المجلد 88 – العدد 864 – ديسمبر/كانون الاول 2006

المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب واستخدام الإرهاب أثناء النزاعات المسلحة ومن قبل القوات المسلحة

بقلم دانيال أودونيل

محام ومستشار في مجال حقوق الإنسان، والنائب السابق لرئيس فريق التحقيق في جمهورية الكونغو الديمقراطية التابع للأمين العام للأمم المتحدة، وكبير المحققين السابق في اللجنة المكلفة بتوضيح الماضي في غواتيمالا.

خلاصة

في مواجهة ظاهرة الإرهاب، اعتمد المجتمع الدولي في النصف الثاني من القرن العشرين سلسلة من المعاهدات تتعلق بأنواع محددة من الأعمال الإرهابية وبالتزامات الدول إزاء هذه الأعمال. وفي المقابل، امتد تدريجيا نطاق التشريعات المناهضة للإرهاب، والتي لم تكن معنية في البداية إلا بالأعمال التي تؤثر على المدنيين، ليشمل بعض الأعمال الإرهابية الموجهة ضد عسكريين وضد منشآت عسكرية. ويسعى هذا المقال، من خلال النظر في الديناميكية القائمة بين هذه القواعد التنظيمية والقانون الدولي الإنساني، إلى تقييم آثار هذا التطور على وضع القوات المسلحة المشاركة في ما يسمى "الحرب على الإرهاب" وعلى حمايتها.

إن الإرهاب ليس بالظاهرة الجديدة. ففي النصف الثاني من القرن العشرين واجهت العديد من البلدان في أوروبا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا حركات كان يجمعها، على الرغم من اختلافها، الاستعداد للجوء إلى استخدام العنف ضد المدنيين الأبرياء من أجل تحقيق أهدافها. وقد وصل عدد الضحايا في بعض الحالات إلى عشرات الآلاف. ورداً على هذه الظاهرة، بدأ المجتمع الدولي في اعتماد سلسلة من المعاهدات المتعلقة بأنواع محددة من الأعمال الإرهابية وبالتزامات الدول إزاء هذه الأعمال. والآن ثمة ثلاث عشرة معاهدة دولية لمناهضة الإرهاب، إضافة إلى العديد من المعاهدات الإقليمية، وقد أوشكت عملية صياغة معاهدة شاملة لمكافحة الإرهاب الدولي على الانتهاء.

لقد وصفت نزاعات مختلفة في العالم بأنها جزء من "الحرب على الإرهاب". وإذا كانت الجيوش النظامية منخرطة حقا في نزاع مسلح مع إرهابيين، فما هي الحماية التي يمكن أن تستمدها من

المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب؟ وإلى أي مدى تنطبق المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب على الأعمال التي ترتكبها القوات المسلحة في حالة نزاع مسلح أو احتلال؟ وإلى أي مدى تحمي هذه المعاهدات القوات المسلحة من الهجمات الإرهابية في وقت السلم، وإلى أي مدى تنطبق على الانتهاكات التي ترتكبها القوات العسكرية في وقت السلم؟ وما العلاقة بين هذا الفرع من القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني؟

المعاهدات الدولية المتعلقة بالإرهاب، فحواها ونطاق تطبيقها

المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب

تعتبر اتفاقية طوكيو الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات والمبرمة في سبتمبر/أيلول 1963 أول معاهدة دولية لمناهضة الإرهاب.[1]

وقد اعتمدت خمس اتفاقيات أخرى في السبعينيات وهي: اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات لعام 1970،[2] واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني لعام1971،[3] واتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون والمعاقبة عليها لعام1973،[4] والاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن لعام 1979[5] واتفاقية الحماية المادية للمواد النووية لعام 1979 أيضا.[6] واعتمدت ثلاث معاهدات في عام 1988وهي: اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية،[7] والبروتوكول الملحق بهذه الاتفاقية المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري،[8] والبروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير

1–704 UNTS 10106 دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 4 ديسمبر/كانون الأول 1969 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها 180 دولة وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب بالأمم المتحدة (www.un.org/sc/ctc/law.shtml)، تمت زيارته آخر مرة في 6 فبراير/شباط 2007 (ولكن آخر تحديث للموقع كان في 8 مارس/آذار 2006).

2–وقع عليها في لاهاي في 16 ديسمبر/كانون الأول 1970 (860 UNTS 12325). ودخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 14 أكتوبر/تشرين الأول 1971 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 181 دولة. أنظر الحاشية 1 أعلاه

3–وقع عليها في مونتريال في 23 سبتمبر/أيلول 1971، (974 UNTS 14118) دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 26 يناير/كانون الثاني 1973 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 183 دولة(المصدر نفسه)

4–اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى القرار رقم 3166 (XXVIII) المؤرخ في 14 ديسمبر/كانون الأول 1973 (1035 UNTS 15410). دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 20 فبراير/شباط 1977 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 159 دولة (المصدر نفسه)

5 –اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى القرار رقم 145/34 (XXXIV) المؤرخ في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979(1316 UNTS 205). دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 3 يونيو/حزيران 1983 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 153 دولة (المصدر نفسه)

6 –اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى القرار رقم 146/34/A المؤرخ في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979 (1456 UNTS 24631). دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 8 فبراير/شباط 1987 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 116 دولة (المصدر نفسه)

7–وقع عليها في روما في 10 مارس/آذار1988، وثيقة صادرة عن المنظمة البحرية الدولية(SUA/CONF/15/Rev.1) دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 1 مارس/آذار 1992 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 134 دولة (المصدر نفسه)

8–وقع عليها في روما في 10 مارس/آذار1988، وثيقة صادرة عن المنظمة البحرية الدولية (SUA/CONF/15/Rev.1) دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 1 مارس/آذار 1992 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 123 دولة (المصدر نفسه)

المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني لعام 1971.[9] وشهدت التسعينيات اعتماد اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها لعام1991،[10] والاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام1997،[11] والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لعام 1999.[12] وكانت أحدث الاتفاقيات التي أضيفت لهذه القائمة هي الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي لسنة 2005 التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 أبريل/نيسان 2005.[13]

تقدم هذه المعاهدات تعريفاً لحوالي خمسين جرما، بما في ذلك عشرات الجرائم التي ترتكب ضد الطيران المدني، وحوالي ست عشرة جريمة ترتكب ضد وسائل الشحن أو منشآت الجرف القاري، وحوالي اثنتي عشرة جريمة ترتكب ضد الأشخاص، وسبع جرائم تتعلق باستخدام "القنابل" أو المواد النووية أو امتلاكها أو التهديد باستخدامها، وجريمتان تتعلقان بتمويل الإرهاب .وهناك اتجاه إلى اعتبار أن هذه المعاهدات تؤسس نوعاً من المدونة المتغيرة للجرائم الإرهابية. وتشكل اتفاقية 1999 لقمع تمويل الإرهاب الدليل الأوضح على هذا الاتجاه، حيث تحدد الاتفاقية جريمة التبرع بالأموال أو جمعها "بنية استخدامها أو مع العلم بأنها ستستخدم كليا أو جزئيا للقيام(أ) بعمل يشكل جرماً في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق وعلى النحو المعرف فيها".[14] وتبقى الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ملزمة بالواجبات المتعلقة بجريمة تمويل الأنشطة الواردة في المعاهدات المذكورة في القائمة المرفقة بالاتفاقية، بغض النظر عن تصديقها على هذه المعاهدات، علماً أن الاتفاقية تسمح للدول التي ليست طرفاً في واحدة أو أكثر من المعاهدات الواردة بالقائمة المرفقة بإبداء تحفظات تحدّ من نطاق التزاماتها بمقتضى اتفاقية 1999 في ما يتعلق بتمويل الأنشطة التي تحظرها أية معاهدة لم يصدق عليها.[15] وفي عام 2002 اعتمدت منظمة الدول الأمريكية معاهدة ثانية لمناهضة الإرهاب استخدمت النهج نفسه، ونصت على سلسلة من الالتزامات التي ينبغي للدول الأطراف الوفاء بها في ما يتعلق بالجرائم المعرفة في عشر معاهدات، وهي: اتفاقية 1999 لقمع تمويل الإرهاب والمعاهدات الدولية التسع الواردة في المرفق الملحق بها.[16] واعتمدت الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب لعام 1977 المنقحة بمقتضى بروتوكول عام 2003 نهجا مماثلا، إذ نصت

9–وقع عليها في مونتريال في 24 فبراير/شباط1988 ، وثيقة صادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي 9518. دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 6 أغسطس/آب 1989 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 156 دولة (المصدر نفسه)

10–اعتمدتها منظمة الطيران المدني الدولي في 1 مارس/آذار1991 . دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 21 يونيو/حزيران 1998 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 123 دولة (المصدر نفسه)

11 –اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى القرار رقم A/52/164 المؤرخ في 15 ديسمبر/كانون الأول 1997. دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 23 مايو/آيار 2001 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 145 دولة (المصدر نفسه)

12 –اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى القرار رقمA/54/109 المؤرخ في 9 ديسمبر/كانون الأول 1999. دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 10 أبريل/نيسان 2002 ويبلغ عدد الدول الأطراف فيها وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة 150 دولة (المصدر نفسه)

13– اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بمقتضى القرار رقم A/59/290 المؤرخ في 13 أبريل/نيسان 2005. وقعت 100 دولة على الاتفاقية ولكن لا توجد دول أطراف فيها بعد وفقا لموقع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة (المصدر نفسه)

14– المادة 2(1). (تتضمن المادة 2(1) ب حكما عاما يخص غير ذلك من الأعمال الإرهابية. أنظر أدناه)

15– المادة 2(2)

16–المادة 2(1). (تسمح المادة 2(2) ، مثل المادة 2(2) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب، بتقديم التحفظات في ما يتعلق بالجرائم الواردة في الاتفاقيات غير المصدق عليها)

على سلسلة من الالتزامات تتعلق بأعمال إرهابية وفقاً للتعريف المحدد في عشر معاهدات دولية.[17] ويدعم أيضاً القرار رقم 1566 الصادر عن مجلس الأمن للأمم المتحدة وجهة النظر التي تقضي بأن الجرائم التي تعرفها المعاهدات الدولية القائمة تشكل جزءا من مدونة بالجرائم الإرهابية.[18]

الالتزامات التي تنص عليها المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب

إن الالتزام الرئيسي المحدد في المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب هو إدراج الجرائم المعرفة في المعاهدة في القوانين الجنائية الوطنية، وجعلها تخضع للمعاقبة في أحكام تعكس خطورة الجرم.[19] وتوافق أيضاً الدول الأطراف في هذه المعاهدات على المشاركة في إقامة "اختصاص عالمي" يتعلق بهذه الجرائم،[20] أي اتخاذ ما يلزم من تدابير لمنح محاكمها اختصاصا واسع النطاق للنظر في الجرائم المعنية، بما في ذلك الاختصاص القائم على مبدأ الإقليمية، والاختصاص القائم على جنسية الجاني والضحايا، ووفقاً لمعظم هذه المعاهدات الاختصاص القائم على مجرد وجود المشتبه به على أرض

17–لا تنطبق الالتزامات المحددة في الاتفاقية الأوروبية بعد تنقيحها إلا إذا كانت الدول الأطراف قد صادقت على المعاهدات لمناهضة الإرهاب الواردة في القائمة، ويمكن للدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية أن تختار القبول ببعض من الالتزامات المحددة قي الاتفاقية في ما يتعلق بجريمتين معرفتين بدون الإشارة إلى معاهدات أخرى وهما أعمال العنف الأخرى الموجهة ضد حياة الأشخاص وسلامتهم الجسدية وحريتهم والأعمال الخطيرة ضد الممتلكات التي تشكل خطرا جماعيا على الأشخاص (المادة 2). وتدرج أيضاً اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي واتفاقية جمعية شمال وجنوب أفريقيا للتعاون الإقليمي (أنظر الحاشية 79 أدناه) بالإشارة إليها التعريفات المتضمنة في المعاهدات العالمية إضافة إلى تعريفات الإرهاب العامة المتضمنة فيها (المادة 1 في كل حالة).

18–الفقرة الثانية من منطوق القرار

19–المادة 2 من اتفاقية سنة 1970 لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، والمادة 3 من اتفاقية سنة 1971 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، والمادة 2(1) و (2)من اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، والمادة 2 من اتفاقية سنة 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والمادة 7(1) و (2) من اتفاقية سنة 1979 للحماية المادية للمواد النووية، والمادة 5 من اتفاقية سنة 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة الملاحة البحرية، والمادة 5 من بروتوكول سنة 1988 المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري، والمادة 4 و 5 من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لسنة 1997، والمادة 4 من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة 1999.

20–إذا تحرينا الدقة، يشير مصطلح "اختصاص عالمي" إلى قاعدة أو مبدأ في القانون الدولي تمنح بمقتضاه "أية أمة يخضع مرتكبو الفعل لولايتها" الحق في محاكمتهم على "الجرائم المدانة عالميا بحيث تجعل من مرتكبي الفعل أعداء لكل الناس". انظر: Demjanjuk v. Petrovsky, 776 F.2d 571 (1982)، المشار إليه في ص 582 من المصدر التالي: "State consent regime v. universal jurisdiction" ICRC، 1997 www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JPEC (تمت زيارة الموقع في 10 فبراير/شباط 2007) وفعليا فإن الاختصاص القائم على مجرد وجود المتهم على الأراضي الوطنية يتساوى من حيث الوظيفة مع الاختصاص العالمي إذا ما أضيف إلى أسس الاختصاص الأكثر تقليدية .فثمة ميل ولاسيما من قبل النشطاء إلى استخدام المصطلح بشكل أوسع للإشارة إلى النظام القانوني الذي يلزم كل الدول الأطراف في معاهدة ما، تتضمن أحكاما تفرض على الدول إنشاء اختصاص يتعدى الحدود الوطنية في ما يتعلق بجرائم بعينها، وإلى اعتبار قاعدة تسليم المجرم أو محاكمته aut dedere aut judicare-في بعض الحالات –جزءا من هذا المفهوم. انظر على سبيل المثال: Human Rights Watch, "Universal jurisdiction in Europe: The State of the art," www.hrw.org/reports/2006/ij0606. وفي العادة يرخص بممارسة الاختصاص العالمي أو يطلب من الدول ممارسته من خلال اتفاقية دولية تكون الدول طرفا فيها. على سبيل المثال، تنص اتفاقية مناهضة الإرهاب.....

انظر أيضا: Amnesty International, "Universal Jurisdiction: the duty of states to enact and enforce legislation," www.amnesty.org/pages/uj-memorandum-eng. (وبالفعل فإن كل الاتفاقيات تقريبا التي تعبر صراحة عن الالتزام الخاص بالتسليم أو المحاكمة تطلب من الدول النص على الاختصاص العالمي في حالة تعذر التسليم، مع الإشارة كمثال إلى اتفاقية مناهضة التعذيب)، تمت زيارته في 10 فبراير/شباط 2007.

وكما يشير البروفيسور "هيجنز" "فإن الحق في ممارسة الاختصاص في ظل مبدأ العالمية يمكن أن ينبع من معاهدة ذات نطاق عالمي أو شبه عالمي، أو من القبول بمقتضى القانون الدولي العام." أنظر:

R. Higgens, Problems and Process: International Law and How We Use it, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 58.

دخلت ثلاث معاهدات من أقدم المعاهدات لمناهضة الإرهاب حيز النفاذ بالنسبة إلى حوالي 180 دولة أو أكثر، وأربع معاهدات أخرى، بما في ذلك اتفاقية قمع تمويل الإرهاب، قد دخلت حيز النفاذ بالنسبة– على الأقل –إلى 150 دولة (الحاشية1 ، والحاشية5 ، والحاشيتان 9 و12، أعلاه). ويوحي التصديق شبه العالمي على المعاهدات الأولى أن الاختصاص العالمي قد يكون قائما بالفعل على الأقل في ما يتعلق بالجرائم الإرهابية المعرفة فيها .ولكن البت في وجود أسس كافية للزعم بإمكانية وجود اختصاص عالمي بالنسبة لبعض الجرائم المعرفة في معاهدات أخرى يقع خارج نطاق المقال الحالي، ولكن من الواضح أن نية القائمين بصياغة هذه المعاهدات هو تأسيس اختصاص عالمي من خلال عمليتي التصديق والانضمام للاتفاقية، وهي العملية التي يمكن أن تحول هذه القواعد في آخر الأمر إلى قانون عرفي. ومن الواضح أن نداءات مجلس

الدولة.[21] وإضافة إلى ذلك تقبل الدول بالالتزام إما بتسليم أي مشتبه به وجد على أراضيها أو بمباشرة الإجراءات القانونية الواجبة ضده.[22] وبغرض تسهيل عملية تسليم المشتبه بهم، تنص هذه المعاهدات على عدم جواز اعتبار هذه الجرائم جرائم سياسية، حيث إنه لا يمكن تسليم المشتبه بهم في جرائم سياسية بمقتضى معظم المعاهدات المتعلقة بتسليم المجرمين.[23] إضافة إلى ذلك، تتطلب هذه المعاهدات أشكالا متنوعة من التعاون في ما بين الدول الأطراف، تتراوح بين التعاون لمنع الأعمال الإرهابية والتعاون في التحقيق في الجرائم ذات الصلة ومقاضاة مرتكبيها.

وتتضمن أيضاً معظم هذه المعاهدات أحكاماً تتعلق بحماية حقوق الإنسان، وتنقسم هذه الأحكام إلى ثلاثة أنواع: أحكام عامة توضح أن الالتزامات الواردة في المعاهدة لا تخل بأية التزامات دولية أخرى للدولة الطرف،وأحكام تتعلق بحق المتهمين أو المحتجزين في المحاكمة وفق الأصول القانونية، وأحكام تنص على الشروط المتعلقة بتسليم المسجونين ونقلهم.

تبقى البنود المتعلقة بحق المتهمين في المحاكمة وفق الأصول القانونية والمتضمنة في معاهدات سابقة، مبهمة إلى حد كبير. فتنص، على سبيل المثال، المادة 9 من اتفاقية سنة 1973 الخاصة بالأشخاص المتمتعين بحماية دولية على ضمان المعاملة المنصفة لأي شخص تقام عليه دعوى في ما يتعلق بأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، وفي جميع مراحل هذه الدعوى. ونجد نصوصا مماثلة في اتفاقية عام 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، واتفاقية 1979 بشأن المواد النووية واتفاقية سنة 1988 الخاصة بالملاحة البحرية،[24] في حين تتضمن كل من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لسنة 1997 واتفاقية 1999 لقمع تمويل الإرهاب، الصيغة التالية الأكثر شمولا:

الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة المتكررة ومطالبتهما للدول بالتصديق على كل هذه المعاهدات لدليل على نية خلق نظام قانوني يمنح كل أعضاء المجتمع الدولي اختصاصا بشأن هذه الجرائم. (أنظر على سبيل المثال الفقرة الثالثة(د)من القرار رقم S/RES/1373 والفقرتين 9 و 10من القرار رقم A/RES/60/43).

21–المادة 4 من اتفاقية سنة 1970 لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات(الاختصاص القائم على مكان تسجيل الطائرة ومكان وجود المشتبه فيه)، والمادة 5 من اتفاقية سنة 1971 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، والمادة 3 من بروتوكول سنة 1988 المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات، والمادة 4 من اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، والمادة 5 من اتفاقية عام 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والمادة 8(1) و 8(2) من اتفاقية 1979 للحماية المادية للمواد النووية، والمادة 6 من اتفاقية سنة 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة الملاحة البحرية والمادة 3 من بروتوكول سنة 1988 المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري، والمادة 6 من اتفاقية 1997 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، والمادة 7 من اتفاقية عام 1999 لقمع تمويل الإرهاب.

22–المادة 7 من اتفاقية سنة 1970 لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، والمادة 7 من اتفاقية سنة 1971 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني والمادة 7 من اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، والمادة 8(1) من اتفاقية عام 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والمادة 10 من اتفاقية 1979 للحماية المادية للمواد النووية، والمادة 10(1) من اتفاقية سنة 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة الملاحة البحرية، والمادة 4 من بروتوكول سنة 1988 المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري، والمادة 8(1) من اتفاقية 1997 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، والمادة 10(1) من اتفاقية عام 1999 لقمع تمويل الإرهاب.

23–المادة 8 من اتفاقية سنة 1970 لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، والمادة 8 من اتفاقية سنة 1971 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني والمادة 8 من اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، والمادة 10 من اتفاقية عام 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والمادة 11 من اتفاقية 1979 للحماية المادية للمواد النووية، والمادة 11 من اتفاقية سنة 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة الملاحة البحرية، والمادة 9 والمادة 11 من اتفاقية 1997 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، والمادة 13 والمادة 14 من اتفاقية عام 1999 لقمع تمويل الإرهاب، والمادة 14 والمادة 17 من مشروع الاتفاقية الشاملة لمكافحة الإرهاب الدولي.

24–المواد 8(2) و 12و 10(2)على التوالي. (لا تتضمن اتفاقيتا عامي 1970 و 1971بشأن الطيران المدني أحكاما من هذا القبيل).

يكفل لأي شخص يوضع قيد الاحتجاز أو تتخذ بشأنه أي تدابير أخرى أو تنفذ بشأنه أي إجراءات عملا بهذه الاتفاقية أن يلقى معاملة منصفة، بما فيها التمتع بجميع الحقوق والضمانات طبقا لقانون الدولة التي يوجد هذا الشخص في إقليمها، وأحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.[25]

وتقر أيضاً العديد من هذه المعاهدات بحق المحتجز الأجنبي في الاتصال بأقرب ممثل قنصلي للدولة التي يحمل جنسيتها وفي بعض الحالات بحقه في مقابلته.[26] وتنص المعاهدات الأحدث على هذا الحق بشكل أشمل كما هو الحال بالنسبة إلى حق المتهمين في المحاكمة وفق الأصول القانونية، حيث تنص كل من اتفاقية عام 1977 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل واتفاقية عام 1999 لقمع تمويل الإرهاب على حق المحتجز في أن يخطر بحقه في الاتصال بأقرب ممثل قنصلي للدولة التي يحمل جنسيتها.[27] وفي ما يتعلق بحق اللجوء، فإن شرط الاستثناء الذي تضمنته كل من اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية واتفاقية 1979 لمناهضة أخذ الرهائن ينص على ألا تمس أحكام هذه الاتفاقية تطبيق المعاهدات المتعلقة باللجوء النافذة في تاريخ اعتماد هذه الاتفاقية في ما بين الدول الأطراف في تلك المعاهدات.[28] وتتضمن أيضاً اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن نصا هاما، يعيد التأكيد في الجوهر على مبدأ عدم الإعادة القسرية، وهو أحد أهم مبادئ قانون اللاجئين الدولي.[29] ولا تقر كل من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لسنة 1997، واتفاقية عام 1999 لقمع تمويل الإرهاب بهذا المبدأ فحسب، بل توسعان نطاقه ليشمل المساعدة القانونية المتبادلة.[30]

وتتضمن أيضاً المعاهدات الحديثة حكماً يحظر فعليا الممارسات المعروفة بتسليم الأشخاص والتسليم الاستثنائي،[31] والتي باتت صلتها بالتعذيب وحرمان الأشخاص من الوصول إلى المحاكم المختصة والاحتجاز المخفي وغيرها من انتهاكات حقوق الإنسان مدعومة بالوثائق. وتنص المادة 13 (1) من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على أنه يجوز نقل الشخص المحتجز في إقليم دولة طرف، أو الذي يقضي مدة حكمه في إقليمها، والمطلوب في دولة أخرى من الدول

25–المادتان 14 و 17على التوالي

26–المادة 6 (3) من اتفاقية سنة 1970 لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، والمادة 6(3) من اتفاقية سنة 1971 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني والمادة 6(2) من اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، والمادة 6(3) من اتفاقية عام 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والمادة11 (6) من اتفاقية سنة 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة الملاحة البحرية، والمادة 7(3) من اتفاقية 1997 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، والمادة 9(4) من اتفاقية عام 1999 لقمع تمويل الإرهاب.

27– المادة 7 (3) والمادة 9 (2)

28 –المادة 12 والمادة 15 على التوالي

29– المادة 9(1) يبدو أن شرط الاستثناء هذا مستلهم من المادة 5 من الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب لعام 1977.

30– المادة 12 من اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل مماثلة في الجوهر

31–لا يبدو أن هناك إلى الآن أي تعريف محدد ومقبول عموماً لهذين المصطلحين. ويمكن أن يفهم تسليم الأشخاص بأنه يعني نقل الأسير أو المحتجز إلى بلد هو مطلوب فيه للاستجواب أو لتقديم شهادة ولكن ليس متهماً فيه بارتكاب جريمة، وفي هذه الحالة يكون تسليم المشتبه به (الفار) هو الإجراء المعتاد. أنظر:

الأطراف لأغراض الشهادة أو التعرف على الهوية أو المساعدة بأي شكل آخر في الحصول على الأدلة اللازمة للتحقيق في جرائم أو محاكمة مرتكبيها بموجب هذه الاتفاقية، إذا استوفي الشرطان التاليان: أ)الموافقة الحرة وعن علم للشخص المعني، وب)موافقة السلطات المختصة في كلتا الدولتين على النقل، رهناً بالشروط التي قد تراها هاتان الدولتان مناسبة.

وتتطابق في الجوهر المادة 16(1) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب والمادة 17(1) من اتفاقية مناهضة الإرهاب النووي ، مع أن المادة الأخيرة تضيف شرط موافقة السجين "الحرة" على نقله إلى بلد آخر.

نطاق المعاهدات الدولية لمناهضة الإرهاب

لما كانت المعاهدات المتعلقة بالإرهاب قد وضعت بالأساس من أجل مكافحة الإرهاب الدولي، فإن نطاقها يقتصر عموماً على الأعمال الإرهابية ذات البعد الدولي. وتنطبق صراحة الاتفاقيات الخاصة بسلامة الطيران المدني على الرحلات الدولية والمطارات الدولية فحسب.[32] أما اتفاقية سلامة الملاحة البحرية فتتضمن حكماً يشير إلى عدم سريانها إلا على الأعمال التي تؤثر على السفن المزمع إبحارها في المياه الدولية، علماً أن ثمة استثناء يشير إلى أنها تطبق إذا كان المشتبه في ارتكابه إحدى الجرائم المعرفة في الاتفاقية موجودا في دولة أخرى غير دولة تسجيل السفينة[33].ولا تنطبق أحكام اتفاقية سنة 1973 لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، والتي تتعلق بجرائم ضد رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية وأفراد عائلاتهم إلا عندما يكون هؤلاء الأشخاص في الخارج [34].ومن بين الأشخاص الآخرين الذين تمنحهم المعاهدة الحماية نجد الموظفين الدبلوماسيين والموظفين الحكوميين الموفدين في بعثات وأفراد عائلاتهم.[35] وتحدد المادة 13 من اتفاقية 1979 لمناهضة أخذ الرهائن أن الاتفاقية لا تسري في الحالات التي ترتكب

A. Khan, "Partners in crime: friendly renditions to Muslim torture chambers", Washburn University School of Law, 2005, <papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=937130> وتستخدم معظم الوثائق الصادرة عن وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية المصطلح "تسليم" على الصعيد العام للإشارة إلى نقل الأسرى إلى الولايات المتحدة أو إلى الكفالة الأمريكية .ويبدو أن ذلك يتسق مع التوجيه الرئاسي رقم 36 المؤرخ في 21 يونيو/حزيران 1995 الذي ينص على ما يلي: "إذا كنا (حكومة الولايات المتحدة) لا نلقى تعاونا كافيا من دولة ما تؤوي إرهابيا نسعى إلى أن يسلم إلينا، فإننا نتخذ عندئذ الإجراءات الملائمة لحث الدولة على التعاون. ويمكن إعادة المتهمين بالقوة دون تعاون من الحكومة المضيفة. أنظر: www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm ويبدو أن التسليم الاستثنائي مفهوم بدأ استخدامه مؤخرا في الغالب إما لوصف عملية إلقاء القبض على شخص يشتبه في كونه إرهابيا من قبل القوات الأمريكية في بلد أجنبي أو لوصف قيام القوات الأمريكية بنقل شخص خاضع لولاية دولة أخرى غير الولايات المتحدة إلى بلد آخر غير الولايات المتحدة لأغراض التحقيق بالأساس أو فحسب. وفي كلتا الحالتين، فإن الركن المشترك هو غياب الإجراءات القانونية. والمصطلح "احتجاز" الوارد في المادة 13(1) وما يماثلها من مواد في اتفاقيات أخرى واسع جدا: ويقصد به كون المرء محتجزا من قبل جهاز رسمي (New Oxford Dictionary of English 1998) ولكنه لا يوحي بأن القانون يصرح بمثل هذا الحرمان من الحرية أو على الإطلاق بأنه مصرح به قضائيا. ومن هذا المنطلق الواسع، فإن أي نقل لشخص من بلد لآخر من قبل جهاز رسمي دون موافقة الشخص المعني يتضمن بالتعريف عملية احتجاز. وعلى صعيد الممارسة، وفي معظم الحالات المعلن عنها، يحتجز الأشخاص لأيام أو لأسابيع أو حتى لفترات أطول قبيل نقلهم انظر:

Mart Report, "Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states," Parliamentary Assembly, AS/Jur (2006), Part II, 7 June 2006 paras 92-214. (ويقدم وصفا لتسع حالات، وفي ثمان منها احتجزت السلطات الوطنية الضحايا قبل نقلهم من قبل الموظفين الأمريكيين إلى بلد ثالث)

32–المادة 3(3) من اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، والمادة 4(2) من اتفاقية سلامة الطيران المدني، والمادة 1 من بروتوكول سنة 1988 المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات، والمادة 4(1) من اتفاقية سلامة الملاحة البحرية.

33–المادة 4(1) و (2)

34–المادة 1 (أ)

35–المادة 1 (ب) التي تشير ضمنا إلى اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية، واتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها وصكوك مماثلة، فضلاً عن القانون الدولي العرفي بشأن الحصانة الدبلوماسية.

فيها الجريمة داخل حدود دولة واحدة وتكون الرهينة والمتهم بارتكاب الجريمة من مواطني هذه الدولة، ويكون المتهم بارتكاب الجريمة موجوداً في إقليم تلك الدولة. وتحتوي كل من المادة 3 من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل والمادة 3 من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب على نصوص مماثلة في الجوهر، مع إضافة استثناءات محددة، ومنها استثناء يتعلق بتسليم المتهمين الذين فروا إلى الخارج. وتبقى المعاهدتان الوحيدتان اللتان تسريان عموماً على الأعمال المرتكبة داخل إقليم الدولة من قبل مواطن يحمل جنسيتها هما اتفاقية سنة 1980 بشأن الحماية المادية للمواد النووية، والبروتوكول المتعلق بسلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري[36].

وقد أنشئ نظامان قانونيان في أحدث ثلاث اتفاقيات، وهي الاتفاقيات التي اعتمدها الفريق العامل نفسه الذي يحاول الآن إنهاء صياغة مشروع اتفاقية شاملة لمكافحة الإرهاب الدولي. وتنطبق على الأعمال ذات البعد الدولي جميع الالتزامات التي تنص عليها كل من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، واتفاقية قمع تمويل الإرهاب واتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي، بما في ذلك الأحكام الجنائية الواردة فيها، بينما ينطبق نظام آخر أكثر محدودية على الأعمال التي تفتقر إلى البعد الدولي. ويشمل النظام الأخير واجب الدول الأطراف منع استخدام أراضيها للأعمال التي تستهدف ارتكاب جرائم في دول أخرى، وواجب التعاون مع دول أخرى في جمع الأدلة، وواجب عدم اعتبار أعمال الإرهاب جرائم سياسية لأغراض تسليم المشتبه بهم، والتزامات معينة تتعلق بالحقوق الإنسانية للأشخاص المشتبه في كونهم على صلة مباشرة أو غير مباشرة بالإرهاب.[37]

وتشمل معظم أعمال الإرهاب التي تقر بها المعاهدات القائمة الجرائم الموجهة ضد أشخاص. ويصاحب في العادة تجريم الأعمال التي تؤثر على الطائرات أو السفن شرط صريح بأن تمثل هذه الأعمال خطرا على الرحلة الجوية أو الملاحة، مما يقتضي ضمنا وجود خطر على حياة الطاقم والركاب. وتشكل أحكام المعاهدة الخاصة بحماية المواد النووية التي تجرم سرقة مثل هذه المواد استثناء في هذا الصدد، ولكن الأخطار الكامنة وراء سوء استخدام المواد النووية تستدعي إمكانية افتراض أن تهديد حياة الأشخاص كامن وراء كل الأعمال التي تجرمها هذه المعاهدة.[38] أما الحكم الوارد في المعاهدة لقمع تمويل الإرهاب والذي يجرم تمويل أعمال من غير الأعمال التي تجرمها المعاهدات السابقة، فلا ينطبق إلا على الأعمال التي تشكل تهديداً لحياة الأشخاص. ويبقى الاستثناء الرئيسي لهذه القاعدة إلى الآن في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل التي تجرم استخدام المتفجرات وغيرها من الأجهزة المميتة ضد المنشآت العامة والبنية التحتية بقصد التسبب في دمار شديد أو خسارة اقتصادية فادحة.[39]

36– المادتان 2(1) و 2(1) على التوالي.(تنطبق الأحكام الجنائية الخاصة بهذه الصكوك على الأعمال المرتكبة داخل أراضي دولة ما من قبل أحد مواطنيها، بغض النظر عن جنسية الضحية، في حال وجودها .ومعظم هذه الجرائم لا تنطوي على إصابات للأشخاص).

37–المواد 10 إلى 15 من اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل والمواد 12 إلى 18 من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب (تحظر المادة 13 من الاتفاقية الأخيرة تصنيف الجرائم المعروفة فيها كجرائم مالية). ونجد أدناه وصفا للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان .

38–المادة 2(1) (ب)

39–المصدر نفسه. انظر المادة 1 (ب) من بروتوكول سنة 1988 المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تجرم التدمير الكلي أو الجزئي لمطار أو لطائرة فارغة.

ومن أهم ما يميز هذه المعاهدات أيضا مسألة النية المحددة التي أرتكب بها الفعل. وتجرم المعاهدات المتعلقة بسلامة الطيران المدني واتفاقية 1988 بشأن الملاحة البحرية أعمالاً محددة دون تحديد شروط في ما يتعلق بالنية التي ارتكبت بها . وفي المقابل، يعتبر الدافع عنصراً رئيسيا من عناصر العمل الوحيد الذي تجرمه اتفاقية 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والتي تنص المادة الأولى منها على أن:

أي شخص يقبض على شخص آخر (يشار إليه في ما يلي بكلمة الرهينة) أو يحتجزه أو يهدد بقتله أو إيذائه أو استمرار حجزه من أجل إكراه طرف ثالث –سواء أكان دولة أم منظمة دولية حكومية، أم شخصا طبيعيا أو اعتباريا، أم مجموعة من الأشخاص –على القيام أو الامتناع عن القيام بعمل معين كشرط صريح أو ضمني للإفراج عن الرهينة، يرتكب جريمة أخذ الرهائن بالمعنى الوارد في هذه الاتفاقية.

وتجرم معاهدات أخرى أعمالاً معينة بغض النظر عن النية التي ارتكبت بها، ولا تجرم أعمالاً أخرى ولاسيما تلك التي لا تتضمن عنفا إلا إذا ارتكبت في نطاق النية المشترط وجودها. فعلى سبيل المثال تجرم اتفاقية 1979 الخاصة بالمواد النووية تجريما مطلقا سرقة مثل هذه المواد واستخدامها على نحو يمثل تهديدا، ولكنها لا تجرم التهديد بسرقة المواد النووية إلا عندما تكون هنالك نية "إجبار شخص طبيعي أو اعتباري، أو منظمة دولية أو دولة بالقيام بعمل ما أو بالامتناع عن القيام به".[40] وتجرم أيضاً اتفاقية الملاحة البحرية والبروتوكول المتعلق بالمنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري أعمال العنف بدون أية شروط في ما يخص النية ولكنهما لا يدرجان التهديد باستخدام العنف في النظام القانوني الذي ينصان عليه إلا عندما يكون التهديد بالعنف مصحوبا بنية محددة هي إجبار شخص حقيقي أو اعتباري على القيام بعمل معين أو الامتناع عنه.[41]

وتجرم اتفاقية 1999 الخاصة بقمع تمويل الإرهاب جمع أموال أو التبرع بها من أجل دعم "أي عمل آخر يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر، أو إصابته بجروح بدنية جسيمة..... عندما يكون غرض مثل هذا العمل، بحكم طبيعته أو سياقه، هو ترويع السكان أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به".[42] ويمثل هذا النص مرحلة بارزة في تطور القانون الدولي الخاص بالإرهاب، لأنه أول حكم في معاهدة يشير إلى غرض الإرهاب كما يعرفه القانون الدولي الإنساني، ألا وهو إرهاب السكان.وعلى عكس بعض المعاهدات السابقة، فإن هذا النص لا يجرم الأعمال التي يقصد بها إرغام الأفراد أو الشركات.[43] ويساعد هذا التقييد على التمييز بين الإرهاب والجريمة العادية ويؤكد على أن التهديد الذي يشكله الإرهاب على السلم والأمن فريد من نوعه.

وتكفل المعاهدات الأقدم الحماية للمدنيين والأعيان المدنية في المقام الأول. وتنص اتفاقيتا سنة

40– المادة 7 (1)(أ) و(ب)و(ج) و(د)(1)والمادة 7 (1)(د)(1) على التوالي.

41–المادة2(ج)والمادة 2 (2)(ج) على التوالي.

42–المادة 2 (1)(ب)

43–قارن المادة 7 (1)(ب)من اتفاقية حماية المواد النووية، والمادة 2 (ج)من اتفاقية سلامة الملاحة البحرية والمادة 2 (2)(ج)من البروتوكول الخاص بمنشآت الجرف القاري.

1970 و1971 المتعلقتان بسلامة الملاحة المدنية صراحة على عدم سريانهما على الطائرات العسكرية أو الطائرات التابعة للشرطة أو للجمارك، كما يقتصر نطاق تطبيق البروتوكول الملحق باتفاقية عام 1971 على "المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي".[44] وتتضمن اتفاقية سنة 1988 الخاصة بالملاحة البحرية حكما صريحا يستثني من نطاق تطبيقها الطائرات العسكرية أو الطائرات التابعة لأجهزة الشرطة أو الجمارك، كما ينطبق بروتوكول 1988 حصريا على منشآت الجرف القاري المستخدمة لأغراض اقتصادية.[45] وتكفل اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية الحماية لفئة محدودة للغاية من العسكريين، أي العاملين في مناصب دبلوماسية أو المنتدبين لدى منظمات دولية. وتعتبر أحكام اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، التي تجرم تبديد المواد النووية أو التهديد باستخدامها ضد الأشخاص والممتلكات، استثناء في هذا الصدد، حيث تنطبق الاتفاقية فقط على المواد النووية التي يعتزم استخدامها للأغراض المدنية السلمية، بيد أنها لا تميز بين الطبيعة المدنية أو العسكرية للأشخاص أو المنشآت المستهدفة أو المهددة.[46]

أما أحدث الاتفاقيات لمناهضة الإرهاب فتتخذ منعطفا آخر مختلفا تماما عن هذا الاتجاه كما سنرى أدناه، حيث تقدم بعض الحماية للعسكريين والمنشآت العسكرية كما للمدنيين والمنشآت المدنية. وما يُقيد في العادة نطاق تطبيق هذه الاتفاقيات في هذا الصدد، كما سنرى أدناه، هو الإشارة إلى القانون الدولي الإنساني.

عمل إرهابي، أو جريمة حرب أو عمل تقوم به الدولة؟ التفاعل بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي المتعلق بالإرهاب والقانون الدولي لحقوق الإنسان

يتضمن القانون الدولي الإنساني عدة أحكام تحظر صراحة أعمال الإرهاب. وتنص المادة 33 من اتفاقية جنيف الرابعة في جزء منها على ما يلي: "... تحظر العقوبات الجماعية وبالمثل جميع تدابير التهديد أو الإرهاب". ونجد حكماً مماثلا في البروتوكولين الإضافيين إلى اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949، حيث تنص كل من المادة 51 (2) من البروتوكول الأول المعني بالنزاعات الدولية المسلحة والمادة 13(2) من البروتوكول الثاني المعني بالنزاعات المسلحة غير الدولية في جزء منها على حظر "...أعمال العنف أو التهديد به الرامية أساسا إلى بث الذعر بين السكان المدنيين". وتنص المادة 4 (2) من البروتوكول الإضافي الثاني على أن "أعمال الإرهاب" الموجهة ضد المدنيين والذين لا يشاركون أو كفوا عن المشاركة في القتال "... محظورة حالا واستقبالا وفي كل زمان ومكان". ويتضمن أيضاً القانون الدولي الإنساني أحكاماً لا تستخدم مصطلح "الإرهاب" ولكنها تحظر أعمالاً قد تحظرها واحدة من المعاهدات لمناهضة الإرهاب تبعاً للنية وجنسية مرتكب العمل أو جنسية الضحية أو الضحايا وغير ذلك من اعتبارات. فيمكن، على سبيل المثال، أن ينطبق على بعض الأعمال الإرهابية الحظر الوارد في المادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف الأربع على أعمال العنف الموجهة ضد "الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية".

44– المادة 3(2) والمادة 4(1) والمادة 1 على التوالي.

45– المادة 2(1)(أ) و(ب) والمادة 1(3) على التوالي.

46– المادة 2 والمادة7(1)(أ)(هـ) و(ي)، على التوالي.

وبالمثل، يمكن أن ينطبق حظر الهجمات على المحطات النووية لتوليد الكهرباء الوارد في المادة 56 من البروتوكول الإضافي الأول على بعض الأعمال التي تحظرها الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي لسنة 2005.

وتتضمن أربع من المعاهدات لمناهضة الإرهاب أحكاما تحيل للقانون الدولي الإنساني أو إلى مفاهيم مستمدة منه، وهى اتفاقية سنة 1979 لمناهضة أخذ الرهائن، والاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لسنة 1997، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة 1999، والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي لسنة 2005. ومعظم هذه الأحكام هي بنود استثناء وضعت لتضمن أن الأعمال التي تدخل من حيث المبدأ في نطاق كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لمناهضة الإرهاب تخضع بالفعل لأحد القانونين.[47] فما هو نطاق هذه البنود وما الذي تقتضيه؟

تنص المادة 12 من اتفاقية سنة 1979 لمناهضة أخذ الرهائن على عدم سريان الاتفاقية على أعمال أخذ الرهائن التي تغطيها اتفاقيات جنيف وبروتوكولاها الإضافيان. ويحظر أخذ الرهائن في المادة 34 من اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين، والمادة 75(2) (ج) من البروتوكول الإضافي الأول، والمادة 4 (2) (ج) من البروتوكول الإضافي الثاني، والمادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف، وهي أحكام تكفل جميعها الحماية لكل الأشخاص، المدنيين منهم والعسكريين على السواء. وتوحي لغة المادة 12 المذكورة بأن القائمين بصياغتها قد اهتموا بشكل خاص باستبعاد تطبيق الاتفاقية على الحركات المنخرطة في النضال من أجل تقرير المصير أو ضد الاحتلال الأجنبي. ومع ذلك فإن المادة 12 لا تستثني إلا الأعمال التي يتوجب على الدولة محاكمة مرتكبيها أو تسليمهم بمقتضى اتفاقيات جنيف أو أحد بروتوكوليها.[48] ولهذا يأتي نطاق بند الاستثناء هذا واضحاً نسبيا: إذا كان ثمة التزام على دولة ما بمحاكمة شخص أخذ رهائن، أو تسليمه بمقتضى إحدى اتفاقيات جنيف، لا تطبق عندئذ اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن، ولكن في غياب مثل هذا الالتزام، يجب عندئذ تطبيق اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن .وينبغي الإشارة هنا إلى أنه على الرغم من أن حظر أخذ الرهائن يعد قاعدة من قواعد القانون الدولي الإنساني العرفي،[49] فإن بند الاستثناء هذا لا يمنع تطبيق اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن على عمل لأخذ رهائن يغطيه القانون الدولي الإنساني العرفي ولا تغطيه إحدى اتفاقيات جنيف أو أي من بروتوكوليها الإضافيين.

وتحظر الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لسنة 1997 القيام بصورة غير مشروعة وعن عمد بتسليم أو وضع أو إطلاق أو تفجير جهاز متفجر أو غيره من الأجهزة المميتة داخل أو ضد مكان مفتوح للاستخدام العام أو مرفق تابع للدولة أو الحكومة أو شبكة للنقل العام أو مرفق

47–الاستثناء هو المادة (2) (1) (ب) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب

48–تنص المادة في جزء منها على ما يلي: "بقدر ما تكون الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ملزمة بموجب الاتفاقيات المذكورة (اتفاقيات جنيف والبروتوكولان الأول والثاني)، بمحاكمة أو تسليم الشخص الذي أخذ رهائن، لا تطبق هذه الاتفاقية على عمل لأخذ رهائن يرتكب أثناء النزاعات المسلحة".

49–أنظر: J.M.Henckaerts and L.Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005, I, p. 334

بنية أساسية بقصد إزهاق الأرواح أو إحداث إصابات بدنية خطيرة أو بقصد إحداث دمار هائل لذلك المكان أو المرفق أو الشبكة حيث يتسبب هذا الدمار أو يرجح أن يتسبب في خسائر اقتصادية فادحة.[50] ويشمل مصطلح "أجهزة مميتة" الأسلحة الكيمائية والبيولوجية والإشعاعية. وعلى العكس من الأعمال التي تجرمها معظم المعاهدات السابقة، لا تميز العناصر المادية للأعمال التي تجرمها هذه المعاهدة بين الأعمال التي تؤثر على أهداف مدنية أو أهداف عسكرية. وبالتالي، وحيث إن استخدام الأجهزة المتفجرة جزء جوهري من الحروب، تعتبر بنود الاستثناء ذات أهمية خاصة في هذه الاتفاقية.ومن المفيد تحليل نطاق هذه البنود من ثلاثة أوجه مختلفة: انطباقها على أعمال ترتكبها القوات المسلحة أثناء نزاع مسلح، وانطباقها على أعمال ترتكب ضد القوات المسلحة أثناء نزاع مسلح، وانطباقها على أعمال ترتكبها قوات مسلحة في غياب نزاع مسلح.

الأعمال التي ترتكبها القوات المسلحة أثناء نزاع مسلح

يستثني أول بندي الاستثناء المتضمنين في المادة 19(2) من اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل "أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الدولي الإنساني، باعتباره القانون الذي ينظمها".[51] وعلى العكس من المادة 12 من اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن، والتي تحيل فقط إلى اتفاقيات جنيف وبروتوكوليها الإضافيين الأول والثاني، يشير بند الاستثناء هذا إلى القانون الدولي الإنساني بشكل عام، متضمنا بالتالي القانون العرفي. يتضمن القانون الدولي الإنساني العديد من القواعد السارية على استخدام المتفجرات وغيرها من "الأجهزة المميتة"التي تغطيها اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل. ويعتبر حظر كل الهجمات على السكان المدنيين من بين أكثر القواعد ذات الصلة بهذا الموضوع على الرغم من عدم الإشارة صراحة في هذا السياق إلى استخدام هذا النوع من الأجهزة.[52] ويقر بالفعل القانون الدولي الإنساني ضمنيا بإمكانية اعتبار الهجوم على السكان المدنيين عملا إرهابيا .ويتضمن البروتوكولان الإضافيان إلى اتفاقيات جنيف حكماً مشتركا ينص على أنه: "لا يجوز أن يكون السكان المدنيون بوصفهم هذا وكذا الأشخاص المدنيون محلا للهجوم .وتحظر أعمال العنف أو التهديد به الرامية أساسا إلى بث الذعر بين السكان المدنيين".[53]

50–المادة 2 (1) (يشمل أيضا هذا الحكم وضع مثل هذه الأجهزة أو استخدامها ضد مرافق البنية التحتية، ولكن قد يبدو من تعريف هذا المصطلح في المادة 1(6) أنه يستبعد المرافق العسكرية).

51–المادة 2(1)

52–هذه واحدة من أكثر قواعد القانون الدولي الإنساني العرفي أهمية. انظر Henckaerts and Doswald-Beck, pp25-29، الحاشية 49 أعلاه

53– المادة 51(2) من البروتوكول الإضافي الأول والمادة 13(2) من البروتوكول الإضافي الثاني

وتحظر قواعد أخرى من قواعد القانون الدولي الإنساني استخدام أنواع معينة من الأجهزة المميتة أثناء النزاعات المسلحة أو تقيّد الطريقة التي يجوز بها استخدام الأجهزة المتفجرة ضد قوات العدو خلال النزاعات المسلحة. فعلى سبيل المثال، تحظر اتفاقية جنيف الأولى أي نوع من الهجوم على المستشفيات أو المنشآت أوالوحدات الطبية أو أفراد الخدمات الطبية.[54] وينطبق على استخدام الأجهزة المتفجرة حظر أعمال الغدر، بما في ذلك التظاهر بوضع المدني لشن هجوم.[55] ويحظر بروتوكول عام 1980 المتعلق بحظر أو تقييد استعمال الألغام والأجهزة المتفجرة الأخرى عددا من طرق استخدام الأجهزة المتفجرة التي تنطوي على غدر مثل إخفائها في الدمى أو الطعام أو المعدات الطبية أو الرفات البشرية.[56] وثمة معاهدات معتمدة خصيصا لحظر أنواع معينة من الأجهزة أو المواد مثل بروتوكول عام 1925 بشأن حظر استعمال الغازات الخانقة والسامة أوما شابهها، والوسائل الجرثومية في الحرب، واتفاقية عام 1993 بشأن حظر استحداث وصنع وتخزين واستخدام الأسلحة الكيمائية وتدمير هذه الأسلحة، واتفاقية 1997 الخاصة بحظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام.[57] إلا أن الامتثال لهذه القواعد التي ينص عليها القانون الدولي الإنساني لا يكتسي أهمية كبيرة في ما يتعلق بأغراض بند الاستثناء هذا: فإذا ارتكبت القوات المسلحة العمل المعني أثناء نزاع مسلح، لا تنطبق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل بغض النظر عما إذا كان القانون الدولي الإنساني يحظر هذا الجهاز أو كانت طريقة استخدام الجهاز تتسق مع القانون الإنساني.

الأعمال التي تستهدف قوات مسلحة

خلافاً لبند الاستثناء الثاني الذي يشير إلى "القوات المسلحة للدولة"، ينطبق بند الاستثناء الأول على كل القوات المسلحة وينص صراحة على أن معنى هذا المصطلح يتحدد بالرجوع إلى القانون الدولي الإنساني. ويعني ذلك بوضوح أن الأعمال التي ترتكبها قوات غير نظامية تستثنى من نطاق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، شرط انطباق تعريف "القوات المسلحة"عليها.

54– أنظر اتفاقية جنيف الأولى، المواد 19–21، و24–25، و35–36. هذه قاعدة أخرى أساسية من قواعد القانون الدولي الإنساني العرفي التي يعتبرها "هنكرتز ودوزوالد بيك" ملزمة في كل من النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية. أنظر الحاشية 49 أعلاه، ص 79–84 و ص 91–102.

55–تتضمن المادة 37(1) من البروتوكول الإضافي الأول التعريف التالي : "تعتبر من قبيل الغدر تلك الأفعال التي تستثير ثقة الخصم مع تعمد خيانة هذه الثقة وتدفع الخصم إلى الاعتقاد بأنه له الحق في أو أن عليه التزاما بمنح الحماية طبقا لقواعد القانون الدولي التي تطبق في المنازعات المسلحة". يرى "هنكرتز ودوزوالد بيك" أن قتل الخصم باللجوء إلى الغدر أمر معروف في القانون الدولي الإنساني العرفي المنطبق على النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية .انظر الحاشية 49 أعلاه، ص 5–221.

56–يبلغ عدد الدول الأطراف في البروتوكول الملحق باتفاقية عام 1980 الخاصة بالأسلحة التقليدية 89 دولة، وفقا لموقع اللجنة الدولية على شبكة الإنترنت (www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO?OpenView) ، عند زيارته في 10 فبراير/شباط 2007. ويرى "هنكرتز ودوزوالد بيك" أن القانون الدولي الإنساني العرفي المنطبق على النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية "يحظر استخدام الشراك الخداعية التي تلحق أوتترافق بأي شكل من الأشكال مع أشياء تتمتع بحماية خاصة (مثل المعدات الطبية والرفات البشرية) أو أشياء قد تجتذب مدنيين (مثل الأغذية ولعب الأطفال). أنظر الحاشية 49 أعلاه، ص 9–278.

57– يبلغ عدد الدول الأطراف في البروتوكول الخاص بالاسلحة الكيمائية والبيولوجية 134 دولة، وفي اتفاقية الأسلحة الكيمائية 181 دولة، وفي اتفاقية أوتاوا لعام 1997 152 دولة، وفقا لموقع اللجنة الدولية على شبكة الإنترنت (الحاشية 56 أعلاه)عند زيارته في 10 فبراير/شباط 2007. ويرى "هنكرتز ودوزوالد بيك" أن استخدام السموم والأسلحة الكيمائية والبيولوجية أمر معروف في القانون الدولي الإنساني العرفي المنطبق على النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية . أنظر الحاشية 49 أعلاه، ص 4–251 و ص 65–256.

لطالما كان تعريف مصطلح"القوات المسلحة" مسألة حساسة.[58] فنجد أول تعريف اعتمده المجتمع الدولي للمصطلح في قواعد لاهاي الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية، والتي تنص على ما يلي:

إن قوانين الحرب وحقوقها وواجباتها لا تنطبق على الجيوش فقط، بل تنطبق أيضا على أفراد الميليشيات والوحدات المتطوعة التي تتوفر فيها الشروط التالية:

1– أن يقودها شخص مسؤول عن مرؤوسيه

2– أن تكون لها شارة مميزة ثابتة يمكن التعرف عليها عن بعد

3– أن تحمل الأسلحة جهراً

4– أن تلتزم في عملياتها بقوانين الحرب وأعرافها.[59]

وتنص أيضاً قواعد لاهاي على أنه يحق لسكان إقليم يقبلون عفوياً على حمل السلاح لدى اقتراب قوات غزو معادية أن يعتبروا "مقاتلين" شريطة أن يحملوا سلاحهم علنا ويحترموا قوانين الحرب وأعرافها.[60] وتعيد اتفاقية جنيف الثالثة التأكيد على أن هذه الشروط الأربعة باعتبارها مقياساً يتحدد على أساسه حق "الميليشيات" أو "حركات المقاومة المنظمة" بالحماية.[61]

وقد ولّد تطور استراتيجيات الحرب وأساليبها منذ 1949 قناعة لدى المجتمع الدولي بالحاجة إلى تكييف تعريف القوات المسلحة وفقاً لأشكال النزاع المعاصرة.وقد تحقق ذلك من خلال اعتماد البروتوكولين الإضافيين إلى اتفاقيات جنيف في عام 1977. وقد صيغ البروتوكول الإضافي الأول المتعلق بحماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة إلى حد ما من أجل تكييف قانون النزاعات المسلحة لواقع النضال من أجل التحرير الوطني.وهو يعرف القوات المسلحة على النحو التالي:

تتكون القوات المسلحة لطرف النزاع من كافة القوات المسلحة والمجموعات والوحدات النظامية التي تكون تحت قيادة مسؤولة عن سلوك مرؤوسيها أمام ذلك الطرف حتى ولو كان ذلك الطرف ممثلا بحكومة أو سلطة لا يعترف الخصم بها. ويجب أن تخضع مثل هذه القوات المسلحة لنظام داخلي يكفل في ما يكفل اتباع قواعد القانون الدولي التي تطبق في النزاع المسلح.[62]

58– أنظر التعليق على المادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف في المصدر التالي:
Jean Pictet (ed.), the Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, Vol.3, ICRC, Geneva, 1958, p.35.
وعلى الموقع التالي: www.icrc.org

59–المادة الأولى من قواعد المرفق باتفاقية لاهاي (الثانية): القواعد المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية.

60– المادة 2

61– المادة 4 (ألف)(2)

62– المادة 43 (1)

ويفهم ضمنا من بناء هذا النص ومحتوى الجملة الثانية منه أنه على الرغم من أن اتباع القانون الدولي الإنساني هو واجب يلزم كل القوات المسلحة إلا أنه ليس عنصراً من عناصر تعريف القوة المسلحة.[63] وتدعم أيضاً المادة 44 من البروتوكول الأول الفكرة التي تقضي بأن احترام القانون الدولي الإنساني لم يعد عنصراً من عناصر تعريف القوة المسلحة، حيث تنص الفقرة الثانية من هذه المادة على ما يلي:

"يلتزم جميع المقاتلين بقواعد القانون الدولي التي تطبق في النزاعات المسلحة بيد أن مخالفة هذه الأحكام لا تحرم المقاتل حقه في أن يعد مقاتلا، أو أن يعد أسير حرب إذا ما وقع في قبضة الخصم..."

وتقر الفقرة التالية لها بعدم تمكن المقاتلين في أنواع معينة من النزاعات من تمييز أنفسهم دائماً عن السكان المدنيين.[64] فيحتفظ المقاتل في هذه الحالة بوضعه كمقاتل شريطة أن يحمل سلاحه علنا أثناء أي اشتباك عسكري وأثناء نشر القوات استعدادا للقتال أو الهجوم.[65] وينطبق البروتوكول الثاني على النزاعات غير الدولية التي يكون وضع القوات غير النظامية فيها عنصرا جوهريا. ولا يتطلب الحد الذي يبدأ عنده تطبيق البروتوكول الثاني وجود نزاع بين دولة ومجموعة مسلحة تحترم القانون الدولي الإنساني ولكنه يتطلب من القوات المسلحة من غير القوات التابعة للدولة أن "تمارس .....على جزء من إقليمه من السيطرة ما يمكنها من القيام بعمليات عسكرية متواصلة ومنسقة وتستطيع تنفيذ هذا البروتوكول".[66] يتطلب أيضا أن تكون هذه المجموعات "منظمة" و"تحت قيادة مسؤولة"، ولكنه لا يربط صراحة بين هذه المتطلبات والالتزام بقوانين الحرب وأعرافها.[67] إن اعتبار الامتثال للقانون الإنساني جزءا أساسياً من تعريف مصطلح "القوة المسلحة" يمكن أن يحد بشكل كبير من نطاق بنود الاستثناء. وهذه مسألة هامة، إذ بينما يرتدي تحفيز المجموعات المسلحة غير النظامية وتشجيعها على احترام القانون الإنساني أهمية بالغة، لا ينبغي للتكتيكات الحربية التي غالباً ما تضطر القوات غير النظامية إلى اللجوء إليها في ظل حرب غير متكافئة أن توصف بالإرهاب بدون التمييز في ما بينها. وقد يبدو التمكن من تطبيق الاتفاقيات الدولية لمناهضة الإرهاب على المجموعات التي تقوم بتفجيرات عشوائية في الأماكن العامة أمرا مرغوبا فيه على الصعيد السياسي، ولكن تطبيق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على المجموعات غير النظامية سيعني إمكانية اعتبار أي استخدام –تقريباً– للمتفجرات ضد القوات

63– نجد دعما إضافيا لهذه الخلاصة في المادة 44(2) من البروتوكول الإضافي الأول التي تنص على ما يلي: " يلتزم جميع المقاتلين بقواعد القانون الدولي التي تطبق في المنازعات المسلحة بيد أن مخالفة هذه الأحكام لا تحرم المقاتل حقه في أن يعد مقاتلا".

64 –ينبغي التذكير بأن البروتوكول الإضافي الأول لا ينطبق على النزاعات المسلحة التي تنشب بين دول مستقلة فحسب بل ينطبق أيضا على "المنازعات المسلحة التي تناضل بها الشعوب ضد التسلط الاستعماري والاحتلال الأجنبي وضد الأنظمة العسكرية وذلك في ممارستها لحق الشعوب في تقرير المصير"، (المادة 1 (4)). ونجد في المادة 44(3) في الإشارة إلى الحالات التي لا يمكن فيها للمقاتلين تمييز أنفسهم عن السكان المدنيين إشارة ضمنية إلى النزاعات في حرب العصابات، (أنظر الفقرة 1684 من المصدر التالي: Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, ICRC/Martinus Nijhoff, the Hague 1987.
وتحذر المادة 44 (7) من أنه "لا يقصد بهذه المادة أن تعدل ما جرى عليه عمل الدول المقبول في عمومه بشأن ارتداء الزي العسكري بمعرفة مقاتلي طرف النزاع المعينين في الوحدات النظامية ذات الزي الخاص".

65– المادة 44 (3)

66 – المادة 1(1)

67– المصدر نفسه

العسكرية للعدو عملا إرهابيا، وهو الأمر الذي يمكن أن يضعف الحافز الذي قد يدفع هذه المجموعات إلى التمييز بين الأعمال التي تستهدف مدنيين وتلك التي تستهدف أهدافا عسكرية. إضافة إلى ذلك، فإن ذلك سيلزمها في الواقع بمعايير أعلى من تلك التي تلتزم بها القوات المسلحة النظامية حيث إن استخدام المتفجرات بشكل عشوائي ضد أهداف مدنية من قبل القوات المسلحة النظامية (على سبيل المثال) لن يمنع هذه القوات من الاستفادة من بند الاستثناء.

وهنا ينبغي الإشارة إلى أن بند الاستثناء الأول في اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لا ينطبق إلا على الأعمال المرتكبة أثناء نزاع مسلح، وليس على الحالات الأخرى التي ينطبق عليها القانون الدولي الإنساني، مثل الاحتلال. وهكذا فإن استخدام الأجهزة المتفجرة أو غيرها من الأجهزة المميتة من قبل قوات غير تابعة للحكومة ضد قوة محتلة لن يستثنى من نطاق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، إذا لم تصل مقاومة الاحتلال إلى مستوى النزاع المسلح. ومع ذلك، فإن استخدام المتفجرات أثناء الاحتلال من قبل القوات المسلحة التابعة للدولة، بما فيها سلطة الاحتلال، سيستثنى من نطاق الاتفاقية بمقتضى بند الاستثناء الثاني حيث إنها تنطبق على الأعمال التي تقوم بها قوات الدولة بصفتها الرسمية، حتى إذا كانت هذه الأعمال تنتهك القانون الإنساني.

ويبدو أن التفسير الصحيح لبنود الاستثناء سيعنى عدم سريان هذه المعاهدة (وأيضا اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي لسنة 2005 التي تتضمن بنداً متطابقاً في المادة(4)2) على أعمال الإرهاب التي ترتكبها أثناء نزاع مسلح مجموعة مسلحة منظمة وتحت قيادة مسؤولة وتمارس من السلطة على الأراضي ما يمكنها من شن عمليات عسكرية دائمة ومن تطبيق القانون الإنساني، شريطة بالطبع أن يكون أيضاً العمل الإرهابي المرتكب مخالفا للقانون الدولي الإنساني. وتسري المعاهدة على أعمال الإرهاب التي يرتكبها أفراد لا يشكلون جزءا من جماعة مسلحة، أو جماعات مسلحة غير منظمة ولا تخضع لقيادة مسؤولة، أو جماعات مسلحة لا تمارس من السلطة على الأراضي ما يكفي لتتمكن من شن عمليات عسكرية دائمة ومن تطبيق القانون الإنساني.

أما الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة 1999 فتنتهج نهجا مختلفا، إذ لا تتضمن بند استثناء ولكن النص المتعلق بدعم أعمال لا تجرمها معاهدات سابقة يعني "أي 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 عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح".[68] وإن غياب أية إشارة صريحة إلى القانون الإنساني إنما يعني أن لا أهمية لهوية مرتكب العمل و/أو وضعه القانوني في ما يتصل بالنزاع المسلح. وبالتالي لا يعتبر جمع الأموال أو التبرع بها مع العلم بأنها ستستخدم لتمويل هجمات على قوات عسكرية تشارك في نزاع مسلح، مع وجود القصد الضروري (على سبيل المثال إجبار الحكومة على سحب قواتها من نزاع ما)، عملا إرهابيا، وذلك بغض النظر عن الوسائل المستخدمة لقتل المقاتلين وبغض النظر عن الوضع القانوني لمرتكب العمل بالنسبة إلى النزاع . إلا أن مثل هذه الأعمال ستعتبر أعمال إرهاب إذا كان القتلى أو المصابون من المدنيين، أو في حالة النزاع المسلح إذا كانوا غير مشتركين في العمليات العدائية.

68– المادة 2 (1) (ب). (تشترط أيضاً هذه المادة قصد "ترويع السكان أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عنه").

ومن الواضح أن في مصطلحي "الشخص المدني" و"النزاع المسلح "ومفهوم" المشاركة المباشرة" إشارة إلى القانون الإنساني، وينبغي أن تفسر هذه المفاهيم في ضوء هذا القانون. ويقصد بمصطلح "الشخص المدني" أي شخص لا ينتمي إلى القوات المسلحة.[69] وهكذا ينبغي فهم مصطلح "الأشخاص الذين لا يشاركون مباشرة في الأعمال العدائية" على أنه يشير إلى أفراد في قوات مسلحة. ويصنف أفراد القوات المسلحة الذين لا يشاركون بشكل مباشر في العمليات العدائية بمقتضى القانون الدولي الإنساني إلى فئتين: الأفراد غير المقاتلين وهم أفراد الخدمات الطبية ورجال الدين، والمقاتلون الذين ألقوا عنهم أسلحتهم أو العاجزون عن القتال من جراء المرض أو الجرح أو الاحتجاز.[70] إن "المشاركة المباشرة أو الفعلية" مصطلح قانوني محدد، ولا يحق لأفراد القوات المسلحة المنتمين للخدمات اللوجستية أو الوحدات الإدارية الحصول على حماية خاصة. أما المرتزقة فلهم وضع خاص، فلا هم مدنيون ولا أفراد قوات مسلحة.[71] ومع ذلك، فحيث إن المرتزقة وفقاً للتعريف يشاركون مباشرة في الأعمال العدائية، فإن تمويل الأعمال التي تستهدف قتل المرتزقة أو إصابتهم (مع وجود القصد المحدد الذي تقتضيه هذه المعاهدة) لا يعتبر عملا إرهابيا بموجب المادة 2 (1) من هذه الاتفاقية.

ولهذا فإن المادة 2 (1)(ب) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب تعني أن قتل أفراد غير مقاتلين من القوات المسلحة أو مقاتلين كفوا عن المشاركة في القتال يمكن أن يعتبر عملا إرهابيا، شريطة القيام به بالقصد المحدد حتى لو حدث العمل أثناء نزاع مسلح.[72] ويمكن أيضاً أن يعتبر قتل عسكري خارج سياق النزاع المسلح عملا إرهابيا بمقتضى هذا النص، إذا ارتكب بالقصد المحدد بغض النظر عن الوسيلة المستخدمة.[73] وهكذا فإن هذه الاتفاقية تجرم تمويل مثل هذه الأفعال ولكنها لا تجرم تمويل الهجمات التي تشن ضد المقاتلين أثناء النزاعات المسلحة.

الأعمال التي ترتكبها قوات مسلحة في غياب نزاع مسلح

ينص بند الاستثناء الثاني من اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على أن الاتفاقية "لا تسري..... على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية بقدر ما

69–المادة 50 من البروتوكول الإضافي الأول

70–المادتان 24 و 25 من اتفاقية جنيف الأولى والمادة الثالثة المشتركة

71–المادة 47 من البروتوكول الإضافي الأول .أنظر الاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم لعام 1989.

72– تكرر اللغة المستخدمة في المادة 2 (1) (ب) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب ما تذكره المادة 3 (1) المشتركة في اتفاقيات جنيف التي تستخدم مصطلح"الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية" للإشارة إلى "أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا عنهم أسلحتهم والأشخاص العاجزين عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو أي سبب آخر"، والمصطلح "الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية" مصطلح قانوني، والقانون الدولي الإنساني يعتبر كل أفراد القوات المسلحة باستثناء أفراد الخدمات الطبية والدينية مقاتلين، وكل المقاتلين أهدافا عسكرية مشروعة ما لم يكونوا عاجزين عن القتال، أي أنهم غير قادرين على الاضطلاع بواجباتهم بسبب المرض أو الجرح أو الأسر .

73–يعتبر قتل المقاتلين العاجزين عن القتال أو العسكريين غير المقاتلين أثناء نزاع مسلح جريمة حرب بمقتضى القانون الدولي الإنساني، بغض النظر عن القصد المحدد الذي ارتكب الفعل به. وتنص الأحكام الجنائية المشتركة في اتفاقيات جنيف على أن القتل العمدي (من بين أعمال أخرى) للأشخاص المشمولين بالحماية (بمن فيهم أفراد الخدمات الطبية والدينية التابعون للقوات المسلحة والمقاتلون العاجزون عن القتال) الذي لا تبرره الضرورة العسكرية والذي يرتكب على نطاق واسع هو انتهاك جسيم للاتفاقيات. المادة 50 من اتفاقية جنيف الأولى والمادة 51 من اتفاقية جنيف الثانية والمادة 130 من اتفاقية جنيف الثالثة والمادة 147 من اتفاقية جنيف الرابعة.

تنظم بقواعد أخرى من القانون الدولي".[74] وثمة طرق متنوعة يمكن للقوات المسلحة أن تستخدم بها الأجهزة المتفجرة أو الكيمائية في غياب نزاع مسلح.[75] فتستخدم الألغام في بعض الأحيان للحد من إمكانية الوصول إلى مرافق محظورة، وتستخدم المتفجرات للتمكن من اقتحام غرفة أومبنى محصنين، وتستخدم غازات معينة للسيطرة على أعمال الشغب، أو لشل حركة أفراد خطرين أو لإجبار أحدهم على الاستسلام. وتشارك القوات المسلحة أحياناً في أنشطة لا تصل إلى حد نزاع مسلح ويمكن أن تستخدم فيها مثل هذه الأجهزة. وقد عرف أن القوات المسلحة التابعة لبعض الأنظمة القمعية استخدمت المتفجرات لتدمير مكاتب لمجموعات المعارضة أو لوسائل الإعلام، أو لاغتيال زعماء سياسيين ومعاقبة مجتمعات محلية مشتبه في أنها تقدم الدعم لحركات المعارضة. وإذا ما استخدمت المتفجرات ضد أشخاص في المنفى، أو إذا سافر المسؤولون عن مثل هذه الأعمال إلى الخارج أو ربما أصبحوا أنفسهم في المنفى، يمكن أن تصبح عندئذ اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل قابلة للتطبيق. وتستخدم أيضاً الدول في بعض الأحيان المتفجرات ضد أهداف في بلدان أجنبية في أعمال معزولة لا تشكل جزءا من نزاع مسلح، مثل التفجيرات التي قامت بها القوات المسلحة الفرنسية والتي أسفرت عن غرق سفينة "رينبو واريور" Rainbow Warrior في 1985، وقيام الولايات المتحدة بتدمير مصنع في السودان في 1998. ويمنع بند الاستثناء الثاني سريان الاتفاقية على مثل هذه الأعمال، شريطة فقط أن يكون مرتكبو العمل قد قاموا به بصفة رسمية.

وخلافا لاتفاقية مناهضة أخذ الرهائن لعام 1979 التي لا تستثنى أعمال أخذ الرهائن من نطاق تطبيقها إلا إذا كانت الدول ملزمة بمحاكمة مرتكب العمل أو تسليمه إلى دولة تنوي ذلك، تنطبق بنود الاستثناء الواردة في اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على الأعمال التي"يحددها" القانون الدولي الإنساني أو أي قانون دولي آخر. وهكذا لا يمكن أن تسري الاتفاقية على مثل هذه الأعمال، سواء كانت محظورة أم مسموحا بها بمقتضى المعايير الدولية واجبة التطبيق. وعندما تقوم قوات مسلحة بتفجيرات على أرض دولة أخرى، تنطبق قواعد القانون الدولي من مثل حظر العدوان. ويمكن أن ينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان كذلك في معظم الحالات سواء تحرك مرتكب العمل داخل بلده أو في أراض محتلة أو في أي مكان آخر.[76] وبالتالي لا يمكن بمقتضى هذه الاتفاقية التعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان التي قد تعتبر خلاف ذلك أعمالا إرهابية، مثل جرائم الحرب أو جرائم العدوان التي ينطبق عليها تعريف أعمال الإرهاب.

74– المادة 19(2)

75– المادة 1 (3) كما تشمل أيضا الأجهزة التي تطلق إشعاعا أو مواد جرثومية (بكتيرية)

76– انظر على سبيل المثال: "Concluding Observations of the Human Rights Committee concerning the responsibility of Israel for violations of the International Covenant on Civil and Political Rights in the Gaza Strip and West Bank," in CCPR/CO/78/ISr (2003), para.11.

أنظر أيضا: "Concluding Observations of the Committee against Torture on the responsibility of the United Kingdom for the activities of its forces in Afghanistan and Iraq," in CAT/C/CR/33/3 (2004), para.4(b).

أنظر أيضاً: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories, Advisory Opinion of the International Court of Justice, 2004 ICJ, Rep., n. 33, para.11

هذا ويسبق بنود الاستثناء حكم ينص على أن: "ليس في هذه الاتفاقية ما يمس الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي، ولاسيما مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الإنساني الدولي".[77] ومع ذلك، فبينما لا تؤثر بنود الاستثناء على شرعية أعمال الإرهاب، فإنها تعفي بعضها من التزامات نظام التعاون الدولي الذي تشكل من خلال هذه الاتفاقيات كعنصر محوري في النضال الدولي من أجل القضاء على الإرهاب. ويركز كل من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي المتعلق بالعدوان وانتهاكات السلامة الإقليمية على مسؤولية الدولة وليس على المسؤولية الجنائية للأفراد. ولا نجد سوى في معاهدة واحدة من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وهي اتفاقية مناهضة التعذيب، أحكاماً تتعلق بالاختصاص العالمي مماثلة للأحكام المتضمنة في المعاهدات لمناهضة الإرهاب.[78] وبناء على ذلك، فبينما ثمة دول تملك الاختصاص في ما يتعلق بأعمال الإرهاب المرتكبة باستخدام متفجرات ويمكن أن تلتزم بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان بالتحقيق والتعرف على هوية مرتكبي هذه الأعمال ومحاكمتهم، فهنالك دول أخرى قد لا يكون لديها أي التزام قانوني بتسليم مرتكبي هذه الأعمال إلى دولة ذات اختصاص أو بالتعاون في التحقيق في أعمال الإرهاب.

مشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي

على الرغم من أن بعض الاتفاقيات الإقليمية تتضمن تعريفا عاما للإرهاب،[79] فإن هيئات الأمم المتحدة التي تسلمت هذه المهمة فشلت إلى الآن في الوصول إلى اتفاق على مثل هذا التعريف. واضطرت لجنة القانون الدولي التي قضت أعواما في التحضير لمشروع قانون الجرائم المخلة بسلام الإنسانية وأمنها إلى وقف جهودها الرامية إلى إدراج جريمة الإرهاب فيه بسبب عدم تمكنها من الاتفاق على تعريف لها.[80] وشكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1996 لجنة مخصصة لدعم جهود اللجنة السادسة من أجل صياغة معاهدات جديدة لمناهضة الإرهاب. ومنذ عام 2000 ركزت اللجنة المخصصة على صياغة اتفاقية لمناهضة الإرهاب النووي، واتفاقية شاملة لمكافحة الإرهاب، وأصبحت منذ العام 2005 تركز حصراً على هذه الاتفاقية الأخيرة. إلا أن الاتفاق على تعريف مقبول عالميا لمصطلح الإرهاب لا يزال صعباً.

ويمكن تقدير المصاعب التي اعترضت سبيل الوصول إلى تعريف شامل ومقبول عالميا للإرهاب من خلال مقارنة تعريفات أعمال الإرهاب الواردة في المعاهدات القائمة حالياً. فهنالك بعض التعريفات التي تشترط أن تتسبب هذه الجرائم في قتل الأشخاص أو جرحهم، بينما لا تشترط تعريفات أخرى إلا إحداث الضرر لأنواع معينة من الممتلكات. ومن بين الجرائم التي تلحق الضرر بالممتلكات أو تدمرها والتي يمكن أن تشكل أعمال إرهاب، تشترط أغلبها بأن تكون الممتلكات ملكاً عاماً أو مخصصة

77 – المادة 19(1)

78– المواد من 5 إلى 9

79– أنظر التعريفات المتضمنة في المادة 1(2) من اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي، والمادة 1 من اتفاقية 1999 بشأن التعاون في ما بين الدول الأطراف في كومنولث الدول المستقلة لمكافحة الإرهاب، والمادة 1(3) من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته لسنة 1999، والمادة 1(هـ)من الاتفاقية الإقليمية بشأن قمع الإرهاب الصادرة عن رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي في 1987.

80– تقرير المقرر الخاص المعني بالإرهاب وحقوق الإنسان E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1 الفقرة 53

للاستخدام العام. وتُعرّف بعض الأعمال، بما في ذلك معظم الجرائم التي ترتكب ضد الطيران المدني والجرائم التي تتضمن استخدام القنابل وغيرها من الأجهزة المميتة، على أنها أعمال إرهابية في حد ذاتها بغض النظر عن القصد الذي ارتكبت به، بينما لا تعتبر أعمال أخرى –بما في ذلك أخذ الرهائن –جرائم إرهابية إلا إذا ارتكبت في وجود قصد محدد. وحيثما يكون القصد المحدد ركنا من أركان الجريمة يكون القصد في العادة هو بث الذعر بين الناس أو إجبار دولة أو منظمة ما على أن تسلك مسلكا محددا .وتتضمن اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية تعريفات تنحو منحى مختلفا تماما، فهي تجرم أي استخدام أو تصرف في المواد النووية يمكن أن يتسبب في ضرر كبير لأية ممتلكات من أي نوع، وتعرف السرقة كجريمة في حد ذاتها، كما تقر الاتفاقية –في نص يتطلب وجود قصد محدد – بأن قصد إجبار كيان خاص على اعتماد نهج معين يكفي لاعتبار الفعل عملا إرهابيا.وبينما لا تعرف العديد من الأعمال على أنها جرائم إرهابية إلا إذا كانت تؤثر على مرافق أو منشآت مدنية، تعرف أعمال أخرى على أنها إرهاب إذا أثرت على عسكريين أو مرافق عسكرية في وقت السلم أو إذا جرت هذه الأعمال أثناء نزاع مسلح ولكنها لا تخضع لتنظيم القانون الإنساني.

وفي ما يلي التعريف المؤقت للإرهاب الذي تنظر فيه لجنة الجمعية العامة المخصصة:

1– يرتكب جريمة بمفهوم هذه الاتفاقية كل شخص يتسبب، بأي وسيلة، وبصورة غير مشروعة وعن عمد، في:

(أ)إزهاق روح أي شخص أو إحداث إصابات بدنية خطيرة به؛ أو

(ب)إلحاق أضرار جسيمة بممتلكات عامة أو خاصة، بما في ذلك أي مكان للاستعمال العمومي أو مرفق تابع للدولة أو الحكومة أو شبكة للنقل العام أو مرفق من مرافق البنية الأساسية أو البيئة؛ أو

(ج) إلحاق ضرر بالممتلكات أو الأماكن أو المرافق أو الشبكات المشار إليها في الفقرة 1 (ب) من هذه المادة، تنتج عنه أو يرجح أن تنتج عنه خسارة اقتصادية كبيرة عندما يكون الغرض من هذا الفعل، سواء بسبب طابعه أو سياقه، هو إشاعة الرعب بين السكان، أو حمل حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل من الأعمال أو الامتناع عن القيام به.

2– ويرتكب جريمة أيضا كل شخص يهدد بشكل موثوق أو جدي بارتكاب جريمة منصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة.[81]

يهدف مشروع المعاهدة إلى الإضافة إلى المعايير القائمة وتكميلها لا الحل محلها، فالعنصر المادي من التعريف المؤقت لا يشمل أعمالاً معينة تجرمها المعاهدات القائمة لمناهضة الإرهاب، مثل أخذ الرهائن أواختطاف الطائرات أو سرقة المواد النووية. فلا يشكل التعريف الوارد في مشروع الاتفاقية انحرافاً جذرياً عن المعايير الدولية القائمة. ويمثل إدراج شرط القصد المحدد إقرارا بأن

81– أنظر: تقرير المنسق عن نتائج المشاورات غير الرسمية لمشروع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي، التي جرت في الفترة من 25 إلى 29 تموز/يوليه 2005 (والمشار إليه في ما بعد "بتقرير المنسق")، A/59/894 التذييل الثاني. (تغطي الفقرتان الثالثة والرابعة من مسودة هذه المادة الشروع والتحريض والتآمر)

الأعمال التي تشكل بحكم طبيعتها خطرا كبيرا على الأمن العام، بحيث تستأهل اعتبارها في حد ذاتها أعمالا إرهابية هي الاستثناء لا القاعدة.ولكن توسيع نطاق العنصر المادي بحيث يشمل إلحاق أضرار جسيمة بالممتلكات الخاصة على اختلاف أنواعها، يشكل انحرافاً جذرياً عن التعريفات القائمة، طالما أن الدافع الرئيسي للمعايير الدولية الحالية لمناهضة الإرهاب هو الحفاظ على الصالح العام.[82] إلا أن شرط وجود نية محددة بإشاعة الرعب بين السكان أو التأثير على سلوك الحكومات والمنظمات الدولية يقيّد من أثر هذا النص. وتأتي هذه الصيغة لشرط النية والتي تستخدم في معظم المعاهدات الحالية التي تتضمن شرط وجود نية محددة، لتتجنب تضخيم مفهوم الإرهاب من خلال توسيعه ليشمل الأعمال التي يقصد منها التأثير على جهات فاعلة خاصة. وربما يكون الإقرار بالأضرار الجسيمة التي تسبب للبيئة باعتبارها عنصراً مادياً من التعريف هو التجديد الأكثر أهمية المتضمن في هذا المشروع للاتفاقية.

وتعكس المادة 3 من المشروع مبدأ سريان المعاهدات لمناهضة الإرهاب على الأعمال ذات البعد الدولي في الأساس. فنجد القاعدة العامة التالية في المادة: "لا تنطبق هذه الاتفاقية إذا ارتكبت الجريمة داخل دولة واحدة وكان المدعى ارتكابه الجريمة والضحايا من رعايا تلك الدولة، وكان المدعى ارتكابه الجريمة موجوداً في إقليم تلك الدولة". ولكن ثمة إقرارا بعدد من الاستثناءات، مثلا عندما يتعلق العمل بسفارة أو قنصلية أو سفينة أو طائرة مسجلة في بلد ثالث، أو متى كان القصد من الفعل هو إجبار بلد ثالث على القيام بأي عمل من الأعمال أو الامتناع عن القيام به. ومثلما هو الحال في المعاهدات السابقة التي أعدتها اللجنة المخصصة، يراد من مشروع الاتفاقية إنشاء نظامين قانونيين: نظام شامل يتضمن إلزام الدول بتجريم الإرهاب وقاعدة "المحاكمة أو التسليم"، ومجموعة من الالتزامات أكثر تحديداً تشمل واجب الحيلولة دون وقوع أعمال إرهابية، وبشكل خاص عمليات الإعداد لتنفيذ أعمال إرهابية في بلد ثالث، وواجب التعاون في التحقيق في الإرهاب (والمشار إليه "بالمساعدة القانونية المتبادلة")، وواجب احترام حق الأشخاص في أن تتبع إزاءهم الإجراءات القانونية الواجبة وتوفير المعاملة الإنسانية للأشخاص المحتجزين أو الخاضعين لإجراءات تسليم المطلوبين المتعلقة بالإرهاب، وواجب عدم تسليم الأشخاص إلى دولة يمكن أن يتعرضوا فيها إلى الاضطهاد، وواجب عدم تسليم الأشخاص دون موافقتهم إلى دولة ثالثة لغرض الاستجواب أو لاستخلاص شهادة ضد شخص متهم بالإرهاب.[83]

وتشير التقارير الصادرة حديثا عن اللجنة المخصصة إلى اختلافين في الرأي في ما يتعلق بتعريف الإرهاب. فهنالك دول تصرّ على وجوب التمييز بين أعمال الإرهاب ونضال الشعوب المشروع من أجل تقرير مصيرها وفي مواجهة الاحتلال الأجنبي، وعلى ضرورة إدراج إرهاب الدولة في تعريف

82– لا يشمل التعريف العام الذي اقترحه الفريق رفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير التابع للأمين العام أية هجمات على الممتلكات غير تلك التي أقرتها صكوك سابقة وهو التالي: "إضافة إلى الأعمال التي حددتها بالفعل الاتفاقيات القائمة بشأن جوانب من الإرهاب، واتفاقيات جنيف، وقرار مجلس الأمن رقم 1566 لعام 2004، أي عمل يقصد منه إزهاق أرواح المدنيين أو غير المقاتلين أو إحداث إصابات بدنية خطيرة بهم، عندما يكون الغرض من هذا الفعل، سواء بسبب طابعه أو سياقه، هو إشاعة الرعب بين السكان أو حمل حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل من الأعمال أو الامتناع عن القيام به". أنظر: "A More Secure world: Our shared responsibility", 2 December 2004, para.164(d)

83– المادة 8 والمواد 12 إلى 16

الإرهاب [84].وعلى الرغم من وصف هذه المخاوف على أنها ذات صلة بتعريف الإرهاب، فإنها على الصعيد العملي تتعلق بصياغة بنود الاستثناء في مشروع الاتفاقية أكثر من تعلقها بصياغة التعريف في حد ذاته .وترى بعض الدول أن من الممكن الرد على أول هذه المخاوف بإدراج فقرة في الديباجة عن الحق في تقرير المصير على النحو المتضمن في العديد من المعاهدات الأخرى وقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالإرهاب. وتشدد دول أخرى على ضرورة اعتماد فقرة استثناء اقترحتها الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي والتي تشير إلى الأعمال التي ترتكب في ظل الاحتلال (أنظر أدناه). وإن قلق بعض الدول إزاء الطريقة التي يطبق فيها مصطلح "الإرهابي" دون تمييز على أية منظمة تنخرط في كفاح مسلح أو تدعمه، كما لو كان الإرهاب غاية في حد ذاته وليس تكتيكا مستخدما للدفاع عن أهداف قد تكون مشروعة أو غير مشروعة بمقتضى القانون الدولي، هو قلق مشروع .إلا أنه إذا كان من الخطأ وسم منظمة بأنها "إرهابية" لمجرد استخدامها الكفاح المسلح أو الدعوة إليه، فمن الخطأ أيضا استخدام أساليب كفاح مسلح غير قانونية بموجب القانون الإنساني والقانون الجنائي الدولي، بغض النظر عن مدى شرعية القضية، وذلك مبدأ معترف به عالميا. فنجد في قرار اتخذه مجلس الأمن عام 2004 تصريحاً بأن أعمال الإرهاب "...لا يمكن تحت أي ظرف من الظروف تبريرها بأي اعتبارات ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عنصري أو عرقي أو ديني أو أي طابع آخر من هذا القبيل..."[85] ولا يفترض في الأساس أن تكون هناك صعوبة في الجمع بين هذا المبدأ وحق الشعوب في تقرير المصير، ولكن إمكانية التوصل إلى تسوية بشأن الإشارة إلى الاحتلال في مسودة بند الاستثناء التي اقترحتها الدول المنتمية إلى منظمة المؤتمر الإسلامي تبقى مسألة أصعب.

يحمل مصطلح "إرهاب الدولة" معنيين اثنين، فيشير المعنى الأول إلى اتباع دولة ما سياسة استخدام العنف والترويع بشكل منهجي، بما في ذلك ممارسات من مثل التعذيب والإعدام خارج نطاق القانون، والاختفاء القسري من أجل استئصال حركة سياسية أو غير ذلك من حركات المعارضة.[86] أما المعنى الآخر وهو المعنى الأوسع فيشمل أي لجوء عن عمد من قبل الدولة إلى أعمال تستوفي مبدئياً للتعريف القانوني للإرهاب، مثل أخذ الرهائن أو استخدام المتفجرات بالطرق التي تصفها المعاهدات الدولية ذات الصلة. ومن دواعي السخرية أنه عادة ما تقوم الدول بهذه الأفعال بدعوى مكافحة الإرهاب. وتقبل اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ضمنيا بأشكال معينة من إرهاب الدولة باستبعادها للأعمال التي ترتكبها القوات المسلحة للدولة. ومن أهم القضايا التي لم تحسم بعد في ما يتعلق بمشروع الاتفاقية الشاملة المستقبلية لمكافحة الإرهاب هي مسألة ما إذا كانت الاتفاقية ستتضمن بنداً مماثلا أو أن الأعمال التي ترتكبها الدول لن تستثنى من نطاق الاتفاقية إلا إذا كانت متوافقة والقانون الدولي.

84– تقرير المنسق، الحاشية 81 أعلاه، ص 4، وأنظر أيضا الفقرة 15 في المرفق الأول، تقرير اللجنة المخصصة لعام 2005، A/59/37

85– S/RES/1566 (2004) الفقرة 3

86–خلصت لجنة توضيح الماضي (لجنة الحقيقة) في غواتيمالا على سبيل المثال إلى أن "الجيش قد وضع استراتيجية لبث الرعب بين السكان ونفذها خلال المواجهة المسلحة".انظر Guatemala: Memoria del Silencio, UNOPS, Guatemala City, 1999, Vol. 5, para. 44

وهكذا فإن القضية الرئيسية التي تقف دون اعتماد مشروع الاتفاقية تتعلق بفقرتين من المادة 20 تتناولان العلاقة بين الاتفاقية والقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني. وتنظر اللجنة الآن في صياغتين لهذه المادة، الأولى مسودة أعدها فريق من "أصدقاء الرئيس"، والثانية صياغة بديلة اقترحتها الدول المنتمية إلى منظمة المؤتمر الإسلامي. وتتضمن كل من الصياغتين المقترحتين أربع فقرات نجد الفقرتين الأولى والأخيرة منها متطابقتين. وفي ما يلي الفقرتان المتفق عليهما:

1– ليس في هذه الاتفاقية ما يمس الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والشعوب والأفراد بموجب القانون الدولي، ولا سيما مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الإنساني الدولي.

4– ليس في هذه المادة ما يبيح أو يجيز أي أعمال تعتبر بموجب غيرها أعمالاً غير شرعية، أو ما يستبعد المحاكمة بموجب قوانين أخرى.[87]

وتستثني الفقرتان الأخريان من نطاق تطبيق الاتفاقية المستقبلية الأعمال التي تنظمها قواعد القانون الدولي الإنساني وأنشطة أخرى تضطلع بها القوات المسلحة للدولة، وهي مماثلة لبنود الاستثناء الواردة في اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل واتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي. وفي ما يلي نص هاتين الفقرتين الذي أعده فريق "أصدقاء الرئيس" بناء على مداولات الفريق العامل:

2–لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الإنساني الدولي، باعتباره القانون الذي ينظم تلك الأنشطة.

3– لا تسري هذه الاتفاقية على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية، ما دامت تنظم هذه الأنشطة قواعد أخرى من القانون الدولي.[88]

أما النسخة البديلة التي تقترحها الدول المنتمية لمنظمة المؤتمر الإسلامي فهي كالتالي:

2– لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة الأطراف خلال صراع مسلح ، بما في ذلك في حالات الاحتلال الأجنبي، حسبما يفهم من تلك التعابير في إطار القانون الدولي الإنساني ، باعتباره القانون الذي ينظم تلك الأنشطة.

3– لا تسري هذه الاتفاقية على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية ما دامت تلك الأنشطة مطابقة للقانون الدولي.[89]

87–تقرير المنسق، الحاشية 81 أعلاه

88–المصدر نفسه، التذييل الثاني

89–تقرير اللجنة المخصصة ، A/57/37 المرفق الرابع ، شباط/فبراير 2002.

إن صياغة الفقرة 2 المقترحة من الدول الإسلامية أوسع نطاقاً من ناحيتين. يكمن الاختلاف الأول والأوضح في أن الفقرة تبدو وكأنها صيغت لكي تستثنى من نطاق الاتفاقية الأنشطة التي تتم أثناء الاحتلال الأجنبي في غياب نزاع مسلح. وإذا فسرت حرفيا، توحي اللغة المستخدمة بأن هذه الأنشطة تستثنى إذا حدثت أثناء أي نزاع مسلح، بما في ذلك الأنشطة التي تحدث أثناء الاحتلال. ومع ذلك، فإذا افترضنا أن أي بند يدرج في اتفاقية يهدف إلى حمل مغزى محدد، قد يبدو أن القصد هنا هو اعتبار الاحتلال متماثلاً والنزاع المسلح بحيث تترتب عليهما نفس النتائج. ويدعم هذا التفسير القلق الذي عبرت عنه هذه الدول في ما يتعلق بضرورة تمييز الإرهاب عن النضال من أجل تقرير المصير. وفي الواقع، فحيث إن الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لأي دولة خلال الاحتلال تستثنى بمقتضى الفقرة 3 ، فقد يتجه هذا النص في الواقع إلى وضع القوات المسلحة من غير الدول في وضع أكثر تساوياً مع قوات الدولة حين يتعلق الأمر بحالات الاحتلال . إلا أن نطاق الأعمال المستثناة بموجب مسودة الفقرة 2 لا يقتصر على تلك الأعمال المطابقة للقانون الدولي، ولكنه يمتد إلى كل الأعمال التي"ينظمها" القانون الدولي الإنساني، قانونية كانت أم غير قانونية. فمن مزايا من هذه الصيغة، إذ تستثني من نطاق تطبيق الاتفاقية قوات الدولة والقوات من غير الدول، هي أنها تعطي هذه الأخيرة حافزا لقبول المعايير الدولية والالتزام بها، ومن مساوئها أنها تستبعد الأعمال التي تنتهك القانون الدولي الإنساني وتلك المطابقة له على حد سواء. ونجد هذا العيب أيضا في الفقرة 2 من الصيغة التي قدمها فريق"أصدقاء الرئيس" ولكن فقط في ما يتعلق بالأعمال التي ترتكب أثناء نزاع مسلح وليس الأعمال التي تحدث أثناء احتلال.

أما الاختلاف الثاني فهو أنه بينما تستثني المسودة غير الرسمية أعمالاً تقترفها القوات المسلحة، فإن الفقرة البديلة التي تدعمها الدول الإسلامية تستثني الأنشطة التي يضطلع بها طرف من الأطراف في نزاع أو احتلال. وهذا ما قد يستثني من نطاق الاتفاقية الأعمال التي يرتكبها عملاء طرف ما من غير قواته المسلحة. وبينما يعتبر تنظيم أنشطة القوات المسلحة أحد الأهداف الرئيسية الواضحة للقانون الإنساني، يمكن أيضاً لفاعلين آخرين أن ينتهكوا القانون الإنساني ولاسيما في حالات الاحتلال. ويبدو أن هذا النص قد صمم للالتفاف حول تطبيق تعريف القوات المسلحة حسبما هو معترف به في القانون الإنساني، أي كفالة استثناء أنشطة أية قوة غير نظامية تشارك في عمليات عدائية أو شكل من أشكال النضال ضد قوة محتلة، حتى لو لم ينطبق عليها التعريف المقبول"لقوات مسلحة".[90] ومن العواقب المؤكدة لهذه الصياغة المقترحة هو أنه إذا استعان طرف في النزاع بمجموعات لا تشكل جزءا من قواته المسلحة لارتكاب أعمال تعتبر انتهاكا للقانون الإنساني، مثل تعذيب الأسرى على سبيل المثال أو اغتيال المدنيين، فإن هذه الأعمال ستستثنى من نطاق تطبيق مشروع الاتفاقية ولن تخضع إلا للقانون الدولي الإنساني فحسب.

هذا وتتعلق المسألة الأقل وضوحا بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للإقرار بأن جهة هي طرف في النزاع . فبمقتضى القانون الإنساني، يمكن للقوات المسلحة التي لا تنتمي لدولة أن تكون طرفا في

90– نجد دعما لهذا الاستدلال في المسودة البديلة التي اقترحها الأردن في عام 2005، والتي تشير فحسب إلى "الأنشطة" دون الإشارة إلى الفاعل الذي أتى بها، وهي اللغة التي اعترضت عليها الدول على أساس أنها بذلك "ستستثني من نطاق الاتفاقية قائمة عريضة من الفاعلين من غير الدول". المصدر نفسه، ص 5.

أي نزاع.[91] والسؤال الذي تطرحه أنواع النزاعات التي نشبت حديثا هو ما إذا كان يمكن اعتبار مجموعة مسلحة أو حركة مسلحة لا تخضع أي منهما لدولة طرفا في النزاع حتى لو لم تكن تفي بتعريف القوة المسلحة.[92] وإذا كان ذلك ممكنا، فإن من شأن اللغة التي تقترحها الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي أن تخلق فجوة كبيرة في نطاق تطبيق الاتفاقية المستقبلية لمكافحة الإرهاب.

ولا يزال بند الاستثناء الآخر المتعلق بالأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما في غياب نزاع مسلح أو احتلال يقف عقبة في سبيل الموافقة على مشروع الاتفاقية. وإن المسودة التي أعدتها مجموعة "أصدقاء الرئيس" تستثني هذه الأنشطة "ما دامت تنظم هذه الأنشطة قواعد أخرى من القانون الدولي"، بينما تستثني المسودة التي اقترحتها الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي هذه الأنشطة "ما دامت تلك الأنشطة مطابقة للقانون الدولي". وكما هو موضح أعلاه، فإن فرعي القانون الدولي الأكثر صلة بهذا الموضوع هما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الذي يحظر العدوان وانتهاك السيادة. ولأنها تستثني الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة التابعة للدولة لمجرد أنها تخضع للمعايير الدولية لحقوق الإنسان أو للمبادئ الأساسية للقانون الدولي التي يقرها ميثاق الأمم المتحدة، تكون المسودة غير الرسمية قد خلقت تقييدا واسعا غير مقبول لنطاق الاتفاقية. فأعمال الإرهاب التي ترتكبها القوات العسكرية التابعة لدولة ما في وقت السلم أثناء ممارستها لواجباتها الرسمية ينبغي أن تعامل بكامل الصرامة التي تتطلبها الاتفاقيات الخاصة بالإرهاب، وبالتالي يجب ألا تستثنى لمجرد أنها قد تعتبر أيضاً انتهاكات لحقوق الإنسان أو انتهاكات لميثاق الأمم المتحدة.

إنه لأمر مؤسف أن بندي الاستثناء المتضمنين في اتفاقيتين سابقتين يستثنيان من نطاق القانون الدولي لمناهضة الإرهاب، ولمثل هذا النوع من الأسباب، أعمال الإرهاب التي ترتكب بواسطة أنواع معينة من الأسلحة مثل المتفجرات. ولا يشكل وجود سابقة سببا وجيها لتوسيع الثغرة واستثناء أعمال إرهاب أخرى من نطاق القانون الدولي لمكافحة الإرهاب. فالصياغة التي تقترحها الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي لمشروع المادة 20 (3) والتي تحول دون سريان الاتفاقية فقط على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما في وقت السلم والتي لا تنتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان أو غير ذلك من المبادئ الأساسية للقانون الدولي، هي وسيلة أكثر ملاءمة لكفالة تكامل هذه الأقسام من القانون الدولي. وهي حقاً أكثر انسجاما مع سيادة القانون لأنها أقرب إلى تطبيق نفس القواعد على جميع أعمال الإرهاب بغض النظر عن هوية مرتكب الجريمة. فإذا كنا لننظر إلى النضال ضد الإرهاب على أنه دفاع عن قيم عالمية وليس دفاعاً عن مصالح أضيق، ينبغي بذل كل الجهود الممكنة لتطبيق القانون نفسه على كل الإرهابيين بغض النظر عن الزي الذي يرتدونه أو القضية التي يدافعون عنها.

91– أنظر المادة 1 (1) من البروتوكول الإضافي الثاني

92– لأنها على سبيل المثال لا تسيطر على أراض ولا تخضع لقيادة مسؤولة.

خلاصة

لقد تطور قانون المعاهدات الدولي المتعلق بالإرهاب تدريجيا ليشمل بعض الأعمال الإرهابية الموجهة ضد عسكريين أو منشآت عسكرية بعد أن كان لا يغطي في البداية سوى الأعمال التي تعني المدنيين. وتغطي اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن، من حيث المبدأ،[93] أخذ الرهائن العسكريين، إذا لم تكن تغطي الفعل المعني اتفاقيات جنيف أو بروتوكولاها الإضافيان الأول أو الثاني، لأن هذا الفعل لم يرتكب، على سبيل المثال، أثناء نزاع مسلح أو حالة احتلال. وتغطي اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، من حيث المبدأ،[94] استخدام المتفجرات أو غيرها من الأجهزة المميتة المحددة في مكان عام أو ضد مرفق تابع للدولة بقصد التسبب في موت أو إصابة خطيرة أو خسارة اقتصادية فادحة، حتى لو كان الهدف عسكريا، إذا لم يحدث ذلك خلال نزاع مسلح أو إذا حدث ذلك أثناء نزاع مسلح ولكن مرتكب الفعل لم يكن تابعاً لقوة مسلحة. كما تغطي اتفاقية قمع الإرهاب النووي، من حيث المبدأ،[95] استخدام المواد النووية أو أي جهاز نووي قصد إحداث وفاة أو إصابة خطيرة أو إلحاق ضرر ذي شأن بالممتلكات أو بالبيئة أو باستخدام أي مادة مشعة أو جهاز مشع بأية طريقة أو استخدام مرفق نووي أو إحداث أضرار به تؤدي إلى إطلاق مادة مشعة سواء كان الهدف عسكريا أو مدنيا شرط ألا يكون الفعل قد ارتكب من قبل قوات مسلحة أثناء نزاع مسلح. وتغطي اتفاقية قمع تمويل الإرهاب، من حيث المبدأ،[96] تمويل الأنشطة التي يقصد منها قتل أو إصابة أفراد في القوات المسلحة في وقت السلم، أو قتل أشخاص غير مشاركين في القتال خلال نزاع مسلح.

إن توسيع نطاق مفهوم الإرهاب ليشمل الهجمات الموجهة ضد أهداف عسكرية، مثل توسيعه ليغطي الهجمات على العسكريين والممتلكات العسكرية، يضعف نوعا ما من الازدراء الأخلاقي الملحق به. فالجرائم الموجهة ضد مدنيين تستتبع بشكل عام إدانة أوسع وأقوى من الجرائم الموجهة ضد عسكريين. وتكون عواقب هذا الاتجاه محدودة، بقدر ما تقوم الصكوك الدولية الجديدة بتوسيع المفهوم ليشمل الهجمات الموجهة ضد العسكريين والمنشآت العسكرية في وقت السلم، ولكنها تصبح أكثر تأثيراً حين تطبق هذه الصكوك على الهجمات الموجهة ضد القوات العسكرية أثناء نزاع مسلح أو احتلال والتي ترتكبها قوات غير نظامية قد لا تفي بالمعايير التي تستدعي تطبيق القانون الدولي الإنساني. إن استخدام مصطلح "إرهابي" كأداة للدعاية له تاريخ طويل، وإن مد نطاق التعريف القانوني للإرهاب بحيث ينطبق على هجمات معينة يمكن أن تستخدمها قوات غير نظامية ضد أعداء يتمتعون بمزايا تقنية ساحقة يجعل من الأسهل سوء استخدام هذا المصطلح. فإذا كان الهدف هو معاملة متساوية لكل الأطراف في نزاع غير متساوي، فإن بنود الاستثناء التي قد تسمح بسريان المعاهدات لمناهضة الإرهاب على بعض الأطراف دون أخرى بسبب وضع هذه الأطراف وليس بسبب أعمالها، ينبغي أن تفسر وتطبق على نحو ضيق.

93– بافتراض الوفاء بالأركان الأخرى بما في ذلك القصد المحدد.

94–بافتراض الوفاء بالأركان الأخرى بما في ذلك القصد المحدد.

95– بافتراض الوفاء بالأركان الأخرى بما في ذلك القصد المحدد.

96–بافتراض الوفاء بالأركان الأخرى بما في ذلك القصد المحدد.

أما المعاهدات الأحدث التي وضعت لمناهضة الإرهاب فهي تزود أيضاً أفراد القوات المسلحة بدرجة من الحصانة في ما يتعلق بأعمال معينة.[97] فلا تنطبق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على فرد من أفراد قوة مسلحة يرتكب عملا إرهابيا باستخدام جهاز متفجر إذا كان الفعل المرتكب خاضعا لتنظيم القانون الدولي الإنساني، حتى إذا انتهك هذا الفرد القانون الإنساني. ويتمتع أفراد القوات المسلحة التابعة للدولة بحماية أوسع، فنجد أن اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لا تنطبق عليهم إذا ارتكبوا عملاً إرهابياً أثناء ممارسة واجباتهم الرسمية، حتى لو كان الفعل لا يخضع للقانون الدولي الإنساني. وهذا يعني أن الاتفاقية لا تسري عليهم حتى بالنسبة للأعمال الإرهابية التي يرتكبونها باستخدام أجهزة متفجرة في وقت السلم. ويمكن القول أن الاستثناء الأول على الأقل منصف وأن الاختصاص العالمي بشأن جرائم الحرب يخفف إلى حد ما من عواقبه على المستوى العملي، ولكن الاستثناء الثاني يثير الكثير من الاعتراضات لأنه لا ينطبق إلا على القوات المسلحة التابعة للدول ولأن لا وجود لأساس مماثل يسمح بممارسة الاختصاص القضائي خارج الإقليم. ومن المؤسف أيضاً أن نجد استثناء من نظام مهم هو "المساعدة القانونية المتبادلة" في ما يتعلق بالتحقيق في الجرائم الإرهابية ومحاكمة مرتكبيها، الأمر الذي لا يوجد نظير له في القانون الدولي الإنساني.

وإذا كانت إمكانية تطبيق اتفاقية قمع الهجمات الإرهابية بالقنابل على المجموعات غير النظامية المشاركة في نزاع مسلح وعدم تطبيقها على قوات نظامية ترتكب نفس الأعمال، أمرا يؤسف له، فإن استثناء الأعمال الإرهابية التي ترتكبها القوات المسلحة التابعة للدول حتى في حالة عدم خضوعها للقانون الدولي الإنساني لهو طعنة لمبدأ سيادة القانون. ولا يسعنا سوى أن نأمل في ألا يُعتمد مشروع الاتفاقية الشاملة لمكافحة الإرهاب ما لم يقتصر نطاق بنود الاستثناء على الأنشطة المتوافقة والقانون الدولي بما في ذلك القانون الدولي الإنساني.

97 – تنطبق الملاحظات التالية أيضا على اتفاقية قمع الإرهاب النووي، قد يبدو أن اتفاقية قمع الإرهاب النووي غير ذات صلة كبيرة بالأعمال التي يرتكبها أفراد القوات المسلحة ما لم يكن الغرض منها هو تمويل الأنشطة التي تضطلع بها المجموعات غير النظامية.