

الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب الدولي

بقلم روهان بيريرا

المستشار القانوني السابق لوزارة الخارجية، سري لانكا
رئيس اللجنة الخاصة المنشأة بقرار الجمعية العامة 210/51
المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996 (الإرهاب)

السياق التاريخي

عهدت الجمعية العامة للجنة الخاصة للأمم المتحدة المنشأة بقرار الجمعية العامة 210/51 المؤرخ في 17 كانون الأول/ديسمبر 1996 (التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي) بأن تضع، على سبيل الأولوية، اتفاقية دولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (يشار إليها فيما يلي باسم اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل) وفي الفترة التي تلت ذلك اتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (يشار إليها فيما يلي باسم اتفاقية الإرهاب النووي).

إن السيناريو الخطير الذي سينشأ إذا وقعت أسلحة أو مواد نووية في حوزة إرهابيين قد شغل بال المجتمع الدولي في عهد ما بعد الحرب الباردة. ومما فاقم من تلك الشواغل التقارير عن قدر كبير من المواد الانشطارية المخصبة المفقودة، من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية بصفة رئيسية، ما أثار الخشية من أن تلك المواد يجري تهريبها دون قيد عبر الحدود الدولية في آسيا الوسطى. وينبغي التذكير أيضا بأن نطاق الاتفاقية الدولية الوحيدة القائمة بشأن هذا الموضوع في هذا الوقت، اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية لسنة 1980، مقصور على المواد النووية المستعملة في الأغراض السلمية ولا يتطرق للمواد النووية ذات الطبيعة العسكرية.

كانت تلك الخلفية التي بدأت فيها اللجنة الخاصة عملها بشأن مشروع الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي في 1998، على أساس نص قدمه الاتحاد الروسي، وهو العمل الذي تُوجّ باعتماد الجمعية العامة للاتفاقية في 13 نيسان/أبريل 2005 وفتح باب التوقيع عليها في 14 أيلول/سبتمبر 2005.

تطورات ذات مغزى في التاريخ التفاوضي وموجز للأحكام الرئيسية

تفرض الاتفاقية التزاما على الدول الأطراف بأن تحدد الجرائم الواقعة تحت نطاق الاتفاقية بوصفها جرائم جنائية وفقا للقوانين المحلية لتلك الدول، وبأن تفرض قوانينها العقوبات المناسبة على مرتكبي تلك الجرائم، التي تأخذ في عين الاعتبار طبيعتها الخطيرة. فضلا عن ذلك، تفرض الاتفاقية الالتزام بتحديد الولاية القضائية، الإقليمية وأيضا المتجاوزة للحدود الإقليمية، حسب الاقتضاء، على الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية.

إن اتفاقية الإرهاب النووي تأسست، على غرار الاتفاقيات القطاعية التي سبقتها، على نظام "التسليم أو المحاكمة". وبغية تعزيز النظام، تشمل الاتفاقية أيضا الحكم المعياري المنصوص عليه في اتفاقيات قطاعية سابقة لأغراض منها أن تُعتبر جرائم يشملها التسليم في أي معاهدة للتسليم جرائم بمقتضى الاتفاقية، وإمكانية التسليم المخصص، ومعاملة الاتفاقية بوصفها الأساس للتسليم في غياب معاهدة، وتعديل أحكام معاهدات التسليم القائمة ما دامت غير متماشية مع أحكام الاتفاقية.

ويكتسب الأخير، المنصوص عليه في المادة 13، الفقرة 5، فيما يتعلق بتعديل أحكام معاهدات التسليم القائمة، مغزى خاصا في سياق المادة 15، حيث من شأنها ترتيب الأثر القانوني

لمعاملة الجرائم حسب تعريفها في الاتفاقية بوصفها جرائم "غير سياسية" لأغراض التسليم. وبناء عليه، فلا يجوز أن يرفض طلب التسليم أو المساعدة القانونية المتبادلة فقط على أساس أنه يتعلق بجريمة سياسية أو بجريمة مرتبطة بجريمة سياسية أو جريمة تستلهم دوافع سياسية.

وبالتالي، مع مراعاة الطبيعة البيغضة والعشوائية للجرائم التي تنطوي على استعمال مواد نووية أو مشعة، فإن الدفاع "المعروف جيدا" المتوفر لمجرم فارّ، ألا وهو "استثناء الجرائم السياسية"، يُنكر على مجرم يرتكب جريمة بمقتضى الاتفاقية. وتعود جذور هذا الحكم إلى الإعلان المكمل لعام 1996 للإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994 واتفاقيات "الجيل الجديد" القطاعية التي تلتها، وخصوصا اتفاقية الهجمات الإرهابية بالتقابل (أنظر الملاحظة التمهيدية على الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994).

تلتزم المادة 7 من الاتفاقية الدول الأطراف بالتعاون بسبل منها اتخاذ جميع التدابير العملية لمنع ومكافحة الإعداد، كل في إقليمها، لأن ترتكب ضمن أو خارج أقاليمها جرائم منصوص عليها في المادة 2 من الاتفاقية، وتبادل المعلومات الدقيقة والمتحقق منها وتنسيق التدابير الإدارية وغيرها من التدابير من أجل الكشف عن تلك الجرائم ومنعها وقمعها والتحقيق فيها وأيضا بغية إقامة دعوى جنائية ضد أشخاص يُزعم أنهم ارتكبوا هذه الجرائم.

ولأغراض منع الجرائم بمقتضى الاتفاقية، فلتلتزم الدول الأطراف وفقا للمادة 8 ببذل كل جهد لاتخاذ تدابير مناسبة لكفالة حماية المواد المشعة، مع مراعاة التوصيات والمهام ذات الصلة للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

وتنص الاتفاقية في المادة 18 على بعض الأحكام الابتكارية، وهي الأحكام التي تتناول الطبيعة الخاصة للمشاكل التي يُحتمل أن تنشأ في حالات ما بعد الأزمات، ما ينطوي على الاستعمال غير القانوني للمواد النووية أو المشعة. وبالتالي، وفقا للمادة 18، الفقرة 1، عند مصادرة مادة مشعة أو أجهزة مشعة أو مرافق نووية، أو بخلاف ذلك، عند السيطرة عليها، في أعقاب ارتكاب جريمة منصوص عليها في المادة 2، فلتلتزم الدولة الطرف التي تمتلك تلك المواد

ب:

(أ) اتخاذ خطوات لمعالجة المادة النووية أو الجهاز المشع أو المرفق النووي؛

(ب) كفالة امتلاك أي مادة نووية وفقا للضمانات المنطبقة للوكالة الدولية للطاقة الذرية؛

(ج) إيلاء الاعتبار للتوصيات المتعلقة بالحماية المادية ولمعايير الصحة والسلامة المنشورة من قبل الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

وواصلت المادة تفصيل أشياء، منها طرق الإعادة والتخزين، عند إكمال أي إجراءات متعلقة بجريمة بمقتضى الاتفاقية. وبالتالي تطالب الدولة الطرف بإعادة أي مادة مشعة أو جهاز مشع أو مرفق نووي، بعد إجراء مشاورات مع الدول الأطراف المعنية، على وجه الخصوص فيما يتعلق بطرائق الإعادة والتخزين، إلى الدولة الطرف التي تمتلكها، أو إلى الدولة الطرف التي يحمل جنسيتها أو يقيم فيها المواطن أو الشخص الاعتباري الذي يمتلك تلك المادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي أو إلى الدولة الطرف التي سُرقت من أرضها أو، بخلاف ذلك، تم الحصول عليها بطريق غير قانوني.

وتتناول المادة أيضا النظم الخاصة التي تنطبق فيما يتعلق بامتلاك المادة المشعة أو النووية. وهكذا، على سبيل المثال، تتناول المادة 18، الفقرة 3 (ب)، وضعا ليس من القانوني فيه لدولة في حوزتها مادة مشعة أو أجهزة مشعة أو مرافق نووية أن تحوزها. في تلك الحالات، تلتزم تلك الدولة بكفالة أن توضع، في أقرب وقت ممكن، تلك المادة أو الأجهزة أو المرافق، في حوزة دولة حيازتها لها قانونية، ووفرت الضمانات الضرورية، بما يتفق مع متطلبات الفقرة 1 من المادة (المتعلقة بالمعالجة والسلامة والحماية المادية).

ويلزم اتخاذ قرار منفصل بالتشاور مع الدول المعنية والمنظمات المتعلقة في الحالات التي لا تكون المادة المشعة أو الأجهزة المشعة أو المادة النووية مملوكة لأي من الدول الأطراف أو مواطن أو مقيم في دولة طرف أو لم يتم سرقتها أو، بخلاف ذلك، لم يتم الحصول عليها بطريق غير قانوني من إقليم دولة طرف، أو إذا لم ترغب دولة فيها في تلقي تلك المادة.

وتؤكد هذه الأحكام المفصلة التي تأخذ في الاعتبار النظم الخاصة المنطبقة المتعلقة بحيازة المادة المشعة أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية ومتطلباتها المحددة المتعلقة بمعالجة تلك المادة وحمايتها المادية وما إلى ذلك على الدور الخاص للدول التي لديها القدرة اللازمة على تقديم المساعدة في أوضاع ما بعد الأزمات ومركزية دور المنظمات الدولية التي لها ولاية متخصصة، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية في مثل تلك الأوضاع.

ويجوز للدولة الطرف الحائزة للمادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي بالتالي أن تطلب مساعدة وتعاون دول أطراف أخرى ومنظمات دولية ذات صلة، وعلى وجه الخصوص الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وتُشجّع تلك الدول والمنظمات على تقديم المساعدة إلى أقصى حد ممكن. وتلتزم الدول الأطراف المشاركة في تصريف المادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي وفي استبقائها بإخطار المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية بالطريقة التي يجري بها تصريف مثل هذه المادة أو استبقائها.

وكان نطاق تطبيق الاتفاقية هو أحد المسائل الحاسمة التي تم تناولها خلال المفاوضات، وكانت من ضمن العوامل التي أخرجت الاتفاق على النص لمدة بضع سنوات. وقد قدمت بعض الدول الحجة بأنه نظرا إلى أن المادة النووية والمفاعلات النووية في حوزة أو سيطرة الدول يجب التنازل الوافي بالغرض لقانونية استعمال أو التهديد باستعمال الأسلحة النووية، وبالتالي، ينبغي أيضا أن تكون أعمال الجهات الفاعلة من الدول ضمن نطاق الاتفاقية المقترحة.

بيد أن دولا أخرى قد أشارت إلى أن النظام القانوني الذي تقوم عليه الاتفاقيات القطاعية له طبيعة إنفاذ القانون وهو يركز حصرا على المسؤولية الجنائية الفردية للأشخاص عن أعمال محددة ذات طابع إرهابي، مستثنيا بعناية من نطاقه أي مسألة متصلة بمسؤولية الدولة وتنظيمها مبادئ أخرى من مبادئ القانون الدولي. وسأقت تلك الدول الحجة بأن الموقف فيما يتعلق باتفاقية الإرهاب النووي لا يمكن أن يكون مختلفا.

وفي النهاية حُلّت المسألة على أساس حزمة تشمل فقرة من الديباجة وحكما من المنطوق، الهدف منهما:

(أ) انتقاء أنواع معينة من النشاطات تقوم بها جهات فاعلة من الدول، وتنظيمها مجالات أخرى للقانون من نطاق الاتفاقية؛ و

(ب) إيضاح أن ذلك الاستثناء لا يعني الإفلات من العقاب وأن قوانين أخرى تنطبق، حسب الاقتضاء، فيما يتعلق بذلك النشاط.

وهكذا تنص ديباجة الاتفاقية:

“وإذ تلاحظ أن أنشطة القوات العسكرية للدول تنظمها قواعد للقانون الدولي تخرج عن إطار هذه الاتفاقية وأن استثناء أعمال معينة من النطاق الذي تمثله هذا الاتفاقية لا يعني التغاضي عن أعمال غير مشروعة، أو يستبعد ملاحقة مرتكبيها قضائياً بموجب قوانين أخرى” (الفقرة 13).

يقوم هذا الحكم على أساس حكم مماثل في اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، التي صيغت في سياق استثناء أنشطة القوات العسكرية للدول من نطاق تلك الاتفاقية.

والحكم الوارد في الديباجة عززه حكم وارد في المنطوق بوصفه الفقرة 4 من المادة 4، القصد منه تعيين حدود نطاق الاتفاقية واختيار نظم منطبقة أخرى. وتنص الفقرة على أنه:

“لا تتناول هذه الاتفاقية، ولا يمكن تفسيرها على أنها تتناول، على أي نحو، مسألة مشروعية استعمال الأسلحة النووية، أو التهديد باستعمالها من قبل الدول”.

هذا الحكم، الذي قام على أساس اقتراح قدمته المكسيك، كان مقبولاً لدى الوفود بوصفه يشكل موازنة مناسبة للفقرتين 2 و 3 من المادة (استثناء أنشطة القوات المسلحة والقوات العسكرية للدولة، على التوالي، وأن تلك الاستثناءات لا تعادل الإفلات من العقاب).

وبالتالي، تؤكد المادة 4 من الاتفاقية، إذ تقرّ مع الديباجة، على استثناء الأنشطة المحددة من نطاق الاتفاقية، نظراً إلى انطباق نظم قانونية أخرى على تلك الأنشطة وأيضاً حقيقة أن تلك الاستثناءات لا تعني الإفلات من العقاب. وثمة أيضاً إقرار بنقطة أن اتفاقية الإرهاب النووي لا تتناول، نظراً إلى أنها صك لإنفاذ القانون، مسألة مشروعية استعمال الأسلحة النووية أو التهديد باستعمالها، اللذين يبقيان محكومين بنظم خاصة منطبقة.

التأثير في تطورات قانونية تالية

إن مسائل مماثلة متعلقة بنطاق انطباق الاتفاقية، وتناول مسألة مسؤولية الجهات الفاعلة من الدول فيما يتعلق بأعمال الإرهاب، واستثناء القوات العسكرية للدول من نطاق الاتفاقية برزت من جديد في سياق المفاوضات الجارية بشأن مشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي.

وباعتماد نهج مماثل لذلك الذي اعتمد فيما يتعلق باتفاقية الإرهاب النووي، أي توشي التحديد “الاختياري” للنظام القانوني المنطبق في المفاوضات، ينبغي التوصل إلى حل توفيقى بالنظر إلى النطاق والطابع غير القطاعي لمشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي.

ومما له صلة بالموضوع التذكير في هذا السياق بأنه كان هناك في التوصل إلى توافق في الآراء على اتفاقية الإرهاب النووي فهم عام أن الإعداد لمشروع الاتفاقية المتعلقة بالإرهاب النووي مسألة منفصلة تُعَيَّن النظر فيها على أساس واقع حالتها الموضوعية، وأن المسائل العالقة المتعلقة بذلك المشروع ينبغي أن تحل على نحو منفصل عن المسائل العالقة المتعلقة بمشروع الاتفاقية الشاملة.

مواد ذات صلة

اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، 26 تشرين الأول/أكتوبر 1979، الأمم المتحدة،
مجموعة المعاهدات، المجلد 1456، ص 101.

إعلان التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، قرار الجمعية العامة 60/49
المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1994 (تدابير القضاء على الإرهاب الدولي).

الإعلان المكمل للإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام
1994، قرار الجمعية العامة 210/51 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996 (تدابير
القضاء على الإرهاب الدولي).

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، نيويورك، 15 كانون الأول/ديسمبر
1997، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 2149، ص 256.