن أعمال يُقصد بها إحباط هدف المعاهدة والغرض منها. إلا أن اللجنة ارتأت أن هذا الأمر ورد ضمناً بوضوح في الالتزام بتنفيذ المعاهدة على أساس من حسن النوايا وفضلت الإشارة إلى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في أبسط شكل ممكن".

100 المادتان 12 و 15 من اتفاقية جنيف الأولى، والمادتان 12 و 18 من اتفاقية جنيف الثانية، والمادة 16 من اتفاقية جنيف الرابعة، والمادتان 10 و 16 من البروتوكول الإضافي الأول للنزاعات المسلحة الدولية، والمادة 3 المشتركة والمادتان 7 و 8 من البروتوكول الإضافي الثاني للنزاعات المسلحة غير الدولية. انظر أيضاً دراسة اللجنة الدولية بشأن القانون العرفي، الحاشية 32 أعلاه، القاعدة 110.

101 انظر أدناه.

ولأسف، رُفضت في حالات معينة أنشطة إنسانية لصالح الجرحى والمرضى بسبب وصفهم بالإرهابيين أو للاشتباه في انتمائهم للإرهابيين. وهذا يوضح أن بعض سياسات مكافحة الإرهاب تميل إلى معاملة الرعاية الطبية على أنها شكل من أشكال الدعم غير المشروع. علاوة على ذلك، رغم أن لجنة الجزاءات المنشأة عملاً بالقرار 1267 لم تقم أبدًا، على حد علمنا، بإدراج أي فرد في القائمة لمجرد تقديم مساعدة طبية أو إنسانية، فقد أشارت إلى الأنشطة الطبية بوصفها جزءًا من الأساس الذي استند إليه إدراج شخصين وكيانين في القائمة،¹⁰² وهذا يعني ضمناً أن الرعاية الطبية والإمدادات الطبية تعتبر شكلاً من أشكال الدعم غير المسموح به للجماعات الإرهابية المدرجة في القائمة. ومع ذلك، يقال إن لوائح مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات التي تعامل توفير الأنشطة الإنسانية لصالح الجرحى والمرضى من الأشخاص المدرجين في القائمة على أنها شكل من أشكال الدعم المحظور، تتعارض مع القانون الدولي الإنساني نصاً وروحاً.

قواعد القانون الدولي الإنساني التي توفر الحماية للعاملين في المجال الإنساني

استكمالاً لقواعد القانون الدولي الإنساني المذكورة أعلاه، يتمثل أحد المبادئ الأساسية لهذا الفرع من القانون في وجوب احترام وحماية العاملين في المجال الإنساني والأعيان المستخدمة في تنفيذ الأنشطة الإنسانية.¹⁰³ وهذه القاعدة نتيجة طبيعية لضرورة للقواعد التي تنص على توفير إمكانية الوصول السريع ودون عوائق لأنشطة الإغاثة الإنسانية وحرية حركة موظفي الإغاثة الإنسانية. وسلامة وأمن موظفي الإغاثة الإنسانية شرط لا غنى عنه لإيصال الإغاثة الإنسانية إلى السكان المدنيين المحتاجين. وينبغي أن يشمل ذلك الحماية من ممارسات من قبيل مضايقة العاملين في المجال الإنساني وترهيب هؤلاء الأفراد بهدف تعطيل عملهم، وينبغي أن يشمل على نطاق أوسع التحرر من التدخل غير المبرر، لا سيما الاعتقال، بسبب أداء واجباتهم.

ولئن كان البروتوكولان الإضافيان يحظران صراحة مقاضاة من يقدمون مساعدة طبية في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، لم تُدرج قاعدة صريحة من هذا القبيل فيما يتعلق بالعاملين في المجال الإنساني. ومع ذلك، لا ينبغي بأي حال من الأحوال تفسير عدم وجود حظر صريح مماثل على أنه صك مفتوح للدول لمقاضاة العاملين في المجال الإنساني بسبب تقديم أنشطة إنسانية تنفذ وفقاً للقانون الدولي الإنساني. بل إن من المسلم به أن الحظر المفروض على مقاضاة العاملين في المجال الإنساني على الأفعال التي ينص عليها القانون الدولي الإنساني يمكن استنباطه من واجب "احترام وحماية" هؤلاء العاملين. وهذا الالتزام مصطلح متداول في اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين ويعتبر أيضاً قاعدة عرفية.¹⁰⁴ وهذا الشرط تترتب عليه التزامات ذات طابع سلبي وإيجابي. ويقتضي شق "الاحترام" الامتثال لواجبات الامتناع، ولا سيما الالتزامات بالامتناع عن مهاجمة العاملين في المجال الإنساني، أو إلحاق الضرر بهم بأي شكل من الأشكال، أو إخضاعهم للاحتجاز التعسفي. وشق "الحماية" التزام إيجابي باتخاذ خطوات لضمان قدرة العاملين في المجال الإنساني على الاضطلاع بأنشطتهم دون أي تدخل غير مبرر في مهامهم. والهدف الشامل للالتزام بالاحترام والحماية هو

102 Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Gabriella Blum, Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism, legal briefing, HLS PILAC, 2015, pp. v, 110–111.

103 دراسة اللجنة الدولية بشأن القانون العرفي، الحاشية 32 أعلاه، القاعدتان 31 و 32 المنبثقتان في النزاع المسلح الدولي والنزاع المسلح غير الدولي على حد سواء.

104 المرجع نفسه، القاعدة 31.

ضمان قدرة العاملين في المجال الإنساني على الوصول إلى ضحايا النزاع المسلح، سواء كانوا مدرجين في القائمة أم لا بموجب لوائح مكافحة الإرهاب والجزاءات. ومما يؤسف له، أن السنوات الأخيرة شهدت إلقاء القبض على عاملين في المجال الإنساني ومقاضاتهم بموجب قوانين مكافحة الإرهاب بسبب قيامهم بواجباتهم التي يكلفهم بها القانون الدولي الإنساني، كما أن نظم الجزاءات قد تنظر إلى بعض الأنشطة الإنسانية على أنها شكل من أشكال الدعم المحظور. وتتعارض هذه النهج مع تدابير الحماية التي يوفرها القانون الدولي الإنساني للعاملين في المجال الإنساني وتقوض العمل الإنساني السريع والفعال.

الاتجاهات والحلول الحديثة لمواجهة التحديات الناجمة عن الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات

تذكرنا الأجزاء المبينة أعلاه أنه ينبغي إيلاء اهتمام خاص للاحتكاك المستمر بين الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات، من جهة، والقانون الدولي الإنساني، من جهة أخرى. والسمة الحالية للوائح مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات لا تراعي قواعد القانون الدولي الإنساني بالقدر الكافي. فهي لا تسمح للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة بتنفيذ ولاياتها بطريقة تتوافق مع القانون الدولي الإنساني، وبالتالي تقوض حقوق وكرامة ضحايا النزاعات المسلحة. ولا يزال من الضروري أن تتخذ الدول والمنظمات الدولية إجراءات محددة لضمان اتساق أطر مكافحة الإرهاب والجزاءات مع القانون الدولي الإنساني.

وفي هذا الصدد، ثمة ترحيب بالاتجاه الحالي الذي يشير إلى أن القائمين على تصميم وتنفيذ أطر مكافحة الإرهاب والجزاءات يبذلون جهودًا متزايدة - وإن كانت لا تزال غير كافية - على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية لإدراج القانون الدولي الإنساني بشكل أفضل في مصفوفاتهم، وتحقيق حماية أفضل للعمل الإنساني القائم على المبادئ.

أطر مكافحة الإرهاب والعمل الإنساني القائم على المبادئ: إحباط الآمال

شهد مجال مكافحة الإرهاب في السنوات الأخيرة ظهور اتجاه إيجابي نحو الإدماج التدريجي لأركان القانون الدولي الإنساني في المعادلة القانونية لمكافحة الإرهاب على المستوى الدولي. وافتقر ذلك بتحقيق تحسن ملحوظ على الصعيد المحلي، حيث بدأت دول في إدراج ضمانات في تشريعاتها المحلية بهدف الحفاظ على العمل الإنساني القائم على المبادئ.

ومنذ عام 2005، اشتملت قرارات مجلس الأمن الصادرة في مجال مكافحة الإرهاب بشكل شبه منهجي على فقرات بشأن ضرورة امتثال الدول للقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني، عند اتخاذ تدابير مكافحة الإرهاب أو تنفيذها.¹⁰⁵ وفي الآونة الأخيرة، شكّل اتخاذ قرار

105 انظر على سبيل المثال: قرار مجلس الأمن 1456، 20 كانون الثاني/يناير 2003، المرفق، الفقرة 6؛ وقرار مجلس الأمن 1624، 14 أيلول/سبتمبر 2005، الفقرة 4 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2178، 24 أيلول/سبتمبر 2014، الفقرة 5 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2309، 22 أيلول/سبتمبر 2016، الفقرة 2 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2322، 12 كانون الأول/ديسمبر 2016، الفقرة 2 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2354، 24 أيار/مايو 2017، الفقرة 2 (هـ) من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2396، 21 كانون الأول/ديسمبر 2017، الفقرة 4 و 18 و 19 و 34 و 40 من المنطوق؛ وقرار مجلس الأمن 2482، 19 تموز/يوليو 2019، الفقرة 16 من المنطوق. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 75/291، 30 حزيران/يونيو 2021، الفقرتان 12 و 26 من الديباجة، والفقرات 8 و 9 و 60 و 89 و 102 و 109 من المنطوق. بالإضافة إلى ذلك، تستطلع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، وهي الجهاز الفرعي

مجلس الأمن 2462 في آذار/مارس 2019¹⁰⁶ خطوة كبيرة. فهذه هي المرة الأولى التي يستخدم فيها في قرار صادر في إطار الفصل السابع عبارتين إلزاميتين هما "يقرر" و"يطلب" لكي يفرض على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة شرطاً يقتضي أن،

كفالة أن تنص قوانينها ولوائحها التنظيمية الداخلية، بما يتفق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني...، على تجريم أفعال بوصفها جرائم خطيرة على نحو يكفي لتوفير القدرة على المقاضاة والمعاقبة عليها بطريقة تعكس على النحو الواجب خطورة الجريمة، القيام عمداً بتوفير أو جمع الأموال والأصول المالية أو الموارد الاقتصادية أو الخدمات المالية أو غيرها من الخدمات ذات الصلة، بشكل مباشر أو غير مباشر.¹⁰⁷

كما طلب المجلس إلى الدول الأعضاء أن "تكفل امتثال جميع التدابير التي تتخذها لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك التدابير المتخذة لمكافحة تمويل الإرهاب على النحو المنصوص عليه في هذا القرار، لالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني".¹⁰⁸ وقد استكملت هذه الفقرات من المنطوق بفقرة أخرى (لها طابع وعظي أكبر)

تحت الدول، عند تصميم وتطبيق تدابير مكافحة الإرهاب، على مراعاة التأثير المحتمل لتلك التدابير على الأنشطة الإنسانية على وجه الحصر، بما في ذلك الأنشطة الطبية، التي تضطلع بها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، على نحو يتسق مع القانون الدولي الإنساني.¹⁰⁹

النطاق المادي الواسع لتطبيق أول فقرتين جدير بالملاحظة فهو يتصل بجميع تدابير مكافحة الإرهاب، وهذا يشير إلى أن الدول ليس لديها أي خيار آخر سوى تعديل تدابيرها الخاصة بمكافحة الإرهاب وفقاً لمقتضيات القانون الدولي الإنساني. بالإضافة إلى ذلك، تتعمق الفقرة الثالثة في العلاقة المتبادلة بين مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني من خلال دراسة تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني ومن خلال حث الدول على مراعاة التأثير المحتمل للتدابير الرامية إلى مكافحة الإرهاب، ولا سيما تمويله، على العمل الإنساني القائم على المبادئ المنصوص عليه في القانون الدولي الإنساني.

ثمّة جانب آخر مهم في هذا القرار يكمن في التوضيح الذي يقدمه بشأن ما إذا كانت شروط تفعيل "بند الأسبقية" الوارد في المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة من أجل تنظيم العلاقة بين أطر القانون الدولي الإنساني وأطر مكافحة الإرهاب في حالة التعارض بين هذين الفرعين من

لمجلس الأمن المسؤول عن مسائل مكافحة الإرهاب، سبلاً ضمان تنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة الإرهاب وفقاً للقانون الدولي الإنساني. وفي هذا الصدد، تعكف المديرية التنفيذية على تنفيذ مشروع مخصص يهدف إلى تحسين فهم العلاقة بين تدابير مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني. في سياق هذا المشروع، تتعاون المديرية التنفيذية مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وتتشاور مع جهات أخرى معنية، منها اللجنة الدولية، في إعداد دراسة مواضيعية حول العلاقة المتبادلة بين أطر مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني. وكثفت المديرية التنفيذية جهودها لإدماج القانون الدولي الإنساني بطريقة منهجية، حسب الاقتضاء، في أدوات التقييم والتحليلات المواضيعية. ورغم ذلك، ما برح دور المديرية التنفيذية في مجال القانون الدولي الإنساني يواجه تحديات جسيمة: انظر:

Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Jessica S. Burniske, CTED and IHL: Preliminary Considerations for States, legal briefing, HLS PILAC, March 2020; F. Ni Aoláin,

الحاشية 45 أعلاه، الصفحات 27-29.

106 قرار مجلس الأمن 2462، 28 آذار/مارس 2019.

107 المرجع نفسه، الفقرة 6 من المنطوق.

108 المرجع نفسه، الفقرة 6 من المنطوق.

109 المرجع نفسه، الفقرة 24 من المنطوق.

فروع القانون.¹¹⁰ وفي الواقع، يمكن تفسير الفقرتين 5 و 6 من منطوق القرار 2462 على أنهما قرار بموجب المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة، التي يطلب مجلس الأمن بموجبها الامتثال الصارم من الدول لالتزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني عند تصميم تدابير مكافحة الإرهاب وتنفيذها وتفسيرها.¹¹¹ وكما أوضحت إيمانويلا كيارا جيلارد باقتدار، فإن الفقرتين 5 و 6 من المنطوق "تبددان أي شكوك قد تكون موجودة حول ما إذا كان المجلس ينوي تجاوز القانون الدولي الإنساني".¹¹² وشرط التصرف وفقاً للقانون الدولي الإنساني المنصوص عليه في هاتين الفقرتين يعني أن لوائح مكافحة الإرهاب هي التي يجب أن تفسح المجال للقانون الدولي الإنساني في حالة الاحتكاك بين الإطارين القانونيين. لذلك، فإن الآثار التراكمية للفقرات 5 و 6 و 24 من المنطوق من شأنها أن تسمح بتفسير الالتزامات الواسعة النطاق المنصوص عليها في القرار 2462 على أنها تستثني من نطاقها الأنشطة ذات الطابع الإنساني البحت التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة، ينظمها القانون الدولي الإنساني ويأذن بها.

حتى إذا كان من الصعب تحديد التأثير المباشر للقرار 2462 على التشريعات المحلية لمكافحة الإرهاب، قد يلاحظ المرء أن الفترة 2019-2020 كانت غزيرة الإنتاج من حيث الاستثناءات الإنسانية المدرجة فيه.¹¹³ ويختلف النطاق الشخصي والمادي لهذه الاستثناءات من قانون إلى آخر،¹¹⁴ لكنها توضح عمومًا أن التعاون مع سلطات الدولة بشأن أهمية التقيد بالالتزامات بموجب القانون الدولي الإنساني أثناء تنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب قد يكلل بالنجاح وقد يؤدي إلى توفير حماية فعالة للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة وموظفيها.

110 انظر أيضًا القسم أعلاه بشأن "فهم كيفية التعامل مع مسألة النزاعات المسلحة في الإطار القانوني لمكافحة الإرهاب".

111 للاطلاع على تحليل تفصيلي لقرار مجلس الأمن 2462، انظر: D. A. Lewis and N. K. Modirzadeh، الحاشية 98 أعلاه، الصفحات 18-39.

112 E.-C. Gillard، الحاشية 57 أعلاه، الصفحة 18.

113 أدرج بعض الدول أصلاً مثل أستراليا قبل عام 2019 استثناء لأسباب إنسانية لبعض الجرائم المتعلقة بالأمن (على سبيل المثال، جرائم الخيانة والتدريب ذو النمط العسكري والارتباط بمنظمات إرهابية: ((القانون الجنائي)، Criminal Code Act, 1995, Sections 80.1.AA.4, 83.3.4.A and 102.8.4.c)) يستبعد من نطاق الجرائم "توفير معونة أو مساعدة ذات طابع إنساني". وفي عام 2019، أدرجت أستراليا استثناء لجرمة جديدة، وهي دخول مناطق مشمولة بإعلان أو البقاء فيها (المرجع نفسه، Section 119.2.3): ويمتد نطاق الاستثناء لأغراض إنسانية ليشمل "أداء واجب رسمي للجنة الدولية ((المرجع نفسه، Section 119.2.3(e)(ii)). واعتمدت تشريعات مماثلة في المملكة المتحدة في عام 2019 وتتضمن أيضاً استثناءً لأسباب إنسانية للأنشطة التي تتمثل أغراضها في "تقديم مساعدة ذات طابع إنساني" ((قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود)، Counter-Terrorism and Border Security Act, 2019، Section 58.B.1.5). وفي آذار/مارس 2020، أصدرت إثيوبيا إعلانها الجديد بشأن منع وقوع جرائم الإرهاب رقم 1176/2020، الذي تستثني المادة 9-5 منه من جريمة "تقديم الدعم" المباشر أو غير المباشر لارتكاب عمل إرهابي أو لمنظمة إرهابية، "لمساعدة الإنسانية التي تقدمها منظمات منخرطة في أنشطة إنسانية أو دعم يقدمه شخص لديه واجب قانوني يتمثل في دعم الآخرين". وفي نيسان/أبريل 2020، اعتمدت تشاد القانون الجديد لمكافحة الإرهاب، وهو القانون رقم 003/PR/2020، الذي يستثني تمامًا من نطاقه "الأنشطة ذات الطابع الإنساني البحت وغير المتحيز التي تضطلع بها منظمات إنسانية محايدة وغير متحيزة". وفي تموز/يوليو 2020، اعتمدت الفلبين قانوناً جديداً لمكافحة الإرهاب، وهو القانون رقم 11479، لمنع الإرهاب وحظره والمعاقبة عليه. ويتضمن هذا القانون في المادة 13 استثناء لأسباب إنسانية من جريمة الدعم المادي للإرهابيين "للأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها اللجنة الدولية والصليب الأحمر الفلبيني وغير ذلك من الجهات الشريكة للمنظمين من الجهات غير المتحيزة التي تعترف بها الدولة وفقاً للقانون الدولي الإنساني". وفي أيلول/سبتمبر 2020، عدلت سويسرا قانون العقوبات بإدراج جريمة جديدة تتمثل في تقديم الدعم لأنشطة منظمة إجرامية وإرهابية. ومع ذلك، تنص المادة 260 (2) على استثناء لأسباب إنسانية، وبموجبها فإن جريمة الدعم "لا تنطبق على الخدمات الإنسانية التي تقدمها منظمة إنسانية غير متحيزة مثل اللجنة الدولية، وفقاً للمادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949". والتحليل التفصيلي للاستثناءات المدرجة في هذه اللوائح المتعلقة بمكافحة الإرهاب يخرج عن نطاق هذا المقال؛ وللإطلاع على دراسة أشمل، انظر: E.-C. Gillard، الحاشية 57 أعلاه، الصفحات 21-24.

114 للاطلاع على المزيد من التفاصيل عن الأركان التأسيسية للاستثناء لأسباب إنسانية في ضوء القانون الدولي الإنساني، انظر أدناه.

الجزءات والعمل الإنساني القائم على المبادئ: بناء الآمال

كان القامون على وضع الجزاءات على المستويين الدولي والإقليمي أقل ميلاً إلى إدخال استثناءات لأسباب إنسانية في مصفوفات الجزاءات. ويوجد في الواقع، منذ عام 2000، نظامان فقط من نظم الجزاءات الصادرة عن الأمم المتحدة من الأربعة عشر نظاماً المعمول بها حالياً، ينصان على استثناءات لأسباب إنسانية صريحة وملزمة قانوناً:¹¹⁵ نظام جزاءات طالبان ونظام جزاءات الصومال.

وفي كانون الأول/ديسمبر 2000 - وحتى عام 2002 - فرض مجلس الأمن حظراً على الرحلات الجوية المنطلقة من مناطق تسيطر عليها طالبان أو المتجهة إليها ولكنه استثنى المنظمات أو وكالات الإغاثة الحكومية التي تقدم المساعدة الإنسانية لأفغانستان، ومن بينها الأمم المتحدة ووكالاتها، ووكالات الإغاثة الحكومية التي تقدم المساعدة الإنسانية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية حسب الاقتضاء، على النحو الذي تحدده لجنة الجزاءات المنشأة عملاً بالقرار 1267.¹¹⁶ وهذا الاستثناء لم يعد معمولاً به. فقد استحدث مجلس الأمن مؤخراً استثناءً جديداً لأسباب إنسانية في نظم جزاءات طالبان من خلال القرار 2615، الصادر في 22 كانون الأول/ديسمبر 2021، الذي يقرر فيه أن

المساعدة الإنسانية وغيرها من الأنشطة التي تدعم الاحتياجات الإنسانية الأساسية في أفغانستان لا تشكل انتهاكاً للفقرة 1 (أ) من القرار 2255 (2015)، وأن تجهيز ودفن الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى، وتوفير السلع والخدمات اللازمة لضمان إيصال هذه المساعدة في الوقت المناسب أو لدعم هذه الأنشطة هي إجراءات مسموح بها.¹¹⁷

وبالمثل، فيما يتعلق بالصومال في عام 2010، بعد تصنيف حركة الشباب جماعة إرهابية، أدرج أعضاء مجلس الأمن استثناء لأسباب إنسانية يستثنى من الجزاءات المالية

دفع الأموال أو توفير الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى اللازمة لكفالة قيام الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وبرامجها أو المنظمات المعنية بتقديم المساعدة الإنسانية والمتمتعة بمركز المراقب لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة أو الشركاء المنفذين للكيانات السابقة بإيصال المساعدة الإنسانية التي تشتد إليها الحاجة في الصومال في الوقت المناسب.¹¹⁸

115 فمف الاستثناءات لأسباب إنسانية في الجزاءات يتطلب أولاً بعض الفهم للمصطلحات. فما تطلبه اللجنة الدولية والمنظمات الإنسانية الأخرى هو أن تضمن الدول استثناء الأنشطة الإنسانية التي يُصطلح بها في إطار العمل الإنساني غير المتحيز من نطاق الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات. وتستخدم اللجنة الدولية في هذا الصدد تعبير "الاستثناء لأسباب إنسانية". على غرار منظمات أخرى مثل الاتحاد الأوروبي. ويستخدم مجلس الأمن مصطلح "استثناء" ليشمل نفس المفهوم، في حين تستخدم سلطات الجزاءات في الولايات المتحدة عبارة "التراخيص العامة"، انظر على سبيل المثال:

Activities (US Office of Foreign Assets Control (OFAC), General License No. 14, "Authorizing Humanitarian Activities in Afghanistan", 24 September 2021, available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/ct_gl14.pdf).

116 قرار مجلس الأمن 1333، 19 كانون الأول/ديسمبر 2000، الفقرتان 11 و 12 من المنطوق. ولم يحدد الحظر عندما خضعت الجزاءات للتنقيح بموجب قرار مجلس الأمن 1390، 16 كانون الثاني/يناير 2002.

117 قرار مجلس الأمن 2615، 22 كانون الأول/ديسمبر 2021، الفقرة 1 من المنطوق. وهذا الاستثناء، بالإشارة إلى نطاقه المادي، مماثل للاستثناء المدرج في نظام جزاءات الأمم المتحدة المنطبق على الصومال حيث إنه يرتبط بالجزاءات المالية فقط. ومع ذلك، يمكن القول إن الأنشطة التي يشملها الاستثناء لها نطاق أوسع: فهي تشمل أيضاً أنشطة الحماية ("المساعدة الإنسانية وغيرها من الأنشطة التي تدعم الاحتياجات الإنسانية الأساسية في أفغانستان") (التوكيد مضاف). والنطاق الشخصي لتطبيق الاستثناء أوسع أيضاً من حيث إنه يشمل "مقدمي" المساعدة الإنسانية إلى حد كبير. بالإضافة إلى ذلك، فإن النطاق الزمني لتطبيق الاستثناء غير محدود.

118 قرار مجلس الأمن 1916، 19 آذار/مارس 2010، الفقرة 5 من المنطوق.

وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، لم يصدر إلا استثناء واحد محدد للغاية ومحدود لأسباب إنسانية. ففي عام 2016، استثنت الاتحاد الأوروبي من نطاق جزاءاته المنطبقة على سورية شراء النفط

بمعرفة هيئات عامة أو أشخاص اعتباريين أو كيانات تتلقى تمويلاً من الاتحاد أو الدول الأعضاء لتقديم الإغاثة الإنسانية في سورية أو تقديم المساعدة إلى السكان المدنيين في سورية، وذلك في الحالات التي يجري فيها شراء هذه المنتجات أو نقلها لغرض وحيد هو تقديم الإغاثة الإنسانية في سورية أو تقديم المساعدة للسكان المدنيين في سورية.¹¹⁹

الإشارة إلى القانون الدولي الإنساني في هيكل الجزاءات: الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي

في الآونة الأخيرة، وبمناسبة تجديد ثلاثة من نظم جزاءات الأمم المتحدة (جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي وجمهورية أفريقيا الوسطى)، استخدم مجلس الأمن في قراراته صياغة جديدة تهدف إلى إدماج ركن جديد من أركان القانون الدولي الإنساني، يهدف الطريق لمزيد من الاهتمام بالحفاظ على الحيز الإنساني. ففي نظم الجزاءات المذكورة الخاصة بكل بلد، طلب مجلس الأمن أن تمثل تدابير التنفيذ التي تتخذها الدول للقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني. وهذه هي المرة الأولى التي تستخدم فيها هذه الصياغة في جزاءات "لا تتعلق بمكافحة الإرهاب" في الأمم المتحدة.

وفي قرار تجديد جزاءات الأمم المتحدة السارية على جمهورية الكونغو الديمقراطية، شدد مجلس الأمن أولاً في إحدى فقرات الديباجة على أن "التدابير المفروضة بموجب هذا القرار لا يقصد أن تترتب عليها آثار ضارة من الناحية الإنسانية بالسكان المدنيين في جمهورية الكونغو الديمقراطية". وبند "القص" المذكور¹²⁰ يُستكمل من ثم بإدراج فقرة ملزمة في المنطوق "تطلب إلى الدول الأعضاء أن تكفل امتثال جميع ما تتخذه من تدابير تنفيذاً لهذا القرار للالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، حسب الانطباق".¹²¹ وتكررت هذه الفقرات في قرارين اتخذوا بعد ذلك بأسابيع قليلة، لتجديد نظم جزاءات الأمم المتحدة السارية على جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي.¹²²

حتى إذا كانت هذه الفقرات لا تنص صراحة على استثناء لأسباب إنسانية للأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة، فإنها مع ذلك تشكل تطوراً مهماً، لا سيما الفقرة 4 من منطوق القرار 2582 التي تنص على شرط امتثال جميع الدول للقانون الدولي الإنساني عند تنفيذ نظام جزاءات الأمم المتحدة على الصعيد المحلي. و"بنود القانون الدولي الإنساني" المذكورة تساعد البلدان التي ترغب في إدراج استثناءات لأسباب إنسانية لكنها تشعر أنها ممنوعة من القيام بذلك لأنها ترى أنها مطالبة بالالتزام بالنص الذي اعتمده مجلس الأمن. ووجود هذه البنود المتعلقة

119 EU Council Decision (CFSP) 2016/2144, 6 December 2016, implemented by Council Regulation (EU) 2016/2137, 6 December 2016, Art. 6(a)(1).

120 يحتوي نظام جزاءات الأمم المتحدة المنطبق على جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية على بند من هذا القبيل: انظر قرار مجلس الأمن 2094، 7 آذار/مارس 2013، الفقرة 31 من المنطوق.

121 قرار مجلس الأمن 2582، 29 حزيران/يونيو 2021، الفقرة 4 من المنطوق.

122 بشأن جمهورية أفريقيا الوسطى، قرار مجلس الأمن 2588، 29 تموز/يوليو 2021، الفقرتان 12 و 13 من الديباجة؛ وبشأن مالي، قرار مجلس الأمن 2590، 30 آب/أغسطس 2021، الفقرتان 9 و 10 من الديباجة. وفي هذه المناسبة، أدرجا بندا "القص" و "القانون الدولي الإنساني" كفقرتين في الديباجة، لكن هذا لا يعني أن مجلس الأمن يقصد إحداث تأثير أقل من هذين البندين. ويرجع إدراجهما ضمن فقرات الديباجة إلى الاختلافات بين أعضاء مجلس الأمن، وهو ما دفع القائم على الصياغة إلى الحد من المناقشات حول فقرات منطوق القرارات.

بالقانون الدولي الإنساني في القرارات التي تنشئ أو تجدد نظم الجزاءات سيؤدي إلى بث الطمأنينة لدى الدول بأنها تمثل للقرارات عند اعتماد ضمانات من هذا القبيل في نظمها القانونية المحلية. وعلى وجه الخصوص، فإن استخدام كلمة "يطلب"¹²³ في فقرة المنطوق الواردة في القرار الذي يجدد جزاءات جمهورية الكونغو الديمقراطية يمنح الدول مزيداً من الطمأنينة لأن الفقرة مشبعة بطابع إلزامي استناداً إلى المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة.¹²⁴

كما أحرز تقدم على الصعيد الإقليمي ولا سيما في الاتحاد الأوروبي. وكان من الواضح أن الاتحاد الأوروبي قد أصر، في الاستنتاجات التي خلص إليها مؤخراً مجلس الاتحاد الأوروبي، على نيته تجنب الآثار السلبية التي تلحق بالعمل الإنساني القائم على المبادئ والتزامه بالامتثال للقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني والمبادئ الإنسانية.¹²⁵ واستنتاجات المجلس بشأن المساعدة الإنسانية والقانون الدولي الإنساني الصادرة في تشرين الثاني/نوفمبر 2019 واضحة للغاية في هذا الصدد:

يرحب المجلس بقرار مجلس الأمن 2462 (2019)... يكرر المجلس، وفقاً لقرار مجلس الأمن، التأكيد على أن أي تدابير يتخذها الاتحاد الأوروبي بما فيها تصميم وتطبيق تدابير تقييدية وجميع تدابير مكافحة الإرهاب، يجب أن تكون متوافقة مع جميع الالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي الإنساني. وسيسعى المجلس إلى تجنب أي تأثير سلبي محتمل على العمل الإنساني ويشجع الدول الأعضاء على ضمان توافق تدابير مكافحة الإرهاب المحلية والتدابير التقييدية مع القانون الدولي.¹²⁶

ومؤخراً، اعتمدت توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن جائحة كوفيد والجزاءات أيضاً موقفاً قائماً على المبادئ بشأن القانون الدولي الإنساني. في الواقع، تعترف التوجيهات على ما يبدو بأسبقية القانون الدولي الإنساني على جزاءات الاتحاد الأوروبي، ومن ثم إمكانية تنفيذ أنشطة إنسانية ولو كانت تشكل، في إطار جزاءات الاتحاد الأوروبي، تقديمًا محظوراً للموارد الاقتصادية للأشخاص أو الكيانات المدرجة في القائمة:

كقاعدة عامة، لا تسمح لوائح عقوبات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بمكافحة الإرهاب بإتاحة الأموال والموارد الاقتصادية للأشخاص أو الكيانات المدرجة في القائمة، رغم وجود عدد من

123 كما ورد في قرار مجلس الأمن 2462، 28 آذار/مارس 2019.

124 بالإضافة إلى ذلك، فإن الفقرة الواردة في الدباجة التي تشير إلى أن الجزاءات المفروضة لا تهدف إلى إحداث عواقب إنسانية قد تستخدم لدعم الضمانات الإنسانية التي ستدرج أثناء تطبيق نظام جزاءات الأمم المتحدة على الصعيد المحلي، لأن هذه الاستثناءات من شأنها أن تشكل أنجع الوسائل لتأمين الأنشطة الإنسانية، ومن ثم خدمة المصالح الإنسانية للسكان المدنيين.

125 Council of the EU, Humanitarian Assistance and International Humanitarian Law – Council Conclusions, 14487/19, 25 November 2019, para. 8; Council of the EU, Council Conclusions on EU External Action on Preventing and Countering Terrorism and Violent Extremism, 8868/20, 16 June 2020, paras 15, 27; Council of the EU, EU Priorities at the United Nations and the 75th United Nations General Assembly – Council Conclusions, 9401/20, 13 July 2020, para. 12.

ويمكن الاطلاع على إشارات عن الامتثال للقانون الدولي وعن الحفاظ على الأنشطة الإنسانية في الوثائق الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن الجزاءات: انظر:

Council of the EU, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/ 1/04 REV 1, 2004, para. 6; Council of the EU, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 11205/12, 2012, para. 9.

Council of the EU, Humanitarian Assistance and IHL, above note 125, para. 8. 126

الإعفاءات.... ومع ذلك، وفقاً للقانون الدولي الإنساني، عندما لا توجد خيارات أخرى متاحة، لا ينبغي أن تؤدي جزاءات الاتحاد الأوروبي إلى الحيلولة دون تقديم المساعدة الإنسانية.¹²⁷

ولا شك في أن تعدد الإشارات إلى القانون الدولي الإنساني في نظم الجزاءات يشكل تطوراً مهماً في الطريق نحو توفير حماية أنجع للعمل الإنساني القائم على المبادئ وحافزاً مهماً لإدراج الاستثناءات الإنسانية على مستوى الدولة. ومع ذلك، حتى الآن، توقف القائمون على وضع الجزاءات عن توفير المزيد من الضمانات الإنسانية الملموسة والفعالة التي تأخذ شكل الاستثناء الإنساني، وهو الأمر الذي ما برحت دوائر العمل الإنساني تطالب به منذ فترة طويلة. وفي هذا الصدد، لم يتمكن القائمون على وضع الجزاءات حتى الآن من إدماج القانون الدولي الإنساني بالكامل في نظم الجزاءات.

ولئن كانت الجزاءات تشمل متزايد انتهاكات القانون الدولي الإنساني بوصفها سبباً لفرض الجزاءات، فإن الحظر الذي تفرضه نظم الجزاءات لا يزال يعرقل الأنشطة الإنسانية المأذون بها والمحمية بموجب القانون الدولي الإنساني، بسبب افتقارها إلى الاستثناءات الإنسانية الفعالة. ويجب التغلب على هذا التناقض، وينبغي للقائمين على وضع الجزاءات الحظ على إدماج القانون الدولي الإنساني حتى يصل إلى نهايته المنطقية من خلال إدراج استثناءات إنسانية على أساس كل نظام على حدة.

مسائل تثيرها الإعفاءات والحاجة إلى التماس استثناءات إنسانية

أعربت السلطات القائمة بفرض الجزاءات عن بعض المخاوف إزاء إدراج "استثناءات إنسانية شاملة" خوفاً من إمكانية إساءة استخدامها.¹²⁸ ومن أجل التعامل مع التأثير السلبي الذي تخلفه الجزاءات على الجهات الفاعلة الإنسانية، لجأت السلطات القائمة بفرض الجزاءات بشكل حصري تقريباً إلى إدراج "إعفاءات" بدلاً من الاستثناءات، في نظم الجزاءات. فالإعفاءات تتطلب من المنظمات الإنسانية التماس إذن والحصول عليه من سلطة محددة قائمة بفرض الجزاءات (مثل لجان الجزاءات في حالة جزاءات الأمم المتحدة أو "سلطة وطنية مختصة" في حالة جزاءات الاتحاد الأوروبي) كشرط مسبق قبل الاضطلاع بأي أنشطة إنسانية يمكن تفسيرها على أنها مخالفة لنظم الجزاءات.

وتؤدي الإعفاءات إلى إثارة عدة مسائل بالنسبة للعمل الإنساني. أولاً، فهي منفصلة عن واقع العمل الإنساني وتتسم بالتعقيد والبيروقراطية وتستغرق وقتاً طويلاً، ولها تأثير سلبي جسيم على قدرة المنظمات الإنسانية على الاستجابة واستمراريتها. ثانياً، تشترك الإعفاءات في نظم الجزاءات أيضاً في سمة مشتركة مثيرة للقلق: فهي تخضع للتقدير، ومن ثم تجعل المنظمات الإنسانية تعتمد على إرادة السلطات القائمة بفرض الجزاءات.

ثالثاً، توجد توجهات قليلة متاحة بشأن كيفية تطبيق إجراءات الإعفاء على مستوى نظم الجزاءات المختلفة. والسلطات القائمة بفرض الجزاءات لها آراء مختلفة بشأن نطاق وطرائق معالجة الإعفاءات. فعلى سبيل المثال، لا تعرف الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ما إذا كانت الإعفاءات المتاحة بموجب نظام معين ستشمل جميع عملياتها في إطار زمني معين أو ما إذا كان ينبغي طلب الإعفاءات لكل نشاط يُضطلع به. وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، لا تزال الأسئلة المطروحة حول الجهة المؤهلة بوصفها "سلطة وطنية مختصة" يحق لها تقديم الإعفاءات. وبالنسبة للمنظمات

European Commission, above note 85, p. 7. 127

D. A. Lewis and N. K. Modirzadeh 128 الحاشية 98 أعلاه، الصفحة 9.

الإنسانية غير المتحيزة الواقعة خارج نطاق الاتحاد الأوروبي ولكنها تتلقى أموالاً من الاتحاد الأوروبي أو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإن تحديد السلطة التي ينبغي أن تسعى المنظمة إلى التماس الإعفاء منها قد يكون مربكاً بدرجة أكبر: في حالة قيام دول مختلفة في الاتحاد الأوروبي بتمويل نشاط معين، فما هي الجهة التي ينبغي أن يوجه إليها طلب الإعفاء؟ وما هي الجهة المانحة الرئيسية؟ وهل جميعها جهات مانحة في الاتحاد الأوروبي؟ وماذا سيحدث إذا ردت جهة مانحة بالموافقة وردت جهة أخرى بالرفض؟ وماذا سيحدث إذا قامت دولة عضو في الاتحاد الأوروبي بإصدار إعفاء لمدة سنة واحدة يشمل جميع الأنشطة الإنسانية في سياق معين في حين لم تأذن دولة عضو أخرى إلا بنشاط معين لمرة واحدة فقط لفترة زمنية محدودة؟ وهذا النقص في القدرة على التنبؤ يضر بالاستجابة الإنسانية الفعالة، وبالإضافة إلى ذلك، من المرجح أن يؤدي إلى إدامة سياسات الحد من المخاطر أو الإفراط في الامتثال من قبل القطاع الخاص.

رابعا، الإعفاءات غير فعالة لأنها، من الناحية العملية، تؤدي في أغلب الأحوال إلى تأخيرات غير متناسبة في استيراد السلع/المواد اللازمة للعمل الإنساني، الأمر الذي يحد من قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على التحلي بالقدرة على الاستجابة والسرعة قدر الإمكان في حالات الطوارئ من قبيل النزاعات المسلحة. ومن ثم، يُحتمل إلى حد كبير ألا تصلح للتطبيق في حالة العمليات الإنسانية الواسعة النطاق.

خامساً، قد تؤثر الإعفاءات على تصور منظمة إنسانية على أنها منظمة محايدة وغير متحيزة ومستقلة حقاً وتؤدي في النهاية إلى زيادة المخاطر الأمنية. ومن المرجح أن يؤدي طلب الإذن من سلطة قائمة يفرض جزاءات تابعة لدولة/منظمة دولية أخرى من أجل تنفيذ أنشطة إنسانية اتفقت عليها أصلاً الأطراف المتحاربة إلى ربط المنظمة الإنسانية المعنية بالخطة السياسية التي تسببت في الجزاءات، وسيؤدي حتماً إلى تقلص الحيز الإنساني.

وأخيراً، تثير نظم الإعفاءات مخاوف خطيرة تتعلق بالتوافق مع القانون الدولي الإنساني. فبموجب قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم وصول المساعدات الإنسانية، فإن القدرة على الموافقة على الأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة تقع حصراً على عاتق الأطراف المتحاربة المعنية، وليس على عاتق الدول غير المتحاربة (باستثناء دول العبور). وفي هذا الصدد، تستلزم الإعفاءات الحصول على موافقة إضافية على العمل الإنساني غير المتحيز الذي لم ينص عليه القانون الدولي الإنساني. وينص القانون الدولي الإنساني على أن الدول عليها التزام بتسيير أنشطة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة، وهي وظيفة لا تؤديها الإعفاءات.¹²⁹ كما أن الإعفاءات تقيد إلى حد كبير الحق في عرض الخدمات الذي يحق للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة تقديمه بموجب القانون الدولي الإنساني، لأنها تقدم شرطاً مسبقاً (الحصول على إذن من الجهات القائمة على تنفيذ الجزاءات قبل تقديم عرض للخدمات) ليس له أساس قانوني بموجب هذا الفرع من فروع القانون. وأخيراً، فإن عدم الاستفادة من الإعفاءات المتاحة من شأنه أن يزيد من احتمالات انتهاك نظام الجزاءات، ومن ثم احتمالات مقاضاة العاملين في المجال الإنساني المنخرطين في أنشطة ينص عليها القانون الدولي الإنساني ويوفر لها الحماية. ومن ثم، تضع نظم الإعفاءات الدول والمنظمات

129 لاطلاع على رأي مماثل، انظر:

UN Human Rights Special Procedures, Position of the United Nations Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism on the Human Rights and Rule of Law Implications of the United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions Regimes on Individuals and Entities, October 2021, pp. 18–19.

الدولية القائمة على تصميم وإنفاذ الجزاءات في وضع يتعارض مع التزاماتها القانونية المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني.

وفي ضوء ما ذكر أعلاه، فإن إدراج الإعفاءات ليس هو الحل المناسب على ما يبدو. بل يجب أن تكون الأفضلية لإدراج استثناءات إنسانية دائمة ومحكمة¹³⁰ من أجل التخفيف فعلياً من الأثر السلبي لنظم الجزاءات.

تصميم نظم الجزاءات وفقاً للقانون الدولي الإنساني

رغم أن الدول لها الحرية في إدراج استثناءات إنسانية في جزاءاتها المستقلة،¹³¹ فإنها لا تزال عازفة عن إدراج تدابير من هذا القبيل في التشريعات المحلية التي تتضمن جزاءات دولية، ولا سيما الدول التي تقوم عادة بتقديم الدعم إلى العمل الإنساني القائم على المبادئ. والدول في أغلب الأحوال تتجاوز التدابير المنصوص عليها في نظم الجزاءات، لكنها تكون أكثر إجحاماً عن صياغة استثناءات في الحالات التي لا ينص عليها نظام الجزاءات الدولي صراحة.

ويستند هذا الإحجام في أغلب الأحوال إلى تصور مفاده، أن تطبيق المادتين 25 و 103 من ميثاق الأمم المتحدة يعني أن الجزاءات التي وضعها مجلس الأمن لها الأسبقية دائماً على أي التزامات دولية أخرى ملزمة للدول المنفذة- ولا سيما الالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني. ونتيجة لذلك، قد ترى الدول أن منح ضمانات إنسانية من شأنه أن يؤدي إلى عدم الامتثال لقرار صادر عن مجلس الأمن أو يُنظر إليه على أنه كذلك.¹³²

ويمكن التغلب على هذا التصور الذي يعطي الأفضلية للجزاءات على حساب القانون الدولي الإنساني، حيث إن الدول قادرة في الواقع على إدراج استثناءات فعالة لأسباب إنسانية عند تفعيل نظم الجزاءات الدولية. وثمة أسباب قانونية مقنعة لكي نعتبر أن الدول يمكنها تطبيق الاستثناءات الإنسانية عند تنفيذ الجزاءات، لأن تطبيق الجزاءات لا يؤدي إلى إلغاء التزامات الدول بموجب القانون الدولي الإنساني.

وفي الواقع، بموجب المادة 24 من ميثاق الأمم المتحدة، يجب تفسير قانون الأمم المتحدة الثانوي مثل قرارات مجلس الأمن بما يتسق مع "المقاصد والمبادئ" المنصوص عليها في المادتين 1 و 2 من الميثاق. وفي هذا الصدد، يتوقع من مجلس الأمن، لدى أداء الواجبات المنوطة به في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين (ولا سيما الجزاءات المنصوص عليها في المادة 41 من الميثاق)، أن يتصرف "وفقاً للقانون الدولي" على النحو المنصوص عليه في التطبيق المشترك للمادتين 1 (1) و 24 (2) من الميثاق، ومن ثم وضع جزاءات متوافقة مع القانون الدولي الإنساني. وعلى هذا الأساس، يجب أن يُفترض أن مجلس الأمن لا يعترض فرض أي التزام على الدول بمخالفة القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني عند تنفيذ نظم جزاءات الأمم المتحدة.¹³³ وفي ضوء الدور المهم الذي تضطلع به الأمم المتحدة في

130 انظر أدناه.

131 انظر على سبيل المثال:

Canada, Special Economic Measures (Burma) Regulations, SOR/2007-285, 13 December 2007, Section 18.

132 انظر: مقال Kosuke Onishi في هذا العدد من المجلة الدولية.

133 لاطلاع على نهج يستخدم نفس المنطق ويلزم الدول بتنفيذ نظم جزاءات الأمم المتحدة في ضوء القانون الدولي ويشير إلى أن الدول تتمتع ببعض الحرية في تنفيذ قرارات مجلس الأمن، انظر:

European Court of Human Rights (ECtHR), Nada v. Switzerland, Appl. No. 10593/08, Judgment (Grand Chamber), 12 September 2012, paras 171, 175, 180.

تعزير القانون الدولي الإنساني والدعوة إلى احترامه، سيكون من الضروري استخدام صياغة شديدة الوضوح لو كان مجلس الأمن يهدف إلى قيام الدول باتخاذ تدابير تتعارض مع القانون الدولي الإنساني عند تنفيذ قرارات الأمم المتحدة. ومن ثم، إذا لم يُنص على ذلك بوضوح في قرار صادر عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق، فلا يجوز لمجلس الأمن تقييد القانون الدولي الإنساني أو تعليقه عند استحداث قرارات. ولا تشير قرارات مجلس الأمن الحالية التي تفرض جزاءات إلى أي نية لفرض التزامات تنتهك قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم الأنشطة الإنسانية. بل إن انتهاكات قواعد القانون الدولي الإنساني المتعلقة بوصول المساعدة الإنسانية وأنشطة العمل الإنساني تشكل غالباً الأساس لوضع فرد أو كيان على قوائم الجزاءات. لذلك، من المتوقع تفسير قرارات مجلس الأمن التي تنشئ نظم الجزاءات أو تجدها وفقاً للقانون الدولي الإنساني، على النحو المبين مؤخراً في قرارات تجديد الجزاءات المطبقة على جمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية أفريقيا الوسطى ومالي.

وبالمثل، فإن "التدابير التقييدية" المستقلة للاتحاد الأوروبي، التي تعادل الجزاءات الدولية على مستوى الاتحاد الأوروبي، تسمح أيضاً للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتقديم إعفاءات لأسباب إنسانية. وفي الواقع، من منظور القانون الدولي، تشكل جزاءات الاتحاد الأوروبي عمومًا تدابير مضادة¹³⁴ ولو كانت المنظمات الإقليمية تمتنع عادة عن تصنيف جزاءاتها صراحة على هذا النحو. ولكي تُعتبر التدابير المضادة قانونية بموجب القانون الدولي، فيجب أن تستوفي شروطاً معينة، وهو ما أبرزته لجنة القانون الدولي في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً ومشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية.¹³⁵ وتجدر الإشارة إلى أن التدابير المضادة لا يجب أن تمس "بالالتزامات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان الأساسية، ... والالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تمنع الأعمال الانتقامية والالتزامات الأخرى القائمة بموجب قواعد قطعية من القواعد العامة للقانون الدولي".¹³⁶ بالإضافة إلى ذلك، يؤكد القانون التعاهدي للاتحاد الأوروبي على التزام الاتحاد الأوروبي بـ "التقيد الصارم بالقانون الدولي" في علاقاته بالعالم الأوسع،¹³⁷ وأن "عمل الاتحاد على الساحة الدولية يجب أن يسترشد بـ... احترام مبادئ... القانون الدولي".¹³⁸ ولما كانت التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي أداة ضرورية في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي،¹³⁹

وبشأن الافتراض بأن مجلس الأمن لا يعززم فرض التزامات على الدول بمخالفة الحقوق الأساسية، انظر:

ECtHR, *Al-Jedda v. The United Kingdom*, Appl. No. 27021/08, Judgment (Grand Chamber), 7 July 2011, para. 102.

Tom Ruys, "Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework", in 134 Larissa J. van den Herik (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar, Northampton, MA, 2017; Denis Alland, "The Definition of Countermeasures", in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (eds), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 1134–1135; Federica Paddeu, "Countermeasures", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, September 2015.

135 انظر نص مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً والتعليق عليها الصادرة عن لجنة القانون الدولي، وثيقة الأمم المتحدة 2001. A/56/10 (مشاريع المواد المتعلقة بالدول)، المواد 22 و 49-54. وهناك مواد متطابقة إلى حد كبير منصوص عليها في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، وثيقة الأمم المتحدة 2011. A/66/10 (مشاريع المواد المتعلقة بالمنظمات الدولية)، المواد 21 و 57-55.

136 انظر مشاريع المواد المتعلقة بالدول، الحاشية 135 أعلاه، المادة 50 (1) (ب-د)؛ ومشاريع المواد المتعلقة بالمنظمات الدولية، الحاشية 135 أعلاه، المادة 53 (ب-د).

Treaty on the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/13, 26 October 2012, Art. 3 (5). 137

138 المرجع نفسه، المادة 21.

139 المرجع نفسه، المادة 29.

فيجب أن تمثل للقانون الدولي الإنساني بوصفه جزءاً لا يتجزأ من التزامات الاتحاد الأوروبي بالامتثال للقانون الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، أكد مجلس الاتحاد الأوروبي في مناسبات مختلفة أن التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي يجب أن تكون مصممة وفقاً للقانون الدولي الإنساني.¹⁴⁰ وقد اتخذت بعض الدول، ومنها سلوفاكيا وسويسرا، أصلاً تدابير في هذا الصدد وأدمجت في تشريعاتها الوطنية استثناء إنسانياً، منها ما يتعلق بنظم الجزاءات الدولية التي لا تنص صراحة على محاذير من هذا القبيل.¹⁴¹

المستقبل: إدراج استثناءات إنسانية على أساس صياغة القانون الدولي الإنساني

كما ذكر أعلاه، تعرب السلطات القائمة بفرض الجزاءات كثيراً عن خوفها من إساءة استخدام الاستثناءات التي تدمج في نظم الجزاءات، في شكل استثناءات إنسانية. وهي تشدد على الغموض الذي يكتنف مفهوم "المنظمة الإنسانية" بوصفه سبباً لتحديد أي المنظمات يمكن أن يستفيد من هذه الاستثناءات. وفي الوقت نفسه، نظرت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني إلى الاستثناءات الإنسانية بعين الشك، بحجة أنها غير ضرورية¹⁴² ويمكن استخدامها كذريعة لمنع العمل الإنساني في الحالات التي لا توجد فيها استثناءات، وهذا يعني ضمناً أن الاستثناءات ضرورية دائماً للمنظمات الإنسانية للعمل في سياقات خاضعة للجزاءات.¹⁴³

الدعوة إلى استثناء محكم ودائم

لكي تتسم الاستثناءات الإنسانية بالفعالية وتحظى بالقبول، يجب أن تعالج هذين الشاغلين المتعارضين. ومن شأن القانون الدولي الإنساني أن يعالج هذين الشاغلين وأن يقدم معايير إرشادية واضحة لتحديد المنظمات والأنشطة المؤهلة للاستثناءات الإنسانية المدمجة في نظم الجزاءات. واستناداً إلى قواعد القانون الدولي الإنساني التي تتناول الأنشطة الإنسانية والجهات الفاعلة في المجال الإنساني في النزاعات المسلحة، قد يرى المرء أن الاستثناءات "الشاملة" التي تغطي كل هيكل منظم - بشكل أو بآخر - يدعي أنه يتمتع بمركز إنساني ليست مطروحة للمناقشة. وبدلاً

140 انظر أعلاه.

141 انظر على سبيل المثال: [سلوفاكيا، القانون رقم 289] 289 (1)(a) Slovakia, Law No. 289, 2016, Section 13(1)(a) الذي يستثني المعونة الإنسانية من نطاق التشريع؛ [سويسرا، القانون الاتحادي بشأن تنفيذ الجزاءات الدولية]؛ وانظر: OFAC، الحاشية 115 أعلاه؛ وانظر:

OFAC، General License No. 15، "Transactions Related to the Exportation or Reexportation of Agricultural Commodities، Medicine، Medical Devices، Replacement Parts and Components، or Software Updates in Afghanistan"، 24 September 2021.

أما كندا فإنها على ما يبدو تفتح المجال لنهج من هذا القبيل من خلال [الوائح التدابير الاقتصادية الخاصة (جنوب السودان)]،

Special Economic Measures (South Sudan) Regulations، SOR/2014-235، 24 October 2014، Section 4، التي تستثني من نطاق القيود المالية "أي معاملة لمنظمات دولية ذات مركز دبلوماسي، أو وكالة تابعة للأمم المتحدة، أو الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، أو المنظمات الكندية غير الحكومية التي أبرمت اتفاقاً بشأن منحة أو مساهمة مع وزارة الشؤون الخارجية والتجارة والتنمية".

142 بقدر ما تشتمل نظم الجزاءات أصلاً على استثناءات إنسانية مدمجة على أساس أن هذه النظم أنشئت وفقاً للقانون الدولي ولا سيما القانون الدولي الإنساني.

143 Katie King، Naz K. Modirzadeh and Dustin A. Lewis، Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action، Working Group Briefing Memorandum، HLS PILAC، April 2016، pp. 9، 14.

من ذلك، استناداً إلى الصياغة المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني، ينبغي النظر في نهج أضيّق من حيث النطاق الشخصي والمادي لتطبيق الإعفاء الإنساني. ومن شأن هذا النهج أن يسمح لسلطات مكافحة الإرهاب والسلطات القائمة بفرض الجزاءات بتحديد الفئات المناسبة المستفيدة من الإعفاء بوضوح. ومن ثم، فإن هذا الاستثناء الإنساني لن يشمل الهياكل التي لا تمثل لنهج إنساني قائم على المبادئ، أو التجمعات المهلهلة للأفراد الذين يصنفون أنفسهم على أنهم منظمات إنسانية. لذلك، يجب الدعوة إلى إدراج "استثناءات إنسانية مُحكمة ودائمة" تُهدف إلى استثناء الأنشطة الإنسانية البحتة التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة وفقاً للقانون الدولي الإنساني من نطاق تدابير مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات.¹⁴⁴

ما الذي يجعل الاستثناء "محكماً ودائماً"؟

يجب أن يعكس النطاق المادي للاستثناءات الإنسانية بدقة العمل المشمول بحماية القانون الدولي الإنساني. فالقانون الدولي الإنساني ينظم ويحمي "الأنشطة الإنسانية" التي تضطلع بها "منظمات إنسانية غير متحيزة" مثل اللجنة الدولية.¹⁴⁵ وهذا النطاق المادي أوسع من النطاق الذي أدرج مؤخراً في التشريعات الجنائية لمكافحة الإرهاب، التي تقتصر غالباً على "المساعدة الإنسانية" أو على "المعونة الإنسانية". وهذه المفاهيم لم يرد لها تعريف في هذه القوانين ويبدو أنها ضيقة للغاية في ضوء القانون الدولي الإنساني.

ما الأنشطة التي يجب أن يحميها الاستثناء؟

عند صياغة اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين، تعمدت الأطراف السامية المتعاقدة عدم تحديد الأنشطة التي يمكن اعتبارها إنسانية. ولا يرجع السبب في ذلك إلى صعوبة توقع الاحتياجات الإنسانية التي قد تنشأ نتيجة لنزاع مسلح معين فحسب، بل أيضاً لأن طبيعة النزاع المسلح قد تتغير وكذلك الاحتياجات الإنسانية الناشئة، ومن ثم الأنشطة التي قد تقدمها منظمات إنسانية غير متحيزة. ومع ذلك، يمكن الاطلاع على إشارة إلى ما يمكن وصفه بأنه "إنساني" في تعريف المبدأ الأساسي "الإنساني". وهذا هو المبدأ الأول من المبادئ الأساسية السبعة للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر التي تنتمي إليها اللجنة الدولية. ويمكن الاستدلال من التعريف على أن الأنشطة الإنسانية هي جميع الأنشطة التي تسعى إلى "منع المعاناة البشرية حيثما وجدت والتخفيف منها". ويكون الغرض منها هو "حماية الحياة والصحة وكفالة الاحترام للإنسان".

وموجب أحكام القانون الدولي الإنساني المنطبقة على النزاعات المسلحة الدولية، تسمح المادة 10/9/9/9 للجنة الدولية أو منظمة إنسانية أخرى غير متحيزة بعرض تنفيذ "أنشطة إنسانية" بغية "حماية" و"إغاثة" فئات معينة من الأشخاص المتضررين من النزاع المسلح. وبالإشارة إلى

CTED, The Interrelationship between Counter-Terrorism Frameworks and International Humanitarian Law, 144 January 2022, p. 34:

"الاستثناءات المناسبة والمحددة المعالم من شأنها أن تعزز وضوح الإطار القانوني والسياساتي المحلي وإمكانية التنبؤ به. ومن شأن هذه التدابير أيضاً أن تساعد في معالجة أوجه القصور التي تسببها نهج الأمر الواقع القائمة على فكرة "لا تطرح الأسئلة ولا تقدم الإجابات" وأن توفر اليقين القانوني الذي تشدد الحاجة إليه للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني وعملياتها".

145 التعليق على اتفاقية جنيف الأولى لعام 2016، الحاشية 69 أعلاه، المادة 3 المشتركة، الفقرات 807-821، والمادة 9، الفقرات 1147-1135.

المصطلحات، بات من المقبول أن تكون "الإغاثة الإنسانية" مرادفة لعبارة "المساعدة الإنسانية" و"المعونة الإنسانية".

وتنص المادة 3 المشتركة، المنطبقة على النزاعات المسلحة غير الدولية، بدقة على أنه يجوز لهيئة إنسانية غير متحيزة أن تعرض "خدماتها". ولم يرد تعريف لمفهوم "الخدمات" في المادة 3 المشتركة، ولكن من المرجح أن تكون الاحتياجات الإنسانية الناتجة عن نزاع مسلح هي نفسها إلى حد كبير بغض النظر عن التصنيف القانوني للنزاع. ومن ثم، في ظل غياب أي إشارة تفيد عكس ذلك، ينبغي تفسير مصطلح "الخدمات" الوارد في المادة 3 المشتركة على نطاق واسع، بحيث يشمل جميع أنواع الأنشطة الإنسانية اللازمة لتلبية احتياجات جميع الأشخاص المتضررين من النزاع المسلح. لهذا السبب، ولئن كان القانون الدولي الإنساني لا يقدم تعريفاً محدداً لمفهوم "الأنشطة الإنسانية"، ينبغي تفسيره على أنه مفهوم شامل يجمع بين بعد المساعدة والحماية على حد سواء. وهذا موضح بشكل خاص في المادة 81 من البروتوكول الإضافي الأول التي تلزم أطراف النزاع المسلح بأن "منح كافة التسهيلات الممكنة من جانبها للجنة الدولية للصليب الأحمر لتمكينها من أداء المهام الإنسانية المسندة إليها بقصد تأمين الحماية والعون لضحايا المنازعات".

وفيما يتعلق بأنشطة الحماية، لا يوفر القانون الدولي الإنساني إرشادات محددة بشأن الأنشطة التي قد تنفذها منظمات إنسانية غير متحيزة لضمان أن أطراف النزاع المسلح "تحمي" الناس من خلال الامتثال للإطار القانوني المنطبق. أما بالنسبة للجنة الدولية واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يشمل مفهوم "الحماية" جميع الأنشطة التي تهدف إلى كفالة الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لنص وروح فروع القانون ذات الصلة، ولا سيما القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين. ووفقاً لذلك، في سياق القانون الدولي الإنساني، تشير "أنشطة الحماية" إلى جميع الأنشطة التي تسعى إلى كفالة وفاء السلطات والجهات الفاعلة الأخرى بالتزاماتها بدعم حقوق الأفراد.

وفي هذا الصدد، يشمل مفهوم "أنشطة الحماية" الأنشطة التي تسعى إلى إنهاء انتهاكات القانون الدولي الإنساني أو منع حدوثها (تكرار حدوثها) (على سبيل المثال، من خلال تقديم بيانات إلى السلطات، أو من خلال تحسين التعريف بالقانون عن طريق نشر القانون الدولي الإنساني لدى جميع أطراف النزاع المسلح) والأنشطة التي تسعى إلى كفالة توقف السلطات عن أي انتهاكات للقواعد المنطبقة عليها أو إنهاء هذه الانتهاكات.

وفيما يتعلق بأنشطة المساعدة/الإغاثة، يشير المصطلح إلى جميع الأنشطة والخدمات التي تسعى إلى ضمان بقاء الأشخاص المحاصرين في نزاع مسلح على قيد الحياة والعيش بكرامة، ويشمل ذلك إيصال السلع تحقيقاً لهذا الغرض. وتنفذ هذه الأنشطة أساساً في مجالات الرعاية الصحية والمياه والسكن (أي كل ما يتعلق بتهيئة بيئة معيشية مستدامة) والأمن الاقتصادي (عرفته اللجنة الدولية على أنه "حالة فرد أو أسرة أو مجتمع قادر على تلبية احتياجاته الأساسية والنفقات التي لا مفر منها بطريقة مستدامة، وفقاً لمعايير الثقافة").

ومن الناحية العملية، يختلف نوع أنشطة الإغاثة حسب الفئات المستفيدة وطبيعة احتياجاتها. فأنشطة إغاثة الجرحى في ساحة المعركة، على سبيل المثال، ليست مماثلة للأنشطة

المنفذة لصالح الأشخاص المحرومين من حريتهم، وتختلف أيضاً عن الأنشطة المقدمة لصالح السكان المدنيين. وهو من المبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني ومفاده أنه بغض النظر عن نشاط إغاثة الأشخاص الذين لا يشاركون مشاركة مباشرة في الأعمال العدائية أو كفوا عن المشاركة فيها، لا ينبغي أبداً النظر إلى هذه الأنشطة على أنها ذات طابع يعزز القدرات العسكرية للعدو-ومن أمثلة ذلك، تقديم المساعدات الطبية للجرحى من المقاتلين.

ومن ثم، فإن الدول لكي تمثل امتثالاً تاماً للقانون الدولي الإنساني، يتعين عليها ضمان وضع التدابير ونظم الجزاءات المحلية المتعلقة بمكافحة الإرهاب وتفسيرها بطريقة لا تؤدي إلى تقييد تنفيذ الأنشطة الإنسانية على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي الإنساني أو عرقلة تنفيذها أو تأخير هذا التنفيذ أو تجريمه. وينبغي صياغة الاستثناءات الإنسانية بطريقة تشمل جميع أنشطة الحماية والمساعدة، وتفسيرها على هذا النحو، ولو كانت الصياغة تشير فقط إلى تقديم المعونة الإنسانية أو الإغاثة الإنسانية.

وأخيراً، تدل كلمة "بحة" على أن الهدف الوحيد الذي يسعى المستفيد من الاستثناء إلى تحقيقه يجب أن يكون إنسانياً بطبيعته. فإذا كان وجود المنظمة المعنية وعملياتها تستند إلى أهداف أخرى، فإنها لن تكون مشمولة بالاستثناء الإنساني المقترح بغض النظر عن طابعها (سياسية أو مالية أو عسكرية أو جنائية من الدرجة الأولى على سبيل المثال).

ما الجهات الفاعلة التي يجب أن يحميها الاستثناء؟

في إطار أغراض الاستثناء الإنساني المقترح، يجب أيضاً أن تقوم على تنفيذ الأنشطة المذكورة أعلاه "منظمة إنسانية غير متحيزة". ولكي تصنف المنظمة على هذا النحو، يجب أن تستوفي ثلاثة شروط. أولاً، يجب أن يكون الهدف الذي تسعى إليه المنظمة المؤهلة للحصول على الاستثناء إنسانياً. وهذا الشرط، وحتى إن كان غنياً عن التوضيح، يشير إلى أن المنظمة يجب أن تسعى إلى تحقيق أهداف إنسانية بحة ويجب أن تعمل من أجل بقاء جميع المتضررين من النزاع المسلح، وتحقيق رفاههم وصون كرامتهم.

ثانياً، يُلزم القانون الدولي الإنساني، ولا سيما اتفاقيات جنيف، المنظمة الإنسانية الراغبة في العمل في نزاع مسلح أن تكون "غير متحيزة". ويشير عدم التحيز¹⁴⁶ إلى الموقف الذي يجب اتخاذ تجاه الأشخاص المتضررين من النزاع المسلح عند التخطيط للأنشطة الإنسانية المقترحة وتنفيذها. وعدم التحيز، بوصفه من المبادئ الأساسية للحركة، هو شرط عدم ممارسة أي "تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الطبقة أو الآراء السياسية" أو أي معايير أخرى مماثلة. بالإضافة إلى ذلك، فإن مبدأ عدم التحيز، الذي أقرته محكمة العدل الدولية،¹⁴⁷ يُلزم مكونات

146 مفهوم عدم التحيز مختلف عن مفهوم الحياد. والحياد وإن كان ضرورياً في الواقع في أغلب الأحوال كسلوك يهدف إلى تحقيق القدرة على العمل بطريقة غير متحيزة، فإن القانون الدولي الإنساني لا يلزم المنظمات التي ترغب في التصنيف على أساس هذا الحكم بأن تكون "محايدة". فالحياد، بمعنى آخر، ليس شرطاً قانونياً مسبقاً للتأهل كمنظمة إنسانية غير متحيزة بموجب القانون الدولي الإنساني. ويشير "الحياد" في سياق الأنشطة الإنسانية إلى السلوك الذي يجب اعتماده تجاه الأطراف في النزاع المسلح. والحياد أيضاً من المبادئ الأساسية للحركة ويرد بيانه على النحو التالي: "لكي تحافظ على التمتع بثقة الجميع، تمتنع الحركة عن المشاركة في العمليات الحربية وفي الخلافات ذات الطابع السياسي أو العنصري أو الديني أو الأيديولوجي، في أي وقت من الأوقات".

International Court of Justice, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, Judgment, 1986, para. 242.

الحركة "بالسعي إلى تخفيف معاناة الأفراد، على أن تسترشد فقط باحتياجاتهم، مع إعطاء الأولوية لأشد الحالات إلحاحاً".¹⁴⁸ وعلى سبيل الممارسة الجيدة، فإن هذا التعريف لا يتبعه مكونات الحركة فحسب بل الجهات الفاعلة خارج الحركة أيضاً.

ولكي تصنف منظمة على أنها "هيئة إنسانية غير متحيزة"، فلا يكفي أن تدعي من طرف واحد أنها مصنفة على هذا النحو: فيتعين عليها تنفيذ عملياتها بطريقة غير متحيزة في جميع الأوقات. وفي الواقع التشغيلي، من المهم أن ترى السلطات التي يقدم لها عرض الخدمات أن المنظمة غير متحيزة وإنسانية بطبيعتها، وأنها تثق في أن المنظمة ستصرف وفقاً لذلك.

وينطبق مبدأ عدم التحيز على أي نشاط إنساني: فاحتياجات الأشخاص المتضررين من النزاع دون غيرها يجب أن تكون مصدر إلهام المنظمات الإنسانية في مقترحاتها وأولوياتها وقراراتها عند تحديد الأنشطة التي يجب الاضطلاع بها ومكان تنفيذها وكيفية تنفيذها (على سبيل المثال، تحديد الفئات التي تتلقى المساعدة الطبية أولاً).

وتجدر الإشارة إلى أن الأنشطة الإنسانية وإن كان يمكن أن تضطلع بها أيضاً جهات فاعلة غير مؤهلة لتكون منظمات إنسانية غير متحيزة، وأن هذه الأنشطة قد تخفف من المعاناة الإنسانية، فإنها لن تكون مشمولة بالاستثناء الإنساني المقترح.

علاوة على ذلك، يجب أن تكون الجهة المستفيدة من الإعفاء الإنساني "منظمة" إنسانية غير متحيزة كما يقتضي القانون الدولي الإنساني. وبالتالي، فإن الرابطة المهلهلة التي تضم مجموعة من الأفراد، ولئن كانت أنشطتهم قد تخفف من المعاناة الإنسانية، لن تكون مؤهلة على أساس هذا الحكم، لا هي ولا الشخص العادي الذي يرغب في المشاركة في أنشطة خيرية. ويلزم وجود هيكل أدنى "للهيئة" لكي تكون قادرة على أداء مهامها بوصفها منظمة إنسانية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون المنظمة في جميع الأوقات قادرة على الامتثال للمعايير المهنية للأنشطة الإنسانية.¹⁴⁹ وإلا، فثمة خطر من الناحية العملية من أن السلطات التي يقدم إليها عرض الخدمات قد تشك في الطابع الإنساني وغير المتحيز للمنظمة.

وأخيراً، من أجل تمكين المنظمات الإنسانية غير المتحيزة من تنفيذ أنشطتها بأنجع الطرق دون القلق من تدخل الجزاءات وتدابير مكافحة الإرهاب، يجب تصميم الاستثناء الإنساني بحيث يطبق لفترة طويلة. وتحتاج المنظمات الإنسانية غير المتحيزة إلى العمل في بيئة قانونية مستقرة ويمكن التنبؤ بها. وفي هذا الصدد، يجب أن تكون الاستثناءات الإنسانية دائمة، حتى يتسنى لها أداء مهمتها. وهذا شرط مسبق من أجل القضاء على المخاطر القانونية الناشئة عن الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والجزاءات. وتؤدي استمرارية الاستثناءات الإنسانية إلى ضمان الأمن القانوني للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة.

148 انظر أيضاً: مشروع "اسفير": الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة الإنسانية، الطبعة الثالثة، 2011، الصفحة 20، الذي ينص على أن المساعدة الإنسانية "يجب أن تقدم وفقاً لمبدأ عدم التحيز الذي يتطلب أن يتم تقديمها على أساس الحاجة فقط وبما يتناسب مع هذه الحاجة. وهذا يجسد مبدأ عدم التمييز الأوسع نطاقاً الذي مفاده: أنه لا ينبغي التمييز ضد أي شخص بسبب وضعه من حيث العمر أو نوع الجنس أو الأصل أو اللون أو العرق أو التوجه الجنسي أو اللغة أو المعتقد الديني أو الإعاقة أو الحالة الصحية أو الرأي سواء كان سياسياً أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي".

149 انظر على سبيل المثال: المعايير المهنية لأنشطة الحماية التي تضطلع بها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ومجال حقوق الإنسان في النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى، الطبعة الثانية، جنيف، 2013. تعكس هذه المعايير، التي اعتمدت من خلال عملية تشاورية نُفذت بقيادة اللجنة الدولية، تفكيراً مشتركاً واتفاقاً مشتركاً بين "الوكالات الإنسانية ووكالات حقوق الإنسان (وكالات الأمم المتحدة، ومكونات الحركة، والمنظمات غير الحكومية).

نهج مؤقتة للتخفيف

لئن كانت الاستثناءات الإنسانية تمثل أفضل أداة لتوفير حماية فعالة للعمل الإنساني القائم على المبادئ، لا تزال الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تدرّك أن إدراج استثناءات إنسانية في جميع نظم الجزاءات سيستغرق وقتاً ويستلزم عملاً/تعاوناً منسقاً. وفي الوقت نفسه، وبهدف ضمان حماية المنظمات الإنسانية غير المتحيزة، يمكن للسلطات القائمة بفرض الجزاءات أن تنظر في اللجوء إلى نهج مؤقتة للتخفيف (ولو لم تكن تؤدي وظيفة الاستثناءات الإنسانية الفعالة).

فعلى سبيل المثال، قد تنظر السلطات القائمة بفرض الجزاءات في استثناء موظفي المنظمات الإنسانية غير المتحيزة الذين يضطلعون بأنشطة إنسانية بحتة وفقاً للقانون الدولي الإنساني. وبدلاً من ذلك، يمكن للجهات المعنية بالجزاءات التخلي عن الإنفاذ ضد الإجراءات المتخذة في سياق الأنشطة الإنسانية التي تنفذها منظمات إنسانية غير متحيزة والتي يمكن النظر إليها بطريقة أخرى على أنها تشكل انتهاكاً لنظم الجزاءات أو عدم إعطاء الأولوية لهذا الإنفاذ.

علاوة على ذلك، يمكن للسلطات القائمة بفرض الجزاءات صياغة توجيهات واضحة أو إرشادات تفسيرية توضح بعض عناصر الحظر المنصوص عليها في نظم الجزاءات. فقد تقدم، على وجه الخصوص، تفسيراً للحظر المفروض على إتاحة الأموال والموارد الاقتصادية للأفراد أو الكيانات المدرجة بالقائمة بما يتسق مع القانون الدولي الإنساني ويوفر الحماية للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة، وتؤكد أن تحويل مسار المساعدة الإنسانية لا يشكل طريقة غير مباشرة لتوفير الأموال والموارد الاقتصادية للأشخاص أو الكيانات المدرجة في القائمة في سياق لوائح الجزاءات.

كما يمكن للسلطات القائمة بفرض الجزاءات أن تؤكد في الوثائق الإرشادية أن نظم الجزاءات لا يجب أن تعرقل الأنشطة الإنسانية البحتة التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة وفقاً للقانون الدولي الإنساني، أو تشير إلى أن الجزاءات لا تهدف إلى إحداث عواقب إنسانية سلبية على السكان المدنيين. وقد تؤكد هذه الإرشادات أيضاً على أنه في إطار تنفيذ الأنشطة الإنسانية، فإن توفير الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية للأفراد أو الكيانات غير المدرجة في القائمة، مثل الوزارات التنفيذية التي تعمل نيابة عن فرد أو كيان مدرج في القائمة أو بتوجيه منه أو تحت قيادته أو سيطرته، لا يشكل نشاطاً محظوراً في إطار نظم الجزاءات.

الخاتمة

لا يمكن المبالغة في أهمية التقيد بالقانون الدولي الإنساني وإيجاد التوازن بين مكافحة الإرهاب والجزاءات والحفاظ على العمل الإنساني القائم على المبادئ. فالمهم في هذا الصدد هو سلامة القانون الدولي الإنساني وتفسير وتطبيق قواعده الأساسية. ومن المهم أيضاً أن تكون المنظمات الإنسانية قادرة على عبور الخطوط الأمامية وأداء أنشطتها في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المسلحة والأفراد المصنفين على أنهم إرهابيون. وتوجد عراقيل متزايدة تعترض قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على تنفيذ ولايتها، ولهذا السبب يعاني الناس في وقت ينبغي للقانون الدولي الإنساني أن يوفر لهم الحماية فيه. وكما حاول هذا المقال أن يوضح، يمكن إيجاد حلول متوازنة تعالج أهداف كلتا المجموعتين من الجهات الفاعلة. وتتم المنظمات الإنسانية والدول والمنظمات الدولية حالياً مرحلة من مراحل الزخم الإيجابي ويجب أن تغتني هذه الفرصة لوضع ترتيبات مناسبة لكفالة إدماج ضمانات إنسانية فعالة بشكل دائم في أطر مكافحة الإرهاب والجزاءات. وندرك إمكانية تحقيق هذا، وندرك ضرورة تحقيقه.