منع وقمع الأعمال الإرهابية وغيرها من الأعمال الإجرامية التي تنطوي على مصـــادر مشـــعة بموجب الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي

السيد أرتيم لازاريف
موظف برامج معاون، برنامج منع الإرهاب الكيميائي والبيولوجي والإشعاعي والنووي، فرع منع الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

السيدة ماريا لورينزو سوبرادو
الرئيســـة، برنامج منع الإرهاب الكيميائي والبيولوجي والإشـــعاعي والنووي، فرع منع الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

السيدة فرانشيسكا أندريان
موظفة برامج، برنامج منع الإرهاب الكيميائي والبيولوجي والإشعاعي والنووي، فرع منع الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

ملخص

الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (الاتفاقية) هي الاتفاق الدولي الوحيد الملزم قانونا في مجال أمن المصادر المشعة. وتشمل أحكامها الرئيسية تجريم سلوك معين ينطوي على مصادر مشعة، وإرساء الولاية القضائية فيما يخص هذه الجرائم. وتيسر الاتفاقية أيضا التعاون الدولي في هذا المجال. وبالنظر إلى الطابع عبر الوطني للتهديد الذي يشـــكله الإرهاب النووي، والآثار التي ســـتنجم عن عمل إرهابي أو عمل إجرامي آخر ينطوي على مواد مشعة والتي يمكن أن تسبب معاناة تتجاوز الحدود الوطنية، لا يزال الانضمام العالمي إلى الاتفاقية وتنفيذها تنفيذا فعالا هدفا مهما. وما فتئ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة/المكتب) يقدم طائفة واســـعة من أشكال الدعم في هذا الصـدد، بما في ذلك التوعية من خلال حلقات العمل الوطنية والإقليمية والعالمية، وتقديم المساعدة التشريعية، وبناء قدرات موظفي العدالة الجنائية. واستخلص المكتب عدة دروس من هذه الخبرات الواسـعة تؤكد أهمية اتباع نهج مصـمَّم خصـيصـا لبلد معين أو منطقة معينة؛ والتعاون والتنسيق مع سائر مقدمي المساعدة؛ وجدوى الجمع بين النهجين القانوني والتقني على السواء؛ والدور الحاسم الذي يؤديه تدريب موظفي العدالة الجنائية.

1- مقدمة

تُســتخدَم المصـــادر المشـــعة في جميع أنحاء العالم، ولها عدد من التطبيقات الضـــرورية لتحســـين نوعية حياة الناس، في مجالات منها الزراعة والصـناعة والطب. بيد أن الخطر المتمثل في استخدام المصـادر المشعة لأغراض إرهابية أو أغراض إجرامية أخرى يعد واحدا من أكبر التحديات في عصرنا، ويمكن أن يؤدي إلى عواقب قد تكون وخيمة على صحة البشر وحياتهم وممتلكاتهم وعلى البيئة. والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي [1] هي الصـــك القانوني الدولي الوحيد الملزم قانونا في مجال أمن المصادر المشعة.

2- النطاق

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي في 2005، ودخلت حيز النفاذ بعد ذلك بعامين، عقب تقديم صك التصديق الثاني والعشرين إلى وديع الاتفاقية – الأمين العام للأمم المتحدة. وتتسم الاتفاقية باتساع نطاق تطبيقها، على النحو المحدد في المادة 1 التي تتضمن تعاريف للمصطلحات الرئيسية. فأولا، تشمل الاتفاقية جميع المصادر المشعة

الرجاء إعادة استعمال الورق

والمواد المشـعة الأخرى، بما في ذلك المواد التي تُسـتخدم أو يُحتفظ بها للأغراض المدنية والعسـكرية على السـواء. وثانيا، تندرج المرافق النووية أيضـا ضـمن نطاق الاتفاقية، وتشـمل جميع أنواع المفاعلات النووية فضـلا عن "أي منشـأة أو وسـيلة نقل تُسـتعمل لإنتاج أو خزن أو معالجة أو نقل" المصـادر المشعة وغيرها من أنواع المواد المشعة. وثالثا، تشمل الاتفاقية الأجهزة المتفجرة النووية وكذلك الأجهزة التي تحتوي على مصادر مشعة، مثل أجهزة نشر المواد الإشعاعية وأجهزة بث الإشعاع.

3- الأحكام الرئيسية للاتفاقية وفوائد الانضمام إليها

إضـافة إلى تقديم تعاريف مشـتركة، تحدد الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي معيارا أدنى أسـاسـيا للأطر القانونية المتعلقة بأمن المصـادر المشعة ولمكافحة الإرهاب الإشـعاعي. وتشـمل العناصـر الرئيسـية لهذا المعيار الأدنى الأسـاسـي ما يلي: تجريم سـلوك معين وإرسـاء الولاية القضـائية على هذه الجرائم؛ وآليات التعاون المؤسـسـي؛ والتدابير الوقائية الرامية إلى ضـمان أمن المواد المشعة.

وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف فيها بتجريم عدة أفعال تنطوي على مصادر مشعة والمرافق ذات الصلة. وتشمل هذه الأفعال، في جملة أمور، حيازة أو اسـتخدام المصـادر المشـعة أو أجهزة نشـر المواد الإشـعاعية أو أجهزة بث الإشـعاع؛ وصـنع أجهزة نشـر المواد الإشعاعية وأجهزة بث الإشعاع؛ واستخدام المرافق النووية أو إحداث أضرار بها بطريقة تؤدي إلى إطلاق مادة مشعة أو تهدد بانطلاقها. ولكي يُعتبر السـلوك جرما بموجب الاتفاقية، يجب أن يفي بثلاثة معايير. وهي بمزيد من التحديد، أن يكون هذا السـلوك: غير مشروع (أي يُنفَّذ دون مبرر مشروع)؛ ومتعمدا (أي يُرتكب عن قصـد)؛ ومُرتكبا بقصـد محدد، على النحو المنصـوص عليه في الاتفاقية. وفيما يتعلق بالأفعال المذكورة أعلاه، فإن القصد المحدد هنا هو إزهاق الأرواح، أو التسبب في أذى بدني جسيم، أو إلحاق ضرر ذي شأن بالممتلكات أو بالبيئة، أو إكراه شخص طبيعي أو اعتباري، أو منظمة دولية أو دولة على القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به (وهو ما يسمى بالدافع الإرهابي).

وإلى جانب الأحكام المتعلقة بالتجريم، تسـاعد أحكام الاتفاقية المتعلقة بالولاية القضـائية على الحد من وجود ملاذات آمنة للجرائم ومرتكبيها. وعلى وجه الخصـوص، فكل دولة طرف ملزمة بإرسـاء الولاية القضـائية على الجرائم المشـار إليها أعلاه عندما تُرتكب في إقليم تلك الدولة أو من قِبل أحد مواطنيها، من بين أمور أخرى. وإضافة إلى ذلك، تقلل الاتفاقية من خطر إفلات مرتكبي الجرائم من العقاب باشتراطها على الدولة الطرف التي يوجد في إقليمها المدعى ارتكابه الجرم أن تلاحقه قضائيا أو تسلمه إلى دولة طرف أخرى تدعي امتلاكها الولاية القضائية على الجرم. وفي المجمل، تساعد الأحكام السالفة الذكر على تضخيم الأثر الرادع على مرتكبي الجرائم المحتملين.

ويكتسـي التعاون بين الدول أهمية حاسـمة في مكافحة الإرهاب الإشـعاعي. فعلى سـبيل المثال، قد يرتكب مواطن من بلد ما جريمة في بلد آخر، ويُلقى القبض عليه ويُحتجز لاحقا في بلد ثالث. ومن ثمَّ، تتضـمن الاتفاقية أحكاما تيسـر التعاون الدولي في عدة مجالات، مثل تبادل المعلومات عن التحضير للجرائم أو ارتكابها؛ والتحقيق في الجرائم؛ والإجراءات الجنائية وإجراءات التسليم؛ والسيطرة على المصادر المشعة التي كانت هدفا للجريمة أو التعامل معها بطريقة أخرى.

وأخيرا، تشـدد الاتفاقية على الحاجة إلى إنشـاء نظام وطني محكم للأمن النووي، وتقتضـي من الدول الأطراف أن تبذل "كل جهد لاتخاذ التدابير المناسبة لضمان حماية المواد المشعة"، بما يتماشى مع التوصيات والمهام ذات الصلة للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

وإضـافة إلى الحد من احتمال وجود ملاذاتٍ آمنة للجرائم التي تنطوي على مصـادر مشـعة ولمرتكبيها، ومواءمة التشـريعات عبر الولايات القضـائية، وتعزيز التعاون الدولي، هناك العديد من الفوائد الأخرى التي يمكن للدول أن تجنيها من الانضـمام إلى الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي. فأولا، من شـأن وجود إطار قانوني وطني يسـتند إلى الاتفاقية أن يعزز الأمن الوطني والإقليمي والدولي. وثانيا، تكمِّل الاتفاقية صـكين قانونيين دوليين رئيسـيين آخرين في مجال الأمن النووي – وهما اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية [2] وتعديلها [3]. وكما ذُكر آنفا، تتسم الاتفاقية بنطاق تطبيق أوسع يشمل في جملة أمور أخرى، بالإضـافة إلى المواد النووية، استخدام المصادر المشعة للأغراض المدنية والعسكرية وكذلك المرافق المرتبطة بها. وثالثا، توفر أحكام الاتفاقية تعاريف مشتركة، وتقتضـي من الدول الأطراف اعتماد معايير دنيا في مجال أمن المصـادر المشعة بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية

الصـادرة عن الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وبوجه عام، لا ينبغي اعتبار الاتفاقية بمثابة تقييد، بل هي معيار أسـاسـي يمكن للدول الأطراف أن تعتمد بناء عليه تدابير إضافية وفقا لتقديرها من أجل تعزيز إطارها القانوني لمكافحة الإرهاب الإشعاعي.

كما يعود الانضـمام إلى الاتفاقية بالنفع على الدول من خلال المسـاهمة في امتثالها للالتزامات القائمة بموجب العديد من القرارات الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، مثل القرارين 1373 [4] و1540 [5]. فعلى سبيل المثال، تقتضي الفقرة 2 من منطوق القرار 1373 من الدول الأعضـاء "عدم توفير الملاذ الآمن لمن يمولون الأعمال الإرهابية أو يدبرونها أو يدعمونها أو يرتكبونها، ولمن يوفرون الملاذ الآمن"، وأن تكفل إدراج هذه الأعمال الإرهابية "في القوانين والتشـريعات المحلية بوصـفها جرائم خطيرة، وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامة تلك الأعمال الإرهابية"، وضـمان تقديم المشاركين في هذه الأعمال إلى العدالة. وبموجب قرار مجلس الأمن 1540، فالدول ملزمة باعتماد وإنفاذ قوانين تحظر على الجهات الفاعلة من غير الدول "صـنع الأسـلحة النووية أو الكيميائية أو البيولوجية ووسـائل إيصـالها، أو احتيازها أو امتلاكها أو تطويرها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها" للأغراض الإرهابية وغيرها من الأغراض، فضلا عن تمويل هذه الأنشطة أو المساهمة فيها بأي شكل آخر.

4- التحديات القائمة أمام الانضمام العالمي إلى الاتفاقية وتنفيذها تنفيذا فعالا

رغم أن الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي دخلت حيز النفاذ منذ عام 2007، إلا أنها لم تحقق الانضـمام العالمي بعد، حيث يبلغ عدد الدول الأطراف فيها حاليا 118 دولة. وطالما لم تُنفَّذ الاتفاقية على الصـعيد العالمي، سـيكون من الصـعب تحقيق الهدف المتمثل في ضمان عدم وجود ملاذ آمن للإرهابيين أو غيرهم من المجرمين الذين يستخدمون المصادر المشعة وغيرها من المواد المشعة. وتبيّن الخبرة الطويلة التي اكتسبها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في التفاعل مع عدد كبير من الدول أن هناك ثلاث مجموعات رئيسية من التحديات التي تحول دون انضمام الدول إلى الاتفاقية: انعدام الإرادة السياسية، وانعدام الوعي، والافتقار إلى الموارد.

فبعض الدول قد ترى أن الانضـمام إلى الاتفاقية أولوية أقل أهمية بكثير من أولويات أخرى أكثر إلحاحا. وتشـمل هذه الأولويات، مثلا، التغلب على عواقب الاضطرابات السياسية الطويلة الأمد وبناء نظام سياسي مستدام؛ وحل النزاعات مع البلدان المجاورة؛ ومكافحة الفقر المدقع وضمان التنمية الاقتصادية بوجه عام. كما يمكن أن يتجلى انعدام الإرادة السياسية في عدم وجود جهات وطنية يمكنها أن تحفز الانضمام إلى الاتفاقية، سواء من السلطات الوطنية أو المسؤولين الوطنيين. وقد يتعقد هذا العامل بسـبب إجراء انتخابات أو حدوث تغييرات في الحكومة خلال العملية. وبالنظر إلى أن عملية الانضـمام إلى الاتفاقية قد تتطلب التنسيق والتعاون بين العديد من أصحاب المصلحة، يكتسي دور هؤلاء المناصرين أهمية حاسمة.

ولا تزال دول عديدة غير واعية بأحكام الاتفاقية أو لا تفهمها فهما سـليما. فعلى سـبيل المثال، كثيرا ما يكون هناك اعتقاد خاطئ مؤداه أن الدول التي لا توجد فيها مصادر مشعة أو مواد أو مرافق نووية عالية النشاط في مأمن من أعمال الإرهاب النووي، أو أن الانضمام إلى الاتفاقية ستترتب عليه أعباء مالية كبيرة. وإضافة إلى ذلك، قد يكون الكم الهائل من الصكوك القانونية الدولية التي ترمي إلى مكافحة الإرهاب (ويبلغ عددها حاليا تسعة عشر صكا)، والتي يتضمن العديد منها أحكاما متشابهة وأحيانا متداخلة، سـببا للتهاون من جانب الدول. ولذلك، قد يكون لدى بعض الدول اقتناع خاطئ مفاده أن الأحكام المتعلقة بالتجريم وإرسـاء الولاية القضائية وتسليم المطلوبين وباقي الأحكام المعتمدة بموجب صكوك قانونية أخرى كافية لتشمل قضايا الإرهاب النووي والإشعاعي.

وتتمثل إحدى العقبات التي تحول دون الانضـمام إلى الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي في محدودية الموارد والقدرات في البلد المعني. وفي هذا السـياق، كثيرا ما تشـير الدول إلى الافتقار إلى الموارد البشـرية (بما في ذلك ارتفاع معدل تبدل الموظفين) أو القدرات المالية أو التقنية اللازمة لإدماج أحكام الاتفاقية في التشـريعات الوطنية أو إنفاذها بفعالية. وفي بعض الأحيان، لا يكون هناك ما يكفي من المعارف أو الموارد الأخرى لتوفير فرص التدريب للمسؤولين الوطنيين الذين سيتولون مسؤولية تنفيذ الاتفاقية. وهذا الأثر السلبي يتعزز بفعل عدم الوعي بالمساعدة المتاحة دوليا.

ولا تزال العديد من الدول الأطراف في الاتفاقية تواجه صـعوبات في تنفيذ أحكامها بفعالية. والأسـباب الأكثر شـيوعا لذلك مبينة أعلاه، وتشمل وجود أولويات متنافسة ونقص القدرات والموارد على الصعيد الوطني.

5- المساعدة المقدمة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

تؤدي الجهود الدولية دورا حاسما في مساعدة الدول في التغلب على التحديات المذكورة أعلاه. والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة هو الجهة الرئيسية التي تقدم المساعدة فيما يتعلق بالاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، وهو ينفذ حاليا مشروعين لهما صلة في مجال الأمن الإشعاعي. ويشجع أحدهما، وهو مموَّل من الاتحاد الأوروبي ويُنفذ بالاشتراك مع مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، الانضمام العالمي إلى الاتفاقية وتنفيذها تنفيذا فعالا. ويدعم المشروع الآخر، الذي تموله كندا، الانضمام العالمي إلى الأطر القانونية الدولية المتعلقة بالأمن النووي، بما في ذلك الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي واتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وتعديلها لعام 2005.

وما فتئ المكتب يضطلع بمجموعة من الأنشطة الرامية إلى تحقيق الانضمام العالمي إلى الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي وتعزيز فعالية تنفيذها فيما بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ويمكن لأنشطة تعزيز الانضمام أن تتخذ شكل حلقات دراسية وحلقات عمل وحلقات دراسية شبكية تُعقد على الأصعدة الوطني والإقليمي والدولي، وكذلك زيارات قطرية وبعثات خبراء. وبالنظر إلى ما يوجد بين الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي واتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وتعديلها من أوجه تكامل وتآزر، تغطي بعض فعاليات التواصل جميع هذه الصكوك، وتستفيد من التعاون المثمر والطويل الأمد بين المكتب والوكالة الدولية للطاقة الذرية – في إطار ولاية كل منهما. ومن الأمثلة على ذلك الحلقة الدراسية المشتركة الأولى لتعزيز الانضمام العالمي إلى تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي التي عُقدت في فيينا، النمسا، في تشرين الثاني/نوفمبر 2021.

وقد أسهمت طائفة واسعة من أدوات التدريب التي استحدثها المكتب في زيادة التوعية بالاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي وتحسين قدرة نظم العدالة الجنائية في الدول الأطراف فيها على التجريم في قضايا الإرهاب النووي والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائيا على نحو فعال. وتشمل أدوات المساعدة التقنية المتعلقة بالاتفاقية وبالإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب الإشعاعي والنووي بوجه عام نميطة ضمن منهاجٍ للتدريب القانوني، ونمائط للتعلم الإلكتروني، وسلسلة حلقات دراسية شبكية، ودليلا للقضايا التخيلية، ومحاكمة تمثيلية. كما أطلق المكتب موقعا شبكيا مخصصا بالكامل للاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (https://www.unodc.org/icsant/ar/index.html)، وهو متاح بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية الست ويضم جميع المعلومات ذات الصلة والموارد الموجودة بشأن الاتفاقية. وأخيرا، يجري المكتب – بناء على الطلب – استعراضات للتشريعات الوطنية المعتمدة تنفيذا للأحكام المتعلقة بالتجريم في الاتفاقية.

6- الدروس المستفادة

إن ما تراكم لدى المكتب من خبرات واسعة في مجال تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة يتيح استخلاص العديد من الدروس المستفادة فيما يتعلق بالجهود الدولية الرامية إلى تيسير الانضمام العالمي إلى الاتفاقية وتنفيذها تنفيذا فعالا. فأولا، كثيرا ما تكون لدى دول ومناطق مختلفة أولويات وموارد ومستويات استعداد متباينة فيما يتعلق بالانضمام إلى الاتفاقية وتنفيذها، ناهيك عن تباين المشهد من حيث التهديدات الأمنية. ولذلك من شأن اتباع نهج مصمم خصيصا لبلد معين أو منطقة معينة أن يسهم إسهاما حاسما في توفير المساعدة على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة.

وثانيا، يكتسي التعاون والتنسيق مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية والجهات الأخرى التي تقدم المساعدة التقنية أهمية حاسمة. ومن شأن الاستفادة من خبرات بعضنا البعض وتوحيد الجهود في السعي إلى تحقيق هدف مشترك أن يساعد على زيادة الموارد إلى أقصى حد، وتجنُّب التداخل، والتعجيل بتحقيق النتائج.

وثالثا، تتسم أحكام الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي بطابعها المعقد، وتتضمن تعاريف ومتطلبات تقنية لاتخاذ تدابير الأمن النووي، في جملة أمور أخرى. وعندما يتعلق الأمر بتنفيذ الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، يتعين على الدول أيضا أن تراعي ما يرد في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وتعديلها من أحكام مكملة ومعززة. وهذا يفسر الحاجة إلى الجمع بين النهجين القانوني والتقني فيما يتعلق بأنشطة التوعية وبناء القدرات، وإشراك المجموعة الكاملة من أصحاب المصلحة

الوطنيين بما يشـــمل البرلمانيين، والجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية (القضـــاة، والمدعون العامون، وموظفو إنفاذ القانون)، وممثلي العديد من الوزارات (العدل، والداخلية، والشؤون الخارجية)، والهيئات التنظيمية النووية – على سبيل المثال لا الحصر.

ورابعا، من المهم توفير فرص التدريب لموظفي العدالة الجنائية حتى تصـبح لديهم دراية بالمسـائل المتصـلة بمجال قد يبدو في البداية معقدا وصعب الفهم (الأمن الإشعاعي).

7- خلاصة

إن أمن المصـادر المشـعة ليس غاية في حد ذاته، بل هو مسـار مسـتمر من عمليات التعزيز والتحسـين المتواصـلة. ومن خلال السـعي إلى إرسـاء إطار قانوني مشـترك، تضـع الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي أسـاسـا متينا لهذا المسـار. وعن طريق توحيد الجهود حول هذا الإطار، يمكن للدول والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة وباقي أصـحاب المصـلحة الدوليين المعنيين أن يعملوا معا من أجل إيجاد عالم خال من الإرهاب النووي.

المراجع

[1] الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، A/59/766، الجمعية العامة للأمم المتحدة، نيويورك (2005).

[2] اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، INFCIRC/274/Rev.1، الوكالة الدولية للطاقة الذرية، فيينا (1980).

[3] تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1 (مصحح)، الوكالة الدولية للطاقة الذرية، فيينا (2021).

[4] قرار مجلس الأمن 1373 (2001) [بشـــأن الأخطار التي تهدد الســـلام والأمن الدوليين من جراء الأعمال الإرهابية]، S/RES/1373 (2001)، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، نيويورك (2001).

[5] قرار مجلس الأمن 1540 (2004) [بشـأن عدم انتشـار أسـلحة الدمار الشـامل]، S/RES/1540 (2004)، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، نيويورك (2004).