صحيفة وقائع قانونية صادرة عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر

ICRC

الإعفاءات لأغراض إنسانية في التشريعات المحلية المتعلقة بمكافحة الإرهاب

شهدت السنوات الأخيرة زيادة في التدابير التنظيمية الدولية والإقليمية والمحلية المتخَذة في مجال مكافحة الإرهاب. ولا تشكك اللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية) في شرعية هذه التدابير وضرورة أن تتخذها الدول. بيد أنها تلاحظ أن هذه التدابير عادت، بصورة موضوعية، بآثار سلبية على العمل الإنساني وعلى قدرة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة، مثل اللجنة الدولية، على تلبية احتياجات الأشخاص المتضررين من النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى.

ويجب ألا تتسبب التشريعات المتخَذة في مجال مكافحة الإرهاب على الصعيد المحلي في عرقلة العمل الإنساني المحايد وغير المتحيز والمستقل، ويجب أن تمتثل لقواعد القانون الدولي الإنساني، ولا سيّما للقواعد التي تحكم الأنشطة الإنسانية. وتقترح اللجنة الدولية، في هذا الصدد، تضمين هذه التشريعات إعفاءات مُحكمة الصياغة ودائمة لأغراض إنسانية، من أجل استثناء الأنشطة الإنسانية البحتة التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة وفقاً للقانون الدولي الإنساني من نطاق تطبيق التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

تدابير مكافحة الإرهاب على الصعيد المحلي

يتعارض الإرهاب مع المبدأ الأساسي المتمثل في الإنسانية ويخالف المبادئ التي يستند إليها القانون الدولي الإنساني وأهدافه الجوهرية.

ومن المشروع والضروري أن تتخذ الدول والمنظمات الدولية إجراءات لمواجهة الإرهاب من أجل ضمان أمنها، وأن تتخذ الدول هذه الإجراءات لضمان أمن الأشخاص الخاضعين لولايتها، وكذلك من أجل إعادة إحلال السلام والأمن الدوليَين وحفظهما. وتشمل تدابير مكافحة الإرهاب تجريم الإرهاب والأنشطة المرتبطة به.

الآثار السلبية المحتملة لتدابير مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني

غالباً ما تستند تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها الدول إلى قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة التي اعتُمدت منذ عام 2001، وكذلك إلى الصكوك الدولية والإقليمية المعنية بمكافحة الإرهاب. ويختلف المضمون الدقيق للجرائم الإرهابية ونطاقها الدقيق من دولة إلى أخرى، بيد أن العديد من الدول تجرِّم تقديم "الدعم" أو "الخدمات" أو "التمويل" أو "المساعدة" للكيانات أو الأشخاص المتورطين في أعمال إرهابية.

يُخشى أن تسفر تدابير مكافحة الإرهاب عن تجريم الأنشطة الأساسية للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة.

وغالباً ما تُصاغ الأحكام المرتبطة بهذا الموضوع بعبارات فضفاضة ويمكن تفسيرها تفسيراً يوحي بأنها تشمل أي نشاط إنساني يعود بالفائدة المباشرة أو غير المباشرة على "الكيانات أو الأفراد المرتبطين بالإرهاب". ومن الناحية العملية، يسفر هذا النطاق الواسع عن خطر أن تفضي تدابير مكافحة الإرهاب إلى تجريم الأنشطة الأساسية التي تضطلع بها المنظمات الإنسانية غير المتحيزة وموظفوها[1].

ومن شأن تجريم العمل الإنساني غير المتحيز أن يتعارض مع نص وروح اتفاقيات جنيف المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949 وبروتوكولاتها الإضافية. وفضلاً عن ذلك، قد يفضي استخدام عبارات فضفاضة تنص على حظر تقديم "الخدمات" أو "الدعم" للإرهاب إلى استحالة وفاء اللجنة الدولية أو غيرها من المنظمات الإنسانية غير المتحيزة

[1] اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني والتحديات المرتبطة بالنزاعات المسلحة المعاصرة [باللغة الإنجليزية]، اللجنة الدولية، جنيف، 2011، و2015، و2019 و2024: https://www.icrc.org/en/report/2024-icrc-report-ihl-challenges، اطُلع عليه في حزيران/يونيو 2025.

بولاياتها المنبثقة من المعاهدات، ولا سيّما في السياقات التي تُصنَّف فيها الجماعات المسلحة من غير الدول والتي هي طرف في نزاع مسلح غير دولي على أنها "منظمات إرهابية".

القانون الدولي الإنساني

قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم الأنشطة الإنسانية

يقع على عاتق أطراف النزاع المسلح بموجب القانون الدولي الإنساني الواجب الرئيسي بتلبية الاحتياجات الأساسية للأشخاص الخاضعين لسيطرتها. ويحدد القانون الدولي الإنساني أيضاً الأساس القانوني للأنشطة الإنسانية التي يتعيّن على المنظمات الإنسانية غير المتحيزة تقديمها وتوفيرها عندما لا يتسنى تلبية تلك الاحتياجات الأساسية (المواد 3 و10/9/9/9 المشتركة بين اتفاقيات جنيف؛ والمادة 59 من اتفاقية جنيف الرابعة؛ والمواد 69 و70 و71 و81 من البروتوكول الإضافي الأول؛ والمادة 18 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ والقواعد 31 و32 و55 و56 من الدراسة بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي). ويُطلق على ذلك اسم "حق المبادرة"، وهو الاستحقاق القانوني الذي يُمنح لهذه المنظمات لتمكينها من تقديم أنشطتها الإنسانية إلى أطراف النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، أياً كان توصيف هذه النزاعات بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب أو أنظمة الجزاءات (المواد المشتركة 3 و10/9/9/9).

ولا يعني هذا الحق في تقديم الخدمات منح المنظمات الإنسانية غير المتحيزة حقاً غير مقيّد في الوصول. فلا بدّ من أن تبادر المنظمات الإنسانية غير المتحيزة، من أجل الاضطلاع بأنشطتها الإنسانية في حالات النزاع المسلح، إلى طلب موافقة الأطراف المعنية والحصول على هذه الموافقة. وبموجب القانون الدولي الإنساني، لا يجوز الامتناع عن منح هذه الموافقة دونما وجه قانوني.

وتصبح الأطراف من الدول وغير الدول في النزاع المسلح، بعدما يُقبَل تنفيذ أنشطة إنسانية، ملزَمة بالتعاون واتخاذ إجراءات إيجابية لتيسير تنفيذ العمليات الإنسانية، مع مراعاة حقها في بقاء الأمور تحت سيطرتها.

قواعد القانون الدولي الإنساني المتعلقة بحماية الجرحى والمرضى والأشخاص الذين يقدمون المساعدة الطبية

يحق للمدنيين والمقاتلين الجرحى والمرضى الذين أصبحوا عاجزين عن القتال أن يحظوا بالاحترام وبالحماية، وأن يُعاملوا معاملة إنسانية دونما أي تمييز ضار، وأن يتلقوا، إلى أقصى حد ممكن وبأقل قدر ممكن من الإبطاء، الرعاية الطبية التي تقتضيها حالتهم، وكذلك أن يجري البحث عنهم وجمعهم وإجلاؤهم. وتشكّل هذه الحقوق مبدأ أساسياً من مبادئ القانون الدولي الإنساني (المادتان 12 و18 من اتفاقية جنيف الأولى؛ والمادتان 12 و21 من اتفاقية جنيف

الثانية؛ والمواد 8-11 من البروتوكول الإضافي الأول؛ والمادتان 7 و8 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ والقواعد 109-111 من الدراسة بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي).

ويُعدّ هذا الالتزام بتوفير الوسائل اللازمة لإعمال هذه الحقوق التزاماً يقع في المقام الأول على عاتق جميع أطراف النزاع المسلح. ومع ذلك، فإن عبارة "اتخاذ جميع التدابير الممكنة" تشمل أيضاً السماح للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة، مثل اللجنة الدولية، بتقديم المساعدة في عمليات جمع الجرحى والمرضى ورعايتهم، حتى لو كانوا أشخاصاً مشمولين بتشريعات مكافحة الإرهاب أو أنظمة الجزاءات أو كليهما.

وغالباً ما تكون الحماية التي يوفرها القانون الدولي الإنساني للجرحى والمرضى عديمة الجدوى دون إتاحة إمكانية الوصول إلى العاملين في المجال الإنساني وإلى الإمدادات الإنسانية.

قواعد القانون الدولي الإنساني المتعلقة بحماية العاملين في المجال الإنساني

استكمالاً للقواعد المذكورة آنفاً من قواعد القانون الدولي الإنساني، يتمثل أحد المبادئ الأساسية لمجموعة القوانين هذه في وجوب احترام وحماية العاملين في المجال الإنساني والأعيان المدنية المستخدمة في الأنشطة الإنسانية في جميع الأوقات (المادتان 17 و71 من البروتوكول الإضافي الأول؛ والقواعد 30-32 من الدراسة بشأن القانون الدولي الإنساني العرفي). وهذه القاعدة نتيجة ضرورية ملازِمة للقواعد التي تنص على إتاحة الوصول السريع دون عوائق للقائمين على الأنشطة الإنسانية وحرية التنقل للعاملين في المجال الإنساني.

ويُعدّ ضمان سلامة العاملين في المجال الإنساني وأمنهم شرطاً لا غنى عنه لتقديم الإغاثة الإنسانية إلى السكان المدنيين المحتاجين إليها. وينبغي حماية هؤلاء العاملين من الممارسات الرامية إلى تعطيل عملهم، ومنها المضايقة والترهيب، وينبغي أن يتمتعوا عموماً بالقدرة على أداء مهامهم بمنأى عن أي تدخل غير مبرر، ولا سيّما التوقيف — بما في ذلك بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب – بسبب أداء واجباتهم.

ويمكن أيضاً استنباط حظر مقاضاة العاملين في المجال الإنساني لقيامهم بأعمال ينص عليها القانون الدولي الإنساني من الالتزام المتمثل في "احترام وحماية" هؤلاء العاملين. وتنشأ عن هذا الشرط التزامات سلبية وإيجابية على حدّ سواء.

تجنب الآثار السلبية للتشريعات المحلية المتعلقة بمكافحة الإرهاب على العمل الإنساني

تقترح اللجنة الدولية إدراج إعفاءات لأغراض إنسانية مُحكمة الصياغة ودائمة باعتبارها السبيل الأكثر فعالية للدول للتوفيق بين التزاماتها بموجب الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني. ومن شأن هذه الإعفاءات لأغراض إنسانية أن تتيح درء الآثار السلبية لتشريعات مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني، فضلاً عن تفادي إساءة استخدامها، دون المساس بفعالية تدابير مكافحة الإرهاب.

ينبغي أن تُصاغ التدابير التي تتخذها الدول من أجل تجريم أعمال الإرهاب أو الجرائم المتصلة بها ومعاقبة مرتكبيها بطريقة لا تعرقل العمل الإنساني وتكون متوافقة مع القانون الدولي الإنساني.

وينبغي في هذا الصدد، بوجه خاص، أن تنص التشريعات القاضية بتجريم تقديم "الدعم المادي" أو "الخدمات" أو "المساعدة" إلى الكيانات أو الأشخاص المتورطين في الإرهاب، أو "الارتباط" بهؤلاء الأشخاص أو الكيانات، على أن تُستثنى من نطاق هذه الجرائم الأنشطة الإنسانية وغير المتحيزة البحتة التي تضطلع بها منظمات إنسانية غير متحيزة وفقاً للقانون الدولي الإنساني.

تتيح الإعفاءات لأغراض إنسانية مُحكمة الصياغة والدائمة التخفيف من الخطر المتمثل في تجريم العمل الإنساني، دون المساس بفعالية تدابير مكافحة الإرهاب.

وينبغي الإقرار أيضاً بأن التواصل لأغراض إنسانية مع الجماعات المسلحة من غير الدول والتي هي طرف في نزاع مسلح غير دولي يمثل مهمة متوقعة ومنشودة من المنظمات الإنسانية غير المتحيزة (ولا سيّما اللجنة الدولية) بموجب المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام 1949.

ولذلك تقترح اللجنة الدولية تضمين التشريعات الوطنية التي تجرّم الإرهاب أو الجرائم المرتبطة به إعفاءً لأغراض إنسانية، بناءً على النص النموذجي الوارد فيما يلي:

لا يُعتبر اضطلاع المنظمات الإنسانية غير المتحيزة بتقديم أنشطة إنسانية بحتة وفقاً للقانون الدولي الإنساني جناية/جريمة لأغراض هذا القانون/التشريع.

وترمي الصيغة المقترحة إلى أن تُستثنى من نطاق تطبيق تشريعات مكافحة الإرهاب الأنشطة المراد تنفيذها بموجب القانون الدولي الإنساني والتي (1) تتسم بطابع إنساني بحت، (2) وتنفذها منظمات إنسانية غير متحيزة.

***ما الأنشطة المشمولة بحماية* هذا الإعفاء؟**

يجب تفسير مفهوم "**الأنشطة الإنسانية**" تفسيراً واسع النطاق وبما يتماشى مع القانون الدولي الإنساني الواجب التطبيق. وهو يشمل بصورة كاملة، على سبيل المثال لا الحصر، فئات أضيق نطاقاً تضم مثلاً "المساعدة الإنسانية" و"الإغاثة الإنسانية" و"المعونة الإنسانية". ويشمل أيضاً جميع الأنشطة الرامية إلى "تفادي المعاناة الإنسانية والتخفيف منها أينما وُجدت" والتي يتمثل هدفها في "حماية الحياة والصحة وضمان احترام الإنسان". ولذلك يشمل هذا المفهوم أيضاً أنشطة الحماية الرامية إلى ضمان وفاء السلطات والجهات الفاعلة المعنية الأخرى بالتزاماتها المتعلقة باحترام حقوق الأفراد.

وتشير لفظة "**البحتة**" إلى وجوب أن يتسم الهدف الذي تنشده الجهة المستفيدة من الإعفاء الممنوح بكونه هدفاً إنسانياً خالصاً. فإذا كان يُراد من وجود المنظمة المعنية وعملياتها تحقيق أهداف أخرى، بغض النظر عن طبيعة هذه الأهداف (سياسية أو مالية أو عسكرية، ومن باب أولى إذا كانت جنائية أو غير ذلك)، فإن هذه الأنشطة لن تكون مشمولة بالإعفاء المقترح لأغراض إنسانية.

ما الجهات المشمولة بحماية هذا الإعفاء؟

يتطلب الإعفاء المقترح لأغراض إنسانية أن تضطلع "منظمة إنسانية غير متحيزة" بالأنشطة المذكورة آنفاً. وتستوفي المنظمة المعنية هذه الصفة إذا ما توافرت فيها الشروط المحددة التالية:

أولاً، يجب أن يكون الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه المنظمة المؤهلة للحصول على الإعفاء لأغراض إنسانية هدفاً "**إنسانياً**". وبعبارة أخرى، يجب أن تسعى المنظمة إلى تحقيق أهداف إنسانية بحتة وأن تعمل من أجل بقاء جميع الأشخاص المتضررين من النزاع المسلح على قيد الحياة، وضمان حسن حالهم وكرامتهم.

وثانياً، يقضي القانون الدولي الإنساني بأن تكون المنظمة الإنسانية التي ترغب في العمل في نزاع مسلح "**غير متحيزة**". ويشير عدم التحيز إلى الموقف الذي يجب أن تتخذه المنظمة المعنية تجاه الأشخاص المتضررين من النزاع المسلح عند قيامها بالتخطيط للأنشطة الإنسانية المقترحة وتنفيذها. وبهذا المعنى، يشترط عدم التحيز عدم ممارسة أي "تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو المعتقد الديني أو الطبقة الاجتماعية أو الآراء السياسية" أو أي معايير أخرى مماثلة.

وثالثاً، يجب أن تكون الجهة المستفيدة من الإعفاء لأغراض إنسانية "**منظمة**" إنسانية غير متحيزة وفقاً لما يقتضيه القانون الدولي الإنساني في هذا الصدد. وبالتالي، لا تستوفي جمعية غير رسمية من الأفراد المعايير اللازمة للحصول على الإعفاء الإنساني بموجب هذا الحكم، وإن كانت أنشطتها قد تتيح التخفيف من وطأة المعاناة البشرية؛ ولا

يستوفيها أيضاً الشخص العادي الذي يرغب في ممارسة أنشطة خيرية. فلا بدّ من أن تتمتع هذه "الهيئة" بحدّ أدنى من التنظيم الهيكلي لكي تتمكّن من العمل بصفة منظمة إنسانية.

وأخيراً، يجب أن تُنفَّذ الأنشطة الإنسانية البحتة التي تضطلع بها المنظمات الإنسانية غير المتحيزة في حالات النزاع المسلح وفقاً للقانون الدولي الإنساني، الذي يقتضي بوجه خاص أن تعمل هذه المنظمات بعد الحصول على موافقة أطراف النزاع المسلح المعنية.

ما النطاق الزمني للحماية التي يوفرها الإعفاء لأغراض لإنسانية؟

لتمكين المنظمات الإنسانية غير المتحيزة من تنفيذ أنشطتها بأكثر السُبل فعالية دون القلق من تدخل تشريعات مكافحة الإرهاب، ينبغي صياغة الإعفاء لأغراض إنسانية بحيث يسري لفترة طويلة من الزمان.

ويجب أن تتمكن المنظمات الإنسانية غير المتحيزة من العمل في بيئة قانونية مستقرة ويمكن التنبؤ بها. وفي هذا الصدد، يجب أن تكون الإعفاءات لأغراض إنسانية **دائمة**، أي غير محددة بإطار زمني، لكي تؤدي وظيفتها المنشودة. وهذا شرط مسبق لإزالة المخاطر القانونية الناشئة عن الأطر القانونية المعنية بمكافحة الإرهاب والجزاءات. وتضمن استدامة الإعفاءات لأغراض إنسانية الأمن القانوني للمنظمات الإنسانية غير المتحيزة ولموظفيها.

دور اللجنة الدولية

ما فتئت اللجنة الدولية تعمل مع الدول والمنظمات الدولية، على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني، من أجل التوعية بتأثير تدابير مكافحة الإرهاب والتشجيع على اتخاذ تدابير فعالة للتخفيف من آثارها، ولا سيّما من خلال منح إعفاءات لأغراض إنسانية ترمي إلى استثناء الأنشطة الإنسانية التي تنفذها المنظمات الإنسانية غير المتحيزة من نطاق تطبيق تشريعات مكافحة الإرهاب وأنظمة الجزاءات، بما يتماشى مع القانون الدولي الإنساني والمبادئ الإنسانية.

مهمة اللجنة الدولية

اللجنة الدولية للصليب الأحمر منظمة مستقلة ومحايدة وغير متحيزة، تؤدي مهمة إنسانية بحتة تتمثل في حماية أرواح وكرامة ضحايا النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى وتقديم المساعدة لهم. وتسعى اللجنة الدولية أيضاً إلى تفادي المعاناة عن طريق نشر وتعزيز القانون الإنساني والمبادئ الإنسانية العالمية. وأُنشئت اللجنة الدولية في عام 1863 وهي المصدر الذي انبثقت عنه اتفاقيات جنيف والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وهي توجه وتنسق الأنشطة الدولية التي تنفذها الحركة في حالات النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى.

4543.68/004 10.2025 Cover photo: P. Krzysiek/ICRC

https://www.icrc.org/ar
https://www.facebook.com/ICRCarabic
https://x.com/ICRC_ar
instagram.com/icrc/ar

International Committee of the Red Cross
19 avenue de la paix
1202 – Geneva, Switzerland
T +41 22 734 60 01
© ICRC, October 2025

ICRC