

الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي

بقلم أوديت يانكوفيتش بريفور*

فُتح باب التوقيع على اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي (التي يُطلق عليها فيما يلي اسم "الاتفاقية") التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15 نيسان/أبريل 2005 بعد سبع سنوات من الأعمال التحضيرية، في 14 أيلول/سبتمبر في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.¹ تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ بعد أن تصدق عليها 22 دولة وفقاً للمادة 25 منها.²

أ. معلومات أساسية

تعود أولى جهود المجتمع الدولي لإنشاء صكٍ قانوني دولي لمكافحة الإرهاب الدولي بجميع أشكاله ومظاهره إلى عصبة الأمم. ففي أعقاب اغتيال الملك ألكسندر ملك يوغوسلافيا والوزير الفرنسي لويس بارثو، حاولت عصبة الأمم، من خلال عمل لجنة خبراء، بين عامي 1934 و1937 وضع صكوكٍ دولية مناسبة لمكافحة الإرهاب من خلال إعداد مشروع اتفاقية لمنع الإرهاب والمعاقبة عليه،³ ومسودة مشروع محكمة جنائية دولية. ولكن لم يدخل أي من هذه النصوص حيز التنفيذ.

ولم تعد هذه القضية إلى جدول أعمال الهيئات الدولية إلا في السبعينيات من القرن الماضي مع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية والمعاقبة عليها، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والتي اعتمدت في عام 1973 - وهي صك ذو نطاق محدود - والاتفاقية الأوروبية لعام 1977 بشأن قمع الإرهاب⁴ ذات النطاق العام. وكان هذان الصكان، اللذان لم يلقيا قبولاً واسعاً، يهدفان في المقام الأول إلى تنسيق القانون المحلي للدول الأطراف مع السماح لها بإبداء تحفظات بشأن ما إذا كان للقانون الوطني الأسبقية فيما يتعلق بأعمال العنف التي يُنظر إليها على أنها تستند إلى دوافع سياسية.

لخصت اللجنة المعنية بالإرهاب الدولي التابعة لرابطة القانون الدولي، في تقريرها المقدم إلى المؤتمر الستين الذي عُقد في مونتريال في عام 1982،⁵ مناقشة مطولة للعمل القانوني أُجريت سابقاً لوضع صك مناسب لمكافحة الإرهاب الدولي، حيث أفادت أنه يجب إعادة دراسة الهدف من إعداد اتفاقية واحدة بشأن الإرهاب الدولي في المستقبل بالنظر إلى المشاكل النظرية والعملية العديدة التي يطرحها مثل هذا المشروع. ولكن كان هناك اتفاق على أنه لا ينبغي رفض فكرة مثل هذه الاتفاقية، لأنها قد تكون مفيدة للغاية للمجتمع الدولي لتنسيق جهوده الهادفة للسيطرة على العنف ذي الدوافع السياسية العابر للحدود ولكنه لا يدخل في إطار محدود قانونياً "للحرب" أو "التزاع المسلح" كما هو منصوص عليه في اتفاقية جنيف لعام 1949 وبروتوكولات عام 1977. وقد اتفق أعضاء هذه اللجنة في نهاية المطاف على ضرورة ضمان بقاء أي صكٍ دولي يهدف على وجه التحديد إلى قمع ومكافحة الإرهاب والأعمال الإرهابية المرتكبة في وقت السلم خارج القانون الذي يحكم الحروب.

* السيدة أوديت يانكوفيتش بريفور هي مستشارة ورئيسة سابقة لقسم الشؤون المشتركة بين الوكالات المعني بالتكنولوجيا النووية وتنسيق السياسات العامة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية. تتحمل المؤلفة وحدها المسؤولية عن الحقائق المذكورة والآراء المعبر عنها في هذا المقال.

¹ بحلول 29 نوفمبر 2005، كانت 93 دولة قد وقعت على الاتفاقية.

² القرار A/RES/59/290 بتاريخ 15 أبريل 2005 اتخذته الجمعية العامة بشأن الاتفاقية. المرفق: الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي. نُشرت في نشرة القانون النووي رقم 75.

³ عصبة الأمم. الإرهاب الدولي. اتفاقيتان لعصبة الأمم، 1934-1938 جمعها مارتن ديفيد دوين، ميلود، نيويورك: كراوس ميكروفورم، 1991. 18. بطاقة مصغرة.

⁴ سلسلة المعاهدات، المجلد 1035، رقم 15410.

⁵ رابطة القانون الدولي. تقرير المؤتمر الستين، مونتريال، 1982، الصفحات 349 وما بعدها.

يمكن استخلاص استنتاجين رئيسيين من هذا الملخص التاريخي الموجز. أولاً، تحاول الدول وضع صكٍ قانوني دولي ضد الأعمال الإرهابية منذ فترة طويلة جداً. ثانياً، هنالك بعض القضايا القانونية الأساسية التي أثرت بالفعل في الجهود الأولى التي بُدلت بشأن هذه المسألة، والتي لا تزال ذات أهمية في عام 2005.

يظل ذلك صحيحاً على الرغم من حقيقة عدم وجود شبه بين الإرهاب كما كان متصوراً في عام 1937 والوضع العالمي في بداية القرن الحادي والعشرين، سواءً من حيث السياق الدولي والأسباب والعواقب المحتملة للهجمات الإرهابية ونوعية وكثافة التعاون بين الدول الساعية لمكافحة هذه الظاهرة، أو بين القيود التي أعاققت عصبة الأمم بسبب العدد المحدود للدول الأعضاء فيها ووجود أعضاء في الأمم المتحدة من جميع أنحاء العالم. وقد تم حل قضايا محددة من خلال اعتماد صكوكٍ معينة، مثل مبدأ عدم جواز التذرع بأسباب سياسية كأساس لتفادي المقاضاة أو التسليم لأي مرتكبٍ مزعوم لجريمة مشمولة بصكِّ مكافحة الإرهاب. لكن القضية الرئيسية المتعلقة بما إذا كان من الممكن قانونياً وسياسياً وضع صكِّ صالحٍ وشامل بشكلٍ عام لمكافحة جميع أشكال ومظاهر الإرهاب لم يتم حلها ولا تزال مهمةً كما كانت دائماً. وقد تم التفاوض بشأن عددٍ كبيرٍ من الاتفاقيات المتعلقة بقمع الأعمال الإرهابية في قطاعات محددة واعتمدها، لكن مشروع صكِّ شامل يتضمن بشكلٍ خاص تعريفاً قانونياً للإرهاب قد استعصى حتى الآن عن جميع محاولات التدوين.

في عام 1994، نظرت الجمعية العامة للأمم المتحدة⁶ في جميع الإجراءات التي شجعت الدول على اتخاذها من أجل القضاء على الإرهاب الدولي واعدت الصكوك القانونية الحالية التي تتناول مختلف جوانب مشكلة الإرهاب الدولي. في القرار نفسه، التزمت الدول "بالإعلان رسمياً" عن إجراء مراجعة تحليلية للصكوك الدولية المتعلقة بالإرهاب الدولي من أجل مساعدة الجميع في تحديد جوانب هذه المسألة التي لم تشملها هذه الصكوك ويمكن تناولها للمضي قدماً في وضع إطارٍ قانوني شامل للاتفاقيات التي تتناول الإرهاب الدولي.⁷ وبالتالي، كان الالتزام الذي تعهدت به الدول هو "المضي قدماً في تطوير الإطار" دون الإشارة إلى مشروع صكِّ عامٍ موحد.

ونتيجةً لذلك، تظل مسألة إمكانية التفاوض بشأن اتفاقيةٍ شاملة مسألةً مفتوحة، وربما يتم حلها في نهاية المطاف بعد اعتماد اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي. ولكن لكي يحدث هذا، يجب استئذان العمل على نصٍ شاملٍ ضد الإرهاب دون تأخير. الحقيقة هي أن النقاش القانوني حول هذه القضية لا يزال حياً إلى حد كبير، مما يثير إلى ما لا نهاية خلافات سياسية صغيرة ولكن مستمرة بين مؤيدي وضع اتفاقية عامة لمكافحة الإرهاب وأنصار نهجٍ قطاعي أو مواضيعي يعطي الأفضلية لسلسلة من صكوكٍ محدودة النطاق ولكن لها قاسم مشتركٍ أوسع. وقد تم تبني 12 اتفاقية وإدراجها لتشكّل مجموعةً متنسقةً من الصكوك التي تحث جميع الدول على التصديق عليها وفقاً للعديد من قرارات الجمعية العامة وقرار مجلس الأمن 1373 (2001) على وجه الخصوص، الأمر الذي أدى إلى ترجيح الكفة لصالح مؤيدي النهج القطاعي لعمل التدوين، وإن كان ذلك بشكلٍ مؤقت.

وفي الواقع، وخلال الأعمال التحضيرية المتعلقة بالاتفاقية، شددت وفودٌ عديدةً مراراً وتكراراً على "أهمية التوصل إلى تعريفٍ قانوني واضح ودقيقٍ للإرهاب" في إطار صكِّ شامل.⁸ وقد ثبت أنه من الممكن استكمال واعتماد النص المتعلق بقمع أعمال الإرهاب النووي على الرغم من أن العمل بشأن اتفاقيةٍ شاملة لم يكتمل بعد.

إن مشروع هذه الاتفاقية مدرجٌ الآن على جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنتها المختصة.⁹ وتعتبر الوثائق ومشاريع القرارات التي تم إعدادها لقمّة رؤساء الدول والحكومات في مقر الأمم المتحدة (14-16 أيلول/سبتمبر 2005) عن رغبة الدول في استكمال الصكوك المواضيعية في أقرب وقتٍ ممكن بوضع اتفاقيةٍ شاملة بشأن الإرهاب الدولي. وينص "مشروع الوثيقة الختامية للاجتماع العام رفيع المستوى للجمعية العامة"¹⁰ الذي قدّمه رئيسها المنتهية ولايته نيابةً عن رؤساء الدول والحكومات في فصلٍ بعنوان "الإرهاب" على ما يلي:

"نشدد على ضرورة بذل كل جهدٍ للتوصل إلى اتفاق وإبرام اتفاقيةٍ شاملة بشأن الإرهاب الدولي خلال الدورة الستين للجمعية العامة"، ولكن دون

⁶ القرار A/RES/49/60، فبراير/شباط 1995، تدابير القضاء على الإرهاب الدولي.

⁷ المرجع نفسه، الملحق، الفصل الثالث، الفقرة ج).

⁸ A/60/37 الملحق رقم 37، 1 نيسان/أبريل 2005، الفقرة 19، الصفحة 19، تقرير اللجنة المختصة المنشأة عملاً بقرار الجمعية العامة 51/210 بتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996.

⁹ القرار A/RES/51/210، (تاريخ التوزيع العام: 16 كانون الثاني/يناير 1997)، الفصل الثالث، الفقرة 9.

¹⁰ القرار A/59/L.70، 13 أيلول/سبتمبر 2005، الفقرة 83، مشروع قرار مقدم من رئيس الجمعية العامة، مشروع الوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة في أيلول/سبتمبر 2005. [توزيع محدود: النص النهائي والمرجع غير متاحين بعد].

الإشارة إلى نية إدراج تعريفٍ قانوني للإرهاب،

"نؤيد الجهود الرامية إلى دخول الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي حيز التنفيذ في أسرع وقت، ونشجع الدول بقوة على التفكير في أن تصبح أطرافاً فيها على وجه السرعة".

بالإضافة إلى ذلك، فإن التقرير¹¹ الرئيسي للأمين العام للأمم المتحدة الذي تمت صياغته لهذه القمّة بعنوان "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع"، لفت الانتباه أيضاً إلى الضرورة الملحة لاستكمال العمل على اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي والالتزام الذي قطعتهُ الدول على الاتفاق على تعريفٍ للإرهاب وعلى صياغة اتفاقيةٍ شاملة.

ب. أصول الاتفاقية ومعلوماتها أساسية عامة عنها: عملية المفاوضات المعيارية المتعددة الأطراف

قدّم الاتحاد الروسي مشروع اتفاقية بشأن قمع أعمال الإرهاب النووي (في عام 1997)¹² في الدورة الأولى للجنة المختصة المنشأة في كانون الأول/ديسمبر 1996 بموجب قرار الجمعية العامة 51/210. وحدث حينها تقدّمٌ كبير في العمل الذي أدى لاحقاً إلى اعتماد اتفاقيتين في عامي 1997 و1999 بشأن قمع التفجيرات الإرهابية وقمع تمويل الإرهاب.¹³ ولهذا السبب، اعتقدت عدة دول أن الوقت قد حان لتوسيع نطاق صكوك الاتفاقيات المواضيعية دون الحاجة إلى الدخول في نقاشٍ سياسيٍ حتى حول طبيعة الإرهاب وتعريفه، والذي بدأ إلى حدٍ كبير أن تحقيق توافقٍ في الآراء بشأنه من غير المرجح.

ويبدو أن القرار (1997) 51/210، الذي يتعلق باعتماد تدابير للقضاء على الإرهاب الدولي، قد شجّع هذه الخطوة أيضاً بسبب اللغة الدقيقة التي استخدمها والتفويض الذي أعطاه للجنة المختصة التي أنشأها، حيث ينص قرار الجمعية العامة في ديباجته على أنه ينبغي للدول أن تضع في اعتبارها إمكانية النظر في المستقبل في "وضع اتفاقيةٍ شاملة بشأن الإرهاب الدولي"، كما يدرك "الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي لمنع استخدام المواد النووية لأغراض إرهابية ولوضع صكٍّ قانونيٍ مناسب". كما ينص القرار على أن اللجنة المختصة ستتولى المسؤولية عن وضع "... اتفاقيةٍ دولية لقمع التفجيرات الإرهابية، يلمياً، اتفاقيةٍ دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، بما يكمل الصكوك الدولية القائمة ذات الصلة، وبعد ذلك بحث سبل المضي قدماً في وضع إطارٍ قانوني شاملٍ للاتفاقيات التي تتناول الإرهاب الدولي"¹⁴ (وضعت المؤلفه خطأً تحت بعض الكلمات).

ويبدو بالتالي أن تسلسل العمل قد تم تحديده بوضوح، مع إعطاء الأولوية لإعداد اتفاقيتين محددين على التوالي وتأجيل المبادرات الخاصة باتفاقيةٍ شاملة إلى تاريخٍ لاحق. ولكن لا يبدو أن جميع الوفود تشارك بهذا التفسير للقرار، إذ تميزت الأعمال التحضيرية بشأن الاتفاقية بمناقشات موازية ومشوّشة في كثير من الأحيان حول هذين النهجين. وفي نهاية الدورة ما قبل الأخير للجنة المختصة، خلص منسّقها إلى أنه "ساد اتفاقٌ عام بأن إعداد مشروع الاتفاقية لقمع الإرهاب النووي يشكل مسألةً منفصلةً عن غيرها وينبغي بحثها بحيثياتها، وأنه ينبغي حل المسائل المتبقية بشأن هذا المشروع بمعزل عن المسائل المتبقية المتعلقة بمشروع الاتفاقية الشاملة"¹⁵.

وخلص ملخص الدورة الأخيرة للجنة المختصة في النهاية إلى أنه "سيتمنى للجنة المختصة، عند اعتماد الاتفاقية المتعلقة بالإرهاب النووي، تركيز جهودها على إيجاد حلولٍ للقضايا المتبقية العالقة والمتصلة بمشروع الاتفاقية الشاملة"¹⁶ ولم يتمكن منسق اللجنة المختصة المسؤولة عن اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي إلا بعد اكتمال هذا العمل - بعد ست سنواتٍ من بدايته - من التأكيد على أنه "على أي حال، فإن اعتماد الاتفاقية سيمكّن اللجنة المختصة من تركيز جهودها على إيجاد حلولٍ للقضايا المتبقية العالقة والمتصلة بمشروع الاتفاقية الشاملة"¹⁷.

وقد تضمّن جدول أعمال اللجنة المختصة، في دورتها الأولى في عام 1997، مشروع اتفاقية بشأن قمع أعمال الإرهاب النووي قدمه الاتحاد

¹¹ A/59/2005 "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، [الفترة 84 و92].

¹² A/AC.3252/L.3 بتاريخ 28 كانون الثاني/يناير 1998، اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي. مشروع مقدم من الاتحاد الروسي.

¹³ القرار A/RES/164 الصادر عن الجمعية العامة والقرار A/54/109.

¹⁴ المرجع نفسه. وثيقة الاستشهاد A/RES/210 الفصل الثالث، الفقرة 9.

¹⁵ A/59/37 المرفق 37، الصفحة 13، الفقرة 4.

¹⁶ A/60/37 المرفق 37، الصفحة 20-21، الفقرة 25.

¹⁷ A/60/37 المرفق 37، الصفحة 21، الفقرة 25.

الروسي.¹⁸ كما قدم في دورتها الثانية وثيقة إضافية¹⁹ تقدم توضيحات مفصلة وشروحاً تتعلق بمشروع النص. ولدى تقديم المشروع، وضع الممثل الروسي الاتفاقية في سياق الحاجة إلى تعزيز المنع وسد الثغرات في النظام القانوني الدولي القائم لمكافحة الإرهاب، ولا سيما في أخطر أشكاله. ورأى أن هناك عدة ثغرات خطيرة في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية²⁰ لعام 1980، وأن الاتفاقية الجديدة قد تكون قادرة على تصحيح هذا الوضع بأن تتضمن أحكاماً رئيسية تهدف إلى التخطيط لردِّ فعال على أعمال الإرهاب النووي بدلاً من معالجة مشاكل الحماية المادية؛ توسيع تغطية الاتفاقية لتشمل المرافق والمواد المستخدمة للأغراض العسكرية؛ تحديد ركن الجريمة بشكل واضح من خلال الأخذ بعين الاعتبار هدف الإرهابيين من الحصول على مواد نووية؛ تنظيم مسألة قمع الأعمال الموجبة ضد المنشآت التي تشكل تهديداً خاصاً بسبب استخدامها للمواد النووية - وكذلك الأجهزة ذاتية الصنع - وتحديد الدول التي يجب أن تنشئ ولايتها القضائية على هذا النوع من الجرائم والدول الأخرى التي يجوز أن تفعل ذلك أيضاً.²¹

قررت اللجنة المختصة، التي تشارك فيها الدول فقط بشكل عام، في اجتماعها الأول أن تدعو الوكالة الدولية للطاقة الذرية للمساعدة في العمل، وهو ما قامت به في عامي 1997 و1998. وفي دورتها الثانية، كان لدى اللجنة وثيقة رسمية قدمتها أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية تحتوي على سلسلة من التعليقات،²² بما في ذلك تفاصيل عن الولاية القانونية للوكالة، وسلطاتها وأهدافها الرئيسية، والتعليقات التقنية والقانونية التفصيلية على التعاريف الواردة في مشروع الاتفاقية المطروحة في جدول الأعمال، ومسألة التداخل المحتمل بين مشروع الاتفاقية واتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وبشأن الحماية المادية والتعاون وتبادل المعلومات بين الدول.

ما زالت اللجنة المختصة، رغم الطبيعة المحددة لولايتها، غير مستعدة لبدء عملها. إذ كان على أعضائها أولاً الاتفاق على القضية الأساسية وهي إيجاد المبرر لعملها²³، أي ما إذا كانت هناك حاجة حقيقية لإنشاء صك دولي جديد في هذا المجال. وإذا كان الأمر كذلك، فمن الضروري تحديد نطاق تطبيقه بعناية، مع مراعاة الصكوك القائمة ذات الصلة.

وقد شدد الوفد الروسي بقوة على أن الصكوك المتاحة للمجتمع الدولي لا تحظى بتغطية واسعة بما يكفي لتشمل جميع الأعمال الإرهابية، علاوةً على أنها لا تنص على تدابير المنع والقمع المطلوبة. فقد اقتصرت اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، وهي الصك الوحيد للقانون النووي الذي يمكن استخدامه كمرجع، على النقل الدولي للمواد النووية المستخدمة لأغراض سلمية، وبالتالي لم تشمل المواد النووية ذات الأصل العسكري في مواقعها ومنشآتها داخل الدول التي يمكنها أن تكون أيضاً أهدافاً لأعمال إرهابية. وبالإضافة إلى ذلك، لم تميز الاتفاقية بين أعمال الإرهاب النووي والأعمال الإجرامية الأخرى.

ومع ذلك، فإن مشروع الاتفاقية، وفقاً لمؤيديها، يتمتع بتغطية واسعة، ويتعلق بجميع المواد النووية ويستند أيضاً إلى أحكام القانون الجنائي الدولي المشابهة للأحكام الواردة في الاتفاقيات الأخيرة لمكافحة الإرهاب، ولا سيما تلك التي انبثقت عن نفس عملية المفاوضات

وقد كانت بعض الوفود الأخرى تود البدء بوضع نظام قانوني شامل لمكافحة الإرهاب بجميع أنواعه، حيث يُعتبر تعريف الإرهاب، من وجهة نظرهم، قضية أساسية يجب معالجتها قبل الشروع في أي عملٍ آخر. ويرون أنه من الضروري تجنُّب إنشاء أنظمة قانونية متضاربة أو أحكام متداخلة، إذ أن ذلك قد يقوض فعالية الصكوك القائمة.

تتعلق تعليقات أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، التي تمت الإشارة إليها عدة مرات، بشكل أساسي بتعريفات المصطلحات التقنية المستخدمة في القانون النووي الواردة في مشروع الاتفاقية التي تهدف إلى المساعدة في فهم هذه المصطلحات وتجنب التناقضات أو التعارض مع تعاريف المصطلحات السابقة أو المماثلة لها الواردة في الصكوك الأخرى ذات الصلة، مثل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية. وقد أدت مخاطر وجود مثل تلك الازدواجية التي

¹⁸ الوثيقة المذكورة سابقاً: A/AC.252/L.3 بتاريخ 28 كانون الثاني/يناير 1997. اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي. مشروع مقدم من الاتحاد الروسي.

¹⁹ A/AC.252/L.3/Add.1 بتاريخ 14 كانون الثاني/يناير 1998، مذكرة توضيحية بشأن مشروع اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي المقدم من الاتحاد الروسي.

²⁰ اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، الوكالة الدولية للطاقة الذرية. INFCIRC/274/Rev.1 أيار/مايو 1980.

²¹ بيان من أ. ف. زيميفسكي، ممثل الاتحاد الروسي في اللجنة السادسة للدورة 51 للجمعية العامة للأمم المتحدة، بشأن البند 151 من جدول الأعمال، "تدابير القضاء على الإرهاب الدولي"، ترجمة غير رسمية، 3 أكتوبر/تشرين الأول 1996 (وثيقة موزعة بشكل غير رسمي).

²² تعليقات أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية: A/AC.252/1998/L.5 بتاريخ 27 شباط/فبراير 1998. انظر أيضاً: A/AC.252 قائمة المشاركين في اللجنة المختصة المنشأة

بموجب القرار 51/210 للجمعية العامة، 17 كانون الأول/ديسمبر 1996.

²³ A/53/37، 23 تموز/يوليو 1998، الفقرة 17-30. انظر أيضاً: A/C.6/53/L.4 بتاريخ 2 تشرين أول/أكتوبر 1998: تقرير الفريق العامل، الدورة الثالثة والخمسون،

اللجنة السادسة، البند 155 من جدول الأعمال.

أشارت إليها الوكالة إلى إثارة نقاش حول نوع الصك الذي سيتم وضعه، مثل اقتراحها أنه قد يكون من الأفضل إعداد بروتوكول لاتفاقية الحماية المادية للمواد النووية بدلاً من وضع اتفاقية منفصلة تماماً.

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنه في وقت لاحق، عندما أصبح التهديد بهجوم إرهابي نووي محتمل أكثر إلحاحاً، اتخذت الوكالة الدولية للطاقة الذرية موقفاً سريعاً للغاية، في أعقاب هجمات 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة، حيث اعتمد مجلس المحافظين سلسلة من القرارات المتعلقة بالسياسة العامة في دورته في سبتمبر/أيلول 2001،²⁴ وبعد وقت قصير فقط اقترح المدير العام مجموعة متنسقة من التدابير الملموسة التي يمكن تنفيذها دون تأخير. منذ ذلك الحين، ترصد الوكالة الدولية للطاقة الذرية هذه المسألة بشكلٍ منهجي، وقد اعتمدت خطة عمل طويلة الأجل كجزء من مبادراتها المختلفة.²⁵

وكان الهدف ذو الأولوية هو المساعدة إلى تعزيز البرامج الحالية المتعلقة بالحماية المادية، ومنع حيازة المواد المشعة والاتجار غير المشروع بها، ومراقبة الحدود وتدابير الطوارئ. ولكن لم تقرر الوكالة القيام بمبادرات جديدة في المجال المعياري، ومع ذلك، فإن مشروع التعديلات على اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية يهدف بشكلٍ رئيسي إلى توسيع تغطيتها، وهو ما حظي بدعم العديد من الدول منذ عام 1996، ثم تلقى دعماً إضافياً نظراً لوجود حاجة واضحة لتعزيز نظام الحماية المادية ككل دون تأخير. وقد تم الاعتراف بأهمية مدونة السلوك بشأن سلامة وأمن المصادر المشعة في هذا المجال وتم اعتماد المدونة أخيراً في عام 2004 بعد عملي طويل.

اختارت الوكالة الدولية للطاقة الذرية لجميع هذه المبادرات نهجاً تقنياً وعملياً بطبيعته، يتألف من التحديد المستمر بأكبر قدرٍ ممكن من الدقة لفئات التهديدات والمخاطر الجديدة الناشئة عن الأعمال الإرهابية المحتملة واقتراح تدابير مقابلة على الدول، ولكن دون محاولة تطوير تعاريف تتعلق بالطبيعة القانونية أو السياسية لهذه الأفعال.

وقبل أن تختتم اللجنة المختصة عملها بعد دوراتها الثماني و35 اجتماعاً، ناقشت العديد من التعديلات المقترحة التي صاغتها الوفود، واستعرضت العديد من نصوص مشاريع اتفاقيات كاملة أعدها مكتب اللجنة و"أصدقائه"، وأجرت عدداً لا يحصى من المشاورات غير الرسمية مع أعضائها. كما شاركت مجموعة عمل من اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة مسؤولة عن الشؤون القانونية في العمل وفي عملية استعراض المشاريع المختلفة. ولم يتم وضع نص يحظى بتوافق آراء الوفود إلا في الجلسة الأخيرة. من المحتمل أن الوقت الطويل غير المعتاد الذي استغرقه إكمال هذا العمل لم يكن فقط بسبب الصعوبات القانونية والتقنية التي تنطوي عليها صياغة النص، بل كذلك لأن الاتفاق على مسودة النص قد تعرقل لفترةٍ طويلة بسبب عدم وجود توافق في الرأي القائل بضرورة إعطاء الأولوية لهذه الاتفاقية الذي تبناه الاتحاد الروسي ودول أخرى، والرأي بضرورة إعطائها لنصوص أخرى التي تبنته الولايات المتحدة ودول أخرى. وربما كانت الهجمات التي نُفذت في عام 2004 هي العامل الذي مكّن من الخروج من المأزق وإنهاء العمل على مشروع الاتفاقية هذا.²⁶

ج. محتويات الاتفاقية²⁷

²⁴ وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية GOV/2001/50 بتاريخ 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2001، تقرير المدير العام.
²⁵ وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية GOV/2004/50 بتاريخ 11 آب/أغسطس 2004، تقرير المدير العام. انظر أيضاً GC(49)/17 الأمن النووي - تدابير الحماية من الإرهاب النووي، تقرير مرحلي وخطة الأمن النووي للفترة 2006-2009. تقرير من المدير العام. انظر أيضاً: معاهدات مكافحة الإرهاب النووي. يمكن للإطار القانوني العالمي أن يحدث فرقاً. لاري جونسون في نشرة الوكالة الدولية للطاقة الذرية 4/1/2002.

²⁶ ملحوظة: انظر A/53/37 الملحق رقم 37 وتقارير عن الدورات التالية للجمعية العامة. نفس المرجع. انظر أيضاً تقرير الفريق العامل: A/C.6/53/L.4. المحاضر الموجزة للمناقشات واستنتاجات جلسات اللجنة المختصة وجميع النصوص المقدمة إليها ووثائق الجمعية العامة ذات الصلة متوفرة على مواقع الأمم المتحدة

www.un.org/law. http://untreaty.un.org. http://documents.un.org

انظر أيضاً: الدليل التشريعي للاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب. وثيقة نشرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، نيويورك 2004، رقم المبيع F.04.V.7

²⁷ الوثيقة المذكورة سابقاً.

تهدف الديباجة، المؤلفة من 13 فقرة والتي تمت صياغتها بالطريقة المعتادة لقرارات الجمعية العامة، إلى وضع الاتفاقية في عددٍ من السياقات ذات الصلة. أولاً، ترتبط الاتفاقية بمسألة الحفاظ على السلم والأمن الدوليين من خلال الإشارة إلى مقاصد الأمم المتحدة بموجب المادة 1 من الميثاق. وبعد ذلك، تعرض الديباجة الاتفاقية باعتبارها خطوةً أخرى في القرارات والتدابير والصكوك التي وضعتها الأمم المتحدة على مدى السنوات العشر الماضية بهدف مشترك هو القضاء على الإرهاب الدولي بجميع أشكاله. وأخيراً، تضع الديباجة الاتفاقية في سياقها النووي المحدد من خلال عددٍ من المراجع. تحتوي الديباجة في فقرتها الثالثة على إشارة إلى المبدأ الذي يعترف "بحق جميع الدول في أن تنتج الطاقة النووية وتستعملها للأغراض السلمية، وتسلم بمصالحها المشروعة في المنافع المحتمل أن تستمد من استعمال الطاقة النووية في الأغراض السلمية".

تتطابق هذه الفقرة مع الفقرة الأولى من ديباجة اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، كما ذكر نفس المبدأ مرةً أخرى في الفقرة الأولى من ديباجة تعديلها،²⁸ ويشكل نوعاً من البيان العام لصالح الاستخدام السلمي للطاقة والتكنولوجيا النووية، دون تحفظات صريحة بشأن عدم الانتشار، أو سلامة المنشآت النووية وأمنها، أو إدارة النفايات المشعة. ويبدو أنه لم يتم الإبقاء على مشروع التعديل الذي قدمه وفد الولايات المتحدة²⁹ في المرحلة الأخيرة من العمل، والذي اقترح إضافة عبارة "مع الاعتراف بأن أهداف الاستخدام السلمي ينبغي ألا تُستخدم كغطاء للانتشار" إلى الجملة المذكورة أعلاه.

بعد ذلك، تشير الديباجة إلى اتفاقية 1980 بشأن الحماية المادية للمواد النووية، وتشير في الفقرة العاشرة إلى التهديد بأن "أعمال الإرهاب النووي قد تؤدي إلى عواقب وخيمة وقد تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين".

توضح الفقرة 11 من الديباجة أن قرار إنشاء هذه الاتفاقية جاء بالنظر إلى أن "... الموجود من الأحكام القانونية المتعددة الأطراف لا يعالج تلك الهجمات على نحو وافي". إن هذه الفقرة مأخوذة حرفياً من اتفاقية 1998 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل³⁰ وقد أضيف عنصرٌ آخر يستند إلى هذه الاتفاقية إلى الفقرة الأخيرة: "أنشطة القوات العسكرية للدول تنظمها قواعد للقانون الدولي تخرج عن إطار هذه الاتفاقية وأن استثناء أعمال معينة من النطاق الذي تشمله هذه الاتفاقية لا يعني التنازل عن أعمال غير مشروعة من جهةٍ أخرى أو يجعل منها أعمالاً مشروعة، أو يستبعد ملاحقة مرتكبيها قضائياً بموجب قوانين أخرى".

تعريف

تقدم المادة الأولى تعريف ستة مصطلحات، يستخدم معظمها المصطلحات المأخوذة من صكوك أخرى من القانون النووي الدولي، إما حرفياً أو بإضافة عناصر جديدة، كما تقدم مصطلحين عامين محددتين لأغراض الاتفاقية على أساس اتفاقيتين قطاعيتين حديثتين لمكافحة الإرهاب، وهما:

1. يُقصد بتعبير "مواد مشعة" المواد النووية وغيرها من المواد المشعة التي تحتوي على نويدات تنحل تلقائياً (وهي عملية يصحبها انبعاث نوعٍ أو عدة أنواع من الإشعاعات المؤينة مثل أشعة ألفا وبيتا وجسيمات النيوترونات وأشعة غاما) والتي قد تسبب، نظراً لخواصها الإشعاعية أو الانشطارية، الموت أو الأذى البدني للجسيم، أو تلحق أضراراً جسيمة بالمتلكات أو بالبيئة".

لم يرد هذا المصطلح، المستخدم هنا بصيغة المفرد، في أي اتفاقية نووية. ولكنه يظهر في تعريفٍ وصفي تقني بحث في لوائح النقل الآمن للمواد المشعة،³¹ لكنه لا يتبع الصياغة المقترحة التي قدمتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية³² في الدورة الثانية للجنة المختصة.

²⁸ وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية: 6/INF/49/10-GC(49)/INF/6 بتاريخ 8 أيلول/سبتمبر 2005. الأمن النووي. القانون النهائي ونص التعديل على اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية.

²⁹ A/AC.252/2005/WP4 بتاريخ 24 آذار/مارس 2005.

³⁰ القرار A/RES/52/164 بتاريخ 9 كانون الثاني/يناير 1998.

³¹ لوائح النقل الآمن للمواد المشعة. سلسلة معايير الأمان الصادرة عن الوكالة الدولية للطاقة الذرية، رقم TS-R-1 (تعديل لـ ST-1) طبعة 1996 (معدلة)، الفقرة 236، الصفحة

12.

³² الوثيقة المذكورة سابقاً A/AC.252/1998/L.5، الفقرة 16.

2. "المواد النووية": يستخدم هذا التعريف الفقرتين (أ) و (ب) حرفياً مجتمعين من المادة 1 من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية. وتتطابق الفقرة (ب) التي تعرّف اليورانيوم المخصب مع الفقرة 3 من المادة العشرين من النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

3. يُقصد بتعبير "مرفق نووي":

أ. أي مفاعل نووي، بما في ذلك المفاعلات التي تجهز بها السفن أو المركبات أو الطائرات أو الأجسام الفضائية لاستعماله كمصدر للطاقة لدفع هذه السفن أو المركبات أو الطائرات أو الأجسام الفضائية، أو لأي غرضٍ آخر؛

ب. أي منشأة أو وسيلة نقل تستعمل لإنتاج أو تخزين أو معالجة أو نقل مواد مشعة".

إن هذا التعريف الخاص بالاتفاقية واسع جداً مقارنةً بالتعاريف المستخدمة في الاتفاقيات النووية الأخرى. وقد استندت النسخة الأولية من هذا المصطلح الذي اقترحه روسيا في المسودة الأولى للاتفاقية إلى التعريف الوارد في المادة 1.1 (ح) من اتفاقية فيينا لعام 1963 بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية، مع إضافة "المفاعلات المثبتة على السفن أو الطائرات"، التي لا تزال مستبعدة من تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية.

وتجدر الإشارة إلى أن تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية يضيف إلى المادة 1 تعريفاً آخرَ جديداً لمصطلح "مرفق نووي" يختلف عن ذلك المستخدم في اتفاقية فيينا لعام 1963 وهذه الاتفاقية. وهو ينص على ما يلي: "يُقصد بتعبير المرفق النووي أي منشأة (بما في ذلك المباني والمعدات ذات الصلة) يتم فيها إنتاج مواد نووية أو معالجتها أو استخدامها أو مناولتها أو تخزينها أو التخلص منها، إذا كان الضرر الذي يلحق بهذه المنشأة أو التدخل فيها يمكن أن يؤدي إلى إطلاق كميات كبيرة أو مادة إشعاعية أو مشعة".

4. يُقصد بتعبير "جهاز":

أ. أي جهاز متفجر نووي؛ أو

ب. أي جهاز لنشر المواد الإشعاعية أو لبث الإشعاع، والذي قد يسبب نظراً لخواصه الإشعاعية الموت أو الأذى البدني الجسيم أو يلحق أضراراً ذات شأن بالممتلكات أو بالبيئة".

يُستخدم هذا المصطلح، كما أُشير إليه في التعليقات المكتوبة للوكالة الدولية للطاقة الذرية المذكورة أعلاه، في اتفاقيات الضمانات، لكن الأخيرة لا تقدم أيّ تعريفٍ قانوني للمصطلح.

إضافةً إلى ذلك، نجح المفاوضون لحسن الحظ في تجنب استخدام المصطلح غير التقني "القنبلة القذرة".

5. يشمل تعريف "المرفق العام أو الحكومي" أي مرافق أو وسائل نقل، دائمة كانت أو مؤقتة، يستخدمها أو يشغلها ممثلو دولة أو أعضاء حكومة أو هيئة تشريعية أو هيئة قضائية أو مسؤولو أو موظفو دولة أو أي سلطة عامة أو جهة عامة أخرى أو موظفو أو مسؤولو منظمة حكومية دولية فيما يتصل بأداء واجباتهم الرسمية".

لم يرد هذا التعريف في المسودة الأولى. وهو يستخدم حرفياً التعريف الوارد في الاتفاقية الدولية لمنع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام 1997.

6. يُقصد بتعبير "القوات العسكرية للدولة" القوات المسلحة لدولة ما، التي تكون منظمة ومدربة ومجهزة بموجب قوانينها الداخلية لأغراض الدفاع أو الأمن الوطني في المقام الأول، والأشخاص العاملون على مساندة تلك القوات المسلحة الذين يخضعون لقيادتها وسيطرتها

ومسؤوليتها الرسمية.

كما هو الحال في التعريف السابق، تستند الصيغة النهائية لهذا التعريف إلى اتفاقية 1997 المذكورة أعلاه.

في الواقع كان عدد التعريفات المستخدمة محدوداً نسبياً، ولم يكن ذلك ممكناً إلا من خلال اقتراح تعريفات فضفاضة، على عكس التعريفات في الاتفاقيات النووية الحالية التي أخذت منها والتي كانت دقيقة ومقيدة قدر الإمكان. ورغم ذلك فإن هذه التعريفات القليلة هي التي تضيف على الاتفاقية طابعها "النووي" على وجه التحديد. ومنذ بداية العمل، كان عدد التعريفات وتفسير كل منها من القضايا الصعبة والمعقدة في المفاوضات. وقد اقترح مشروع نص الاتفاقية المقدم من الاتحاد الروسي ومذكرته التوضيحية عدداً كبيراً من التعاريف المستخدمة في المفردات النووية التقنية، مثل "الوقود النووي" و"النفايات المشعة" و"المواد المشعة". وللبت بالتعديلات والاقتراحات المضادة الكثيرة التي قدمتها الوفود المختلفة أثناء العمل، يبدو أن اللجنة المختصة قد أولت قدرأ كبيراً من الاهتمام لصياغة المادة الأولى.³³

على سبيل المثال، كانت هناك آراءً متباينة حتى الانتهاء من العمل حول ما إذا كان ينبغي الإشارة إلى الضرر البيئي الجسيم المذكور في الفقرتين 1 و4 من المادة 1، حيث اعتقدت بعض الوفود أن هذا الضرر قد أُشير إليه ضمناً في عبارتي "التسبب في الوفاة" أو "أضرار جسيمة بالممتلكات".

ومع ذلك، فإن نية مؤيدي الاتفاقية، التي تم ذكرها في بداية العمل، لم تكن "وضع مصطلحات موحدة يمكن نقلها مباشرة إلى التشريعات المحلية للدول الأطراف، بل وضع نظام مفاهيمي يجعل تنفيذ الاتفاقية ممكناً".³⁴

نطاق التطبيق

لا تحتوي المادة 2 من الاتفاقية، التي تمت صياغتها باستخدام المصطلحات الدقيقة للقانون الجنائي، على مفهوم "نطاق التطبيق"، بل تُعَدِّد الجرائم بشكلٍ مباشر دون وصفها من حيث التمييز الرسمي بين الجرائم والجُنح، طبقاً للأحكام الواردة في المادتين 3 و4، بشرط أن يرتكبها شخصٌ بشكلٍ غير قانوني وعن عمد. تُعد النية مفهوماً أساسياً في القانون الجنائي.

يُفهم "الشخص" على أنه شخصٌ طبيعي أيضاً بالمعنى المقصود في القانون الجنائي، أي المسؤولية الجنائية الدولية للفرد، وليس وفقاً للتعريف القانوني المستخدم في القانون المدني، والذي يشمل الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين. وتدل الإشارات التي تشير في الفقرتين 4 (ب) و(ج) إلى "الأخرين" و"مجموعة من الأشخاص" وبالتحديد إلى "شخصٍ اعتباري" في الفقرة 1، (ب) 3، على أن الضحية المحتملة قد تكون شخصاً.

تُصنَّف الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، الفقرات 1 إلى 4، بحسب ما إذا كانت الجريمة تنطوي على فعل ارتكبه بالفعل شخصٌ بمفرده، بقصدٍ محدد، أو تهديد أو ابتزاز أو محاولة ابتزاز، أو التواطؤ أو ارتكاب جريمةٍ محددة.

وردت الجرائم على النحو التالي:

1. يرتكب جريمة كل من يقوم....:

أ. بحيازة مادة مشعة أو صنع أو حيازة جهاز:

يقصد إزهاق الأرواح أو التسبب بأذى بدني جسيم: أو... إلحاق ضرر ذي شأن بالممتلكات أو بالبيئة:

ب. باستخدام أي مادة مشعة أو جهاز مشع بأي طريقة، أو استخدام مرفق نووي أو إحداث أضرار به بطريقة تؤدي إلى إطلاق مادة مشعة أو تهديد بانطلاقها:

³³ أمثلة: النصوص المقترحة من الولايات المتحدة: A/AC.252/1998/WP.36؛ ومن بلجيكا وفرنسا: A/AC.252/1998/WP1/Rev.2.

³⁴ الوثيقة المذكورة سابقاً A/AC.252.L.3 Add.1.

يقصد إزهاق الأرواح أو التسبب بأذى بدني جسيم؛ أو... إلحاق ضرر ذي شأن بالممتلكات أو بالبيئة؛ أو... إكراه شخصي طبيعي أو اعتباري، أو منظمة دولية أو دولة على القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به.

2. يرتكب جريمة كل من:

أ. يهدد في ظل ظروف توحى بمصادقية التهديد بارتكاب جريمة على النحو المبين في الفقرة 1 (ب) من هذه المادة...؛ أو

ب. يطلب بصورة غير مشروعة وعن عمد عن طريق التهديد، مادةً مشعةً أو جهازاً مشعاً أو مرفقاً نووياً... أو باستخدام القوة.

3. يرتكب جريمة أيضاً كل من يشرع في ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة 1...

4. يرتكب جريمة أيضاً كل من:

أ. يساهم كشریک في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرات 1 أو 2 أو 3 من هذه المادة؛ أو

ب. ينظم أو يوجه آخرين لارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرات 1 أو 2 أو 3...؛ أو

ج. ... يساهم بأي طريقة أخرى في قيام مجموعة من الأشخاص، يعملون بقصدٍ مشترك، بارتكاب جريمة أو أكثر...، على أن تكون هذه المساهمة متعمدة وتجري إما بهدف تيسير النشاط الإجرامي العام للمجموعة أو خدمة أهدافها أو مع العلم الكامل بنية المجموعة ارتكاب الجريمة... المعنية.

وبالمقارنة، تحدد اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية نطاق تطبيقها في المادة 2 (1) على النحو التالي: "تنطبق هذه الاتفاقية على المواد النووية المستخدمة في الأغراض السلمية أثناء نقلها نقلاً نووياً دولياً". يحل تعديل المادة 2 محل هذا الحكم ويكمّله بإضافة بعض التحفظات عليه، أي "المواد النووية المستخدمة للأغراض السلمية أثناء الاستخدام المحلي والتخزين والنقل". وتستبعد الفقرة 5 من المادة 2 المعدلة من نطاق تطبيقها "المواد النووية المستخدمة أو المحتفظ بها لأغراض عسكرية".

وتجدر الإشارة إلى أن المسودة الأولية للاتفاقية تضمنت حكماً مختلفاً بشأن التغطية، ينص على أن "هذه الاتفاقية تنطبق... على أفعال يقوم بها أشخاص طبيعيون محدّدون" وتعريفياً مقابل "لأعمال الإرهاب النووي". وفي هذا الصدد، يعكس النص الذي تم اعتماده في نهاية المطاف بالكامل النهج الذي اتبعته اتفاقيتا 1997 و1998 لمكافحة الإرهاب المذكورتان أعلاه.

وقد نوقشت مسألة التداخل المحتمل مع اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية قبل اعتماد نسختها المعدلة فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية الجديدة في ضوء التعليقات التي قدمتها أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وقد أشارت الوكالة إلى أنه عندما تكون المعاهدات المتتالية قابلة للتطبيق في نفس المجال، فلا تكون الأسبقية بالضرورة للأحدث. وفي هذا الصدد، تم تحذير أعضاء اللجنة المختصة من الحاجة إلى مراعاة، وفقاً للمادة 30 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات،³⁵ "التعقييدات الناشئة عن تداخل أنظمة المعاهدات والرغبة في الحفاظ على الاتساق والاستقرار واليقين في العلاقات التعاقدية".³⁶

وفي الوثيقة المذكورة أعلاه، حللت أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية بالتفصيل التداخل المحتمل لمشروع الاتفاقية مع نطاق تطبيق اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، مؤكدةً على وجه الخصوص أن الأخيرة تشمل أيضاً تجريم حالات محددة تم تعريفها على أنها أفعال تُرتكب عمداً وتنطبق على المرافق.

يتعلق الاختلاف الرئيسي الآخر بمسألة الولاية القضائية للدول، حيث تذهب الاتفاقية إلى أبعد من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية في هذا الصدد، إذ تمنح الدول الأطراف الحق في توسيع ولايتها القضائية في حالات معينة.

كان الحل الذي اقترحته أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية في ذلك الحين هو إعداد صكٍّ مشتركٍ يحل محل هذه الاتفاقية وبإمكانه أن يشمل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية - يتم تعديلها إذا لزم الأمر - بالإضافة إلى مشروع الاتفاقية على النحو الذي تم تقديمه إلى اللجنة، أو تضمين نص الاتفاقية إشارةً إلى اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية باعتبارها قانوناً تخصيصاً، أي أن نطاق تطبيقها مقيدٌ أكثر.

أشار المفاوضون المؤيدون للمشروع، من جانبهم، إلى أن نهج الاتفاقية الجديدة مختلفٌ تماماً، لا سيما أن تغطية اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية كانت مقتصرة على المواد النووية المستخدمة للأغراض السلمية ولم تشمل المواد النووية ذات الطبيعة العسكرية، وكذلك لأنه كان من الضروري تعريف أعمال الإرهاب النووي على أساس الغرض من هذه الأعمال التي تميزها عن الأعمال الإجرامية الأخرى.³⁷ وكان الهدف من الاتفاقية هو أن تشمل أوسع نطاقٍ ممكن من أهداف وأشكال ومظاهر أعمال الإرهاب النووي.

وتمشياً مع هذا النهج، تم الاتفاق في اللجنة المختصة، على النحو المذكور أعلاه، على أن تستند الاتفاقية بشكلٍ وثيقٍ إلى صكَّين قطاعيين حديثين لمكافحة الإرهاب اعتمدهما الجمعية العامة، أي الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام 1997 والاتفاقية الدولية لعام 1999 لقمع تمويل الإرهاب. ومثل هيكل ومصطلحات هذين الصكَّين لاحقاً نموذجاً للاتفاقية.

حدود نطاق تطبيق الاتفاقية

تنص المادة 3 على أن تطبيق الاتفاقية يقتصر على الجرائم المرتكبة في سياقٍ دولي، أي التي تشمل أكثر من دولةٍ واحدة. وبالتالي، فإن الاتفاقية "لا تنطبق إذا ارتكب الجرم داخل دولةٍ واحدة وكان المدعى ارتكابه الجرم والضحايا من رعايا تلك الدولة، وإذا عثر على المدعى ارتكابه الجرم في إقليم تلك الدولة، ولم تكن أي دولة أخرى تملك... الأساس اللازم لممارسة الولاية القضائية".

وبالتالي، فإن الهدف من الاتفاقية هو ضمان أن تقوم هيئات الدولة الطرف بمعاقبة جريمة معترف بها على أنها ذات طابعٍ عابرٍ للحدود الوطنية. وهذا يعني أن الأفعال التي يرتكبها هؤلاء الأشخاص تعتبر جرائم دولية. ومن الواضح أيضاً أن المحاكم الوطنية، وليست الولاية القضائية الدولية، هي المسؤولة عن اكتشاف الجريمة وتحديد الإجراءات المستخدمة وفرض العقوبة بموجب القانون الجنائي للدولة. وتظل الملاحقة القضائية للجرائم التي يرتكبها أفراد يتصرفون كأشخاص طبيعيين مسؤولين وطنيةً بحتةً. وتشكل السمة الرئيسية للإنفاذ الدولي للاتفاقية من خلال الأحكام المتعلقة بتسليم المجرمين، حيث تُعتبر الجرائم المشمولة أيضاً ضمن الجرائم التي يمكن تسليم مرتكبها في أي معاهدة تسليم نافذة من قبل. وإذا لم تكن هناك معاهدة لتسليم المجرمين نافذة بين الدول الأطراف، يمكن اعتبار الاتفاقية كأساسٍ قانونيٍّ كافٍ لتسليم المجرمين [المادة 13]. وترد نفس الأحكام في المادة 11 (2) من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية.

³⁵ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، 1969، سلسلة المعاهدات رقم 18232.

³⁶ الوثيقة المذكورة سابقاً، 33، L.5/1998/AC.252/A.34.

³⁷ الوثيقة المذكورة سابقاً، 37، A/53/37 الفقرات 18-22.

تحدد المادة 4 كذلك عدداً من القيود الأخرى الخاصة بنطاق التطبيق، حيث تنص على أنه لا يوجد في الاتفاقية ما يمس الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي، ولا سيما ميثاق الأمم المتحدة والقانون الإنساني الدولي.

إضافةً إلى ذلك، لا تحكم الاتفاقية أنشطة القوات العسكرية لدولة ما (المصطلح المحدد في المادة 1) أثناء نزاع مسلح على النحو المحدد بموجب القانون الإنساني الدولي، على الرغم من أن الفقرة التالية تنص على أن الأحكام المتعلقة بالقوات العسكرية "لا يجوز تفسيرها على أنها تتغاضى عن الأعمال غير المشروعة أو تجعل منها أعمالاً مشروعة أو تستبعد ملاحقة مرتكبيها قضائياً بموجب قوانين أخرى". إن هذه الإشارة إلى القانون الذي يحكم النزاعات المسلحة هي سمة ثابتة من سمات صكوك مكافحة الإرهاب التي اعتُمدت مؤخراً.³⁸ وبشكل منفصل، وفي سياق التدابير المطبقة في حالة مصادرة المواد النووية، تنص المادة 18 (7) على أنه في حالة حدوث أي "انتشار" (هل يعني ذلك تلوئاً في المفردات النووية؟) فيما يتصل بالجريمة المنصوص عليها في الاتفاقية، "ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بأي طريقة قواعد القانون الدولي التي تحكم المسؤولية عن الضرر النووي...".

"لا تتناول هذه الاتفاقية، ولا يمكن تفسيرها على أنها تتناول، على أي نحو، مسألة مشروعية استعمال الأسلحة النووية أو التهديد باستعمالها من قبل الدول" [المادة 4 (4)]. ويعكس هذا الحكم، الذي قدمته المكسيك في مرحلة مبكرة، المناقشة داخل الجمعية العامة التي تتعلق بشكل عام أيضاً بقضايا الاستخدامات غير السلمية. وقد أكدت الشروح والتفسيرات التي قدمتها روسيا منذ البداية على أهمية اختصاص الجمعية العامة في صياغة هذه الاتفاقية على عكس الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بالنظر إلى أن الوكالة مقيدة بنظامها الأساسي في القضايا المتعلقة بالاستخدام السلمي للطاقة والتكنولوجيا النووية.

صحيحٌ أن الاتفاقيات المعتمدة في مجال الأمان النووي تحت رعاية الوكالة الدولية للطاقة الذرية، مثل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وتعديلها، أشارت بشكل استثنائي للغاية إلى المنشآت والنفائيات والوقود وغير ذلك مما يتصل بالأنشطة غير السلمية للدول الحائزة للأسلحة النووية، إلا أن تلك الإشارة جاءت بعد مناقشات شاقة، ولم تكن إشارة صريحة أبداً. وقد نوقشت هذه المسألة بالفعل أثناء صياغة اتفاقيات 1986 بشأن الإخطار والمساعدة في حالة وقوع حادث نووي، وتم حلها من خلال إعلانات أحادية الطرف صادرة عن دول حائزة للأسلحة النووية وقت اعتماد الاتفاقيات؛³⁹ وقد تم تجنبها عند صياغة اتفاقية 1994 بشأن الأمان النووي لمجرد أن نطاق تطبيقها مقصورٌ على المحطات النووية المدنية فقط. ولكن عادت هذه القضية إلى الظهور في جدول أعمال الاتفاقية المشتركة فيما يتعلق بالنفائيات والوقود المستهلك، وأسفرت عن صياغة عدد من الأحكام بحيث يمكن إدراج أو استبعاد المواد ذات الأصل العسكري أو الدفاعي إذا رغبت أي دولة في ذلك.⁴⁰

التزامات الدول الأطراف

يتمثل الالتزام الرئيسي للدول الأطراف المنصوص عليه في المادة 5 في اتخاذ ما قد يلزم من تدابير لما يلي:

"أ) جعل الأعمال المنصوص عليها في المادة 2 أعمال إجرامية بموجب قانونها الوطني؛

"ب) إخضاع مرتكبي تلك الجرائم لعقوبات مناسبة تراعي ما تنسم به تلك الجرائم من طابع خطير".

يقع هذان الإجراءان بشكل أساسي في نطاق القانون الجنائي الوطني، الذي تعدله الاتفاقية وتكمّله. وبالتالي، تتعهد الدولة بضمان أن الأعمال المحددة في صك دولي تقع ضمن نطاق قانونها الجنائي الوطني وأن تتبنى تدابير إنفاذ بموجب قانونها الخاص.⁴¹

³⁸ انظر المرجع المذكور أعلاه، رابطة القانون الدولي، الصفحة 354، الفقرة 21.

³⁹ اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، السلسلة القانونية 14. الوكالة الدولية للطاقة الذرية، فيينا، 1987 الوثيقة متاحة باللغة الإنجليزية. (المادة 3 اتفاقية الحوادث). الإعلانات المتعلقة بالإبلاغ عن حوادث نووية غير تلك المحددة في المادة 1. ص. 103-105.

⁴⁰ الاتفاقية المشتركة بشأن الإدارة المأمونة للوقود المستهلك وأمان التصرف في النفايات المشعة، وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية: 12 INFCIRC/546 كانون الثاني/يناير 1998. مادة 3. نطاق التطبيق.

⁴¹ للحصول على تحليل موجز للمسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين في القانون الدولي: انظر *القانون الدولي العام*، نغوين كووك دينه، باتريك ديلبير، آلان بيليه؛ الطبعة الرابعة، باريس 1992، الفقرتان 427 و428.

تضيف المادة 6 توضيحاً يحتوي على بعض سمات التعريف الافتراضي للأعمال الإرهابية، حيث تحدد أن الدول الأطراف ملزمة باعتماد ما يلزم من تدابير لتكفل "ألا تكون الأعمال الإجرامية الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية، وبخاصةً عندما يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، أعمالاً مبررة بأي حالٍ من الأحوال لاعتبارات ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عرقي أو إثني أو ديني أو أي طابع مماثل آخر، ولتكفل إنزال عقوبات بمرتكبيها تتماشى مع طابعها الخطير".

وهذا المبدأ مكرر في الأحكام المتعلقة بتسليم المجرمين، لأن المادة 15 تنص على أنه "لا يجوز رفض طلب بشأن تسليم المجرمين... لمجرد أنه يتعلق بجريمة سياسية (...)" أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية".

من المثير للاهتمام ملاحظة أن المادة 11 أ من تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية تعبر عن نفس المبدأ بالإشارة إلى "الجرائم السياسية" أو "الجرائم التي ارتكبت بدوافع سياسية".

وفيما يتعلق بالمنع، تنص المادة 8 على أن تبذل الدول الأطراف كل جهد لاتخاذ التدابير المناسبة لضمان حماية المواد المشعة، مع مراعاة "التوصيات والمهام ذات الصلة بالوكالة الدولية للطاقة الذرية". يشير هذا الحكم، الذي لا يمكن إنكار أنه غامض بشكل متعمد من وجهة النظر القانونية، إلى معايير غير ملزمة ولكن معترف بها عالمياً للحماية المادية للمواد النووية⁴² ولكن لم يتم الاستشهاد باتفاقية الحماية المادية للمواد النووية المذكورة في الديباجة في سياق التزامات الدول الأطراف حتى لا تحدث ثغرات في تنفيذ الاتفاقية فيما يتعلق بالدول الأطراف التي ليست أطرافاً في هذه الاتفاقية أيضاً.

تلتزم الدول الأطراف، وفقاً لأحكام المادة 7، أيضاً بالتعاون مع بعضها البعض من أجل "منع ومكافحة الاستعدادات... لارتكاب... الجرائم...، بما في ذلك تدابير حظر الأنشطة غير المشروعة داخل أقاليمها من خلال تبادل المعلومات "الدقيقة المتحقق منها" وتنسيق التدابير الإدارية. كما أنها مطالبة بالتعاون مع المنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة، من خلال أمينها العام، ومع الوكالة الدولية للطاقة الذرية. كما تنص تلك المادة على أن "يكون الاتصال بتلك السلطات وجهات الاتصال متيسراً بصفة دائمة"، وهو حكم يبدو أنه غامض إلى حد ما.

حماية السرية

فيما يتعلق بالتزامات الدول الأطراف بالتعاون مع بعضها البعض، لا سيما من خلال تبادل المعلومات، تعطي الاتفاقية دوراً مهماً لحماية السرية. وفي هذا الصدد، تسمح المادة 7 للدول الأطراف "باتخاذ التدابير المناسبة بما يتفق مع قانونها الوطني لحماية سرية أي معلومات تحصل عليها سراً...". ويجب كذلك الحفاظ على سرية المعلومات المقدمة إلى المنظمات الدولية.

وينص حكمٌ تكميلي على أنه لا يُطلب من الدول الأطراف بمقتضى الاتفاقية تقديم أية معلومات لا يجوز لها إبلاغها وفقاً لقانونها الوطني أو التي "من شأنها أن تضر بأمن الدولة المعنية أو الحماية المادية للمواد النووية" [المادة 7، الفقرات 2 و3].

الولاية القضائية الوطنية

كانت إحدى القضايا الرئيسية التي كان على هذه الاتفاقية تسويتها من أجل تحقيق أهدافها فيما يتعلق بقمع أعمال الإرهاب هي تحديد قواعد واضحة للولاية القضائية من أجل منع الحالات التي قد توفر فيها الدول ملاذات آمنة للمجرمين المزعومين ولتجنب تنازع الولاية القضائية بين الدول الأطراف. وتحقيقاً لهذه الغاية، تطلب الاتفاقية من الدول الأطراف أن تحدد بشكلٍ واضح ولايتها القضائية بالنسبة لجميع الجرائم التي تشملها الاتفاقية.

فوفقاً للمادة 9 ب) يجب أن تكون الولاية القضائية التي أقامتها الدول الأطراف إقليمية (الاختصاص الإقليمي)، أي تشمل الجرائم المرتكبة في إقليم الدولة الطرف، بحيث تشمل الجرائم المرتكبة على متن سفينة ترفع علمها أو طائرة مسجلة بموجب قوانينها؛ يجب أن تكون الولاية القضائية أيضاً شخصية (الاختصاص الشخصي) و"نشطة"، أي تشمل جريمة ارتكابها مواطن من الدولة الطرف بغض النظر عن مكان ارتكابها.

⁴² منشور الوكالة الدولية للطاقة الذرية: الحماية المادية للمواد النووية INFCIRC/225 (والمراجعات).

وتنص المادة 9 (2) على أنه يجوز للدولة الطرف أيضاً أن تقيم ولايتها القضائية على القضايا التي تُرتكب فيها جريمة ضد أحد مواطنيها (الولاية القضائية على الشخصية السلبية)؛ ضد أحد المرافق التابعة للدولة في الخارج (مثل البعثة الدبلوماسية)؛ من قبل شخصٍ عديم الجنسية يوجد محل إقامته المعتاد في إقليم تلك الدولة، إذا تم ارتكاب الجريمة في محاولة لإرغام تلك الدولة على القيام بأي عملٍ من الأعمال أو الامتناع عن القيام به، أو إذا تم ارتكاب الجريمة على متن طائرة تشغلها حكومة تلك الدولة. ويجوز للدولة أيضاً أن تطالب بولايتها القضائية إذا لم تسلم الشخص المدعى ارتكابه الجريمة إلى أي من الدول الأطراف التي أقامت ولايتها القضائية.

لإظهار الأهمية التي تعلقها الاتفاقية على الدولة الطرف التي تقيم ولايتها القضائية وفقاً لأحكام الاتفاقية، تطلب المادة 9 من الدول الأطراف إخطار الأمين العام للأمم المتحدة عند التصديق على الاتفاقية بالولاية القضائية التي أقامت بموجب قانونها الوطني وأي تغييرات يتم إجراؤها لاحقاً.

تسليم المجرمين

أصبح مبدأ التسليم أو المحاكمة الوارد في القانون الجنائي الدولي، والذي يطلب من الدولة الطرف التي لا تسلم الأشخاص المدعى ارتكابهم لأي جريمة محددة في صكٍ دولي ملزم إقامة ولايتها القضائية للملاحقة هؤلاء الأشخاص ومحاكمتهم بموجب تشريعاتها الخاصة، مبدأً أساسياً في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. وقد أكد مجلس الأمن هذا المبدأ في قراره رقم (2001) 1373 الذي قرر فيه، من بين أمورٍ أخرى، "أن على جميع الدول... رفض توفير الملاذ الآمن لمن يمولون الأعمال الإرهابية أو يقومون بالتخطيط لها أو دعمها أو ارتكابها، ولمن يوفرون الملاذ الآمن للإرهابيين".

تتناول الاتفاقية قضايا القانون والإجراءات الجنائية والتعاون الدولي فيما يتعلق بتسليم المجرمين بصورةٍ كاملة ودقيقة. وتصف المواد من 10 إلى 16 بالتفصيل التزامات الدولة الطرف والإجراءات المطبقة منذ وقت إخطارها بارتكاب جريمةٍ ما وحتى اتخاذ الإجراءات الجنائية أو تسليم الشخص المدعى ارتكابه لجريمة. وتنص المادة 17، التي تتناول مسألة ذات صلة، على شروط نقل الأشخاص المحتجزين في سياق التحقيق إلى دولة طرفٍ أخرى.

وبالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بالتعاون المعتاد بين الدول، تشجع الاتفاقية على تحقيق أكبر قدرٍ ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة سواءً على أساس معاهدةٍ نافذة للمساعدة القانونية المتبادلة أو بشكلٍ مستقل عن أي معاهدة أو اتفاق من هذا القبيل.

تشبه هذه البنود تلك الواردة في اتفاقيتي مكافحة الإرهاب المذكورتين أعلاه. وفي المقابل، تنص المادة 10 من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية على مبدأ التسليم أو المحاكمة، دون تضمين أحكام تتعلق بتنفيذه.

حقوق الأشخاص المدعى ارتكابهم جريمة

تنص الاتفاقية على عدد من التدابير التي تهدف إلى حماية الأشخاص المدعى ارتكابهم جريمة فيما يتعلق بتسليم المجرمين.

لكنّ الالتزام بالتسليم في حالة الجرائم التي تشملها المادة 2، والتي وفقاً لأحكام المادة 15 لا تعتبر جرائم ارتكبت بدوافع سياسية ("لا يجوز اعتبار أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2... جريمة سياسية أو... جريمة ارتكبت بدوافع سياسية")، مقيدٌ بأحكام المادة 16 التي تسمح للدول الأطراف برفض تسليم شخص مدعى ارتكابه لجريمة إذا كان لدى الدولة الطرف متلقيّة الطلب "أسباب وجيهة للاعتقاد بأن طلب تم تسليم المجرمين... قد قُدِّم بغية محاكمة، أو معاقبة، شخصٍ ما بسبب العرق الذي ينتمي إليه أو بسبب دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو رأيه السياسي...".

إضافةً إلى ذلك، تمنح المادة 10 (2) الشخص المدعى ارتكابه جريمة المحتجز لغرض المقاضاة أو التسليم الحق في الاتصال بالدولة التي يحمل جنسيتها، وأن يزوره ممثلٌ لتلك الدولة، وأن يُبلِّغ بحقوقه في هذا الصدد. ويُطلب من الدولة الطرف إخطار الدول الأطراف الأخرى المعنية على الفور بأن الشخص المدعى ارتكابه جريمة رهن الاحتجاز، ودعوة اللجنة الدولية للصليب الأحمر للتواصل معه وزيارته [الفقرتان 5 و6 من المادة 10]. وفي المقابل، فإن التعديل الذي أُدخل على اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية يضع أحكاماً مماثلة في المادة 11 ب.

عند حجز مواد مشعة أو مرافق نووية، أو السيطرة عليها، تقوم الدول الأطراف بسلسلة من الالتزامات عملاً بالمادة 18: أولاً، تتخذ إجراءات لجعل المادة المشعة عديمة الضرر، وتضمن الاحتفاظ بها وفقاً لما ينطبق عليها من "ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية" [الفقرة 1 أ] ومعايير الصحة والسلامة الصادرة عن الوكالة. بعد ذلك، يُطلب من الدولة إعادة هذه المواد والمرافق إلى الدولة الطرف التي تعود ملكيتها لها أو إلى الدولة الطرف التي سُرقت من إقليمها. وتنص الاتفاقية أيضاً على الحالة التي "يحظر فيها القانون الوطني أو الدولي على دولة طرف" حيازة مواد أو أجهزة مشعة [المادة 18، الفقرة 3.1]. وإضافةً إلى ذلك، إذا كانت المواد غير مملوكة لأي من الدول الأطراف، أو إذا لم تكن هناك دولة ترغب في استلامها، تنص الاتفاقية على إجراء تشاور متعدد الأطراف بالتعاون مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية [المادة 18، الفقرات 3.2، 4، 5].

وفقاً للتوضيحات التي قدمها الاتحاد الروسي عند تقديم مشروع الاتفاقية، يُعتبر هذا الحكم "عنصرًا فريدًا" في آلية عدم انتشار الأسلحة النووية⁴³ على الرغم من أن الاتفاقية لا تتناول هذه القضايا. وبالتالي، تتحمل الدولة الطرف التي تقع في حوزتها أسلحة نووية أو مواد نووية، إما عن غير قصد أو عن عمد عقب عملٍ من أعمال الإرهاب النووي، مسؤوليةً بموجب القانون الدولي إذا فشلت في الوفاء بالتزامها بإعادة هذه الأسلحة أو المواد.

في المقابل، لا تتضمن المادة 5 (2) من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية التي تتناول "عمليات الاستعادة والرد في حالة حدوث أي سحبٍ غير مرخص به" على مثل هذا الالتزام أو الإجراء. ولأغراض إعادة المواد النووية في حالة هذا السحب، تنص اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية فقط على آلية للمعلومات والتشاور والتعاون بين الخدمات المعنية أو من خلال قنوات المساعدة الدبلوماسية المتبادلة من أجل ضمان إعادة المواد المسروقة أو المفقودة.

دور الوكالة الدولية للطاقة الذرية

لا تحتوي الاتفاقية على أي إشارة عامة إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ولا تمنحها دوراً جوهرياً. لكن هنالك عددٌ معينٌ من الإشارات الفردية التي تتعلق بالوظائف التقنية للوكالة وتوصياتها فيما يتعلق بالحماية المادية للمواد [المادة 8] والضمانات السارية ومعايير الصحة والسلامة التي تنشرها الوكالة [المادة 18، الفقرة 1 ج] (انظر أعلاه). وترد هذه الأحكام في التزامات الدول الأطراف فيما يتعلق بحماية المواد المشعة ومعايير الصحة والسلامة التي تنشرها الوكالة.

بالإضافة إلى ذلك، وفي حالة حجز مواد أو أجهزة مشعة أو مرافق نووية، يتعين على الدول الأطراف إخطار المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية "بالطريقة التي تم بها التصرف أو الاحتفاظ بتلك المواد". ويجب على المدير العام بعد ذلك إرسال هذه المعلومات إلى الدول الأطراف الأخرى [المادة 18 (6)]. وأثناء حيازة "المواد النووية"، يتعين على الدول الأطراف الاحتفاظ بها وفقاً "لما ينطبق عليها من ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية". وفي مثل هذه الحالات، يمكنها طلب مساعدة الوكالة الدولية للطاقة الذرية وتعاونها [المادة 18 (5)].

وبما أن وديع الاتفاقية هو الأمين العام للأمم المتحدة، فإنه يقع على عاتقه مسؤولية إخطار الوكالة الدولية للطاقة الذرية بالأسماء ونقاط الاتصال المختصة المسؤولة عن التعاون بين الدول الأطراف [المادة 7 (4)]. ومن خلال الأمين العام أيضاً، تجري الدول الأطراف مشاورات مع بعضها البعض، حسب الضرورة، من أجل ضمان التنفيذ الفعال للاتفاقية [المادة 20].

الأحكام الختامية

⁴³ الوثيقة المذكورة سابقاً A/AC.252/L/Add.1، الفقرتان 41 و42.

تحدد المادة 23 الأحكام التي تُطبق على تسوية المنازعات بين الدول الأطراف حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية. وتحدد المراحل المعتادة للتفاوض والتحكيم والإحالة إلى محكمة العدل الدولية والحق المقابل للدول الأطراف في إبداء تحفظ موحد عند الانضمام إلى الاتفاقية بالإعلان عن عدم التزامها بالأحكام المذكورة أعلاه بشأن إجراءات تسوية المنازعات من خلال المحاكم أو التحكيم.

هذه المادة هي نسخة مبسطة إلى حدٍ ما من المادة 17 (1) من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية.

التوقيع والتصديق

تكون الاتفاقية خاضعةً للتصديق أو القبول أو الموافقة. وهي مفتوحة لانضمام أي دولة في الفترة من 14 أيلول/سبتمبر 2005 حتى 31 كانون الثاني/ديسمبر 2006. وهي لا تنص على انضمام منظمة دولية، على عكس اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية المفتوحة لتوقيع وانضمام المنظمات الدولية والإقليمية "التي لها طابع التكامل أو أي طابع آخر"، وهو مفهومٌ أوسع من الصياغة المعتادة المستخدمة لتسمية الاتحاد الأوروبي. الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية طرفٌ في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية. وقد أثرت مسألة الانضمام المحتمل لمنظمات دولية مع أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، التي ردت بأن الوكالة ليست في العادة طرفاً متعاقدًا في الصكوك الدولية.⁴⁴

الدخول في حيز التنفيذ

تكرر أحكام المادة 25 حرفياً المادة 19 من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية التي تطلب تصديق 22 دولة على الاتفاقية لكي تدخل حيز التنفيذ (21 دولة في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية).

التعديلات

إن الإجراء المحدد لاقتراح واعتماد التعديلات [المادة 26] يشبه الإجراء الوارد في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية: يُقدم الاقتراح إلى الوديع، الذي يعممه بعد ذلك على جميع الدول الأطراف ويعقد مؤتمراً للنظر في التعديل المقترح الذي لا يبدأ انعقاده إلا بعد مضي ثلاثة أشهر على الأقل من توجيه الدعوات (30 يوماً في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية).

تحت الاتفاقية المؤتمر على بذل قصارى جهده لضمان اعتماد التعديلات المقترحة بتوافق الآراء. ويُطلب تحقيق أغلبية ثلثي أصوات جميع الدول الأطراف لاعتمادها إذا تعذر التوصل إلى توافق في الآراء.

الانسحاب

يجوز الانسحاب من الاتفاقية بإخطار كتابي إلى الوديع. وبصبح الإخطار نافذاً بعد انقضاء عامٍ واحدٍ من تاريخ استلام الوديع له (80 يوماً في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية).

د. حدود جديدة للقانون النووي الدولي أم صك محدد من صكوك القانون الجنائي الدولي؟

أعدت هذه الاتفاقية داخل الأمم المتحدة لجنةً مختصةً شكلتها الجمعية العامة لإنشاء عددٍ من الصكوك القانونية لمنع وقمع والقضاء

⁴⁴ الوثيقة المذكورة سابقاً A/53/37/الفقرة 67.

على الإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره. إنها واحدة من سلسلة من الصكوك الدولية وثيقة الصلة التي تفاوضت بشأنها واعتمدها نفس الهيئات باستخدام نفس التدابير التي وضعها ممثلو المجتمع الدولي ككل.

وعلى الرغم من أن الصك الأكثر ارتباطاً بالاتفاقية من حيث الجوهر، أي اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، قد نوقش منذ بداية العمل التحضيري وطوال المفاوضات، كان الهدف الرئيسي المعلن للمفاوضين هو الاتفاق على تمكين أوسع نطاق تطبيق ممكن من أجل ملء الثغرات التي رآها المفاوضون في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية فيما يتعلق بقيود نطاق تطبيقها وتدابير الإنفاذ التي تنص عليها، بغض النظر عن التعديلات التي قد يتم اعتمادها لاحقاً في نسخة منقحة من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية. وكان العمل يهدف إلى إنتاج وثيقة تختلف بقدر الإمكان عن ذلك الصك.

إن الصكوك الدولية الأخرى المنشأة بشكل مباشر أو غير مباشر بموجب الولاية نفسها للجمعية العامة أو مجلس الأمن، والتي تم تحديدها على أنها نصوص نموذجية تشكل مجموعة الاتفاقيات الاثني عشرة المتعلقة بالإرهاب التي يشار إليها باستمرار وتوصف بأنها مكتسبة،⁴⁵ لا علاقة لها بالقانون النووي الدولي.

إضافةً إلى ذلك، وفيما يتعلق بمحتوى الاتفاقية، لم يكن هناك نص "قانون غير ملزم" - قانون موجود مسبقاً أو حكم أو معيار تقني - متاح لتوجيه المفاوضين كما كان الحال دائماً بالنسبة للاتفاقيات في مجالات السلامة والأمن النوويين التي أعدت تحت رعاية الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وخاصةً اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، المنشورة منذ عام 1975 تحت الرقم المرجعي INFCIRC/225/revise.

كانت البيانات الفنية والآراء القانونية الوحيدة في المجال النووي المدون المتاحة للمفاوضين في اللجنة المختصة هي بضع صفحات من التعاريف والتفسيرات للمصطلحات التي قدمتها أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية في تعليقاتها الأولية.

وبالإضافة إلى هذه الحجج العامة، كانت ولاية اللجنة المختصة، كما أشار رئيسها في نهاية العمل، هي "صياغة صك تقني قانوني وجنائي من شأنه تسهيل التعاون الشرطي والقضائي في مسألتَي تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة" مضيفاً أن "هذه اللجنة المختصة يجب أن تضع نصاً يفي بمتطلبات القانون الجنائي - الدقة القانونية والقطعية والوسم العادل للسلوك الإجرامي..."⁴⁶

إن طريقة التعاون الدولي التي حددها الاتفاقية، والتي تُعطى فيها الأولوية بالضرورة لآليات الأمن الوطنية والقانونية، ليست فصلاً جديداً في القانون النووي بقدر ما هي مرحلة جديدة في تطور القانون الجنائي الدولي الذي يمكن الدول، بشكلٍ مشتركٍ وانفرادي، لتحسين فعالية تدابير مكافحة الإرهاب. وينصب تركيز الصك على الأفعال الإجرامية والجرائم وقمعها من قبل الدول الأطراف لأن هذه الاتفاقية هي صك إنفاذ.⁴⁷ وهذا يعني أن السلطات الوطنية المعنية بالتنظيم والسلامة والأمن في المجال النووي ليست مطالبة في البداية بالتدخل.

ولكن تظل الحقيقة أن المجال الوحيد الذي تستهدفه الاتفاقية هو ما يتم تعريفه على أنه مجال الأنشطة والمرافق والمواد النووية، أينما وجدت ومهما كان استخدامها، أي المجال الذي يشمل أيضاً الاستخدامات المدنية والعسكرية بالمعنى الواسع. وهذا يعني من الناحية العملية أنه من الضروري، بل وحتى الحتمي، أن تتعاون الدول بشكلٍ وثيقٍ فيما يتعلق بمختلف مجالات تدخل القانون النووي.

إن العدد المحدود للانضمام إلى الاتفاقية المطلوبة لدخول الاتفاقية حيز التنفيذ وحقيقة عدم وجود شروط خاصة إضافية، على سبيل المثال فيما يتعلق بعدد ووضع الدول النشطة في المجال النووي، مثل شرط أن يكون لديها على الأقل منشأة نووية واحدة كما هو محدد في المادة 31 (1) من اتفاقية الأمان النووي، قد يجعل من الممكن أن يدخل هذا الصك حيز التنفيذ بسرعةٍ نسبيةٍ بالمقارنة مع تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، على سبيل المثال. بموجب المادة 20 (2) من اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، يبدأ نفاذ التعديل بالنسبة لكل دولة (طرف في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية) تودع صك تصديقها على التعديل أو قبوله أو إقراره في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع ثلثي الدول الأطراف صكوك تصديقها. ومن المرجح أن يؤدي ذلك إلى وضع توجد فيه في نفس الوقت دول أطراف انضمت إلى الاتفاقية، ودول أطراف منضمة إلى اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية لعام 1980، ودول منضمة أيضاً إلى التعديل.

وبالتالي، هناك سبب للخوف من أن تنفيذ الاتفاقية قد يعني أن الهيئات القانونية للدول الأطراف في كلا الصكين ستواجه مشاكل خطيرة

⁴⁵ الوثيقة المذكورة سابقاً A/60/37/الفقرة 33، الصفحة 32.

⁴⁶ الوثيقة المذكورة سابقاً A/60/37/الفقرة 32، الصفحة 32.

⁴⁷ الوثيقة المذكورة سابقاً A/59/37 ملخص من المنسق، الصفحة 14.

تتمثل في تداخل ذلك التنفيذ مع اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية لعام 1980 وخاصةً مع التعديل، لا سيما فيما يتعلق بأي تعديلات على قانونها الجنائي المحلي. وقد أعربت أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرية عن هذا القلق في بداية الأعمال التحضيرية.

وقد أصبحت مسألة الصكوك المعيارية الدولية اللازمة لمكافحة الإرهاب بنداً يتكرر باستمرار على جدول أعمال جميع الهيئات الدولية، إذ يجب التفاوض على هذه الصكوك على الصعيد العالمي على الرغم من خصوصية القطاعات المعنية. لذلك ليس من المستغرب أن يتم نسخ المفاهيم أو التدابير المعتمدة أو تقليدها في سياق آخر باعتبارها ذات صلة ومفيدة في سياق ما. وهذا يفسر لماذا يبدو أن العمل التحضيري للاتفاقية قد أثار بالفعل على مقترحات معينة قدمتها الأطراف المتعاقدة في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية في المؤتمر الدبلوماسي بشأن اعتماد تعديلها. ويبدو أن بعض الأحكام الجديدة التي تتعلق أيضاً بالقانون الجنائي، لا سيما فيما يتعلق بتسليم المجرمين، قد استندت بشكل مباشر إلى الاتفاقية.

الرصد

لم تنص الدول المتفاوضة على إنشاء آلية رصد محددة⁴⁸ للاتفاقية داخل الأمانة العامة أو خارج الأمم المتحدة، وبالتالي فإن تنفيذها يقع حصراً ضمن نطاق مسؤولية الدول الأطراف. وكما ورد في المادة 20: "تجري الدول الأطراف مشاورات مباشرة، أو عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بمساعدة منظمات دولية، حسب الضرورة، لضمان تنفيذ هذه الاتفاقية بشكل فعال".

إن الالتزام الرسمي للدول الأطراف عند انضمامها إلى الاتفاقية بإخطار الأمين العام بالأحكام ذات الصلة من تشريعاتها المحلية المتعلقة بالولاية القضائية وحققها (الاختياري) في طلب مشورته أو طلب المساعدة من الوكالة الدولية للطاقة الذرية إذا كانت بحوزتها مواد أو أجهزة مشعة وفقاً للمادة 18 (5)، لا يشكلان في حد ذاتهما آلية مؤسسية متعددة الأطراف.

لقد أحاط المؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية في دورته التاسعة والأربعين (أيلول/سبتمبر 2005) علماً بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي اعتمدت بموجبه الاتفاقية.⁴⁹

ولكن بمجرد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ وتصديق عدد كبير من الدول عليها، فإن من المحتمل للاتفاقية، سواءً كانت جزءاً من قانون نووي دولي متماسك أم لا، ولأنها تركز على قانون وطني ملزم، أن تمارس تأثيراً كبيراً على القانون النووي الوطني، لا سيما فيما يتعلق بتجريم الجرائم المتعلقة بالأنشطة والمواد النووية، وكذلك فيما يتعلق بقانون النقل وطرق مراقبة وحماية المرافق والأنشطة النووية والتعاون الثنائي والدولي بين هيئات الدولة المسؤولة في هذا المجال.

على أية حال، فإن تعزيز النظام القانوني الدولي لمكافحة مختلف مظاهر الإرهاب وخاصةً تهديد الإرهاب النووي قد أصبح الآن من أولويات الدول. وهي أولوية يجب أن تستجيب لها المنظمات الحكومية الدولية في مجالات مسؤوليتها المحددة من أجل الحفاظ على جهد متعدد الأطراف ومتناسك في المجال النووي ولمساعدة الدول على وضع معايير واضحة وفعالة من شأنها أن تسهم في تقدم سيادة القانون.

⁴⁸ مذكرة غير رسمية من الأمانة العامة للأمم المتحدة بتاريخ 15-06-2005 نشرتها إدارة المعلومات (باللغة الإنجليزية فقط) بعنوان "إرشادات بشأن اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي".

⁴⁹ وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية GC(49)L.7 [الرقم المرجعي المؤقت للمؤتمر العام] التاريخ: 29 أيلول/سبتمبر 2005.