

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل

بقلم بيير كلاين

أستاذ، مدير مركز القانون الدولي

جامعة بروكسل الحرة

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك دون تصويت الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل في 15 كانون الأول/ديسمبر 1997 (القرار 164/52). ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 23 أيار/مايو 2001 وبلغ عدد الدول الأطراف فيها 161 دولة حتى 31 تشرين الأول/أكتوبر 2008. ويستهدف هذا الصك تيسير مباشرة الإجراءات الجنائية ضد الأشخاص الذين نفذوا هجمات إرهابية بالقنابل أو يدعى أنهم نفذوها، وذلك بإلزام الدول الأطراف بمحاكمتهم أو تسليمهم إلى دولة أخرى قررت ولايتها القضائية بغرض محاكمتهم. ويلزم أيضا الدول الأطراف باتخاذ تدابير وقائية للحيلولة دون الإعداد لتنفيذ مثل هذه الهجمات في إقليمها.

السياق

منذ بداية عقد التسعينات من القرن الماضي، أعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن عزمها الاضطلاع بدور ريادي في مكافحة الإرهاب. ومما يعبر تعبيراً تاماً عن هذه الإرادة اعتمادها الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي في عام 1994 (المرفق بالقرار 60/49 المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1994)، وأكثر من ذلك، اعتمادها سنتين بعد ذلك الإعلان الوارد في القرار 210/51. ويجسد هذا النص الأخير، على الخصوص، عزم الجمعية العامة إعطاء دفعة جديدة لعملية وضع القواعد التعاهدية الرامية إلى مكافحة الإرهاب. فقد أسندت إلى اللجنة المخصصة التي أنشئت بموجب القرار المذكور مهمة وضع مشروع اتفاقيتين ترميان تباعا إلى ضمان قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل وأعمال الإرهاب النووي. وأثمرت أعمالها بعد أقل من سنة عن اعتماد الاتفاقية موضوع هذا العرض. فقد دفعت سلسلة من الهجمات بالقنابل نفذت في عامي 1995 و 1996 في أنحاء مختلفة من العالم إلى شروع الدول في إطار مجموعة البلدان السبعة في عملية إعداد صك متعدد الأطراف من شأنه ضمان فعالية أكبر في قمع هذه الأعمال التي "أصبحت متفشية" (الفقرة 7 من ديباجة الاتفاقية). وبالفعل، لم يكن هذا النوع من الأعمال حتى ذلك الحين موضوعاً في حد ذاته لأي من الاتفاقيات "القطاعية" المعتمدة فيما سبق من أجل قمع أعمال مختلفة قد تكون ذات صلة بالأنشطة الإرهابية (أخذ الرهائن، واختطاف الطائرات، والأعمال التي تستهدف أمن الملاحة الجوية أو البحرية وغير ذلك). وقد أتاح توافق للآراء على نطاق واسع بشأن ضرورة ضمان قمع هذه الأعمال وبشأن طرائق العمل الدولي التي ينبغي اتباعها لهذا الغرض اعتماد اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل في غضون فترة قصيرة بشكل خاص.

الأحكام الرئيسية

تنص اتفاقية عام 1997 على تجريم القيام عن عمد بتسليم أو وضع أو إطلاق أو تفجير "جهاز متفجر أو غيره من الأجهزة المميتة داخل أو ضد مكان مفتوح للاستخدام العام أو مرفق تابع للدولة أو الحكومة أو شبكة للنقل العام أو مرفق بنية أساسية، وذلك بقصد إزهاق الأرواح أو إحداث إصابات بدنية خطيرة، أو بقصد إحداث دمار هائل لذلك المكان أو المرفق أو الشبكة، حيث يتسبب هذا الدمار أو يرجح أن يتسبب في خسائر اقتصادية فادحة" (الفقرة 1 من المادة 2). وتنص الاتفاقية أيضا على تجريم الشروع في ارتكاب هذه الأعمال أو تنظيمها أو المساهمة كشريك في ارتكابها أو المساهمة المتعمدة في ارتكابها (الفقرتان 2 و 3 من المادة 2). وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من التدابير لجعل هذه الأعمال جرائم جنائية بموجب

قانونها الوطني ولإنزال عقوبات بمرتكبيها "تراعي ما تتسم به تلك الجرائم من طابع خطير" (المادة 4). وتستبعد كذلك أي إمكانية لتبرير ارتكاب هذه الأعمال باعتبار ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عرقي أو إثني أو ديني أو أي طابع مماثل آخر (المادة 5). وتلزم الدول الأطراف بتقرير اختصاص محاكمها للنظر في الأفعال موضوع التجريم. وتنص اتفاقية عام 1997، شأنها شأن العديد من صكوك القانون الدولي الجنائي المعاصر الأخرى، على أسس جد واسعة لتقرير الولايات القضائية: الاختصاص الإقليمي (والاختصاص خارج الإقليم، فيما يتعلق بالأعمال المرتكبة على متن سفينة أو طائرة تابعة للدولة أو ضد مرفق عام تابع لها يوجد خارج إقليمها)، والاختصاص الشخصي الإيجابي والسلبى والاختصاص العالمي، حينما يوجد المدعى ارتكابه الجريمة في إقليم الدولة (المادة 6). وفضلا عن ذلك، يجوز أيضا لأي دولة أن تقرر ولايتها القضائية بشأن فعل من الأفعال التي تنص الاتفاقية على تجريمها حينما تستهدف حمل تلك الدولة على القيام بأي عمل من الأعمال أو الامتناع عن القيام به (الفقرة 2 (د) من المادة 6). غير أن الأمر لا يتعلق هنا إلا بإمكانيات متاحة أمام الدول الأطراف التي يمكن أن تختار تقرير ولايتها القضائية بناء على أحد تلك الأسس أو على عدة أسس منها أو عليها جميعا (الفقرة 3 من المادة 6). وتقوم الدولة الطرف التي يوجد في إقليمها الشخص المدعى ارتكابه الجريمة إما بإحالة القضية إلى سلطاتها المختصة بقصد مباشرة الإجراءات الجنائية أو بتسليمه إلى دولة طرف أخرى تكون قد قررت ولايتها القضائية بشأن الأفعال المعنية وفقا للاتفاقية (المادة 8). وترمي عدة أحكام من الاتفاقية إلى تيسير تسليم المجرمين والمساعدة القضائية المتبادلة فيما بين الدول الأطراف (المادتان 9 و10). ولأغراض تنفيذ هذه الآليات، لا تعتبر الأعمال المشار إليها في الاتفاقية جرائم سياسية، ولا يجوز بالتالي رفض طلب بتسليم المجرمين أو المساعدة القضائية المتبادلة بدعوى أن الأمر يتعلق بجريمة ارتكبت بدوافع سياسية (المادة 11). غير أن ذلك لا يحول دون أن ترفض دولة ما طلب التسليم أو تقديم المساعدة القضائية المتبادلة إذا كانت لديها أسباب وجيهة تدعوها إلى الاعتقاد بأن الطلب "قد قدم بغية محاكمة أو معاقبة شخص ما بسبب العنصر الذي ينتمي إليه أو بسبب دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو رأيه السياسي"، (المادة 12). وفي إطار الحرص نفسه على حماية الحقوق الأساسية للفرد، تنص الاتفاقية على أنه يكفل لأي شخص محتجز أو يحاكم بمقتضى أحكامها "أن يلقى معاملة منصفة، بما فيها التمتع بجميع الحقوق والضمانات طبقا لقانون الدولة التي يوجد هذا الشخص في إقليمها وتنص عليها أحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان" (المادة 14).

ويلاحظ في الختام أنه إضافة إلى الجانب المتعلق بالقمع الذي يشكل معظم الأحكام التي تنص عليها اتفاقية عام 1997، فإن الاتفاقية تلزم الدول الأطراف كذلك باتخاذ تدابير مختلفة من أجل منع ارتكاب الهجمات بالقتال (المادة 15).

وتحدد عدة أحكام من الاتفاقية نطاقها. ويرد هذا التحديد أول الأمر، فيما يتعلق بالاختصاص الموضوعي، في التعريفات المختلفة الواردة في المادة الأولى والتي توضح في جملة ما توضحه مفاهيم المرفق أو المكان المفتوح للاستخدام العام وشبكة النقل العام أو "الجهاز المتفجر". وفي نفس السياق، تنص المادة 5 إحاطة أفضل بمفهوم "الهجمات الإرهابية"، إذ تشير إلى "الأفعال الجنائية الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية، وبخاصة عندما يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين". وتتيح هذه الأحكام أيضا عناصر من شأنها الإسهام في تعريف مفهوم الإرهاب الذي يظل غير واضح المعالم في الصكوك القانونية ذات الطابع العالمي. غير أن هذه الأحكام لا تتفادى عثرة التعريف الدائري الذي يُستتكر في أحيان كثيرة والذي يتمثل في نعت العمل بوصف الإرهابي عن طريق الإحالة إلى مفهوم الرعب. ويجدر أيضا بالإشارة إلى أن نطاق الاتفاقية ينحصر في الجرائم التي لها صبغة أجنبية، إذ تستثنى من نطاقها الحالات الوطنية الصرفة (المادة 3). وأخيرا، تنص اتفاقية عام 1997، متوخية في ذلك التجديد مقارنة على الخصوص بالغالبية العظمى للاتفاقيات

”القطاعية“ السابقة، على أنها لا تسري على ”أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الإنساني الدولي، 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“ (الفقرة 2 من المادة 19).

وقد أثارت هذه الأحكام الأخيرة مواقف مختلفة عبرت عنها الدول خلال وضع الاتفاقية أو لدى التوقيع على الصك أو الانضمام إليه. فمن ناحية، دافعت عدة دول أطراف على تفسير واسع لعبارة ”القوات المسلحة“ بأن جعلتها تشمل قوات الشرطة والمدنيين الذين يقودون أو ينظمون الأنشطة الرسمية للقوات العسكرية التابعة لدولة ما، فضلا عن المدنيين الذين يتصرفون من أجل دعم الأنشطة الرسمية لتلك القوات، إن كانوا يخضعون لقيادتها ولمراقبتها، بحيث يصير نطاق الاتفاقية أضيق. ومن ناحية أخرى، أرادت بعض الدول الأطراف، بتقديم تصريحات أو إبداء تحفظات، تضييق نطاق المادة 19 بحيث يقتصر على الحالات التي لا تنتهك فيها القوات المسلحة خلال ممارستها لواجباتها قواعد ومبادئ القانون الدولي، معبرة، في حالة دول أطراف معينة، عن خشيتها من أن يفهم من هذا البند إضفاء المشروعية على ”إرهاب الدولة“ (المرجع نفسه). وقد أثارت لاحقا نقاشات حادة نتيجة إدراج أحكام مماثلة في صكوك أخرى (أو مشاريع صكوك) لاحقة ترمي إلى مكافحة الإرهاب. وشكل ذلك بالتالي أحد العقبات الرئيسية التي اعترضت المناقشات الدائرة بشأن وضع مشروع اتفاقية عامة تتعلق بمكافحة الإرهاب. ويثير هذا البند بجلاء تحفظات على الرغم من أنه لا يترتب عليه إطلاقا إضفاء المشروعية على تصرفات معينة منافية للقانون من ناحية أخرى صادرة عن القوات المسلحة لدولة ما. ويتيح فعلا هذا البند لمرتكبي الأعمال التي تدخل في نطاقه الإفلات من أي وصمة ”إرهاب“، ويترتب عليه جعل احتمال مباشرة إجراءات جنائية ضدهم غير مؤكد أكثر. ويترتب في جميع الأحوال على إدراج هذه الأحكام في بعض الصكوك الدولية حتما إضفاء طابع النسبية على ما تأخذه الدول على عاتقها من تعهدات حينما تعبر عن تصميمها على مكافحة الإرهاب بجميع أشكاله.

تطبيق الاتفاقية

وقد اتخذت عشرات من الدول الأطراف في اتفاقية عام 1997 التدابير اللازمة على مستوى قانونها الوطني لتقرير ولايتها القضائية فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في هذا الصك. ولا يبدو أن تطبيقها قد أدى إلى صعوبات خاصة حتى الوقت الراهن.

المراجع

ألف - الوثائق

قرار الجمعية العامة 60/49 المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1994 (الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي).

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

باء - الفقه

S. Witten, “The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing”, *American Journal of International Law*, vol. 92, No. 4, 1998, pp. 774.

