

## مكافحة الإرهاب النووي: استجابة تقليدية

كريستوفر سي. جوينر\*

### ملخص

يشكل الإرهاب النووي تهديداً خطيراً للأمن القومي، وهي حقيقة تجلت بشكل كبير في 11 سبتمبر 2001 من خلال هجمات القاعدة على مركز التجارة العالمي والبنيتاغون. إذ كشفت هذه الضربات عن ضعف المجتمعات الغربية أمام التهديدات الإرهابية الأجنبية وأكدت على الاحتمال الواقعي بأن الجماعات الإرهابية قد تستخدم الأسلحة النووية ضد مدن في الولايات المتحدة أو أوروبا. يحلل هذا المقال طبيعة هذا التهديد وسبل الانتصاف الممكنة في سياق صك جديد متعدد الأطراف، وهو الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي لعام 2005، حيث توفر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون الدولي لمنع الإرهابيين من حيازة أسلحة نووية، إذ تجرم حيازة أو استخدام أو التهديد باستخدام الأجهزة المشعة من قبل الجهات الفاعلة غير الحكومية والمتواطئين معها والمنظمين إذا كان القصد منها التسبب في الوفاة أو الإصابة الجسدية الخطيرة أو الأضرار البيئية أو الممتلكات. كما تشجع الاتفاقية على زيادة تبادل المعلومات وزيادة التعاون بين الحكومات في ملاحقة العناصر الإرهابية. لكن فعالية هذه الأداة تعتمد على درجة احترام الدول الأطراف الأحكامها والتزامها بها وتطبيقها. والعالم الحاسم في هذا الصدد هو تعزيز أمن المواد الانشطارية المخزنة في المنشآت النووية. فإذا أوفت الحكومات بواجباتها المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، فإن الاتفاقية ستعمل بشكل جيد وتحقق أغراضها. ويقدر ما تقصّر الحكومات عن الوفاء بالتزاماتها، فإن الحماية المحددة ضد الإرهاب النووي في الاتفاقية سوف تتآكل، وسيظل خطر الإرهاب النووي مرتفعاً.

يشكل الإرهاب النووي تهديداً خطيراً للأمن القومي. وبينما كان هناك وعي بالفعل بهذا التهديد خلال أوائل التسعينيات، تجلت أهميته الصارخة بشكلٍ دراماتيكي في 11 سبتمبر 2001، عندما اختطف أعضاء من تنظيم القاعدة الإرهابي أربع طائرات

\* أستاذ القانون الدولي، قسم الشؤون الحكومية وكلية إدmond إيه والش للخدمة الخارجية بجامعة جورجتاون؛ مدير معهد القانون الدولي والسياسة، جامعة جورجتاون؛ دكتوراه من جامعة فيرجينيا (الشؤون الخارجية، 1977)؛ ماجستير من جامعة ولاية فلوريدا (الشؤون الحكومية 1973)؛ ماجستير من جامعة ولاية فلوريدا (العلاقات الدولية، 1972)؛ بكالوريوس من جامعة ولاية فلوريدا (العلاقات الدولية/التاريخ، 1970). يود المؤلف أن يعرب عن تقديره للتعليقات والاقتراحات المفيدة التي قدمها رئيس التحرير ومراجعو المجلة الأوروبية للقانون الدولي غير المذكورين على نسخة سابقة من هذه المقالة. عنوان البريد الإلكتروني: joynerc@georgetown.edu

واصطدموا بثلاثة منها بمركز التجارة العالمي ومبنى وزارة الدفاع الأمريكية (البنتاغون).<sup>1</sup> وكشفت هذه الضربات ضعف المجتمعات الغربية أمام التهديدات الإرهابية الأجنبية. كما أكدت هجمات الحادي عشر من سبتمبر على إمكانية استخدام الجماعات الإرهابية لأسلحة الدمار الشامل ضد المدن الغربية. أصبح التهديد واضحاً أن القاعدة يمكن أن تشن بالمثل ضربات جوية على محطات الطاقة النووية، مع تأثيرات أكثر تدميراً. ومما يثير الإعجاب والقلق أكثر، ما هو معروف عن القاعدة بأنها تسعى للحصول على مواد نووية انشطارية - إما بولونيوم أو يورانيوم عالي التخصيب - والخبرات العلمية اللازمة لصنع سلاح نووي، يفترض أن ينفجر في مدينة غربية.<sup>2</sup>

يشكل احتمال وقوع أنشطة إرهابية في المستقبل باستخدام الأجهزة النووية مصدر قلق يجب على جميع الحكومات مواجهته.<sup>3</sup> والأحجية التي تواجهها الحكومات تتمثل في ما يمكن فعله لمنع مثل هذه الهجمات النووية الكارثية من قبل الجماعات الإرهابية. تتناول هذه الدراسة جانباً واحداً من حل هذه الأحجية، وهو الحاجة إلى الترويج من خلال القنوات القانونية الدولية لمشاركة أفضل للمعلومات الاستخباراتية وتعاون حكومي دولي أوثق حول الجماعات الإرهابية وتخزين ونقل التقنيات النووية.

في 15 أبريل 2005، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (الاتفاقية بشأن الإرهاب النووي) وفتحت الباب للتوقيع عليها.<sup>4</sup> والهدف من هذا الصك متعدد الأطراف هو تحسين الإطار القانوني الحالي ضد الإرهاب الدولي "من أجل التعاون الدولي في التحقيق والملاحقة القضائية وتسليم أولئك الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية تشتمل على مواد مشعة أو جهاز نووي".<sup>5</sup> ولكن إلى أي مدى يقدم الصك فعلياً أي مساهمات حقيقية تجاه مكافحة أعمال الإرهاب النووي العابر للحدود الوطنية؟ تبحث الدراسة في ثلاثة محاور لمعالجة هذا السؤال المركزي. أولاً، يتفحص القسم 1 الأهداف المحددة للاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، سواء فيما يتعلق بواقع تهديد الإرهاب النووي، وبأحكام السياسة الواردة في نصها. وكفكرة رئيسية ثانية، تقيم الدراسة السبل والوسائل المقترحة في الاتفاقية لمنع الإرهاب النووي وللتعامل مع الجناة المحتملين. ويقدم القسم 2 معلومات أساسية عن الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، فيما يأتي النظام القانوني الذي تنشئه كموضوع للقسم 3. ويحدد هذا النقاش الاستراتيجيات والإجراءات المدرجة في الاتفاقية بغرض تحديد الجرائم وتحسين الجهود المتعددة الأطراف لمواجهة التهديدات التي تنطوي

<sup>1</sup> في 11 سبتمبر 2001، تم التحليق بطائرات مخطوفة من قبل 19 شخصاً من أعضاء القاعدة والاصطدام بأبراج مركز التجارة العالمي في مدينة نيويورك وبمبنى البنتاغون في فيرجينيا. قُتل ما يقارب 3,000 شخص. وتحطمت طائرة رابعة مختلفة في ريف بنسلفانيا. انظر "الهجوم على الولايات المتحدة الأمريكية: الطائرات المختلفة تدمر برجين التوأمين وتضرر مبنى البنتاغون في يوم من الإرهاب"، صحيفة نيويورك تايمز، 12 سبتمبر/أيلول 2001، في 1: "الإرهابيون يخطفون 4 طائرات، تدمير مركز التجارة العالمي، ضرب مبنى البنتاغون؛ مئات القتلى"، صحيفة واشنطن بوست، 12 سبتمبر/أيلول 2001، في 1. للحصول على تحليل مؤنق لهذه الأحداث، انظر تي. إنش كين. وإل. هاملتون، تقرير 11 سبتمبر: اللجنة الوطنية للهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة (2004).

<sup>2</sup> موقع Rediff.com، "القاعدة اشترت أسلحة نووية"، 22 آذار/مارس 2004، متوفر عبر الرابط: <http://www.rediff.com/news/2004/mar22mir.htm> (تمت زيارته في 18 مارس/آذار 2006)؛ "تحذير من مخاوف من امتلاك القاعدة لأسلحة نووية"، صحيفة ديلي ميل، 24 أيار/مايو 2005، متوفر عبر الرابط: [http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in\\_article\\_id=349848&in\\_page\\_id=1770](http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=349848&in_page_id=1770) (تمت زيارته في 15 مارس/آذار 2006). للحصول على قائمة بجهود القاعدة لتأمين الأسلحة النووية، انظر مركز دراسات عدم الانتشار، "طموحات القاعدة النووية" (حزيران/يونيو 2005)، متوفر عبر الرابط: <http://www.epsusa.org/publications/newsletter/june2005/alqaeda.htm> (تمت زيارته في 18 مارس/آذار 2006).

<sup>3</sup> انظر بشكل عام: روستو، "قبل وبعد: استجابة الأمم المتحدة المتغيرة تجاه الإرهاب منذ 11 سبتمبر"، 675 (2002) *Cornell Int'l LJ*.

<sup>4</sup> الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، وثيقة الأمم المتحدة رقم RES/59/290 A/RES (15 نيسان/أبريل 2005)، في الملحق (يشار إليها فيما يلي باتفاقية الإرهاب النووي، أو CNT). وهي متوفرة عبر الرابط: <http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf> (تمت زيارته في 18 مارس/آذار 2006). للاطلاع على ردود الفعل الأولية بشأن الاتفاقية، انظر بيان السفير ستوراوت هولندي، الممثل المناوب للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة للشؤون السياسية الخاصة، بشأن اعتماد الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، في الجمعية العامة، 13 أبريل/نيسان، 2005؛ بعثة الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، البيان الصحفي رقم (05) 68، 13 نيسان/أبريل 2005، متوفر عبر الرابط: [http://www.usunnewyork.usmission.gov/05\\_068.htm](http://www.usunnewyork.usmission.gov/05_068.htm) (تمت زيارته في 18 مارس/آذار 2006)؛ "الاتفاقية الجديدة لمكافحة الإرهاب النووي تدعم الإطار العالمي"، تقرير موظفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، 14 نيسان/أبريل 2005، متوفر عبر الرابط: [http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv\\_nuclterror.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv_nuclterror.html) (تمت زيارته في 20 مارس/آذار 2006)؛ و"بيان من ألكسندر ياكوفينكو، المتحدث باسم وزارة الشؤون الخارجية الروسية، بشأن اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي"، بيان صحفي لوزارة الشؤون الخارجية الروسية، متوفر عبر الرابط: <http://www.russianembassy.org.za/statements/text/apr05/dyakovenko-terrorism140405.html> (تمت زيارته في 15 مارس/آذار 2006).

<sup>5</sup> أيتا، بيان صحفي، وثائق وزارة الخارجية، "الجمعية العامة للأمم المتحدة تعتمد معاهدة الإرهاب النووي" (13 أبريل/نيسان 2005)، متوفر عبر الرابط: <http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2005/04/sec-050413-usia02.htm> (تمت زيارته في 29 ديسمبر/كانون الأول 2006).

على الإرهاب النووي. ويتم تقديم الموضوع الثالث في القسم 4، حيث يقيّم التحليل الأفاق الواقعية للاتفاقية على صعيد تنسيق إجراءات حكومية دولية ناجحة لردع ومنع ومعاينة المجرمين المتهمين بالإرهاب النووي. والاعتبار النقدي هنا، كما قد يفترض المرء، من المرجح أن يكون أقل في محتوى أحكام الاتفاقية أو في طموحها القانونية. وبدلاً من ذلك، فإن النجاح أو الفشل النهائي للاتفاقية يعتمد على الدرجة التي تكون فيها الدول الأطراف مستعدة وقادرة على تفعيل أحكامها.

## 1 مخاطر الإرهاب النووي

المخاطر التي يشكلها الإرهاب النووي ذات ثلاثة أبعاد: (1) هناك حاجة لحماية المفاعلات النووية بشكل كاف. (2) احتمال أن يتمكن عملاء الإرهاب من صنع أسلحة نووية أو حيازتها؛ و (3) هناك احتمال أن عملاء الإرهاب قد يصنعون "قنابل قدرة".

### (أ) حماية المفاعلات النووية

معظم مفاعلات الطاقة النووية معرضة بشكل علني للهجوم من قبل الجماعات الإرهابية، حيث إنها محمية فقط بأسوار من الأسلاك وأفراد أمن محليين. الخوف هو أن أي هجوم إرهابي ضد محطة نووية يمكن أن يدمر أنظمة الأمان المتوفرة، وبالتالي يتسبب في أضرار جسيمة أساسية، وانصهار وانبعثات إشعاعية كارثية. وقد أدت الاكتشافات الأخيرة التي تفيد بأن القاعدة تعتبر محطات الطاقة النووية كأهداف رئيسية للتخريب إلى تصاعد القلق بين الخبراء من أن المفاعلات النووية في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في الولايات المتحدة، ليست محمية بشكل كافٍ.<sup>6</sup>

### (ب) صناعة أسلحة نووية

ترتبط المخاوف المتعلقة بأمن المصانع ارتباطاً وثيقاً بالمخاوف بشأن ما إذا كان بإمكان مجموعة إرهابية صناعة جهاز نووي. هناك إجماعٌ ناشئ يشير إلى أن مثل هذا السيناريو قد يكون ممكناً – مفاده أنه إذا تم توفير الخبرات العلمية والمواد الضرورية، يمكن لمجموعة إرهابية متطورة بناء قنبلة نووية قابلة للتشغيل، مع قوة تفجير محتملة تبلغ حوالي كيلوطن واحد. وتسلط المحاولات الموثقة من قبل القاعدة للحصول على مواد نووية ومعلومات وتصميم الأسلحة النووية الضوء على الخطورة الشديدة لهذا التهديد.<sup>7</sup> ومفتاح

<sup>6</sup> ستار، "مذكرة من اللجنة التنظيمية النووية تحذر من هجمات على محطات نووية"، شبكة الأخبار الكبلية (CNN)، 31 يناير/كانون الثاني 2002، متوفرة عبر الرابط: <http://archives.cnn.com/2002/US/01/31/ret.terror.threats/> (تمت زيارته في 19 مارس/أذار 2006)؛ جرونولد وبهر، "هل محطات الطاقة النووية في البلاد آمنة؟"، صحيفة واشنطن بوست، 4 نوفمبر/تشرين الثاني 2001.

<sup>7</sup> أولبرايت، السعي الخيالي للقاعدة للوصول إلى الطاقة النووية، آسيا تايمز، 22 نوفمبر/تشرين الثاني 2002، متوفر عبر الرابط: [http://www.satimes.com/atimes/Middle\\_East/DK22Ak01.html](http://www.satimes.com/atimes/Middle_East/DK22Ak01.html)؛ برنامج القاعدة النووي: من خلال نافذة الوثائق المجتزأة"، المنتدى الخاص 47 (معبد نوتيلوس)، 2 نوفمبر/تشرين الثاني 2002، متوفر عبر الرابط: [http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47\\_Albright.html](http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html) (تمت زيارته في 9 مايو/أيار 2006). تشير دلائل مهمة إلى أن الجماعات الإرهابية المعادية للمصالح الأمريكية قد سعت للحصول على أسلحة نووية مسروقة أو مواد نووية يمكن استخدامها في صنع الأسلحة، وحاولت تجنيد خبراء في الأسلحة النووية. راجع Bunn، "التهديد: الطلب على المواد الانشطارية للسوق السوداء" (مبادرة المعالجة النووية، آخر تحديث في 16 يونيو/حزيران 2005)، متوفر عبر الرابط: [http://www.nti.org/e\\_research/cnwm/threat/demand.asp](http://www.nti.org/e_research/cnwm/threat/demand.asp) (تمت زيارته في 19 مايو/أيار 2006). تشير الدلائل أيضاً إلى أن معظم الجماعات الإرهابية ليست مهمة بتدمير المجتمع الغربي بأسلحة الدمار الشامل: انظر ساندز، "الإرهابيون النوويون: من، لماذا، وما

حدث هذا السيناريو هو قدرة المجموعة الإرهابية على الحصول على المواد الانشائية، إما البلوتونيوم أو بدرجة عالية. اليورانيوم المخضب اللازم لصنع قلب القنبلة. قد يتم شراء هذه المواد من مصادر أجنبية في السوق السوداء أو مسروقة من منشأة نووية.<sup>8</sup>

تضع الوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA) معايير الحماية وتقوم بعمليات التفتيش التي تهدف إلى اكتشاف ما إذا كانت هناك خسائر كبيرة في العمليات لأي مواد انشطارية، أو ما إذا كانت هناك حماية كافية لضمان عدم سرقة المواد أثناء النقل أو التخزين.<sup>9</sup> ومع ذلك، فإن مما يصعب فهمه هو تطبيق معايير الوكالة الدولية للطاقة الذرية في الوقت الحاضر فقط على الشحنات الدولية للمواد الانشطارية، وليس على أمن المنشآت التي تتم معالجتها واستخدامها وتخزينها فيها. وهذا يؤثر قليلاً حقيقياً بشأن ما إذا كانت المواد الانشطارية المخزنة في هذه المنشآت النووية آمنة بالفعل، أو أنها قد تم وضعها في غير مكانها، أو فقدها، أو سرقتها.

### (ج) صناعة "قنابل قدرة"

التهديد الثالث من الإرهابيين النوويين هو احتمال تفجيرهم قنبلة "قدرة". والقنبلة القذرة هي مادة متفجرة تقليدية تحتوي على نظائر مشعة في شكل مسحوق أو كريات صغيرة، وعند انفجارها، ستشتت المواد النووية وتلوث مساحة واسعة.<sup>10</sup> قد يأتي الضرر الرئيسي من القنبلة النووية القذرة من الانفجار نفسه، بينما من المحتمل أن يكون التلوث من المواد المشعة للناس والبيئة محدوداً. والقصد الرئيسي من القنبلة القذرة هو إثارة الذعر وتلويث الناس والممتلكات بالمواد المشعة.<sup>11</sup>

إن تهديدات الإرهاب النووي هذه حقيقية اليوم. ولما كان الأمر كذلك، فإن الأمر الأكثر إثارة للقلق يصبح: ما الذي يمكن للحكومات أن تفعله لمنع وقوع مثل هذا الحادث النووي؟ من الأمور الأساسية لمعالجة هذا السؤال الحاجة إلى تعاون وتآزر شامل متعدد الأطراف لتبادل المعلومات الاستخباراتية وتنسيق السياسات الوطنية الفردية ضمن إجراءات دولية موحدة. ومما يسهل مثل هذا التعاون قنوات القانون الدولي، لا سيما من خلال إصدار الصكوك القانونية الملزمة والامتثال المتبادل لها. ولهذه الغاية، عملت الحكومات المعنية لمدة سبع سنوات تحت رعاية الأمم المتحدة للتفاوض بشأن اتفاقية خاصة متعددة الأطراف، وهي الاتفاقية الدولية لمنع أعمال

هو مدى قدراتهم"، في س. د. فيرغسون و. س. بوتر (محرران)، الوجهة الأربعة للإرهاب النووي (2004): ج. أليسون، الإرهاب النووي: الكارثة الهائلة التي يمكن الوقاية منها (2004)، في 19-142؛ ج. ستين، الإرهابيون الهائون (1999).

<sup>8</sup> انظر بشكل عام، بون، الحاشية 7 أعلاه؛ شهادة لورا س. ه. هولغيت، نائب رئيس برنامج روسيا/الدول المستقلة الجديدة، مبادرة التهديدات النووية، "بناء قنبلة نووية: تحديد المؤشرات المبكرة للأنشطة الإرهابية" أمام اللجنة الفرعية للأمن الداخلي التابعة للجنة النواب لمنع الهجمات النووية والبيولوجية، 26 مايو/أيار 2005. انظر فرانسيس، "خبراء يحذرون من أن المواد النووية الروسية السائبة يمكن أن تؤدي إلى إيجاد أسلحة دمار شامل في أيدي الإرهابيين"، 27 NTI Global Security، 27 مايو/أيار 2005، متوفر عبر الرابط: [www.nti.org/d\\_newswire/issues/2005\\_5\\_27.html#3A7EDFED](http://www.nti.org/d_newswire/issues/2005_5_27.html#3A7EDFED) (تمت زيارته في 5 مارس/آذار 2007).

<sup>9</sup> انظر الوكالة الدولية للطاقة الذرية، "خطة الأمن النووي للفترة 2009-2006"، وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، GC(49)/17، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، "قرارات ومقررات أخرى للمؤتمر العام، الدورة العادية التاسعة والأربعون، 26-30 سبتمبر/أيلول 2005" (GC(49)/RES/DEC(2005)).

<sup>10</sup> هيئة التنظيم النووي، "صحيفة وقائع عن القنابل النووية القذرة"، متوفرة عبر الرابط: <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/dirty-bombs.html> (تمت مراجعتها في فبراير/شباط 2004) (تمت زيارته في 20 مارس/آذار 2006)؛ منظمة الصحة العالمية، "الإرهاب النووي والقنابل القذرة" وصحيفة وقائع WHO/RAD، جهاز التفتيش الإشعاعي (قنبلة قدرة)، فبراير 2003، كلاهما متاح عبر الرابط: [http://www.who.int/ionizing\\_radiation/a\\_e/terrorism/en/](http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/terrorism/en/)؛ وكارون، سيناريو "القنبلة القذرة"، موقع Time.com، 10 يونيو/حزيران 2002، متوفر عبر الرابط: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,182637,00.html> (تمت زيارته في 18 مارس/آذار 2006).

<sup>11</sup> انظر إنسور، "الولايات المتحدة تقول إن القاعدة مهتمة بالقنبلة القذرة"، موقع CNN.com، 6 ديسمبر/كانون الأول 2001، متوفر عبر الرابط: <http://archives.cnn.com/2001/US/12/04/ret.nuclear.report/>؛ "تحليل: تهديد بين لادن النووي"، أخبار هيئة الإذاعة البريطانية، 26 أكتوبر/تشرين الأول 2001، متوفر عبر الرابط: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/1621819.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1621819.stm) (تمت زيارته في 18 مارس/آذار 2006).

الإرهاب النووي.<sup>12</sup> وتمثل هذه الاتفاقية أكثر الصكوك الدولية موثوقيةً حتى الآن للتعامل مع الإرهاب النووي من حيث ردع مثل هذه الأعمال، وتعريفها على أنها جرائم جنائية، وتحديد وسائل تقديم الجناة المتهمين إلى المحاكمة.

## 2 معلومات أساسية عن الاتفاقية

مضى على الجهد الدولي لتجريم الإرهاب النووي عقدٌ واحدٌ من الزمن فقط. ففي 15 كانون الأول/ديسمبر 1997، أوصت الجمعية العامة بأن تجتمع اللجنة المخصصة للإرهاب التي أنشأتها الجمعية العامة بموجب قرارها 51/210 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996 لوضع اتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي.<sup>13</sup> ولتحقيق ذلك، وفي سبتمبر/أيلول 1998 أنشأت اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة فريق عامل لهذا الغرض وانتخب فيليب كيرش من كندا رئيساً له.<sup>14</sup> وقد اجتمعت اللجنة المخصصة للإرهاب في دورتها الثانية في الفترة من 17 إلى 27 شباط/فبراير 1998 لبحث وتنقيح مشروع اتفاقية بشأن الإرهاب النووي قدمها الاتحاد الروسي مؤخراً.<sup>15</sup>

في الاجتماع الخامس للجنة المخصصة في عام 1998، قدم الوفد الروسي رسماً نصه لمشروع اتفاقية بشأن قمع أعمال الإرهاب النووي.<sup>16</sup> كان الدافع وراء مبادرة روسيا تصوّر حكومتها للحاجة الماسة للتصدي التهديدات المحتملة لأعمال الإرهاب التي تنطوي على استخدام الأجهزة النووية والحاجة إلى اتخاذ إجراءات دولية فعالة ضد تلك التهديدات.<sup>17</sup> وهم يرون أن وجود اتفاقية جديدة سيؤدي إلى سد ثغرات قانونية خلفتها الصكوك الأخرى ذات الصلة، ولا سيما اتفاقية عام 1980 بشأن الحماية المادية للمواد النووية.<sup>18</sup> تُعنى اتفاقية الحماية المادية فقط بالمواد النووية المستخدمة في الأغراض السلمية؛ ولا تمتد لتشمل المواد النووية أو المرافق المستخدمة لأغراض عسكرية. يهدف مشروع النص الذي قدمه الروس إلى تغطية أهداف وأنواع محتملة للإرهاب النووي على نطاقٍ أوسع. وبالنظر إلى أن اتفاقية الحماية المادية لا تميز الإرهاب النووي عن الأعمال الإجرامية الأخرى التي تنطوي على مواد نووية، فإن هذا الصك الجديد سيمكّن من تعريف الإرهاب النووي وتمييزه بشكلٍ أوضح على أنه عملاً إرهابياً. وتضمنت مسودة الاتفاقية الروسية أيضاً أحكاماً بشأن الإجراءات المضادة لمكافحة الإرهاب النووي، ومن بينها الإجراءات التي يجب اتخاذها بعد الأزمة، مثل الحاجة إلى إعادة أي مواد وأجهزة مشعة مستخدمة في جريمة إلى المالكين الشرعيين، ومن الجدير بالذكر أنه تم أيضاً خلال هذه المناقشات التوافق على أن مسودة النص الروسي تعكس أحكام

<sup>12</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه.

<sup>13</sup> "تدابير للقضاء على الإرهاب الدولي"، قرار الجمعية العامة 52/165، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/52/653 (15 ديسمبر/كانون الأول 1997). انظر أيضاً قرار الجمعية العامة 49/60، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/RES/49/60 (9 ديسمبر/كانون الأول 1994)، والتي بموجبها اعتمدت الجمعية العامة إعلان تدابير القضاء على الإرهاب الدولي؛ قرار الجمعية العامة 51/210، صفحة 9، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/51/210 (17 ديسمبر/كانون الأول 1996)؛ قرار الجمعية العامة 56/88، صفحة 16، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/56/88 (24 يناير/كانون الثاني 2002).

<sup>14</sup> "تدابير القضاء على الإرهاب الدولي: تقرير الفريق العامل"، وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة A/C.6/53/L.4 (الجلسة 53 (22 أكتوبر 1998)، في 2.

<sup>15</sup> وثيقة الأمم المتحدة L.3/AC.252/A (17 ديسمبر/كانون الأول 1996).

<sup>16</sup> انظر مشروع نص اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي المقدم من الاتحاد الروسي، وثيقة الأمم المتحدة A/AC.252/L.3 (الجلسة 1 والتصحيح 1 والتصحيح 2 في "تقرير اللجنة المخصصة المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة 51/210 المؤرخ 17 ديسمبر/كانون الأول 1996"، الدورة الثالثة والخمسون للجمعية العامة للأمم المتحدة (المالحق رقم 37) (A/53/37) (23 يوليو 1998)، المرفق الأول (يشار إليه فيما يلي بمشروع النص الروسي).

<sup>17</sup> كما ورد في التقارير الخاصة، كان الدافع وراء مبادرة روسيا في تقديم المسودة هو التقارير التي تفيد بأن حوالي 100 من أجهزتها النووية المحمولة التي تم تطويرها خلال سنوات الحرب الباردة كانت مفقودة، ومن المحتمل أن تكون عرضةً للسرقة من قبل الجماعات الإرهابية؛ انظر بشكل عام، م. بون وإ. وير، تأمين القنبلة: برنامج عمل (2004)؛ المجلس القومي للبحوث (لجنة توطن براغ منع تسرب البلوتونيوم واليورانيوم عالي التخصيب من المنشآت الروسية، مكتب وسط أوروبا وآسيا)، تعزيز الأمن النووي طويل الأجل: حماية المواد التي يمكن استخدامها في الأسلحة في روسيا: التنمية والأمن والتعاون (2005)؛ المجلس القومي للبحوث (لجنة الأمن الدولي ومراقبة الأسلحة)، مراقبة الأسلحة النووية والمواد المتفجرة النووية: تقييم للطرق والقدرات (2005)، يتعلق التهديد هنا باحتمال استخدام "قنابل ذرية في حقيبة السفر"، التي لا يزيد وزنها عن 30 كغ ويمكن أن تسفر عن انفجار يتراوح بين 0.5 و 2 كيلوطن؛ انظر ن. سوكوف، "قنابل نووية في حقائب سفر: أمتعة مفقودة باستمرار"، ورقة بحثية لمركز دراسات عدم الانتشار، معهد مونيتري للدراسات الدولية، 13 فبراير/شباط 2004، مقتبس في أليسون، الحاشية 7 أعلاه، في 49.

<sup>18</sup> اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، 3 مارس/آذار 1980، TIAS No 11080، 101 UNTS 1456 (يشار إليها فيما يلي باسم اتفاقية المواد النووية).

القانون الجنائي في اتفاقيات أخرى لمكافحة الإرهاب، والتي يمكن تعزيزها إلى حد كبير من خلال دمج الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية الدولية لمنع الهجمات الإرهابية بالقنابل التي تم إبرامها مؤخراً.<sup>19</sup> وقد ثبت أن تنفيذ هذه الاستراتيجية الأخيرة في الواقع يمكن أن يكون نهجاً قابلاً للتطبيق مع تطور نص الاتفاقية على مدى السنوات الخمس القادمة.

وقد قامت اللجنة بعملها كفريق عامل شامل ومضت بالعمل على مرحلتين. خلال المرحلة الأولى، ركز الفريق العامل على التعاريف والجرائم المشمولة في الاتفاقية المقترحة، بهدف توضيح الحاجة إلى مثل هذا الصك، إلى جانب أهدافه ونطاقه الموضوعي. ولهذا الغايات، استعرض الفريق المادة 1 من مسودة النص الروسي، والتي تضمنت تعريفات للمصطلحات المختارة المستخدمة في النص. وخلال المرحلة الثانية، تعامل الفريق العامل مع مراجعة وتقييم الأحكام الموضوعية في النص الروسي، والتي تختلف عن الأحكام الواردة في معاهدات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب ذات الصلة.<sup>20</sup> من هذه العملية، تم تقديم 39 تعديل مكتوب ومقترح منفصل لإعادة صياغة النص في مسودة النص من قبل ما لا يقل عن 19 وفداً من وفود الدول.<sup>21</sup> وللمتابعة، اجتمع الفريق العامل في الفترة من 28 سبتمبر/أيلول إلى 19 أكتوبر/تشرين الأول 1998 في 13 جلسة للنظر في وثيقتين، تضمنت أولهما مشروع النص الذي قدمه الاتحاد الروسي، فيما كانت الثانية عبارة عن ورقة مناقشة أعدها "أصدقاء الرئيس"<sup>22</sup> ومن هذه المناقشات، التي تضمنت 38 اقتراحاً مكتوباً إضافياً وتعديلات مقترحة معروضة على الفريق العامل، أعد أصدقاء الرئيس ورقة مناقشة جديدة نظر فيها الفريق العامل.<sup>23</sup> واستناداً إلى التعليقات التي أبدتها الوفود على هذه الورقة والاقتراحات المتعلقة بالأحكام غير المدرجة في الورقة،<sup>24</sup> أعد أصدقاء الرئيس لاحقاً مشروع نص اتفاقية منقح. يحتوي هذا النص المنقح على مشروع الاتفاقية النهائي بأكمله، باستثناء مسودة المادة 4. هذا البند آخر إتمام الاتفاقية لمدة أربع سنوات. وقد تركز الاهتمام الرئيسي على الصياغة التي حاولت تحديد مدى قانونية أو عدم جواز استخدام الأسلحة النووية من قبل الدول. وفي أواخر عام 2001، عدل اقتراح قدمته المكسيك هذا البند، والذي أكد أن الاتفاقية "لا تتناول، ولا يمكن تفسيرها على أنها تتناول، بأي شكل من الأشكال، مسألة مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها من قبل الدول."<sup>25</sup> وبمجرد تسوية هذا الخلاف، تم الانتهاء من مشروع الصك.<sup>26</sup>

تمثل الاتفاقية CNT مساهمة مهمة ومرحب بها في الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب وضمان الأمن النووي. ومع ذلك، فإنها لا تحقق طموحات البعض. فقد تم استبعاد بعض المقترحات من نطاق معاهدة CNT من أجل تسهيل اعتمادها بتوافق الآراء. على سبيل المثال، دار نقاش كبير في جلسات التفاوض حول ميزة إعفاء الأنشطة العسكرية والأفراد من الملاحقة القضائية على جرائم مشابهة لتلك المنصوص عليها في الاتفاقية.<sup>27</sup> وفي النهاية، تم الإبقاء على الإعفاءات. واقترحت وفود أخرى إدراج أحكام محددة للحماية من أعمال الإرهاب

<sup>19</sup> الاتفاقية الدولية لمنع الهجمات الإرهابية بالقنابل، 15 ديسمبر/كانون الأول 1997، س. المعاهدة رقم 249 ILM 6-37، 106-6 (يشار إليها فيما يلي بالاتفاقية الدولية لمنع الهجمات الإرهابية بالقنابل).

<sup>20</sup> وعلى وجه الخصوص، اتفاقية المنفجرات البلاستيكية بغرض كشفها، 1 آذار/مارس 1991، معاهدة الولايات المتحدة رقم 359 UNTS 2122-8، 103-8 (يشار إليها فيما يلي باتفاقية المنفجرات البلاستيكية) واتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، الحاشية 21 أعلاه. وقد تركز الاهتمام في مسودة المفاوضات بشكل أساسي على مشروع المواد 2 (طبيعة الجريمة)، 4 (فيما يتعلق بشرعية الدول التي تستخدم الأسلحة النووية)، 5 (تجريم الجرائم المحلية)، 6 (إزالة عوامل التخفيف)، 8 (حماية المواد المشعة بموجب معايير الوكالة الدولية للطاقة الذرية)، 10 (وضع شروط التحقيق في جريمة مزعومة)، 11 (جعل واجب التسليم أو المحاكمة إلزامياً)، 12 (ضمان المعاملة العادلة وحقوق الإنسان للمتهمين)، 13 (تحديد شروط التسليم)، 14 (إلزام الأطراف بالمساعدة والتعاون).

<sup>21</sup> انظر الملحق الثاني، "التعديلات والاقتراحات المكتوبة المقدمة من الوفود"، في "تقرير اللجنة المخصصة المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة 51/210 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة - الدورة 53، ملحق رقم 37، وثيقة الأمم المتحدة A/53/37 (23 يوليو/تموز 1998)، في 14-34، متوفر عبر الرابط: [www.un.org/documents/ga/docs53/plenary/a53-57.htm](http://www.un.org/documents/ga/docs53/plenary/a53-57.htm) (تمت زيارته في 5 مارس/آذار 2007).

<sup>22</sup> أشار "الأصدقاء" إلى مجموعة خاصة تتألف من أعضاء مكتب اللجنة المخصصة التي تم إنشاؤها بموجب قرار الجمعية العامة 51/210 بتاريخ 17 ديسمبر/كانون الأول 1996: انظر وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/53/WG.1/CRP.1.

<sup>23</sup> وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/53/WG.1/CRP.1/Rev.1، المشار إليها في "تدابير القضاء على الإرهاب الدولي: تقرير مجموعة العمل"، وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/53/L.4، الدورة 53، في 2 (22 تشرين الأول/أكتوبر 1998).

<sup>24</sup> وهي المادة 2، الفقرة 4، من المادة 2، والمادة 10، والديباجة. انظر "تدابير القضاء على الإرهاب الدولي: تقرير مجموعة العمل"، وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/53/L.4، الدورة الثالثة والخمسون، في 2 (22 أكتوبر/تشرين الأول 1998)، متوفرة عبر الرابط: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/C.6/53/L.4&Lang=E> (تمت زيارته في 5 مارس/آذار 2007).

<sup>25</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، في المادة (4) (4).

<sup>26</sup> انظر الاقتراح المقدم من المكسيك، وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/56/WG.1/CRP.9، المادة (4) (4)، في وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/56/C.9 (29 أكتوبر/تشرين الأول 2001).

<sup>27</sup> انظر المناقشة في "تدابير القضاء على الإرهاب الدولي: تقرير مجموعة العمل"، وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/53/L.4 (22 أكتوبر/تشرين الأول 1998)، في 50-52.

التي تنطوي على أسلحة نووية أو مواد قد ترتكها جهات فاعلة من الدول.<sup>28</sup> إلا أن نص الاتفاقية النهائية لا يتناول شرعية استخدام الدولة للأسلحة النووية. ومن المهم أن نذكر أيضاً أن الوفود لم تتمكن من تحقيق توافق في الآراء بشأن تعريف الإرهاب، مما ساهم في إطالة أمد المفاوضات أربع سنوات بعد الانتهاء من صياغة النص في عام 2001.<sup>29</sup> وقد ثبت أن وضع تعريف مقبول عالمياً لـ "الإرهاب" على مدى العقود الأربعة الماضية عقبة خطيرة أمام إنشاء نظام عالمي لمكافحة الإرهاب، لأنه، ومن وجهة نظر بعض الحكومات، فإن من يعتبره البعض إرهابياً يراه آخرون مدافعاً عن الحرية.<sup>30</sup> لذا فليس من المستغرب عدم ظهور أي تعريف "للإرهاب" في النسخة النهائية للاتفاقية.

### 3 نظام اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي

يعدّ قانون المعاهدات بمثابة المصدر الرئيسي للقانون الدولي الحديث، إذ توفر المعاهدات والاتفاقيات الأطر القانونية الرئيسية التي تنظم العلاقات الدولية الحديثة. وفي الواقع، تشكل العلاقات الدولية المعاصرة جزءاً من شبكة معقدة من القواعد المتعددة الأطراف القائمة على المعاهدات، وتسعى جاهدة لتوفير طرق وسبل تسهيل قدرة الحكومات على التعامل مع المشاكل الإقليمية والعالمية.

ينطبق ذلك أيضاً على خطر الإرهاب النووي، وقد تم تصميم اتفاقية الإرهاب النووي، التي تجسد أول اتفاقية دولية لمكافحة الإرهاب منذ هجمات 11 سبتمبر/أيلول 2001 على الولايات المتحدة، لتقوية نظام مكافحة الإرهاب المتنامي الذي يشمل الآن 13 اتفاقية متعددة الأطراف برعاية الأمم المتحدة.<sup>31</sup> وتحقيقاً لهذه الغاية، هناك ثلاثة افتراضات أساسية تثبت الاتفاقية: (1) يمكن أن ينتج عن الإرهاب النووي "أخطر العواقب" على البشرية، وأن يشكل بالتالي تهديداً للسلم والأمن الدوليين؛ (2) لا يغطي نص القانون الدولي الحالي بشكل كافٍ الهجمات التي يشنها الإرهابيون على المنشآت النووية أو استخدامهم للأسلحة النووية؛ و(3) التعاون الدولي مطلوب بشكل عاجل لاستنباط واعتماد "تدابير فعالة وعملية" لمنع أعمال الإرهاب النووية ومقاضاة مرتكبيها ومعاقبتهم.<sup>32</sup> وإلى حدٍ مثيرٍ للإعجاب، تم استعارة الهيكل التنظيمي والإطار التنظيمي للاتفاقية، فضلاً عن محتوى العديد من أحكامها، حرفياً تقريباً من اتفاقية الهجمات الإرهابية بالانقلاب. وقد فعل ذلك من قاموا بصياغة الاتفاقية من أجل جعل الاتفاقية متوافقة قانونياً مع سابقاتها، وكذلك لتقليل الاستياء من الأحكام التي تتناول الاختصاص القضائي والتعاون وتبادل المعلومات والتسليم واستثناء الجرائم السياسية والنقل

<sup>28</sup> انظر اقتراح المكسيك، وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/56/WG (2002).

<sup>29</sup> انظر مركز دراسات عدم الانتشار، "مسودة الاتفاقية الدولية لمنع أعمال الإرهاب النووي" (20 سبتمبر/أيلول 2005).

<sup>30</sup> اقترح تقرير للأمين العام للأمم المتحدة، كوفي أنان، صدر لرؤساء الحكومات في سبتمبر/أيلول 2005، تعريفاً للإرهاب يرى أنه "أي عمل ... يهدف إلى التسبب في الموت أو إلحاق الأذى الجسدي الخطير بالمدينين أو غير المقاتلين. يهدف تهريب السكان أو إجبار حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عنه". انظر عنان، "بحرية أكبر: نحو تحقيق الأمن وحقوق الإنسان والتنمية للجميع: تقرير الأمين العام، وثيقة الأمم المتحدة A/59/2005 (21 مارس/أذار 2005)، في 26

<sup>31</sup> بالإضافة إلى اتفاقية الإرهاب النووي، تشمل اتفاقيات الأمم المتحدة الأخرى المتعلقة بالإرهاب ما يلي: الاتفاقية الدولية لمنع تمويل الإرهاب، 9 ديسمبر/كانون الأول 1999، معاهدة س. وثيقة رقم 49-106، قرار الجمعية العامة 54/109، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 54، تكميلي رقم 49، وثيقة الأمم المتحدة A/54/49 (يشار إليها فيما يلي باتفاقية تمويل الإرهاب)؛ اتفاقية الهجمات الإرهابية بالانقلاب، الحاشية 21 أعلاه؛ اتفاقية المتفجرات البلاستيكية، الحاشية 22 أعلاه؛ البروتوكول الخاص بقمع الأعمال غير المشروعة الموجبة ضد سلامة المصنات الثابتة القائمة على الجرف القاري، 10 مارس/أذار 1988، ILM 685، اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجبة ضد سلامة الملاح البحرية، 10 مارس/أذار 1988، معاهدة س. وثيقة رقم 101-1، ILM 668، 27؛ البروتوكول الخاص بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي (ملحق لاتفاقية مونتريال)، 24 فبراير/شباط 1988، معاهدة س. وثيقة رقم 100-19، 474 UNTS 1589؛ اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، 3 مارس/أذار 1980، المعاهدات والقوانين الدولية الأخرى TIAS رقم 11080، 101 UNTS 1456 (يشار إليها فيما يلي باتفاقية المواد النووية)؛ الاتفاقية الدولية لمناهضة احتجاز الرهائن، 17 ديسمبر/كانون الأول 1979، TIAS رقم 11081، 205 UNTS 1316؛ اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بين فهم الموظفين الدبلوماسيين، والمعاقبة عليها، 14 كانون الأول/ديسمبر 1973، 28 UST 1975، 167 UNTS 1035؛ اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجبة ضد سلامة الطيران المدني، 23 سبتمبر/أيلول 1971، 24 UST 546565، 178 UNTS 974 (26 يناير/كانون الثاني 1973)؛ اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، 16 ديسمبر/كانون الأول 1970، 22 UST 1641، 105 UNTS 860 (يشار إليها فيما يلي باتفاقية لاهاي)؛ الاتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات، 14 سبتمبر/أيلول 1963، 20 UST 2941، 219 UNTS 704 (يشار إليها فيما يلي باتفاقية طوكيو).

<sup>32</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، الدباجة.

الدولي للأشخاص المتهمين، والسيادة الإقليمية للدولة المحتجزة، وتسوية المنازعات، والبيانات التي تحتوي على البنود الختامية لدخول الاتفاقية حيز التنفيذ.

## (أ) تعريف الجريمة

كان التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها الشغل الشاغل للحكومات لأكثر من 60 عاماً. أصبحت الحرب الباردة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي مطرقة باستراتيجية الردع النووي، التي هيمنت على العلاقات الأمريكية-السوفيتية من أواخر الأربعينيات حتى عام 1989، عندما انهار الاتحاد السوفيتي وانتهت الحرب الباردة.<sup>33</sup> ومنذ ذلك الحين، كان يُعتقد أن التهديدات الرئيسية للغرب التي تشكلها الأسلحة النووية تأتي من الدول المارقة - كوريا الشمالية وإيران على وجه الخصوص. كان الاستخدام المحتمل للأجهزة النووية من قبل الجماعات الإرهابية مصدر قلق، ولكن تم اعتباره سيناريو محتملاً أكثر من كونه احتمالاً حقيقياً. لكن هجمات طائرات 11 سبتمبر من قبل القاعدة ضد مركز التجارة العالمي ومبنى البنتاغون حولت على الفور هذه التصورات بخصوص هذا الوضع المحتمل إلى احتمال واقعي. ورأى القادة الحكوميون أن هذا التطور خطير للغاية لدرجة أنه يستحق النص في القانون الدولي على أنه جريمة جنائية خاصة يرتكبها أفراد. وقد تم التفاوض بشأن الاتفاقية لتحقيق هذه الغاية.

من الإنجازات الرئيسية التي حققتها الاتفاقية تعريف الإرهاب النووي كجريمة جديدة بموجب القانون الدولي. وعلى النحو المنصوص عليه في المادة 2 من الاتفاقية، فإن الشخص الذي يمتلك "بشكل غير قانوني وعن عمد" مواد أو أجهزة مشعة ومهدف عمداً إلى التسبب في الوفاة أو الإصابة الجسدية أو "إلحاق ضرر كبير بالملكات أو البيئة" يرتكب جريمة جنائية دولية.<sup>34</sup> تُرتكب جريمة أيضاً إذا قام شخص ما بتهديد أو إتلاف منشأة نووية، مثل احتمال إطلاق المواد المشعة أو إطلاقها فعلاً بقصد التسبب في إصابة أو وفاة أو ضرر جسيم للممتلكات أو البيئة، أو إذا كان هذا الشخص يهدد أو يحاول باستخدام القوة "المطالبة بشكل غير قانوني" بأي مواد مشعة أو جهاز نووي أو منشأة نووية.<sup>35</sup> الشخص الذي يشارك كمشرك أو "ينظم أو يوجه الآخرين" لارتكاب جريمة يُفسر بالمثل على أنه مجرم.<sup>36</sup> بعبارة موجزة، يرتكب الشخص فعل إرهابي نووي غير قانوني إذا حصل على مواد نووية بشكل غير قانوني، أو ألحق أضراراً بمنشأة نووية، أو شارك في التخطيط لمثل هذه الأفعال أو تنفيذها.<sup>37</sup>

## (ب) حقوق وواجبات الأطراف

<sup>33</sup> بعد حصول الاتحاد السوفيتي على الأسلحة الذرية في عام 1949، تبنت الولايات المتحدة عقيدة استراتيجية من خلال الانتقام البائل. تهدف هذه الاستراتيجية الأمريكية إلى كبح استخدام السوفييت للأسلحة النووية من خلال التهديد بالانتقام الساحق بالأسلحة النووية المجهزة على الصواريخ الباليستية العابرة للقارات، والتي من شأنها إحداث أضرار غير مقبولة على المجتمع السوفييتي. تحولت العقيدة الاستراتيجية للولايات المتحدة في الستينيات إلى استراتيجية التدمير المتبادل المؤكد (MAD)، والتي سعت إلى إقناع كلا الجانبين بأن تكاليف تبادل الصواريخ الباليستية العابرة للقارات ذات الرؤوس النووية فرضت تكاليف باهظة على بلدانهم. دفع هذا الاعتقاد باستراتيجية MAD كلا الجانبين إلى الامتناع عن إشعال نزاع قد يؤدي إلى هجوم نووي مباشر ضد الآخر. والأدبيات حول هذا التاريخ للمنافسة الاستراتيجية بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي وافرة؛ انظر، على سبيل المثال، ب. برودي، الحرب والسياسة (1973)؛ ن. براون، الحرب النووية: المأزق الاستراتيجي الوشيك (1965)؛ ه. كان، حول الحرب النووية الحرارية (1960)؛ ت. س. شيلينج، استراتيجية الصراع (1960)؛ وأ. هولستير، التوازن الدقيق للربح (1958).

<sup>34</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 2.

<sup>35</sup> المرجع نفسه. المواد 2 (1) و (2) و (3).

<sup>36</sup> المرجع نفسه. المادة 2 (4).

<sup>37</sup> لغة هذا الحكم جديدة لأنها تتعلق بجريمة جديدة في القانون الدولي. إلا أن شكله وصياغته تتوافق بشكل وثيق مع المادة 2 من اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، الحاشية



فيما يتعلق بالنطاق القضائي، تخضع الاتفاقية لمبدأ سيادة الدولة والولاية القضائية الإقليمية في ظل ظروف محددة. أي أن الاتفاقية لا تنطبق في الحالات التي يتم فيها ارتكاب جريمة داخل الدولة، من قبل رعايا تلك الدولة على الأرجح، الذين يتم القبض عليهم داخل أراضي تلك الدولة.<sup>38</sup> تُترك سلطة القبض على المجرمين المزعومين ومقاضاتهم ومحاكمتهم لحكومة تلك الدولة المعنية، ليطم تنفيذها بموجب قانونها المحلي.

ومن تلك السلطة الصريحة تنشأ حقوق وواجبات معينة للدول الأطراف الأخرى. تذهب هذه الاتفاقية إلى أبعد من العديد من الاتفاقيات الدولية الحديثة في هذا الصدد، لأنها تشير بوضوح في المادة 4 إلى أن الدول الأطراف ملزمة بقانون الأمم المتحدة والقانون الدولي بشكل عام. وفي الوقت ذاته، تُظهر الاتفاقية إجماعاً عن المساس بالحقوق أو الالتزامات أو المسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي، بما في ذلك مبادئ القانون الإنساني.<sup>39</sup> يوضح هذا البند أن استخدام القوة أثناء النزاع المسلح يجب أن يظل محكوماً بقوانين النزاع المسلح وأن أنشطة القوات العسكرية لدولة ما تبقى تحت الولاية القضائية لتلك الدولة، وليس الاتفاقية. ويقع ارتكاب جريمة الإرهاب النووي خارج نطاق القوانين المتعلقة باستخدام القوة أثناء النزاع المسلح الدولي. وبهذه الطريقة، فإن نطاق الولاية القضائية للاتفاقية يتجنب التعدي على نظام القانون الإنساني الدولي الذي يحكم أنشطة القوات العسكرية أثناء النزاع المسلح. وبالمثل، لا تحاول هذه الاتفاقية معالجة القضايا المتعلقة بشرعية الدول التي تستخدم الأسلحة النووية أو تهدد باستخدامها في علاقاتها مع الدول الأخرى. وقضية ما إذا كان استخدام الدولة للأسلحة النووية قد يكون قانونياً أو غير مسموح به، تم تجاوزها عمداً دون أن يتناولها هذا الصك.

ومع ذلك، تفرض الاتفاقية على الأطراف تعديل قوانينها الوطنية لتجريم الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 من الاتفاقية، وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنها تحدد أيضاً عقوبات تعكس خطورة هذه الجرائم.<sup>40</sup> ومن مزايا الاتفاقية كذلك توجيهها بأن الأطراف يجب أن تتخذ تدابير لضمان أن "الأعمال الإجرامية في نطاق هذه الاتفاقية، لا سيما عندما يكون المقصود منها أو تكون معدة لإثارة حالة من الرعب بين عامة الناس أو في مجموعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، لا يمكن تبريرها تحت أي ظرف من الظروف باعتبارها ذات طبيعة سياسية أو فلسفية أو إيديولوجية أو عرقية أو إثنية أو دينية أو ما شابه ذلك، ويعاقب عليها بعقوبات تتفق مع طبيعتها الخطيرة".<sup>41</sup>

<sup>38</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 3. هذا الحكم هو نسخة طبق الأصل حرفية تقريباً من المادة 3 من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالفتناب. تجسد المادة 3 مبدأ الولاية القضائية الإقليمية، حيث يتم تحديد الولاية القضائية وفقاً لموقع الفعل. بمعنى، يحق للدولة ممارسة حقوقها الحصرية على الأفعال التي يقوم بها الأشخاص داخل أراضيها. وهناك نوع آخر، وهو نظرية "التنازل" عن الإقليمية، التي تعترف باختصاص الدولة في الأعمال الإجرامية التي تُرتكب على متن سفنها وطائراتها. تفترض هذه الفكرة أن جميع السفن الجوية والبحرية العاملة للأجسام هي أجزاء منفصلة من أراضي الدولة. وأي ضرر لسفنها يعتبر جريمة ضد الدولة نفسها. وبالتالي، فإن المسؤولية الجنائية عن الأعمال الإرهابية التي ترتكب ضد هذه السفن في أي مكان في العالم تقع على عاتقها. ومن بين مبادئ الاختصاص القضائي لتسليم المجرمين، يظل مبدأ الإقليم هو المبدأ الأكثر قبولاً والأكثر تطبيقاً من الناحية التقليدية. انظر النص أعلاه في الملاحظات 37-42. انظر أيضاً إعادة الصياغة (الثالثة) لقانون العلاقات الخارجية للولايات المتحدة (1987)، القسم (c) 402(1). تم تأكيد هذه النظرية في اتفاقية طوكيو لعام 1963 من خلال تجديدها لـ "قانون مبدأ العلم" الذي يحدد اختصاص الولاية التي تم فيها التسجيل لممارسة الولاية القضائية على الجرائم والأفعال المرتكبة على متن طائراتها: اتفاقية طوكيو لعام 1963، الحاشية 31 أعلاه، المادة 3. انظر أيضاً بلاكسلي، "تسليم المجرمين في الولايات المتحدة في الجرائم المرتكبة خارج الحدود الإقليمية"، 1109 (1982) *Crim L & Criminology*، 29، في 1118-1119، 1123.

<sup>39</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 4. تنص المادة 4 من الاتفاقية بالكامل على ما يلي: "1- ليس في هذه الاتفاقية ما يؤثر على الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي، ولا سيما أغراض ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الإنساني الدولي.

2- أنشطة القوات المسلحة أثناء نزاع مسلح، حسب فهم هذه المصطلحات بموجب القانون الإنساني الدولي، والتي يحكمها هذا القانون، لا تخضع لهذه الاتفاقية، والأنشطة التي تقوم بها القوات العسكرية لدولة ما ضمن ممارسة واجباتها الرسمية، بقدر ما تحكمها قواعد أخرى من القانون الدولي، لا تخضع لهذه الاتفاقية. 3- لا يجوز تفسير أحكام الفقرة 2 من هذه المادة على أنها تتغاضى عن الأفعال غير المشروعة أو تجعلها قانونية أو تمنع الملاحقة القضائية بموجب قوانين أخرى. 4- لا تتناول هذه الاتفاقية ولا يمكن تفسيرها على أنها تتناول، بأي شكل من الأشكال، مسألة مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها من قبل الدول".

<sup>40</sup> المرجع نفسه. المادة 5. هذا الحكم يتوافق حرفياً مع المادة 4 من اتفاقية الهجمات الإرهابية بالفتناب، الملاحظة 4 أعلاه.

<sup>41</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 6. يتوافق هذا الحكم حرفياً مع المادة 5 من اتفاقية الهجمات الإرهابية بالفتناب، الحاشية 21 أعلاه.

يهدف هذا الحكم إلى منع أي مجرم متهم من الهرب من الملاحقة القضائية عن طريق التذرع بالأساس الجنائي لكون الجريمة المزعومة "جريمة سياسية"، مما سيقوض بالتالي احتمالات التسليم إلى الدولة الطالبة.<sup>42</sup>

ولكي تحقق الصكوك الدولية أغراضها، يجب أن يكون هناك تعاونٌ واسعٌ وقوي بين جميع الحكومات الأطراف في الاتفاقية، إذ أن التعاون والتعاقد أساسيان لتحويل الاتفاقية من التعهدات الورقية إلى التزامات سياسية فعلية. إنها مكونات حيوية تعتمد عليها أي اتفاقية لأي احتمالات للنجاح.

وتتمثل إحدى نقاط القوة الجديدة والبارزة في الاتفاقية في الطريقة التي توضح بها الطرق والوسائل التي ينبغي للدول الأطراف أن تتعاون من خلالها في تصميم وتنفيذ استراتيجيات مكافحة الإرهاب. وتفرض الاتفاقية على الحكومات أن تتخذ "جميع الإجراءات العملية" لإحباط وردع الاستعدادات الإرهابية داخل أراضيها التي قد تُستخدم لارتكاب جرائم داخل دولها أو خارجها.<sup>43</sup> وقد تشمل هذه التدابير حظر الأنشطة التي يقوم بها الأشخاص والجماعات والمنظمات التي "تشجع، أو تحرض، أو تنظم، أو تقدم عن علم، أو تقدم عن عمد المساعدة التقنية أو المعلومات أو تشارك في ارتكاب تلك الجرائم".<sup>44</sup>

إن الطريقة والفعالية التي يخدم بها مجتمع الاستخبارات سياسات الدول الأطراف ومصالحها الأمنية حاسمة الأهمية لعمل الاتفاقية. ومن الواضح، على الرغم من ذلك، أن المعلومات الاستخباراتية حول أعضاء الجماعات الإرهابية، وهجماتهم المخطط لها، والأسلحة التي يمتلكونها، ومكان وجودهم، تعتبر حيوية للتحريض على اتخاذ إجراءات استباقية أو وقائية ضد أعمال الإرهاب النووي المحتملة. وبالمثل، فإن مثل هذه المعلومات ضرورية للأطراف لملاحقة الجناة المزعومين وتنفيذ ترتيبات تسليم المجرمين. ونتيجة لذلك، تدعو الاتفاقية إلى تبادل معلومات "دقيقة وتم التحقق منها"، لا سيما مع الحكومات الأخرى التي تسعى إلى بسط ولايتها القضائية على الجاني المزعوم من خلال إجراءات تسليم المجرمين.<sup>45</sup> ويهدف تبادل المعلومات بين الحكومات الأطراف أيضاً إلى الكشف عن الجرائم ومنعها وقمعها والتحقيق فيها، ورفع دعاوى جنائية ضد الجناة المزعومين، وإخطار المنظمات الدولية بالجرائم التي قد تُرتكب.<sup>46</sup>

إن تأمين المعلومات المصنفة على أنها سرية أمرٌ بالغ الأهمية للأمن القومي. وفي اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي، يحافظ شرط السرية على سيادة الدول الأطراف، لأنه يسمح للحكومات بحماية سرية المعلومات الواردة من دولة طرف أخرى أو من خلال المشاركة في الأنشطة التي تتم بموجب الاتفاقية، وفقاً لقوانينها الوطنية.<sup>47</sup> ولا تُجبر الاتفاقية الحكومات على إفشاء معلومات "لا يُسمح لها بإبلاغها وفقاً لقانونها الوطني أو التي من شأنها أن تعرض أمن الدولة المعنية أو الحماية المادية للمواد النووية للخطر".<sup>48</sup> وعلى نفس المنوال، تتولى الاتفاقية وظيفة الرادع. وفي سعيها لتثبيط ارتكاب الجرائم، تعلن الاتفاقية أنه يجب على الأطراف "بذل كل جهد ممكن لضمان حماية المواد المشعة، مع مراعاة التوصيات والوظائف ذات الصلة التي تقدمها الوكالة الدولية للطاقة الذرية".<sup>49</sup>

الولاية القضائية أمرٌ بالغ الأهمية كعنصر قانوني لترسيخ حقوق الدول على أي جاني مزعوم. ولكي تحدث الإجراءات التي تتخذها الحكومة بشكل قانوني، يجب على الدولة أن تنشئ ولاية قضائية قانونية على كلي من الجريمة الجنائية ومرتكب الجريمة المتهم. يحد القانون الدولي من الولاية القضائية للدولة لتطبيق قوانينها خارج إقليمها. تقليدياً، لا يجوز لدولة ما مقاضاة مجرم تم ضبطه خارج

<sup>42</sup> ترفض المادة 15 من الاتفاقية صراحة إمكانية تطبيق الاستثناء على الجرائم السياسية في قضايا الإرهاب النووي. انظر النص في الملاحظة 70 أدناه.

<sup>43</sup> المرجع نفسه، المادة 7(1)(a).

<sup>44</sup> المرجع نفسه.

<sup>45</sup> المرجع نفسه، المادة 7(1)(b).

<sup>46</sup> المرجع نفسه.

<sup>47</sup> المرجع نفسه، المادة 7(2).

<sup>48</sup> المرجع نفسه، المادة 7(3). المادة 7(3) فريدة من نوعها في اتفاقية الإرهاب النووي، والتي تؤكد الجسامة والقلق من أن الحكومات تشارك في الحاجة إلى جمع وتبادل المعلومات الاستخباراتية لمنع ومكافحة الاستعدادات لارتكاب الإرهاب النووي، وكذلك لمعاقبة الجناة المزعومين.

<sup>49</sup> المرجع نفسه، المادة 8. هذا البند هو أيضاً فريد من نوعه في اتفاقية الإرهاب النووي.

حدودها ما لم يكن لديها ولاية قضائية قانونية على الفعل المرتكب. وبالمثل، لكي تمارس الحكومة حقوقها وواجباتها بموجب القانون الدولي، يجب أن تضمن الولاية القضائية القانونية من قبل تلك الدولة على الإجراءات التي تتخذها دولة أخرى أو مرتكب جريمة فردية. ولذلك، يجب أن تكون الولاية القضائية للإلزام موجودة قبل الولاية القضائية للفصل والتنفيذ والعقاب.<sup>50</sup>

تدعم ثلاثة من مبادئ الولاية القضائية على وجه التحديد النظرية القانونية للولاية القضائية خارج الإقليم اللازمة لتسليم المجرمين الإرهابيين المرتكبين لجرائم مرتبطة بالمواد النووية. وحسب ترتيب الأولويات القانونية العملية، فهذه المبادئ هي مبدأ العالمية،<sup>51</sup> ومبدأ الحماية،<sup>52</sup> ومبدأ الشخصية السلبية.<sup>53</sup> يحظى مبدأ الولاية القضائية العالمية بمكانة خاصة، لأنه يؤكد أن بعض أعمال الإرهاب هي جرائم ضد الإنسانية، وعلى هذا النحو، يسمح لأي دولة باعتقال أو محاكمة أو تسليم المجرمين المتهمين نيابةً عن المجتمع الدولي. إن الأمم المتحدة، من خلال تدوين مثل هذه الأعمال الإرهابية كجرائم دولية من خلال اتفاقيات متعددة الأطراف بارزة، تجعل هذه الجرائم جرائم دولية بشكلٍ فعال وتنشط تطبيق مبدأ العالمية على جميع الدول الأطراف. وتُعتبر أعمال الإرهاب النووي جريمةً من هذا النوع.<sup>54</sup>

وإذا نظرنا أكثر إلى مفهوم الأمن القومي، فإن مبدأ الحماية يبرر حق الدولة في معاقبة الجناة على الجرائم التي تعتبر ضارةً بأمن الدولة أو مصالحها الحيوية. يوفر هذا المفهوم للولاية القضائية على أساس ما يعتبر تهديداً للأمن القومي أو السلامة أو السيادة من خلال الجرائم التي تتجاوز الحدود الإقليمية.<sup>55</sup> ونظراً لأن أعمال الإرهاب النووي تهدف إلى التأثير على السياسة الخارجية للدول، فإن المصالح الحيوية لتلك الدول ستتأثر بشدة. فإذا ما تم تفجير جهازٍ نووي في منطقة حضرية مثلاً، فإنه سيقتل عشرات الآلاف من الأشخاص ولن يعود المجتمع المدني في تلك الدولة كما كان أبداً. تمديد الولاية الوقائية، لذلك، سيكون من القانوني توسعة الولاية القضائية لتشمل مرتكب الإرهاب النووي المحتمل لأغراض تسليم المجرمين.

<sup>50</sup> يتطلب الحصول على ولاية قضائية خارج الإقليم لممارسة حقوق الدولة عملية من خطوتين أولاً، يجب تحديدها ما إذا كان القانون المحلي للدولة يتعلق بهذا الفعل، أي ما إذا كانت هناك أسباب لممارسة الولاية القضائية الوطنية. ثانياً، يجب التأكد مما إذا كان يجوز للدولة ذات سيادة أن تنظر مثل هذا السلوك خارج إقليمها بموجب القواعد القانونية الدولية. وبالنسبة لهذا المعيار الثاني، يمكن للحكومات تطبيق أي من الترتيبات النظرية الخمسة للقانون الدولي لممارسة الولاية القضائية للإقليمية: (1) مبدأ الإقليم: (2) مبدأ الجنسية: (3) مبدأ الحماية: (4) مبدأ الشخصية السلبية؛ و (5) مبدأ العالمية. لتسهيل فرص الإنفاذ الأوسع، تم دمج مبادئ الولايات القضائية هذه، بدرجات متفاوتة، في البنود الخاصة لاتفاقيات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك اتفاقية مكافحة الإرهاب الدولي.

<sup>51</sup> يقر مبدأ الولاية القضائية العالمية بأن بعض الأفعال شائنة ومدانة على نطاق واسع لدرجة أنه يجوز لأي دولة مقاضاة الجاني بمجرد الحصول على الحجز القضائي. إن مثل هذه الجرائم ذات فائدة عالمية للدول ويعتبر مرتكبها أعداء للبشرية جمعاء. أي أنه بما أن الأعمال الإرهابية معترف بها عالمياً كجرائم دولية، يجوز لأي حكومة أن توسع نطاق ولايتها القضائية ليشمل الإرهابيين بموجب المبدأ العالمي على أساس أنهم أعداء للبشرية جمعاء: Blakesley, 'Jurisdictional Issues and Conflicts of Jurisdiction', في M.C. (1988) *Legal Responses to International Terrorism; US Procedural Aspects* (ed.), Bassiouni، في 142-153.

<sup>52</sup> يتعلق مبدأ الحماية بالأفعال التي تعتبر مضرة بمصالح الدولة الأمنية في الخارج. وبموجب مبدأ الحماية، يجوز للدولة ممارسة اختصاصها القضائي على بعض الأعمال التي تحدث خارج أراضيها، عندما تهدد هذه الأعمال أمن الدولة أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي، وعلاوةً على ذلك، يسمح مبدأ الحماية للحكومات بمقاضاة مواطني الدول الأخرى فيما يخص سلوكهم خارج الدولة التي تعرضت للإساءة: *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*، الحاشية 38 أعلاه، القسم. f. 402 (يشار إليها فيما يلي بإعادة الصياغة الثالثة).

<sup>53</sup> يمنح مبدأ الشخصية السلبية للدولة ولاية قضائية خارج إقليمها على الجرائم المرتكبة ضد مواطنيها، بغض النظر عن مكان ارتكاب الجريمة. وتعمد الولاية القضائية على جنسية ضحية الجريمة. لا يُستخدم مبدأ الشخصية السلبية على نطاق واسع، ويرجع ذلك أساساً إلى أنه مثير للجدل وغالباً ما يتعارض مع المبدأ الإقليمي. الشخصية السلبية تعني ضمناً أن يحمل الناس حماية قانون دولتهم معهم خارج نطاق الولاية القضائية الإقليمية للدولة. وهذا التأكيد يتحدى الفرضية الأساسية للولاية السيادة للدولة على أراضيها، والتي من شأنها أن تقوض المبدأ الأساسي للسيادة الإقليمية: انظر المرجع نفسه، القسم. g. 402.

<sup>54</sup> وبموجب مبدأ الولاية القضائية العالمية، يمكن القبض على المتهم بالإرهاب النووي ومحاكمته من قبل أي دولة دون التقيد بجنسية المتهم أو مكان الجريمة. ودون إثبات أي صلة بين الجاني المتهم والدولة المضطربة باللاحقة القانونية. كل ما هو مطلوب هو أن تعتبر جريمة الإرهاب النووي مدانة عالمياً: المرجع نفسه، القسم 404. انظر أيضاً دونوفان وروبرنس، "الاعتراف الناشئ بالولاية القضائية المدنية العالمية"، 100 *المجلة الأمريكية للقانون الدولي* (2006) 142: م. ش. بسونوي، "الولاية القضائية العالمية للجرائم الدولية: وجهات نظر تاريخية وممارسات معاصرة"، 81 *Virginia J Int'l L* (2001) 42 وجوزير، "الإفلات من الاعتقال: ما للولاية القضائية العالمية وما عليها فيما يتعلق بتقديم مجرمي الحرب للمساءلة"، 153 *Law & Contemporary Problems* (1996) 59، في 159-160.

<sup>55</sup> إعادة الصياغة الثالثة، الحاشية 38 أعلاه، القسم. cmt f. 402 (3).

المبدأ الثالث الذي يمكن أن يقوم على أساسه تسليم مرتكب مزعوم للإرهاب النووي – وهو مبدأ الشخصية السلبية - يقدم أساساً أكثر جدليةً يمكن بناءً عليه تعيين الولاية القضائية للدولة. تسمح وجهة النظر هذه بتوسيع نطاق الولاية القضائية لتسليم المجرمين ليشمل الأشخاص الذين يتعرضون للخطر مواطني الدولة المعنية التي تسعى إلى الحصول على الولاية القضائية.<sup>56</sup> وعلى الرغم من أن مبدأ الشخصية السلبية لا يزال مثيراً للجدل، إلا أنه ينطبق كمبدأ قضائي على الإرهاب والهجمات المنظمة الأخرى ضد مواطني الدولة بسبب جنسيتهم.<sup>57</sup> ويبدو من المعقول، إذا تم استخدامه بالاقتران مع مبادئ فقهية أخرى، أن تطبيق مبدأ الشخصية السلبية لتعزيز المطالبات بالولاية القضائية خارج الإقليم يمكن أن يسهل تسليم المجرمين من أجل مكافحة أعمال الإرهاب النووي.

ليس من المستغرب أن تكون الولاية القضائية على الجرائم مصدر قلقٍ بارز بالنسبة للاتفاقية. فالتفاقية مكافحة الإرهاب تعتمد على صكوك مكافحة الإرهاب السابقة لترسيخ الإقليمية باعتبارها الشكل الرئيسي للولاية القضائية على جرائم الإرهاب النووي المرتكبة داخل دولة طرف أو على متن السفن التي ترافق علم تلك الدولة.<sup>58</sup> وبالإضافة إلى ذلك، تسمح الاتفاقية بالتأكيد على الجنسية كأساس للولاية القضائية إذا تم ارتكاب جريمة من قبل أشخاص عديمي الجنسية داخل تلك الدولة، أو ضد مواطني تلك الدولة، أو ضد منشأة حكومية أو مبنى دبلوماسي لتلك الدولة في الخارج، أو على متن طائرة تشغلها تلك الدولة.<sup>59</sup> ويجوز للدول الأطراف أيضاً اتخاذ مثل هذه التدابير التي قد تكون ضرورية "لتأكيد الولاية القضائية على الجاني المزعوم الذي تم القبض عليه في أراضيها، في حالة اختيار الحكومة عدم تسليم الشخص إلى الدولة التي حدثت فيها الجريمة بالفعل".<sup>60</sup>

<sup>56</sup> المرجع نفسه. القسم 402, cmt g.

<sup>57</sup> وكما توضح إعادة الصياغة الثالثة، فإن مبدأ الشخصية السلبية "لم يتم قبوله من أجل الجرائم في العادة، ولكن يتم قبوله بشكل متزايد على أنه ينطبق على الإرهابيين والهجمات المنظمة الأخرى على مواطني الدولة بسبب جنسيتهم، أو على حالات اغتيال الممثلين الدبلوماسيين للدولة ما أو مسؤولين آخرين". المرجع نفسه، القسم 402 cmt g.

<sup>58</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 9 (1). هذا الحكم يعكس مبدأ الولاية الإقليمية. انظر الحاشية 37 أعلاه. المادة 9 بأكملها تنص على ما يلي:

"1. تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لتأكيد سريان ولايتها القضائية على الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 في الحالات التالية:

أ. عندما تُرتكب الجريمة في إقليم تلك الدولة؛ أو

ب. عندما تُرتكب الجريمة على متن سفينة ترافق علم الدولة أو طائرة مسجلة بموجب قوانين تلك الدولة في وقت ارتكاب الجريمة؛ أو

ج. عندما تُرتكب الجريمة من قبل أحد رعايا تلك الدولة.

2. يجوز لأي دولة طرف أيضاً أن تفرض ولايتها القضائية على أي جريمة من هذا القبيل في الحالات التالية:

أ. عندما تُرتكب الجريمة ضد أحد رعايا تلك الدولة؛ أو

ب. عندما تُرتكب الجريمة ضد منشأة حكومية أو مملوكة لتلك الدولة بالخارج، بما في ذلك السفارات أو المباني الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى لتلك الدولة؛ أو

ج. عندما يرتكب الجريمة شخص عديم الجنسية محل إقامته المعتاد في إقليم تلك الدولة؛ أو

د. عندما تُرتكب الجريمة في محاولة لإجبار تلك الدولة على القيام بأي عمل أو الامتناع عنه؛ أو

هـ. عندما تُرتكب الجريمة على متن طائرة تُشغلها حكومة تلك الدولة.

3. عند التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها، تُخطر كل دولة طرف الأمين العام للأمم المتحدة بالولاية القضائية التي أنشأتها بموجب قانونها الوطني وفقاً للفقرة 2 من هذه المادة. وفي حالة حدوث أي تغيير، تُخطر الدولة الطرف المعنية الأمين العام على الفور.

4. تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لتأكيد سريان ولايتها القضائية على الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 في الحالات التي يكون فيها الجاني المزعوم موجوداً في إقليمها ولا تقوم بتسليم ذلك الشخص إلى أي من الدول الأطراف التي أنشأت ولايتها القضائية وفقاً للفقرة 1 أو 2 من هذه المادة.

5. لا تستبعد هذه الاتفاقية ممارسة أي اختصاص جنائي تقرره دولة طرف وفقاً لقانونها الوطني.

<sup>59</sup> المرجع نفسه. المادة 9 (2). يسمح مبدأ الجنسية، المقبول عموماً، للدولة بفرض قوانين ملزمة لمواطنيها، بغض النظر عن موقع المواطن أو مكان حدوث الجريمة. ويوسع مبدأ الجنسية ولاية الدولة لتشمل الأعمال التي يفعلها مواطنوها خارج حدودها الإقليمية. لا يُتوقع من الحكومة حماية مواطنيها عندما يكونون في الخارج فحسب، بل يجوز لها أيضاً أن تعاقب مواطنيها على السلوك الإجرامي بغض النظر عن مكان حدوثه؛ إعادة الصياغة الثالثة، الحاشية 38 أعلاه، القسم 402.

<sup>60</sup> المرجع نفسه. المادة 9 (4).

تُعزز أدوات مكافحة الإرهاب بأحكام تسهيل القبض على الجناة ومقاضاتهم ومعاقبتهم. وإذا قررت الحكومة عدم تسليم مجرم مهم، فإن إحدى الاستراتيجيات القانونية التي ثبت أنها عملية هي تكليف تلك الحكومة بمقاضاته.<sup>61</sup> والمبدأ القانوني هنا هو إما التسليم أو المحاكمة - واجب تسليم أو مقاضاة الجناة المتهمين.<sup>62</sup> يتطلب هذا الأمر من الدولة الطرف التي يُكتشف وجود الجاني المزعوم فيها إما تسليم ذلك الشخص إلى دولةٍ معترفٍ بأنها ذات ولاية قضائية على الجريمة، أو بدلاً من ذلك إذا اختارت عدم التسليم، "إحالة القضية إلى سلطاتها المختصة من أجل أغراض الملاحقة القضائية". ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد صك للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب يوجه بضرورة مقاضاة الجاني المزعوم من خلال الإجراءات القضائية، أو المضي في معاقبته. كل ما هو مطلوب هو أن تتخذ السلطات المختصة قراراً بشأن الملاحقة القضائية، بالنظر إلى الظروف الواقعية للحالة. ومن حيث الجوهر، تحافظ هذه اللغة على حقوق المحاكمة العادلة، والحصول على محاكمة عادلة، والبراءة حتى ثبوت الإدانة. يفترض أن التحقيق في وقائع الادعاء ضد الجاني المتهم سيحدث ما إذا كان سيتم الانتقال إلى مرحلة المحاكمة، فإذا تم العثور على أدلة كافية يمكن المضي قدماً في الملاحقة القضائية من خلال المحاكم.

هذه الترتيبات مدمجة في اتفاقية الإرهاب النووي. وبموجب هذه الاتفاقية، تلتزم الدول بتأسيس ولاية قضائية على الجرائم المحددة في الاتفاقية وجعلها قابلة للعقاب بموجب قوانينها المحلية. كما يتعين على الحكومات تسليم أو تقديم الأشخاص المتهمين بارتكاب الجرائم أو المساعدة في ارتكابها للمحاكمة.<sup>63</sup> وفي هذا الصدد، توفر إجراءات التسليم قناً ضرورية لتقديم الأفراد المتهمين بارتكاب جرائم دولية إلى العدالة، بما في ذلك الأنشطة الإرهابية التي تنطوي على أجهزة أو هجمات نووية على المنشآت النووية. إن المجرم الذي ينجح في وضع نفسه خارج إقليم الدولة التي ارتكب فيها الجريمة يضع نفسه أيضاً بعيداً عن متناول القانون الذي انتهكه. ومن خلال عملية التسليم الرسمية، تقوم إحدى الحكومات بنقل المتهم إلى عهدة حكومة أخرى. تتم هذه العملية عادةً عن طريق المعاهدة أو المعاملة بالمثل أو المجاملة. وهذا الدور الحيوي يبرزه الأحكام الأساسية في الجهود القانونية المعاصرة لقمع الأنشطة الإرهابية الدولية، حيث يُستخدم التسليم لتسهيل القبض على الأفراد الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية ومقاضاتهم ومحاكمتهم ومعاقبتهم.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> الأحكام الرئيسية هنا هي المادة 7 و 8 من اتفاقية لاهاي لعام 1970. تنص المادة 7 من اتفاقية لاهاي على ما يلي: "يجب على الدولة المتعاقدة التي يوجد على أراضيها الجاني المزعوم، إذا لم تقم بتسليمه، أن تكون ملزمة، دون استثناء على الإطلاق وسواء ارتكبت الجريمة في أراضيها أم لا بعرض القضية على جهاتها المختصة لأغراض المقاضاة. يجب أن تتخذ تلك السلطات قرارها بنفس الطريقة كما في حالة أي جريمة عادية ذات طبيعة خطيرة بموجب قوانين تلك الدولة. اتفاقية لاهاي، الحاشية 31 أعلاه، المادة 7. وتحدد المادة 8 من اتفاقية لاهاي شروط التسليم. وقد أعادت اتفاقيات الأمم المتحدة اللاحقة لمكافحة الإرهاب إلى حيز كبير استخدام لغة المادتين 7 و 8 من اتفاقية لاهاي في صياغة التزاماتها المتعلقة بالتسليم أو المحاكمة: انظر اتفاقية مونتريال، الحاشية 31 أعلاه، المادتان 7 و 8؛ اتفاقية الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، الحاشية 31 أعلاه، المادتان 7 و 8؛ اتفاقية أخذ الرهائن، الحاشية 31 أعلاه، المادتان 9 و 10؛ اتفاقية المنظمة البحرية الدولية، الحاشية 31 أعلاه، المادة 11؛ اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، الحاشية 20 أعلاه، المادتان 10 و 11؛ اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، الحاشية 31 أعلاه، المادتان 8 و 9؛ واتفاقية تمويل الإرهاب، الحاشية 31 أعلاه، المادة 10.

<sup>62</sup> ينبع واجب التسليم أو المحاكمة من المفهوم الروماني للتسليم أو المحاكمة، إذ يعني مصطلح "*dedere*" الاستسلام أو التسليم، بينما يشير مصطلح "*judicare*" إلى الحاجة إلى المحاكمة أو المقاضاة. لمعرفة المزيد عن استخدام هذا التعبير، انظر R. Jennings and A. Watts (eds), *Oppenheim's International Law* (9th edn, 1992)، في 953، 971.

<sup>63</sup> المادة 11 تنص بالكامل على ما يلي:

1. "في الحالات التي تنطبق عليها المادة 9، إذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم ذلك الشخص، تكون الدولة ملزمة دون استثناء على الإطلاق وسواء ارتكبت الجريمة في إقليمها أم لا، برفع القضية دون تأخير لا داعي له إلى سلطاتها المختصة لغرض المقاضاة، من خلال الإجراءات وفقاً لقوانين تلك الدولة. وتتخذ تلك السلطات قرارها بنفس الطريقة كما في حالة أي جريمة أخرى ذات طبيعة خطيرة بموجب قانون تلك الدولة.

2. عندما يُسمح لدولة طرف بموجب قانونها المحلي بتسليم أحد مواطنها أو التخلي عنه بطريقة أخرى فقط بشرط أن يُعاد الشخص إلى تلك الدولة لفضاء العقوبة المفروضة نتيجة المحاكمة أو الدعوى التي تم طلب تسليم أو التخلي عن الشخص لأجلها، مع اتفاق هذه الدولة والدولة التي تطلب تسليم الشخص على هذا الخيار والشروط الأخرى التي قد يرونها مناسبة، يكون مثل هذا التسليم أو التقديم المشروط كافياً للوفاء بالالتزام المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة."

المرجع نفسه، المادة 11. قارن اتفاقية مكافحة الهجمات الإرهابية بالقنابل، الحاشية 21 أعلاه، المادة 8.

<sup>64</sup> انظر بشكل عام، J. Joyner, 'International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminal to Justice', 25 *Loyola Los Angeles Int'l & Comp L Rev* (2003) 493.

إذا تم تطبيق التسليم بحزم، فقد يكون ذلك بمثابة رادع فعال عن ارتكاب أعمال إرهابية إجرامية. وعلاوة على ذلك، غالباً ما تكون الأطراف ملزمة بمساعدة بعضها البعض في الإجراءات الجنائية بموجب الاتفاقية. ولهذه الغاية، تنص المادة 13 من قانون العقوبات على أن الجرائم الواردة في الاتفاقية تعتبر جرائم خاضعة للتسليم بين الدول الأطراف بموجب معاهدات تسليم المجرمين الحالية وبموجب الاتفاقية نفسها. وعلاوة على ذلك، إذا لم يكن لدى الدول الأطراف معاهدة لتسليم المجرمين فيما بينها، فقد يكون صك الاتفاقية بمثابة الأساس القانوني للتسليم.<sup>65</sup>

نص الاتفاقية على أنه يجوز للأطراف استخدام الولاية القضائية العالمية كوسيلة قانونية لتسليم المجرمين،<sup>66</sup> وجميع الأطراف ملزمة بمساعدة بعضها البعض "بأكبر قدر ممكن" للمضي قدماً في إجراءات التحقيق أو الإجراءات الجنائية أو إجراءات التسليم ضد المتهم المزعوم.<sup>67</sup>

ومن المهم أن ندرك أنه، بموجب القانون الدولي المعاصر، لا توجد قاعدة مقبولة عالمياً تلزم الحكومات بتسليم أو حتى مقاضاة الجناة المزعومين الذين يختبئون في أراضيها.<sup>68</sup> وبعض الشروط مثل جنسية الجاني، أو القلق بشأن عدالة محاكمة أجنبية، أو الطبيعة السياسية المفترضة للجريمة يمكن أن تعرقل عملية التسليم. وعلاوة على ذلك، فإن نظام التسليم الدولي ليس شاملاً ولا كاملاً؛ لا توجد دولة لديها معاهدات لتسليم المجرمين مع كل الدول الأخرى.<sup>69</sup>

ونظراً للعيوب في عملية التسليم، ربما يكون استثناء الجرائم السياسية هو الأكثر إشكالية بالنسبة لقضايا التسليم التي قد تنطوي على أعمال إرهاب نووي. إذ تعفي العديد من معاهدات تسليم المجرمين الحديثة بشكلٍ خاص الجرائم السياسية من التسليم، حيث أن الحكومات الليبرالية والديمقراطية طورت كراهية شديدة لفكرة تسليم المنشقين إلى أيدي حكومة استبدادية.<sup>70</sup> إلا أنه لا توجد معايير معترف بها فيما يتعلق بما يشكل "جريمة سياسية"، أو أي قاعدة قانونية تحظر تسليم المجرمين السياسيين. ونتيجةً لذلك، يميل قرار التسليم إلى الاستناد إلى معايير ذاتية، على النحو الذي تحدده الحكومة المحتجزة للمجرم. وفي ظل هذه الظروف، يمكن

<sup>65</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 13 (2).

<sup>66</sup> تجيز اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي تسليم المجرمين في الظروف التالية:

1. تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 مدرجة في عداد الجرائم الخاضعة لتسليم المجرمين في أي معاهدة تطبيقية قائمة بين أي من الدول الأطراف قبل بدء نفاذ هذه الاتفاقية. تعهد الدول الأطراف بإدراج مثل هذه الجرائم كجرائم تستوجب التسليم في كل معاهدة لتسليم المجرمين ترم فيما بينها فيما بعد.
2. عندما تطلب دولة طرف تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة طلباً للتسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، حسب اختيارها، اعتبار هذه الاتفاقية أساساً قانونياً للتسليم. وفيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في المادة 2، يخضع التسليم للشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الدولة المطلوب منها التسليم.
3. تعترف الدول الأطراف التي لا تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة بالجرائم المنصوص عليها في المادة 2 كجرائم خاضعة للتسليم فيما بينها، رهناً بالشروط المنصوص عليها في قانون الدولة المطلوب منها التسليم.
4. إذا لزم الأمر، تعامل الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، لأغراض التسليم بين الدول الأطراف، كما لو كانت قد ارتكبت ليس فقط في المكان الذي حدثت فيه، ولكن أيضاً في أراضي الدول التي أنشأت ولايتها وفقاً للفقرتين 1 و 2 من المادة 6.
5. تعتبر أحكام جميع معاهدات وترتيبات تسليم المجرمين بين الدول الأطراف فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في المادة 2 معدلة فيما بين الدول الأطراف بقدر تعارضها مع هذه الاتفاقية.

المرجع نفسه، المادة 13. قارن لغة المادة 8 من اتفاقية لاهاي، الحاشية 31 أعلاه؛ المادة 8 من اتفاقية مونتريال، الحاشية 31 أعلاه؛ المادة 11 من اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجبة ضد سلامة الملاحة البحرية، الحاشية 31 أعلاه؛ والمادة 9 من اتفاقية الهجمات الإرهابية بالبنابل، الحاشية 21 أعلاه.

<sup>67</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 14 (2).

<sup>68</sup> إعادة الصياغة الثالثة، الحاشية 38 أعلاه، في القسم B cmt 401.

<sup>69</sup> الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لديها معاهدات لتسليم المجرمين مع ما يقارب 100 دولة، على الرغم من أنه يوجد اليوم ما لا يقل عن 193 دولة في المجتمع الدولي. انظر وزارة الخارجية الأمريكية، "قائمة المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى للولايات المتحدة السارية اعتباراً من 1 يناير 2006"، متاح عبر الرابط: <http://www.state.gov/s/treaty/treaties/2006/index.htm> (تمت زيارته في 18 مايو/أيار 2006)، القسم 1 (الاتفاقيات الثنائية)، مواقع متفرقة.

<sup>70</sup> للحصول على لمحات عامة عن استثناءات الجرائم السياسية، انظر M.C. Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (2nd edn, 1996). C.L. Blakesley, *Terrorism, Drugs, International Law, and the Protection of Human Liberty* (1992) و 583-502 في الأدبيات حول استثناء الجريمة

لنظام التسليم الثنائي أن يوفر فقط علاجات جزئية لتقديم الإرهابيين الدوليين إلى العدالة. والنتيجة هي أنه في حين أن الحكومات قد توافق على أن الأعمال الإرهابية ترقى إلى كونها جرائم جنائية ضد المجتمع الدولي، إلا أن الإنفاذ الصارم متعدد الأطراف من خلال تسليم المجرمين قد يظل مفتقداً لمقايضة مثل هذه الأعمال.

وعلى عكس صكوك الأمم المتحدة الأخرى لمكافحة الإرهاب، تأخذ الاتفاقية بعين الاعتبار وبشكلٍ صريحٍ الطبيعة الإشكالية لاستثناء الجرائم السياسية، لأنها مستمدة من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل.<sup>71</sup> وبناءً عليه، ترفض الاتفاقية استثناء الجرائم السياسية بشكلٍ صريحٍ إذ تؤكد في المادة 15 أنه:

لا يجوز، لأغراض تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة، اعتبار أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 جريمة سياسية أو جريمة مرتبطة بجريمة سياسية أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية. وبناءً على ذلك، لا يجوز رفض طلب تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة بناءً على هذه الجريمة لمجرد أنه يتعلق بجريمة سياسية أو جريمة مرتبطة بجريمة سياسية أو جريمة ذات دوافع سياسية.<sup>72</sup>

يهدف هذا النص إلى المساهمة قانونياً في التفرقة بين العنف الإرهابي والأنشطة العنيفة لحركات التحرير القومية. في الماضي، لم ينتج عن هذا اللغز جدل قانوني كبير فيما يخص تعريف الإرهاب كجريمة فحسب، لكن نتج عنه أيضاً عواقب سياسية هائلة في ممارسة عملية التسليم بين الحكومات. وإلى حدٍ ما، فإن الحكم ينجح في تحقيق هذا الطموح. ولكن في الوقت ذاته، تحتوي الاتفاقية على تحذير بأن الحكومات يمكن أن تطبقها لرفض تسليم المجرمين المزعومين إلى دولةٍ أخرى. ومثل اتفاقية الرهائن لعام 1979 واتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام 1997، تؤكد الاتفاقية على أنه لا توجد حكومة ملزمة بالتسليم إذا كان لديها "أسباب موضوعية" للاعتقاد بأن طلب التسليم يتم تقديمه "لغرض محاكمة أو معاقبة أي شخص على أساس العرق أو الدين أو الجنسية أو الأصل العرقي أو الرأي السياسي لهذا الشخص أو أن الامتثال للطلب قد يتسبب في الإجحاف بحق ذلك الشخص لأي من هذه الأسباب."<sup>73</sup> مثل هذه الشروط عادةً ما تكون مخصصةً للحكومات للنظر فيها في منح اللجوء السياسي للأشخاص الذين يسعون للحصول على وضع اللاجئ. وفي حين أن هذا الحكم يحافظ على تلك الحماية للاجئين، يبدو أنه من الأهمية بمكان ألا تسيء الحكومات استغلال هذه الشروط باعتبارها ثغرات أو مبررات لحماية مرتكبي جرائم الإرهاب. ولا يزال من غير الواضح ما هو الأثر الذي تمثله اتفاقية مكافحة الإرهاب بالنسبة للمخاوف بشأن الجهود الحكومية المحتملة للانخراط في "تسليم" المعتقلين إلى دول أخرى لتتم معاملتهم "بعداوية" أكثر. بموجب هذه الاتفاقية، يتعين على المحتجز أن يعطي موافقته على النقل ما لم تكن هناك محاكمة رسمية وطلب تسليم. وحتى في حالة الحصول على الموافقة، فإن الدولة التي يُسلم إليها المحتجز ملزمة بتقديم الإخطار المناسب باحتجازه، بما في ذلك تقارير الإدانة.<sup>74</sup>

تعالج إحدى السمات الجديدة لاتفاقية مكافحة الإرهاب النووي وسائل وإجراءات التعامل مع المواد المشعة أو الأجهزة المشعة أو المنشآت النووية التي يتم مصادرتها من الجاني ورصدها وإعادتها. يجب إعادة المواد والأجهزة النووية إلى حالتها الأصلية بموجب معايير الأمان المعتمدة من قبل الوكالة الدولية للطاقة الذرية. الهدف هنا هو ضمان وضع المواد المشعة أو الأجهزة أو المنشآت النووية في حيازة دولة مخولة قانوناً بامتلاكها واستخدامها للأغراض السلمية فقط.<sup>75</sup> وفيما يتعلق بمقايضة الجاني المزعوم في ظل القانون الوطني لدولة

<sup>71</sup> انظر اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، الحاشية 21 أعلاه، المادة 11.

<sup>72</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 15.

<sup>73</sup> المرجع نفسه. المادة 16.

<sup>74</sup> المرجع نفسه. المادة 17.

<sup>75</sup> على النحو المنصوص عليه في المادة 18:

"1. حجز مواد أو أجهزة مشعة أو مرافق نووية، أو السيطرة عليها عقب ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، تقوم الدولة الطرف التي تحوزها بما يلي:

(أ) تتخذ إجراءات لجعل المادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي عديم الضرر؛

(ب) تضمن الاحتفاظ بأي مواد نووية وفقاً لما ينطبق عليها من ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛

(ج) وتراعي التوصيات المتعلقة بالحماية المادية ومعايير الصحة والسلامة الصادرة عن الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

2. بعد الانتهاء من أي إجراءات تتعلق بإحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، أو قبل ذلك إذا اقتضى القانون الدولي ذلك، تعاد، بعد التشاور مع الدول الأطراف المعنية (وبخاصةً فيما يتعلق بطرائق إعادة التخزين)، أي مادة مشعة أو جهاز مشع أو مرفق نووي إلى الدولة الطرف التي تعود إليها هذه المادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق

طرف، فإن تلك الدولة ملزمة بالتشاور مع الأمين العام للأمم المتحدة وإبلاغه عن نتائج الإجراءات.<sup>76</sup> كما تؤكد الاتفاقية أيضاً على أن الدول الأطراف يجب أن تفي بالتزاماتها بموجب مبادئ التساوي في السيادة والسلامة الإقليمية وعدم التدخل،<sup>77</sup> وتنص على أن النزاعات بين الأطراف التي تنطوي على تفسير أو تطبيق اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي يتم حلها من خلال التحكيم أو محكمة العدل الدولية، على الرغم من أنه يجوز للأطراف التحفظ لاستثناء هذا الإجراء.<sup>78</sup> وأخيراً، فإن اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي تقدم فرصة جديدة على صعيد قانون مكافحة الإرهاب لأنها تنص على إمكانية قيام الأطراف بإجراء تعديلات على الاتفاقية، والتي يمكن مناقشتها والموافقة عليها في مؤتمر لاحق للدول الأطراف.<sup>79</sup>

#### 4 أهمية الاتفاقية

##### (أ) تعريف جريمة جديدة

تحظر اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي السلوك وتحدد جريمة جديدة بموجب القانون الدولي. قبل هذه الاتفاقية، كان الإرهاب النووي يُعامل فقط كعمل إجرامي من قبل فرد بموجب القانون المحلي. ترفع الاتفاقية أعمال الإرهاب النووي إلى مستوى الجرائم ضد قانون الأمم، والتي تنطوي على ارتكاب الأفراد لأي من الأعمال الأربعة التالية: (1) استخدام المتفجرات النووية ضد أهداف عامة بقصد

النووي، أو الدولة الطرف التي يكون الشخص الطبيعي أو الاعتباري المالك لتلك المادة المشعة أو ذلك الجهاز المشع أو المرفق النووي أحد مواطنها أو المقيمين فيها، أو الدولة الطرف التي تكون تلك المادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي قد سرق من إقليمها أو أخذ منه بطريقة غير شرعية أخرى.

(3). إذا كان القانون الوطني أو الدولي يحظر على الدولة الطرف إعادة، أو قبول، تلك المواد المشعة أو ذلك الجهاز المشع أو المرفق النووي، أو إذا وافقت الدول الأطراف المعنية على ذلك، طبقاً للفقرة 3(ب) من هذه المادة، تواصل الدولة الطرف الحائزة للمواد أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية اتخاذ الإجراءات الواردة في الفقرة 1 من هذه المادة؛ ولا تستخدم تلك المواد أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية إلا في الأغراض السلمية.

(3). إذا كان لا يجوز قانوناً للدولة الطرف التي تكون في حوزتها المواد أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية أن تحوزها، فعلى تلك الدولة أن تضمن وضعها في أقرب وقت ممكن في حوزة دولة يجوز لها قانوناً حيازتها وتكون قد قدمت، حسب الاقتضاء، ضمانات تمشي ومقتضيات الفقرة 1 من هذه المادة بالتشاور مع تلك الدولة، بغرض جعل تلك المواد أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية عديمة الضرر؛ ولا تستخدم تلك المواد أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية إلا في الأغراض السلمية.

4. إذا كانت المواد أو الأجهزة المشعة أو المرافق النووية المشار إليها في الفقرتين 1 و 2 من هذه المادة غير مملوكة لأي من الدول الأطراف، أو لأحد مواطني دولة طرف أو أحد المقيمين فيها، أو لم تكن قد سُرقت أو تم الحصول عليها بطريقة غير شرعية أخرى من إقليم دولة طرف، أو إذا لم تكن هناك دولة ترغب في استلامها عملاً بالفقرة 3 من هذه المادة، يُتخذ قرار منفصل بشأن طريقة التصرف فيها، وفقاً للفقرة 3(ب) من هذه المادة، بعد التشاور بين الدول المعنية وأي منظمات دولية ذات صلة.

5. لأغراض الفقرات 1 و 2 و 3 و 4 من هذه المادة، يجوز للدولة الطرف الحائزة للمادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي أن تطلب المساعدة والتعاون من الدول الأطراف الأخرى، وبخاصة الدول الأطراف المعنية، ومن أي منظمات دولية ذات صلة، ولا سيما الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وتشجع الدول الأطراف والمنظمات الدولية ذات الصلة على تقديم المساعدة عملاً بهذه الفقرة إلى أقصى حد ممكن.

6. على الدول الأطراف القائمة بالتصرف في المادة المشعة أو الجهاز المشع أو المرفق النووي، أو الاحتفاظ بها، عملاً بهذه المادة، أن تخطر المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية بالطريقة التي تم بها التصرف في تلك المواد أو الاحتفاظ بها. ويحيل المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية هذه المعلومات إلى الدول الأطراف الأخرى.

7. في حالة حدوث أي انتشار فيما يتصل بإحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بأي طريقة قواعد القانون الدولي التي تحكم المسؤولية عن الضرر النووي أو قواعد القانون الدولي الأخرى.

<sup>76</sup> المرجع نفسه، المادتان 19 و 20

<sup>77</sup> المرجع نفسه، المادة 21

<sup>78</sup> المرجع نفسه، المادة 23

<sup>79</sup> المرجع نفسه، المادة 26 يلزم لاعتماد التعديلات الحصول على أغلبية ثلثي جميع الدول الأطراف.



التسبب في وفاة أو إصابة خطيرة أو ضرر اقتصادي كبير؛<sup>80</sup> (2) الحيازة غير القانونية للمواد المشعة بقصد التسبب بالوفاة أو الإصابة الخطيرة؛ (3) الاستخدام غير القانوني لهذه المواد بقصد التسبب بالوفاة أو الإصابة الجسدية الخطيرة أو الأضرار الجسيمة للممتلكات أو البيئة؛ (4) التهديد باستخدام المواد النووية التي تسبب أو يحتمل أن تسبب إصابات خطيرة أو وفاة أو أضراراً في الممتلكات.<sup>81</sup> وفي حين أن مصطلح "الإرهاب" لا يُستخدم على وجه التحديد كمصطلح في النص، فإن المحظورات التي تنص عليها الاتفاقية تهدف إلى معالجة الأعمال التي يُنظر إليها عموماً على أنها إرهابية. ومع تطور القانون الدولي لمكافحة الإرهاب، أصبح من الواضح أن السياسة بين الدول تتطلب تجريباً خاصاً لأعمال معينة يُنظر إليها على أنها إرهابية بطبيعتها. أصبح من الواضح أن بعض الاتفاق على ماهية الإجراءات التي ينبغي حظرها أفضل من عدم إحراز تقدم أو عدم وجود اتفاق على الإطلاق. تعتمد الاتفاقية هذا الأساس المنطقي. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من تشابهها مع الاتفاقيات العقابية الأخرى لمكافحة الإرهاب، فإن الاتفاقية تشير إلى "الضرر البيئي"، وكذلك الضرر الذي يلحق بالأشخاص والممتلكات.

## (ب) التجريم المحلي

تستمر الاتفاقية في تطبيق توجه آخر في تطويرها لأدوات متعددة الأطراف لمكافحة الإرهاب – وهو التجريم المحلي. ففي حين أن الاتفاقية تتطلب تشريع محظورات محددة في القانون المحلي للدول الأطراف، فإنها تترك أيضاً مجالاً هاماً للحكومات في تنفيذ التزاماتها الدولية. تتبّع الاتفاقية عموماً النمط الأساسي المحدد في اتفاقيات مكافحة الإرهاب السابقة. أولاً، تم تحديد فئة النشاط الإرهابي التي تثير القلق صراحةً في ذلك الوقت؛ ثانياً، تلتزم الحكومات بتجريم هذا السلوك وفرض عقوبات في قوانينها الوطنية تتناسب مع الفعل الإجرامي؛ وأخيراً، يُطلب من الحكومات إنشاء ولاية قضائية، تستند عادةً بشكل أساسي إلى الأرض والجنسية، وحالة التسجيل بالنسبة للسفن.

إن أحد الأغراض الرئيسية للاتفاقية هو منع (أو الحد من احتمال) ارتكاب جريمة من خلال حرمان الإرهابيين من المواد أو الدعم المالي أو المعدات النووية. ويرد هذا الغرض في المادة 7، التي تنص على أن تتعاون الأطراف "لمنع ومكافحة الاستعدادات في أراضيها لارتكاب الجرائم داخل أراضيها أو خارجها... بما في ذلك التدابير الرامية إلى حظر الأنشطة غير القانونية في أراضيها التي يقوم بها الأشخاص والجماعات والمنظمات التي تشجع أو تحرض أو تنظم أو تمول عن علم أو تقدم عن علم المساعدة التقنية إلى المنظمات الإرهابية أو الإرهابيين.<sup>82</sup> وبينما تشير الاتفاقية إشارة عابرة فقط إلى "التمويل"، فإنها تحظر بالمثل في المادة 7 جمع الأموال للإرهاب النووي. ويستند هذا الحظر إلى المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية تمويل الإرهاب،<sup>83</sup> التي اعتمدها الجمعية العامة بقرار في عام 1999،<sup>84</sup> الذي يسعى إلى القضاء على الإرهاب بقطع مصادر التمويل، مع الإشارة إلى أن "عدد أعمال الإرهاب الدولي وخطورتها تعتمد على التمويل الذي قد يحصل عليه الإرهابيون".<sup>85</sup>

<sup>80</sup> راجع اتفاقية الهجمات الإرهابية بالفنابل، الحاشية 21 أعلاه، المادة 2 (1).

<sup>81</sup> راجع الاتفاقية البحرية، الحاشية 27 أعلاه، المادة 3 (1) (السفن)؛ اتفاقية المنصات الثابتة، الحاشية 27 أعلاه، المادة 2 (1).

<sup>82</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 7. يستند هذا الالتزام إلى اتفاقية 1980 بشأن حماية المواد النووية، الحاشية 18 أعلاه، واتفاقية 1991 بشأن المتفجرات البلاستيكية، الحاشية 22 أعلاه، الديباجة. تهدف اتفاقية المتفجرات البلاستيكية أيضاً إلى تقييد توفر المواد المشعة الضارة للإرهابيين من خلال مطالبة الدول بحظر ومنع تصنيع المتفجرات غير المؤسمة؛ المرجع نفسه، المادة 2.

<sup>83</sup> اتفاقية تمويل الإرهاب، الحاشية 27 أعلاه.

<sup>84</sup> قرار الجمعية العامة 54/109، الصفحة 1، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/54/109 (25 فبراير/شباط 2000).

<sup>85</sup> اتفاقية تمويل الإرهاب، الحاشية 27 أعلاه، المادة 1.

### (ج) استهداف الضحايا المدنيين

تتبع الاتفاقية أيضاً النمط الموجود في قانون مكافحة الإرهاب الذي يحدد الإصابات أو الأضرار الناجمة عن عملي ما ك معايير للنشاط الإرهابي. وتحظر اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي، مثل اتفاقية تمويل الإرهاب<sup>86</sup> واتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل،<sup>87</sup> صراحة الأعمال التي تسبب في وفاة المدنيين غير المقاتلين أو إصابتهم بجروح خطيرة. يؤكد هذا الحظر المعيار الناشئ لتجريم الإرهاب النووي ك جريمة في القانون الدولي لمكافحة الإرهاب، وتحديدًا إلحاق "إصابات جسدية خطيرة" بالناس. وقد حظرت صكوك مكافحة الإرهاب السابقة "إلحاق الأذى" أو "العنف بالأشخاص". وفي المقابل، فإن الاتفاقية معنيةً صراحةً بالضرر الذي يلحق بالأشخاص المدنيين. وأي ضرر أو إصابات ناتجة عن ارتكاب عمل محظور خلافاً لذلك ترقى إلى مستوى جريمة جنائية إضافية.

تتطلب الاتفاقية أن تكون الأعمال "غير قانونية" بشكل مستقل لتخالف أحكامها، مما يعني أن عدم شرعية مثل هذه الأفعال هو عالمي ولا يعتمد على القانون المحلي للدولة. كما أن الاتفاقية ليست مقيدة بدافع المهاجم. فهي لا تتطلب دافعاً دينياً أو سياسياً أو أيديولوجياً لإثبات وضع الفاعل، ولا تفصل بالضرورة الجماعات الإرهابية عن الجريمة المنظمة. وتتطلب اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي أن يكون هناك نوعٌ من النية الإجرامية واضحاً، أي أن يكون العمل الإرهابي عملاً مقصوداً ومتعمداً.

وعلى غرار سابقاتها، تجسد اتفاقية الإرهاب النووي الجهود الدولية للقضاء على شكلٍ محددٍ من الإرهاب من أجل الحفاظ على السلام والأمن والعلاقات الودية بين الدول. هذا الصك، بشكلٍ مشابهٍ للصكوك الـ 12 المرافقة له، يتحدث عن سلوكٍ فردي وليس سلوكاً ترعاه الدولة. إذ تنص الاتفاقية صراحةً على أن أنشطة القوات المسلحة أثناء نزاعٍ مسلحٍ ليست ضمن النطاق القانوني للاتفاقية.<sup>88</sup> والإشارة إلى "شخص" في الاتفاقية<sup>89</sup> يمكن تفسيرها على أنها ملزمة للمسؤولين الحكوميين، ولا تستثني الاتفاقية صراحةً في نصها تطبيقه على الدول. ومع ذلك، ونظراً لأن التطبيق الذاتي غير محتمل، فقد يبدو من المحتمل أن الاتفاقية كانت ستلتزم الدول صراحةً لو كان هذا هو القصد الأصلي.

### (د) معاملة المعتقلين

بالإضافة إلى تحديد طبيعة الجرائم، وإنشاء الوسائل القضائية المناسبة، والوفاء بالتزامات الأطراف بالتحقيق مع الجناة المزعومين وملاحقتهم وتسليمهم، تركز اتفاقية الإرهاب النووي على معاملة المحتجزين. وعلى عكس أدوات مكافحة الإرهاب الأخرى، تتعامل الاتفاقية بشكلٍ صريحٍ مع قضية الجناة الذين تحتجزهم الحكومة. تدعو الاتفاقية إلى "المعاملة العادلة" للمحتجزين وتمتعهم الكامل بالحقوق "بما يتوافق مع" القانون المحلي و "القانون الدولي... المعمول به". بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان<sup>90</sup> وعلى الرغم من أن "المعاملة العادلة" و "القانون الدولي... المعمول به" لم يتم تعريفهما أو تحديدهما، فإن الاتفاقية تنص على وجوب تقديم الإخطارات إلى مواطن المحتجز وإلى الأمين العام للأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي السماح بزيارات من قبل ممثلي البلد الأصلي للمحتجز واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وينبغي استحضار أشكال الحماية ضد طلبات التسليم التمييزية غير القانونية أو عمليات نقل المحتجزين بدون

<sup>86</sup> اتفاقية تمويل الإرهاب، الحاشية 31 أعلاه، المادة 2.

<sup>87</sup> اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، الحاشية 21 أعلاه، المادة 2.

<sup>88</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 4 (2).

<sup>89</sup> راجع اتفاقية تمويل الإرهاب، الحاشية 31 أعلاه، المادة 2 (1).

<sup>90</sup> اتفاقية الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 12.

تسليم التي تتم دون موافقة المحتجز.<sup>91</sup> ستحد هذه الأحكام في الواقع من ممارسة التسليم القسري للجنة المهتمين. وأخيراً، فإن اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي تنص على أن يتمتع المحتجز بالحقوق والضمانات "بما يتوافق مع" قانون السلطة المحتجزة.<sup>92</sup>

ومما لا يقل إشكاليةً عن ذلك هو الإشارة في الاتفاقية إلى "أحكام القانون الدولي المعمول بها"، وهي عبارة تطرح السؤال بشأن أي أحكام القانون الدولي، إن وجدت، يجب أن تنطبق على الإطلاق على حالة المحتجز.<sup>93</sup> وبالمثل فإن من غير الواضح ما إذا كانت إضافة عبارة "بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان" ينبغي تفسيرها على أنها تشير إلى أن قانون حقوق الإنسان هو في الواقع جزء من القانون الدولي. يمكن تقديم حجة مفادها أن عبارة "أحكام القانون الدولي المعمول بها، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان" هي معادلة للمعنى "... القانون الدولي المعمول به، مع إدراج قانون حقوق الإنسان ضمن القانون الدولي القابلة للتطبيق". ومع ذلك، يمكن للأخريين القول بأن "القانون الدولي لحقوق الإنسان" يهدف فقط إلى تمثيل مجموعة فرعية من "القانون الدولي"، مع كون كلمة "المعمول بها" تعيد كلاً من "القانون الدولي" بشكل عام و"القانون الدولي لحقوق الإنسان" بشكل خاص. يوحى هذا الاستدلال بأن عبارة "أحكام القانون الدولي المعمول بها، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان" تعني القانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان إلى الحد الذي ينطبق عليه.

ويبدو من المعقول أن تترك الاتفاقية للمعتقل المتهم بالإرهاب النووي وضعاً يشمل كونه أسير حرب ومجرماً عادياً. يحق لأسير الحرب الحصول على زيارات من اللجنة الدولية والتسجيل لديها، على الرغم من عدم وجود ضمانات لزيارة الأشخاص من دولهم الأصلية، لا سيما مع إدراك أنه في الحروب التقليدية يمكن أن تكون تلك الدولة هي العدو. من ناحية أخرى، يحق للمجرم العادي الاتصال بحكومة بلده، ولكن ليس بالضرورة مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر. ومع ذلك، وكما أشرنا سابقاً، لا يُقصد من الاتفاقية أن تعمل في فراغ قانوني، لأنها تهدف إلى دعم احترام كل من القانون الدولي والوطني في ضوء ظروف أي حالة معينة.

بحلول أوائل عام 2007، اجتذبت الاتفاقية 115 دولة موقعة و 11 دولة طرف.<sup>94</sup> وستدخل الاتفاقية حيز التنفيذ في اليوم الثلاثين الذي يلي تاريخ إيداع الصك الثاني والعشرين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام. وقد أعرب عددٌ من الدول غير الأطراف، من بينها الولايات المتحدة وروسيا، عن دعمها القوي لهذا الصك ويبدو أنه من الممكن أن تدخل حيز التنفيذ في المستقبل القريب.<sup>95</sup>

ويستدعي ذلك ملاحظة أن المصادقة السياسية والامتداد القانوني للاتفاقية يعززها قرار مجلس الأمن رقم 1540، الذي تم اعتماده في أبريل/نيسان 2004.<sup>96</sup> يحمل القرار، الذي تم وضعه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، صفة التزام قانوني إلزامي لجميع أعضاء الأمم المتحدة. وبصفتها الراعي الرئيسي لهذا القرار، سعت الولايات المتحدة إلى حث مجلس الأمن على السماح باتخاذ تدابير عملية لإجبار الحكومات على التعامل مع تهديد الجهات الفاعلة غير الحكومية، ولا سيما الجماعات الإرهابية، التي

<sup>91</sup> المرجع نفسه، المادة 10.

<sup>92</sup> يعيد هذا البند النظر في الجدال الدائر المتعلق بما إذا كان يمكن تطبيق القانون الوطني من قبل حكومة الولاية، كما في حالة الولايات المتحدة ومراكز احتجاز خليج غوانتانامو التابعة لها. في تلك الحالة، أكد بعض المسؤولين في حكومة الولايات المتحدة أن تطبيق القانون الأمريكي يؤدي إلى استنجاح مفاده أن حقوق السجناء التي يتمتعون بها بموجب القانون المحلي للولايات المتحدة لا تنطبق على حالات احتجاز الرعايا الأجانب المحتجزين في خليج غوانتانامو. هؤلاء الأشخاص ليسوا أفراداً في القوات المسلحة النظامية، لكنهم بدلاً من ذلك "إرهابيون" لا يوصفون إلا بأنهم "مقاتلون غير شرعيين ومحرومين من الحقوق". بعبارة أخرى، فإن الحجة التي قدمها إدارة جورج بوش تفترض أن تطبيق القانون الأمريكي يؤدي بشكل فعال إلى عدم تطبيق القانون الأمريكي، على الأقل بالطريقة التي يتم تطبيقها به في ظروف أخرى. ومن ثم يُحتجز المعتقلون في معتقل غوانتانامو إلى أجل غير مسمى، دون توجيه اتهام رسمي لهم بارتكاب جريمة، أو مقاضاتهم عن أي جريمة، أو منحهم الحق في الاستعانة بمحامٍ ومحاكمة عادلة وسريعة. و تهدف المادة 12 من الاتفاقية إلى منع نشوء ظروف مماثلة في حالات الإرهاب النووي.

<sup>93</sup> انظر اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 16. قد يتذكر المرء، على سبيل المثال، الإراء المتباينة التي تبنتها إدارة بوش ومعظم الحكومات الأخرى حول ما إذا كانت اتفاقيات جنيف لعام 1949 لقوانين الحرب تنطبق على احتجاز الرعايا الأجانب المسجونين في خليج غوانتانامو.

<sup>94</sup> الدول الأطراف في الاتفاقية تشمل النمسا، جمهورية التشيك، السلفادور، الهند، كينيا، لاتفيا، لبنان، المكسيك، منغوليا، سيشيل، وسلوفاكيا.

<sup>95</sup> اتفاقية مكافحة الإرهاب، الحاشية 4 أعلاه، المادة 25.

<sup>96</sup> انظر قرار مجلس الأمن 1540، وثيقة الأمم المتحدة S/RES/1540 (2004) (28 أبريل/نيسان 2004)، متوفرة عبر الرابط:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement> (تمت زيارته في 3 يناير/كانون الثاني 2007).

تحصل على أسلحة الدمار الشامل أو تتاجر بها. كان الدافع وراء هذا القرار هو الكشف في عام 2003 عن سوق شبكة الانتشار النووي التي نظمها العالم الباكستاني عبد القدير خان.<sup>97</sup>

في حين أن القرار 1540 غير مذكور في فقرات ديباجة الاتفاقية، فإن أغراضه تتعلق مباشرةً بأغراض الاتفاقية. ويرد الالتزام الرئيسي للقرار في الفقرة 1 من منطوقه، التي تحظر على الدول تقديم "أي شكل من أشكال الدعم للجهات الفاعلة من غير الدول التي تحاول تطوير أو حيازة أو تصنيع أو امتلاك أو نقل أو تحويل أو استخدام مواد نووية أو كيميائية أو الأسلحة البيولوجية ووسائل إيصالها". ولمنع أي جهة فاعلة من غير الدول من الانخراط في هذه الأعمال بمفردها، دون دعم من الدولة، تتطلب الفقرة 2 من منطوق القرار أن "تعتمد الدول وتنفيذ قوانين فعالة مناسبة" من خلال التشريعات الوطنية التي تحظر على الجهات غير الحكومية المشاركة في أي من هذه الأنشطة. تنص الفقرة 3 من منطوق القرار على أن تتخذ الدول وتنفذ تدابير فعالة لإنشاء نظام شامل للضوابط المحلية لمنع انتشار أسلحة الدمار الشامل والمواد ذات الصلة. ولهذه الغاية، يفرض القرار أيضاً على الحكومات أن تضع تدابير فعالة مناسبة وتحافظ عليها لحصر وتأمين هذه العناصر في الإنتاج أو الاستخدام أو التخزين أو النقل، وتعزيز الضوابط الحدودية وجهود إنفاذ القانون من أجل "اكتشاف وردع ومنع ومكافحة" الاتجار غير المشروع بهذه المواد والاتجار بها، ووضع وتنفيذ "ضوابط وطنية فعالة للتصدير وإعادة الشحن" على مثل هذه المواد.<sup>98</sup> وأخيراً، تنشئ الفقرة 4 من منطوق القرار لجنة خاصة، "لجنة 1540"، تتكون من جميع أعضاء مجلس الأمن. وهذه اللجنة مسؤولة عن مراجعة وتقييم التقارير المطلوبة من الدول الأعضاء، والتي تشير إلى التقدم الذي أحرزته في الامتثال لهذه الالتزامات.<sup>99</sup>

تشير تقارير اللجنة 1540 هذه إلى أن الحكومات الوطنية تتحمل عبء فرض حظر انتشار الأسلحة النووية والحفاظ على أمن المواد النووية في دولها. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكشف التقارير عن مدى امتثال الحكومات للالتزامات الواردة في قرار مجلس الأمن رقم 1540. وبالنسبة لتلك الدول التي لا تفي بالشروط الواردة في القرار، تقترح الفقرة 7 من منطوق القرار أن الدول الأخرى يجب أن تقدم الموارد والمشورة بشأن القانون والبنية التحتية التنظيمية اللازمة للامتثال. وبهذه الطريقة، يمكن جعل القرار 1540 أكثر فعالية كإجراء ملزم قانوناً يعزز الامتثال القوي لأحكام اتفاقية الإرهاب النووي.

## 5 خاتمة

توسع اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي الإطار القانوني الدولي لمواجهة التهديدات الإرهابية. وفي هذا الصدد، يوفر الصك الأساس القانوني للتعاون الدولي الهادف إلى منع الإرهابيين من حيازة أسلحة الدمار الشامل التي قد يؤدي تفجيرها إلى عواقب وخيمة في المجتمعات. تحدد الاتفاقية أعمال الإرهاب النووي بشكل عام وتستهيد بمجموعة واسعة من الأهداف المحتملة، بما في ذلك منشآت الطاقة النووية والمفاعلات النووية. كما تجرم الاتفاقية حيازة أو استخدام أو التهديد باستخدام الأجهزة المشعة من قبل الجهات الفاعلة غير الحكومية والمتواطئين معها ومنظميها إذا كان القصد منها التسبب في الوفاة أو الإصابة الجسدية الخطيرة أو الأضرار البيئية أو الممتلكات. والدول الأطراف ملزمة باعتماد تدابير تنص بوضوح على أن الأعمال التي تهدف إلى إثارة الرعب المتصل بالمواد النووية لا يمكن تبريرها تحت أي ظرفٍ من الظروف، ولا سيما من خلال اعتبارات سياسية أو فلسفية أو أيديولوجية أو عرقية أو إثنية أو دينية أو غيرها من الاعتبارات المماثلة. وبعبارة أخرى، فإن الدول ملزمة بتجريم أعمال الإرهاب النووي كما هو محدد في الاتفاقية

<sup>97</sup> للاطلاع على مناقشة لدور عبد القدير خان في تعزيز الانتشار النووي للحصول على مقابلي مادي، انظر Langewiesche, 'The Wrath of Khan', *Atlantic Monthly* (نوفمبر/تشرين الثاني 2005) وLangewiesche, 'The Point of No Return', *Atlantic Monthly* (يناير/فبراير 2006).

<sup>98</sup> اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي، الحاشية 4 أعلاه، المادة 3 (أ) - (د)

<sup>99</sup> انظر Olberg, 'Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate', *Disarmament Diplomacy*، العدد 82 (ربيع 2006)، متوفر عبر الرابط: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd82/82lo.htm> (تمت زيارته في 5 يناير/كانون الثاني 2007).

وتكييف قوانينها الجنائية المحلية من أجل القبض على الأشخاص الذين ينتهكون أحكامها ومقاضاتهم ومعاقبتهم. كما تشجع الاتفاقية على زيادة تبادل المعلومات وزيادة التعاون بين الدول في ملاحقة الإرهابيين المشتبه بهم، وبينما لا توجد أشكال محددة للعقوبة مفصلة في الاتفاقية، يجب أن تتوافق الإجراءات العقابية مع خطورة الانتهاك.

تشجع الاتفاقية الحكومات على التعاون في منع الهجمات الإرهابية من خلال تبادل المعلومات ومساعدة بعضها البعض في متابعة التحقيقات الجنائية وإجراءات تسليم المجرمين. وبشروط الاتفاق أيضاً أن يتم تأمين أي مواد نووية أو إشعاعية يتم الاستيلاء عليها وفقاً لضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية والتعامل معها بحيث تتوافق الإجراءات مع معايير الصحة والسلامة والحماية المادية التي وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وبالمثل، يحفظ هذا الصك الاستخدامات السلمية للطاقة النووية. وتعترف اتفاقية مكافحة الإرهاب النووي بحق جميع الدول في تطوير واستخدام الطاقة النووية للأغراض السلمية. وهذا الحق، بالطبع، محمول على ضمان عدم استخدام تطوير الطاقة النووية للأغراض السلمية كغطاء للانتشار النووي، على النحو الذي أكده قرار مجلس الأمن 1540.

وكما تُظهر الأحداث المعاصرة بوضوح، فإن إصدار اتفاقيات متعددة الأطراف لمكافحة أعمال الإرهاب ليس كافياً لمنع أو ردع استمرارها. لكن القيمة الأساسية لأي صك تكمن في كونه جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية منسقة أوسع وأكثر شمولاً لمكافحة الإرهاب. ومع ذلك، تبقى حقيقة أن أي اتفاقية دولية لا يمكن أن تخفف وحدها من خطر الإرهاب النووي. ولكي تكون اتفاقية مكافحة الإرهاب فعالة، يجب أن تعتمد على حكومات الدول الأطراف لاحترام أحكامها والالتزام بها وتطبيقها. تضع الحكومات الاتفاقية، ويجب أن تنفذها من خلال قوانينها المحلية. ويجب أن تمثل للمتطلبات، ويجب أن تطبق أحكامها. ويقدر إنجاز الحكومات لهذه الواجبات المطلوبة، ستعمل الاتفاقية بشكل جيد وتحقق أغراضها. ويقدر تقصير الحكومات عن الوفاء بالالتزامها، فإن الحماية المحددة ضد الإرهاب النووي في الاتفاقية سوف تضعف.

في النهاية، وبينما تبرز اتفاقية قمع الإرهاب النووي كعنصر أساسي من مكونات النظام القانوني لمكافحة الأنشطة الإرهابية، فإن هذا لا يعني أنها كافية. صحيح أن الاتفاقية تحدد قواعد جديدة للسلوك الدولي للأفراد، وتضع قواعد قانونية دولية لدعم تلك المعايير، وتفرض على الدول واجبات لتنفيذ تلك القواعد، إلا أن القواعد الورقية لا تعني التوصل إلى حلٍ لتهديدات العالم الحقيقي، إذ يجب على الحكومات صياغة وتنفيذ أهداف سياسية واضحة، لا سيما فيما يتعلق بالجهود الدولية التعاونية لتأمين وتبادل المعلومات الاستخباراتية حول الأهداف والقدرات والخطط العملياتية للجماعات الإرهابية التي تنوي تفجير الأجهزة النووية. وعلاوةً على ذلك، يجب تنفيذ أهداف هذه السياسة من خلال الإرادة السياسية الحازمة لحكومات الدول، التي تتضمن استعدادهم لاستخدام القوة المسلحة، إذا لزم الأمر، لتحقيق أهداف السياسة هذه. في النهاية، وباعتبارها صكاً دولياً، تضع الاتفاقية الإطار القانوني لتجريم أعمال الإرهاب النووي والتعامل مع الجناة المقبوض عليهم. لكن يبقى لواضعي السياسات الحكومية اتخاذ أي وسيلة قانونية ضرورية، بما في ذلك القوة العسكرية، لتنفيذ هذه الولايات القانونية بحيث يحمون مجتمعاتهم ويحافظون عليها من مثل هذه التهديدات. والقيام بخلاف ذلك هو تبديد للقيمة العملية للاتفاقية ولفائدتها. والأسوأ من ذلك هو تعريض المجتمعات نفسها التي يهددها معظم الإرهابيين الذين يسعون لامتلاك أسلحة نووية للخطر. ففي عصرٍ يمكن فيه لأسلحة الدمار الشامل التي يمتلكها المرء أن تهدد الجميع، يبدو هذا ثمناً باهظاً للغاية على المجتمع الدولي أن يتجنب دفعه.