



الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب

٢

منهاج التدريب
القانوني على مكافحة الإرهاب

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

منهاج التدريب القانوني
على مكافحة الإرهاب

النميطة ٢

الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب



الأمم المتحدة
فيينا، ٢٠١٧

© حقوق التأليف والنشر محفوظة، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة،
نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٧.

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا طريقة عرض المادة التي يتضمَّنُها على الإعراب
عن أيِّ رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأيِّ بلد أو إقليم أو مدينة
أو منطقة أو للسلطات القائمة فيها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

هذا المنشور من إنتاج: وحدة المنشورات الإلكترونية، مكتب الأمم المتحدة في فيينا
. UNOV/DM/CMS/EPLS/Electronic Publishing Unit

الخلفية والمسوّغات

فرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC/TPB) مكلف بمهمة تقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء الطالبة بشأن الجوانب القانونية والخاصة بالعدالة الجنائية، التي تنضوي في إطار مكافحة الإرهاب. ويقود فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة مسار إيصال هذه المساعدة، في المقام الأول بدعم الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى التصديق على الصكوك القانونية الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب، وإلى إدماج أحكام تلك الصكوك في التشريعات الوطنية، وبناء قدرات نظم العدالة الجنائية الوطنية على تنفيذ تلك الأحكام بفعالية، بما يتفق وحكم القانون والاحترام الواجب لحقوق الإنسان.

وإنّ مناهج التدريب القانوني على مكافحة الإرهاب هو واحدة من الأدوات التي أعدّها فرع منع الإرهاب التابع للمكتب لنقل المعارف والخبرات الاختصاصية اللازمة لتعزيز قدرة العاملين في نظم العدالة الجنائية الوطنية على تنفيذ الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب في الممارسة العملية. ويُعنى المنهاج بمواءمة ومنهجية المفاهيم القانونية وما يتصل بها من مواد تدريبية ومعلومات، وذلك لزيادة تأثير أنشطة التدريب، التي يقدمها فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة إلى أقصى حدّ.

البنية والمحتويات

يتكوّن المنهاج من عدّة نماط تدريبية، تتناول كل واحدة منها مجالات مواضيعية محددة وجوانب قانونية وجوانب خاصة بالعدالة الجنائية من مكافحة الإرهاب. والنماط الست الأولى منه هي كما يلي:

- النمطة ١- مكافحة الإرهاب في سياق القانون الدولي
- النمطة ٢- الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب
- النمطة ٣- التعاون الدولي في المسائل الجنائية المتعلقة بمكافحة الإرهاب
- النمطة ٤- حقوق الإنسان والتدابير المتخذة في مجال العدالة الجنائية للتصدي للإرهاب
- النمطة ٥- جرائم الإرهاب ذات الصلة بالنقل (في مجالي الملاحة الجوية والبحرية)
- النمطة ٦- الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب الكيميائي والبيولوجي والإشعاعي والنووي

إنّ الحاجة إلى النهوض بالخبرة القانونية المتخصصة بين الممارسين، فضلاً عن تطوير معرفتهم بالمفاهيم الأساسية، تستند إلى منطلقين أساسيين. المنطلق الأول هو ازدياد تطور التهديد الإرهابي على نحو محثّك. ويتخذ هذا التهديد أشكالاً متعددة، بما في ذلك الجماعات العابرة للحدود الوطنية التي تستهدف وسائل النقل أو تخطط لهجمات بأسلحة الدمار الشامل أو تستخدم الإنترنت لتخطيط الهجمات أو تلجأ إلى قنوات جديدة لتمويل أفعالها. وبالنظر إلى هذه الوقائع، يستجيب المنهاج إلى الحاجة المتزايدة إلى مواجهة المظاهر الحديثة للإرهاب التي تتطلب تطوير الكفاءات والمهارات القانونية المحددة لدى مجتمع العاملين على إنفاذ القانون.

والمنطلق الثاني هو إدراك استحالة تطوير أي خبرة قانونية متينة لمكافحة الإرهاب في معزل عن التخصصات القانونية الأخرى. ومن ثم لا بد من اعتماد نهج جامع يأخذ في الحسبان التفاعل المعقد، المصحوب بالإشكالات في أكثر الأحيان، بين عنصر العدالة الجنائية في مكافحة الإرهاب وبين فروع رئيسية أخرى في القانون الدولي، وخصوصاً حقوق الإنسان وحقوق اللاجئين والقانون الإنساني.

فهرس الأدوات التدريبية



الأدوات: هذا القسم يوفر روابط عبر الإنترنت إلى كامل نصوص المنشورات والأدلة العملية والنماذج وقواعد البيانات التي وضعتها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية. ويضم هذا القسم أيضاً مواد عملية مصممة لمساعدة العاملين في مجال العدالة الجنائية.



دراسات الحالة: أدرجت سيناريوهات واقعية وخيالية لتيسير الفهم وتحفيز المناقشة فيما يخص المسائل القانونية التي يتناولها كل قسم، ولإضفاء بُعد عملي على المسائل المعنية.

وتوزع دراسات الحالة نمطياً كوسيلة لدعم واحد أو أكثر من العروض الإيضاحية النظرية. وينبغي أن يقتصر دور المُدرِّبين، أثناء جلسات دراسات الحالة، على تسهيل النقاش بوصفهم منسّقين، وذلك بالتشجيع على تبادل وجهات النظر بدلاً من التعليم. ومما يوصى به عادة هو أن يدعى المشاركون إلى تناول مختلف السيناريوهات استناداً إلى النصوص القانونية ذات الصلة.

وتكون بعض دراسات الحالة مصحوبة بالإجابات. وحيثما كانت الحالة كذلك، يتعين على المُدرِّبين تجنب تقديم إجابات للمتدربين قبل استكمال عملية التمرين.



أنشطة للتمرين: يتيح هذا القسم للمشاركين استكشاف الكيفية التي تُعالج أو تُجسّد بها مختلف المواضيع التي يتناولها المنهاج في النظام القانوني والممارسة القانونية في بلدانهم. وبهذا الأسلوب يُشجّع المشاركون أيضاً على تطبيق خبرتهم في موضوع معين وعلى التشارك في خبراتهم في المسائل القانونية.

ويمكن للمُدرِّبين، ضمن إطار حلقة عمل أو حلقة دراسية، أن يقترحوا على المشاركين استكمال نشاط ما كوسيلة للتحفيز على نقاش أولي، أو يمكنهم القيام بعرض إيضاحي نظري يليه ويكمّله تمرين عملي مركز الهدف.

ويمكن أيضاً للمتعلمين ذاتياً استخدام هذه الأنشطة كأدوات لتفحص التطبيق العملي للمعارف المكتسبة بشأن موضوع معين.



أسئلة للتقييم: هي اختبارات تتناول المواضيع التي يتطرق إليها كل قسم. وخلافاً لما هو الحال بشأن الأنشطة فإن أسئلة التقييم تميل إلى التماس إجابات مباشرة، مما يجعلها أداة مفيدة في يد المُدرِّبين الذين يريدون بسرعة تقييم درجة المعرفة التي بلغها المشاركون.

ويجري نمطياً توجيه أسئلة للتقييم في نهاية كل جلسة تدريبية، ولكن يمكن استخدامها أيضاً كأدوات تمهيدية لتحديد الاحتياجات من التدريب وطرائق التنفيذ ومستوى كفاءة المشاركين.



مراجع لمزيد من المطالعة: هي قائمة من المراجع الببليوغرافية المختارة تُقدّم من أجل المتدربين الراغبين في تعميق معارفهم في المواضيع القانونية ذات الصلة.



الوثائق المرجعية: هذه قائمة بالوثائق والصكوك القانونية الرئيسية التي تُناقش في كل قسم من أقسام النمطة التدريبية.

ولا مناص من حدوث بعض التداخل بين مختلف النمائط، وذلك لأن المواضيع قيد النظر غالباً ما تكون مترابطة. وفي بعض الحالات يُدرس الموضوع نفسه من زوايا مختلفة ضمن نمطتين تدريبيتين أو أكثر؛ أي أنّ هنالك طرائق كثيرة للنظر إلى الموضوع نفسه. وينبغي ألا يعتبر ذلك مأخذاً وإنما ميزة تمكّن المُدرِّبين من ترتيب الأنشطة حسب مقتضى الحال تبعاً لاحتياجات التدريب المحددة. فقد يستدعي ذلك، على

سبيل المثال، لدى الإعداد لحلقة عمل تدريبية، تناول بعض المسائل المعينة بمزيد من التعمق، أو تحليلها من منظورات متعددة، أو تمحيص صلتها بغيرها.

ويستخدم في المنهاج بأجمعه هذا الرمز  لتوجيه المُدرِّبين إلى موقع المعلومات التي تشمل المواضيع نفسها أو ما يتصل بها.

وإضافةً إلى ذلك، فإنَّ الغرض من تقسيم كل نميطة إلى عدة أقسام وفروع أقسام هو توفير المرونة للمُدرِّبين لكي يتمكنوا من انتقاء المواد التي تلبي احتياجات معينة، من دون أن يتعين عليهم بالضرورة استكمال جميع المكونات في إطار نميطة ما. ومن أبرز الأمثلة في هذا الشأن النميطة التي تتناول الإرهاب في مجالي الملاحة الجوية والبحرية. وحيث توضَّح الروابط (الوصلات) المفاهيمية بين هذين المجالين المواضيعيين تسويغ دمجهما في نميطة واحدة، فإنَّ من الممكن تركيز أنشطة التدريب على الجزء الذي يتناول الملاحة البحرية أو الملاحة الجوية.

الفئة المستهدفة

من الممكن تكييف النماط التدريبية بما يلبي الاحتياجات والخبرات والتوقعات التي تنفرد بها كل فئة معينة. ومن شأن هذا النهج المكيف أن يؤدي بالضرورة إلى صب التركيز على بعض الأقسام في كل نميطة.

واستناداً إلى خبرة فرع مكافحة الإرهاب لدى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تنفيذ الأنشطة التدريبية، وانطلاقاً من الولاية المكلف بها، فإن الفئات المستهدفة تشمل عموماً موظفي العدالة الجنائية وأجهزة إنفاذ القانون (الشرطة والمدَّعين العامين والقضاة) وواضعي السياسات والمسؤولين الحكوميين في الدوائر الرئيسية (وخصوصاً وزارات الخارجية والعدل والداخلية) المعنيين بصوغ التشريعات أو تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية أو الذين يضطلعون بمسؤوليات بخصوص التصديق على المعاهدات الدولية.

وقد أظهر تقديم المساعدة التقنية، من جانب فرع مكافحة الإرهاب التابع للمكتب، في السنوات الأخيرة أيضاً أهمية تيسير اعتماد تشريعات مكافحة الإرهاب، وذلك بإذكاء الوعي بين أعضاء اللجان البرلمانية ذات الصلة.

وإضافةً إلى ذلك، من المتوخَّى أن تضم الفئة التي تستهدفها بعض النماط التدريبية مسؤولين من الوزارات والأجهزة الحكومية المتخصصة. ومن ذلك مثلاً أنَّ النميطة التي تتناول الإرهاب الذي يستهدف الملاحة البحرية غالباً ما تشمل مشاركة موظفي خفر السواحل وسلاح البحرية. وكذلك الأمر، غالباً ما تستدعي النميطة التي تتناول تمويل الإرهاب مشاركة وزارات المالية والمصارف المركزية ووحدات الاستخبارات المالية.

النميطة ٢

الإطار القانوني العالمي
لمكافحة الإرهاب

المحتويات

١	مقدمة.....
٣	١- أركان الإطار القانوني العالمي
٣	١-١- لمحة عامة
٤	١-٢- استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب
٦	١-٣- قرارات مجلس الأمن بخصوص الأعمال الإرهابية
٨	١-٤- الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب
١١	٢- عناصر ومتطلبات الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب
١١	٢-١- قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بالتفصيل
	٢-١-١- أنظمة الجزاءات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش)
١١	وتنظيم القاعدة وحركة طالبان: قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) والقرارات اللاحقة.....
١٧	٢-١-٢- منع الأعمال الإرهابية وقمعها: قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)
	٢-١-٣- الأعمال الإرهابية وأسلحة الدمار الشامل:
٢٤	قرارا مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) و٢٣٢٥ (٢٠١٦)
٢٧	٢-١-٤- التحريض على الإرهاب: قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)
٣٢	٢-١-٥- الاختطاف بأيدي الجماعات الإرهابية: قرار مجلس الأمن ٢١٣٣ (٢٠١٤)
	٢-١-٦- المقاتلون الإرهابيون الأجانب: قرارات مجلس الأمن
٣٣	٢١٧٨ (٢٠١٤) و٢٢٤٩ (٢٠١٥) و٢٢٣٥ (٢٠١٥)
٣٦	٢-١-٧- الصلات بين الإرهاب والجريمة المنظمة: قرار مجلس الأمن ٢١٩٥ (٢٠١٤)
	٢-١-٨- الإرهاب والاتجار بالممتلكات الثقافية:
٣٧	قرارا مجلس الأمن ٢١٩٩ (٢٠١٥) و٢٣٤٧ (٢٠١٧)
٣٩	٢-٢- الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، بالتفصيل
	٢-٢-١- المعاهدات المعتمدة برعاية الأمم المتحدة والوكالة الدولية
٣٩	للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية.....
٤٩	٢-٢-٢- بنية تنظيمية مشتركة تبتدى فيها نهج قائم على العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب.....
٨٥	٣- تنفيذ الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب
	٣-١- الإجراءات اللازمة لتنفيذ الإطار القانوني العالمي
٨٥	لمكافحة الإرهاب ضمن القوانين الوطنية
٨٥	٣-١-١- الشروط المسبقة اللازمة والإجراءات الأساسية.....
٨٨	٣-١-٢- صياغة التشريعات الجنائية بشأن مكافحة الإرهاب.....
٨٩	٣-١-٣- إطار الأمم المتحدة المؤسسي المعني بالتنفيذ.....
٩٤	٤- الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب والأطر القانونية ذات الصلة به
	٤-١- التصدي للأعمال الإرهابية من خلال اتفاقية الأمم المتحدة
٩٤	لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
٩٧	٤-٢- التفاعل بين الصكوك القانونية العالمية والإقليمية.....
١٠٢	المرفق
١٠٢	دراسات الحالة - إجابات

مقدمة

مع أنَّ عبارة "الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب" ليست مفهوماً معرّفاً في القانون، فإنها تُستخدم كصيغة عامة للإشارة إلى مجموعة من الصكوك المعتمدة على الصعيد العالمي، التي تتضمن سلسلة من المعايير الملزمة قانوناً للدول من أجل منع الإرهاب الدولي ومكافحته. وتأتي هذه الصكوك في شكل معاهدات، وكذلك قرارات اتخذها مجلس الأمن، وتطوّرت على امتداد بضعة سنوات.

وعنصر المعاهدات في الإطار، على وجه الخصوص، هو عبارة عن مجموعة من المعايير القانونية التي وضعها المجتمع الدولي منذ عام ١٩٦٣. وهو يوفر إطاراً للتصدّي للجرائم المتصلة بالإرهاب باستخدام صيغة واسعة من آليات العدالة الجنائية. والغاية من المعاهدات في نهاية المطاف هي الحرص على جلب مرتكبي جرائم الإرهاب أو الذين يخططون لارتكاب هذه الأفعال أمام العدالة من جانب الدول التي يُعثر عليهم في إقليمها، أو تسليمهم إلى البلد المستعد لمحاكمتهم. والقصد من مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة" هو جعل العالم مكاناً لا مقام فيه للإرهابيين ولا لمن يمولونهم ويدعمونهم، وذلك بحرمانهم من أيّ ملاذ آمن. ويمكن تفسير الأهمية المضافة على مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة" بأنها تأكيد مُعاد على ضرورة أن يشمل التصدي الفعال للإرهاب عنصراً قوياً من عناصر العدالة الجنائية.

وترمي النمطة التدريبية ٢ إلى تعريف الممارسين بالمتطلبات التي تستدعيها طائفة واسعة من الصكوك القانونية. وهي من ثم تسلّط الضوء على الإمكانية التي تنطوي عليها هذه الصكوك في مساعدة الممارسين على المشاركة في تعاون قضائي دولي أكثر فعالية. ومع أنَّ النمطة تشدد على الجوانب القانونية للإطار الراهن فإنها تتضمن أيضاً بعض المراجع من خارج نطاق القانون. والسبب في اعتماد هذا النهج هو أنَّ معرفة التفاعلات الحركية السياسية منها والتاريخية، التي دفعت الإطار القانوني العالمي إلى التطور في شكله الراهن، تؤدي إلى تحسين فهم الجوانب القانونية المعيّنة للجرائم المتصلة بالإرهاب والمعرفة على المستوى الدولي.

وفي النمطة ٢ قسم هام مخصّص لمسائل التنفيذ. إذ ما لم يترجم الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب إلى أحكام قابلة للتطبيق مباشرة من قبل السلطات الوطنية المختصة فإنَّ الآليات القانونية المتوخاة ستبقى نظرية ولن يكون القضاء والمدعون العامون في وضع يمكنهم من تطبيقها. ويتوقف التنفيذ الفعال هو أيضاً على البنى التنظيمية والمؤسسات القضائية الأساسية القائمة في كل بلد. وبهذا المدلول يكون التعبير القانوني لمكافحة الإرهاب مرتبطاً بالمتطلبات الأوسع نطاقاً من أجل إقامة نظام للعدالة الجنائية يعمل على ما يرام.

ونظراً إلى اتساع نطاق المجالات المواضيعية في النمطة ٢، فإنها يمكن أن تستخدم منطلقاً لدورة تدريبية تمهيدية عامة. ويمكن استعمالها أيضاً مقترنة بوحدة أو أكثر من النماط التدريبية المتخصصة تبعاً لاحتياجات التدريب وتوفر الموارد. ويتضمن المرفق إجابات عن أسئلة دراسات الحالات التي تتناولها النمطة ٢.

١- أركان الإطار القانوني العالمي

١-١- لمحة عامة

تتصدّر الدول، بمساعدة من الأمم المتحدة، الجهود العالمية لمكافحة الإرهاب. وإنّ دور الأمم المتحدة في مكافحة الإرهاب دور واسع النطاق؛ لأنّ المنظمة تستطيع، بفضل الولايات المسندة إليها والخبرات الاختصاصية التي اكتسبتها في مختلف جوانب الأمن والتنمية والتعاون، أن تساهم في جوانب مكافحة الإرهاب كلها تقريباً. ولما كان الإرهاب ظاهرةً عابرةً للحدود الوطنية فإنّ أكفأ الأساليب لمتابعة سياسات وتدابير عالمية النطاق من أجل التصديّ له إنما تكون من خلال الأمم المتحدة، وذلك بفضل نطاق وصولها العالمي وأدواتها المتعددة الجوانب.

وفي الوقت الراهن، ليس هنالك في إطار الأمم المتحدة من معاهدة شاملة بشأن الإرهاب ولا تعريف ملزم دولياً لمصطلح "الإرهاب"؛ إلا أنّ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعكف على صوغ مشروع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي، من شأنها أن توفّر، في نهاية المطاف، تعريفاً دولياً عمومياً لمصطلح الإرهاب.

ومن ثم، فإنّ التعبير "الإطار/النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب" يُستعمل باعتباره صيغة جامعة من أجل الإشارة إلى مجموعة من الصكوك والقرارات المعتمدة على الصعيد العالمي، تُجمل سلسلة من المعايير القانونية لكي تطبّقها الدول من أجل منع الإرهاب الدولي ومكافحته. وقد طوّر المجتمع الدولي هذا الإطار تدريجياً على مدى عدّة عقود زمنية.

وتوخياً للوضوح، يمكن تقسيم مصادر المتطلبات الملزمة والتوصيات التي تشكل الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب إلى ثلاث فئات:

• قرارات الجمعية العامة

إنّ الجمعية العامة قد أدّت دوراً هاماً في وضع إطار قانوني دولي لمكافحة الإرهاب، وتشجيع الحكومات على العمل معاً على نحو أوثق للتصديّ لذلك التهديد. وفي هذا الصدد، اعتمدت الجمعية العامة سلسلة من القرارات المتعلقة بالإرهاب. وإن كانت هذه القرارات غير ملزمة قانوناً، فإنها جنباً إلى جنب مع قرارات مجلس الأمن غير الملزمة تشكل توصيات ذات حجية، والعبارة المستخدمة فيها كثيراً ما كانت مصدراً للإلهام لصياغة الصكوك الملزمة اللاحقة.

وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، اعتمدت الجمعية استراتيجيّة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي تتألف من قرار وخطة عمل مرفقة به بما يرمي إلى تعزيز الجهود الوطنية والإقليمية والدولية من أجل مكافحة الإرهاب (انظر القسم ١-٢ أدناه). وتجسّد الاستراتيجية المحاولة الناجحة الأولى من جانب جميع الدول الأعضاء للاتفاق على نهج استراتيجي مشترك لمنع الإرهاب وقمعه بالعزم على اتخاذ خطوات عملية فردية وجماعية على حدّ سواء. وتشجّع الاستراتيجية مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات

والجريمة (المكتب أو مكتب المخدرات والجريمة) والوكالات الدولية الأخرى على دعم تنفيذ الخطة، وتدعو الدول الأعضاء إلى تعزيز تعاونها مع هذه المنظمات الدولية ضمن إطار العمل المشترك على مكافحة الإرهاب. ومع أن الاستراتيجية لا تتضمن التزامات قانونية في حد ذاتها، فهي تحدّد عدداً من المبادئ التوجيهية للدول الأعضاء لكي تتبعها في جهودها إلى مكافحة الإرهاب.

• قرارات مجلس الأمن

هذه القرارات تعالج الإرهاب بمختلف أشكاله ومظاهره. وكثيراً ما تُعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الذي يُعنى بصون السلام والأمن الدوليين. وفي كثير من الأحوال تتضمن صيغة لغوية ملزمة تخاطب جميع الدول الأعضاء وتفرض عدداً من الالتزامات عليها.

• الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب

هذه الاتفاقيات والبروتوكولات المتعددة الأطراف ذات الصلة بالإرهاب، البالغ عددها ١٩ صكاً تتطلب من الدول الأطراف التصدي لمظاهر محددة من الإرهاب (بما في ذلك من خلال التزامات بتجريم بعض من أنواع السلوك) وتصلح كأساس للتعاون الدولي.

وفي هذا السياق، لا يعني مصطلح "عالمية" أن هذه الصكوك صدّق عليها بالضرورة كل بلد من البلدان في العالم؛ بل أنها مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة المنتسبة إليها، مثل منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) والوكالة الدولية للطاقة الذرية، للتوقيع و/أو التصديق عليها أو الانضمام إليها. ولكن في الممارسة العملية، بلغت أكثرية هذه المعاهدات مرحلة قريبة من الانضمام العالمي.

ويجب أن تطلّ مصادر المتطلبات والتوصيات المذكورة أعلاه متميزة بعضها عن بعض، لأنها موجّهة إلى مجموعات مختلفة (وإن كانت غالباً ما تكون متداخلة) من الدول. وحيث إن قرارات مجلس الأمن يجب أن يتقيد بها جميع الدول الأعضاء (بحكم تصديقها على ميثاق الأمم المتحدة)، فإنّ هذه الصكوك العالمية لا تلزم إلا الدول التي صدّقت عليها أو انضمت إليها على وجه التحديد.

١-٢- استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب

تتضمن استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٢٨٨/٦٠، أربعة أركان للعمل: (أ) التدابير الرامية إلى معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب؛ (ب) تدابير منع الإرهاب ومكافحته؛ (ج) التدابير الرامية إلى بناء قدرات الدول على منع الإرهاب ومكافحته وتعزيز دور منظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد؛ (د) التدابير الرامية إلى ضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون بوصفهما الركيزة الأساسية لمكافحة الإرهاب.

ومع أن المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ الاستراتيجية تقع على عاتق الدول الأعضاء، فإنّ بعض البنود فيها تدعو الهيئات التابعة للأمم المتحدة إلى تقديم الدعم بهذا الخصوص. وتتضمن الاستراتيجية عدداً من المبادرات الهامة، بما في ذلك ما يلي:

- تحسين الاتساق والكفاءة في تقديم المساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب حتى يتسنى لجميع الدول أن تؤدي دورها بفعالية في هذا المجال؛
- إقامة نظم للمساعدة من أجل تلبية احتياجات ضحايا الإرهاب وأسرههم، وتعزيز التضامن الدولي دعماً للضحايا؛

- التصدي لتهديد الإرهاب البيولوجي، وذلك بإنشاء قاعدة بيانات شاملة واحدة بشأن الحوادث البيولوجية، مع التركيز على تحسين نظم الصحة العمومية في الدولة، والاعتراف بالحاجة إلى الجمع بين أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل التأكد من أن منجزات التقدم الحاصلة في ميدان التكنولوجيا الأحيائية لا تُستخدم لأغراض إرهابية أو لأغراض إجرامية أخرى، بل للصالح العام؛
- إشراك المجتمع المدني، والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في مجال محاربة الإرهاب وتطوير الشراكات مع القطاع الخاص من أجل منع الهجمات الإرهابية على الأهداف المعرضة خصوصاً للأخطار؛
- استكشاف وسائل مبتكرة للتصدي للتهديد المتزايد من جراء استخدام الإرهابيين لشبكة الإنترنت؛
- تحديث نظم مراقبة الحدود والجمارك، وتحسين أمن وثائق السفر لمنع سفر الإرهابيين وحركة المواد غير المشروعة؛
- تعزيز التعاون على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاستراتيجية تنص بوضوح على ما يلي:

- تؤكد أن الإرهاب لا يمكن، ولا ينبغي، ربطه بأي دين أو جنسية أو حضارة أو جماعة عرقية؛
- تعيد تأكيد مسؤولية الدول عن حرمان الإرهابيين من الملاذات الآمنة والعمليات لمنع الإرهابيين من إساءة استخدام نظام اللجوء السياسي، وتقديمهم إلى العدالة على أساس مبدأ التسليم أو المحاكمة؛
- تدعو الدول الأعضاء إلى التصديق على المعاهدات والبروتوكولات القائمة بشأن إنشاء وتوطيد الأساس القانوني للكفاح الدولي ضد الإرهاب وتنفيذها؛
- تشجّع وتمكّن الدول الأعضاء بشأن اتباع نهج متكامل على نحو مشابه في مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني، وتنشئ إطاراً مشتركاً للتنسيق الإقليمي والعالمي بين جهودها الوطنية؛
- تستحدث منهج عمل مشتركاً لإجراءات الأمم المتحدة بالجمع بين الجهود التي يبذلها جميع البرامج والمكاتب والإدارات والوكالات، بما في ذلك الهيئات ذات الصلة بمكافحة الإرهاب في مجلس الأمن. وهي تصلح لاستخدامها إطاراً تنسيقياً للكيانات التي جمعت معاً في شكل فرقة عمل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب المعنية بالتنفيذ، التي أنشأها الأمين العام في عام ٢٠٠٥.

ومن الجدير بالذكر أن الركن الرابع للاستراتيجية ليس هو القسم الوحيد ذا الصلة الذي يتناول حقوق الإنسان وينص على الحفاظ على سيادة القانون. فإن الاستراتيجية تكرر التأكيد في كامل وثيقتها على ضرورة الحفاظ على حقوق الإنسان بالاقتران مع الجهود المزمع بذلها في إطار الأركان الأخرى. كما إن أهمية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب شُدد عليها مجدداً في قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٦٢، الذي استعرضت فيه الدول الأعضاء تنفيذ الاستراتيجية.

وثائق مرجعية



- استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠ والمرفق)
- قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٦٢
- تقرير الأمين العام عن قدرة منظومة الأمم المتحدة على مساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (A/71/858)

١-٣- قرارات مجلس الأمن بخصوص الأعمال الإرهابية

تتضمن قرارات مجلس الأمن في ما يخص ميدان الإرهاب رسالة قوية موجّهة إلى المجتمع الدولي، وهي: أنه يُتَظَر من الدول أن تعتمد على تفعيل كل الآليات الضرورية القائمة لديها من أجل تيسير التعاون على مواجهة الأعمال الإرهابية. وإذا لم تكن لديها بعد تلك الآليات، فإنها تُستَحْت على إقامتها دونما تأخّر. وفي الوقت نفسه، فإنّ قرارات مكافحة الإرهاب لا توغل في تفصيل محدد بشأن المسائل الإجرامية. ونتيجة لذلك فإنّ الطرائق الملموسة والقنوات المتبعة والآليات القانونية والمؤسسية المستخدمة للتصدي للإرهاب تُترك عادة لكل دولة لكي تقررّها.

وبموجب ميثاق الأمم المتحدة، فإنّ أهم الوظائف والصلاحيات المنوطة بمجلس الأمن هي صون السلم والأمن الدوليين. وفي هذا السياق، يمكن لمجلس الأمن أن يصدر قرارات ملزمة بموجب الفصل السابع من الميثاق في حال وقوع تهديد للسلم، أو خرق للسلم، أو عمل من أعمال العدوان. وإنّ اتخاذ القرارات بموجب الفصل السابع يمكن مجلس الأمن من فرض جزاءات (بموجب المادتين ٤١ و ٤٢) وقد لا تنطوي على استخدام القوة المسلحة ضد الدول في حالة حدوث انتهاكات. كما إنّ اتخاذ التدابير التي تنطوي على استخدام القوة يتوقّف على إجراء تقييم من جانب مجلس الأمن بأنّ الوسائل الأخرى قد يثبت أو قد يكون ثبت أنها غير وافية بالغرض لصون أو استعادة السلم والأمن الدوليين. وأهم قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالإرهاب التي اتخذت حتى الآن بموجب الفصل السابع من الميثاق (المواد ٣٩-٥١ منه)، تشمل القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩)، و ١٣٧٣ (٢٠٠١)، و ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، و ٢١٧٠ (٢٠١٤)، و ٢١٧٨ (٢٠١٤)، و ٢١٩٩ (٢٠١٥)، و ٢٢٥٣ (٢٠١٥).

الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة: أحكام رئيسية

الفصل السابع

الإجراءات فيما يتعلق بتهديد السلم وانتهاكات السلم وأعمال العدوان

المادة ٣٩

يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه.

المادة ٤٠

منعاً لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسنًا من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه.

المادة ٤١

لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية.

المادة ٤٢

إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تنفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة.

أسئلة للتقييم



- في أي ظروف يستطيع مجلس الأمن أن يرخص باستخدام القوة لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما؟
- هل سبق أن اعتمد مجلس الأمن قرارات في مجال مكافحة الإرهاب بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي التبعات القانونية لهذا النهج؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Bianchi, Andrea. Security Council's anti-terror resolutions and their implementation by Member States. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1044-1073.
- Cheng Yan Ki, Bonnie. Implementing Security Council resolutions in Hong Kong: an examination of the United Nations sanctions ordinance. *Chinese Journal of International Law*, vol. 7, No. 1 (2008), pp. 65-98.
- Fassbender, Bardo. The UN Security Council and international terrorism. In *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi, ed. Oxford: Hart Publishing, 2004, pp. 83-102.
- Messmer, William B. and Carlos L. Yordan. A partnership to counter international terrorism: the UN Security Council and the UN Member States. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, No. 11 (2011), pp. 843-861.
- Sambei, Arvinder, Anton Du Plessis and Martin Polaine. The United Nations counter-terrorism instruments. In *Counter-Terrorism Law and Practice: An International Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 17-83.
- Simma, Bruno, and others, eds. *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2012.

وثائق مرجعية



- الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة
- قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالإرهاب التي اعتمدت بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٥ وهي متاحة في الموقع الشبكي: www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html

١-٤- الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب

هنالك في الوقت الراهن ١٩ صكاً عالمياً تتعلق مباشرة بمنع الإرهاب وقمعه (انظر الموقع الشبكي: <http://www.un.org/arabic/terrorism/instruments.shtml>) اعتمدت على امتداد أكثر من ٥٠ عاماً (بدءاً من عام ١٩٦٣)؛ وهي تجسّد نهجاً "قطاعياً" إزاء الإرهاب، إذ يتناول كل منها أنواعاً محددة من مظاهر الإرهاب. والنهج القطاعي يعبر عن ضرورة قيام المجتمع الدولي بالتصدي للإرهاب والأعمال الإرهابية بطريقة عملية وذلك بالنظر إلى المهمة المعقدة والحساسية سياسياً (غير المنجزة حتى الآن) في الاتفاق على صكٍّ وحيد وملزم عالمياً.

اتفاقية شاملة لقمع الإرهاب؟

ما زالت المفاوضات جارية منذ بضع سنوات بشأن وضع اتفاقية شاملة لمكافحة الإرهاب وذلك في إطار اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة واللجنة المختصة التي أنشأتها الجمعية العامة في القرار ٢١٠/٥١. ولم تُعقد دورات للجنة المختصة في الأعوام ٢٠١٤ و ٢٠١٥ و ٢٠١٦، ولا يُرتقب عقد دورة في عام ٢٠١٧. غير أنّ العمل متواصل في إطار الفريق العامل التابع للجنة السادسة، بغية إنجاز عملية التفاوض والمناقشة بشأن إمكانية عقد مؤتمر رفيع المستوى برعاية الأمم المتحدة. ومع أنه تم التوصل إلى اتفاق على العناصر الأساسية لما يمكن أن يشكل عملاً إرهابياً، لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن نطاق تطبيق ذلك الصك. وتتصل المسائل التي ما زالت قيد النقاش بالفاعل المعقد بين صكوك وقواعد القانون الجنائي الدولي المعمول به أثناء النزاعات المسلحة (القانون الإنساني الدولي)، وعلى وجه التحديد بشأن ما إذا كان ينبغي للاتفاقية الشاملة أن تشمل، أو لا تشمل، صراحة الأعمال التي تقوم بها أطراف في نزاع مسلح لا تنتمي إلى القوات المسلحة "النظامية" لدولة ما. وعلاوة على ذلك فإنّ بعض المسائل تتصل بالعلاقة بالصكوك القانونية الدولية المبرمة في الوقت الراهن. وفي حال اعتماد الاتفاقية الشاملة، وعندما تعتمد، فإنها لن تنال تلقائياً من جدوى المعاهدات القائمة لمكافحة الإرهاب. وإنما، على العكس من ذلك، ستبقى هذه المعاهدات سارية بوصفها "تشريعات مخصصة". وتحوي صفحة اللجنة المختصة في شبكة الويب على وصلة إلى النص الكامل لجميع تقاريرها وتوفر معلومات متعمقة عن المفاوضات الجارية.

ونظراً إلى صعوبة التوصل القائمة حتى الآن إلى مفهوم للإرهاب مقبول عالمياً فقد اتبع المجتمع الدولي نهجاً تدرجياً. إذ اعتمدت صكوك محدّدة للتصدي لبعض المظاهر الخطيرة للإرهاب الدولي. مثال ذلك، أطلقت حادثة الباخرة Achille Lauro في عام ١٩٨٥ المفاوضات التي مهّدت لاعتماد اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية^(١). كما دفعت سلسلة عمليات اختطاف الطائرات في الستينيات والسبعينيات إلى التفاوض بشأن إبرام عدد من المعاهدات المتصلة بسلامة الملاحة الجوية. وعلى غرار ذلك، وُضعت آليات جديدة للتعاون بشأن مسألة احتجاز الرهائن، والجرائم المرتكبة بحق أشخاص محميين دولياً، بما في ذلك أعضاء السلك الدبلوماسي، ومواضيع أخرى، وذلك دون الحاجة إلى تعريف ما يسمى بالإرهاب بحدّ ذاته.

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٦٧٨، الرقم ٢٩٠٠٤.

والصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، التي وُضعت برعاية الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، مفتوحة أمام جميع الدول. وهي تمثل عنصراً رئيسياً في النظام القانوني العالمي لمواجهة الإرهاب وإطاراً هاماً من أجل التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب. وقد ناشد مجلس الأمن في عدّة قرارات، ومنها بصفة رئيسية القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الدول الأعضاء أن تصدّق على هذه الصكوك الدولية وأن تعتمد إلى تنفيذها تنفيذاً كاملاً من خلال تكييف التدابير الداخلية اللازمة للوفاء بالالتزامات التي تفرضها هذه المعاهدات.

أنشطة للتمرين



- حدّد ما هي العناصر في قضية السفينة *Achille Lauro* التي تتبدى في أحكام التجريم المذكورة في اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية.
- هل تستطيع أن تحدّد، في تشريعات بلدك، الأحكام ذات الصلة بالإرهاب التي كانت نتيجة مباشرة لحوادث وقعت في الماضي؟
- انظر في الجرائم التي تحدت في صكوك مكافحة الإرهاب العالمية بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. هل ترى أنها تشكل رداً كافياً على هذه الأحداث؟
- ما هي مزايا النهج "القطاعي" الحالي الذي يتبعه المجتمع الدولي بشأن مكافحة الإرهاب؟ وما هي المآخذ؟

أسئلة للتقييم



- ابحث في الأسباب (القانونية والسياسية وغيرها) التي لم تمكّن المجتمع الدولي بعد من اعتماد اتفاقية عالمية شاملة بشأن مكافحة الإرهاب.
- ما المقصود بالنهج "التدرّجي" أو "القطاعي" فيما يتعلق بالصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- لماذا يُشار إلى صكوك مكافحة الإرهاب التسعة عشر بوصفها صكوكاً "عالمية"؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Cassese, Antonio. *Terrorism, Politics and Law: Achille Lauro Affair*. Cambridge: Polity Press, 1989.
- Goldie, L.F.E. Legal proceedings arising from the "Achille Lauro" incident in the United States of America. In *Maritime Terrorism and International Law*, Natalino Ronzitti, ed. Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1990, pp. 107-128.
- Herschinger, Eva. A battlefield of meanings: the struggle for identity in the UN debates on a definition of international terrorism. *Terrorism and Political Violence*, vol. 25 (2013), pp. 183-201.
- Hmoud, Mahmoud. Negotiating the draft comprehensive convention on international terrorism: major bones of contention. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1031-1043.
- Peterson, M. J. Using the General Assembly. In *Terrorism and the UN: Before and After September 11*, Jane Boulden and Thomas G. Weiss, eds. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 2004, pp. 173-197.
- Sudha, Setty. What's in a name? How nations define terrorism ten years after 9/11. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 33 (2011), pp. 1-63.
- Van den Herik, Larissa and Nico Schrijver (editors). *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

٢- عناصر ومتطلبات الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب

٢-١- قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بالتفصيل

٢-١-١- أنظمة الجزاءات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وحركة طالبان: قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) والقرارات اللاحقة

استُحدثت أنظمة الجزاءات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وحركة طالبان، عملاً بقرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩)، ثم جرى لاحقاً تعديلها وتعزيزها بموجب قرارات أخرى عديدة، كان آخرها القرار الذي اعتمد في عام ٢٠١٥ (انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٣٣ (٢٠٠٠)، و١٣٩٠ (٢٠٠٢)، و١٤٥٢ (٢٠٠٢)، و١٥٢٦ (٢٠٠٤)، و١٦١٧ (٢٠٠٥)، و١٧٣٥ (٢٠٠٦)، و١٨٢٢ (٢٠٠٨)، و١٩٠٤ (٢٠٠٩)، و١٩٨٩ (٢٠١١)، و٢١٧٠ (٢٠١٤)، و٢١٧٨ (٢٠١٤)، و٢١٩٩ (٢٠١٥)، و٢٢٥٣ (٢٠١٥)).

وتتقرر الجزاءات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وتتطلب من الدول تنفيذ ثلاثة أنواع من التدابير تجاه الأفراد المعيّنين أو الكيانات المعيّنة، هي:

- تجميد جميع الموجودات (الأصول) التي يملكها هؤلاء الأفراد وهذه الكيانات، مع بعض الاستثناءات فقط (وفي بعض الظروف المعينة)، بموجب قرار مجلس الأمن ١٤٥٢ (٢٠٠٢)، حيث يحتاج الأمر إلى أموال من تلك الممتلكات لتغطية تكاليف أساسية.
- حظر على الأسلحة، حيث يحظر تزويد أو بيع أو نقل أي نوع من الأسلحة أو الذخائر إلى الأفراد أو الكيانات المدرجة أسماؤها في القائمة السوداء (ويشمل هذا النوع من الجزاءات حظر تقديم المشورة التقنية والمساعدة والتدريب فيما يتصل بالأنشطة العسكرية لصالح الأفراد والكيانات المعنية).
- حظر السفر، حيث يحظر على الأفراد المدرجة أسماؤهم في القائمة من دخول الدول التي ليسوا من رعاياها أو من المرور عبرها. وتتوخى إعفاءات من حظر السفر حسبما تبينه قرارات مجلس الأمن ١٩٨٨ (٢٠١١)، و٢١٦١ (٢٠١٤)، و٢٢٥٣ (٢٠١٥).

وقد تطور هذا النظام الخاص بالجزاءات على مرّ السنين. فهو قد أنشئ في عام ١٩٩٩ بغية دفع حركة طالبان، التي كانت تسيطر على أفغانستان آنذاك، إلى تسليم أسامة بن لادن. وحتى عام ٢٠٠٢ كانت القرارات المقصودة تتسم بملامح نظم جزاءات "تقليدية" أخرى ترمي إلى ممارسة الضغط على النخبة في بعض الدول لإحداث تغيير في سلوكها، أو لاتخاذ إجراءات معينة. وقد وسّع نطاق تطبيق نظام الجزاءات ليشمل الأفراد والكيانات التي لها صلة بتنظيم القاعدة. وتضطلع بإدارة الجزاءات لجنة مجلس الأمن التي أنشئت عملاً بالقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩)، وهي هيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن، يقدم لها الدعم فريق المراقبة المعني

بالدعم التحليلي والجزاءات، الذي أنشأه مجلس الأمن بقراره ١٥٢٦ (٢٠٠٤). واستجابةً إلى إمكانية متاحة بشأن الوساطة بين حركة طالبان وحكومة أفغانستان، مصحوبة بإدراك تباين المصالح بين حركة طالبان وتنظيم القاعدة، عدّل مجلس الأمن على نحو إضافي نظام الجزاءات الموحد ضد طالبان والقاعدة (المكوّن من قائمة موحّدة واحدة فقط بأسماء الأفراد والكيانات المستهدفة ولجنة واحدة فقط) وذلك بتقسيمه إلى نظامين متميزين. وتفرّعت اللجنة إلى لجتين؛ واحدة تُعنى بالجزاءات ذات الصلة بحركة طالبان، وواحدة تُعنى بالجزاءات ذات الصلة بتنظيم القاعدة وكذلك قُسمت القائمة الموحدة إلى قائمتين منفصلتين. غير أنّ النظامين احتفظا بالأنواع نفسها من الجزاءات (تجميد الموجودات، وحظر السفر والحظر على الأسلحة) على غرار نظام الجزاءات الموحّد السابق. ومؤخراً، وعقب التغيّرات الخطيرة الشّان في المشهد السياسي في كلّ من العراق والجمهورية العربية السورية وظهور جماعات إرهابية جديدة، وسّع مجلس الأمن رسمياً نظام الجزاءات ضد تنظيم القاعدة ليشمل داعش وجبهة النصرة. وأصبحت اللجنة المعنية لجنة مجلس الأمن عملاً بالقرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩ (٢٠١١) و٢٢٥٣ (٢٠١٥)، بخصوص تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش)، وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات. وتوجّه القرارات ذات الصلة فريق المراقبة المعني بالدعم التحليلي والجزاءات بشأن تقديم تقارير عن التهديد العالمي الذي يشكّله تنظيم داعش وتنظيم القاعدة والأفراد والجماعات والمؤسسات والكيانات المرتبطة بهما (انظر القسم ٢-١-٦ أدناه).

وتُعَمَّم القائمتان الموحّدتان بأسماء الأفراد والكيانات المستهدفة (وتستحدث بانتظام) عبر القنوات الدبلوماسية، كما تتاحان للجمهور العام في المواقع الشبكية التابعة لمجلس الأمن. وتقع على كل دولة مسؤولية تعميم القوائم الموحّدة على أوسع نطاق ممكن لدى هيئاتها المحلية (المصارف والقطاعات المالية وسلطات الحدود وغيرها) لأغراض التنفيذ.

ومن الأمور العصبية أنه ليس هنالك من نظام لإعادة النظر قضائياً بالنسبة إلى الأفراد أو الكيانات المدرجة أسماؤهما في القوائم، والتي يتعين عليها بذلك أن تعتمد على عملية دبلوماسية لإزالة اسمها من القوائم. ونتيجة للانتقاد الذي مفاده أنّ تعثّر النظام يحول دون تمكّن المتظلمين من الطعن على نحو فعال بشأن إدراج أسمائهم في القوائم الموحّدة، تطوّر النظام على مر السنين. فقد عزّز قرار مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩) عملية إزالة الاسم من القوائم بإنشاء مكتب أمين مظالم. وبما أنّ أمين المظالم هو بصفة هيئة محايدة ومستقلة، فهو يتلقى طلبات الإزالة من القوائم مباشرة من الأشخاص المعنيين، ويقوم بدور الوسيط بينهم وبين لجنة جزاءات تنظيم القاعدة وحركة طالبان التابعة لمجلس الأمن، عملاً بقرارات المجلس ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩ (٢٠١١) و٢٢٥٣ (٢٠١٥)؛ وكذلك الأفراد والجماعات والمؤسسات المرتبطة بهما. ومن مهامه إجراء الحوار مع كلّ من صاحب الطلب والدول ذات الصلة، والقيام بجمع المعلومات الإضافية بشأن الطلبات، والحرص على إدارة مجمل الإجراءات، في كل حالة بمفردها، دون إبطاء.

أما فيما يخص حركة طالبان، فإنّ مقدّمي طلبات التظلم المذكورين في قائمة الجزاءات بموجب قرار مجلس الأمن ١٩٨٨ (٢٠١١). يجوز لهم بموجب قرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦)، أن يقدّموا طلبات إزالة أسمائهم من القائمة إما عن طريق جهة وصل محورية ينشئها الأمين العام ضمن الأمانة العامة وإما عن طريق دولة إقامتهم أو الدولة التي يحملون جنسيتها.

الأمم المتحدة والمنظمات الإرهابية عدا عن المنظمات المرتبطة بتنظيم داعش وتنظيم القاعدة وحركة طالبان

لا تحتفظ الأمم المتحدة، خلافاً لمنظمات أخرى مثل الاتحاد الأوروبي، بقائمة (وما يقابلها من نظام جزاءات) بأسماء الأفراد والكيانات عدا عن تلك المرتبطة بتنظيم داعش والقاعدة وحركة طالبان. ومرد ذلك بكل بساطة هو عدم التوصل إلى القدر الكافي من توافق الآراء ضمن الأمم المتحدة بشأن جماعات إرهابية أخرى. ونتيجة لذلك، ينفذ العديد من الدول جمهرة من نظم الجزاءات المتصلة بالإرهاب والمتداخلة جزئياً وذلك للتصدي بفعالية لأي نشاط إرهابي محتمل ضمن أراضيها. إضافة إلى ذلك، تحتفظ عدة حكومات بمفرداتها بقوائم خاصة بها بجماعات إرهابية و/أو أفراد إرهابيين.

ومع أن الأمم المتحدة ليس لديها نظام جزاءات يستهدف الأفراد والكيانات عدا عن تنظيم داعش وتنظيم القاعدة ومن ينتمي إليهما، فإنها تتبع نهجاً بخصوص نظام عدالة جنائية مكن بشأن مكافحة الإرهاب والأعمال الإرهابية، بصرف النظر عن اسم الجماعة وانتمائها، يقوم على أساس قرارات أخرى صادرة عن مجلس الأمن، كالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، والصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

وتُفرض جزاءات مجلس الأمن بصرف النظر عما إذا كان، أو سبق أن كان، الأفراد المستهدفون أو الكيانات المستهدفة موضوع إجراءات جنائية. ولا يتوقف إدراج اسم فرد أو كيان في القوائم الموحدة على صدور إدانة جنائية بحقه. وغالباً ما يدفع ذلك بالدول إلى اقتراح تسميات تستند على معلومات استخبارات سرية فقط. ولتدعيم ملف كل قضية مقترحة لإضافتها إلى القوائم الموحدة، يُتوقع من الدول أن تقدم إلى اللجنة ذات الصلة بياناً مفصلاً بالأسباب دعماً للإدراج المقترح في القوائم. وعلاوة على ذلك، يتطلب مجلس الأمن أن يكون ذلك البيان معقولاً، بناءً على طلب يجري التقدم به في هذا الشأن، باستثناء العناصر التي تعتبرها الدولة العضو سرية. وعليه فإن نظام الجزاءات يسعى إلى تعويض غياب نظام إعادة نظر قضائية وذلك بتشجيع التفحص العلني لأسباب اقتراح التسميات. وبهذه الروح نفسها يوعز إلى اللجنتين بنشر "موجزات سرية لأسباب الإدراج في القوائم" في موقعيهما الشبكيين (انظر، على وجه الخصوص، قراري مجلس الأمن ١٧٣٥ (٢٠٠٦) و ١٨٢٢ (٢٠٠٨)).

تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وحركة طالبان: الاتجار بالبشر

تناول مجلس الأمن لأول مرة صراحةً، في قراره ٢٣٣١ (٢٠١٦)، موضوع الصلات بين الإرهاب والاتجار بالبشر، وبخاصة ما يجري في المناطق المتضررة من النزاعات المسلحة والتي تمر بحالات ما بعد النزاع. وفي ذلك القرار، يسلّم المجلس بأن "أعمال العنف الجنسي والجنساني، بما في ذلك عند اقترانها بالاتجار بالأشخاص، قد باتت من المعروف أنها تشكّل جزءاً من الأهداف الاستراتيجية والفكر الأيديولوجي الذي تؤمن به بعض الجماعات الإرهابية، وتتخذها وسيلة تكتيكية في الإرهاب وأداة لزيادة أموال تلك الجماعات وتعزيز قدراتها من خلال دعم أعمال تجنيد الأشخاص وتدمير المجتمعات المحلية".

ومن الفقرات التي تُخصّ بالأهمية الفقرتان ١١ و ١٤ من القرار:

١١- يدين جميع أعمال الاتجار، ولا سيما عمليات بيع الأشخاص أو المتاجرة بهم التي يقوم بها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية المعروف أيضاً باسم داعش) بمن فيهم الأيزيديون وسواهم ممن ينتمون إلى الأقليات الدينية والإثنية، ويدين أيضاً عمليات الاتجار بالأشخاص التي تقوم بها جماعة بوكو حرام وحركة الشباب وجيش الرب للمقاومة وغيرها من الجماعات الإرهابية أو المسلحة والانتهاكات والتجاوزات التي يرتكبونها لأغراض الاسترقاق الجنسي والاستغلال الجنسي والسخرة، ويعترف بأهمية جمع الدلائل القائمة على تلك الأعمال والمحافظة عليها كغفلة محاسبة المسؤولين عنها، ويلاحظ أن هذه الأعمال قد تساهم أيضاً في تمويل تلك الجماعات ودعمها أو قد تخدم أهدافاً استراتيجية [...];

...

١٤- يطلب إلى فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات أن يقوم، عند التشاور مع الدول الأعضاء، بتضمين مناقشاته معها مسألة الاتجار بالأشخاص في مناطق النزاعات المسلحة واستخدام العنف الجنسي في النزاعات المسلحة في صلتها بتنظيم الدولة الإسلامية (المعروف أيضاً باسم داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات، وأن يقدم تقريراً إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩ (٢٠١١) و٢٢٥٣ (٢٠١٥) عن هذه المناقشات حسب الاقتضاء.

دراسة حالة



١- مؤسسة الرخاء، وهي منظمة غير حكومية مقرها في أوزبكستان ومكرسة رسمياً لمشاريع تخفيف حدة الفقر، تخضع للتحقيق بحجة أنها أذنت بسلسلة من تحويلات أموال لها صلة بعملية إرهابية فتاكة. وبعد فحص دقيق للأدلة المتوفرة خلصت سلطات أوزبكستان إلى أن المؤسسة لا علاقة لها بتمويل عملية الإرهاب.

وبعد أيام قلائل، علمت وزارة خارجية أوزبكستان أن مؤسسة الرخاء قد أدرجت في القائمة الموحدة لدى مجلس الأمن الخاصة بالأفراد والكيانات المرتبطة بتنظيم داعش وتنظيم القاعدة. وذلك يتطلب تجميد أموال المؤسسة فوراً. ويلجأ محامو المؤسسة، رغم الإدراج في القائمة، على عدم جواز الأمر بالتجميد، حيث إن السلطات المختصة في أوزبكستان قد خلصت لتوها إلى أن المؤسسة لا علاقة لها بالضلوع في النشاط الإرهابي.

هل ينبغي تجميد أموال المؤسسة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل ينبغي لسلطات أوزبكستان أن تثبت أن هنالك أسباباً معقولة تدعو إلى الاعتقاد بأن أموال المؤسسة ذات صلة بأنشطة إرهابية؟

٢- مجلس الأمن يدرج أيضاً اسم "فريد"، وهو مواطن من أوزبكستان، في القائمة الموحدة. وتعتمد أوزبكستان فوراً إلى تجميد أمواله. ويحتج فريد بأنه حُرِمَ ظلماً من شروط المعيشة الأساسية. ويدّعي، خصوصاً، أن انتهاكا لحقوقه الأساسية وقع عليه، إذ لم يعد لديه الآن من المال لدفع أتعاب محام من اختياره.

هل هنالك من طريقة لدعم مطالب فريد؟

٣- يدفع فريد بحجة أنه على الرغم من وجود اسمه في القائمة الموحدة لدى مجلس الأمن هنالك خطأ بخصوص هويته. فالجزاءات موجهة إلى شخص آخر يحمل الاسم ذاته. ثم يطالب بإلغاء تجميد أمواله فوراً. وما زالت السلطات التي أمرت بتجميد أمواله غير مقتنعة بذلك، قائلة إنها ليس لديها الصلاحية لأن تبطل قرارات اتخذتها لجنة مجلس الأمن.

هل ينبغي مع ذلك قبول حجة فريد وإزالة التجميد عن أمواله؟

٤- بعد بضعة أيام من الاعتداء على روضة الأطفال، يهرب فريد إلى أحمريستان. وعند وصوله، تدرك سلطات المطار في أحمريستان أن اسمه مدرج في القائمة الموحدة لدى مجلس الأمن الخاصة بالأفراد والكيانات المرتبطة بتنظيم داعش وتنظيم القاعدة.

كيف ينبغي لسلطات أحمريستان أن تتصرف مع فريد؟

٥- مع أن اسم فريد مدرج في القائمة الموحدة لدى مجلس الأمن، لا تستطيع سلطات أحمريستان أن تجد أي أدلة على ضلوعه في أي جريمة إرهابية. وعلاوة على ذلك لم تتلق السلطات أي طلب لتسليمه. ويطالب فريد بالسماح له بأن يبقى في أحمريستان حراً طليقاً.

هل موقف فريد مقبول؟ ما هي الإجراءات المفتوحة أمام فريد إذا أراد رفع اسمه من القائمة؟

أدوات



لقد أعدت لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١)، و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) الخاصة بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة والأفراد والكيانات والمؤسسات المرتبطة بهما، ولجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٩٨٨ (٢٠١١) وفريق المراقبة المعني بالدعم التحليلي والجزاءات، عدداً من الوثائق لإعلام الدول بالإجراءات النافذة لإدراج أسماء الأفراد والكيانات في القائمة، ولمساعدتها في تفسير أنظمة الجزاءات، وإرشادها بخصوص عملية رفع الأسماء من القائمة. وفيما يلي مجموعة من تلك الوثائق: (أ)

- المبادئ التوجيهية الصادرة عن اللجنتين (بما في ذلك الولايات المسندة إليهما، والاجتماعات، وإجراءات صنع القرارات)
- القائمتان الموحّدتان
- موجزات سردية لمعايير إدراج الأسماء في القوائم
- تجميد الموجودات (الأصول): تفسير المصطلحات
- حظر السفر: تفسير المصطلحات
- الحظر على الأسلحة: تفسير المصطلحات

^٥ مزيد من المعلومات عن اللجنتين، بما فيها الموارد المرجعية المدرجة هنا، متاحة في الموقع الشبكي: <https://www.un.org/sc/suborg/ar/sanctions/information>

وتساعد المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) في نشر القائمتين الموحّدتين على نطاق العالم. والنشرات الخاصة المشتركة بين الإنتربول ومجلس الأمن للأمم المتحدة (المتاحة في الموقع الشبكي www.interpol.int) تنبّه البلدان بما إذا كان فرد ما أو كيان ما خاضعاً لنظام الجزاءات، وتحيط متلقي النشرة علماً بما إذا كان المستهدف بهذه الجزاءات مشمولاً أيضاً بنشرة حمراء (أي الطلب الذي تعممه الإنتربول من أجل الاحتجاز أو الاحتجاز الاحتياطي للأشخاص المطلوبين بغية تسليمهم).

وتحتوي الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب، التي وضعها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (انظر الموقع الشبكي www.unodc.org/tldb/en/model_laws_treaties.html)، قسماً يتناول نظام الجزاءات ضد تنظيم القاعدة وحركة طالبان. انظر على وجه التحديد، القسم ٣ من الفصل ٤، التدابير التقييدية بشأن الأفراد والجماعات والمؤسسات والكيانات المدرجة في القائمتين الموحّدتين عملاً بقرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) والقرارات اللاحقة.

وبينما تركز القوانين النموذجية الأخرى حصراً على الالتزامات بتجميد الأصول، فإن الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب تقترح صياغة لكامل طيف الجزاءات. وتتناول المادة ٤٩ مثلاً عملية التفاعل المعقدة بين حظر السفر والتزام الدول بتقديم الإرهابيين المزعومين إلى العدالة.

وثمة أمثلة تبين كيف نفّذت البلدان نظام الجزاءات يمكن الاطلاع عليها في الموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي (انظر قاعدة البيانات التشريعية لمكافحة الإرهاب في زاوية فرع منع الإرهاب في الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة).

أنشطة للتمرين



- بالنظر إلى التشريعات ذات الصلة في بلدك، حدّد كيف تُنفّذ عملياً أنظمة الجزاءات، والتحديات المواجهة في هذا الصدد (استند، إذا دعا الأمر، إلى التقارير التي أرسلتها سلطات بلدك إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) الخاصة بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة والأفراد والجماعات والكيانات المرتبطة بهما، ولجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٩٨٨ (٢٠١١)).
- قارن القرار الأصلي الذي أنشأ نظام الجزاءات، قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩)، بأحدث قرار صدر عنه. ماذا تغير من حيث الجوهر؟ ما هي أوجه الاختلاف؟

- هل هنالك من رعايا أو كيانات موجودة في بلدك قد أدرجت في القائمتين الموحدين اللتين يحتفظ بهما مجلس الأمن؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل قبلت حكومتك إتاحة بيان القضية علنا؟ هل تقدم الفرد أو الكيان المدرج في قائمة بطلب لإزالة اسمه منها؟ ماذا حدث؟
- هل يحتفظ بلدك بقائمة خاصة به بأسماء الإرهابيين/المنظمات الإرهابية مختلفة عن القائمة التي وضعها مجلس الأمن؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي أوجه الشبه وأوجه الاختلاف في عملية التسمية؟ وإن لم يكن، فهل يناقش على المستوى الوطني استحداث قائمة كهذه، وما هي النتائج؟

أسئلة للتقييم



- ما هي أنواع الجزاءات التي تفرضها أنظمة الجزاءات؟
- ما هي القنوات القانونية المتاحة دوليا للأفراد الذين يعتبرون أنفسهم مدرجين في القوائم عن "غير حق"؟
- ما هي الجوانب الجديدة في إجراءات الرفع من القوائم، التي أدخلت بإنشاء وظيفة أمين المظالم؟
- ما هي أنواع أموال الأفراد والكيانات المدرجة في القوائم، التي تخضع لاشتراط التجميد، وما هي أنواع الأموال المستثناة، إن وجدت؟
- ما هو دور لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩ (٢٠١١) و٢٢٥٣ (٢٠١٥) الخاصة بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة والأفراد والجماعات والكيانات والمؤسسات المرتبطة بهما، ولجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٩٨٨ (٢٠١١) في إطار أنظمة الجزاءات؟
- لماذا يحتفظ مجلس الأمن فقط بقائمة الأفراد والكيانات التي لها صلة بتنظيم داعش وتنظيم القاعدة وحركة طالبان، دون غيرها من الجماعات؟
- ما هو الدور المحدد للإنتربول في مساعدة الدول على تنفيذ أنظمة الجزاءات؟
- هل باستطاعة دولة عضو في الأمم المتحدة أن تقرّر رفع الجزاءات المفروضة من جانب مجلس الأمن على فرد أو كيان متى أخلي سبيل ذلك الفرد أو الكيان كلياً من أي إجراءات ملاحقة جنائية جارية؟ أوضح ما لديك من تحليل.
- كيف يمكن التوفيق بين واجب تقديم الإرهابيين المشتبه بهم إلى العدالة بموجب القرارات والمعاهدات ذات الصلة وواجب رفض دخول فرد مدرج في القوائم إلى أراضي الدولة؟ هل هنالك تناقض بين الواجبين؟ استند إلى نص قرارات مجلس الأمن التي تفرض حظر السفر على الأفراد المدرجة أسماؤهم في القوائم كواحد من الأسس في إجابتك.

مراجع لمزيد من المطالعة



- Betti, Stefano. A member of Al-Qaida shows up at your border: expulsion, criminal prosecution or something else? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 17, No. 1 (2009), pp. 23-41.

- Cuyvers, Armin. Give me one good reason: the unified standard of review for sanctions after Kadi II. *Common Market Law Review*, vol. 51, No. 6 (2014), pp. 1759-1788.
- Gehring, Thomas, and Thomas Dörfler. Division of labor and rule-based decision making within the UN Security Council: the Al-Qaeda/Taliban Sanctions Regime. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 19, No. 4 (October-December 2013), pp. 567-587.
- Giumelli, Francesco. Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis. *International Affairs*, vol. 91, No. 6 (November 2015), pp. 1351-1368.
- Heupel, Monika. With power comes responsibility: human rights protection in United Nations sanctions policy. *European Journal of International Relations*, vol. 19, No. 4 (December 2013), pp. 773-796.
- Menz, Simon, and Tobias B. Scholz. The Kadi-case or the legal protection of persons included in the European Union "anti-terror list". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 17, No. 1 (2009), pp. 61-68.
- Stollenwerk, Eric, Thomas Dörfler, and Julian Schibberges. Taking a new perspective: mapping the Al Qaida network through the eyes of the UN Security Council. *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, No. 5 (2016), pp.950-970.

مواد تكميلية



- قرار مجلس الأمن ١٤٥٢ (٢٠٠٢)
- قرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦)
- قرار مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩)
- قرار مجلس الأمن ١٩٨٨ (٢٠١١)
- قرار مجلس الأمن ١٩٨٩ (٢٠١١)
- قرار مجلس الأمن ٢٢٥٣ (٢٠١٥)

٢-١-٢ - منع الأعمال الإرهابية وقمعها: قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)

اعتمد قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) في أعقاب أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وذلك بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؛ وهو يرسم إطاراً لمكافحة الإرهاب عموماً ولتحسين التعاون الدولي على مكافحة الإرهاب.

ويحدد القرار في فقرات منطوقه الثلاث طائفة واسعة من التدابير. فتركز الفقرة ١ على منع تمويل الأعمال الإرهابية وقمعها، ويطلب من كل الدول ما يلي:

- تجريم تقديم أو جمع الأموال فيما يتصل بارتكاب الأعمال الإرهابية

- تجميد أموال الأشخاص الذين يرتكبون أو يحاولون ارتكاب أعمال إرهابية وأموال الكيانات التي يملكها أو يسيطر عليها على نحو مباشر أو غير مباشر هؤلاء الأشخاص
- منع الأشخاص والكيانات من إتاحة الأموال لصالح آخرين ضالعين في ارتكاب أعمال إرهابية

وتتضمن الفقرة ٢ المتطلبات الرامية إلى منع الأعمال الإرهابية وجلب الإرهابيين إلى العدالة، ولا سيما:

- الامتناع عن تقديم أي نوع من الدعم إلى الأفراد أو الكيانات الضالعة في أعمال إرهابية، بما في ذلك قمع تعبئة أعضاء الجماعات الإرهابية
- حرمان جميع أولئك الذين يخططون للأعمال الإرهابية أو يدعمونها أو يرتكبونها، من الملاذ الآمن وجلبهم إلى العدالة
- إقرار اعتبار الأعمال الإرهابية جرائم خطيرة في القوانين الداخلية
- تقديم القدر الأقصى من المساعدة إلى الدول الأخرى فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية المتصلة بالإرهاب
- تطبيق تدابير مراقبة الحدود وتدابير مراقبة إصدار أوراق الهوية ووثائق السفر تطبيقاً فعالاً

وتتناول الفقرة ٣ بإسهاب تدابير التعاون الدولي:

- تعزيز تبادل المعلومات التنفيذية
- التعاون من خلال الترتيبات والاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف
- التصديق والتنفيذ الكامل للاتفاقيات والبروتوكولات العالمية المتعلقة بالإرهاب
- اتخاذ التدابير للتأكد من أن طالبي اللجوء لم يخططوا أو يسهّلوا أو يشاركون في ارتكاب أعمال إرهابية
- التأكد من عدم إساءة استعمال وضع اللجوء من جانب مرتكبي الأعمال الإرهابية أو منظميها أو مساهمي ارتكابها
- ضمان عدم الاعتراف بالدواعي السياسية كأسباب لتبرير رفض طلبات تسليم الإرهابيين.

ولا يقتصر قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) على التنديد بمظاهر محدّدة من الإرهاب في أنحاء معيّنة من العالم، كما فعل مجلس الأمن في الماضي، وإنما يتناول الإرهاب كظاهرة عامة دونما تقيّد بالحدود الجغرافية.

وخلافاً لمجموعة القرارات التي تكوّن أنظمة الجزاءات ضد تنظيمي داعش والقاعدة وحركة طالبان، فإنّ مجلس الأمن في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) لا يفرض جزاءات ولا يضع آلية إدراج في قائمة، وإنما يتطلب من الدول تفعيل نظم العدالة الجنائية لديها وقدراتها التنفيذية لمكافحة الإرهاب والإرهابيين تفعيلاً كاملاً.

ولا يعرف القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) الأعمال الإرهابية، فهذه مهمة متروكة لكل دولة من الدول في إحكام هذا المفهوم استناداً إلى سياساتها العامة الجنائية وأطرها القانونية. وفي الوقت نفسه، فإنّ مجلس الأمن، في الفقرة (٣) (د)، إذ يدعو الدول إلى "الانضمام في أقرب وقت ممكن إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب"، يمكن إقامة الحجة بأنّ أنواع التصرفات السلوكية الموصوفة في تلك الاتفاقيات والبروتوكولات يعتبرها المجلس عنصراً لا يتجزأ على الأقل مما ينبغي لكل دولة أن تعتبره "أعمالاً إرهابية" في تشريعاتها الداخلية.

الفقرات الثلاث من منطوق قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) بنصها الكامل

١- يقرّر أن على جميع الدول:

(أ) منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية؛

(ب) تجريم قيام رعايا هذه الدول عمدا بتوفير الأموال أو جمعها، بأي وسيلة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو في أراضيها لكي تستخدم في أعمال إرهابية، أو في حالة معرفة أنها سوف تستخدم في أعمال إرهابية؛

(ج) القيام بدون تأخير بتجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية لأشخاص يرتكبون أعمالا إرهابية، أو يحاولون ارتكابها، أو يشاركون في ارتكابها أو يسهلون ارتكابها؛ أو لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص؛ أو لأشخاص وكيانات تعمل لحساب هؤلاء الأشخاص والكيانات، أو بتوجيه منهم، بما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يمتلكها هؤلاء الإرهابيون ومن يرتبط بهم من أشخاص وكيانات أو الأموال التي تدرها هذه الممتلكات؛

(د) الحظر على رعايا هذه الدول أو على أي أشخاص أو كيانات داخل أراضيها إتاحة أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أو خدمات مالية أو غيرها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للأشخاص الذين يرتكبون أعمالا إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يسهلون أو يشاركون في ارتكابها، أو للكيانات التي يمتلكها أو يتحكم فيها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص، أو للأشخاص والكيانات التي تعمل باسم هؤلاء الأشخاص أو بتوجيه منهم؛

٢- يقرر أيضا أن على جميع الدول:

(أ) الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح أو الضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك وضع حد لعملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية ومنع تزويد الإرهابيين بالسلاح؛

(ب) اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية ويشمل ذلك الإنذار المبكر للدول الأخرى عن طريق تبادل المعلومات؛

(ج) عدم توفير الملاذ الآمن لمن يمولون الأعمال الإرهابية أو يدبرونها أو يدعمونها أو يرتكبونها، وللمن يوفرون الملاذ الآمن للإرهابيين؛

(د) منع من يمولون أو يدبرون أو ييسرون أو يرتكبون الأعمال الإرهابية من استخدام أراضيها في تنفيذ تلك المآرب ضد دول أخرى أو ضد مواطني تلك الدول؛

(هـ) كفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامة تلك الأعمال الإرهابية، وذلك بالإضافة إلى أي تدابير أخرى قد تتخذ في هذا الصدد؛

(و) تزويد كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتصل بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية المتعلقة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك المساعدة على حصول كل منها على ما لدى الأخرى من أدلة لازمة للإجراءات القانونية؛

(ز) منع تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر وابتخاذ تدابير لمنع تزوير وتزييف أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر أو انتحال شخصية حاملها؛

٣- يطلب من جميع الدول:

- (أ) التماس سبل تبادل المعلومات العملية والتعجيل بها وبخاصة ما يتعلق منها بأعمال أو تحركات الإرهابيين أو الشبكات الإرهابية؛ وبوثائق السفر المزورة أو المزيفة؛ والاتجار بالأسلحة أو المتفجرات أو المواد الحساسة؛ وباستخدام الجماعات الإرهابية لتكنولوجيا الاتصالات؛ وبالتهديد الذي يشكله امتلاك الجماعات الإرهابية لأسلحة الدمار الشامل؛
- (ب) تبادل المعلومات وفقاً للقوانين الدولية والمحلية والتعاون في الشؤون الإدارية والقضائية لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية؛
- (ج) التعاون، بصفة خاصة من خلال ترتيبات واتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، على منع وقمع الاعتداءات الإرهابية واتخاذ إجراءات ضد مرتكبي تلك الأعمال؛
- (د) الانضمام في أقرب وقت ممكن إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ومن بينها الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب المؤرخة ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩؛
- (هـ) التعاون المتزايد والتنفيذ الكامل للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب وقراري مجلس الأمن ١٢٦٩ (١٩٩٩) و ١٣٦٨ (٢٠٠١)؛
- (و) اتخاذ التدابير المناسبة طبقاً للأحكام ذات الصلة من القوانين الوطنية والدولية، بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان، قبل منح مركز اللاجئ، بغية ضمان عدم قيام طالبي اللجوء بتخطيط أعمال إرهابية أو تيسيرها أو الاشتراك في ارتكابها؛
- (ز) كفالة عدم إساءة استعمال مرتكبي الأعمال الإرهابية أو منظميها أو من ييسرها لمركز اللاجئ، وفقاً للقانون الدولي، وكفالة عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه بهم.

وإضافةً إلى ذلك، أنشأ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) لجنة مكافحة الإرهاب، وهي هيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن، ومؤلفة من كل الدول الأعضاء في مجلس الأمن البالغ عددها ١٥ عضواً. وتتولى رصد تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) من خلال تلقي تقارير من الدول الأعضاء وتحليل تلك التقارير، وتعزيز جهود بناء القدرات من أجل مكافحة الإرهاب على الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية. ويساعد هذه اللجنة المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، التي تتولى تنفيذ قرارات السياسة العامة للجنة، وإجراء تقييمات الخبراء لكل دولة عضو، ومساعدة اللجنة في رصد وتعزيز وتيسير تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١).

وتيسر أيضاً لجنة مكافحة الإرهاب تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء بوسائل مختلفة، ومنها تعميم أفضل الممارسات، وكذلك من خلال المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، التي تقوم بمهمة وسيط للاتصالات بين المانحين والمستفيدين المحتملين. وتستعمل المديرية التنفيذية، على وجه الخصوص، أداتين رئيسيتين في حوارها مع الدول، وهما: عمليات التقييم التفصيلي للتنفيذ، والزيارات القطرية، التي تُجرى بموافقة الحكومة المستضيفة. ويساعد التقييم المشار إليه المديرية التنفيذية للجنة على فهم وتحديد وضع مكافحة الإرهاب في كل دولة. كما أنَّ التقييم، الذي لا تشارك في الاطلاع عليه سوى الدول المعنية، يُعدُّ على أساس المعلومات المقدَّمة من الدولة المعنية نفسها، وكذلك من المنظمات الدولية وغيرها من المصادر العمومية.

تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) ضمن النظم القانونية الداخلية: المسائل والتحديات

ينطوي تنفيذ قرارات مجلس الأمن على تحديات معينة تنبع من أن هذه الصكوك غالباً ما تكون مصوغة على نحو أقل تقنية من صياغة الاتفاقيات. وهذا ما ينطبق فعلاً في حالة قرار المجلس ١٣٧٣ (٢٠٠١).

وعلى سبيل المثال، فإن الالتزام العريض الذي تنص عليه الفقرة ٢ (هـ) من القرار يقتضي تقديم الإرهابيين إلى العدالة. وهذه الصيغة وأمثالها مستنسخة من صيغة مستخدمة في قرارات سابقة اعتمدتها الجمعية العامة.

والتحديات التقنية الكامنة في تكييف النظم القانونية الداخلية مع متطلبات قرارات مجلس الأمن واضحة تماماً وعلى الخصوص عندما نتناول مسألة تجميد الأموال. فإن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) يثير عدداً من الأسئلة في هذا الصدد: إلى أي مدى من الزمن يفترض أن تبقى بعض الأموال مجمدة؟ واعتماداً على أي من معايير الأدلة؟ وهل ينبغي أن يفرض تجميد الأموال في نهاية الأمر إلى مصادرتها؟ والإجابات المباشرة على هذه التساؤلات غير واردة في نص القرار. وفي هذا المجال وغيره من المجالات، يتعين على هيئات التنفيذ الوطنية أن تتعامل مع مجموعة من الأحكام الملزمة لها، ومع ذلك تترك العديد من العناصر غير محددة. ومع أن ذلك يعني أن لدى الدول متسعاً للمناورة عندما تحدد كيفية تشكيل بعض المتطلبات المعينة وتنفيذها داخلياً، فإن المحذور يكمن في أن المتطلبات الدولية سوف تنقذ في نهاية الأمر على نحو غير كاف أو غير صحيح.

وقد أعدت لجنة مكافحة الإرهاب عدداً من الوثائق التي تسلط الضوء على المشكلات والعقبات والاتجاهات المتصلة بتنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)؛ ومنها الاستقصاءات العالمية لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) من جانب الدول الأعضاء (انظر على سبيل المثال، الوثيقة S/2016/49)، وتعرض هذه الدراسات الاستقصائية الاتجاهات الهامة السائدة حالياً في تنفيذ القرار بهدف استجلاء [...] مواطن الضعف أو المجالات التي يمكن أن تستفيد فيها مجموعات الدول التي تواجه صعوبات خاصة في التنفيذ، من أي نهج إقليمي أو دون إقليمي متبع في مكافحة الإرهاب.

أدوات



تشمل الأدوات التي أعدتها لجنة مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ما يلي:

- دليل الممارسات الجيدة ومدونات القواعد والمعايير الدولية لمساعدة الدول الأعضاء في تنفيذها قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١). ويجمع الدليل، في وثيقة مرجعية واحدة فقط، أفضل الممارسات ومدونات القواعد والمعايير الصادرة عن المنظمات الدولية ذات الصلة الهامة بمختلف أحكام القرار.
- دليل تقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، يُستخدم كأداة مرجعية للمساعدة على كفاءة الاتساق في تحليل جهود الدول في التنفيذ (متاح في الموقع الشبكي: www.un.org/en/sc/ctc/docs/technical_guide_2009.pdf).
- مجموعة من الصكوك والمعايير للمراقبة الحدودية والممارسات الموصى بها ذات الصلة بمكافحة الإرهاب. وهذه المجموعة هي تجميع شامل للصكوك القانونية الدولية والمعايير والممارسات الموصى بها وغير ذلك من المواد الإرشادية، المقصود استخدامها كمرجع واحد بشأن مختلف المسائل القانونية والعملية ذات الصلة بجوانب مكافحة الإرهاب من إدارة الحدود.
- قاعدة بيانات جهات الاتصال بشأن طلبات تجميد الممتلكات، المصممة بقصد تسهيل وتسهيل العمليات الإجرائية لتقديم طلبات تجميد الممتلكات الخاصة بالإرهابيين. وقاعدة البيانات هذه ليست سبيل الوصول إليها متاحة سوى للسلطات الوطنية المأذون لها بتلقي طلبات تجميد الممتلكات الواردة من الولايات القضائية الأجنبية.

وتشمل الأدوات التي أعدّها فرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ما يلي:

- الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب التي وضعها المكتب الشاملة لجوانب عديدة من تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١). كما تتناول الوثيقة تجريم الأعمال التحضيرية للإرهاب ودعم هذه الأعمال، من قبيل تجنيد الأشخاص وتوفير الأسلحة. انظر على وجه التحديد القسم ٢ في الفصل ٢ بشأن الأعمال الإرهابية وجرائم الدعم؛ والقسم ٢-١ في الفصل ٤ بشأن التدابير الوقائية بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)؛ والقسم ٢-٣ في الفصل ٤ عن الأحكام المشتركة بين القسمين ١-٢ و ٢-٢.
- ورقة عمل للمساعدة التقنية بشأن "منع الأفعال الإرهابية" استراتيجية للعدالة الجنائية تطبق على نحو متكامل معايير سيادة القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب". وتحلّل ورقة العمل هذه جدوى تدابير العدالة الجنائية الوقائية في جهود مكافحة الإرهاب. وهي تستعرض الآليات الموضوعية والإجرائية التي تسمح بالتدخل الفعال.

أنشطة للتمرين



- ما هي الخطوات التي اتخذها بلدك لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)؟ ما هي الخطوات التي يخطط لاتخاذها في هذا الصدد؟ راجع، إذا اقتضى الأمر، التقارير التي قدمها بلدك إلى لجنة مكافحة الإرهاب.
- لا يعرف قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) صراحة "الأفعال الإرهابية". لماذا في رأيك؟ ناقش مزايا ومآخذ هذا النهج.
- قارن اشتراط تجميد أموال الإرهاب بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، مع التجميد بموجب نظام الجزاءات ضد داعش والقاعدة وطالبان. حدّد أوجه الشبه وأوجه الاختلاف.
- سلّط الضوء على الأجزاء من قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) التي تبيّن بوضوح، في رأيك، نهجاً وقائياً في التصدي للإرهاب.
- هل تبدّد مجالات التعاون الدولي المحددة في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) أيضاً في الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب؟ قارن الأحكام الجوهرية في الصكين.
- يعلن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) أنّ أعمال وطرائق وممارسات الإرهاب منافية لأغراض ومبادئ الأمم المتحدة. وكذلك يقول القرار ٩٦ (أولاً) الصادر عن الجمعية العامة إنّ جريمة الإبادة العرقية تناقض روح وأهداف الأمم المتحدة. قارن التبعات القانونية لكلا القرارين.

أسئلة للتقييم



- هل يقتصر نطاق تطبيق قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) على مكافحة أعمال الإرهاب المرتكبة في مناطق معينة من العالم أم على أنواع/مظاهر محددة من الإرهاب؟
- ما هي، طبقاً لميثاق الأمم المتحدة، التبعات القانونية إذا ما خالفت الدول قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)؟
- ما هو دور لجنة مكافحة الإرهاب فيما يتعلق بقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)؟
- هل يتطلب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) من الدول أن تعتمد قوائم داخلية تدرج فيها المنظمات الإرهابية لأغراض تنفيذ الجزاءات؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فما هي المنظمات التي يتعين أن تعتبر منظمات إرهابية؟
- كيف يتناول قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) مسألة الأعمال الإرهابية فيما يتعلق باستثناء الجرائم السياسية؟
- كيف يرتبط قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) بالصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، وكذلك بالقرارات الأحدث عهداً التي تتناول مسألة المقاتلين الإرهابيين الأجانب؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Bianchi, Andrea. Security Council's anti-terror resolutions and their implementation by Member States. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1044-1073.
- Gehr, Walter. Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. *Actualité et Droit International*, January 2003.
- Lenz, Christopher E. A State's duty to prevent and respond to cyberterrorist acts. *Chicago Journal of International Law*, vol. 10, No. 2 (2010), pp. 799-823.
- McNamara, Thomas. Security Council resolutions, particularly resolution 1373 (2001). In *Combating International Terrorism: The Contribution of the United Nations—Proceedings of Symposium held at Vienna International Centre, Austria, 3-4 June 2002*. New York: United Nations, 2003, pp. 42-45.
- Mugarura, Norman. An appraisal of United Nations and other money laundering and financing of terrorism counter-measures, *Journal of Money Laundering Control*, vol. 16, No. 3 (2013), pp. 249-265.
- Roele, Isobel. Disciplinary power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 19, No. 1 (April 2014), pp.49-84.
- Rosand, Eric. Security Council resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the fight against terrorism. *American Journal of International Law*, vol. 97, No. 2 (2003), pp. 333-341.
- _____. The Security Council as "global legislator": ultra vires or ultra innovative? *Fordham International Law Journal*, vol. 28, February 2005, pp. 542 ff.
- Simser, Jeffrey. Terrorism financing and the threat to financial institutions. *Journal of Money Laundering Control*, vol. 14, No. 4 (2011), pp. 334-345.

وثائق مرجعية



- قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)

٢-١-٣- الأعمال الإرهابية وأسلحة الدمار الشامل: قرارا مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) و٢٣٢٥ (٢٠١٦)

يشئ قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، الذي اعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، إطارا عالميا يحظر على أي جهة غير تابعة لدولة صنع الأسلحة النووية أو الكيميائية أو البيولوجية أو احتيازها أو امتلاكها أو تطويرها أو نقلها أو تحويلها، أو استخدامها، ووسائل إيصالها.

ويستجيب قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) للخطر الناجم من أن أسلحة الدمار الشامل يمكن أن تقع في أيدي جهات غير تابعة لدولة وكذلك لأن هذه الجهات يمكن أيضا أن تكتسب القدرة الذاتية على صنعها أو استخدامها أو التهديد باستخدامها.

وسبق أن كانت هذه المسألة موضوع العديد من صكوك عدم الانتشار، ومنها معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية^(١) واتفاقية حظر تطوير وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيميائية وتدميرها (اتفاقية الأسلحة الكيميائية)^(٢) واتفاقية حظر تطوير وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والأسلحة التوكسينية وتدميرها.^(٣) ويسعى قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) إلى سدّ أيّ ثغرات في هذه الصكوك وإلى إيجاد إطار قانوني ملزم يشمل أيضاً جميع الدول التي ليست أطرافاً في المعاهدات المذكورة.

ما هو تعريف الجهة غير التابعة لدولة؟

بمقتضى قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، تعرّف الجهة غير التابعة لدولة بأنها تعني "الأفراد أو الكيانات الذين لا يعملون تحت السلطة القانونية لأي دولة ويقومون بأنشطة تندرج في نطاق هذا القرار".

وقرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) ذو طابع هجين: فبينما هو يحتوي على عناصر قوية بخصوص عدم انتشار، فإنه يتناول أيضاً التهديد الذي يتمثل في وقوع أسلحة الدمار الشامل وما يتصل بها من مواد ووسائل إيصالها في أيدي جهات غير تابعة لدولة، بمن فيها الإرهابيون.

يتطلب قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) من الدول ما يلي:

- أن تمتنع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم للجهات غير التابعة للدول في العمل أو التخطيط للعمل على انتشار أسلحة الدمار الشامل.
- أن تعتمد وتنفيذ قوانين فعّالة مناسبة تحظر على أي جهة غير تابعة لدولة صنع أو حيازة أو امتلاك أو استحداث أو نقل أو تحويل أو استخدام أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها.
- أن تُنشئ تدابير رقابة داخلية لمنع انتشار أسلحة الدمار الشامل وما يرتبط بها من مواد وذلك من خلال توفير الحماية المادية وضوابط لمراقبة الحدود والصادرات.

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٧٢٩، الرقم ١٠٤٨٥.

(٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٩٧٤، الرقم ٣٣٧٥٧.

(٣) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٠١٥، الرقم ١٤٨٦٠.

قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) ومكافحة الإرهاب

تنص الفقرة ٢ من قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) على ما يلي:

”... أن تقوم جميع الدول، وفقاً لإجراءاتها الوطنية، باعتماد وإنفاذ قوانين فعالة مناسبة تحظر على أي جهة غير تابعة لدولة صنع الأسلحة النووية أو الكيميائية أو البيولوجية ووسائل إيصالها، أو احتيازها أو امتلاكها أو تطويرها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها، لا سيما في الأغراض الإرهابية، كما تحظر محاولات الانخراط في أي من الأنشطة الآتية الذكر أو الضلوع كشريك فيها أو المساعدة على القيام بها أو تمويلها“.

وتقوم اللجنة التابعة لمجلس الأمن، التي أنشئت بموجب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) (انظر الموقع الشبكي <http://www.un.org/arabic/sc/1540/>)، برصد امتثال الدول الأعضاء لأحكام القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، وتلقى اللجنة الدعم من فريق خبراء. وقد وسَّع مجلس الأمن نطاق الولاية المسندة إلى اللجنة بموجب قرارات مجلس الأمن ١٦٧٣ (٢٠٠٦) و ١٨١٠ (٢٠٠٨) و ١٩٧٧ (٢٠١١). وفي عام ٢٠١٦، اضطلعت اللجنة باستعراض شامل لتنفيذ الدول القرار ١٥٤٠ (انظر الوثيقة S/2016/1038).

وفي عام ٢٠١٦ أيضاً، اعتمد مجلس الأمن بالإجماع القرار ٢٣٢٥ (٢٠١٦)، الذي أكَّد فيه مجدداً متطلبات قراره ١٥٤٠ (٢٠٠٤) فأهاب بجميع الدول أن تعزِّز أنظمتها الوطنية الخاصة بعدم الانتشار، وأن تقدم تقارير في الوقت المناسب عن جهودها في هذا الصدد. ودعا أيضاً إلى زيادة المساعدات من أجل بناء قدرة الدول في هذا المجال، بما في ذلك تقديم مساهمات طوعية، وتحسين التعاون فيما بين أصحاب المصلحة المعنيين وكذلك المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. وبصفة حاسمة، لاحظ مجلس الأمن الحاجة إلى مزيد من الانتباه بشأن تدابير الإنفاذ؛ والتدابير ذات الصلة بالأسلحة البيولوجية والكيميائية والنووية؛ وتدابير التمويل الخاصة بالانتشار؛ وتدابير الجرد المحاسبية للمواد ذات الصلة وتأمينها؛ وتدابير المراقبة الوطنية للصناديق وإعادة شحنها.

يتوفر المزيد من المعلومات المتعمقة والتحليل بخصوص أسلحة الدمار الشامل ومكافحة الإرهاب في النمطة التدريبية ٨.

أدوات



أعدَّ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أداة تدريبية عنوانها الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب الكيميائي والبيولوجي والإشعاعي والنووي، ضمن منهج التدريب القانوني على مكافحة الإرهاب، الصادر عن فرع مكافحة الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وتقدِّم الأداة المذكورة دراسة دقيقة عن الصكوك القانونية الدولية التي وُضعت من أجل منع وقمع أعمال الإرهاب الكيميائي والبيولوجي والإشعاعي والنووي، وهي تتبع نهجاً بشأن تدريب المدربين يهدف إلى نقل المعارف والخبرات اللازمة لتعزيز قدرة الدول على تنفيذ الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب.

وأعدَّت لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) نموذجاً لطلب المساعدة (متاح من الموقع <http://www.un.org/arabic/sc/1540/>) للدول التي تسعى إلى التماس المساعدة في تنفيذ التزاماتها بموجب قرار مجلس الأمن المذكور. ويوفِّر النموذج تفاصيل عن كيفية طلب المساعدة، وفئات المساعدة المتاحة، ويطلب من الدول التي تلتزم المساعدة أن تحدد مصدر التمويل المفضَّل لديها (مثال ذلك، قد ترغب الدولة في اللجوء إلى مقدِّم المساعدة سبق أن تلقت منه المساعدة في مجالات أخرى).

ويتيح الموقع الشبكي للجنة المذكورة إمكانية الاطلاع على كامل قاعدة البيانات التشريعية الخاصة بها، والتي تحتوي على روابط موصولة بالنصوص الأصلية للقوانين والمراسيم والقرارات المتعلقة بالأنشطة التي يتناولها قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤).

وتكمل الموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي التي أعدها مكتب المخدرات والجريمة قاعدة بيانات اللجنة المذكورة وذلك بتضمين النص الكامل للتشريعات في المجال المواضيعي نفسه أو المجال المتصل به. ويمكن العثور، في هذه الموارد القانونية الإلكترونية الصادرة عن المكتب، على معظم التشريعات ذات الصلة بتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) في قسم القانون الجنائي الموضوعي والجرائم المرتكبة باستخدام المتفجرات والأسلحة النارية وغيرها من المواد الخطرة، في زاوية الموارد القانونية الوطنية في الموقع الشبكي.

كما إنَّ عدَّة وكالات دولية (بالدرجة الأولى: الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية، ووحدة الدعم المنشأة حديثاً لتنفيذ اتفاقية الأسلحة البيولوجية، وكذلك المنظمة البحرية الدولية، بعد اعتماد بروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة ضد سلامة الملاحة البحرية لعام ٢٠٠٥)^١ وضعت مبادئ توجيهية وأمثلة على التنفيذ وقوانين نموذجية، توفر مساعدة إضافية إلى هيئات التنفيذ الوطنية في هذا المجال.

ومع أنَّ أدوات منظمة حظر الأسلحة الكيميائية تشمل مجالاً أكبر اتساعاً من مكافحة الإرهاب، فهي تعد منصّة مفيدة بالنسبة للصائغين التشريعيين وغيرهم من القائمين على السلطات الوطنية المهمة بالاضطلاع بمكافحة الإرهاب من منظور الالتزامات ذات الصلة بأسلحة الدمار الشامل، وخصوصاً الأسلحة الكيميائية.

وفي حين أنَّ الأحكام التشريعية النموذجية التي وضعها فرع منع الإرهاب التابع للمكتب لا تشمل كامل طيف متطلبات قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، فهي تحتوي على أحكام قانونية جنائية نموذجية تتناول الجرائم ذات الصلة بأسلحة الدمار الشامل. وتشمل المواضيع الرئيسية في القسم ١ من الفصل ٢ الجرائم ذات الصلة بالملاحة البحرية والمنصات الثابتة (القسم الفرعي ٢)، والهجمات الإرهابية بالقنابل (القسم الفرعي ٤)، والمواد المشعة/النوية والمرافق النووية (القسم الفرعي ٥).

^١ اعتمد في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ من قبل المؤتمر الدبلوماسي لمراجعة معاهدات قمع الأعمال غير المشروعة (LEG/CONF.15/21).

أنشطة للتدريين



- هل لدى بلدك تشريعات تتناول عدم انتشار أسلحة الدمار الشامل؟ (راجع، إذا اقتضت الضرورة، التقارير التي أرسلها بلدك إلى اللجنة التابعة لمجلس الأمن المنشأة بالقرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)).
- ما هي القيمة المضافة من قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) من حيث الشبكة الأوسع من الصكوك الدولية التي تسعى إلى منع انتشار أسلحة الدمار الشامل؟ ناقش ذلك.
- إلى أي مدى يستطيع بروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية أن يساعد في تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)؟ قارن ما بين الصكين، وخصوصاً الفقرة ٢ من قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) وأحكام التجريم في البروتوكول.

أسئلة للتقييم



- كيف يكمل قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، الصكوك الدولية القائمة التي تتناول انتشار أسلحة الدمار الشامل (مثل معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، واتفاقية حظر الأسلحة الكيميائية، واتفاقية حظر الأسلحة البيولوجية؟ أوضح ذلك.

- ما هو دور لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) فيما يتصل بقرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) ذاته؟
- كيف هي صلة قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) بمكافحة الإرهاب؟
- وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، ما هي التبعات القانونية التي يمكن أن تترتب على عدم الامتثال لقرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)؟
- كيف تعرّف "الجهة غير التابعة لدولة" بمقتضى قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Asada, Masahiko. Security Council resolution 1540 to combat WMD terrorism: effectiveness and legitimacy in international legislation. *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, No. 3 (2008), pp. 303-332.
- Bosch, Olivia, and Peter van Ham, eds. *Global Non-Proliferation and Counter-Terrorism: The Impact of UNSCR 1540*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
- Demeyere, Bruno. The proliferation of international nuclear law's actors: resolution 1540 and the Security Council's fight against weapons of mass destruction falling into terrorists' hands, Working Paper, No. 82. Leuven, Belgium: Catholic University of Leuven, Institute for International Law, August 2005.
- Kraig, Michael Ryan, *United Nations Security Council Resolution 1540 at the Crossroads: The Challenges of Implementation*, Muscatine, Iowa, United States of America: The Stanley Foundation, 2009.

وثائق مرجعية



- قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)
- قرار مجلس الأمن ٢٣٢٥ (٢٠١٦)
- الاستعراض الشامل لعام ٢٠١٦ لحالة تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) (S/2016/1038)
- نموذج طلب المساعدة الذي أعدته لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب قراره ١٥٤٠ (٢٠٠٤)
- النمطة ٦: الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب البيولوجي والكيميائي والإشعاعي والنووي

٢-١-٤- التحريض على الإرهاب: قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)

يكمّل قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مسألة التحريض على الإرهاب، ومن ثم يعزز ويكمل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في أحكامه التي تدين أي تحريض على العنف (انظر ما يلي أدناه).

ومجلس الأمن في قراره ١٦٢٤ (٢٠٠٥):

يدعو جميع الدول إلى أن تعتمد من التدابير ما قد يكون ضرورياً ومناسباً ومتوافقاً مع التزاماتها بموجب القانون الدولي لكي:

- (أ) تحظر بموجب القانون التحريض على ارتكاب أي عمل أو أعمال إرهابية؛
- (ب) تمنع مثل هذا السلوك؛

(ج) تحرم من الملاذ الآمن أي أشخاص توجد بشأنهم معلومات موثوقة وذات صلة تشكل أسباباً جديّة تدعو لاعتبارهم مذنبين بارتكاب ذلك التصرف.

والأحكام المذكورة أعلاه أكثر تحديداً من الأحكام المقيّدة أكثر منها الواردة في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، حيث يعلن مجلس الأمن:

أنّ أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب منافية لأغراض ومبادئ الأمم المتحدة، وأن تمويل الأعمال الإرهابية والتخطيط لها والتحريض عليها على علم بشأنها منافٍ أيضاً لأغراض ومبادئ الأمم المتحدة.

وقد ذكر مجلس الأمن التنفيذ الفعلي لقراره ١٦٢٤ (٢٠٠٥) باعتباره جانباً هاماً من تنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠٠٤)، الذي يتناول فيه المجلس التهديد الذي يشكّله المقاتلون الإرهابيون الأجانب ويسعى إلى القضاء على ذلك التهديد (انظر المناقشة بشأن القرار ٢١٧٨ أدناه):

أبلغت الدراسة الاستقصائية العالمية لحالة تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) من جانب الدول الأعضاء (الوثيقة S/2016/5) بأن أعمال التحريض على الإرهاب كثيراً ما تكون عاملاً مهيئاً للقرارات التي يتخذها أفراد للسفر إلى دولة أخرى غير دول إقامتهم أو جنسيتهم لأغراض ارتكاب أعمال إرهابية أو التخطيط أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو تقديم أو تلقي تدريب إرهابي.

مسألة التحريض في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

تنصّ الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد على:

أن تُحظر بالقانون أي دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف.

ويشدد التعليق العام رقم ١١ (١٩٨٣) للخبراء المستقلين الذين يؤلّفون اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (انظر الموقع الشبكي <http://www2.ohchr.org/arabic/index.htm>) التي أنشئت بموجب العهد لرصد تنفيذه، على أنه يلزم "لتفعيل المادة ٢٠ تماماً أن تكون قانوناً يوضح أنّ الدعاية والدعوة على النحو المبين فيها يتنافيان مع السياسات العامة وينصّ على فرض عقوبة مناسبة في حالة انتهاكها. ولذلك فإنّ اللجنة تعتقد أنّ الدول الأطراف التي لم تفعل ذلك بعد ينبغي لها أن تتخذ التدابير اللازمة للوفاء بالتزامات الواردة في المادة ٢٠، وينبغي لها بالذات أن تمتنع عن أيّ دعوة أو دعاية من هذا القبيل".

وإضافة إلى قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، ثمة صكوك معيّنة لمكافحة الإرهاب تحظر التحريض. ومن هذه الصكوك الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن^(٥) (في المادة ٤ منها)، والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي^(٦) التي تطلب من الدول في المادة ٧ منها:

"اتخاذ جميع التدابير الممكنة [...] لمنع ومناهضة الإعداد في إقليم كل منها لارتكاب الجرائم المذكورة في المادة ٢ داخل أقاليمها أو خارجها، بما في ذلك التدابير اللازمة لحظر قيام الأشخاص والجماعات والمنظمات في أقاليمها بأنشطة غير مشروعة [...] تحرض على ارتكابها".

^(٥) قرار الجمعية العامة ١٧٧/٦١، المرفق.

^(٦) قرار الجمعية العامة ٢٩٠/٥٩، المرفق.

ولا تنص الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن ولا الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي على أنَّ الحظر أو العقوبة بشأن التحريض على ارتكاب الجرائم الإرهابية يجب أن تكون ذات طابع جنائي. ولكنَّ من الصعب تصوُّر أن يُجدي بفعالية توقيع جزاء غير عقابي على جماعات إرهابية سرية. ويعترف عدد من الصكوك الدولية بأنَّ التحريض على الجريمة يمكن تجريمه في حد ذاته (انظر مثلاً الفقرة ٣ (هـ) من المادة ٢٥ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في روما^(٧)) وكذلك الفقرة ١ (ج) ٣ من المادة ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨).^(٨)

المنظور الإقليمي بشأن تجريم التحريض: اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب

دخلت اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب (أ) حيز النفاذ في حزيران/يونيه ٢٠٠٧. ومن ضمن تدابيرها الوقائية إضافة التحريض العام على ارتكاب عمل إرهابي إلى قائمة الجرائم.

وتعرِّف المادة ٥ من الاتفاقية "التحريض العلني على ارتكاب جريمة إرهابية" على أنه:

"توزيع رسالة إلى الناس، أو إتاحتها لهم بأي طريقة أخرى، بقصد التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية، حيثما تسبب ذلك السلوك، سواء أخص أم لم يخص مباشرة على ارتكاب جرائم إرهابية، في نشوء خطر ارتكاب جريمة أو أكثر من ذلك القبيل".

ولا تقتصر الاتفاقية على التحريض القائم على الكراهية الوطنية أو العنصرية أو الدينية. ولكن بما أنَّ هذه هي الأسباب الرئيسية التي تُستخدم حالياً لتجنيد الجماعات الإرهابية، فإنَّ الاتفاقية تعزِّز على نحو فعال تنفيذ الاشتراط الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يقضي بحظر الدعوة إلى الكراهية التي تحرِّض على العنف.

ومما يجدر ذكره أن الدول الراغبة في تنفيذ الاتفاقية يجب عليها أن تشمل أيضاً لما تقضي به المادة ١٩ من العهد، التي تنص على أنَّ "لكل إنسان الحق في اعتناق ما يشاء من آراء دون تدخل وأنَّ لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين [...]".

ولا تنطبق جريمة التحريض في الاتفاقية إلا على التحريض العلني على ارتكاب أفعال جنائية يحددها القانون بوضوح، عندما ترتكب بالقصد الجنائي المحدد للتحريض على ارتكاب جريمة ما؛ ومن ثم لا تقتضي الاتفاقية من الدول الأطراف تجريم مجرد الإتيان بتصرف مستهتر.

وفي ضوء تلك الضمانات، تبدو جريمة التحريض متسقة مع الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد، التي تنص على ما يلي:

تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محدَّدة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

- (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم؛
- (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

^(١) مجلس أوروبا، مجموعة المعاهدات، المجلد رقم ١٩٦.

^(٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٨٧، الرقم ٣٨٥٤٤.

^(٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٢٧٦٢٧.

وعملًا بالولاية المحددة المبينة في قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، الذي كُلفت فيه لجنة مكافحة الإرهاب بمهمة رصد تنفيذ القرار، أعدت لجنة مكافحة الإرهاب تقريرين، أحدهما في عام ٢٠٠٥ (الوثيقة S/2006/737) والآخر في عام ٢٠٠٨ (الوثيقة S/2008/29)، عن تنفيذ ذلك القرار. ويشير التقريران إلى أنَّ معظم الدول المبلَّغة التي تحظر التحريض تقوم بذلك بالنص صراحة على تجريم إصدار بيانات علنية تحرّض على ارتكاب عمل إرهابي. وأشارت دول أخرى إلى أن الاتصالات الخاصة تكون مشمولة إذا بلغت حد المشورة بارتكاب أعمال إرهابية أو الحث عليها أو التماس ارتكابها. وفي عدة حالات لن يتوقف فرض مسؤولية جنائية على ما إذا كان العمل الإرهابي قد شُرع في ارتكابه أم ارتكب بالفعل، وهذا من شأنه أن يساعد على سد الثغرة الناجمة عن طابع رد الفعل السائد في الصكوك المتصلة بالإرهاب.

والدور المحوري الذي يؤدّيه قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) في جهود مكافحة الإرهاب، مع النحو الذي يتبعه في تكملة الإطار القانوني الذي وضعه قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، دفع مجلس الأمن إلى الطلب إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب لتركيز مزيد من الانتباه على القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) في حوارها مع الدول الأعضاء، من أجل وضع استراتيجيات تشمل مكافحة التحريض على الأعمال الإرهابية بدافع التطرف وعدم التسامح.^(٩) وفي هذا السياق، أوعز مجلس الأمن إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بإعداد دراسة استقصائية عالمية تنفيذ القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) من جانب الدول الأعضاء. وقد نشرت الدراسة الاستقصائية الأولى في عام ٢٠١٢ (الوثيقة S/2012/16، المرفق)، أعقبها صيغة محدثة في عام ٢٠١٦ (الوثيقة S/2016/50، المرفق).

في السنوات الأخيرة، كان من الأهداف العسيرة بصفة خاصة في مجال إنفاذ القانون إيجاد وسائل فعالة لمعالجة مسألة التحريض على الإرهاب على الإنترنت.

أدوات



لدى صوغ التشريعات بشأن الجرائم المتصلة بالتحريض ثم تطبيقها بعد ذلك، ينبغي أن تتذكر الدول ضرورة احترام التزامات حقوق الإنسان احترامًا كاملاً، وخصوصاً الحقوق في حرية التعبير وحرية الانتماء النقابي وحرية المعتقد، كما هي مبينة في الصكوك الدولية المعمول بها.

وقد تم التطرق إلى مهمة تجريم التحريض على الإرهاب المعقدة في ورقة العمل بشأن المساعدة التقنية، التي أعدّها فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة، وهي بعنوان: منع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تطبق سيادة القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب. انظر، على وجه الخصوص الجزء بـ ١- (ز).

وثمة تعريف نموذجي لجريمة التحريض (مشفوع بتعليقات) في المادة ٢١ في القسم ٢ من الفصل ٢ من الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب التي وضعها المكتب، كما يلي:

كل من يوزع رسالة، أو يتيحها للجمهور بأي شكل آخر، بقصد التحريض على ارتكاب عمل إرهابي، عندما يسبب مثل هذا التصرف، سواء حض أم لم يحض مباشرة على ارتكاب عمل إرهابي، احتمال ارتكاب واحد أو أكثر من مثل تلك الأعمال، يعاقب [بعقوبات تأخذ في الحسبان خطورة طابع تلك الجرائم].

وثمة أمثلة على تشريعات وطنية تجرم التحريض متاحة أيضاً إلكترونياً من خلال الموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي التي وضعها مكتب المخدرات والجريمة.

^(٩) انظر القرار ١٩٦٣ (٢٠١٠).

أنشطة للتمرين



- هل لدى بلدك تشريعات تجرم التحريض على الإرهاب؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل تجرم التحريض على الأعمال الإجرامية عموماً؟
- ضع قائمة بحقوق الإنسان التي تشملها، في رأيك، أي تشريعات داخلية تجرم التحريض على الإرهاب.
- ناقش قراري مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) و١٦٢٤ (٢٠٠٥) في منع الإرهاب والتحريض على الإرهاب.
- حلل جريمة "التحريض العلني" كما هي معرفة في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب. هل ترى أنَّ التعريف يشمل جميع العناصر اللازمة لتجريم التحريض على نحو فعال في التشريعات الداخلية في بلدك؟ حدّد تلك الأجزاء من التعريف التي توفر ضمانات فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

أسئلة للتقييم



- هل يعرف قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) جريمة التحريض؟
- ما هي الصلة بين قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية؟
- كيف يتناول العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إلى جانب اجتهادات السوابق القضائية لدى لجنة حقوق الإنسان، مسألة التحريض؟ هل توفر هذه الصكوك مبادئ توجيهية في صياغة التشريعات بشأن جريمة التحريض؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Barak-Erez, Daphne, and David Scharia. Freedom of speech, support for terrorism, and the challenge of global constitutional law. *Harvard National Security Journal*, vol. 2, No. 1, pp. 1-30.
- Council of Europe, Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). Freedom of expression and apologie du terrorisme, 15th meeting. Strasbourg, 24-26 November 2008.
- De Brabandere, Eric. The regulation of incitement to terrorism in international law. In *Balancing Liberty and Security: The Human Rights Pendulum*, Ludovic Hennebel and Hélène Tigroudja, eds. Nijmegen, Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2012, pp. 221-240.
- Ronen, Yaël. Incitement to terrorist acts and international law. *Leiden Journal of International Law*, vol. 23, No. 3 (September 2010), pp. 645-674.

وثائق مرجعية



- قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢٠)
- التعليق العام رقم ١١، لجنة حقوق الإنسان
- اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب
- الدراسة الاستقصائية العالمية (٢٠١٦) عن تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، التي أعدتها لجنة مكافحة الإرهاب.

٢-١-٥- الاختطاف بأيدي الجماعات الإرهابية: قرار مجلس الأمن ٢١٣٣ (٢٠١٤)

يتناول مجلس الأمن في قراره ٢١٣٣ (٢٠١٤) ازدياد اللجوء إلى عمليات الاختطاف التي ترتكبها الجماعات الإرهابية طلباً للفدية، باعتبار ذلك طريقة لتمويل أنشطتها أو انتزاع تنازلات سياسية أو كليهما معاً، فيهيّب بالدول الأعضاء أن تتعاون على نحو وثيق عند وقوع أحداث الاختطاف وأخذ الرهائن التي ترتكبها الجماعات الإرهابية. ويؤكد مجلس الأمن من جديد وجوب أن تزود كل دولة الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتصل بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية. كما يهيّب بالدول الأعضاء أن تشجّع الشركاء من القطاع الخاص على اعتماد أو اتباع مبادئ توجيهية وممارسات جيدة تتعلق بمنع عمليات الاختطاف الإرهابية والتصدي لها من دون دفع فدية.

ويؤكد من جديد مجلس الأمن، في قراره ٢١٣٣ (٢٠١٤) بعض الأحكام الرئيسية من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، ولا سيما المقتضيات بأن (أ) تقوم الدول بمنع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية، و(ب) تمتنع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، بما في ذلك قمع عملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية ومنع تزويد الإرهابيين بالسلاح.

مراجع لمزيد من المطالعة



- Kazmir, Sima. The law, policy, and practice of kidnapping for ransom in a terrorism context. *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 48, No. 1 (2015), pp. 325-361.
- Schindler, Andrew R. Allied pressure: enforcing international obligations forbidding the payment of ransoms for kidnapped western nationals. *University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review*, vol. 5 (2015), pp. 206-225.

أدوات



- مذكرة مدينة الجزائر حول الممارسات الجيدة في منع عمليات الاختطاف من أجل الحصول على فدية وحرمان الإرهابيين من الاستفادة منها، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (Global Counter-Terrorism Forum)
- تنفيذ مذكرة مدينة الجزائر حول الممارسات الجيدة في منع عمليات الاختطاف من أجل الحصول على فدية وحرمان الإرهابيين من الاستفادة منها، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (Global Counter-Terrorism Forum)

وهذا الكتيّب العملي يُقصد به أن يُستخدم باعتباره دورة تدريبية تمهيدية بشأن منع الاختطاف طلباً للفدية بأيدي الإرهابيين والتصدي له. وهو يشمل عموماً المواضيع الرئيسية التالية: المنع والردع، والتصدي في الأزمات، وحرمان الإرهابيين من جني فوائد الاختطاف طلباً للفدية.

٢-١-٦- المقاتلون الإرهابيون الأجانب: قرارات مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) و٢٢٤٩ (٢٠١٥) و٢٢٣٥ (٢٠١٥)

يعرّف مجلس الأمن، في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، المقاتلين الإرهابيين الأجانب بأنهم الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير الدولة التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها، أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقّي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة. وإنّ ظاهرة الأفراد الضالعين بتلك الصفة في أنشطة الجماعات الإرهابية أخذت تثير دواعي قلق خطير الشأن لدى الدول الأعضاء، وخصوصاً في بلدان المنشأ والعبور والوجهة المقصودة كلها معاً.

ومع أنّ ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب ليست ظاهرة جديدة، فقد وصلت على مدى السنوات الماضية إلى نطاق لم يكن معروفاً حتى الآن. ووفقاً لتقرير الأمين العام عن التهديد الذي يشكّله تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) للسلم والأمن الدوليين (الوثيقة S/2016/92) يُقدّر بأنّ زهاء ٣٠٠٠٠ مقاتل إرهابي أجنبي ضالعون في أنشطة تنظيمي القاعدة وداعش والجماعات المرتبطة بهما. وقد أعربت الحكومات وممثلو أجهزة مكافحة الإرهاب على الصعيدين الداخلي والإقليمي عن قلق كبير إزاء إمكانية سفر الأفراد إلى العراق والجمهورية العربية السورية أو مناطق أخرى تنشب فيها نزاعات، بحيث يصبحون أكثر تطرّفًا ويتلقون تدريباً قتالياً وربما يعودون إلى بلدان المنشأ ضمن حركة إرهابية عالمية بهدف ارتكاب أو دعم أعمال إرهابية. ولاحظت إحدى الدراسات التحليلية أنه بالنظر إلى عولمة السفر، فإنّ احتمال أن يقع أي مواطن من رعايا أي بلد ضحية هجوم ذي صلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب آخذ في الازدياد، وبخاصة فيما يتعلق بالجماعات التي تستهدف الفنادق والساحات والأماكن العمومية (الوثيقة S/2015/358). وكانت الجمعية العامة في عام ٢٠١٤، قد شجّعت، في قرارها ٢٧٦/٦٨، الدول الأعضاء على التصدي لهذا التهديد وذلك بتعزيز التعاون فيما بينها ووضع التدابير المناسبة لدرء هذه الظاهرة ومعالجتها، بسبل عدة ومنها التشارك في المعلومات وإدارة الحدود للكشف عن عمليات الانتقال، والتصدي المناسب بإجراءات العدالة الجنائية.

ودفعت خطورة مشكلة المقاتلين الإرهابيين الأجانب مجلس الأمن على المبادرة إلى التصرف، فقرر المجلس في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، أن على الدول الأعضاء كلها أن تعمل على نحو يتسق مع القانون الدولي، على منع وقمع وتجنيد أو تنظيم نقل أو تجهيز الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها.

وأعرب مجلس الأمن عن القلق إزاء ظاهرة إنشاء شبكات إرهابية دولية، فأكد على الضرورة الخاصة والعاجلة لمنع سفر ودعم المقاتلين الإرهابيين الأجانب المرتبطين بتنظيم داعش ووجهة النصرة وغيرها من الخلايا المتفرّعة عن تنظيم القاعدة، أو الجماعات المرتبطة به أو المنشقة عنه أو المتفرّعة منه. وفي هذا السياق، قرر أن على جميع الدول أن تضمن توفير نظمها القانونية أحكاماً تنص على الملاحقة القضائية لحالات السفر من أجل الإرهاب أو التدريب ذي الصلة به، وكذلك تمويل أو تسهيل تلك الأنشطة، باعتبار ذلك في عداد الأفعال الجرمية الجنائية.

وقرّر أيضاً مجلس الأمن أنّ على الدول الأعضاء أن تمنع من دخول أراضيها أي فرد يكون لديه نوايا ذات صلة بالإرهاب، ما دام لدى الدولة العضو المعنية معلومات موثوقة عما يتصل بتلك النوايا؛ على ألا يكون لذلك المنع من دخول الأراضي أو عبورها مساس بحالات الدخول أو العبور الضرورية لمتابعة

الإجراءات القضائية. وأهاب مجلس الأمن بالدول الأعضاء أن تلزم شركات الطيران بتقديم معلومات مسبقة عن الركاب المسافرين لذلك الغرض.

وأجمل مجلس الأمن المزيد من التدابير الخاصة بالتعاون الدولي على مكافحة الإرهاب الدول ومنع تنامي التطرف العنيف، وأعرب عن استعداده للنظر في أن يدرج في قوائم الجزاءات أفراداً إضافيين (انظر القسم ٢-١-٣، الوارد أعلاه).

وأوعز أيضاً مجلس الأمن إلى الهيئات الفرعية لمكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة أن تخصص بالتركيز المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وذلك بتقدير مدى التهديد الذي يصدر منهم، والإبلاغ عن الثغرات الرئيسية في قدرات الدول الأعضاء على منع سفر أولئك الأفراد. وعلى نحو أكثر تحديداً، يطلب قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) من المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن تضطلع بتقييم قدرة الدول الأعضاء على وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وتحديد الممارسات الجيدة المتبعة في ذلك الصدد، وتيسير تقديم المساعدة التقنية ذات الصلة بذلك إلى الدول التي في حاجة إليها. وقد أصدرت لجنة مكافحة الإرهاب، عملاً بالولاية المسندة إليها، تقريرها الأول (S/2015/338) الذي ركّز على جهود التنفيذ التي بذلتها ٢١ دولة عضواً. واعتمد التقرير الثاني (S/2015/683) نهجاً إقليمياً ودرس بالتحليل جهود ٣٢ دولة في آسيا الوسطى وشرق أفريقيا والقرن الأفريقي والمغرب العربي وأوقيانوسيا والقارة الأمريكية وأوروبا الغربية.

وطالب مجلس الأمن أيضاً، بموجب الفقرة ٢٣ من قراره ٢١٧٨، إلى فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات، المنشأ بموجب القرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤)، أن يقدم تقريراً عن التهديد الذي يشكّله المقاتلون الإرهابيون الأجانب الذين جنّدهم تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وجبهة النصرة وكل الجماعات والمؤسسات والكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة. وقد تبين التقرير الذي أعده فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات (انظر الوثيقة S/2015/358) أن أكثر من نصف عدد البلدان في العالم يتأثر منه مقاتلون إرهابيون أجانب. وبلغ معدل التدفق مستوى أعلى منه في أي وقت مضى، وتركّز بالدرجة الرئيسية على حركة الانتقال إلى الجمهورية العربية السورية والعراق، مع وجود مشكلة متنامية جلية أيضاً في ليبيا. ولاحظ التقرير أن أولئك الأفراد وشبكاتهم يشكّلون تهديداً آتياً مباشراً وطويل الأمد على حدّ سواء. كما أن أولئك الذين عادوا، أو الذين من شأنهم أن يعودوا، إلى دول المنشأ الذين أتوا منها أو إلى دول ثالثة، يمكن أن يشكّلوا تهديداً مستمراً للأمن الوطني والدولي. علماً بأن كثيرين منهم قد يندمجون مجدداً في المجتمع وينبذون العنف. ولكن بعضهم قد مضى قدماً إلى تنظيم المزيد من الهجمات الإرهابية، وغيرهم قد يفعل ذلك أيضاً في المستقبل.

وإضافة إلى ذلك، أصدر مجلس الأمن، بغية التوسع في إيضاح الالتزامات المبينة في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، بياناً رئاسياً، في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، طلب فيه إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، ضمن جملة أمور، أن تعدّ دراسة تحليلية لأوجه القصور في استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين من قبل الدول الأعضاء، وأن تقدّم توصيات بشأن توسيع نطاق استخدام تلك المعلومات (S/PRST/2014/23). وقد صدر في عام ٢٠١٥ تقرير المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، المعنون "أوجه القصور في استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين وتوصيات من أجل توسيع نطاق استخدامها لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب" (الوثيقة S/2015/377، المرفق).

وعقب وقوع سلسلة من الهجمات الإرهابية الفتاكة التي نسبت إلى مؤيدي تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) أو التي ادّعوا هم في عدّة أماكن - بما في ذلك أنقرة وباريس وبيروت وسيناء، وسوسة في تونس، اتخذ مجلس الأمن مزيداً من التدابير في معالجة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وفي الفقرة ٥ من قراره ٢٢٤٩ (٢٠١٥)، دعا مجلس الأمن الدول الأعضاء التي لديها القدرة على القيام

بذلك إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة، وفقاً للقانون الدولي، وخصوصاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، والقانون الإنساني الدولي، على الأراضي الخاضعة لسيطرة تنظيم الدولة (داعش). وفي ذلك القرار، يقرّر مجلس الأمن أن تنظيم الدولة (داعش) يشكل خطراً عالمياً لم يسبق له مثيل يهدّد السلام والأمن الدوليين.

وكان لتلك التطورات صداها الذي تردّد على الصعيد الإقليمي. ومما يجدر ذكره أنّ مجلس أوروبا اعتمد البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب، من أجل التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وكذلك خطة عمل بشأن مكافحة التطرّف والتشدد العنيفين اللذين يؤديان إلى الإرهاب. والبروتوكول المذكور، الذي فتح باب التوقيع عليه في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٥، يتضمن تنفيذ مقتضيات معيّنة من قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، ومنها مثلاً الالتزام بتجريم السفر إلى بلدان ثالثة لأغراض إرهابية (مثلاً لغرض تلقّي التدريب الإرهابي). وتقتضي أحكامه من كل الأطراف تعيين جهات اتصال لتسهيل تبادل المعلومات بسرعة عن أولئك المشتبه في سفرهم إلى الخارج لأغراض إرهابية.

وثائق مرجعية



- قرارات مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، و٢٢٤٩ (٢٠١٥)، و٢٢٥٣ (٢٠١٥)
- تحليل وتوصيات بشأن الخطر العالمي الذي يشكّله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، تقرير أعدّه فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات المنشأ بموجب القرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤) (انظر الوثيقة S/2015/358)
- تقرير الأمين العام عن التهديد الذي يشكّله تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat) (S/2016/501)
- البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب لعام ٢٠١٥
- مذكرة مراكش بشأن الممارسات الجيدة للتصدي على نحو أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، أعدّها المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب

مراجع لمزيد من المطالعة



- Burniske, Jessica, Dustin A. Lewis, and Naz K. Modirzadeh. *Suppressing Foreign Terrorist Fighters and Supporting Principled Humanitarian Action: A Provisional Framework for Analyzing State Practice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, 2015.
- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing, No. 7. Geneva, 2014.
- Global Centre on Cooperative Security, Human Security Collective and International Centre for Counter-Terrorism. *Addressing the foreign terrorist fighters phenomenon from a European Union Perspective: UN Security Council resolution 2178, legal issues, and challenges and opportunities for EU foreign security and development policy*. Policy Brief, December 2014.
- Mehra, Tanya. *Foreign terrorist fighters: trends, dynamics and policy responses*. Hague, Netherlands: International Centre for Counter-Terrorism, 2016.
- Schmid, Alex P. *Foreign (terrorist) fighter estimates: conceptual and data issues*, ICCT Policy Brief. Hague, Netherlands: International Centre for Counter-Terrorism, 2015.

٢-١-٧- الصلات بين الإرهاب والجريمة المنظمة: قرار مجلس الأمن ٢١٩٥ (٢٠١٤)

يتناول مجلس الأمن، في قراره ٢١٩٥ (٢٠١٤)، التحدي الذي تشكله الصلات القائمة بين الإرهاب والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية. وأعرب مجلس الأمن عن القلق من ترُّبُّح الإرهابيين من الأنشطة غير المشروعة، ومنها الاتجار بالأسلحة والاتجار بالأشخاص والمخدرات والمشغولات الفنية، وكذلك من التجارة غير المشروعة في الموارد الطبيعية، بما فيها الذهب وغيره من الفلزات الثمينة والأحجار الكريمة، وفي المعادن والأحياء البرية والفحم والنفط، ومن الاختطاف لأغراض الحصول على فدية، وغير ذلك من الجرائم، بما في ذلك الابتزاز والسطو على المصارف.

وحث مجلس الأمن في قراره الدول الأعضاء، على سبيل الأولوية، على الانضمام إلى جميع الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة وعلى تنفيذها، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومعاهدات مكافحة الاتجار بالمخدرات، والاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب وبروتوكولاتها.

وفي قراره ٢١٩٥ (٢٠١٤)، أهاب مجلس الأمن بالدول الأعضاء أن تعزز إدارة حدودها من أجل منع حركة تنقُّل الإرهابيين، بمن في ذلك الذين يستفيدون من الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية. وشدّد المجلس على ضرورة مكافحة الفساد وغسل الأموال والتدفّقات المالية غير المشروعة، وكذلك شدّد على أهمية التعاون على الصعيدين الدولي والإقليمي.

وإضافةً إلى ذلك، أكد مجدداً مجلس الأمن، في قراره ٢٣٢٢ (٢٠١٦) دعوته إلى الدول الأعضاء، من خلال التركيز على العدالة الجنائية بوصفها أداة لمكافحة الإرهاب، أن تنقّذ الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحقه بها.

مواد مرجعية

- قرار مجلس الأمن ٢١٩٥ (٢٠١٤)
- قرار مجلس الأمن ٢٣٢٢ (٢٠١٦)
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مراجع لمزيد من المطالعة

- Basra, Rajan, Peter R. Neumann, and Claudia Brunner. Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus. London: International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence, 2016.
- Makarenko, Tamara. The crime-terror continuum: tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism. *Global Crime*, vol. 6, No. 1 (February 2004), pp. 129-145.
- Shelley, Louise I. *Dirty Entanglements: Corruption, Crime and Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2014.

٢-١-٨- الإرهاب والاتجار بالممتلكات الثقافية: قرارا مجلس الأمن ٢١٩٩ (٢٠١٥) و٢٣٤٧ (٢٠١٧)

شهد المجتمع الدولي عدداً متزايداً من الأعمال الهادفة إلى تدمير التراث الثقافي العالمي ونهب الممتلكات الثقافية والاتجار غير المشروع بها على أيدي الجماعات الإرهابية. وهذه الأنشطة توفر إيرادات مالية للتنظيمات الإرهابية وتعزز قدرتها العملياتية على القيام بالمزيد من الأنشطة.

علماً بأن نهب المشغولات الفنية الثقافية ليس ظاهرة جديدة، وبخاصة في البلدان التي تكون فيها مؤسسات الدولة ضعيفة. كما أن انهيار سلطة الدولة، والذي كثيراً ما تعقبه نزاعات مسلحة، يفاقم هذه المشكلة. وكذلك فإن نمط تدمير الممتلكات الثقافية أو سرقته الذي حُدّد أولاً في أفغانستان تحت نظام حكم طالبان، أخذ يقوم به في الفترة الأخيرة تنظيم داعش ومؤيدوه في العراق والجمهورية العربية السورية وجماعات متطرفة إسلامية أخرى في مالي. أما في حالة تنظيم داعش فتتأذى الأرباح من بيع المشغولات الفنية المنهوبة من المواقع الأثرية والمتاحف المسربة إلى السوق السوداء، وكذلك من فرض الضرائب على حركة نقل هذه الأغراض عبر الأراضي الواقعة تحت سيطرتهم (انظر الوثيقة S/2014/815).

وتكملة لقرار مجلس الأمن ٢١٩٥ (٢٠١٤) بشأن الصلات بين الإرهاب والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، يركّز أحد أقسام قرار مجلس الأمن ٢١٩٩ (٢٠١٥) على التراث الثقافي. وإضافة إلى إدانة تدمير التراث الثقافي في كلٍّ من العراق والجمهورية العربية السورية، وخصوصاً من قبل تنظيم داعش وجبهة النصرة، يسلّم مجلس الأمن بالصلات الوثيقة بين الاتجار بالممتلكات الثقافية وتمويل الأنشطة الإرهابية التي يقوم بها تنظيم داعش وجبهة النصرة وغيرهما من الأفراد والكيانات من ذوي الارتباط بتنظيم القاعدة. وقرّر المجلس أن على جميع الدول الأعضاء أن تتخذ التدابير المناسبة لمنع المتاجرة في العراق والجمهورية العربية السورية، بالممتلكات الثقافية وسائر الأصناف ذات الأهمية الأثرية والتاريخية والثقافية والعملية والدينية النادرة التي نُقلت على نحو غير قانوني من البلدين المذكورين، ودعا منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، والمنظمات الدولية المعنية الأخرى إلى تقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء في هذا الصدد.

وفي ذلك القرار أيضاً، طلب مجلس الأمن إلى فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات أن يقدم تقريراً عن جهود المنظمة الرامية إلى التصدي للتهديد المتأني عن الإرهابيين الذين يستفيدون من الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مع تضمينه توصيات بخصوص الخيارات الملموسة بشأن تعزيز قدرات الدول الأعضاء على مكافحة ذلك. وقد صدر التقرير ذو الصلة من الأمين العام (الوثيقة S/2015/366) في أيار/مايو ٢٠١٥.

وفي عام ٢٠١٧، تُرجمت أحكام قرار مجلس الأمن ٢١٩٥ (٢٠١٤) إلى صكٍّ متكامل تماماً صادر عن مجلس الأمن مخصّص كلياً لتدابير مكافحة استغلال الممتلكات الثقافية على أيدي الجماعات الإرهابية. وفي قراره ٢٣٤٧ (٢٠١٧) يهيب مجلس الأمن بالدول الأعضاء أن تتعاون وتطلب التعاون في التحقيقات والملاحقات القضائية وتوقيع الحجز والمصادرة، وكذلك في عودة أو رد أو إعادة الممتلكات الثقافية المهترئة أو المصدرة أو المستوردة بطرائق غير مشروعة أو المسروقة أو المنهوبة أو المستخرجة بطرائق غير مشروعة أو المتاجرة بها بطرائق غير مشروعة، وفي الإجراءات القضائية. وعلى نحو حاسم، يتوخى مجلس الأمن سلسلة من التدابير الملموسة لكي تعتمد الدول الأعضاء، ومنها مثلاً:

- استحداث قوائم جرد محلية ووطنية للتراث الثقافي والممتلكات الثقافية أو تحسين الموجود من هذه القوائم، باستخدام وسائل منها المعلومات الرقمية عند الإمكان، وإتاحتها ليسر للسلطات والوكالات المعنية، حسب الاقتضاء؛

- اعتماد أنظمة مناسبة وفعالة بشأن تصدير الممتلكات الثقافية واستيرادها، بما يشمل إصدار شهادات المنشأ عند الاقتضاء، بما يتسق مع المعايير الدولية؛
 - استخدام قاعدة بيانات الإنترنت للأعمال الفنية المسروقة وقاعدة بيانات اليونسكو بشأن التشريعات الوطنية في مجال التراث الثقافي والمنصة الإلكترونية لتبادل المعلومات التابعة لمنظمة الجمارك العالمية (ARCHEO)، والإسهام في قواعد البيانات هذه، هي وقواعد البيانات الوطنية القائمة ذات الصلة، وتقديم بيانات ومعلومات ذات صلة، حسب الاقتضاء، بشأن التحقيقات والملاحظات القضائية المتعلقة بالجرائم ذات الصلة وما تخلص إليه من نتائج إلى بوابة الموارد الإلكترونية والقوانين المتعلقة بالجريمة التابعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بوابة "شيرلوك" (SHERLOC)، وكذلك معلومات عن المضبوطات من الممتلكات الثقافية إلى فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات.
- ويتوخى أيضاً صراحةً قرار مجلس الأمن ٢٣٤٧ (٢٠١٧) المشاركة الناشطة من جانب القطاع الخاص، بما في ذلك المتاحف والرابطات التجارية والمتعاملون في أسواق التحف الأثرية، بوصفهم من أصحاب المصلحة المعنيين، في ضمان تطبيق معايير الحرص الواجب، وغير ذلك من التدابير لمنع التجارة بالممتلكات الثقافية المسروقة أو المتاجر بها على نحو غير قانوني.

وثائق مرجعية



- قرار مجلس الأمن ٢١٩٩ (٢٠١٥)
- قرار مجلس الأمن ٢٣٤٧ (٢٠١٧)
- تقرير الأمين العام عن التهديد الذي يشكله الإرهابيون الذين يستفيدون من الجريمة المنظمة عبر الوطنية (S/2015/366)

مراجع لمزيد من المطالعة



- Bauer, Alexander A. Editorial: the destruction of heritage in Syria and Iraq and its implications. *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, No. 1 (2015), pp. 1-6.
- Bowman, Blythe A. Transnational crimes against culture: looting at archaeological sites and the "grey" market in antiquities. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, No. 3 (2008), pp. 225-242.
- Brodie, Neil. Syria and its regional neighbours: a case of cultural property protection policy failure? *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, Nos. 2 and 3 (2015), pp. 317-335.
- Campbell, Peter B. The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage. *International Journal of Cultural Property*, vol. 20, No. 2 (2013), pp. 113-153.
- Frey, Bruno S., and Dominic Rohner. Protecting cultural property against terrorism. *Defence and Peace Economics*, vol. 18, No. 3 (2007), pp. 245-252.
- Giroud, Sandrine and Charles Boudry. Art lawyers' due diligence obligations: a difficult equilibrium between law and ethics. *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, Nos. 2 and 3 (2015), pp. 401-417.
- Lenzerini, Federico. Terrorism, conflicts and the responsibility to protect cultural heritage. *International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 51, No. 2 (2016), pp. 70-85.

٢-٢- الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، بالتفصيل

٢-٢-١- المعاهدات المعتمدة برعاية الأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية

واحد من أركان الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب هو عبارة عن مجموعة من ١٩ صكاً عالمياً لمكافحة الإرهاب، اعتمدها الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة منذ عام ١٩٦٣.

وفي هذا القسم، تُرتَّب التسعة عشر صكاً العالمية في فئات فرعية على أساس محور تركيزها المواضيعي والوديعين المعيّنين لكل منها. وبخصوص كل واحد منها تُقدَّم لمحة عامة عن محتوياتها الرئيسية، مشفوعة بمعلومات عن تفاصيل الجهة الوديعية.

ويتضمَّن الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة نصوص هذه الصكوك الـ ١٩ كلها بجميع اللغات الرسمية لدى الأمم المتحدة، ويوفِّر سبل الوصول المباشر إلى السجلات الرسمية للوديعين ومعلومات عن عدد التصديقات على كل صك. ويتضمن أيضاً تشريعات تنفيذية وطنية واجتهادات سوابق قضائية وقوانين نموذجية.

٢-٢-١-١- الصكوك المتعلقة بالطيران المدني

تحتوي النميطة التدريبية ٥ على معلومات متعمقة وتحليل ومواد تدريبية بخصوص الإرهاب ذي الصلة بالطيران



يتكوَّن حالياً الإطار القانوني الدولي الذي يتناول موضوع التهديد الإرهابي للملاحة الجوية المدنية من ثمانية صكوك اعتمدت على مدى زمني استغرق أكثر من خمسين سنة، بدءاً من عام ١٩٦٣ بالاتفاقية بشأن الجرائم وبعض الأفعال الأخرى التي تُرتكب على متن الطائرات.^(١٠) وتقرّر هذه المعاهدة إجراءات بشأن إعادة الطائرة وبشأن معاملة الركاب المسافرين والطاقم بعد تحويل مسار الطائرة على نحو غير قانوني. وتقتضي أيضاً من الدولة المتعاقدة أن تؤسس اختصاصها القضائي لفرض العقوبات على مرتكبي الجرائم على متن طائرة مسجلة في تلك الدولة، ولكنها لا تقرّر أيّاً من الجرائم التي تُطالب الدول الأطراف بمعاينة مرتكبيها. وليس ثمة من مقتضيات لتحديد أي جرم باعتباره تصرفاً معيناً يعرّض للخطر سلامة الطائرة أو الركاب الذين هم على متنها. وعلاوة على ذلك، لا يُطبَّق مقتضى تأسيس الاختصاص القضائي إلا على الأفعال المرتكبة على متن الطائرة أثناء طيرانها، المحددة منذ لحظة تطبيق هذه الصلاحية لأغراض الإقلاع وحتى اللحظة التي ينتهي فيها مسار الهبوط.

وفي عام ٢٠١٤، اعتمد بروتوكول جديد لتعديل الاتفاقية بشأن الجرائم وبعض الأفعال الأخرى التي تُرتكب على متن الطائرات، فوسَّع نطاق الاختصاص القضائي على الجرائم والأفعال المرتكبة على متن طائرة من دولة تسجيل الطائرة إلى دولة الجهة المشغلة ودولة الهبوط. وحينما تصبح إحدى تلك الدول على علم بأن إحدى الدول الأخرى أو أكثر من دولة واحدة تقوم بتحقيق أو ملاحقة قضائية أو إجراءات دعوى قضائية بخصوص الجريمة نفسها أو الفعل نفسه، على تلك الدولة أن تتشاور مع الدول الأخرى بغية التنسيق بين إجراءات العمل التي تتخذها.

(١٠) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٧٠٤، الرقم ١٠١٦.

منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) هي الجهة الوديعه للاتفاقية بشأن الجرائم وبعض الأفعال الأخرى التي تُرتكب على متن الطائرات وبروتوكولها المعدل لها لعام ٢٠١٤. ولكن الاتفاقية هي فقط سارية المفعول.

وكانت الصكوك ذات الصلة بالملاحة الجوية ردود فعل تراكمت تدريجياً على إثر اختطاف الطائرات في ذلك الوقت. فإنَّ الاتفاقية لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات^(١١) تقتضي من الدول الأطراف أن تفرض عقوبات على تصرُّف الأشخاص السلوكي على متن طائرة وهي في حالة طيران، "على نحو غير مشروع، بالقوة أو بالتهديد بها، أو بأي شكل آخر من أشكال التهديد، بالاستيلاء على تلك الطائرة، أو ممارسة السيطرة عليها...". وتعتبر الاتفاقية الطائرة في حالة طيران منذ لحظة إغلاق كل أبوابها الخارجية بعد صعود الركاب إليها حتى اللحظة التي يتم فيها فتح أي من تلك الأبواب بغرض إنزالهم".

الاتفاقية لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات داخلية حيَّز النفاذ. والجهات الوديعه هي حكومات الاتحاد الروسي والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية.

واعتمدت الاتفاقية لقمع الأفعال غير المشروعة الموجَّهة ضد سلامة الطيران المدني^(١٢) بعد تدمير أربع طائرات مدنية وهي على الأرض في الشرق الأوسط في أيلول/سبتمبر ١٩٧٠. وتقتضي الاتفاقية تجريم الهجمات على الطائرات وهي "في الخدمة" (وهذا مفهوم أوسع نطاقاً من مفهوم الطائرة وهي "في حالة طيران")، وتُعرَّف الطائرة في المادة ٢ (ب) بأنها في الخدمة منذ بدء إعداد الطائرة قبل الطيران بواسطة أفراد الخدمات الأرضية أو بواسطة طاقم الطيران للقيام برحلة معيَّنة حتى مضي أربع عشرين ساعة على أي هبوط للطائرة". كما تقتضي المادة الأولى في فقرتيها الفرعيتين (أ) و(د) تجريم أي عمل من أعمال العنف ضد شخص على متن طائرة في حالة طيران أو إحداث أي تلف للطائرة أو التدخُّل في تسهيلات الملاحة الجوية، على نحو يعرِّض للخطر سلامة الطائرة وهي في حالة الطيران.

الاتفاقية لقمع الأفعال غير المشروعة الموجَّهة ضد سلامة الطيران المدني سارية المفعول. والجهات الوديعه لها هي حكومات الاتحاد الروسي والمملكة المتحدة وبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية.

واعتمد البروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، المكمل لاتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة الموجَّهة ضد سلامة الطيران المدني،^(١٣) عقب الهجمات على المسافرين في مطارات فيينا وروما وأماكن أخرى في الثمانينات وهي تقتضي تجريم أفعال العنف التي يُحتمل أن تسبب وفاة أو إصابة خطيرة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، أو تدمُّر أو تتلف إتلافاً جسيماً الطائرات أو مرافق المطارات، إذا كانت تلك الأفعال تعرِّض أو يُحتمل أن تعرِّض السلامة في المطارات. علماً بأن الدول التي هي أطراف في اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة الموجَّهة ضد سلامة الطيران المدني هي فقط التي يجوز لها أن توقَّع على هذا البروتوكول.

(١١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٨٦٠، الرقم ١٢٣٢٥.

(١٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٧٤، الرقم ١٤١١٨.

(١٣) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٩، الرقم ١٤١١٨.

البروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي داخل حيز النفاذ. والجهات الوديعية له هي حكومات الاتحاد الروسي والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية.

الاتفاقية بشأن تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها^(١٤) تقتضي من الدول الأطراف أن تتخذ الإجراءات الضرورية لممارسة رقابة على مواد كيميائية متطايرة خاضعة للكشف بمعدات المسح الإلكتروني. ولا يلزم أن تكون تلك التدابير عقابية في طبيعتها. ولا تحتوي هذه الاتفاقية أيضاً على أي آلية للتعاون في مجال العدالة الجنائية.

الاتفاقية بشأن تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها داخل حيز النفاذ. والجهة الوديعية لها هي منظمة الطيران المدني الدولي.

وفي عام ٢٠١٠، اعتمد سكان قانونيان جديداً، الهدف منهما أن توضع في الحسبان على نحو أفضل الأخطار التي تهدد الطيران المدني الدولي منذ أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

وهما على وجه الخصوص، الاتفاقية بشأن قمع الأفعال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي، التي تحدت وتعزز الاتفاقية بشأن قمع الأفعال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، والبروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي. وهما يجرمان أفعال استخدام الطائرات المدنية لغرض التسبب بالوفيات أو الإصابات الجسدية الخطيرة أو الأضرار الخطيرة؛ واستخدام الطائرات المدنية لإطلاق أو تصريف أي سلاح بيولوجي أو كيميائي أو نووي أو أي مواد مشابهة من أجل التسبب بالوفيات أو الإصابات الجسدية الخطيرة أو الضرر الخطيرة؛ واستخدام أي سلاح بيولوجي أو كيميائي أو نووي، أو أي مواد مشابهة على متن طائرة أو ضد طائرة. ويجرمان كذلك النقل غير المشروع لأي سلاح بيولوجي أو كيميائي أو نووي، أو مواد ذات صلة أو أي مواد خطيرة أخرى. كما إن الهجمات الإلكترونية (السيبرانية) على مرافق الملاحة الجوية تُعدُّ فعلاً جرمياً بموجب هذه الاتفاقية. واعتمد البروتوكول المكمل لاتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، في عام ٢٠١٠. وهو يوسع نطاق اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، وذلك بشمول مختلف أشكال عمليات اختطاف الطائرات، بما في ذلك العمليات التي تقع من خلال الوسائل التكنولوجية الحديثة.

وينص كل من اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي والبروتوكول المكمل لها، تحديداً على المسؤولية الجنائية للمديرين والمنظمين، وكذلك مسؤولية أولئك الذين يقومون عن علم بمساعدة الجاني على التهرب من التحقيق أو الملاحقة القضائية أو العقاب. كما إن أي شخص يقوم بالتهديد بارتكاب جريمة ما يجوز أن يعتبر مسؤولاً جنائياً عندما تشير الظروف إلى أن التهديد موثوق. ورهن بعض الشروط المعينة، يجوز المعاقبة على الاتفاق على المساهمة في أي جريمة، سواء ارتكبت، أم لم تُرتكب، فعلاً. كما يجوز اعتبار أي كيان قانوني تحت طائلة المسؤولية الجنائية، إذا ما نصَّ على ذلك القانون الوطني المطبق.

^(١٤) الوثيقة S/22393، المرفق الأول؛ الوثائق الرسمية لمجلس الأمن، السنة السادسة والأربعون، ملحق كانون الثاني/يناير، وشباط/فبراير، وآذار/مارس ١٩٩١.

لا اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي ولا البروتوكول الملحق بها ساريا المفعل. والجهة الوديعه هي منظمة الطيران المدني الدولي.

مجلس الأمن والتهديدات الإرهابية للطيران المدني

في عام ٢٠١٦، اتخذ مجلس الأمن القرار ٢٣٠٩ (٢٠١٦)، وهو أول قرار مخصص بكامله للتهديدات التي تشكلها الجماعات الإرهابية لأمن الطيران على الصعيد العالمي. وفي هذا السياق، يُفترض أن الدور الرئيسي يجب أن يضطلع به كل من الدول الأعضاء ومنظمة الطيران المدني الدولي لتعزيز وتشجيع التطبيق الفعال للمعايير والممارسات الموصى بها من منظمة الطيران المدني الدولي.

وتشمل التدابير المتوخاة الأخرى:

- كفالة وجود تدابير فعالة تستند إلى تقييم المخاطر في المطارات، بسبل منها تعزيز التفتيش والفحوص الأمنية وأمن المرافق، من أجل كشف وردع الهجمات الإرهابية ضد الطيران المدني؛
- كفالة تنفيذ هذه التدابير تنفيذاً فعالاً في أرض الواقع على أساس مستمر ومستدام، بسبل منها توفير الموارد المطلوبة، واستخدام عمليات فعالة لمراقبة الجودة وممارسة الرقابة، وتعزيز ثقافة أمنية فعالة داخل جميع المنظمات المعنية في مجال الطيران المدني؛
- تعزيز إجراءات التفتيش الأمنية بالمسح الإلكتروني وبذل أقصى الجهود من أجل النهوض بالتكنولوجيات الجديدة والتقنيات المبتكرة واستخدامها وتبادلها بهدف الوصول بالقدرة على كشف المتفجرات وغيرها من الأخطار إلى أفصاها، فضلاً عن تعزيز التعاون والتأزر والتشارك في الخبرات فيما يتعلق بتطوير تكنولوجيات التفتيش الأمني؛
- مواصلة التحاور في ما يتعلق بأمن الطيران والتعاون من خلال تبادل المعلومات، قدر الإمكان، بشأن التهديدات والمخاطر ومواطن الضعف، عن طريق التعاون على اتخاذ تدابير محددة من أجل التصدي لها، ومن خلال العمل، على أساس ثنائي، من أجل تيسير الضمانات المتبادلة بشأن أمن الرحلات الجوية بين أراضي الدول الأعضاء.
- إلزام شركات الطيران العاملة في أراضي الدول الأعضاء بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين إلى السلطات الوطنية المختصة لكي تتمكن من اكتشاف حالات قيام الأفراد الذين حددتهم اللجنة عملاً بالقرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩ (٢٠١١) و٢٢٥٣ (٢٠١٥) بمغادرة أراضيها، أو بمحاولة دخول تلك الأراضي أو عبورها على متن طائرات مدنية.

٢-١-٢-٢-٢ الصكوك المتعلقة بوضع الضحايا

تقتضي اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون،^(١٥) بأن تجرم الدول الأطراف أي اعتداءات عنيفة على رؤساء الدول ووزراء الخارجية وأفراد أسرهم، وكذلك على الموظفين الدبلوماسيين المتمتعين بموجب القانون الدولي بالحق في حماية خاصة. ويمكن الاطلاع على مصطلح "الموظفون الدبلوماسيون" والظروف التي يحق لهم في ظلها التمتع بترتيبات حماية خاصة، في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.^(١٦) وفي حين تقتضي اتفاقية منع وقمع

^(١٥) قرار الجمعية العامة ٣١٦٦ (د-٢٨)، المرفق.

^(١٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٠٠، الرقم ٧٣١٠.

الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، تجريم الاعتداءات على الأشخاص المتمتعين بالحماية، فهي لا تتناول ما إذا كان يجب أن يتضمن القصد الجنائي اللازم العلم بوضع الضحية المشمول بالحماية.

الاتفاقية بشأن منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية نافذة المفعول. والجهة الودیعة للاتفاقية هي الأمين العام للأمم المتحدة.

أما الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، فتقتضي تجريم أي توقيف لأي شخص، لا الموظفين الدبلوماسيين فحسب، أو احتجازه أو التهديد بقتله أو إيذائه أو الاستمرار في احتجازه، من أجل إجبار أي دولة أو منظمة دولية أو أشخاص أو شخص ما على فعل ما أو الامتناع عن فعل ما. لكن هذه الاتفاقية لا تتناول سوى أفعال الاحتجاز وما يتصل بها من تهديدات، وليس ما يترتب على ذلك من وفاة أو إصابة؛ كما أنها لا تُطبّق إلا عندما يكون هناك بُعد دولي في الحدث الواقع. وأما أفعال أخذ الرهائن التي تنطبق عليها اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وبرتوكولاتها الإضافية فهي مستثناة من نطاق تطبيق الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن.

الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن نافذة المفعول. والجهة الودیعة للاتفاقية هي الأمين العام للأمم المتحدة.

٢-١-٣-٢-٣ الصكوك المتعلقة بالتفجيرات الإرهابية وتمويل الإرهاب والإرهاب النووي

مع أن عنوان الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل^(١٧) يشير إلى الهجمات بالقنابل فقط، فهي تشمل أيضاً أسلحة الدمار الشامل حيث تقتضي تجريم القيام عن عمدٍ بوضع جهاز متفجّر أو غيره من الأجهزة المميّنة أو باستعماله بقصد إزهاق أرواح أو إحداث إصابات بدنية خطيرة أو خسائر اقتصادية فادحة. ويعرّف "الجهاز المتفجّر أو غيره من الأجهزة المميّنة" بأنه: أي أسلحة أو أجهزة متفجّرة أو حارقة مصمّمة لإزهاق الأرواح أو لديها القدرة على إزهاقها أو لإحداث إصابات بدنية خطيرة؛ أو أضرار مادية جسيمة؛ أو أي سلاح أو جهاز مصمّم لإزهاق الأرواح أو لديه القدرة على إزهاقها أو لإحداث إصابات بدنية خطيرة أو أضرار مادية جسيمة نتيجة إطلاق أو نشر أو تأثير المواد الكيميائية السامة، أو العوامل البيولوجية أو التوكسينات، أو المواد المماثلة أو الإشعاع أو المواد المشعّة". ولكن هذه الاتفاقية لا تحكم أنشطة القوات المسلحة أثناء نزاع مسلّح.

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل نافذة المفعول. والجهة الودیعة للاتفاقية هي الأمين العام للأمم المتحدة.

الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب^(١٨) تقتضي أن تجرّم الدول الأطراف تصرّف أي شخص يقوم:

[...] بأي وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع، وبإرادته، بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها، أو هو يعلم أنها ستستخدم كلياً أو جزئياً، للقيام:

^(١٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٤٩، الرقم ٣٧٥١٧.

^(١٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٧٨، الرقم ٣٨٣٤٩.

(أ) بعمل يشكّل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق وبالتعريف المحدد في هذه المعاهدات؛ أو

(ب) بأي عمل آخر يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر، أو إصابته بجروح بدنية جسيمة، عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عداوية في حالة نشوب نزاع مسلح، عندما يكون غرض هذا العمل، بحكم طبيعته أو في سياقه، موجّهًا لترويع السكان، أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام به.

وتتضمن الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب الجرائم المعاقب عليها في نطاق تسعة من الصكوك العالمية ذات الصلة بالإرهاب، السابقة بتاريخها لاعتمادها، باعتبارها أنواعاً من التصرف يُحظر تقديم الأموال أو جمعها من أجلها.

ومع أن بنية تكوين الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب وصيغتها اللغوية تشبه بنية وصيغة الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، فإن أهميتها تأتي من أنها تتناول عمليات مراحل التخطيط والإعداد التي تسبق كل اعتداء إرهابي تقريباً. وهي تحقّق هذه النتيجة بوسيلتين: فهي، بدلاً من حظر شكل معين من أشكال العنف المرتبط بالإرهاب، تجرّم أعمال الإعداد والدعم اللوجستية غير العنيفة التي تتيح إمكانية قيام جماعات إرهابية، وكذلك لحدوث عمليات إرهابية، خطيرة الشأن، وتزيل أيّ لبس بالنص صراحة على أنه ليس من اللازم أن يؤدي توفير الأموال أو جمعها المحظورين إلى عمل من أعمال العنف. ولن يتأتى الوفاء بكل المعايير الدولية المنطبقة على تمويل الإرهاب وفاء تاماً إلا بتشريعات تجرّم الفعل الجنائي المنصوص عليه في الاتفاقية، لا بالتعويل على التواطؤ والتأمر وغسل الأموال أو غير ذلك من الجرائم الخاصة بتمويل الإرهاب على التحديد.

الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب نافذة المفعول. والجهة الودعية للاتفاقية هي الأمين العام للأمم المتحدة.

تعرف الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي الجرائم من قبيل حيازة أو استعمال مواد إشعاعية أو متفجر نووي أو جهاز نشر إشعاعات بقصد التسبب في حالات موت أو إصابات بدنية خطيرة أو أضرار جوهريّة بالمتعلكات أو بالبيئة؛ واستعمال مواد إشعاعية أو جهاز إشعاعي، أو استعمال مرفق نووي أو الإضرار به على نحو يؤدي إلى مخاطر إطلاق مواد إشعاعية بقصد التسبب في حالات موت أو إصابات بدنية خطيرة أو أضرار جوهريّة بالمتعلكات أو بالبيئة، أو بقصد إجبار شخص طبيعي أو اعتباري أو منظمة دولية أو دولة على فعل أي عمل أو الامتناع عن فعله.

وتركّز هذه الجرائم على نحو صريح أكثر على الأجهزة النووية المركّبة خصيصاً للتسبب بإحداث أذى أشد مما تحدثه الأجهزة المذكورة في اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية^(١٩) وتعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية،^(٢٠) مع أن الاتفاقية والتعديل عام ٢٠٠٥ يحتويان أيضاً على أحكام تحظر استعمال هذه المواد لغرض إحداث أذى، أو سرقتها أو سلبها أو اختلاسها، أو الحصول عليها بأي وسيلة أخرى غير قانونية، وكذلك اللجوء إلى التهديد فيما يتعلق بهذه الأغراض.

^(١٩) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٤٥٦، الرقم ٢٤٦٣١.

^(٢٠) اعتمد في ٨ تموز/يوليه ٢٠٠٥ من قبل المؤتمر المعني بالنظر في التعديلات المقترحة على اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، واعتمادها.

ويعرف الصكان كلاهما المصطلحات المستخدمة فيهما، ويجب أن يراجع الخبراء هذه التعاريف بعناية أثناء عملية صوغ التشريعات اللازمة. وعلى سبيل المثال، تنص الاتفاقيتان معا على حماية "المرفق النووي"، لكن هذا المصطلح معرّف بصيغة مختلفة في هذين الصكّين. وبناءً عليه، قد يرغب خبراء الصياغة القانونية الوطنيون في التشاور مع مستشارين قانونيين من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومن الوكالة الدولية للطاقة الذرية بغية اجتناب حالات التضارب والازدواجية في التشريعات الداخلية المنفذة لهذين الصكّين.

الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي نافذة المفعول. والجهة الودّعة للاتفاقية هي الأمين العام للأمم المتحدة

تحتوي النميطة ٦ على معلومات متعمقة وتحليل ومواد تدريبية تتناول الإرهاب النووي.



٢-١-٤-٢ - الصكوك المتعلقة بالملاحة البحرية والمنصات الثابتة

تحتوي النميطة ٥ على معلومات متعمقة وتحليل ومواد تدريبية تتناول الإرهاب البحري.



تجمع اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية بين العديد من الأحكام التي استُحدثت في العقود الزمنية السابقة من أجل التصدي للهجمات على الطائرات. وقد اعتمدت عقب اختطاف باخرة الرحلات البحرية *Achille Lauro* في البحر المتوسط وقتل راكب على متنها في عام ١٩٨٥. ويقتضي الاتفاق تجريم الاستيلاء على أي سفينة، أو إلحاق ضرر بها أو بما تحمله على متنها، مما يُحتمل أن يعرّض للخطر سلامة ملاحتها؛ أو إدخال أجهزة أو مواد قد تعرّض السفينة للخطر؛ أو تعريض سلامة الملاحة للخطر بإلحاق ضرر جسيم بمرافق الملاحة وإصابة أي شخص أو قتله فيما يتعلق بارتكاب الجرائم السابق ذكرها.

ويوسّع بروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري مدى التصرفات التي يتعين تجريمها فيما يتعلق بالمنصات الثابتة.

اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية والبروتوكول الملحق بها تتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري ساريا المفعول كلاهما. والجهة الودّعة هي المنظمة البحرية الدولية.

وقد جرى التفاوض في عام ٢٠٠٥، برعاية المنظمة البحرية الدولية، على البروتوكولين الملحقين بكل من اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري. وينص هذان الصكان على أنه حين يبدأ سريانها بعد توفر العدد اللازم من الاعتمادات يجب الجمع بينهما وبين الصكّين السابقين. ويجرّم الاتفاقان الجديدان أفعالاً إضافية، ومنها: استخدام مواد أو أسلحة، متفجرة أو إشعاعية أو بيولوجية

أو كيميائية أو نووية، ضد سفينة أو تصريحها منها بطريقة يُحتمل أن تسبب وفاة أو إصابة فادحة أو ضرراً جسيماً؛ أو تصريح مواد خطيرة أو مؤذية يُحتمل أن تسبب وفاة أو إصابة فادحة أو ضرراً جسيماً؛ أو استخدام سفينة بطريقة تسبب وفاة أو إصابة فادحة أو ضرراً جسيماً؛ أو التهديد بفعل ذلك.

ومن شأن البروتوكول الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية أن يفتح آفاقاً جديدة في مجال مكافحة الجرائم المرتكبة في البحر عندما يدخل حيز النفاذ. ولدى توسيع نطاق السلوك الواجب تجريمه، أضاف البروتوكول أحكاماً محددة لمكافحة الإرهاب إلى جانب جرائم تتصل بانتشار أسلحة الدمار الشامل. ومن الجوانب الحاسمة أنه أضاف إطاراً قانونياً يمكن سلطات الدول من اعتلاء متن السفن في عرض البحر عندما يشتبه في أنها ارتكبت أياً من الجرائم المقررة حديثاً.

وبروتوكول عام ٢٠٠٥ بشأن قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري يوسّع مدى الجرائم المشمولة في بروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري، المبرم في عام ١٩٨٨. ويرتكب الشخص جريمة إذا استوفيت الشروط التالية: (أ) عندما يكون الغرض من هذا العمل، بحكم طبيعته أو سياقه، موجّهاً لترويع السكان أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به، و(ب) إذا استخدم الشخص على نحو غير مشروع وعن عمد، ضد منصة ثابتة أو منها أو صرف منها، أي مواد متفجرة أو مواد مشعة أو أسلحة بيولوجية أو كيميائية أو نووية، على نحو يتسبب أو يحتمل أن يتسبب في وفاة أو إصابة خطيرة أو ضرر أو صرف من منصة ثابتة زيتاً أو غازاً طبيعياً مسيلاً أو مادة خطيرة أو مادة ضارة أخرى بكميات أو تركيز مما يسبب أو يُرجح أن يُسبب الوفاة أو إصابة جسيمة أو ضرر بالغاً؛ أو هدد، تهديداً مشروطاً أو غير مشروط، طبقاً لما ينص عليه القانون الوطني، بارتكاب جرم. وتشمل مادة جديدة جرم القيام على نحو غير مشروع وعن عمد بإصابة أو قتل أي شخص بخصوص ارتكاب أي من الجرائم؛ والشروع في ارتكاب جريمة؛ والتواطؤ على ارتكاب جريمة؛ وتنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب جريمة.

اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري والبروتوكولان الملحقان بهما نافذتا المفعول. والجهة الوديع لكتلتهما هي الأمين العام للأمم المتحدة.

٢-١-٥- الصكوك المتعلقة بالحماية المادية للمواد النووية

انظر النميطه ٦ للاطلاع على معلومات متعمقة وتحليل ومواد تدريبية تتناول الإطار القانوني للحماية المادية للمواد النووية.



تنشئ اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية التزامات بخصوص حماية ونقل مواد محددة أثناء النقل النووي الدولي. وتقتضي أيضاً من كل دولة من الدول الأطراف أن تجرّم القيام على نحو غير مشروع بمناولة المواد النووية أو التهديد بها؛ أو سرقة هذه المواد أو أي شكل آخر غير مشروع لحيازتها أو طلبها على أي نحو آخر غير مشروع؛ أو التهديد بحيازتها على نحو غير مشروع من أجل إجبار شخص أو منظمة دولية أو دولة على أمر ما. وتشتمل الاتفاقية على آليات للتعاون الدولي على غرار الصكوك الأخرى المدروسة في هذا القسم.

اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية نافذة المفعول. والجهة الوديدة للاتفاقية هي المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

وأما تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية فيجرّم أي أعمال موجّهة ضد مرفق نووي أو للتدخل فيه مما يحتمل أن يسبب إصابة فادحة أو ضررا خطيرا، وكذلك نقل هذه المواد إلى دولة ما أو منها من دون إذن قانوني، وطلب الحصول على مواد نووية بالتهديد بالقوة أو باستعمالها، والتهديد باستعمال هذه المواد للتسبب في وفاة أي شخص أو إصابته إصابة خطيرة أو إلحاق أضرار جسيمة بالممتلكات أو بالبيئة أو بارتكاب جريمة من أجل إجبار شخص أو منظمة دولية أو دولة على القيام بفعل ما. وبسبب أوجه التشابه مع الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، ينبغي النظر إلى الصكين معا، لأغراض التنفيذ والتدريب على السواء.

التعديل لاتفاقية الحماية المادية للمواد النووية ليس نافذ المفعول. والجهة الوديدة للتعديل هي المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية

هل بعض الصكوك العالمية المعيّنة لمكافحة الإرهاب أكثر صلة من غيرها بالنسبة لبعض الدول؟

كثيرا ما تتساءل الدول كيف تكون بعض الاتفاقيات المعيّنة ذات صلة بظروفها الخاصة ولماذا ينبغي لها أن تعتمد عليها. فقد يتساءل على سبيل المثال بلد غير ساحلي كيف يمكن لأي كان على أراضيه أن ينتهك أحكام اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة ضد سلامة الملاحة البحرية. وكثيرا ما تُساق الحجة بأنه في حال عدم وجود ساحل بحري أو سفن مسجّلة أو منصّات مقابل الساحل، لا مجال هنالك لمعاقبة أي استيلاء غير مشروع على سفينة ما أو منصة ما. والرد الرسمي على هذه التساؤلات هو أنه إذا انضمت دولة ما إلى صك معين لمكافحة الإرهاب، عندئذ لا يمكنها قانونيا أن تتجاهل المتطلبات الرئيسية التي تقتضيها تلك الاتفاقية، بما في ذلك الالتزام بتجريم بعض التصرفات المعيّنة.

وهنالك أيضا أسباب أكثر جوهرية، لصالح التنفيذ الكامل للمعاهدات المتصلة بالبحرية مثلا بالنسبة لبلد غير ساحلي: فقد يرتكب رعاياه جرائم مرتبطة بالبحرية خارج البلد؛ وقد يكون مواطنوه بين الركاب المهددين بالخطر أو القتل في مثل هذه الجرائم؛ وقد توجه عملية الاستيلاء غير المشروع على سفينة ما أو التهديد بقتل الركاب أو إتلاف الممتلكات لإكراه بلد غير ساحلي على إطلاق سراح سجين ما أو على الامتناع عن القيام بفعل ما؛ أو قد يكون مرتكب الجريمة موجودا في أراضي البلد. ويمكن سوق حجج مماثلة لصالح الدول غير النووية التي تصبح أطرافا في صكوك ذات صلة بالمجال النووي.

أنشطة للتدريس



بالنظر إلى الأحكام ذات الصلة وحالة التصديق الراهنة بالنسبة إلى الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، حدد المتطلبات التي من شأنها تمكين كل منها من الدخول حيز النفاذ.

أسئلة للتقييم



أوضح لماذا يمكن للبلدان غير الساحلية أن تستفيد من الانضمام إلى الصكوك البحرية، ولماذا ينبغي للدول غير النووية أن تصبح أطرافا في المعاهدات التي تتناول المواد النووية والإرهاب النووي.

مراجع لمزيد من المطالعة



- Abeyratne, Ruwantissa. Suppression of the financing of terrorism. *Journal of Transportation Security*, vol. 4, No. 1 (March 2011), pp. 57-71.
- _____. The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation: an interpretative study. *Journal of Transportation Security*, vol. 4, No. 2 (June 2011), pp. 131-143.
- Blanco-Bazán, Agustín. Suppressing unlawful acts: IMO incursion in the field of criminal law. In *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, Tafsir Malik Ndiaye and Rüdiger Wolfrum, eds. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Gehr, Walter. The universal legal framework against nuclear terrorism. *OECD Nuclear Law Bulletin*, vol. 79, 2007.
- Goldie, L.F.E. Legal proceedings arising from the "Achille Lauro" incident in the United States of America. In *Maritime Terrorism and International Law*, Natalino Ronzitti, ed. Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1990, pp. 107-128.
- Johnson, Peri Lynne. Facilitating the entry into force and implementation of the amendment to the convention on the physical protection of nuclear material: observations, challenges and benefits. In *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin*, No. 94. Paris: Nuclear Energy Agency, 2014.
- Joyner, Christopher C. Countering nuclear terrorism: a conventional response. *European Journal of International Law*, vol. 18, No. 2 (2007), pp. 225-251.
- MacDonald, Scott D. The SUA 2005 Protocol: a critical reflection. *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 28, No. 3 (2013), pp. 485-516.
- Montjoie, Michel. Treaty implementation applied to conventions on nuclear safety. *OECD/NEA Nuclear Law Bulletin*, No. 96. Paris: Nuclear Energy Agency, 2015.
- Roach, Ashley J. Global conventions on maritime crimes involving piratical acts. *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 46, Nos. 1 and 2 (2013), pp. 91-115.
- Röben, Volker. The role of international conventions and general international law in the fight against international terrorism. In *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Christian Walter and others, eds. Berlin: Springer, 2004, pp. 789-822.
- Sambei, Arvinder, Anton Du Plessis, and Martin Polaine. The United Nations counter-terrorism instruments. In *Counter-Terrorism Law and Practice: An International Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 17-83.
- Trahan, Jennifer. Terrorism conventions: existing gaps and different approaches. *New England International and Comparative Law Annual*, vol. 8, 2002, p. 215.
- Verwey, Wil D. The International Hostages Convention and national liberation movements. *American Journal of International Law*, vol. 75, No. 1 (1981), pp. 69-92.
- Witten, Samuel M. The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings. *American Journal of International Law*, vol. 92, No. 4 (1998), pp. 774 ff.

وثائق مرجعية



- النصوص الكاملة للصكوك العالمية التسعة عشر لمكافحة الإرهاب

٢-٢-٢- بنية تنظيمية مشتركة يتبدى فيها نهج قائم على العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب

تجسّد الصكوك العالمية في أكثرها نهج بارز قائم على العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب. وهذا يعني أن نظم المحاكم الجنائية الوطنية والمؤسسات الوطنية لإنفاذ القانون هي المحركات المركزية في النظام القضائي الجنائي الأمني. ومن ثم فإنّ التنسيق بين سلطات إنفاذ القانون والادعاء العام والقضاء عامل رئيسي في هذا النهج.

ويسلط هذا القسم في النميطه الضوء على الجوانب التالية من الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب:

- نطاق التطبيق
- متطلبات التجريم
- الولاية القضائية ومبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة"
- آليات للتعاون الدولي (تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة)

٢-٢-٢-١- نطاق التطبيق

لقد وضعت الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب بصيغة تمكّن الدول الأطراف من الملاحقة القضائية للأفعال التي ترتكبها جهات غير تابعة للدول. وهذا يبدو منطقياً إذا علمنا أن الصكوك في حد ذاتها تقوم على أساس فكرة التعاون بين الدول.

غير أنّ هذا النهج يثير مسألة كيفية التعامل مع التصرفات التي يسلكها عملاء الدولة أو الأفراد الذين يتصرفون باسم دولة. ومع أنّ هذه الأفعال غير مستثناة من نطاق تطبيق الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب فإنها لا تشملها مباشرة في أيّ منها.

وإنّ جميع الصكوك التي اعتمدت بعد الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، تستذكر في ديباجتها، قرار الجمعية العامة ٦٠/٤٩ لعام ١٩٩٤ بشأن التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، والذي أعادت فيه الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تأكيدها الإدانة القاطعة لجميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته على اعتبار أنها أعمال إجرامية لا يمكن تسويقها، وإنما ارتكبت وأياً كان مرتكبوها. ويعني ذلك، من حيث المبدأ على الأقل، أنه لغرض تطبيق المعاهدات، لا شأن في الواقع لوضع الجاني المزعوم في إطار الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

ومن جهة ثانية، تُرسي صكوك مكافحة الإرهاب المبدأ القائل بأنه ليس هنالك ما يمس الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي. ولذلك من المهم أن يتحدد في الفروع الأخرى من القانون الدولي ما إذا كانت تحتوي على أحكام تنص على استثناءات من الملاحقة الجنائية لبعض من فئات مرتكبي الجرائم.

ومن الناحية العملية، فإنّ هذا يتطلب إنعام النظر في الاستثناءات المحددة المنصوص عليها في المعاهدات ذاتها وكذلك في تفاعلها مع القانون الدولي بشأن الحصانات الدبلوماسية وحصانات الدول. وينتج عن ذلك هذا الإطار القانوني المعقّد المتجذّر في كلّ من القانون الدولي العرفي وقانون المعاهدات (انظر دراسة الحالة في هذا القسم).

وإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب يوجب وجود بعض العناصر عبر الوطنية في الجرائم المقررة. ويعتمد كل صك إلى صوغ تفصيلي لهذا الاشتراط بأسلوب مختلف. فالمادة ١٣ من الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن مثلاً تعبّر عن هذا الاشتراط كما يلي: "لا تنطبق هذه الاتفاقية إذا ارتكب الجرم داخل دولة واحدة وكان المدعى ارتكابه الجرم والضحايا من رعايا تلك الدولة، وإذا عثر على المدعى ارتكابه الجرم في إقليم تلك الدولة".

وتحتوي المادة ٤ من اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية اشتراطاً مماثلاً له صلة بمجال الملاحة البحرية: "تنطبق هذه الاتفاقية إذا كانت السفينة تبحر أو مخطط لها أن تبحر في مياه أو من خلالها أو منها، تقع ما بعد التخوم الخارجية للمياه الإقليمية لدولة بمفردها، أو التخوم الجانبية لمياهها الإقليمية مع دول مجاورة. وفي الحالات التي لا تنطبق فيها الاتفاقية عملاً بالفقرة ١، فإنها تنطبق مع ذلك عندما يكون مرتكب الجريمة أو المدعى أنه ارتكبها في إقليم دولة طرف خلاف الدولة المشار إليها في الفقرة ١".

ويبدو أن الاشتراط بأن يكون الجرم ذا طابع عابر للحدود الوطنية هو نتيجة مباشرة للهدف المتوخى من صكوك مكافحة الإرهاب: وهو تيسير التعاون الدولي لأغراض كفالة النجاح في الملاحقات القضائية. وأما إذا كان ارتكاب عمل إرهابي دون أي تبعات دولية، فإن آليات التعاون الدولي المتوخاة في صكوك مكافحة الإرهاب لن يكون ثمة ضرورة لاستهلال العمل بها.

ومن منظور آخر، فإن نطاق تطبيق أي صك عالمي لمكافحة الإرهاب محدود جداً عندما يقع التصرف الإجرامي الموصوف فيها في سياق نزاع مسلح، سواء أكان دولياً أم كان وطنياً. وبموجب الفقرة ٢ من المادة ١٩ في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، مثلاً، "لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الإنساني الدولي". وفي حالة النزاع المسلح، ومن حيث المبدأ، تكون الغلبة لقواعد القانون الإنساني الدولي ذات الصلة على أساس "قاعدة التخصيص".

تُبحث في النميطه ١ مسألة مكافحة الإرهاب والصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في سياق القانون الإنساني الدولي.



وأخيراً فإن الحصانة التي يتمتع بها العسكريون عموماً من شمولهم في الولاية القضائية للمحاكم المدنية تفسّر الحكم التالي الوارد في الفقرة ٢ من المادة ١٩ في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل: "كما لا تسري هذه الاتفاقية على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية بقدر ما تنظم بقواعد أخرى من القانون الدولي".

وباتباع المنطق ذاته، فإن اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية تستثني السفن الحربية من نطاق تطبيقها. وعلى غرار ذلك، تستثني اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني الطائرات المستخدمة في الخدمات العسكرية.

دراسة حالة



تستكشف دراسة الحالة هذه التفاعل المعقد بين نطاق تطبيق الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب والقواعد التي تحكم الحصانات الدبلوماسية وحصانات الدول. لنفترض أن السيد سين، من رعايا الدولة ألف، يطلق متفجرة في مكان عام في الدولة باء. وقد أنشأت الدولة باء ولاية قضائية لملاحقة الجرائم التي ترتكب في أراضيها (فهي طرف في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل). ولننظر في مدى إمكانية تأثير الوضع القانوني للسيد سين في قدرة المحاكم في الدولة باء على ممارسة ولايتها القضائية.

(أ) لنفترض أن السيد سين ليس عميل دولة وأنه تصرف بصفته الشخصية:

هذه هي الفرضية التقليدية التي من أجلها وضعت أصلاً الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل وغيرها من الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. ولا مجال للشك في أن محاكم الدولة باء سوف تتمكن من ممارسة ولايتها الجنائية على السيد سين.

(ب) لنفترض أن السيد سين عميل للدولة ألف وأنه تصرف بصفته مسؤولاً رسمياً:

في هذا السيناريو، مرتكب الجرم هو رسمياً مسؤول رسمي وقد تصرف بموجب تعليمات من حكومته. من حيث المبدأ، يعزى الجرم إلى الدولة ألف بصفته كياناً، ويترتب على ذلك أن "الحصانات الوظيفية" تصبح قابلة للتطبيق. ومن ثم تمنع محاكم الدولة باء عادةً من ممارسة ولايتها القضائية على السيد سين، ما لم تنزع سلطات الدولة ألف هذه الحصانة.

وبما أن الجرم معزى إلى الدولة ألف، فإن هذا النوع من الحصانة يشكل استثناء من القانون الجنائي الموضوعي في البلد الذي ارتكب فيه الجرم وليس مجرد منع مؤقت للملاحقة القضائية. ونتيجة لذلك فإن الحصانة لا تنتهي عندما يتوقف اعتبار السيد سين عميل دولة.

والسيناريو المذكور أعلاه لا ينال من إمكانية الدولة باء من اتخاذ الخطوات القانونية والدبلوماسية المناسبة للتمسك بمسؤولية الدولة ألف على المستوى الدولي.

(ج) لنفترض أن السيد سين ليس رسمياً عميل دولة، ولكنه تصرف باسم الدولة ألف:

على الرغم من أن السيد سين ليس موظفاً رسمياً في الدولة ألف، فإذا تقرر أن الجرم الذي ارتكبه يمكن أن يعزى إلى الدولة ألف، عندئذ يكون مشمولاً بنفس "الحصانات الوظيفية" التي سبق ذكرها في البند (ب) أعلاه، على أساس أن الجرم قيد النظر يعزى إلى الدولة وقد نفذته بصفته مسؤول دولة. وهذه هي الحالة حتماً فيما لو تصرف السيد سين بموجب تعليمات صريحة من حكومته. ولكن الحالات، على صعيد الواقع، شائعة وفيها قدر من المجالات الرمادية. ماذا سيحدث مثلاً لو أن السيد سين تصرف بموجب موافقة ضمنية من جانب الدولة ألف؟ هنالك سلسلة من الأحكام ذات الحجية صدرت عن محكمة العدل الدولية توفر مبادئ توجيهية بصدد هذه المجالات الرمادية. ففي قضية طهران⁽¹⁾ عام ١٩٧٩، تقرر أن قبول الحدث قيد النظر من جانب الحكومة، حتى ولو كان بعد وقوعه، يكون كافياً لكي تعزى إليها الأفعال التي ارتكبتها بعض الأفراد.

(د) لنفترض أن السيد سين مسؤول في الدولة ألف، لكنه تصرف بصفته الشخصية:

من حيث المبدأ، لا يمكن أن تعزى أفعال السيد سين إلى الدولة ألف. ولا تدخل في هذا السيناريو أي حصانات وظيفية. ونتيجة لذلك، ليس هنالك ما يمنع ملاحقة السيد سين قضائياً بحجة أنه رسمياً مسؤول دولة.

بيد أن أعضاء السلك الدبلوماسي تحميهم أيضا "الحصانات الشخصية"، التي تشمل الأفعال التي يمارسونها في حياتهم الشخصية. ويكمن تسويق هذه الحصانات في الحاجة إلى حماية الموظفين الأجانب من أي تدخل في حياتهم الشخصية من شأنه أن يعيق أداءهم لوظائفهم الرسمية. ومن المقبول عموماً أن يمتد هذا النوع من الحصانات ليشمل رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية أثناء المهام الرسمية في الخارج.

ومع أن الدولة بآ قد لا تكون قادرة على إخضاع السيد سين لإجراءات الملاحقة الجنائية، فإنها لا يزال بمقدورها أن تعلن أنه "شخص غير مرغوب فيه"، أي أنه غير مقبول لدى الدولة بآ ومن ثم يستدعى إلى الدولة ألف.

وخلافاً للحصانات الوظيفية، فإن الحصانات الشخصية يتوقف تأثيرها عندما يترك الشخص منصبه. وبهذا المفهوم، لا تعفي الحصانات الشخصية صاحبها من المسؤولية الجنائية، وإنما هي منع مؤقت للملاحقة القضائية. وفي هذا السيناريو، حالما يفقد السيد سين الصفة الدبلوماسية ويعود إلى الدولة بآ، يمكن تحريك الإجراءات الجنائية بحقه.

وثمة نقطة هامة أخيرة: إذا بلغت الجرائم المذكورة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب مستوى الجرائم الدولية (مثل الإبادة العرقية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية)، عندئذ ليس هنالك من حصانة من الولاية القضائية الجنائية.

^٥ موظفو الولايات المتحدة الدبلوماسيون والقنصليون في طهران، الحكم، تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٨٠، الصفحة ٣.

أنشطة للتمرين



- هل تشكل القيود الراهنة على نطاق تطبيق صكوك مكافحة الإرهاب عقبة جديّة دون قيام الدول على نحو فعال بالملاحقة القضائية لمرتكبي الأعمال الإرهابية؟ ناقش ذلك.

أسئلة للتقييم



- حدّد القيود المفروضة على نطاق تطبيق الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب فيما يتعلق: بمختلف فئات الأشخاص (مثلاً الدبلوماسيين الأجانب) وبأحوال السلم والصراع المسلح وبطبيعة الجرم (عبر الوطني أم المحلي).

مراجع لمزيد من المطالعة



- Gozzi, Marie-Hélène. A propos de la responsabilité des gouvernants l'arrêt Kadhafi: la négation du droit pénal international. In *Livre Noir: Recueil des contributions préparatoires au colloque terrorisme et responsabilité pénale internationale*. Paris: SOS Attentats, 2002.
- Halberstam, Malvina. The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed. *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2008), pp. 573-584.
- Lehto, Marja. Terrorist crimes within the framework of international criminal law. In *Indirect Responsibility for Terrorist Acts: Redefinition of the Concept of Terrorism Beyond Violent Acts*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 49-97.

- Roberts, Adam. Counter-terrorism, armed force and the laws of war. *Global Politics and Strategy*, vol. 44, No. 1 (2002), pp. 7-32.
- Schmitt, Michael N. Responding to transnational terrorism under the jus ad bellum: a normative framework. In *Essays on Law and War at the Fault Lines*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2011, pp. 49-86.
- Stewart, David P. The immunity of state officials under the UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 44, No. 4 (October 2011), pp. 1047-1071.
- Trapp, Kimberley N. *State Responsibility for International Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

وثائق مرجعية



- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٦٠/٤٩ المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي
- اتفاقية جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والبروتوكول الإضافيان لعام ١٩٧٧ الملحقان باتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ (القانون الإنساني الدولي)
- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية
- اتفاقية للعلاقات القنصلية
- اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية

٢-٢-٢-٢ متطلبات التجريم

ثمة مكوّن رئيسي في معظم الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب وهو التزام الدول الأطراف بإدخال جرائم جنائية معيّنة في تشريعاتها الوطنية. وتحتوي أحكام التجريم الواردة في الصكوك على عدد من السمات المشتركة، التي يمكن تلخيصها كما يلي:

- يُحدّد كل تصرف إجرامي بحسب عناصره الموضوعية والمادية (مثال ذلك التسبّب بالتدمير ووضع المتفجرات والاستيلاء على الطائرات أو السفن، وغير ذلك). وفي بعض الحالات، ثمة عنصر مكوّن آخر من عناصر الجريمة وهو التسبب في الخطر، بصرف النظر عما إذا كان تسبب ذلك الخطر متعمداً أم لا. وعلى سبيل المثال، لا تشمل اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني جميع أعمال العنف المرتكبة على متن طائرة ما، وإنما تتصل بتلك الأفعال التي يحتمل أن تعرض السلامة للخطر.
- العنصر الذاتي والمتعمد المندرج ضمن أحكام التجريم يشترط أن يكون الجرم مرتكباً "عمداً أو عن قصد". وغالباً ما يكون هذا القصد "العام" مصحوباً بقصد "خاص" (وهو مثلاً القصد الإضافي من جانب المرتكب "بالتسبب في وفاة أو في إصابات بدنية خطيرة").
- متطلبات التجريم تسع لتشمل جرائم المحاولة (الشروع) والتواطؤ (الإعانة والتحريض).
- تحتوي الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل والصكوك اللاحقة على متطلبات تجريم إضافية تتناول الإسهام في ارتكاب الجرائم من جانب جماعة من الأشخاص تعمل لتحقيق غرض مشترك.
- لا تحدد أي اتفاقية طبيعة ومقدار العقوبات التي تُفرض، لأنها تقتصر على اشتراط إقرار جزاءات مناسبة تأخذ في الحسبان الطابع الخطير للجرائم.

قصد إرهابي "خاص"؟

إنَّ كلمتي "إرهاب" و"إرهابي" لا تظهران في أيٍّ من أحكام التجريم. وإنما يشترط بشأن بضع جرائم (تلك الموصوفة في الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، وبروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة في الجرف القاري، وبروتوكول قمع أعمال العنف غير المشروعة الموجهة ضد المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، والذي يكمل اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني) وجود قصد إضافي يرمي إلى تخويف مجموعة من السكان أو إلى إجبار حكومة ما على أن تقوم بأفعال معيَّنة أو تمتنع عن القيام بها.

وفيما يخص مقررّي السياسات العامة وصائغي التشريعات المعنيين بتنفيذ الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، هناك عدد من المسائل التي ينبغي أخذها في الاعتبار ولا سيما:

- ليس هنالك من صك عالمي يعرف "الأفعال الإرهابية" لأغراض التجريم، بل حتى قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) لا يحتوي على مثل هذا التعريف. وتبعاً لذلك، يعود الأمر إلى كل دولة لكي تقرر ما إذا كانت ترغب في تجريم الأفعال الإرهابية بصفتها هذه وكيف تفعل ذلك، وفقاً لما قد يكون لديها من التزامات دولية وإقليمية أخرى ذات صلة. وهذا دون المساس بالتزام كل دولة بتجريم أنواع التصرفات المذكورة تحديداً في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب التي هي طرف فيها.
- إذا قررت دولة ما أن تجرم الأعمال الإرهابية، فينبغي لها أن توجه عناية خاصة إلى الحرص على أن تكون الصيغة اللغوية المستخدمة في تشريعاتها على قدر كاف من الدقة وعدم الغموض لكي تلائم متطلبات صياغة القانون الجنائي، بما في ذلك اعتبارات حقوق الإنسان.
- بالنسبة إلى الدول التي تقرر تجريم الأعمال الإرهابية، توفر الأحكام التشريعية النموذجية التي وضعها مكتب المخدرات والجريمة مبادئ توجيهية لأغراض الصياغة وتقترح خيارات شتى تجسّد عبارات الوصف التي توجد في مختلف نصوص الأمم المتحدة والصكوك القانونية الإقليمية.

وإضافةً إلى ذلك، فإنَّ بعض الصكوك، ومنها مثلاً الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، وبروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (وكذلك أحدثت الاتفاقيات ذات الصلة بالملاحة البحرية) تقتضي من الدول الأطراف أن تحدد مسؤولية الكيانات القانونية (الهيئات الاعتبارية) الواقعة في أراضيها أو المنظمة بموجب قوانينها، إذا قام شخص مسؤول عن إدارة أو تسيير واحد من هذه الكيانات، بصفته هذه، بارتكاب جريمة منصوص عليها في الصكين المشار إليهما أعلاه. ولا تخل هذه المسؤولية بمسؤولية الأفراد الذين ارتكبوا الجرائم.

وكذلك تستطيع الدول، بموجب الصكين المشار إليهما أعلاه، أن تختار ما إذا كان ينبغي أن تعتبر مسؤولية الكيانات القانونية مسؤولية جنائية أم مدنية أم إدارية. وفي غياب تشريعات وطنية بشأن مسؤولية الكيانات القانونية، وإذا أرادت الدولة أن تكون هذه المسؤولية جنائية، ينبغي سن حكم خاص بهذه المسؤولية. وعلاوة على ذلك، قد يتطلب النص على توقيع جزاءات مدنية أو إدارية تعديل قوانين أخرى، وخصوصاً قوانين الشركات أو المصارف.

دراسة حالة^(١)



"فاعل خير مشكوك في أمره"

معلومات تمهيدية

لنفترض أن أوزبكستان دولة طرف في جميع الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، وأنها أدخلت على النحو الواجب جميع التزاماتها الدولية ضمن قوانينها الجنائية الداخلية.

١- يحدث هجوم بقليلة في سوبرماركت في أزرقيستان يذهب ضحيته الكثير من الناس. وتكشف التحريات أن المال الذي أنفق لشراء المتفجرات قد سُحب من حساب مصرفي باسم مؤسسة الرخاء، وهي منظمة غير حكومية تهتم رسمياً بمشاريع التخفيف من وطأة الفقر، ولكن ماضيها موضع شك. وقد أرسل السيد كريم، وهو محسن ثري، حوالة برقية إلى ذلك الحساب المصرفي. ويقر بأنه أذن بتحويل الهبة إلى مؤسسة الرخاء، ولكنه يدعي أن غايته كانت أن يصل المال إلى الفقراء، تماشياً مع أهداف المؤسسة المعلنة رسمياً. كما يدعي، في حال غياب أي نوايا إجرامية، أنه ينبغي تبرئة ذمته من تهمة تمويل الإرهاب.

هل حجة السيد كريم مقبولة؟ وإذا لم تكن كذلك، فلماذا؟

٢- تكتشف الشرطة كوخاً في ريف أزرقيستان يحتوي على متفجرات. وهناك دليل على وجود صلة بين هذه المتفجرات والسيد كريم ومؤسسة الرخاء. وكانت المتفجرات، على ما يبدو، مهيأة للقيام بهجوم بالمتفجرات متزامن مع الهجوم على السوبرماركت، ولكنها لم تستعمل في نهاية الأمر. ويقول محامي الدفاع عن السيد كريم أن المتفجرات بما أنها لم تستخدم ولم يصب أحد بأذى، فإنه ينبغي ألا تُوجّه أي تهمة إلى موكله بجرم تمويل الإرهاب.

هل حجة المحامي مقبولة؟ وإذا لم تكن كذلك، فلماذا؟

^(٦) للاطلاع على الإجابات عن دراسة الحالة هذه، انظر المرفق المرفق الثالث.

أدوات



تيسيراً لمهمة هيئات التنفيذ الوطنية، يتناول بإسهاب دليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها (متاح في الموقع الشبكي www.unodc.org)، الذي أعده فرع منع الإرهاب لدى مكتب المخدرات والجريمة، مسألة تجريم الأفعال الجرمية على أساس المعاهدات في مجال مكافحة الإرهاب. انظر، على وجه الخصوص، الجزء الأول بشأن الأعمال التي لها صفة الجريمة، والجزء الثاني بشأن التدابير الرامية إلى كفالة التجريم الفعال. كما إنَّ منهج التدريب القانوني على مكافحة الإرهاب الذي أعده فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة - النمطية ٤ تحديداً: حقوق الإنسان وتدابير العدالة الجنائية، والنمطية ٥: جرائم الإرهاب ذات الصلة بالنقل (الطيران المدني والنقل البحري) - تقدم كلها أيضاً أدوات المساعدة من أجل إدماج وتنفيذ الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. والنمطتان كلتاهما متاحان في الموقع الشبكي لمكتب المخدرات والجريمة.

ومن أجل مساعدة الدول الأعضاء في تعزيز حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، فإنَّ فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب/الفريق العامل المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب، أصدرت اثنتين من الأدلة المرجعية لحقوق الإنسان عن توقيف الأشخاص وتفتيشهم، وعن حماية البنى التحتية الأمنية وصدر الطبعات المحدثة في عام ٢٠١٤. وتستهدف هذه الأدلة تقديم المساعدة بشأن الكيفية التي يمكن بها للدول الأعضاء أن تعتمد تدابير تمثل لحقوق الإنسان في عدد من مجالات مكافحة الإرهاب. والأدلة تحدّد أيضاً قضايا حقوق الإنسان الهامة جدّاً التي أثّرت في هذه المجالات، وتسلط الضوء على مبادئ ومعايير حقوق الإنسان ذات الصلة التي يجب احترامها.

وعلى غرار ذلك، أعدت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان صحيفة وقائع بشأن حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب (متاحة في الموقع الشبكي: www.ohchr.org). ومع أن صحيفة الوقائع هذه مصممة إجمالاً لتكون أداة عملية للممارسين المعنيين بتدابير مكافحة الإرهاب بصفة عامة، فإنها تحتوي على مبادئ توجيهية بشأن كيفية تعريف أعمال الإرهاب على أساس الامتثال لحقوق الإنسان (انظر الفصل الثالث، القسم (زاي)، بشأن مبدأ الشرعية وتعريف الإرهاب).

وتقترح الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب التي وضعها فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة صيغة لغوية تتناول متطلبات التجريم في جميع الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. انظر، على وجه الخصوص، الفصل ٢ الذي يبحث في مختلف الجرائم ويصنفها إلى ثلاث فئات:

- الجرائم المتصلة بالمعاهدات الدولية
- الأعمال الإرهابية والجرائم الداعمة لها
- المحاولة (الشروع) والتواطؤ

ويتناول القسم ٤ في الفصل ٢ الصيغة اللغوية النموذجية بشأن مسؤولية الكيانات القانونية.

وتأخذ مجموعة مواد التنفيذ من أجل الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب التي وضعتها أمانة الكومنولث (متاحة في الموقع الشبكي: www.thecommonwealth.org) نهجاً مختلفاً. فخلافاً للأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب التي وضعها مكتب المخدرات والجريمة، والتي تجمع كل الجرائم المذكورة في صكوك مكافحة الإرهاب في فصل واحد، فإن مجموعة مواد التنفيذ تقدم صيغة لغوية نموذجية بتجميع المتطلبات معاً في إطار كل صك. ولعل هذا النهج أنسب في تلبية متطلبات صياغة التشريعات في البلدان التي تتبع نظام القانون العام (الانغلو سكسوني).

ومع أن الأدوات التي أعدها كل من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وأمانة الكومنولث تشمل كامل طيف الجرائم المعرّفة في المعاهدات، فإن الوكالات الدولية المتخصصة تركز على متطلبات تجريم معينة: فالتشريع النموذجي بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب (متاح في الموقع الشبكي: www.unodc.org/tldb/pdf/Model_law_terr_fin_civil_law.doc)، الذي شارك في وضعه مكتب المخدرات والجريمة وصندوق النقد الدولي في عام ٢٠٠٥، يتناول متطلبات الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب من زاوية التزامات الدول فيما يتعلق بمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وعلى غرار مماثل، يحتوي منشور قمع تمويل الإرهاب: دليل لصياغة التشريعات (أ) على قانونين نموذجيين في تذييله، أحدهما للبلدان التي تستخدم القانون المدني والآخر للبلدان التي تستخدم القانون العام (الانغلو سكسوني).

كذلك فقد وضعت منظمة حظر الأسلحة الكيميائية أحكاماً نموذجية (متاحة في الموقع الشبكي: www.opcw.org)، ومع أنها لا تركز على مكافحة الإرهاب فهي تقترح صيغة لغوية يمكن استخدامها لتجريم الأنشطة المحظورة بموجب اتفاقية حظر الأسلحة الكيميائية. وهي وثيقة مفيدة لصائغي التشريعات الذين يودون تناول مسألة مكافحة الإرهاب من منظور الالتزامات المتصلة بأسلحة الدمار الشامل.

يتوفر المزيد من التفاصيل والمواد التدريبية والنماذج فيما يتعلق بالإرهاب الكيميائي وأسلحة الدمار الشامل عموماً في النميطه ٦.



ويمكن الاطلاع على مقتطفات من التشريعات الوطنية التي تنفذ المتطلبات الموضوعية الواردة في مختلف صكوك مكافحة الإرهاب في قسم القانون الجنائي الموضوعي في الموارد القانونية الوطنية في مجال الموارد القانونية الإلكترونية التي أعدها مكتب المخدرات والجريمة.

والنصوص الكاملة للقوانين التشريعية الجنائية، وهي متاحة أيضاً في قاعدة البيانات، تمكن صائغي التشريعات من معرفة كيف اختارت البلدان التي تنتمي إلى تقاليد قانونية مختلفة إدراج الجرائم المتصلة بالإرهاب ضمن الهيكل الإجمالي لقوانين العقوبات لديها.

^٥ صندوق النقد الدولي، دليل قمع تمويل الإرهاب: دليل لصياغة التشريعات (واشنطن، ٢٠٠٣).

أنشطة للتمرين



- حلل القوانين والمدونات الجنائية والجزائية الداخلية في بلدك. حدّد تلك الأحكام التي تنفذ، في رأيك، متطلبات التجريم التي تنص عليها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب التي بلدك طرف فيها. هل بلدك طرف في أي اتفاقية ولكنه لم يدمج بعد الجرائم المنصوص عليها في كل اتفاقية؟ هل حدّد من قبل جرائم ينص عليها أي صك لم يصدق عليه بعد؟
- هل يجرم بلدك الأعمال الإرهابية؟ قارن بنية جريمة الإرهاب (العناصر المادية وعناصر القصد) مع التصرف السلوكي لموصوف في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل. أيهما أوسع نطاقاً، ولماذا؟
- مع مراعاة التقاليد القانونية في بلدك والحاجة إلى الوضوح في صياغة التشريعات، كيف وأين تقترح، في القوانين التشريعية/مدونات القوانين الجنائية، تجريم الأفعال الجرمية المنصوص عليها في صكوك مكافحة الإرهاب التي صدّق عليها بلدك، ولكن لم ينفذها بعد؟
- مع أنّ الصكوك الخاصة بمكافحة الإرهاب تذكر بالتفصيل عناصر مختلف أنواع التصرفات الواجب تجريمها، فهي لا تقرر العقوبات الممكن تطبيقها. لماذا في رأيك؟ وما هي مزايا وعيوب هذا النهج؟
- ما هي القيم المضافة، إن وجدت، في تحميل الكيانات القانونية (الاعتبارية) المسؤولية عندما يكون من الممكن أصلاً تحميل الأفراد الذين يتصرفون نيابة عنها هذه المسؤولية الجنائية؟
- لا تحدد الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب العقوبات الممكن تطبيقها على الكيانات القانونية. ما هي أنواع العقوبات التي يمكن تطبيقها؟ راجع التشريعات الداخلية في بلدك، إذا ارتأيت ذلك.

أسئلة للتقييم



- هل تحتوي الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب التسعة عشر على تعريف ما هو العمل الإرهابي وعلى اشتراط تجريمه؟ ناقش ذلك.
- كيف تتناول الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب مسألة العقوبات؟
- هل النية من جانب المرتكب في تخويف مجموعة من السكان أو إجبار حكومة ما على القيام أو الامتناع عن القيام بأعمال معينة عنصر أساسي في التصرفات التي تنص عليها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- ما هو دور الدوافع (الإيديولوجية والدينية والسياسية وغيرها) في بنية الجرائم التي تنص عليها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- هل يشترط على الدول الأطراف في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تحميل الأشخاص القانونيين (الهيئات الاعتبارية) الموجودين في أراضيها المسؤولية الجنائية عن ارتكاب الجرائم التي تنص عليها المعاهدات؟ هل يُرتأى الأخذ بأشكال أخرى من المسؤولية؟
- كيف ترتبط جريمة تمويل الإرهاب بالجرائم التي تنص عليها صكوك مكافحة الإرهاب؟
- لماذا من الضروري، من زاوية التعاون الدولي، الحرص على تضمين الجرائم الموصوفة في الصكوك في القوانين الجنائية الداخلية؟
- إلى أي مدى يؤخذ الإرهاب البيئي في الاعتبار ضمن التصرفات السلوكية الموصوفة في الصكوك العالمية؟
- حلل أحكام التجريم في المعاهدات، وحدّد إلى أي مدى تتطلب من الدول تجريم أعمال التهديد.
- كيف تتناول الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب المتواطئين والمساعدين والمعرضين، إلى جانب محاولات ارتكاب الجرائم؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Cassese, Antonio. *Terrorism as an international crime*. In *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi, ed. Oxford: Hart Publishing, 2004, pp. 213-226.
- De Jonge, Alice. Transnational corporations and international law: bringing TNCs out of the accountability vacuum, *Critical Perspectives on International Business*, vol. 7, No. 1 (2011), pp. 66-89.
- Gobert, James and Ana-Maria Pascal, eds. *European Developments in Corporate Criminal Liability*. Oxon, United Kingdom: Routledge, 2011.
- Grozdanova, Romyana. "Terrorism": too elusive a term for an international legal definition? *Netherlands International Law Review*, vol. 61, No. 3 (December 2014), pp. 305-334.
- Hodgson, Jacqueline S. and Victor Tadros. The impossibility of defining terrorism. *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, vol. 16, No. 3 (2013), pp. 494-526.
- Pieth, Mark. Criminalizing the financing of terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1074-1086.
- Saul, Ben. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

٢-٢-٣- إرساء أسس الولاية القضائية

لن يكفي أن تعتمد الدول الأطراف في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب إلى تجريم التصرفات السلوكية الموصوفة فيها. إذ لا بدّ من وضع أحكام تكفل أن تكون المحاكم الداخلية مؤهلة بفعالية لمقاضاة المرتكبين. وأحد الأهداف الرئيسية المنشودة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب هو اجتناب وضع يتمكّن فيه مرتكبو الأعمال الإرهابية، أو مَنْ يخططون لها أو يدعمونها، من الإفلات من العدالة لأنّ البلدان التي يوجدون فيها شخصياً تستنكف عن إرساء ولايتها القضائية

ثلاثة أنواع من الولايات القضائية تستطيع الدول أن تمارسها

الولاية القضائية هي سلطة كل دولة من الدول في سن وإنفاذ قوانينها الداخلية. وتمارس هذه السلطة في ثلاثة أشكال، تقابل سلطات الحكومة الثلاث.

- الولاية التشريعية (أو الأمرة) تشير إلى القدرة الاختصاصية على تقرير نطاق القانون الداخلي.

- الولاية القضائية تشير إلى قدرة المحاكم على تطبيق القوانين الداخلية.
- الولاية الإنفاذية تشير إلى قدرة الدول على إنفاذ قوانينها. وخلافاً للولايتين الأخريين، لا يمكن عادة أن تتجاوز هذه الولاية الحدود الإقليمية.
- وتشير الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب إلى الولاية القضائية.

وعندما ترتكب جريمة تشملها الصكوك في أراضي دولة ما، من الواضح عادة أن واجب المقاضاة يقع على عاتق تلك الدولة. ويقوم هذا النوع من الولاية القضائية على أساس مبدأ الإقليمية: فالدول لا تتسامح عادةً باستخدام أراضيها لأغراض إجرامية، أو لأغراض إرهابية. ومن ثم، عندما تتطلب الصكوك من الدول أن تفرض سلطتها الاختصاصية على الجرائم التي ترتكب على أراضيها، فإن هذا المطلب يتفق مع ما تقوم به جميع الدول من قبل من حيث الممارسة العملية.

ومن المنتظر، كامتداد لمبدأ الإقليمية، أن تكون الدول قادرة على إرساء ولايتها القضائية على الجرائم التي ترتكب على متن السفن والطائرات المسجلة لديها.

وتذهب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب إلى أبعد من مبدأ الإقليمية فتقتضي من الدول أن تكون قادرة على ملاحقة جرائم معينة ترتكب خارج أراضيها، ولكن من قبل رعاياها، بصرف النظر عن مكان ارتكابها. ويقوم هذا النوع من الولاية القضائية على مبدأ الرعية الموجبة.

وثمة أسس إضافية لولاية تتجاوز الحدود الإقليمية مذكورة في صكوك معينة فقط. مثال ذلك أن الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن تكلف الدول الأطراف بإنشاء ولاية قضائية تشمل التصرفات السلوكية الموصوفة فيها عندما ترتكب هذه التصرفات بغية إجبار حكوماتها على القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به.

وعلاوة على ذلك، فإن الصكوك العالمية تعتمد شكلاً بديلاً يشبه مبدأ العالمية، غالباً ما يشار إليه بالولاية شبه العالمية، يتجسد في مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة. وهو يعني، حيثما يطلب تسليم فرد موجود على أراضي دولة ما، أن على هذه الدولة إما أن تسلم الشخص المعني إلى الدولة الطالبة وإما أن تحاكمه في محاكمها الخاصة بها. وبحكم طبيعة مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة، الخاصة به بالذات، وبحكم ما يترتب عليه من تبعات، سيبحث هذا المبدأ بمزيد من التفصيل في القسم التالي.

إنشاء الولاية القضائية أم ممارستها؟

تشير الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب إلى الإلزام الواقع على الدول الأطراف بأن تنشئ ولايتها القضائية.

وينبغي التمييز بوضوح بين "إنشاء" الولاية القضائية و"ممارسة" الولاية القضائية فعلياً. إذ ينتظر من الدول الأطراف، بموجب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، أن تتأكد من أن نظمها القضائية قادرة على محاكمة جرائم معينة ترتكب في ظروف معينة (بناء على مكان ارتكاب الجريمة وجنسية مرتكبها، وغير ذلك)، سواء أدى ذلك أم لم يؤد إلى قيام الدولة فعلاً بمقاضاة أو محاكمة جنائية. وتتناول الحالة التقليدية، حيث لا يمكن في كثير من الأحيان ممارسة الولاية القضائية على نحو ملموس، الأعمال التي يرتكبها أعضاء السلك الدبلوماسي.

وفي إطار الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، تكون الأسس الموجبة للولاية القضائية المبينة أعلاه (أي الإقليمية والرعية الموجبة وشبه العالمية أو مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة) إجبارية. وهذا يعني أن الدول الأطراف ملزمة بتضمين هذه الأسس في قوانينها الوطنية. كما تضع الصكوك أيضا عددا من الأسس الطوعية، مثل "مبدأ الرعية السالبة"، حيث يكون لبعض الدول ولاية قضائية تشمل الجرائم المرتكبة في الخارج تجاه أحد رعاياها.

وإذ تسعى الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب إلى القضاء على الملاذات الآمنة للإرهابيين، وذلك بتوسيع مقدرة الدول الأطراف على ممارسة ولايتها القضائية استناداً إلى عدد من الأسس التي تتجاوز الحدود الإقليمية، فإنها قد تؤدي إلى عدد مفرط من الدول الأطراف التي تؤكد ولايتها القضائية للمقاضاة. وقد يؤدي هذا الوضع إلى التنازع الإيجابي للولايات القضائية. وإذا لا تتوخى المعاهدات أي آلية ملزمة صارمة لمعالجة هذا النوع من الأوضاع، فإن بعض المعاهدات، مثل الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، تشجع الدول الأطراف على تنسيق إجراءاتها لتقرير أي دولة سوف تمارس الولاية القضائية. ويرمي هذا النوع من الأحكام إلى توفير إطار عام للتعاون، يترك للدول الأطراف مجالاً واسعاً للمناورة.

أي محكمة وطنية ضمن كل دولة طرف يكون لها اختصاص في مقاضاة الأعمال الإرهابية؟

لا تتناول الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب مسألة تقرير المحكمة أو المحاكم ضمن دولة ما التي ينبغي أن يكون لها الاختصاص في مقاضاة الأعمال الإرهابية. وتترك هذه المسألة لكل دولة لتقريرها بمفردها. فقد ترغب بعض الدول مثلاً أن تركز محاكمة الجرائم المتصلة بالإرهاب، أو قد تتبع معايير عادية بشأن توزيع عبء القضايا الجنائية بين محاكمها. وتستند هذه القرارات كلياً إلى الاعتبارات الداخلية والسياسات والإجراءات الجنائية.

أدوات



يخصّص الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب^١ فصلاً برمته للأحكام التي تتناول الولاية القضائية والموجودة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

وعلى غرار ذلك، فإن دليل إدراج وتنفيذ تشريعات الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب الذي أعدّه فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة يقدم لمحة عامة عن مختلف أسس الولاية القضائية ويشفعها بأثلة توضيحية ملموسة مستمدة من التشريعات الوطنية.

وتوفر الأحكام النموذجية التشريعية لمكافحة الإرهاب التي وضعها مكتب المخدرات والجريمة اقتراحات صياغية بتعداد جميع أسس الولاية القضائية في المادة ٢٦ في الفصل ٣.

وتوفر الموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي التي أعدها مكتب المخدرات والجريمة مقتطفات من المدونات الجزائية وغيرها من القوانين التشريعية الجنائية لدى العديد من البلدان بشأن الولاية القضائية في زاوية الموارد القانونية الوطنية في الموقع على الشبكة العالمية.

^١ منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.V.9.

أنشطة للتمرين



- دوّن الأحكام بشأن الولاية القضائية في بلدك فيما يتعلق بالجرائم المتصلة بالإرهاب. هل يتبدى فيها كامل طيف الأسس الموضوعية في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟ هل تذهب في مداها إلى أبعد من متطلبات الصكوك؟
- هل لك أن تذكر قضايا أكدت فيها المحاكم في بلدك الولاية القضائية بشأن جرائم متصلة بالإرهاب أو جرائم خطيرة أخرى حدثت خارج بلدك؟ على أي أساس أو أسس جرت ممارسة الولاية القضائية في نهاية المطاف؟
- حدد المعايير الممكنة لحل تنازع إيجابي للولاية القضائية بين بلدين أو أكثر؟

أسئلة للتقييم



- تتطلب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب من الدول الأطراف أن تنشئ أسساً معينة للولاية القضائية. كيف يختلف هذا المفهوم عن مفهوم ممارسة الولاية القضائية؟
- ما هو الفرق بين الأسس الإجبارية والأسس الطوعية للولاية القضائية؟ قدّم أمثلة على ذلك.
- هل تتوخى الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أي نوع من الولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية؟ إذا كان الأمر كذلك، فماذا يعني؟
- ما هو التنازع الإيجابي للولاية القضائية؟ ما هي الإرشادات التي توفرها الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب في هذا الصدد؟
- هل تتطلب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أنواعاً محددة من المحاكم الداخلية المختصة لكي يعهد إليها بمحاكمة الإرهابيين المشتبه بهم؟
- هل يُسمح لدولة طرف في اتفاقية لمكافحة الإرهاب أن تنشئ أسس ولاية قضائية لم تتوخاها تلك الاتفاقية؟
- ماذا تقول الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب بشأن التصرفات الإجرامية المرتكبة على متن السفن والطائرات؟ هل يمكن لدول أطراف أن تقاضي جرائم ترتكب على متن سفن ترفع علمها حتى لو كانت هذه السفن في المياه الإقليمية لدولة طرف أخرى؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Chehtman, Alejandro. Terrorism and the conceptual divide between international and transnational criminal law. In *Legal Responses to Transnational and International Crimes: Towards an Integrative Approach?* Harmen Van der Wilt and Edward Elgar (forthcoming).
- Kolb, Robert. The exercise of criminal jurisdiction over international terrorists. In *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi, ed. Oxford: Hart Publishing, 2004, pp. 227-282.
- Saiful, Karim. Prosecution of maritime terrorists: the role of national courts in ensuring accountability. Presentation at the Twenty-first Annual Conference of the Australian and New Zealand Society of International Law. Canberra: July 2013.

٢-٢-٤- مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة

إنَّ أهم قاعدة حاسمة في مجال التعاون الدولي، توجد في العديد من معاهدات العدالة الجنائية، بما في ذلك صكوك مكافحة الإرهاب، هي مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة"، الشائع أيضاً في الأدبيات الغربية بصيغته اللاتينية.

وكما جاء في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (صكوك أخرى تستخدم صيغة لغوية مماثلة أو مشابهة جداً)، فإنَّ أي دولة طرف لا تسلم شخصاً إلى دولة طرف طالبة:

"يتعين عليها، دون استثناء مهما كان وسواء ارتكبت الجريمة على أراضيها أم لا، أن ترفع القضية دون إبطاء لا داعي له إلى السلطات المختصة لديها لغرض المقاضاة، من خلال إجراءات تتخذ وفقاً لقوانين تلك الدولة. وتتخذ تلك السلطات قرارها على غرار ما تفعل في حالة أي جريمة أخرى ذات طابع خطير بموجب قانون تلك الدولة".

مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة في قرارات مجلس الأمن

يُفسَّر قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) عادة على أنه يتضمن مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة، من خلال الحكم الوارد في الفقرة ٢ (هـ) الذي يتطلب من الدول أن تكفل "تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة".

كما يعترف قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) بهذا المبدأ بشكل غير مباشر من خلال الحكم الوارد في الفقرة ٣ (د) الذي يطلب من الدول "الانضمام في أقرب وقت ممكن إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب".

وقرارات مجلس الأمن اللاحقة أكثر صراحة. وعلى وجه الخصوص، يحدد قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣) و١٥٦٦ (٢٠٠٤) أن الالتزام بتقديم الإرهابيين إلى العدالة يجب أن ينفذ "على أساس مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة". وإضافة إلى ذلك، يركّز قرار مجلس الأمن ٢٣٢٢ (٢٠١٦) على العدالة الجنائية فيما يتعلق بالإرهاب، فيحثُّ الدول على اتباع هذا المبدأ.

ومن الأسير استيعاب نطاق مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة بتحليله إلى مختلف أجزائه:

(أ) **قرار بعدم التسليم.** هذا شرط أساسي مسبق لتفعيل التزام الدولة الطرف بتقديم القضية للمقاضاة داخلياً؛

(ب) **التقديم للمحاكمة.** لا يعني الالتزام بالمحاكمة أنه يتعين أن يحال إلى المحكمة ادعاء يثبت، بعد التحقيق، أن لا أساس له من الصحة. فالقانون الدستوري والقواعد الموضوعية والإجرائية المعمول بها في البلد هي التي تحدّد إلى أي مدى يجب مواصلة المحاكمة؛

(ج) **دون استثناء مهما كان.** يمكن تفسير هذا الشرط بأساليب مختلفة. وأحد هذه التفسيرات هو أن هذه العبارة تلغي الاستثناء التقليدي للتعاون الدولي بحجة الأمن والطمأنينة (النظام العام). ففي إطار هذا الاستثناء، لا يطلب من دولة ما تقديم التعاون في مسألة من شأنها أن تهدد الهدوء في البلد بأن تتسبب في البلبلّة أو تنال من معنويات الناس. وفي سياق الإرهاب قد يعني ذلك رفض التعاون خشية أن تنتقم جماعة إرهابية من رعايا الدولة متلقية الطلب أو تهدد مصالحها الوطنية لو أنها أقرت التسليم. وكذلك، يبدو أن الصيغة اللغوية المستخدمة تعني ضمناً رفض استثناء الجريمة السياسية.

(د) اتخاذ القرار بالأسلوب نفسه كما في حالة أي جريمة أخرى ذات طابع خطير. بينما تسمح صكوك مكافحة الإرهاب للدول بممارسة الصلاحية التقديرية فيما إذا أرادت أن تحاكم أم لا، فإن هذه الصكوك توضح أن هذه الصلاحية التقديرية يجب أن تمارس بالأسلوب نفسه شأن أي جريمة أخرى ذات طابع خطير بموجب قوانين الدولة. وبعبارة أخرى، ينتظر من المدعين العامين الوطنيين معاملة تلك الجرائم بتطبيق المعايير نفسها التي يطبقونها عموماً على جرائم خطيرة أخرى. ومن الناحية العملية، من شأن ذلك أن يضيّق مجال التطبيق أمام المدعين العامين في قرارهم بالامتناع عن الملاحقة.

بما أن تطبيق مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بقرار سلطة الدولة بعدم تسليم مجرم يدعى أنه ارتكب جريمة ما، فإنه مشمول أيضاً في النمطة ٣ (التعاون الدولي).

التحديات المرتبطة بتنفيذ مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة

ينطوي التطبيق العملي لمبدأ إما التسليم وإما المحاكمة على عدد من التحديات. ففي معظم الحالات مثلاً، لا يكون في متناول الدولة التي تقرر المحاكمة بدلاً من التسليم، الأدلة الضرورية، لأن الجريمة ارتكبت خارج أراضيها. وهذا واحد من الأسباب التي قد تجعل من الصعب جداً. أن تتمكن دولة ما من الاستفادة تماماً من تنفيذ هذا المبدأ في غياب قنوات تعمل على ما يرام لتبادل المساعدة القانونية مع غيرها من الدول الأطراف. وقد تنشأ صعوبات سياسية في ظروف أخرى. فالدولة التي يرفض طلبها لتسليم مجرم ما لأسباب تتعلق بحقوق الإنسان قد لا تكون راغبة مثلاً في المساهمة (بإرسال الأدلة والشهود وغير ذلك) في إجراءات المحاكمة التي تجريها الدولة التي رفضت الطلب. وعلى الرغم من هذه العقبات وغيرها، فإن مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة هو حجر الزاوية في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، وهو ينطوي على آلية من أهم آليات المقاضاة من زاوية التعاون الدولي.

دراسة حالة



لنتظر في السيناريو التالي على أساس الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل. (يفترض أن جميع الدول المعنية أطراف في الاتفاقية.)

السيد سين يفجر عبوة ناسفة في مكان عام في الدولة ألف. وهو وضاحيا الانفجار من رعايا الدولة باء. وبعد التفجير يهرب السيد سين إلى الدولة جيم.

في هذا السيناريو، قد يقال إن الدولة جيم لا مصلحة لها على ما يبدو في محاكمة السيد سين، إذ لا الضحايا ولا مرتكب الجريمة من رعاياها. والسيد سين بكل بساطة موجود في أراضيها، وربما لا ينوي البقاء فيها.

وفي نهاية الأمر، ربما يجد السيد سين ملجأ في الدولة جيم، لمجرد أن الدولة جيم ليس لديها من حافز لملاحقته. وليس لدى الدول عادة القدرة على ملاحقة الجرائم التي تقع خارج أراضيها ما لم تؤثر الجريمة مباشرة على مصالحها. وإذا كان للدولتين ألف وباء ولاية قضائية على أساس مبادئ الإقليمية والرعية الموجبة (ومبدأ الرعية السالبة إذا استخدمه البلد)، فإنهما لا تستطيعان استقدام السيد سين من أجل محاكمته.

في مثل هذه السيناريوهات تماما ترمي الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب إلى سد الثغرات في القوانين الداخلية القائمة من خلال تطبيق مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة". وعلى افتراض أن الدولة ألف قد طلبت تسليم السيد سين، فإن الدولة جيم ستكون ملزمة إما بتسليمه أو بإحالة القضية إلى سلطاتها الخاصة بها لأغراض المحاكمة.

أدوات



يوفر كل من الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب،^(١) ودليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها^(٢) اللذان أعدهما مكتب المخدرات والجريمة (متاحان في الموقع الشبكي: www.unodc.org)، لمحة عامة عن مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة. ويستكشف موجز قضايا الإرهاب تداعيات مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة في سياق كل من قضية محمد حمادة وقضية لوكربي.

وقد تم تحليل الالتزام ذاته ضمن الإطار الأوسع لنظم العدالة الجنائية ودور المدعين العامين في دليل تدابير العدالة الجنائية للتصدي للإرهاب الذي أعده فرع منع الإرهاب لدى مكتب المخدرات والجريمة.

وتوفر الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الإرهاب التي وضعها أيضاً فرع منع الإرهاب التابع للمكتب مقترحات صياغة ذات صلة (مع تعليقات) بموجب المادة ٥٥، بشأن الالتزام بالتقديم للمحاكمة أو التسليم.

^(١) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.V.9.

^(٢) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.IV.2.

أنشطة للتمرين



- هل مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة مندرج في التشريعات الجنائية في بلدك؟ بأي شروط؟ وعلى أي جرائم ينطبق؟
- ما هي، في رأيك، الشروط الأساسية المسبقة المطلوب توفرها لكفالة استخدام مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة على نحو فعال؟
- مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة وارد في صكوك دولية مختلفة غير الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. هل لك أن تحدد بعض هذه الصكوك وتقرن أشكال الصياغة اللغوية والمصطلحات المستخدمة؟

أسئلة للتقييم



- ما هو الهدف الإجمالي فيما يخص العدالة الجنائية الذي يسعى إلى تحقيقه مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة، كما هو وارد في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- صف الخطوات الواجب أن تتخذها دولة طرف في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لو أنها رفضت أن تسلّم إلى دولة طرف أخرى شخصاً يدعى أنه مرتكب جريمة منصوص عليها في تلك الاتفاقية.

- هل مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة متوافق مع مبدأ الملاحقة القضائية التقديرية النافذ في العديد من البلدان؟ أوضح ذلك.
- ما هي أوجه الشبه وأوجه الخلاف بين مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة ومبدأ الولاية القضائية العالمية.
- قارن بين مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة المذكور في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب والمادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ما هي الفروق، إن وجدت؟

^(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

مراجع لمزيد من المطالعة



- Betti, Stefano. The duty to bring terrorists to justice and discretionary prosecution. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1104-1116.
- Kelly, Michael J. Cheating justice by cheating death: the doctrinal collision for prosecuting foreign terrorists—passage of *aut dedere aut judicare* into customary law and refusal to extradite based on the death penalty. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 20, No. 3 (2003), pp. 491-532.
- Mitchell, Claire. *Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law*. Geneva: Graduate Institute Publications, 2009.
- Plachta, Michael. The Lockerbie Case: the role of the Security Council in enforcing the principle *aut dedere aut judicare*. *European Journal of International Law*, vol. 12, No. 1 (2001), pp. 125-140.
- Syed, Sophie G. Sovereign immunity and *jus cogens*: is there a terrorism exception for conduct-based immunity? *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 49, No. 2 (2015), pp. 251-293.

وثائق مرجعية



- قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣)
- قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)
- قرار مجلس الأمن ٢٣٢٢ (٢٠١٦)

٢-٢-٥- آليات التعاون الدولي

مما له دلالة هامة بقدر كبير أن البعد عبر الوطني للإرهاب هو نتاج مباشر للطبيعة المترابطة بازدياد لاقتصاديات الدول. وإضافةً إلى ذلك، على مدى العقدين الزمنيين الماضيين، أخذت الشبكات الإرهابية العالمية تستغل تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة لكي توسّع على نحو شديد ميدان عملياتها الجغرافية أو لكي تنشر التشدد أو تجنّد أعضاء جددًا في كل أركان العالم. وفي ذلك السياق، أصبح التعاون بين الدول لمنع وقمع الأعمال الإرهابية يتسم بأهمية فائقة. ولم يعد تبادل المساعدة بين الدول على نحو عاجل وفعال مجرد خيار موصى به، وإنما اشتراط واجب إذا أرادت هذه الدول التصدي لتهديدات الإرهاب.

مجلس الأمن، والتعاون القضائي الدولي

إنَّ مجلس الأمن في مناسبات عديدة سلَّط الضوء على مدى أهمية قيام الدول الأعضاء بتعزيز آليات التعاون القضائي لمكافحة الإرهاب، بدءاً من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). غير أنَّ المجلس لم يقرَّ إلا في عام ٢٠١٦ تكريس صكك بأكمله تقريباً إلى هذه المسألة. وبالإضافة إلى تأكيد الدعوة إلى الدول الأعضاء إلى تعزيز قنوات التعاون التقليدي وأن تساعد كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة، فإن قرار مجلس الأمن ٢٣٢٢ (٢٠١٦) ينص على سلسلة من التدابير التي تشر صراحةً إليها القرارات السابقة، بما في ذلك، في جملة أمور ما يلي:

- النظر في إمكانية السماح، عن طريق القوانين والآليات المناسبة، بنقل الإجراءات الجنائية، حسب الاقتضاء، في القضايا المتصلة بالإرهاب؛
- تعزيز التعاون على منع الإرهابيين من الاستفادة من الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، وعلى إخضاع هؤلاء الإرهابيين ومن يعملون معهم من مرتكبي الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية للتحقيق، وعلى بناء القدرات اللازمة لملاحقتهم قضائياً؛
- تعيين هيئات مركزية أو هيئات أخرى ذات صلة في مجال العدالة الجنائية كي تُعنى بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين، وأن تضمن أن يكون لدى هذه الهيئات ما يكفي من الموارد والتدريب والسلطة القانونية، وخصوصاً بالنسبة للجرائم المتصلة بالإرهاب؛
- النظر في استعراض القوانين الوطنية وآليات المساعدة القانونية المتبادلة ذات الصلة بالإرهاب وعلى تحديثها حسب الاقتضاء من أجل تعزيز فعاليتها، وبخاصة في ضوء الزيادة الكبيرة في حجم الطلبات المتصلة بالبيانات الرقمية؛
- اتخاذ تدابير، حيثما اقتضى الأمر، لتحديث الممارسات المتبعة حالياً في تبادل المساعدة القانونية المتعلقة بأعمال الإرهاب، بما في ذلك النظر، حيثما اقتضى الأمر، في استخدام التحويل الإلكتروني للطلبات من أجل تسريع الإجراءات بين الهيئات المركزية، أو، حسب الاقتضاء، غيرها من هيئات العدالة الجنائية ذات الصلة، مع الاحترام الكامل للالتزامات التي تفرضها المعاهدات.

وتوفر الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب الأدوات والآليات القضائية الأساسية بحيث تتمكن السلطات الوطنية من إجراء التحريات عبر الحدود على نحو فعال ومن كفالة عدم توفر ملاذات آمنة لمن يدعى أنهم إرهابيون. ونظراً إلى البعد العالمي لتهديد الإرهاب، لم يعد كافياً مواجهته بمجرد اتفاقات التعاون الثنائية و/أو الإقليمية. ومن ثم تزود الصكوك العالمية الدول الأطراف بمجموعة من الأسس القانونية للتعاون غير المحدود جغرافياً.

ومن الجدير بالملاحظة أن الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تركز على التعاون الدولي من زاوية العدالة الجنائية، أي إنها ترمي إلى تسهيل القيام بالإجراءات الجنائية في القضايا التي تتضمن عناصر تتجاوز الحدود الوطنية. وهذا لا يشمل أشكال التعاون الأخرى المتصلة بمكافحة الإرهاب، مثل تبادل المعلومات من أجل الحفاظ على الأمن الوطني وتعقب مسارات وأنماط الإجرام وامتداد وطبيعة التنظيمات الإجرامية والإرهابية، وغير ذلك.

ومن بين مختلف أشكال التعاون الدولي في المسائل الجنائية فإن تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة هما محور التركيز الرئيسي في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

وتُبحث في النمطة ٣ الجوانب المعقدة لآليات التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، إلى جانب ما يترتب عليها من تداعيات قانونية وعملية. كما تحتوي هذه النمطة على تحليل متعمق للموضوع وعلى مواد تدريبية إضافية.



وضع إطار قانوني وطني بشأن تسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية

في مجال تسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية، تحتوي الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب على متطلبات واسعة والتزامات مفصلة على حدٍ سواء. ومن بين المتطلبات الواسعة الواجبة على الدول الأطراف أن توفر كل منها للآخرى الحد الأقصى من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية أو الإجراءات الجنائية أو إجراءات التسليم (المادة ١٢، الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب). ومن الالتزامات الأكثر تفصيلاً استبعاد إمكانية التمسك بالطابع السياسي للجريمة من أجل رفض طلب التسليم أو رفض تبادل المساعدة القانونية، وكذلك إجبار الدول على تنفيذ طلبات أجنبية فيما يخص الكشف عن التفاصيل المصرفية بصرف النظر عن قوانين السرية المصرفية المطبقة في الدولة المقدم إليها الطلب.

ومع أن بعض الدول تستطيع، نظرياً، أن تطبق مباشرة نص الصكوك المصدق عليها دون سن تشريعات معينة، فإن من الصعب عملياً على كثير من الدول الامتثال لمتطلبات المعاهدات المذكورة أعلاه في حال عدم وجود إطار قانوني عام على المستوى الداخلي لتقديم التعاون الدولي والتماسه. وينبغي أن يمكن هذا الإطار السلطات الوطنية من المشاركة في التعاون الدولي بخصوص الجرائم عموماً وليس مجرد الجرائم المتصلة بالإرهاب.

وليس هنالك من قائمة نهائية بالمتطلبات التشريعية المسبقة التي يتعين أن توفرها الدولة لكي تستفيد من الآليات المتاحة في مجال التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة. ولكن هنالك بعض الأمثلة على الخيارات والمسائل التي قد تود السلطات الوطنية أن تنظر فيها عندما تعتمد معايير أساسية في مجالات التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، كما يلي:

- من حيث نطاق تطبيق الإطار القانوني الوطني المعني بالتعاون الدولي، هل من الأنسب اعتماد قانون يقبل التطبيق عموماً، أم قانون يركّز على الجرائم ذات الصلة بالإرهاب؟
- ما هي السلطة التي ستكون مسؤولة عن تلقي وتنفيذ طلبات التسليم أو المساعدة القانونية المتبادلة؟
- ما هي حقوق وضمانات الأشخاص فيما يتصل بطلب تسليمهم؟ وعلى سبيل المثال، هل بإمكان الشخص المطلوب تسليمه أن يطعن في قرار تسليمه؟ وفي أي شكل وضمن أي مهلة زمنية يكون ذلك؟ علماً بأن صكوك حقوق الإنسان الدولية وما يتصل بها من الاجتهادات الفقهية توفر مبادئ توجيهية رئيسية، ومنها مثلاً العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؟
- في معرض تجميع الأدلة لصالح دولة أجنبية، إلى أي مدى يمكن مراعاة القوانين الإجرائية لدى الدولة الأجنبية؟ وهذه مسألة هامة نظراً إلى أن بعض الأدلة قد لا تكون مقبولة في الإجراءات الجنائية في الدولة الطالبة ما تتبع في الأدلة التي تُجمع إجراءات معينة.

وتحتوي الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب على أحكام رئيسية فيما يتصل بتسليم المجرمين، هي كما يلي:

- تعتبر الجرائم المبيّنة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب جرائم تستوجب تسليم مرتكبيها مدرجة في أي معاهدة مبرمة لتسليم المجرمين بين الدول الأطراف.
- تتعهد الدول الأطراف بأن تدرج الجرائم الموصوفة في تلك الصكوك على أنها جرائم تستوجب تسليم مرتكبيها مدرجة في أي معاهدة لتسليم المجرمين تُبرم مستقبلاً.
- يتعين على الدول الأطراف أن تعتبر الجرائم المدرجة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب بوصفها جرائم تستوجب تسليم مرتكبيها.
- يجوز للدول الأطراف التي تتطلب عادة وجود معاهدة كشرط لتسليم المجرمين، حسب تقديرها، أن تستخدم الصك العالمي كأساس قانوني.

- "تعتبر معدلة" جميع معاهدات وترتيبات تسليم المجرمين بين الدول الأطراف في الصك العالمي نفسه إذا كانت غير متوافقة مع ذلك الصك العالمي. وهذا الحكم وارد في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي.
- يحظر على الدول الأطراف رفض أي طلب تسليم يقدم من دولة طرف أخرى (فيما يتعلق بأي جريمة مدرجة في اتفاقية) على أساس أنها تتعلق بجريمة سياسية أو جريمة ذات صلة بجريمة سياسية أو جريمة لها دوافع سياسية.

فيما يتعلق بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة:

- ينبغي أن تعتبر الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أساساً قانونياً صالحاً لتقديم الحد الأقصى من المساعدة القانونية فيما يتعلق بالتحقيقات والإجراءات الجنائية أو إجراءات التسليم، بما في ذلك المساعدة في الحصول على الأدلة اللازمة لهذه الإجراءات.
- يحظر على الدول الأطراف رفض طلب التماس المساعدة القانونية يقدم من دولة طرف أخرى بناءً على أنها تتعلق بجريمة سياسية أو جريمة متصلة بجريمة سياسية أو جريمة لها دوافع سياسية.

شرط عدم التمييز

بمقتضى الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، إذا تعرض شخص لملاحقة أو عقوبة بسبب رأيه السياسي، أو إذا تعرض وضعه للتحامل لذلك السبب، فإن مواد عدم التمييز تسمح برفض طلب التسليم أو التماس المساعدة القانونية المتبادلة. وهذا يترك للدولة متلكية الطلب الحرية في التعامل مع الشخص، كما هو محدد في قوانينها الوطنية والأدلة المتاحة.

وترسي المعاهدات مبدأ عدم التمييز على النحو التالي:

ليس في هذه الاتفاقية ما يُفسر على أنه يفرض التزاما بتسليم المجرمين أو بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة إذا توفرت لدى الدولة الطرف المطلوب منها التسليم أسباب وجيهة تدعوها إلى الاعتقاد بأن طلب تسليم المجرمين لارتكابهم الجرائم المذكورة في المادة ٢، أو طلب المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بهذه الجرائم، قد قدم بغية محاكمة، أو معاقبة، شخص ما بسبب العرق الذي ينتمي إليه أو بسبب دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو رأيه السياسي، أو بأن استجابته للطلب من شأنها أن تمس بوضع الشخص المذكور لأي من هذه الأسباب.

دراسة حالة



"المقاتلون الغالبون"

معلومات تمهيدية

- ما لم يذكر خلاف ذلك، يفترض أن أزرقستان وأحمرستان دولتان طرفان في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.
- لأغراض دراسة الحالة هذه، يفترض أن أزرقستان وأحمرستان قد أدخلتا على النحو الواجب أحكام الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في نظمهما القانونية الداخلية.
- لقد صُممت دراسة الحالة هذه لغرض تحفيز النقاش بين خبراء القانون بشأن سيناريوهات قد تُصادف في معرض ممارسة التعاون الدولي. والإجابات المقترحة (انظر المرفق) ليست هي الحلول الوحيدة الممكنة، ولكنها تبرز آليات وأدوات عملية متاحة في ضوء الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

خلفية الموضوع

وليد زعيم جماعة إرهابية دولية تعرف باسم "المقاتلون الغالبون" وتستهدف زعزعة المؤسسات السياسية في بلدان مختلفة. وقد نفذ عملية هجوم بالقنابل في روضة أطفال في أزرستان، ذهب ضحيتها ٣٠ طفلاً، من بينهم أطفال عدد من الدبلوماسيين.

وفي أعقاب العملية، يتمكن وليد من الهروب من أزرستان ويلجأ إلى دولة مجاورة هي أحمريستان.

التسليم: الأساس القانوني

تسارع أزرستان بإرسال طلب إلى أحمريستان لإلقاء القبض على وليد وتسليمه إليها بناء على الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل.

١- أزرستان وأحمريستان غير مرتبطتين بمعاهدة لتسليم المجرمين. وعلاوة على ذلك، فإن قوانين أحمريستان تمنع تسليم أي شخص في غياب معاهدة محددة لتسليم المجرمين.

هل ينبغي أن ترفض أحمريستان طلب أزرستان تسليم وليد إليها؟

٢- هنالك معاهدة ثنائية قديمة لتسليم المجرمين تربط ما بين أزرستان وأحمريستان. ولكن، في إطار تبادل للمذكرات الدبلوماسية، تتوقع أحمريستان أن وليد لن يسلم لأن الجريمة التي ارتكبها غير محددة في قائمة الجرائم الخاضعة لتسليم مرتكبيها والمرفقة بمعاهدة التسليم المشار إليها.

هل معاهدة التسليم القديمة غير صالحة نهائياً لهذا الغرض؟

٣- أحمريستان ليست دولة طرفاً في أي اتفاقية متعددة الأطراف في المسائل الجنائية، كما أنها غير مرتبطة بأي معاهدة تسليم مع أزرستان. أضف إلى ذلك أن ليس لديها قوانين تنظم شروط وإجراءات تسليم المدعى أنهم مجرمون إلى بلدان ثالثة.

هل ينبغي لأزرستان أن تأس من إمكانية تسليم وليد إليها؟

تسليم المجرمين: الجرائم السياسية

٤- تطالب أزرستان بتسليم وليد إليها من أحمريستان على أساس الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل. وأثناء جلسة الاستماع بشأن تسليم وليد، يقول محامي الدفاع إن منظمة "المقاتلون الغالبون" تتصرف لغرض نبيل هو تحرير أزرستان من اضطهاد دكتاتورية تسفك الدماء. ولذلك فإن الجريمة المطلوبة تسليم وليد من أجلها جريمة سياسية، إذ أنها ارتكبت بغية إكراه الزمرة الحاكمة في أزرستان على تمهيد الطريق لانتخابات ديمقراطية نزيهة.

كيف ينبغي لسلطات أحمريستان أن توازن ما بين ضرورة تسليم وليد ومراعاة الغرض "النبل" الذي دفعه؟

٥- بما أن بعض ضحايا الهجوم في روضة الأطفال هم أطفال أشخاص محميين دبلوماسياً، فإن طلب تسليم وليد المقدم من أزرستان إلى أحمريستان يستند إلى اتفاقية منع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المحميين دولياً، بمن فيهم أعضاء السلك الدبلوماسي (التي صدّقت عليها الدولتان). غير أن هذه الاتفاقية لا تشمل مسألة "الجريمة السياسية".

هل ينبغي لسلطات أحمريستان أن ترفض تسليم وليد؟

المساعدة القانونية المتبادلة: التجريم المزدوج ومقبولية الأدلة

٦- لعدم وجود طلب تسليم صادر من أزرستان، تقرر سلطات أهرستان التحقيق في القضية بنفسها. ويدرك المدعون العامون أنّ الحاجة تدعو إلى خبرة تقنية من جانب خبير في المتفجرات يعيش في أهرستان، ومن ثم تتقدم بطلب إلى أهرستان من أجل الاستماع إلى رأي خبير في المتفجرات. وترفض سلطات أهرستان تلبية هذا الطلب بحجة أنه يقوم على أساس جريمة تدعى في قانون العقوبات في أهرستان "هجوم إرهابي بالقنابل"، وهو تعبير لا وجود له في تشريعات أهرستان.

لو كنت أنت المدعي العام من أهرستان، كيف لك أن تقنع سلطات أهرستان بتنفيذ الطلب؟

٧- أخيراً، يجمع المدعون العامون من أهرستان ما يكفي من الأدلة للتمكن من إدانة وليد.

غير أن إجراءات المحاكمة تسير في منعطف غير متظر عندما تقرر المحكمة أن الأدلة التي قدمتها أهرستان غير مقبولة، إذ أنها لم تقدم في شهادة مشفوعة بيمين. وطبقاً لقوانين أهرستان، فإن تقديم الأدلة من جانب شهود في شهادة مشفوعة بيمين شرط إجباري، بينما لا تحتوي قوانين أهرستان على مثل هذا الشرط.

بصفتك المدعي العام، ماذا عساك أن تفعل لكفالة إمكانية استعمال الأدلة التي قدمتها أهرستان في المحكمة؟

المساعدة القانونية المتبادلة: السرية المصرفية وإرسال المعلومات التلقائي

٨- تسعى أهرستان إلى الحصول على تفاصيل حساب مصرفي مودع في أهرستان باسم وليد، مما قد يوفر دليلاً على نشاط يمارسه في تمويل الإرهاب. غير أن أهرستان تعلم سلطات أهرستان أنها لا يمكنها تنفيذ طلبها بسبب قانون داخلي صارم يحمي سرية المعلومات المصرفية.

هل رفض التعاون من جانب سلطات أهرستان أمر مقبول؟

٩- أثناء تنفيذ الطلب، تكتشف سلطات أهرستان أن حسابات مصرفية مختلفة مودعة في المصرف ذاته قد استخدمت جميعاً في العملية الإجرامية ذاتها. غير أن الطلب الصادر من أهرستان لا يتصل إلا بواحد من هذه الحسابات المصرفية دون الحسابات الأخرى.

هل ينبغي لسلطات أهرستان أن تكشف عن المعلومات المتصلة بجميع الحسابات المصرفية المشبوهة، رغم غياب أي طلب محدد من أهرستان؟

المساعدة القانونية المتبادلة: القنوات غير الرسمية والسبل البديلة لتنفيذ الطلبات

١٠- لإدانة وليد، تحتاج أهرستان إلى إفادة من سعيد، خصم وليد سابقاً والذي ينتمي إلى عصابة إجرامية منافسة ويعيش في أهرستان. ومع أن الحاجة تدعو إلى شهادته على وجه الاستعجال فقد قيل لسلطات أهرستان إن عليها أن تقدم طلبها عبر القنوات الدبلوماسية، علماً بأن هذه العملية تستغرق وقتاً طويلاً.

هل ينبغي لأهرستان أن تتخذ الإجراءات عبر القنوات الدبلوماسية كما طلب منها؟

١١- في نهاية الأمر، تقرر أهرستان أن ترسل طلباً رسمياً تلتزم فيه المساعدة القانونية من أهرستان. ويحدد الطلب أن لا بد من أن تجري عملية الاستجواب من جانب السلطات القضائية في أهرستان. وجاء رد أهرستان أنه لا يسمح لأي سلطة أجنبية أن تمارس وظيفة رسمية على أراضيها. وعلاوة على ذلك، فإن سعيد قد أدين لتوّه وحكم عليه بالسجن المؤبد في أهرستان.

ناقش السبل الممكنة لمراعاة شواغل كلتا الدولتين.

دراسة حالة



سوبرماركت الطيبات

تمرين لصياغة طلب تسليم

ملاحظات للمُدرب:

النص في هذا التمرين هو طلب وهمي لتسليم شخص في قضية مرتبطة بالإرهاب. وقد قام بتحرير هذا الطلب (مع المذكرة الشفوية المصاحبة له) موظف قليل الخبرة بمسائل تسليم المجرمين. ومن ثم يحتوي الطلب على بضعة مآخذ. اطلب من المتدربين أن يسدوا المشورة إلى الموظف في إعادة صوغ الطلب لتعزيز فرص تنفيذ عاجل وفعال من جانب الدولة الموجه إليها الطلب. شجّع المتدربين لديك على مطالعة المعلومات الخلفية بعناية وعلى التفكير المبتكر بالاستعانة بالمواد المتوفرة.

ولتسهيل تحليل المسائل القانونية المحددة، تم تقسيم طلب التسليم إلى أقسام، يطرح كل منها مشكلة قانونية موضوعية محددة. وكل قسم متبوع بتعليقات، ينبغي لك أن تحجبها وقت المناقشة بين المتدربين.

وقد أُعدَّ هذا التمرين على أساس تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة لأنشطة التسليم لعام ٢٠٠٤. (انظر الموقع الشبكي: www.unodc.org).

النصوص التي توزَّع على المشاركين في هذا التمرين:

- الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل
- الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب
- اتفاقية منع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون
- اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية الجريمة المنظمة)

معلومات خلفية

في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، عند الساعة ١٧/٣٠، يقتحم شخصان مسلحان سوبر ماركت على مقربة من مجمع الهيئات الدبلوماسية في عاصمة الدولة سين، ويطلقان النار، مما يؤدي إلى وفاة عدد من الناس. وبعد عملية القتل، يستعملان مرذاذا لكتابة الأحرف "BBB" على جدران السوبرماركت. وهذه الأحرف ترمز إلى اسم منظمة معروفة تقاوم من أجل إحداث تغيير سياسي في الدولة سين.

ويصل أفراد الشرطة إلى مكان الجريمة بعد فوات الأوان، حيث يتمكن الرجال من الهروب سريعا في سيارة.

وفي الأيام القليلة التالية، تعلن الرئيسية المستشفيات في العاصمة عن وفاة ١٢ شخصا، مردها شكل حاد من أشكال الأمراض التنفسية النادرة. وتكتشف سلطات الدولة سين أن ٩٠ في المائة من أولئك الأفراد الذين يشكون من مشكلات تنفسية حادة كانوا قد ذهبوا إلى السوبر ماركت يوم الهجوم. وإضافة إلى ذلك، تكشف الأدلة الجنائية عن آثار سم خطير عشر عليها على رفوف السوبرماركت وعلى أرضيته.

وتمكّن الأدلة المحققين من تحديد هوية السيد ألف والسيد باء بوصفهما منفذي الهجوم. وكلاهما سبق له الهروب من السجن في الدولة سين.

وتطلب سلطات الدولة سين من الإنتربول إصدار مذكرة حمراء بهذا الصدد. وبعد بضعة أيام، تبَّغ الدولة عين أن أحد الرجلين عُثر عليه في أراضيها. وتعد الدولة سين وتصدر طلبا باعتقاله مؤقتا. وتعتقل الدولة عين السيد ألف في ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. وتحيل الدولة سين طلب تسليم إلى الدولة عين عن طريق القنوات الدبلوماسية. وفي الوقت ذاته، تعلم سلطات الدولة سين بصفة غير رسمية أن طلبا بتسليم السيد ألف يجري إعداده أيضا من جانب الدولة صاد. إذ أن بعض ضحايا الهجمة على السوبرماركت من رعايا الدولة صاد. مذكرة شفوية

١- تهدي سفارة الدولة سين تحياتها إلى وزارة خارجية الدولة عين وتتشف بأن تشير إلى [الاتفاقية الإقليمية لتسليم المجرمين] التي وقعتها الدولة سين والدولة عين كالتاهما، التعليق:

المهم في المسألة أن كلتا الدولتين طرف في اتفاقية التسليم (من خلال التصديق أو الانضمام). ينبغي للدولة الطالبة أن تستخدم مصطلحات قانونية دقيقة للحد من محاذير التأخير وسوء التفسير.

٢- وبموجب هذه المذكرة تطلب [السفارة]، باسم الدولة سين، تسليم السيد ألف، من مواطني الدولة سين. ويأتي هذا الطلب إثر تبليغ من حكومتكم بأن السيد ألف قد اعتقل في ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٧ بناء على طلب من السلطات المختصة في الدولة سين. التعليق:

قدمت الدولة سين طلبا محددا للاعتقال المؤقت، ولكن هل تقصّت ما إذا سبق أن اعترفت الدولة عين بالمذكرة الحمراء الصادرة عن الإنتربول باعتبارها طلباً صالحاً لهذا الغرض؟

٣- إن الفرد المذكور أعلاه مطلوب لكي يحاكم أمام المحاكم المختصة لدى الدولة سين، بجرم "محاولة تقويض النظام الدستوري للدولة"، وفيما يتعلق بالأحداث المأساوية في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ التي وقعت في مكان عام في عاصمة الدولة سين.

وفي غياب أي حكم مفصل في [اتفاقية التسليم الإقليمية] فيما يتعلق بتقديم الوثائق، وحرصا على تعجيل تجهيز هذا الطلب، فقد اختارت سلطات النيابة العامة في الدولة سين أن ترفق الوثائق التالية ممهورة بخاتم الدولة:

- نسخة موثقة من طلب الاعتقال.
- وصف للأحداث الداعية إلى الاتهامات الموجهة ضد السيد ألف، والجرائم المسوّغة لطلب التسليم، والأحكام القانونية المعمول بها.

التعليق:

يبدو أن الدولة الطالبة لم تنظر في متطلبات الدولة عين فيما يتعلق بتقديم الوثائق، وهي ضرورية حتى في غياب أحكام محددة واردة في المعاهدات المعمول بها.

٤- وتغنم سفارة الدولة سين هذه الفرصة لتعرب لوزارة خارجية الدولة عين مجددا عن فائق تقديرها.

التعليق:

طلب التسليم مقدّم بعد أكثر من شهر من تاريخ الاعتقال من جانب الدولة عين. وبموجب العديد من المعاهدات والقوانين الوطنية، تعتبر هذه الفترة طويلة جداً بحيث لا تتمكن الدولة متلقية الطلب من أن تمضي في تنفيذ طلب الاعتقال. مثال ذلك أن الاعتقال المؤقت، بموجب الاتفاقية الأوروبية للتسليم، (أ) يجوز إنهاؤه بعد ١٨ يوما من تاريخ الاعتقال إذا لم يتلق الطرف المعني طلب التسليم والوثائق ذات الصلة، ولا يستمر في أي حال من الأحوال لأكثر من ٤٠ يوما.

المواد التي يتعين تقديمها مع طلب التسليم

- نسخة موثقة من طلب الاعتقال
- وصف للأحداث الداعية إلى الاتهامات الموجهة ضد السيد ألف، والجرائم المسوغة لطلب التسليم، والأحكام القانونية المعمول بها.

١- في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، عند الساعة ١٦/٢٥، يدخل رجلان من الباب الخلفي إلى سوبرماركت الطيّات، الواقع في [اسم الشارع] في عاصمة الدولة سين. وكانا ملثمين ويحملان كيسين كبيرين. وإذ وقفا في واحد من أكثر الممرات ازدحاماً، أخرجوا من كيسيهما بارودتين نصف رشاشتين وشرعا يطلقان النار على الناس عشوائياً. ودام إطلاق النار نحو دقيقة، وبعدها أعاد أحد الرجلين بارودته إلى كيسه وأخرج منه زجاجة مرذاذ. ورش منها لبضع ثوان في الهواء ثم كتب بها الأحرف "BBB" على جدران السوبرماركت. ثم غادر الرجلان السوبرماركت من الباب الرئيسي. وبعد بضع دقائق شوهد الرجلان داخل سيارة "سبورت" منطلقين فيها بسرعة فائقة. وقد أبلغ عن هذه الوقائع باتساق عدد من الشهود الذين كانوا في عين المكان.

ووصلت الشرطة وسيارات الإسعاف بعد بضع دقائق واكتشفوا أن ١٠ أشخاص قد لاقوا حتفهم. ونقل ٣٤ شخصاً إلى المستشفى في حالة خطيرة، وتوفي ستة منهم في طريقهم إلى المستشفى، واثنان في الأيام القليلة التالية كنتيجة مباشرة لإصابتهما بالرصاص. وقد تأكد أن اثنين من الضحايا كانا من رعايا الدولة صاد.

وقد أمكن، بفضل آلة تصوير فيديو تابعة لسفارة الدولة فاء الواقعة قبالة الباب الخلفي للسوبرماركت، التعرف إلى هوية المهاجمين، السيد ألف والسيد باء. والأرجح أن السيد ألف والسيد باء خيل إليهما أن المدخل الخلفي ليس مراقباً بالفيديو، ولذا لم يضعا القنّاع إلا بعد دخول السوبرماركت. وقد نشرت صور الفيديو للرجلين، قبل ارتدائهما قناعيهما، على نطاق واسع في أنحاء البلاد.

التعليق:

تتألف الأدلة الإثباتية التي تقدمت بها الدولة الطالبة من بيان بأن الوقائع المبلغ عنها في الطلب أيدها عدد من الشهود. وقد يكون هذا كافياً في إطار معاهدات معينة تبسط متطلبات أدلة الإثبات، ولكن قد يتطلب العديد من الدول أن تكون إفادات الشهود وغيرها من المواد الداعمة موثقة (ولا بد من تحديد شكل التوثيق على أساس متطلبات الدولة متلقيّة الطلب). بل إن بعض البلدان يتطلب إثبات "السبب المحتمل".

٢- لم يأخذ السيد ألف والسيد باء أي سلع ثمينة من السوبرماركت، مما زود سلطات التحقيق بدليل مبكر على أن غرضهما لم يكن بدافع السرقة.

التعليق:

تستعين الدولة الطالبة (الدولة سين) بعدة حجج لإقناع الدولة متلقيّة الطلب (الدولة عين) بطبيعة الأعمال الإرهابية التي ارتكبها السيد ألف. وفي معرض ذلك، يساق عدد من الحجج الضعيفة خارج إطار القانون، منها أن مرتكبي الجريمة لم يكونوا يتوخيان السرقة.

٣- إن السيد ألف من الأعضاء المؤسسين لتنظيم BBB، الذي طالما كان يسعى إلى تفويض المكاسب الديمقراطية التي حققتها الدولة سين. والاعتداء على سوبرماركت الطيّات في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ شاهد على أساليب العنف التي يتتبعها تنظيم BBB لنشر الذعر والهلاك في صفوف المدنيين الأبرياء في عاصمة الدولة.

التعليق:

حُدّدت هوية السيد ألف بوصفه إرهابياً، ولكن لا ذكر أنه سبق أن هرب أكثر من مرة من السجون في الدولة س. ولعل هذه المعلومات أكثر أهمية في نظر الدولة متلقيّة الطلب من معرفة أنه إرهابي. كان على الدولة سين أن تبين بوضوح أن ثمة خطراً بأن يهرب، وذلك للحد من إمكانية التوصل إلى قرار بإطلاق سراحه بكفالة أثناء إجراءات التسليم في الدولة متلقيّة الطلب.

٤- إضافة إلى ذلك، لا يمكن تجاهل أن تنظيم BBB مدرج في قائمة الجماعات الإرهابية التي تنظمها [منظمة إقليمية] تنتمي إليها حكومة الدولة عين، والتي تنوي الدولة الانضمام إليها قريباً. والقائمة مصحوبة باشتراط أن "توفر الدول الأعضاء بعضها لبعض أكبر قدر ممكن من المساعدة في مكافحة الأعمال الإرهابية، وأن تبذل، فيما يتعلق بالتحريات والإجراءات التي تضطلع بها سلطاتها فيما يتعلق بالأشخاص المدرجة أسماؤهم في القائمة، عندما يطلب منها ذلك، كل ما في وسعها وفقاً لجميع الاتفاقات الدولية ذات الصلة".

التعليق:

إن الحجة بأن من الضروري تسليم السيد ألف لأن تنظيم BBB مدرج بوصفه جماعة إرهابية من جانب منظمة إقليمية (ليست الدولة سين بعد طرفاً فيها، رغم النية في الانضمام إليها) حجة ضعيفة. إذ لا يمكن للدولة سين أن تمسك باللوائح التنظيمية لدى تلك المنظمة. فواجب المساعدة القانونية قائم بالنسبة للدول الأعضاء في تلك المنظمة فقط، وهو واجب عام. إن النتيجة القانونية المباشرة المترتبة على "الإدراج في القائمة" هي تطبيق نظام جزاءات (كتجميد الأصول مثلاً) وليس التزاماً بتطبيق عقوبات جنائية أو بالتسليم.

ولعله كان من الأفضل التركيز على الجرم المرتكب، والعمل على تقديم أساس قانوني متين للحصول على التعاون، بصرف النظر عما إذا كان بالإمكان توصيف الأفعال قيد النظر بأنها إرهابية.

وعلى افتراض أن ليس هنالك معاهدة تسليم نافذة بين الدولتين، هنالك احتمال استخدام اتفاقية منع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، أساساً يستند إليه (بما أن الاعتداء حدث على مقربة من سفارة، فهنالك على الأقل احتمال أن يكون بين الضحايا بعض الأشخاص المتمتعين بحماية دبلوماسية).

٥- إن التصرف الذي يقوم على أساسه طلب التسليم ينافي الحق في الحياة، وهو حق معترف به عالمياً في معاهدات حقوق الإنسان بوصفه بالذات جوهر جميع الحقوق والحريات الأخرى. وعلى هذا الأساس فإنه غير مؤهل لأن يكون جريمة سياسية.

التعليق:

من غير المؤكد أن انتهاك حق ما، مهما كان أساسياً، يمكن أن يعتبر فعلاً غير سياسي من جانب الدولة مقدمة الطلب. وفي معرض تقدير الطابع السياسي لتصرف ما، فإن فقه القانون على مستوى الدول يقيّم عموماً عدداً من العوامل الإضافية، ومنها تناسب الغاية مع الوسيلة المستخدمة، وغير ذلك. وفي غياب حجج أكثر إقناعاً، فإن الدولة مقدمة الطلب تسوق هنا حجة تحمل قيمة أخلاقية أكثر منها قيمة قانونية. وعلاوة على ذلك، فإن الحجة القائلة إن الأفراد، في ظل قانون المعاهدات الدولية عموماً، يمكن أن يحملوا مباشرة مسؤولية انتهاك حقوق الإنسان، قد لا تكون مقبولة لدى دول أخرى.

٦- إضافة إلى ذلك، فإن مجلس الأمن يدعو، في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، جميع الدول إلى "أن تحرص، وفقاً للقانون الدولي [...] على عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم".

التعليق:

يمكن أن تكون الإشارة المرجعية إلى قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) مفيدة دعماً لأساس قانوني آخر. والفقرة المشار إليها ذات حجية لكنها غير ملزمة قانونياً.

٧- ونحن ندفع بأن من مصلحة كل البلدان أن تعطل أنشطة تنظيم BBB، إذ إن هذا التنظيم معروف جيداً بعملياته الانتقامية الدولية. مثال ذلك، أن السيد ألف كان له، في الأسابيع التي سبقت الاعتداء على السوبرماركت، علاقة قوية مع السيد جيم، وهو خبير استشاري مستقل معروف بصلاته الدولية، وقد باع مواد مشعة لعدد من الجماعات الإجرامية الأجنبية. وبعد الاحتفاظ بنسبة مئوية من الأرباح المحققة، ربما استخدم جزءاً من المال لدعم أنشطة تنظيم BBB الإرهابية، وعلى الأخص في هذه الحالة، لشراء السيارة "سبورت" التي هرب فيها السيد ألف والسيد باء. وثمة مؤشرات تفيد بأن السيد جيم مختبئ حالياً في الدولة دال التي هي في آخر مراحل عملية التصديق على الاتفاقية الإقليمية للتسليم. وقد أشارت سلطاتها إلى أنه لا يمكن تقديم طلب صالح للتسليم إلا بعد أن تصبح معاهدة التسليم سارية في الدولة دال، الأمر المرتقب أن يحدث في غضون بضعة أسابيع.

التعليق:

إذا كان من غير الممكن الاستناد الآن إلى الاتفاقية الإقليمية بشأن التسليم باعتبارها أساساً قانونياً للحصول على تسليم السيد جيم، فإن على الدولة مقدمة الطلب أن تستكشف إمكانية الاعتماد على أسس قانونية أخرى.

ويمكن لجميع صكوك مكافحة الإرهاب أن توفر أساساً لهذا الغرض، ولذلك فهي تنطوي على إمكانية تزويد الدولة مقدمة الطلب بعدد من الخيارات. وعلى وجه التحديد، وبالنسبة إلى الدول التي لا تحتاج إلى معاهدة تسليم محددة للموافقة على التسليم، فإن قبول معاهدات مكافحة الإرهاب كأساس لذلك هو التزام بموجب المعاهدات (أما بالنسبة إلى الدول التي تخضع التسليم لوجود معاهدة تسليم فإن قبول معاهدات مكافحة الإرهاب كأساس مسألة اختيارية). وفي هذا السيناريو بالذات، يمكن النظر في الأمور التالية:

- اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية (السيد جيم كان يتاجر دولياً بالمواد المشعة ويقوم بتفريغها)؛
- الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (السيد جيم وفر الأموال للاعتداء الذي قام به السيد ألف والسيد باء)؛
- اتفاقية الجريمة المنظمة عبر الوطنية (هل كان السيد جيم يرتكب جريمة خطيرة تشارك فيها جماعة منظمة عبر وطنية؟)

وعندما تقرر الدولة مقدمة الطلب أي أساس تستخدم، عليها أن تنظر في عدة أمور، منها ما إذا كانت الجرائم المنصوص عليها في المعاهدة المختارة موجود نص عليها في قانون الدولة متلقية الطلب في الوقت الذي ارتكبت فيه الجريمة. فقد لا تكون مثلاً جريمة تهريب المواد المشعة قد أدرجت أو أدرجت لتوها فقط في القانون الداخلي لدى الدولة متلقية الطلب، بينما قد تكون جريمة تمويل الإرهاب مدرجة من قبل وقت ارتكابها.

٨- في ضوء ما هو مذكور أعلاه، ووفقاً لأحكام قانون العقوبات في الدولة سين، فإن الأفعال التي ارتكبتها السيد ألف والسيد باء في سوبرماركت الطيبات تقع ضمن نطاق المادة [...]. أي "محاولة تقويض النظام الدستوري لدى الدولة".

التعليق:

لم تعط الدولة متلقية الطلب القدر الكافي من المواد لكي تتمكن تماماً من تقييم وجود اشتراط ازدواج الجرم: فنص المادة [...] غير مستنسخ، وليس هنالك من تفسير لمحتوياتها، ولا أي إشارة إلى العقوبات المنطبقة.

ومهما يكن من أمر، ليس من المؤكد أن الدولة متلقية الطلب ستجد في قوانينها الجنائية جريمة مكافئة لتلك الواردة في المادة [...]. فهذه المادة تقتصر على تجريم الإضرار بمصالح الدولة سين. وبوسع الدولة متلقية الطلب أن ترفضه بسهولة بحجة أنها لا تستطيع أن تعاقب على تصرف يؤثر تحديداً على مصالح الدولة سين.

٩- وإضافة إلى التسبب في وفاة العديد من الأشخاص، فإن العيارات النارية التي أطلقت في السوبرماركت ألحقت الضرر بالمكان بأساليب شتى. فقد ترتب على ذلك اضطراب شديد في مكان عام، وهو أمر يقع في نطاق قانون العقوبات في الدولة سين، في إطار جرم تعطيل نشاط تجاري أو إلحاق الضرر بمكان تجاري. غير أن قلة موارد التحقيق المتاحة لجهاز الشرطة، وضرورة الاستعجال في تقديم هذا الطلب، جعلت السلطات تركز حتى الآن فقط على أخطر الجرائم المرتكبة. وريثما يتم على وجه الدقة تحديد التهم الموجهة ضد السيد ألف بخصوص هذه الجرائم الجانبية، يلتمس الإذن مسبقاً لمقاضاته بشأن الأضرار التي أحدثها (إذا جرى تسليمه فيما يتعلق بالجرائم التي هي موضوع هذا الطلب).

التعليق:

تلتزم الدولة مقدمة الطلب وقف العمل بقاعدة تخصيص التسليم. بيد أن:

- طلب وقف العمل بقاعدة التخصيص قُدم قبل أوانه بكثير، حتى قبل أن تتخذ الدولة متلقية الطلب قراراً بشأن طلب التسليم بذاته.
- حتى لو وصل طلب التماس وقف العمل بمبدأ التخصيص بعد تسليم السيد ألف، فإن التهم الموجهة ضده لم تتحدد بدقة. فالدولة متلقية الطلب لا يمكنها أن تقيّم شرط وجود ازدواج الجرم، ولا ما إذا كانت الأفعال الجرمية البسيطة المذكورة قابلةاً للتسليم (بل من المحتمل أن تكون جرائم إلحاق الضرر قابلة للعقوبة بأحكام خفيفة، قد تكون أخف من الحكم الأدنى بالسجن لمدة سنة واحدة الذي تتطلبه غالبية معاهدات التسليم).

ومن المخاطر أن الدولة متلقية الطلب قد لا تكون قادرة على مقاضاة السيد ألف بشأن هذه التهم الإضافية. وكان من الأفضل للدولة مقدمة الطلب أن تحدد بوضوح في طلب التسليم جميع الجرائم التي تنوي الدولة سين أن تقاضي السيد ألف لارتكابها. وحتى لو لم تكن بعض هذه الجرائم خطيرة بما فيه الكفاية لتكون قابلة لتسليم مرتكبها، فإن العديد من الدول تسمح بالتسليم فيما يتعلق بالجرائم التي تخضع لتسليم مرتكبها.

١٠- وأخيراً، نلتزم من سلطات بلدكم أن تتكرّم بالنظر في هذا الطلب على سبيل الأولوية، وذلك بحكم الحالة الراهنة حيث قد تتلقون طلبات تسليم من دول أخرى بشأن الشخص ذاته.

التعليق:

تشدد الدولة مقدمة الطلب على ضرورة إيلاء طلبها الأولوية، ولكنها لا تتناول جوهر قضية الأولوية. فلماذا من المهم تسليم السيد ألف إلى الدولة سين وليس إلى دول أخرى قد تكون لديها أسباب وجيهة لمحاكمته؟ ويبدو أن الدولة مقدمة الطلب تفترض أن طلبها سوف يقيّم على أساس "أسبقية التقديم". ولكن من المفيد الاتصال بصفة غير رسمية بالدول الأخرى التي لها مصلحة في محاكمة الشخص ذاته والعمل على تنسيق الإجراءات جماعياً.

١١- ونحن نظل رهن إشارتكم لتقديم أي معلومات أو وثائق إضافية قد تحتاجون إليها لتلبية هذا الطلب.

التعليق:

للحدّ من محذور عدم تلبية الطلب (أو تلبيةه بعد فوات الأوان) بسبب نقص المعلومات أو الوثائق الداعمة، كان بإمكان الدولة مقدمة الطلب أن تتبع نهجاً أكثر فاعلية، والاتصال بصفة غير رسمية مع الجهات الأجنبية المقابلة لها قبل تقديم الطلب الرسمي.

أدوات



أعد فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة منشورا بعنوان: دليل بشأن التعاون الدولي في الشؤون الجنائية المتصلة بمكافحة الإرهاب. متاح على الموقع الشبكي (www.unodc.org). وهو يزود الممارسين المتخصصين في مكافحة الإرهاب بإجابات فورية بشأن الأدوات التي يمكن استخدامها بموجب المعاهدات، ويسدي المشورة العملية من أجل التغلب على أكثر الصعوبات والعقبات التي تواجه في هذا الشأن.

وينقسم الدليل إلى أربع نماذج. تقدم النمطة الأولى المبادئ الأساسية للتعاون الدولي في مكافحة الإرهاب. وهي قواعد تنطبق على جميع أشكال التعاون من أجل منع الإرهاب ومن أجل الملاحقة الجنائية. والنمطة الثانية مخصصة للمساعدة القانونية المتبادلة، بينما تشمل النمطة الثالثة تسليم المجرمين. وتركز النمطة الرابعة على أنواع التعاون الأخرى.

ويحلل موجز قضايا الإرهاب مختلف جوانب التعاون في مجال العدالة الجنائية الدولية من خلال تناول قضايا تركز على عدة أمور منها استثناء الجريمة السياسية وحالات الطرد والضمانات الدبلوماسية.

نماذج



يشمل الفصل ٥ من الأحكام التشريعية النموذجية التي وضعها مكتب المخدرات والجريمة موضوع التعاون الدولي. ولكن لا بد من التأكيد على أن الغرض من هذا الفصل ليس وضع إطار قانوني شامل يحكم التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، وإنما لتكملة أحكام أساسية ينبغي أن تكون موجودة من قبل على المستوى الوطني. وتوصي الدول التي لم تضع بعد أحكاما ملائمة تشمل الشروط والإجراءات الأساسية في مجال التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة أن تفعل ذلك.

ويقدم القانون النموذجي بشأن التسليم والقانون النموذجي بشأن المساعدة المتبادلة في الشؤون الجنائية اللذان أعدهما مكتب المخدرات والجريمة (كلاهما متاح في الموقع الشبكي: www.undoc.org) إطارا مفيدا في هذا الصدد.

وتمثل المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٥) والمعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في الشؤون الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥) (إلى جانب الدليل التفسيري المفصل الخاص بكل منهما، أداتين مفيدتين للدول التي يتعين عليها أن تعتمد إجراءات أساسية وأن تحدد السلطات المسؤولة عن تلقي الطلبات الأجنبية وتبليتها.

موارد أخرى



تشمل الموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي التي جمعها مكتب المخدرات والجريمة النص الكامل للقوانين الوطنية التي تتناول التعاون الدولي، إلى جانب نص معاهدات التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، الثنائية والإقليمية.

وأداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (متاحة في الموقع الشبكي: www.undoc.org) التي استحدثها مكتب المخدرات والجريمة مصممة لمساعدة الممارسين في تحرير طلب التماس المساعدة القانونية المتبادلة. وهي ترشدكم عبر جميع الخطوات اللازمة لتحرير طلب التماس المساعدة القانونية المتبادلة بغية تسهيل الحصول على قرار إيجابي وتلبية الطلب وتجنب الصعوبات والعقبات القانونية في كل من الدولة مقدمة الطلب والدولة متلقيه الطلب.

وقد جمع المكتب، من خلال برنامج لأفرقة خبراء عاملة، أفضل الممارسات في مجال التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك تلك التي تعمل على ما يرام وتلك التي لا تعمل على ما يرام، والدروس المستخلصة والأدلة العملية والنصائح العملية، وذلك بغية استبانة أفضل الممارسات الدولية وجعلها في متناول الممارسين. وقد تمخضت اجتماعات الخبراء عن التقريرين التاليين:

- تقرير عام ٢٠٠١ من فريق الخبراء العامل غير الرسمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات بشأن أفضل ممارسة في أنشطة المساعدة القانونية المتبادلة.
- تقرير عام ٢٠٠٤ من فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة لأنشطة التسليم.

تتوفر أدوات وموارد إضافية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة والتسليم في قضايا الإرهاب في النميطه ٣.



أنشطة للتمرين



- هل يستطيع بلدك تسليم المشتبه بهم إلى بلد ليس لديه معه معاهدة تسليم؟ ناقش ذلك.
- حدد المعاهدات (الثنائية والإقليمية) التي يفترض أن يقدم بلدك إلى البلدان الأخرى المساعدة في مجال التسليم وشؤون المساعدة القانونية المتبادلة. إلى أي مدى تشمل هذه المعاهدات الجرائم المدرجة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟ وإذا كان ثمة معاهدات متعددة متاحة في آن واحد (مثال ذلك واحدة ثنائية وأخرى إقليمية)، فهل إحداها أيسر من غيرها من حيث سرعة الإجراءات وخفة الشروط، وغير ذلك؟ أيها في رأيك أكثر حماية لحقوق الشخص الملتزم تسليمه؟

أسئلة للتقييم



- ما هي القيمة المضافة من الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في سياق تتوفر فيه من قبل شبكة واسعة من معاهدات التعاون الإقليمية والثنائية.
- ما هي آليات التعاون الرئيسية التي ترتبها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- ما هي القيمة المضافة التي تجلبها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب للتعاون بين دولتين لا تربطهما أي معاهدة للتسليم أو المساعدة القانونية المتبادلة؟
- ماذا تقول الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب عن معاهدات التسليم في المستقبل التي قد تبرم بين دولتين من الدول الأطراف؟
- أوضح أي دور تستطيع أن تؤديه الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب من أجل تلك الدول التي تتطلب تشريعاتها المحلية معاهدة تسليم كشرط لتسليم الأشخاص المدعى ارتكابهم جريمة ما.
- ماذا يعني أن الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تشكل أساساً قانونياً للتسليم ولتقديم المساعدة القانونية المتبادلة؟ هل يعني ذلك ضمناً وجود التزام بتسليم المشتبه بهم وتقديم الأدلة دون استثناء؟ أوضح ذلك.

مراجع لمزيد من المطالعة



- Bassiouni, M. Cherif. *International Extradition: United States Law and Practice*, 6th ed. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 2014.

- Borelli, Silvia. Terrorism and human rights: treatment of terrorist suspects and limits on international co-operation. *Leiden Journal of International Law*, vol. 16, No. 4 (2003), pp. 803-820.
- International cooperation in penal matters. *International Review of Penal Law*, vol. 76, Nos. 1 and 2 (2005).
- Maged, A. International legal cooperation: an essential tool in the war against terrorism. In *Terrorism and the Military: International Legal Implications*, Wybo P. Heere, ed. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003, pp. 157-180.
- McClean, David. *International Co-operation in Civil and Criminal Matters*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Nicholls, Clive, Clare Montgomery, and Julian Knowles. *The Law of Extradition and Mutual Assistance: International Criminal Law, Practice and Procedure*, 3rd ed. London: Cameron May, 2013.
- Petersen, Antje C. Extradition and the political offense exception in the suppression of terrorism. *Indiana Law Journal*, vol. 67, No. 3 (1992), pp. 767-796.
- Petrescu, Oana-Măriuca. The European judicial cooperation in criminal matters in the light of the Lisbon Treaty. *Challenges of the Knowledge Society*, vol. 3 (2013), pp. 1208-1226.
- Phillips, R. Stuart. The political offense exception and terrorism: its place in the current extradition scheme and proposals for its future. *Dickinson Journal of International Law*, vol. 15, 1997, pp. 337 ff.
- Stefanovska, Vesna. The concept of political and terrorist offences in extradition matters: a legal perspective. *European Scientific Journal*, vol. 11, No. 34 (2015), pp. 69-86.

وثائق مرجعية



• قرار مجلس الأمن ٢٣٢٢ (٢٠١٦)

٢-٢-٢-٦- عناصر ومتطلبات مشتركة أخرى

بما أن الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب يجب أن تنفذها بلدان تنتمي إلى نظم قانونية تقليدية مختلفة جداً، فإنها لا تشتمل على المستوى نفسه من التفصيل الإجرائي الذي يلاحظ في المعاهدات الثنائية، من قبيل عدد الأيام المسموح بها لبعض الإجراءات أو شكل أو قناة الاتصال التي يتعين استعمالها، على وجه الدقة. غير أن المعاهدات تحتوي فعلاً على بعض الأحكام بشأن الحاجة إلى إجراءات تحكم احتجاز وتسليم شخص مشتبّه به أو محاكمته. وعندما تقتنع الدولة متلقية الطلب بوجود الأسباب الداعية إلى احتجاز شخص مدعى ارتكابه جريمة ما، ينبغي لهذه الدولة أن تضمن وجود الشخص لأغراض المحاكمة أو التسليم. ويجب إجراء تحقيق أولي لمعرفة الوقائع. وينبغي أن تخضع جميع هذه الخطوات الإجرائية للقانون الوطني. ويجب إبلاغ دولة الجنسية وغيرها من الدول ذات المصلحة فوراً بعملية التوقيف وإحاطتها علماً دون إبطاء بنتائج التحقيق وبما إذا كانت دولة التوقيف تنوي ممارسة الولاية القضائية أم لا.

الخطوات الإجرائية بموجب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب (مقتطفات)

١- لدى تلقي الدولة الطرف معلومات تفيد أن شخصاً ارتكب جريمة من الجرائم الواردة في المادة ٢، أو يدعى أنه ارتكبها، قد يكون موجوداً في إقليمها، تتخذ الدولة الطرف المعنية ما يلزم من تدابير طبقاً لقانونها الوطني للتحقيق في الوقائع التي تتضمنها تلك المعلومات.

٢- تقوم الدولة الطرف التي يكون مرتكب الجريمة أو الشخص المدعى أنه ارتكبها موجوداً في إقليمها، لدى اقتناعها بأن الظروف تبرر ذلك، باتخاذ التدابير المناسبة طبقاً لقانونها الوطني كي تكفل حضور ذلك الشخص لغرض المحاكمة أو التسليم.

[...]

٦- متى تحفظت الدولة الطرف على شخص ما عملاً بهذه المادة، عليها أن تخطر على الفور، مباشرة أو عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، الدول الأطراف التي قررت ولايتها القضائية وفقاً للمقرتين ١ و ٢ من المادة ٦، وأية دول أطراف أخرى مهتمة بالأمر إذا ما رأت أن من المستصوب القيام بذلك، بوجود هذا الشخص قيد التحفظ وبالظروف التي تبرر احتجازه. وعلى الدولة التي تجري التحقيق المنصوص عليه في الفقرة ١ من هذه المادة أن تبلغ تلك الدول الأطراف على الفور بالنتائج التي توصلت إليها وأن تبين ما إذا كانت تعتزم ممارسة الولاية القضائية.

المصدر: المادة ٧، الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل.

وعلى وجه العموم، تشترط الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أن يُمنح أي شخص رهن الاحتجاز، أو أي شخص تتخذ بحقه أي إجراءات بموجب المعاهدات، معاملة منصفة. ويشمل ذلك التمتع بالحقوق والضمانات بموجب القانون الوطني والأحكام المنطبقة في القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد أصبح هذا الحكم بشأن المعاملة المنصفة المستوى المعياري في كل الصكوك منذ عام ١٩٩٨، بدءاً من إبرام الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل.

وعلاوة على ذلك تلزم الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب كلها الدول الأطراف بأن تسمح للأشخاص رهن الاحتجاز في الاتصال بممثل الدولة التي هم من رعاياها وفي أن يزورهم ذلك الممثل. وهناك أيضاً اشتراط إحاطة الشخص المحتجز علماً بهذا الحق. ومعظم صكوك مكافحة الإرهاب تشترط في تدابير التنفيذ الداخلية أن تكون "كفيلة بأن تحقق تماماً المقاصد المستهدفة بالحقوق الممنوحة". ويسمح أيضاً للدول الأطراف الأخرى التي تطالب بالولاية القضائية أن تدعو لجنة الصليب الأحمر الدولية (www.icrc.org) للاتصال بالشخص المحتجز وزيارته. (للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر المادة ٥ من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، والمادة ٦ (٥) من الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، والمادة ٩ (٥) من الاتفاقية لقمع تمويل الإرهاب.)

يتوفر المزيد من التحليل والمواد التدريبية بشأن التفاعل بين مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان في النميطه ٤.



حقوق الإنسان بموجب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب (مقتطفات)

يُكفّل لأي شخص موضوع قيد التحقّظ أو متخذة بشأنه أي تدابير أخرى أو مقامة عليه الدعوى عملاً بهذه الاتفاقية أن يلقى معاملة منصفة، بما فيها التمتع بجميع الحقوق والضمانات طبقاً لقانون الدولة التي يوجد هذا الشخص في إقليمها وتنص عليها أحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المصدر: المادة ١٤، الاتفاقية الدولية لمنع المجمات الإرهابية بالتقابل.

٣- يحق لأي شخص تتخذ بشأنه التدابير المشار إليها في الفقرة ٢ من هذه المادة:

(أ) أن يتصل دون تأخير بأقرب ممثل مختص للدولة التي يحمل جنسيتها أو التي يحق لها، في حالات أخرى، حماية حقوق ذلك الشخص، أو للدولة التي يقيم في إقليمها ذلك الشخص عادة إذا كان عديم الجنسية؛

(ب) أن يزوره ممثل لتلك الدولة؛

(ج) أن يبلغ بحقوقه المنصوص عليها في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب).

٤- تمارس الحقوق المشار إليها في الفقرة ٣ من هذه المادة وفقاً لقوانين وأنظمة الدولة التي يوجد في إقليمها مرتكب الجريمة، أو الشخص المدعى أنه ارتكبها، شريطة أن تكون هذه القوانين والأنظمة كفيلة بأن تحقق تماماً المقاصد التي تستهدفها الحقوق الممنوحة بموجب الفقرة ٣.

٥- لا تخل أحكام الفقرتين ٣ و٤ من هذه المادة بحق أي دولة طرف تدعي الولاية القضائية، وفقاً للفقرة ١ (ج) أو ٢ (ج) من المادة ٦، في دعوة لجنة الصليب الأحمر الدولية إلى الاتصال بالشخص المدعى ارتكابه للجريمة وزيارته.

المصدر: المادة ٧، الاتفاقية الدولية لمنع المجمات الإرهابية بالتقابل.

وثمة سمة مشتركة أخرى في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب وهي إدراج إجراءات محددة لتسوية المنازعات. فعندما تنشأ منازعة بين الدول الأطراف بشأن تفسير أو تطبيق اتفاقية ما، هنالك نهج متوخى يتألف من ثلاث خطوات. أولاً، ينتظر من الدول أن تسوي المنازعة من خلال التفاوض. فإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق في غضون فترة معقولة من الزمن، يتعين أن تطرح القضية، بناء على طلب من إحداها، للتحكيم. وإذا فشلت هذه الآلية أيضاً، فإن الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تنص على جواز إحالة المنازعة إلى محكمة العدل الدولية. وتتسم هذه الآليات المتوخاة جميعها بطابع التوافق. وحتى اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لا يمكن إلا إذا قبل كلا الطرفين ولايتها القضائية. وفي حال عدم إمكانية التوصل إلى حل متفق عليه، تبقى القواعد الاعتيادية للمعاهدات والقانون العرفي الدولي بشأن مسؤولية الدول قابلة للتطبيق.

دراسة حالة



وليد زعيم جماعة إرهابية دولية تُعرف باسم "المقاتلون الغالبون" وتستهدف زعزعة المؤسسات السياسية في بلدان مختلفة. وقد نفذ عملية هجوم بالقنابل في روضة أطفال في أزرستان، ذهب ضحيتها ٣٠ طفلاً، من بينهم أطفال عدد من الدبلوماسيين. وعقب ذلك الهجوم تمكن من الهروب من أزرستان ووجد لنفسه ملاذاً في أهرستان، وهي دولة مجاورة.

وتشير تقارير الاستخبارات بأن السيد عادل، وهو متواطئ مع وليد، كان ضالعا في الإعداد اللوجستي لعملية الهجوم بالقنابل في روضة الأطفال. وهو لا من رعايا أزرستان ولا من رعايا أهرستان، وإنما حدث أن كان في أهرستان. وعلاوة على ذلك، ليس لدى الشرطة أي سبب للاشتباه بأنه ارتكب أي فعل غير قانوني أثناء إقامته في أهرستان، ولكنها اعتقلته لمشاركته في الهجوم. ويدفع محاميه بأنه ينبغي إخلاء سبيله فوراً لأن سلوكه لم يضر بمصالح أهرستان أو بمصالح مواطنيها بأي شكل من الأشكال.

هل ينبغي إخلاء سبيل السيد عادل دون قيد أو شرط؟ حدد ما هي الخطوات الإجرائية، إن وجدت، التي ينتظر من أهرستان أن تتخذها بموجب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

أنشطة للتمرين



- التعويل على الإجراءات الجنائية الداخلية ضروري لتقديم الإرهابيين المشتبه بهم إلى العدالة. هل الإجراءات الداخلية النافذة في بلدك تعكس الخطوات الإجرائية المتوخاة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- هل يمنح الأشخاص رهن الاحتجاز قبل المحاكمة لارتكاب جرائم متصلة بالإرهاب الحقوق نفسها لإعلامهم بوضعهم كالحقوق المنصوص عليها في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- كيف تندرج أحكام المحاكمة المنصفة، التي ينص عليها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، في التشريعات الداخلية في بلدك؟ هل تُطبّق معايير مختلفة عندما يتعلق ذلك بجرائم متصلة بالإرهاب؟
- ناقش مفهوم المعاملة المنصفة كما يرد في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. إلى أي مدى يتداخل مع مفهوم المحاكمة المنصفة المكرس في المادة ٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية؟
- إن الطريقة المتوخاة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب لتسوية المنازعات بين الدول الأطراف توافقية في طابعها. ماذا يمكن القيام به، بدلاً من ذلك، إذا ادعت دولة ما أن دولة أخرى لم تف بالتزاماتها بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)؟

أسئلة للتقييم



- ما هي الحقوق المحددة التي ينبغي أن تمنحها الدول الأطراف في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب للأفراد المحتجزين في عهدها؟
- ما هي الصلة بين الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب والقانون الدولي لحقوق الإنسان؟
- إلى أي مدى تبدي قواعد القانون العرفي الدولي المتعلقة بحقوق الإنسان (مقابل معاهدات حقوق الإنسان) في حكم المعاملة المنصفة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- تشترط الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب على الدول الأطراف أن تحيط الدول الأخرى علماً بعدد من الوقائع؟ هل لك أن تعدد أي دول ينبغي إحاطتها علماً، وبأي وقائع؟ حدد الأساس المنطقي لمختلف واجبات إطلاع الدول الأخرى.

- حدّد الخطوات الإجرائية التي يشترط على الدول الأطراف في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أن تتخذها بشأن شخص موجود في أراضيها يدعى أنه ارتكب جريمة ما.
- ما هو دور لجنة الصليب الأحمر الدولية في سياق الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؟
- صف الإجراءات المتوخاة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب بشأن تسوية المنازعات الناشئة بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف.

مراجع لمزيد من المطالعة



- *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights*. Geneva: International Commission of Jurists, 2009.
- Davis, Jeffrey. Uncloaking secrecy: international human rights law in terrorism cases, *Human Rights Quarterly*, vol. 38, No. 1 (2016), pp. 58-84.
- Flynn, Edward J. Counter-terrorism and human rights: the view from the United Nations. *European Human Rights Law Review*, No. 1, 2005, pp. 29-49.
- Schabas, William A., and Clémentine Olivier. What criminal procedure should govern terrorist offenses: ordinary or special rules? In *Terrorism, Victims and International Criminal Responsibility*, Ghislaine Doucet, ed. Paris: SOS Attentats, 2003, pp. 81-96.
- Schmid, Alex P. Terrorism and human rights: a perspective from the United Nations. In *Terrorism and Human Rights*. Magnus Ranstorp and Paul Wilkinson, eds. New York: Routledge, 2008.

٣- تنفيذ الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب

٣-١- الإجراءات اللازمة لتنفيذ الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب ضمن القوانين الوطنية

٣-١-١- الشروط المسبقة اللازمة والإجراءات الأساسية

توخياً لتنفيذ الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تنفيذاً فعالاً، لا بد من أن تتوفر في كل دولة نظام للعدالة الجنائية يؤدي وظيفته على ما يرام. ولا بد من وجود درجة معينة من الاستقرار والفعالية وحسن الأداء الوظيفي في المؤسسات الداخلية المكلفة برسم السياسات الجنائية وإحقاق العدل، وذلك عنصر رئيسي في قيام الدول بالتصدي على نحو ملائم للتهديدات الإرهابية.

ويمكن القول بعبارة أخرى إن الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب ليست "جاهزة للاستعمال" بمحض أن تصبح الدول أطرافاً فيها. ففي واقع الأمر، لكي يتمكن موظفو العدالة الجنائية من تطبيق أحكام الصكوك العالمية في المحاكم الوطنية، يجب على كل دولة أن تقوم بأداء مجموعة من الإجراءات.

وتتوقف طبيعة ومدى الإجراءات اللازمة للوفاء بمتطلبات النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب على عاملين رئيسيين:

- الطريقة التي تتبعها كل دولة لتضمين القانوني الدولي في نظامها القانوني الداخلي؛
- الوضع التشريعي في كل دولة بالنسبة إلى متطلبات اتفاقية معينة أو قرار معين صادر عن مجلس الأمن. وفي بعض الحالات، تكون التشريعات المناسبة قائمة من قبل، ولن يحتاج الأمر سوى إلى تعديلات قليلة، بينما يتعين في حالات أخرى صوغ قوانين جديدة من أجل الوفاء بالمتطلبات الدولية.

وتتبع بعض الدول ما يسمى "النهج الشائعي"، حيث يُعتبر القانون الدولي والقانون الداخلي نظامين قانونيين منفصلين، والتشريع مطلوب دوماً من أجل إدخال كل التزام دولي ضمن النظام القانوني الداخلي. أما في البلدان التي تتبع ما يُسمى النهج "الأحادي" فإن تصديق معاهدة ما ومن ثم نشرها يعني أن أحكامها تندرج تلقائياً ضمن القانون الداخلي.

الدول أحادية النهج والدساتير الوطنية

تنص المادة ٥٥ من الدستور الفرنسي، وهو مثال على دولة أحادية النهج (انظر الموقع الشبكي www.assem-blee-nationale.fr/english/8ab.asp)، على ما يلي:

تصبح للمعاهدات أو الاتفاقات التي تصدّق أو تعتمد حسب الأصول، فور نشرها، سلطة تغلب سلطة القوانين، رهنا، بالنسبة إلى كل اتفاق أو معاهدة، بتطبيقها من جانب الطرف الآخر.

وهناك أحكام مماثلة في دساتير العديد من البلدان الأخرى، وخصوصاً تلك البلدان التي تتبع تقاليد القانون المدني.

وخلافاً لما هو حال الدول ثنائية النهج، فإن الدول الأحادية النهج تستطيع نظرياً تطبيق القواعد المعيارية الناشئة عن معاهدة دون أي إجراء تنفيذي أو تشريعي إضافي، عدا الخطوة العملية التي تتمثل في نشر المعاهدة في الجريدة الرسمية أو، خلاف ذلك، إعلام الجمهور العام بها. مثال ذلك أن مواد الاتفاقية المتصلة بالمساعدة القانونية المتبادلة وغيرها من المسائل الإجرائية قد تتضمن فعلاً كل التفاصيل اللازمة التي تحتاجها السلطات الوطنية لتطبيق هذه المواد مباشرة. وتعتبر مثل هذه الأحكام "ذاتية التنفيذ". ولكن، من الناحية العملية، حتى الدول الأحادية النهج غالباً ما تحتاج إلى تشريعات من أجل تطبيق متطلبات المعاهدات الدولية التي هي غير ذاتية التنفيذ. وهذا هو الحال، مثلاً، بالنسبة إلى متطلبات التجريم.

عندما تخطط الدول لتنفيذ النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب فإن عليها أن تدرك ما هي التغييرات التي يتعين عليها أن تدخلها في نظمها القانونية. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تشمل عملية تحليل الثغرات كل الهيئات الحكومية المختلفة التي قد تتأثر اختصاصاتها وصلاحياتها اللازمة لها بتنفيذ صك معين من الصكوك.

وهناك، في كل دولة، إجراءات تشريعية مختلفة، وتبعاً لموضوع التشريع تُسند المسؤولية المؤسسية عن صوغ القوانين التشريعية إلى هيئات حكومية مختلفة. والمجالات التي يشملها النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب واسعة بصفة خاصة وتتصل باختصاصات عدة وزارات وهيئات حكومية. مثال ذلك أن الجوانب القانونية الجنائية للصكوك ذات الصلة بالطيران كثيراً ما تقع في ميدان وزارات العدل، بينما تقع العناصر التنظيمية الرقابية فيما يتعلق بسلطات وواجبات قائد الطائرة ضمن اختصاص الجهة التي تتولى التنظيم الرقابي للطيران. وبالنسبة إلى الصكوك ذات الصلة بالمسائل النووية، يقع جانب هام منها ضمن اختصاص الهيئات التنظيمية الرقابية الداخلية للمجالات النووية. ويجعل الطابع المتعدد التخصصات للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب في بعض الأحيان من الصعب على الدول أن تقرر ما هو الكيان الذي ينبغي أن يضطلع بالدور التنسيقي في مرحلة التقييم ثم في مرحلة التنفيذ.

أدوات



إن الخلاصة الوافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (متاحة في الموقع الشبكي www.unodc.org/unodc) أداة هامة في متناول الدول التي تخطط لإقامة نظام أساسي للعدالة الجنائية تمهيداً لتنفيذ النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب. وتقدم الخلاصة الوافية نظرة عامة شاملة بشأن المسائل موضوع الاهتمام وتحتوي على مبادئ معيارية ومعايير معترف بها دولياً في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية وضعها المجتمع الدولي طوال السنوات الخمسين الأخيرة.

وقد استحدث مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مؤخراً مجموعة أدوات تقييم العدالة الجنائية (متاحة في الموقع الشبكي www.unodc.org) لتمكين الموظفين الدوليين والحكوميين الضالعين في مجال إصلاح العدالة الجنائية من القيام بتقييمات شاملة لنظم العدالة الجنائية.

ويرمي الكتيب الإرشادي بشأن تدابير العدالة الجنائية في التصدي للإرهاب،⁽¹⁾ الذي أعده مكتب المخدرات والجريمة، إلى تزويد موظفي إنفاذ القانون والعدالة الجنائية بدليل في متناول اليد لمعالجة بعض المسائل الرئيسية التي يواجهونها لدى التصدي للإرهاب والجرائم المتصلة به. وهو يستعرض العديد من التحديات التي تواجهها مختلف مكونات نظام العدالة الجنائية في منع وقوع الجرائم الإرهابية والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها أو المدعى أنهم ارتكبوها أو المدانين بها واحتجازهم. وهو يوفر الإرشاد على أساس المعايير الدولية والممارسة الجيدة المقبولة عموماً. ويمكن استعمال الدليل كأداة عملية، لتيسير تنفيذ الصكوك القانونية العالمية ضد الإرهاب ضمن سياق مبادئ وممارسات العدالة الجنائية ومبادئ القانون المقبولة، وخصوصاً بقدر ما تنطبق في مكافحة الإرهاب. كما يمكن استخدامه للقيام باستعراض قدرة نظام العدالة الجنائية في بلد معين، أو بتوجيه عملية رسم السياسة أو دعم مبادرات التدريب.

⁽¹⁾ منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.IV.2.

أنشطة للتمرين



- هل يتبع بلدك نهجاً أحادياً أم ثنائياً فيما يخص الامتثال للمعاهدات؟ ماذا يقول الدستور في بلدك في هذا الشأن؟
- انظر إلى الأحكام التي تتناول التجريم والولاية القضائية والتعاون الدولي في أي من الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. هل هي ذاتية التنفيذ؟ هل تشترط سن تشريعات تنفيذية لكي يمكن إنفاذها في بلدك؟ ما هو نوع التشريعات التنفيذية اللازمة؟

أسئلة للتقييم



- ما هو الحكم "ذاتي التنفيذ"؟
- ما هي أوجه الاختلاف الرئيسية بين الدول الأحادية النهج والدول الثنائية النهج؟ أيهما أقل احتياجاً، من حيث المبدأ، لاعتماد تشريع تنفيدي؟
- عقب التصديق على صك عالمي لمكافحة الإرهاب، ما هي الخطوات التي يتعين على سلطات الدولة أن تتخذها لكفالة تنفيذ أحكامه على النحو الواجب؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Bianchi, Andrea. Enforcing international law norms against terrorism: achievements and prospects. In *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Andrea Bianchi, ed. Oxford: Hart Publishing, 2004, pp. 491-534.
- Cassese, Antonio. *International Law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Owada, Hisashi. Problems of interaction between the international and domestic legal orders. *Asian Journal of International Law*, vol. 5, No. 2 (2015), pp. 246-278.

٣-١-٢- صياغة التشريعات الجنائية بشأن مكافحة الإرهاب

سواء أكانت الدولة أحادية النهج أم ثنائية النهج، يجب على جميع الدول الأطراف في صكوك مكافحة الإرهاب أن تعتمد تشريعات تنفيذية لتجريم بعض الأفعال الجرمية المعينة (ما لم تكن تلك الجرائم مقررة من قبل في وقت سابق للتصديق أو الانضمام) وأن تفرض العقوبات ذات الصلة بها. وعلى وجه الخصوص، لا يحدد أي من الصكوك ذات الصلة بالإرهاب عقوبة بل ولا مجالا من العقوبات بالنسبة للجرائم المحددة. مثال ذلك أن المادة ٤ من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب تنص على ما يلي:

تتخذ كل دولة طرف التدابير اللازمة من أجل:

- (أ) اعتبار الجرائم المبيّنة في المادة ٢ جرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي؛
- (ب) المعاقبة على تلك الجرائم بعقوبات مناسبة تراعي خطورتها على النحو الواجب.

وحتى إذا كانت التقاليد القانونية في بلد ما تسمح بإمكانية توجيه تهمة جنائية بارتكاب فعل غير محدد إلا في معاهدة دولية يكون ذلك البلد طرفا فيها، وليس في نص تشريع داخلي، فإن ذلك الفعل يبقى جريمة دون عقاب حتى يحدد التشريع الداخلي العقوبة. ومن المبادئ الأساسية لسيادة القانون أنه لا عقاب بدون قانون. ولن يدافع سوى قلة من الناس عن السماح بفرض عقوبة على جريمة قياساً على جريمة أخرى. وبالتالي، فإنّ البلدان التي تدمج تلقائياً جريمة ما في قانونها الداخلي عند اعتماد إحدى المعاهدات، حسب التعريف الوارد فيها، يتعين عليها حتى هي أن تتخذ إجراءات تشريعية للنص على عقوبات على تلك الجرائم وأن تنفذ أي أحكام أخرى غير ذاتية التنفيذ.

وما دامت جميع عناصر الجرائم المختلفة المذكورة في المعاهدات مدرجة في التشريعات الجنائية لدى الدول الأطراف، فليس هنالك من نهج صحيح واحد يفرض بجوانب التجريم في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب؛ إذ تملي السياسات الجنائية والتقاليد القانونية في كل دولة كيف وأين تجرى التغييرات الضرورية. وكذلك يتفاوت أسلوب الصياغة التشريعية تبعاً لاختيار كل دولة منفذة. وهنالك فاصل تقليدي بين بلدان القانون المدني وبلدان القانون العام (الأنغلوسكسوني).

وفيما يلي قائمة غير حصرية بالمسائل في ميدان العدالة الجنائية. ومع أن فرادى البلدان قد تتناول هذه المسائل بأساليب مختلفة، تبعاً لاختلاف النهج وأساليب الصياغة، فإن من شأنها أن تحرص على الامتثال لمتطلبات صكوك مكافحة الإرهاب:

- قوانين أو مدونات جنائية خاصة لمكافحة الإرهاب: يفضل بعض البلدان سن قوانين مستقلة لمكافحة الإرهاب، ويفضل البعض الآخر تعديل القوانين التشريعية الموجودة، وذلك بتحديث قانون العقوبات لديه لتعديل القانون القائم وباستحداث أحكام أو إدخال أحكام جديدة
- مكان التعاريف: يدرج بعض البلدان صراحة في قوانين الداخلية جميع التعاريف الواردة في المعاهدات المصدّق عليها. وثمة بلدان أخرى تتبع نهجاً أقل تشدداً، إذ حالما تدرج الجرائم اللازم إدخالها، يمكن لموظفي العدالة الجنائية الرجوع إلى نص الاتفاقية عندما ينشأ شك حول مدلول مصطلح معين.
- عناوين "مواضيعية": تشمل كل اتفاقية عالمية أو بروتوكول عالمي مجموعة من أنواع التصرفات الإجرامية التي لا يلائم إدراجها تلقائياً أو بسهولة في فصل أو قسم واحد في قانون العقوبات في دولة ما. وهذا هو على سبيل المثال حال الجرائم المدرجة في الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي: ومن جراء طابع تداخل المواضيع المشمولة، قد تجد إحدى الدول من الميسور إدراجها

في قسم واحد يتناول عموماً أسلحة الدمار الشامل، بينما قد تقرر دولة أخرى أن بعض الأفعال (التصرفات) الموصوفة في الاتفاقية تنتمي إلى قسم يتناول الجرائم المرتكبة ضد البيئة.

ومهما كان أسلوب الصياغة المتبع وموقع إدراج مختلف الجرائم، فإن من الأهمية الحرجة لكل دولة أن تربط هذه الجرائم بالمتطلبات الأخرى القائمة على المعاهدات، مثل أحكام الولاية القضائية، بما في ذلك على وجه الخصوص مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة".

٣-١-٣ إطار الأمم المتحدة المؤسسي المعني بالتنفيذ

بالإضافة إلى الجمعية العامة وأجهزتها الفرعية،^(٢١) فإن عدداً من الهيئات الأخرى في الأمم المتحدة تشارك على نحو مباشر في تنفيذ أنشطة مكافحة الإرهاب و/أو الولايات المسندة في هذا الصدد. وهي:

٣-١-٣-١ مجلس الأمن

بموجب ميثاق الأمم المتحدة، تتمحور الوظائف والصلاحيات الرئيسية المنوطة بمجلس الأمن على صون السلم والأمن الدوليين. وفي هذا السياق، يمكن للمجلس أن يصدر قرارات بموجب الفصل السابع من الميثاق حال وقوع تهديد للسلم، أو خرق للسلم، أو عمل من أعمال العدوان. وإنّ اتخاذ القرارات بموجب الفصل السابع يمكن المجلس من فرض جزاءات (بموجب المادتين ٤١ و ٤٢) يجوز أو لا يجوز أن تنطوي على استخدام القوة المسلحة ضد الدولة في حالات الانتهاك. وباعتماد قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، أدخل المجلس الأعمال الإرهابية في مضمار التهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليين.

وبوضع تنفيذ القرارات المتعلقة بالإرهاب في الاعتبار، أنشأ مجلس الأمن عدة لجان، يتألف كل منها من ١٥ عضواً. ويتوقع من الدول أن تقدم تقارير إلى اللجان تبين فيها التدابير المتخذة لتنفيذ القرارات ذات الصلة.

لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة ومن يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات.

لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١)، و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة ومن يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات، تشرف على تنفيذ الجزاءات (تجميد الأصول، وحظر السفر والحظر على الأسلحة) التي تفرض على الأفراد المعيّنين وكذلك الكيانات ممن يرتبطون بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة، الذين ترد أسماؤهم في قائمة موحدة تحدّثها اللجنة.

لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٩٨٨ (٢٠١١)

لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٩٨٨ (٢٠١١) تشرف على تنفيذ الجزاءات (تجميد الأصول وحظر السفر والحظر على الأسلحة) المفروضة على الكيانات والأفراد المعيّنين المرتبطين بحركة طالبان المدرجة أسماؤهم في القائمة الموحدة التي تحدّثها اللجنة.

^(٢١) هي لجان تمثلها إما الدول الأعضاء وإما مجموعة من الدول الأعضاء المنتخبة لأداء مهام فيها. ومن اللجان المعنية بتطوير السياسات العامة لمكافحة الإرهاب اللجنة الثالثة التي تُعنى بالشؤون الاجتماعية والإنسانية ومسائل حقوق الإنسان، واللجنة السادسة التي تُعنى بمسائل القانون الدولي.

لجنة مكافحة الإرهاب

أنشئت عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الذي يقتضي من الدول أن تتخذ عدداً من التدابير لمنع الأنشطة الإرهابية وتجريم مختلف أشكال الأعمال الإرهابية، فترصد لجنة مكافحة الإرهاب تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) وغيره من القرارات اللاحقة ذات الصلة، وتيسر تقديم المساعدة إلى الدول من أجل بناء القدرة على مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي. وتتلقى اللجنة المساعدة من المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن ١٥٣٥ (٢٠٠٤)

لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)

لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) تقوم برصد امتثال الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، الذي يهدف إلى منع وقوع أسلحة الدمار الشامل في أيدي جهات فاعلة من غير الدول، مثل الجماعات الإرهابية. ويساعد اللجنة فريق من الخبراء.

٣-١-٢- الأمانة العامة

الأمانة العامة هي الهيئة التي تقوم بتنفيذ القرارات الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن. كما تؤدي الواجبات الموكلة إليها من المجلس الاقتصادي والاجتماعي. الأمين العام، الذي يتولى رئاسة الأمانة العامة، له صلاحية "تنبيه" مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولي" (ميثاق الأمم المتحدة، المادتان ٩٧ و٩٩).

مكتب الشؤون القانونية

من خلال مكتب الشؤون القانونية التابع للأمانة العامة، تقوم الأمانة العامة بتقديم الخدمات المناسبة لصياغة واعتماد الصكوك المختلفة لمكافحة الإرهاب، وقد شاركت في المفاوضات حول وضع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي.

فرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

من الجهات الرئيسية المقدمة للمساعدة ضمن الأمانة العامة فرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الذي مقره في فيينا. ووفقاً للتكليف الصادر عن الجمعية العامة، يساعد فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة الدول الأعضاء، بناءً على طلبها، في التصديق والإدماج التشريعي والتنفيذ للإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب. وتعترف استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب بدور فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة "بتشجيع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بما في ذلك فرع منع الإرهاب التابع له على أن يعزز، بالتشاور عن كتب مع لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية، ما يقدمه إلى الدول، بناءً على طلبها، من مساعدة تقنية لتيسير تنفيذ الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتصلة بمنع الإرهاب وقمعه وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة" (قرار الجمعية العامة ٨٨/٦٠، المرفق، الجزء الثالث، الفقرة ٧).

ويمتلك فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة مزايا نسبية هامة لإتاحة رد شامل على الإرهاب. وعلى وجه الخصوص، يجمع بين طائفة من الخبرات في المجالات ذات الصلة بمنع الجريمة والعدالة الجنائية، وسيادة القانون، ومكافحة المخدرات، والجريمة المنظمة عبر الوطنية، وغسل الأموال، والفساد، والتعاون الدولي في المسائل الجنائية، مع القدرات العملية على الصعيد الميداني.

فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب

أُنشئت فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب ضمن الأمانة العامة. وهي هيئة تتولى التنسيق وتقاسم المعلومات تجمع ٣٨ كياناً من الكيانات والمنظمات الدولية المعنية بمكافحة الإرهاب (مثلاً المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الشؤون القانونية، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)). كما إنها تؤدي دور منتدى لمناقشة المسائل الاستراتيجية، وتضمن العمل المُسق على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وفي عام ٢٠١١، أنشئ مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب في إطار فرقة العمل وذلك لتعزيز التعاون الدولي على مكافحة الإرهاب ودعم الدول الأعضاء في تنفيذ الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب.

٣-٣-١-٣ محكمة العدل الدولية

محكمة العدل الدولية هي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، أُنشئت بموجب المادة ٩٢ من ميثاق الأمم المتحدة. والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المرفق بميثاق الأمم المتحدة، يشكل جزءاً لا يتجزأ منه. وحتى مع أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة هي أطراف في النظام الأساسي، فإن موافقتهم على اختصاص محكمة العدل الدولية شرط مسبق لإحالة المنازعات عليها. وقد أصدرت محكمة العدل الدولية عدداً من القرارات لها تأثير مباشر على تطوير وتفسير الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب.^(٢٢)

أدوات



تشتمل الموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي التي أعدها مكتب المخدرات والجريمة على قاعدة بيانات حاسوبية قابلة للبحث تحتوي على النصوص الكاملة لقوانين وطنية من أكثر من ١٢٠ بلداً تمكّن المستعملين من مقارنة مختلف أساليب الصياغة والطرائق المتبعة والحلول المستنبطة. وقد وضع مجلس أوروبا ملخصات فُطرية عن القدرة على مكافحة الإرهاب (متاحة من قبل قسم سيادة القانون في الموقع الشبكي: www.coe.int) تتناول المسائل المتصلة بمعايير مكافحة الإرهاب من أجل جميع الدول الأعضاء والمراقبين في مجلس أوروبا وقدرتها على مكافحة أعمال الإرهاب.

^(٢٢) انظر مسائل تفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١، والناشئة عن: الحادث الجوي في لوكربي (قضية الجماهيرية العربية الليبية ضد الولايات المتحدة الأمريكية)؛ والأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*)؛ و *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (قضية الولايات المتحدة الأمريكية ضد إيران) (متاحة من الموقع الشبكي: www.icj-cij.org).

أنشطة للتمرين



- ما هي في رأيك مزايا ومساوئ سن قانون خاص يشمل الجرائم ذات الصلة بالإرهاب مقابل إدراج هذه الجرائم في قانون العقوبات؟
- خذ واحدا من الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب التي يكون بلدك قد صدّق عليها ونفذهها، وانظر فيه كيف أدرجت الجرائم المذكورة في الاتفاقية في التشريعات الجنائية الداخلية. وإذا كنت تنظر في قانون جنائي، حلل العلاقة بين الجزء العام والجزء الخاص. أين أدرجت مثلا الأحكام بشأن الولاية القضائية؟ كيف تم تناول التعريف؟
- كرر التمرين المشار إليه أعلاه بأخذ معاهدة عالمية أخرى والتشريعات في دولة مختلفة (استخدم، إذا لزم الأمر، الموارد القانونية الإلكترونية التي أعدها فرع منع الإرهاب التابع لمكتب المخدرات والجريمة بشأن الإرهاب الدولي، للوصول إلى القوانين الجنائية في دول أخرى غير الدولة التي تنتمي إليها).



- لماذا من الضروري إدراج الجرائم المذكورة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في القوانين الداخلية؟ ألن يكفي التطبيق المباشر للصكوك؟
- هل تحتوي الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب على قواعد أو على مبادئ توجيهية تحدد كيف وأين ينبغي إدراج التصرفات الإجرامية المذكورة فيها في القوانين الجنائية الداخلية؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Abrams, Norman. Developments in US anti-terrorism law: checks and balances undermined. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1117-1136.
- Baxter, Kylie, and Renee Davidson. Foreign terrorist fighters: managing a twenty-first century threat. *Third World Quarterly*, vol. 37, No. 8 (2016), pp. 1299-1313.
- Fenwick, Helen. Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015. *International Review of Law, Computers and Technology*, vol. 30, No. 3 (2016), pp. 174-190.
- Hinojosa Martínez, Luis Miguel. The legislative role of the Security Council in its fight against terrorism: legal, political and practical limits. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, No. 2 (April 2008), pp. 333-359.
- Laborde, Jean-Paul, and Michael De Feo. Problems and prospects of implementing UN action against terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1087-1103.
- Paulussen, Christophe, and Eva Entenmann. Addressing Europe's foreign fighter issue: legal avenues at the international and national level. *Security and Human Rights*, vol. 25, No. 1 (2014), pp. 86-118.

٤- الإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب والأطر القانونية ذات الصلة به

٤-١- التصدي للأعمال الإرهابية من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

لأن الإرهابيين يستخدمون إلى حد كبير الأساليب نفسها التي تستخدمها جماعات الجريمة المنظمة "التقليدية"، فمن الممكن الاستفادة بفعالية من الأدوات التشريعية لمكافحة الجريمة المنظمة لأغراض مكافحة الإرهاب.

وقد لاحظ مجلس الأمن مع الإعراب عن القلق في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) الصلة الوثيقة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة عبر الوطنية. وفي وقت لاحق، أقرّ المجلس بالروابط القائمة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة عبر الوطنية (انظر القرار ٢١٩٥ (٢٠١٤))، وتناول مسألة التجارة مع تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة وغيرهما من الكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة (انظر القرار ٢١٩٩ (٢٠١٥)، وقُدِّمت في تقرير الأمين العام (S/2015/366)، الصادر عملاً بالقرار ٢١٩٥ (٢٠١٤) توصيات من أجل التصدي لتهديد الإرهابيين الذين يستفيدون من الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية. وإنّ الأداة القانونية العالمية الرئيسية في هذا المجال هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية الجريمة المنظمة)^(٢٣)،(٢١) وبروتوكولاتها الثلاثة (بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال؛^(٢٤)،(٢٢) وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو؛^(٢٥)،(٢٣) وبروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة.^(٢٦)،(٢٤) وفي الآونة الأخيرة، أكد مجلس الأمن مجدداً في قراره ٢٣٢٢ (٢٠١٦)، من خلال التركيز على العدالة الجنائية باعتبارها أداة لمكافحة الإرهاب، دعوته الدول الأعضاء إلى تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها.

وفي حين أنّ اتفاقية الجريمة المنظمة لا تشير صراحةً إلى "أعمال إرهابية"، غير أنّ إدراج هذه الأعمال ضمن أنواع السلوك الخاضع لآليات التعاون الخاصة بالاتفاقية قد نوقش باستفاضة خلال مرحلة التفاوض. وعلاوةً على ذلك، فإنّ وجود صلات بين الجماعات الإرهابية والجماعات الإجرامية المنظمة أمر معترف به منذ وقت طويل، وبحثه العلماء في جميع أنحاء العالم. والأفعال المعروفة بأنها "جرائم خطيرة" بموجب اتفاقية الجريمة المنظمة - أي، السلوك الذي يُعدّ جرمًا بمقتضى القانون الداخلي، الذي يعاقب عليه بالحرمان من الحرية لمدة قصوى لا تقل عن أربع سنوات أو بعقوبة أشد - يمكن في الواقع أن ترتكبه جماعة إرهابية تعمل على نطاق عبر الحدود الوطنية.

^(٢٣) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

^(٢٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٣٧، الرقم ٣٩٥٧٤.

^(٢٥) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٤١، الرقم ٣٩٥٧٤.

^(٢٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٢٦، الرقم ٣٩٥٧٤.

وحتى مع أن اتفاقية الجريمة المنظمة ليست مصممة تحديداً لمواجهة التهديد الإرهابي، فإن المجموعة الكاملة التي تشتمل عليها من الآليات القانونية يمكن استخدامها كذلك لمكافحة الإرهاب في الحالات التي يُستوفى فيها الشرطان الأساسيان اللذان يستحثان تطبيقها وهما: (أ) الطابع عبر الوطني للجريمة؛ و(ب) ضلوع جماعة إجرامية منظمة، بحسب تعريفها في الاتفاقية.

متى يمكن اعتبار الجرم ذا طابع "عبر وطني"؟

بموجب اتفاقية الجريمة المنظمة، يكون الجرم، ذا طابع عبر وطني إذا ارتكب في أكثر من دولة واحدة، أو إذا ارتكب في دولة واحدة ولكن جرى جانب كبير من الإعداد أو التخطيط له أو توجيهه أو الإشراف عليه في دولة أخرى، أو ارتكب في دولة واحدة، ولكن ضلعت في ارتكابه جماعة إجرامية منظمة تمارس أنشطة إجرامية في أكثر من دولة واحدة، أو ارتكب في دولة واحدة، ولكن له آثاراً شديدة في دولة أخرى (الفقرة ٢ من المادة ٣).

إضافة إلى الأحكام المفصلة التي تشمل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة، تقدم اتفاقية الجريمة المنظمة إطاراً قانونياً للدول الأطراف لإنشاء خطط لحماية الشهود، وأفرقة تحقيقات مشتركة، وأساليب تحرراً خاصة، وغير ذلك. وتتسم المادة ١٨ بأهمية خاصة لأنها تنظم بالتفصيل الشروط والإجراءات التي تشمل المساعدة القانونية المتبادلة.

ما هي خصائص "الجماعة الإجرامية المنظمة"؟

الجماعة الإجرامية المنظمة هي جماعة ذات هيكل تنظيمي، مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر، موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، من أجل الحصول، بشكل مباشر أو غير مباشر، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى. (اتفاقية الجريمة المنظمة، المادة ٢ (أ)).

وتعرف الجماعة ذات الهيكل التنظيمي بأنها جماعة غير مشكولة عشوائياً لغرض الارتكاب الفوري لجرم ما، ولا يتعين أن يكون لأعضائها أدوار محددة رسمياً، أو أن تستمر عضويتهم فيها أو أن تكون ذات هيكل تنظيمي متطور (اتفاقية الجريمة المنظمة، المادة ٢ (ج)).

أدوات



للمساعدة في مرحلة التنفيذ، أعد مكتب المخدرات والجريمة الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها.^(١)

ومن خلال تحليل التشريعات الوطنية والسيناريوهات الواقعية، يخصص موجز القضايا الإرهابية واحداً من أقسامه للإرهاب والجريمة المنظمة.

كما أعدَّ مكتب المخدّرات والجريمة خلاصة لقضايا الجريمة المنظمة، وهي عبارة عن تجميع حالات إيضاحية وما يتصل بها من ممارسات جيدة في التجريم والتحقيق والملاحقة القضائية، والخبرات القانونية في التعامل مع الجريمة المنظمة بمختلف أشكالها ومظاهرها. وتهدف الخلاصة إلى تزويد مقرري السياسات العامة وموظفي العدالة الجنائية ومحققَي الشرطة بمنظورات عملية ونظرات متعمقة تستند إلى تجربة الممارسين الخبراء وما يقترن بها من ممارسات جيدة.

^٥ منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.05.V.2.

أنشطة للتمرين



- انظر إلى تعريف "الجماعة الإجرامية المنظمة" الوارد في اتفاقية الجريمة المنظمة. هل ترى أن هذا التعريف يستوعب السمات الرئيسية للجماعات الإرهابية الراهنة؟
- استعرض المجموعات الأربع من الجرائم التي تعرفها صراحة اتفاقية الجريمة المنظمة (وخصوصاً في ما يتعلق بجماعة إجرامية منظمة والفساد وغسل عائدات الجريمة وعرقلة سير العدالة). هل ترى أنها أيضاً الجرائم التي ترتكبها الجماعات والشبكات الإرهابية؟
- قارن بين الأحكام بشأن التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة الواردة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب وفي اتفاقية الجريمة المنظمة. في أي المجالات تكون اتفاقية الجريمة المنظمة أكثر تفصيلاً؟
- حدّد أحكام اتفاقية الجريمة المنظمة، عدا المادة ١٦ (التسليم) والمادة ١٨ (المساعدة القانونية المتبادلة)، التي تتصل بآليات التعاون التي لا توجد في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. هل يمكن، في رأيك، نقل هذه الآليات على نحو مفيد إلى مجال مكافحة الإرهاب؟
- حلل الحالات التي تعتبر فيها اتفاقية الجريمة المنظمة جريمة ما بوصفها ذات طابع عبر وطني. هل لك أن تقدّم حججاً على أن المصطلح واسع بما فيه الكفاية لكي يشمل أساليب عمل المنظمات الإجرامية والإرهابية الراهنة؟
- قارن مطلب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن منع تزويد الأسلحة إلى الإرهابيين، مع نطاق بروتوكول الأسلحة النارية الملحق باتفاقية الجريمة المنظمة. هل الصكان متداعمان في هذا الصدد؟

أسئلة للتقييم



- أوضح كيف يمكن لاتفاقية الجريمة المنظمة أن تدعم وتيسّر التعاون الدولي فيما يتعلق بالجرائم ذات الصلة بالإرهاب (وخصوصاً، الجرائم المذكورة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب).
- ما هي الفئات الأربع من الجرائم التي تحددها صراحة اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة؟
- استعرض الجرائم المذكورة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. هل هي "جرائم خطيرة" لأغراض اتفاقية الجريمة المنظمة؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Basra, Rajan, Peter R. Neumann, and Claudia Brunner. *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2016.
- Betti, Stefano. New prospects for inter-state co-operation in criminal matters: the Palermo Convention. *International Criminal Law Review*, vol. 3, No. 2 (2003), pp. 151-167.

- Bovenkerk, Frank, and Bashir Abou Chakra. Terrorism and organized crime. *Forum on Crime and Society*, vol. 4, Nos. 1 and 2 (2004). United Nations publication, Sales No. E.05.IV.8, pp. 3-16.
- Carrapico, Helena, Daniela Irrera, and Bill Tupman. Transnational organised crime and terrorism: different peas, same pod?, *Global Crime*, vol. 15, Nos. 3 and 4 (2014), pp. 213-218.
- Dandurand, Yvon, and Vivienne Chin. *Links between Terrorism and Other Forms of Crime*. Vancouver, Canada: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, April 2004.
- Laborde, Jean-Paul. *État de droit et crime organisé*. Paris: Dalloz, 2005.
- Makarenko, Tamara. Foundations and evolution of the crime-terror nexus. In *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, Felia Allum and Stan Gilmour, eds. Abingdon, Oxon, United Kingdom: Routledge, 2011.
- McClean, David. *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Sanderson, Thomas M. Transnational terror and organized crime: blurring the lines, *SIAS Review of International Affairs*, vol. 24, No. 1 (2014), pp. 49-61.
- Standing, André. Transnational organized crime and the Palermo Convention: a reality check. New York: International Peace Institute, 2010.
- Williams, Phil, and Dimitri Vlassis, eds. *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*. London: Frank Cass, 2001.
- *Trafficking: Networks and Logistics of Transnational Crime and International Terrorism: Proceedings of the International Conference*. Held in Courmayeur, Italy, 6-8 December 2002.

٤-٢- التفاعل بين الصكوك القانونية العالمية والإقليمية

الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب جزء من شبكة معقدة من الصكوك التي أبرمتها الدول على المستوى الإقليمي.

هناك عدد كبير من المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية التي تتضمن الولايات المسندة إليها عملاً يتعلق بالإرهاب. وهناك تباين كبير جداً بين ولايات تلك المنظمات وصلاحياتها التشريعية: فبعضها له سلطة تشريعية واسعة وفوق وطنية (ولا سيما الاتحاد الأوروبي)، بينما ليست لغيرها إلا صلاحية اعتماد توصيات غير ملزمة.

أما عندما تُعتمد صكوك ملزمة فإنها تتوقف على القوانين والإجراءات الجنائية الداخلية لتطبيقها على صعيد الواقع الملموس. وغالباً ما يكون من الصعب على السلطات الوطنية أن تضع خطة تنفيذية متكاملة تأخذ في الحسبان هذه البنية القانونية المفصلة والتي كثيراً ما تتداخل. وإن المهمة تزداد تطلباً بالنسبة إلى الموظفين المسؤولين عن العدالة الجنائية، الذين كثيراً ما يكون عليهم الاختيار من بين عدد من الأسس القانونية فيما يخص طلب المساعدة من سلطات أجنبية. ولا بدّ لهم من أن يفتنوا لتعقيد التفاعل بين مختلف الطبقات لكي يزيّدوا من فرص التعاون الملتزم على المستوى المنشود من الدول الأخرى.

المعاهدات الإقليمية لمكافحة الإرهاب

تتناول الصكوك الإقليمية ودون الإقليمية التالية مشكلة الإرهاب وهي ملزمة للدول الأطراف فيها. والنصوص الكاملة لهذه الصكوك متاحة في الموقع الشبكي: http://www.unodc.org/tldb/en/regional_instruments.html

- اتفاقية منع الأعمال الإرهابية التي تأخذ شكل جرائم ضد الأشخاص والابتزاز المتصل بها التي لها أهمية دولية والمعاقبة عليها
- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب
- الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب
- الاتفاقية الإقليمية لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي لقمع الإرهاب
- الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب
- معاهدة التعاون فيما بين الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة لمكافحة الإرهاب
- معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي
- اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته
- اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا لمكافحة الإرهاب
- اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب

ليس من الممكن التعليق بصفة عامة على ما إذا كانت الاتفاقات الإقليمية أم الصكوك العالمية هي التي تقدم أفضل خيار قانوني للممارسين العاملين في مجال التعاون الدولي. وإن عدّة صكوك إقليمية توفر أطراً مفيدة للتعاون، وتشمل في أحيان كثيرة خطوات إجرائية مفصلة ودقيقة لبلوغ الأهداف المتوخاة فيها. وفي الوقت نفسه، فإنّ أي صك إقليمي محدود بحسب تعريفه من حيث نطاقه الجغرافي، مما يجعل الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب خياراً أكثر جاذبية باعتبارها تمثل شبكة تعاون عالمية حقاً، حيثما تسعى الدول الأطراف إلى تقديم أو تلقي مساعدة من بلدان من خارج منطقتها الإقليمية.

وفي بعض الحالات، قد يبدو أحد الأطر ملائماً أكثر من غيره. وذلك يتوقف على ظروف الحالة، وعلى نوعية وكمية الأسس القانونية المتاحة، وعلى الفرص المتاحة لتحقيق الغرض المنشود.

وبهذا المعنى، فإن الصكوك الإقليمية لمكافحة الإرهاب لا ينبغي أن تحل محل الصكوك العالمية، وإنما ترمي إلى تزويد موظفي العدالة الجنائية في كل أنحاء العالم بعدد من الأدوات القانونية التكميلية. وفي العديد من الأحوال، تدرج الاتفاقات الإقليمية الجرائم المبيّنة في الصكوك العالمية كوسيلة لتعريف نطاق تطبيقها بالذات.

وفي بعض الأحيان، تبدو الأحكام الواردة في أحد الصكوك على تضارب مع الأحكام الواردة في صك آخر. وفي تلك الحالات، لا بدّ من معالجة المشكلة من خلال تطبيق القواعد المعيارية الدولية الحالية. وإنّ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩^(٢٧) هي صك أساسي، إذ إنها توفّر قواعد (وكثير منها يتسم بطابع عرفي) بخصوص تفسير وتطبيق المعاهدات الدولية. والمادة ٣٠ منها وثيقة الصلة خصوصاً، حيث أنها تشمل مسألة تطبيق معاهدات متعاقبة ذات صلة بالموضوع نفسه. أما فيما يخص العلاقة بين الالتزامات الناشئة من ميثاق الأمم المتحدة والصكوك الدولية الأخرى، فإنّ المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر أن العبرة بالالتزامات المترتبة على الميثاق تكون لها الغلبة.

(٢٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، الرقم ١٨٢٣٢.

حل التنازع بين المعايير الدولية: القواعد الأساسية

المادة ١٠٣، ميثاق الأمم المتحدة

إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة - وفقاً لأحكام هذا الميثاق - مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق.

المادة ٣٠، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات

تنفيذ المعاهدات المتتابعة التي تتعلق بموضوع واحد

١- مع مراعاة ما جاء في المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، تحدد حقوق والالتزامات الدول الأطراف في معاهدات متتابعة تتعلق بموضوع واحد وفق الفقرات التالية.

٢- إذا نصت المعاهدة على أنها خاضعة لأحكام معاهدة أخرى سابقة أو لاحقة، أو أنها لا ينبغي أن تعتبر غير منسجمة مع مثل هذه المعاهدة فإن أحكام المعاهدة الأخرى المعنية هي التي تسود.

٣- إذا كان كل الأطراف في المعاهدة السابقة أطرافاً كذلك في المعاهدة اللاحقة دون أن تكون المعاهدة السابقة ملغاة أو معلقة طبقاً للمادة ٥٩، فإن المعاهدة السابقة تنطبق فقط على الحد الذي لا تعارض فيه نصوصها مع نصوص المعاهدة اللاحقة.

٤- إذا لم يكن أطراف المعاهدة اللاحقة جميعاً أطرافاً في المعاهدة السابقة تنطبق القاعدتان التاليتان:

(أ) في العلاقة بين الدول الأطراف في المعاهدتين تنطبق القاعدة الواردة في الفقرة (٣)؛

(ب) في العلاقة بين دولة طرف في المعاهدتين ودولة طرف في إحداها فقط تحكم نصوص المعاهدة المشتركة بين الطرفين حقوقهما والالتزاماتهما المتبادلة. [...]

وأحد الأمثلة على احتمال التنازع بين المعاهدات العالمية والمعاهدات الإقليمية لمكافحة الإرهاب هو ما يمكن أن يرى من أن بعض الصكوك الإقليمية لمكافحة الإرهاب تستبعد حركات التحرير الوطنية من نطاق تطبيقها. ويفضي ذلك إلى احتمال تناقض مع الصكوك الدولية التي لا تنص على مثل هذا الإعفاء.

أدوات



الصكوك الدولية ذات الصلة بمنع وقمع الإرهاب الدولي،^١ الصادرة عن الأمانة العامة للأمم المتحدة، هي تجميع للصكوك الإقليمية ودون الإقليمية لمكافحة الإرهاب.

إن إجراءات العمل الإقليمية لمكافحة الإرهاب ((Inter-) Regional Action against Terrorism) متاحة في الموقع الشبكي: www.unodc.org عبارة عن خارطة تفاعلية للعالم توفر سبل الوصول إلى النصوص الكاملة للصكوك الإقليمية ومواقع المنظمات المقابلة لها على شبكة الويب. ومختلف المعاهدات مبوبة بحسب القارة ومتاحة، حيثما أمكن، بعدد من لغات الأمم المتحدة.

^١ منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع، E.08.V.2.

أنشطة للتمرين



- هل بلدك طرف في واحد أو أكثر من الاتفاقات الإقليمية لمكافحة الإرهاب؟ وما هي هذه الاتفاقات؟ وكيف تتصل هذه الاتفاقات الإقليمية بالإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب؟
- اختر أي اتفاق إقليمي لمكافحة الإرهاب وانظر في أحكامه التي تتناول تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة. قارنها مع الأحكام المكافئة لها في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

أسئلة للتقييم



- لماذا ينبغي للدول أن تتعاون من خلال الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب عندما يكون العديد من الاتفاقات الإقليمية لمكافحة الإرهاب متاحاً من قبل؟
- كيف يمكن لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات أن تساعد في حالة ما هو ملحوظ من أوجه عدم الاتساق بين المعاهدات التي تتناول الموضوع نفسه؟

مراجع لمزيد من المطالعة



- Bakker, Edwin, and Joseph Powderly. Dealing with transnational terrorism, the concept and practice of joint investigation teams. *Security and Human Rights*, vol. 22, No. 1 (2011), pp. 19-28.
- Bartsch, Hans-Jürgen. International cooperation in criminal matters within the Council of Europe. In *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, M. Cherif Bassiouni, Vincenzo Militello and Helmut Satzger, eds. Padova, Italy: CEDAM, 2008, pp. 431-438.
- Chow, Jonathan T. ASEAN counterterrorism cooperation since 9/11. *Asian Survey*, vol. 45, No. 2 (March/April 2005), pp. 302-321.
- Council of Europe. *The Fight Against Terrorism: Council of Europe Standards*, 3rd ed. Strasbourg, France: Council of Europe Publishing, 2005.
- Demeke, Memar Ayalew, and Solomon Gebreyohans Gebru. The role of regional economic communities in fighting terrorism in Africa: the case of Inter-Governmental Authority on Development (IGAD). *European Scientific Journal*, vol. 2 (September 2014), pp. 216-229.
- Dumitriu, Eugenia. The EU's definition of terrorism: the Council framework decision on combating terrorism. *German Law Journal*, vol. 5, No. 5 (May 2004).
- Ewi, Martin, and Kwesi Aning. Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa. *African Security Review*, vol. 15, No. 3, Jan. 2006, pp. 32-46.
- Fijnaut, Cyrille. Controlling organized crime and terrorism in the European Union. In *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, M. Cherif Bassiouni, Vincenzo Militello and Helmut Satzger, eds. Padova, Italy: CEDAM, 2008, pp. 243-264.

- Galli, Francesca. Terrorism blacklisting in the EU: the way forward—quid of the new legal bases in the TFEU. *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, No. 3 (2015), pp. 324-334.
- Lagos, Enrique, and Timothy D. Rudy. Latin America: views on contemporary issues in the region preventing, punishing, and eliminating terrorism in the western hemisphere—a post-9/11 inter-American treaty. *Fordham International Law Journal*, vol. 26, No. 6 (June 2003), pp. 1619-1648.
- Lorenzana Del Villar, Erika, and Davita Silfen Glasberg. Victims of terrorism and the right to redress: challenges and contradictions in the 2012 Emmerson report. *Humanity and Society*, vol. 39, No. 3 (2015), pp. 321-338.
- Monar, Jörg. The EU as an international counter-terrorism actor: progress and constraints. *Intelligence and National Security*, vol. 30, Nos. 2 and 3 (2015), pp. 333-356.
- Nesi, Giuseppe, ed. *International Cooperation in Counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*. Farham, United Kingdom: Ashgate Publishing, 2006.
- Riedel, Eibe. Quo Vadis Europe?: The EU treaty reforms, human rights, rule of law and the fight against terrorism. *Adelaide Law Review*, vol. 31, No. 2 (2010), pp. 241-270.
- Sadat-Akhavi, Seyed A. *Methods of Resolving Conflicts Between Treaties*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Van den Herik, Larissa, and Nico Schrijver, eds. *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Van Sliedregt, Elies. European approaches to fighting terrorism. *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 20, No. 3 (2010), pp. 413-428.

المرفق

دراسات الحالة - إجابات

النمطة ٢

القسم ١-٢-١ - أنظمة الجزاءات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وحركة طالبان

١- هل ينبغي تجميد أموال المؤسسة؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل ينبغي لسلطات أوزبكستان أن تثبت أن هنالك أسباباً معقولة تدعو إلى الاعتقاد بأن أموال المؤسسة متصلة بأنشطة إرهابية؟

وفقاً لأنظمة الأمم المتحدة للجزاءات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وحركة طالبان، تخضع الدول للالتزام بتجميد أموال الأفراد والكيانات المدرجة في القوائم الموحدة لدى مجلس الأمن. وبما أن تجميد الأموال هو النتيجة التلقائية لإدراج اسم الفرد أو الكيان في القوائم، فإن السلطات الوطنية ليس مطلوباً منها إقامة الدليل على وجود أي علاقة بين الأموال والنشاط الإرهابي. ونتيجة لذلك، يجب تجميد الأموال دون إبطاء بعد تلقي المعلومات بشأن الحسابات المعيّنة.

٢- هل هنالك من سبيل لدعم مطالب فريد؟

من شأن قرار مجلس الأمن ١٤٥٢ (٢٠٠٢) أن يخفف من أنظمة الجزاءات بوضع الشروط والإجراءات التي يتعين على الدول أن تتبعها لكفالة أن يكون باستطاعة الأفراد والكيانات المدرجة في القوائم مع ذلك الوصول إلى القدر الكافي من المال لتغطية المصروفات الأساسية. ومن حيث الممارسة العملية، ينبغي أن تتخذ سلطات أوزبكستان الخطوات التالية:

- تقرير مبلغ الأموال اللازم لتغطية المصروفات الأساسية
- تبليغ لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) بخصوص تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة ومن يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات بنيتها أن تأذن بإمكانية سحب هذه الأموال
- الإذن بالوصول إلى الأموال في حال عدم وجود قرار بالرفض من جانب اللجنة في غضون ٤٨ ساعة

٣- هل ينبغي مع ذلك قبول حجة فريد وإزالة التجميد عن أمواله؟

لو كان هنالك خطأ فيما يتعلق بهوية فريد أدى إلى تجميد أمواله، عندئذ يكون لدى السلطات الوطنية صلاحية إزالة التجميد عن هذه الأموال، على أساس أن لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) بخصوص تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة ومن يرتبط بهما من الأفراد والجماعات والمؤسسات والكيانات لم تكن تنوي

مطلقا تطبيق الجزاءات بحقه. ولكن السلطات الوطنية لا تستطيع أن تزيل تجميد الأموال استنادا إلى إدعائه بأن اللجنة لم يكن لديها الأدلة الكافية، أو أن اسمه قد أدرج في القائمة عن غير حق.

٤- كيف ينبغي لسلطات أحمرستان أن تتصرف مع فريد؟

تتطلب أنظمة الجزاءات منع الأفراد المدرجة أسماؤهم في القوائم من دخول أو عبور أراضي الدول الأعضاء. ولذلك، ومن حيث المبدأ، ينبغي ألا يسمح لفريد بالدخول إلى أحمرستان. ولن يكون السماح بالدخول ممكنا إلا عندما يكون ضروريا لتنفيذ المحاكمة القضائية.

ومن حيث الممارسة العملية، إذا كان لدى سلطات أحمرستان معلومات أن فريد قد يكون قد ارتكب أي جرائم مذكورة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب (والتي تكون أحمرستان طرفا فيها)، فعليها أن تتقصى الحقائق وأن تحصر على مثول فريد أمام سلطاتها القضائية المختصة لأغراض المحاكمة أو التسليم. وقد يكون إدراج اسم فريد في القوائم الموحدة لدى مجلس الأمن كذلك دليل إثبات "من حيث الظاهر" على ارتكاب تلك الجرائم.

٥- هل موقف فريد مقبول؟ ما هي الإجراءات المفتوحة أمام فريد إذا أراد إزالة اسمه من القوائم؟

ما زال اسم فريد مدرجا في القوائم الموحدة لدى مجلس الأمن. ويجوز لسلطات أحمرستان أن تقرر عدم ملاحظته قضائيا نظرا لعدم توفر الأدلة، ولكن ما زال عليها أن تطبق حظر السفر عليه. ولذلك، ومن حيث المبدأ، لا يمكن لها أن تمنحه حق الإقامة.

وإذا سعى فريد إلى إزالة اسمه من القوائم، فعليه أن يشرع في إجراء عملية "الإزالة من القائمة" كما هو مبين في المبادئ التوجيهية لدى لجنة مجلس الأمن المنشأة بموجب القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) بخصوص تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة ومن يرتبط بهما من الأفراد والجماعات والمؤسسات والكيانات. وبموجب إجراءات جديدة واردة في القرار ١٩٠٤ (٢٠٠٩)، يتعين على فريد أن يتقدم بشكواه إلى مكتب أمين المظالم.

القسم ٢-٢-٢-٢-٢ متطلبات التجريم

١- هل حجة السيد كريم مقبولة؟ وإذا لم تكن كذلك، فلماذا؟

وفقا للاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، تعتبر جريمة تمويل الإرهاب جريمة يرتكبها أي شخص ليست لديه النية فحسب في ارتكاب عمل إرهابي، بل يكون لديه المعرفة بأن الأموال من شأنها أن تستعمل لهذا الغرض (المادة ٢ (الفقرة ١)). وقبل إخلاء سبيل السيد كريم من أي تهمة متصلة بتمويل الإرهاب، وشريطة أن تكون التهمة المذكورة في الاتفاقية قد أدرجت حسب الأصول في القوانين الداخلية، ينبغي لسلطات أحمرستان أن تتقصى ما إذا كان السيد كريم يعلم أن مؤسسة الرخاء تستخدم أيضا كقناة للأنشطة الإرهابية.

٢- هل حجة المحامي مقبولة؟ وإذا لم تكن كذلك، فلماذا؟

لكي يشكل أي فعل جريمة بموجب الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، ليس من الضروري أن تكون الأموال قد استخدمت فعلا (المادة ٢ (الفقرة ٣)). ومن ثم فإن حجة المحامي ليست حجة دامغة بشأن براءة السيد كريم.

القسم ٢-٢-٥- آليات التعاون الدولي

التسليم: القواعد القانونية

١- هل ينبغي أن ترفض أحمريستان طلب أزرقيستان تسليم وليد إليها؟

تقول المادة ٩ (٢) من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل أنه يجوز للدول الأطراف أن تتخذ الاتفاقية كأساس قانوني للتسليم، إذا كانت الدول تشترط أن يكون التسليم على أساس وجود معاهدة. والحكم ذاته موجود في جميع الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. ولذلك هنالك أساس قانوني متاح أمام أحمريستان لتسليم وليد شريطة أن تتقدم أحمريستان بإعلان لهذا الغرض.

٢- هل معاهدة التسليم القديمة غير صالحة نهائياً لهذا الغرض؟

وفقاً للمادة ٩ (١) من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، فإن أي معاهدات تسليم قائمة بين الدول الأطراف تعتبر أنها معدلة تلقائياً بحيث تشمل، في جملة أمور، الجرائم المذكورة في الاتفاقية. ومن ثم فإن المرفق بمعاهدة التسليم القديمة بين أحمريستان وأزرقيستان يحدث تلقائياً ويمكن استخدامه أساساً للتسليم.

٣- هل ينبغي لأزرقيستان أن تأس من إمكانية تسليم وليد إليها؟

على الرغم من عدم توفر أساس قانوني تقليدي للتسليم لدى أحمريستان، فإن أزرقيستان قد يكون لديها مع ذلك قوانين قائمة تسمح لها أن تتقدم بطلب تسليم إلى السلطات في دول أخرى. وفي هذا السيناريو، قد تقرر سلطات أحمريستان أن تساعد نظيراتها، ربما بجعل التسليم رهناً بقبول شرط المعاملة بالمثل.

التسليم: الجريمة السياسية

٤- كيف ينبغي لسلطات أحمريستان أن توازن ما بين ضرورة تسليم وليد ومراعاة الغرض "النيل" الذي دفعه؟

بما أن الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ملزمة لكل من أحمريستان وأزرقيستان، فإن أحمريستان لا تستطيع أن تحتج بالطابع السياسي للجريمة كأساس لرفض طلب التسليم (المادة ١١). وما لم تنطبق أسباب أخرى للرفض، يتعين تسليم وليد مهما كان طابع الجريمة التي ارتكبها.

٥- هل ينبغي لسلطات أحمريستان أن ترفض تسليم وليد؟

إن اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، لا تذكر مسألة الطابع السياسي للجريمة. ونتيجة لذلك، ولتجنب احتمال رفض الطلب، حري بأزرقيستان أن تستند في طلبها، إن أمكن، إلى الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل. وعلى أي حال، من الموصى به أن تقوم الدول بإلغاء استثناء "الجريمة السياسية" فيما يتعلق بالأفعال الإرهابية، وذلك تبعاً لقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الذي يدعو الدول إلى "عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه بهم" (الفقرة ٣ (ز)).

المساعدة القانونية المتبادلة: ازدواج التجريم ومقبولية الأدلة

٦- لو كنت أنت المدعي العام من أحمرستان، كيف لك أن تقنع سلطات أصفرستان بتنفيذ الطلب؟
لعلك تود أن تشجع سلطات أصفرستان على اعتماد تفسير مرّن لاشتراط "ازدواجية التجريم". وقد تدرك سلطات أصفرستان أن عناصر الجريمة نفسها واردة في تشريعاتها الجنائية الخاصة بها، مع أن الجريمة قد لا تصنف بالأسلوب نفسه كما في أحمرستان. وعلى هذا النحو، ينبغي أن تكون أصفرستان في وضع يسمح لها بجمع وإرسال الإفادة المطلوبة من جانب أحمرستان.

وتؤيد اتفاقية مكافحة الفساد هذا النهج بالقول: "في مسائل التعاون الدولي، كلما اشترط توفر ازدواجية التجريم وجب اعتبار ذلك الشرط مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم التي تدرجه فيها الدولة الطرف الطالبة أو تستخدم في تسميته نفس المصطلح الذي تستخدمه الدولة الطرف الطالبة، إذا كان السلوك الذي يقوم عليه الجرم الذي تُلمس بشأنه المساعدة يعتبر فعلاً إجرامياً في قوانين كلتا الدولتين الطرفين" (المادة ٤٣ (٢)).

٧- بصفتك المدعي العام، ماذا عساك أن تفعل لكفالة إمكانية استعمال الأدلة التي قدمتها أصفرستان في المحكمة؟

للتمكن من استخدام الأدلة في المحكمة، كان ينبغي للمدعين العامين في أحمرستان أن يطلبوا من نظرائهم في أصفرستان إتباع الإجراءات النافذة في أحمرستان، أي كان ينبغي الإدلاء بمشورة الخبير مشفوعة بيمين. ومع أن هذا الإجراء غير مستخدم في أزرقستان، فإن على هذه الدولة أن تتبع الإجراءات كما طلب منها ما لم يكن جمع الإفادات المشفوعة بيمين مخالف لقوانينها ومبادئها الأساسية.

المساعدة القانونية المتبادلة: السرية المصرفية وإرسال المعلومات التلقائي

٨- هل رفض التعاون من جانب سلطات أصفرستان أمر مقبول؟

ما دامت أحمرستان وأصفرستان كلاهما طرف في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، فينبغي لهما أن يكونا في وضع يمكنهما من تطبيق المادة ١٢ (٢) من هذه الاتفاقية على النحو الصحيح، والتي تنص على أنه "لا يجوز للدول الأطراف التذرع بسرية المعاملات المصرفية لرفض طلب لتبادل المساعدة القانونية". كما أن المادة ١٨ (٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية تنص على الشرط ذاته.

٩- هل ينبغي لسلطات أصفرستان أن تكشف عن المعلومات المتصلة بجميع الحسابات المصرفية المشبوهة، رغم غياب أي طلب محدد من أحمرستان؟

إن واجب الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (وكذلك الصكوك العالمية الأخرى لمكافحة الإرهاب وقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)) في التعاون إلى أقصى حد ممكن، يعني أن من المهم أن تقدم أصفرستان إلى أحمرستان المعلومات بشأن هذه الحسابات المصرفية حتى في غياب طلب محدد يلمس هذه المعلومات.

المساعدة القانونية المتبادلة: القنوات غير الرسمية والسبل البديلة في تنفيذ الطلبات

١٠- هل ينبغي لأحمرستان أن تتخذ الإجراءات عبر القنوات الدبلوماسية كما طلب منها؟

لو باشرت أحمرستان إجراءاتها من خلال القناة الدبلوماسية فإنها قد تتلقى الأدلة في وقت متأخر جداً بحيث لا يمكن التوصل إلى النجاح في إدانة وليد المطلوبة.

وبديلاً من ذلك، قد تستكشف أحمرستان إمكانية استخدام القنوات غير الرسمية، كأن تسعى إلى أن يسافر سعيد (الشاهد) طوعاً إلى أحمرستان ليُدلي بشهادته. وعلى هذا النحو، لن يكون هنالك تدخل رسمي من جانب سلطات أصفرستان.

وثمة إمكانية أخرى وهي أن يُطلب من سعيد الذهاب إلى قنصلية أحمرستان في أصفرستان. وهذه الإمكانية متوخاة صراحة في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، والتي بموجبها "تتألف الوظائف القنصلية [...] في إرسال الوثائق القضائية وخارج القضاء أو إصدار "تفويضات التماسية" أو تكليفات لأخذ الأدلة لصالح المحاكم لدى الدولة مرسلة الطلب وفقاً للاتفاقات الدولية النافذة أو، في حال عدم وجود مثل هذه الاتفاقات الدولية، بأي شكل آخر يراعي قوانين ولوائح الدولة متلقيّة الطلب [...] (المادة ٥ (ط))."

ومن مزايا هذا الحل تجنّب التكاليف وغير ذلك من العقبات البيروقراطية والمادية الممكنة المرتبطة بسفر سعيد إلى أحمرستان.

١١- ناقش السبل الممكنة لمراعاة شواغل كلتا الدولتين.

إذا لم يكن يسمح لسلطات أحمرستان أن تحصل على شهادة سعيد بالذهاب بنفسها إلى أصفرستان، فقد ترغب الدولتان بالحصول على هذه الشهادة عن طريق التواصل بالفيديو. والفقرة ١٨ من المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية تشجع الدول صراحة على استخدام هذا الأسلوب.

وإذا تعذر ذلك (بحكم شواغل تتعلق مثلاً بحق الدفاع)، فثمة حل ممكن آخر وهو "نقل الأشخاص المحتجزين"، وعلى وجه التحديد تسليم وليد مؤقتاً إلى أحمرستان مع التعهد بإعادته حالما يتم الحصول على شهادته. وهذه الآلية مشار إليها في مختلف معاهدات مكافحة الإرهاب، مثال ذلك المادة ١٦ من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، التي تحدد الالتزامات القانونية الأساسية لكلتا الدولتين في هذا الوضع.



UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة