

اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفين الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها

من إعداد السير مايكل وود

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 كانون الأول/ديسمبر 1973 اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفين الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها (يشار إليها أيضا باسم "اتفاقية حماية الدبلوماسيين"). وهذه الاتفاقية هي واحدة من سلسلة من الاتفاقيات "القطاعية" لمكافحة الإرهاب ثم التفاوض عليها في إطار الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة. وقد اعتمد فيها على اتفاقيات التدوين الكبرى في مجال الامتيازات والحصانات، بما فيها اتفاقيتنا فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية. وسبق ذلك في شباط/فبراير 1971 اعتماد منظمة الدول الأمريكية لاتفاقية بشأن هذا الموضوع. وقد شرع في التفاوض على هذه الاتفاقية في سياق التصدي لفورة من جرائم الاختطاف والقتل بدأت تستهدف الموظفين الدبلوماسيين في أواخر الستينات، ومنها على سبيل المثال جريمة قتل فون سبريتي، سفير جمهورية ألمانيا الاتحادية لدى غواتيمالا. وجاء اعتماد الاتفاقيات القطاعية الأخرى عادة استجابة لأحداث من هذا القبيل: اختطاف الطائرات، وتخريب الطائرات، والهجمات على مرافق النقل البحري، وما إلى ذلك.

وقد صيغت الاتفاقية خلال مدة لم تتجاوز السنتين، بالتعاون الوثيق بين لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة (القانونية) للجمعية العامة للأمم المتحدة. وجاءت المبادرة بشأن هذه الاتفاقية من لجنة القانون الدولي، حيث قررت في دورتها لعام 1971، بناء على اقتراح من عضوها الأمريكي، ريتشارد دكيرني، أنها ستقوم، إذا ما طلبت الجمعية العامة ذلك، بإعداد مشاريع مواد بشأن جرائم القتل والاختطاف والاعتداء وغيرها التي ترتكب ضد

الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص المستحقين لجمالية خاصة بموجب القانون الدولي. وفي وقت لاحق من تلك السنة، طلبت الجمعية العامة فعلا إلى لجنة القانون الدولي أن تُعدّ مشاريع مواد من هذا القبيل. و أنجزت اللجنة ذلك على وجه السرعة، في دورتها التالية المعقودة في عام 1972، دون اللجوء إلى الإجراء المعتاد لتعيين مقرر خاص. وبدلا من ذلك، تولى العضو الياباني، سينجين تسوروكا، رئاسة فريق عامل. وبعد النظر في المسألة أولا في وقت لاحق من عام 1972، أتمت اللجنة السادسة مرحلة التفاوض الحكومي الدولي في سياق دورتها العادية المعقودة في عام 1973، حيث أنجز قدر كبير من الأعمال ذات الصلة في لجنة للصياغة تابعة للجنة السادسة. وقد ترسّم هذا سابقة التفاوض على اتفاقية عام 1969 بشأن البعثات الخاصة، وأرهص بالإجراء الذي أثبع بعد ذلك في عدة مناسبات تالية، آخرها اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية لعام 2004.

وقد ظهرت صعوبة خاصة (كما في حالات اتفاقيات مكافحة الإرهاب الأخرى، وليس أقلها المعاهدة العامة التي لم تيرم بعد) بشأن مسألة حركات التحرر الوطني. وكان الحل الذي تم التوصل إليه في نهاية المطاف هو إدراج فقرة في القرار الذي اعتمدت به الاتفاقية (القرار 3166 (د-28))، تضمنت النص على أن الجمعية العامة ترى أن أحكام الاتفاقية "لا يمكن، بأية حال من الأحوال، أن تمسّ بممارسة الحق المشروع في تقرير المصير والاستقلال، وفقا لمقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة وإعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، من قبل الشعوب المكافحة ضد الاستعمار والسيطرة الأجنبية والاحتلال الأجنبي والتمييز العنصري والفصل العنصري". وقد أمكن قبول هذا النص لأنه يمكن تفسيره على أنه لا يؤدي إلى أي استثناء من الجرائم التي تغطيها الاتفاقية أو إلى أي تقييد للالتزامات التي تتحملها الدول الأطراف في الاتفاقية. وعلى غير المعتاد، قررت الجمعية العامة أن يُنشر ذلك القرار مع الاتفاقية.

ونصّ الاتفاقية يتبع على نحو لصيق النمط الذي تحدد باتفاقية لاهاي لعام 1970 واتفاقية مونتريال لعام 1971، اللتين صيغتا في إطار منظمة الطيران المدني الدولي. وعلى غرار هاتين الاتفاقيتين، يستند النص إلى مبدأ

إما التسليم وإما المحاكمة، وهو مبدأ تعكف على دراسته حالياً (عام 2008) لجنة القانون الدولي. وفي الواقع أن مشاريع المواد التي صاغتها لجنة القانون الدولي في عام 1972 حادت حيوداً كبيراً عن اتباع السوابق، وتمثل الاتجاه المتخذ طيلة عمل اللجنة السادسة في تقريب نظام الاتفاقية الجديدة إلى نظام اتفاقيتي لاهاي ومونتريال. كما أن الاتفاقيات اللاحقة لذلك في مجال مكافحة الإرهاب لزمت هذا النمط إلى حد كبير.

ويقضي الحكم الرئيسي الذي تنطوي عليه الاتفاقية بأن الشخص المدعى أنه قد ارتكب اعتداءات جسيمة معينة على دبلوماسيين وأشخاص آخرين "متمتعين بحماية دولية"، ينبغي إما أن يُسَلَّم وإما أن تُعرض قضيته على السلطات لأغراض إقامة الدعوى (المادة 7). ويتعين على الدول أن تقرر الولاية على الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 من الاتفاقية (والتي تشكل على أي حال جرائم بموجب القانون الجنائي العادي) في ظروف معينة منصوص عليها (المادة 3). وتنص الاتفاقية على التعاون بين الدول في مجال منع الجرائم ولأغراض إبلاغ المعلومات (المادتان 4 و 5). ويجب على الدول أن تكفل توافر الأشخاص الموجودين في إقليمها المدعى ارتكابهم للجرائم من أجل محاكمتهم أو تسليمهم (المادة 6). وتتضمن الاتفاقية أحكاماً تهدف إلى تيسير تسليم المجرمين، ولكنها لا تلغي استثناء الجرائم السياسية حيثما يكون هذا الاستثناء منصوصاً عليه في القانون المحلي (المادة 8). (كان هذا موضوع اتفاقية لاحقة هي الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب لعام 1977). وتشمل الاتفاقية أيضاً أحكاماً لكفالة تبادل المساعدة (المادة 10). وتتضمن الاتفاقية حكماً محددًا تحديداً دقيقاً بشأن اللجوء (المادة 11).

ومصطلح "الأشخاص المتمتعين بحماية دولية" مصطلح جديد وليس له أي معنى خاص خارج سياق الاتفاقية. والهدف منه هو شمول جميع الأشخاص المستحقين طبقاً للقانون الدولي لحماية خاصة من التعرض لأي اعتداء على شخصهم وحريةهم وكرامتهم. وهذا يحاكي تماماً صيغة المادة 29 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية والمواد المناظرة في الاتفاقيات الأخرى المتعلقة بالامتيازات والحصانات. والتعريف الوارد في المادة 1 يغطي على نحو صريح رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية، مما يؤكد مجدداً الوضع الخاص لشاغلي هذه المناصب الثلاثة (انظر المادة 7 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، والمادة 21 من اتفاقية البعثات الخاصة).

وفي القضية المتعلقة بـ "مسائل معينة بشأن تبادل المساعدة القضائية في الأمور الجنائية" (جيبوتي ضد فرنسا) التي عرضت على محكمة العدل الدولية، استشهد المدعي بالاتفاقية دعماً لادعائه أن المدعى عليه، بإرساله استدعاءات للشهادة إلى رئيس دولة جيبوتي وإلى مسؤولين جيبوتيين كبار، قد خالف الالتزام بمنع وقوع اعتداءات على أشخاص هؤلاء الأفراد وعلى حريتهم وكرامتهم. بيد أن المحكمة أشارت إلى "أن هدف اتفاقية عام 1973 هو منع حدوث جرائم جسيمة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية وكفالة المقاضاة الجنائية لمن يُفترض ارتكابهم تلك الجرائم. ومن ثم فإنها غير منطبقة على المسألة المحددة للحصانة من الولاية القضائية فيما يتعلق بتوجيه استدعاء للشهادة إلى أشخاص معينين بصدد تحقيق جنائي، ولا تستطيع المحكمة أن تأخذها في الاعتبار في هذه القضية". (الحكم المؤرخ 4 حزيران/يونيه 2008، الفقرة 159).

وتتضمن الأحكام الختامية للاتفاقية بعض النقاط المثيرة للاهتمام. فالحكم الوارد في المادة 13 بشأن تسوية النزاعات يجيز للدول استبعاد بعض الالتزامات، ولكن تم سحب عدد من التحفظات المؤدية إلى ذلك بعد انتهاء الحرب الباردة. وتنص المادة 14 على أن الاتفاقية مفتوحة للمشاركة من جانب "جميع الدول". وكان هذا أول حيود من هذا القبيل عن "صيغة فيينا" (التي تقضي بالنص صراحة على أي الدول يحق لها أن تصبح طرفاً في الاتفاقية المعنية)، واقترن به مفهوم في الجمعية (ينطبق على جميع تلك المعاهدات) مؤداه "أن الأمين العام، لدى اضطلاع به بمهامه بصفته وديعاً لاتفاقية تتضمن شرطاً يسري على جميع الدول، سيتبع الممارسة التي تنتهجها الجمعية العامة، وسيلتمس الرأي من الجمعية، حينما يكون ذلك مستصوباً، قبل تلقي توقيع ما أوصك للتصديق أو الانضمام".

وحتى 25 أيار/مايو 2008، اجتذبت اتفاقية الأشخاص المتمتعين بحماية دولية 168 دولة فأصبحت أطرافاً فيها، ومن ثم فإنها (من حيث المشاركة) أحرزت نجاحاً كبيراً. وقد أصبح عدد كبير من الدول أطرافاً في الاتفاقية في غضون السنوات القليلة الماضية، فيما يفترض أنه جزء من مبادرة الإقدام، الذي شجعت عليه الجمعية العامة، على قبول اتفاقيات مكافحة الإرهاب عقب الهجمات الإرهابية التي وقعت على مركز التجارة العالمي في نيويورك في 11 أيلول/سبتمبر. وتشكل الاتفاقية جزءاً من تصدي المجتمع

العالمي للإرهاب على صعيد "إنفاذ القوانين". وقد كان الإرهاب آفة كبيرة نُكبت بها الستينات والسبعينات من القرن الماضي، ولكن رد الفعل إزاءها حينئذ لم يبلغ إطلاقاً المدى الذي بلغه في العقود اللاحقة، التي شهدت اتخاذ مجلس الأمن إجراءات في إطار الفصل السابع من الميثاق واتباع نهج "الصراع المسلح" أحياناً لمكافحة الإرهاب ("الحرب العالمية على الإرهاب"). والأهمية التي تحظى بها هذه الاتفاقية، كمعظم اتفاقيات مكافحة الإرهاب، أهمية رمزية أكثر من كونها أهمية عملية. وترد الإشارة إليها أحياناً في المرافعات في القضايا المعروضة على محكمة العدل الدولية، كما تطبقها المحاكم المحلية. وفي عام 1980، سنّت الجمعية العامة إجراءات للإبلاغ، تقضي بأن تقدم الدول تقارير عما اتخذته من تدابير لتعزيز حماية وأمن وسلامة الدبلوماسيين والبعثات القنصلية والممثلين القنصليين، فضلاً عن البعثات والممثلين لدى المنظمات الدولية وموظفي تلك المنظمات (قرار الجمعية العامة 168/35 المؤرخ 15 كانون الأول/ديسمبر 1980). وما زالت هذه الإجراءات قيد التطبيق. ولا تزال توجد غائلة الاعتداءات على الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بل إن شرّها قد طال موظفي الأمم المتحدة (وأفجع حوادثه تفجير بعثة الأمم المتحدة في بغداد في 19 آب/أغسطس 2003). ومن ثم فإن الأهمية التي تنطوي عليها هذه الاتفاقية لا تزال قائمة.

المواد ذات الصلة

ألف - الصكوك القانونية

، المجلد 500، الصفحة 95 (من النص الانكليزي).

، المجلد 596، الصفحة 261 (من النص الانكليزي).

اتفاقية البعثات الخاصة، نيويورك، 8 كانون الأول/ديسمبر 1969، الأمم المتحدة، المجلد 1400، الصفحة 231 (من النص الانكليزي).

، المجلد 1155، الصفحة 331 (من النص الانكليزي).

اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، لاهاي، 16 كانون
، المجلد 860، الصفحة 105 (من النص الانكليزي).

اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني،
، المجلد 974، الصفحة 177 (من النص الانكليزي).

الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب، ستراسبورغ، 27 كانون الثاني/يناير
، المجلد، 1137 الصفحة 93 (من النص الانكليزي).

باء - الاجتهادات

محكمة العدل الدولية، مسائل معينة بشأن تبادل المساعدة القضائية في الأمور
الجنائية (جيبوتي ضد فرنسا)، الحكم الصادر في 4 حزيران/يونيه 2008.

جيم - الوثائق

حوليه لجنة القانون الدولي لعام 1972، المجلد الثاني، الصفحة 309 وما
يليه.

دال - المذهب

J. Craig Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Hampshire, Ashgate
Publishing Limited, 2006

E. Denza, *Diplomatic law*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 258-263.

A. B. Green, "Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against
Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis", *Virginia
Journal of International Law*, vol. 14, 1973-1974, pp. 703-728.

F. Przetacznik, "Convention on the prevention and punishment of crimes against
internationally protected persons", *Revue de droit international, de sciences
diplomatiques et politiques*, vol. 52, 1974, pp. 208-247.

M. C. Wood, "The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, 1974, pp. 791-817 [and articles referred to at n 2].

A. D. Watts, *The International Law Commission, 1949-1998*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 1999.