الأمم المتحدة

A/AC.252/2009/L.1/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: Limited
30 June 2009
Arabic
Original: English

اللجنة المخصصة المنشأة بموجب قرار
الجمعية العامة ٥١/٢١٠ المؤرخ
١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦
الدورة الثالثة عشرة
٢٩ حزيران/يونيه - ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٩

مشروع تقرير

المقرر: السيد أندي **جوي** (ألبانيا)

المرفق الأول

موجز غير رسمي مقدم من الرئيس بشأن الآراء المتبادلة في الجلسة العامة وبشأن نتائج المشاورات غير الرسمية

ألف - لمحة عامة

١ - أعادت الوفود، أثناء تبادل الآراء الذي جرى في الجلسة الثانية والأربعين للجنة المخصصة المعقودة في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، تأكيد إدانتها الشديدة للإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره، إذ لا يمكن تبريره على الإطلاق أيا تكن الظروف. وأشارت أيضا إلى أن آفة الإرهاب تشكل أحد الأخطار الكبرى التي تهدد السلم والأمن الدوليين وأحد العوامل التي تزعزع الاستقرار على الصعيد الوطني. وشددت وفود على ضرورة قيام المجتمع الدولي بتنسيق ما يتخذه من إجراءات لمكافحة الإرهاب على الصعيدين الإقليمي والدولي، وبمواصلة إبداء تصميمه الثابت على القضاء على هذا التهديد العالمي. وحذرت بعض الوفود من مغبة استخدام معايير مزدوجة في سياق مكافحة الإرهاب، وأشير أيضا إلى أن ''إرهاب الدولة'' هو شكل مقيت من أشكال الإرهاب. وشدد عدد من الوفود على أن أي تدبير من تدابير

020709 020709 09-38798 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

مكافحة الإرهاب يتعين أن يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، وبخاصة قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني. وذكرت وفود أنه لا ينبغي ربط الإرهاب بأي ثقافة أو دين أو عرق أو مجموعة إثنية أو وطنية، وأنه ينبغي تشجيع الحوار بين الحضارات والأديان. كما أشارت بعض الوفود إلى ضرورة معالجة الظروف التي تولد الإرهاب.

٢ - وعلاوة على ذلك، تم التشديد على دور الأمم المتحدة المركزي في استحداث الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب، وعلى ضرورة تعزيز هذا الإطار عبر مشاركة مزيد من الدول في مختلف الاتفاقات. وساقت بعض الوفود أمثلة على الخطوات التي بدأت تتخذها على الصعيدين الإقليمي والدولي لمكافحة الإرهاب الدولي. وفي حين أعربت بعض الوفود عن تأييدها لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وللاستعراض الأول الذي أجري في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ لمدى تنفيذها، أشارت بعض الوفود إلى أن هذه الاستراتيجية تشكل وثيقة حية يتعين تحديثها وبحثها بشكل دوري. كما أشير إلى أن ضحايا الإرهاب غالبا ما يطويهم النسيان في سياق مكافحة الإرهاب، ولهذا قوبلت بترحيب خاص الندوة الدولية الأولى المعنية لدعم ضحايا الإرهاب التي عقدتها الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. واقتُرح أيضا إدراج مسألة ضحايا الإرهاب في نص مشروع الاتفاقية. وأعربت بعض الوفود عن تأييدها لمقترح تونس الداعي إلى وضع مدونة سلوك عالمية لاعتمادها في إطار مكافحة الإرهاب، ولمقترح المملكة العربية السعودية الداعي إلى إنشاء مركز دولي لمكافحة الإرهاب الدولي يكون تحت رعاية الأمم المتحدة.

باء - مشروع اتفاقية شاملة متعلقة بالإرهاب الدولي

٣ - أثناء ما جرى من تبادل للآراء في الجلسة الثانية والأربعين ومن مشاورات في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، شددت وفود على أهمية القيام عما قريب بوضع مشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي. وذُكر أن الأوان قد آن للتوصل إلى حل يجسد الآمال والمصالح المشتركة للوفود كافة، وأنه ينبغي استغلال الزخم الموجود حاليا. كما ذُكر أن اعتماد اتفاقية شاملة سيؤدي إلى تعزيز سلطة الأمم المتحدة الأخلاقية. وبموازاة الدعوات إلى إجراء حوار بناء، شددت بعض الوفود على وجوب بذل كل جهد ممكن للتوصل إلى اتفاق بتوافق الآراء.

٤ - وبينما ركزت بعض الوفود على طابع الاتفاقية المتمثل في إنفاذ القانون، رأت عدة وفود أخرى أن مشروع الاتفاقية سيرفد النظام القانوني الحالي ويعززه، عبر استحداث أداة إضافية فعالة وحمل الدول على تنسيق أعمالها في سياق مكافحة الإرهاب. كما ذُكر أن

اتفاقية شاملة من هذا النوع ستشكل إطارا قانونيا يضاف إلى الاتفاقيات الموجودة حاليا المتعلقة بالإرهاب.

٥ - وفيما يتعلق بالمسائل العالقة المتصلة بمشروع الاتفاقية، شددت عدة وفود على أنّ المداولات ينبغي أن تركز على نطاق تطبيق الاتفاقية، وبخاصة مشروع المادة ١٨. لذا، ذكرت بعض الوفود أنها لا تزال منفتحة للتوصل إلى نص توافقي وأنها لا تزال تقدر الجهود المبذولة في هذا الصدد، غير أنها كررت أنها تفضل المقترح الذي عممته المنسقة السابقة للاتفاقية في عام ٢٠٠٢، في حين أعربت بعض الوفود الأخرى عن تفضيلها للنص الذي اقترحته منظمة المؤتمر الإسلامي في العام نفسه. وأبدت بعض الوفود استعدادها للعمل بالاستناد إلى مجموعة المقترحات التي قدمتها المنسقة في عام ٢٠٠٧، أو أي مقترحات أخرى يُمكن طرحها على بساط البحث لسد الفجوة بين الآراء. وأشير إلى أن جوهر القانون الإنساني الدولي وسلامته؛ اللذين أُبقي عليهما في المقترح الذي قدمته المنسقة في عام ٢٠٠٧، يشكلان ذلك إطارا مرجعيا هاما للمناقشة ويمكن أن يُستخدما كأساس يُبنى عليه التوافق.

٦ - وشددت عدة وفود أيضا على الحاجة إلى إبرام اتفاقية شاملة تتضمن تعريفا قانونيا واضحا للإرهاب. وأشارت بعض الوفود في هذا الصدد إلى ضرورة التمييز بين الأعمال الإرهابية والنضال المشروع للشعوب الخاضعة للاحتلال الأجنبي أو الاستعمار أو السيطرة الخارجية، في ممارسة حقها في تقرير المصير. وأكدت وفود أخرى أنّ ما من قضية يمكنها تبرير الإرهاب، وأضافت أنّ الاتفاقية الشاملة ينبغي ألا تستثني الأعمال الإجرامية بالاستناد إلى دافع تقرير المصير. وأثارت بعض الوفود أيضا مسألة إدراج مفهوم ''إرهاب الدولة''. واقتُرح كذلك أنّ الاتفاقية ينبغي أن تتضمن أنشطة القوات المسلحة (انظر الوثيقة A/60/37، المرفق الثالث). ونوقشت أخيرا كأحد العناصر الممكنة للتوصل إلى تسوية، إمكانية حذف كلمة ''شاملة'' من اسم الاتفاقية لتبديد بعض المخاوف.

جيم - مسألة عقد مؤتمر رفيع المستوى

٧ - خلال المشاورات غير الرسمية التي أُجريت في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، أشار وفد مصر الذي اقترح عقد مؤتمر رفيع المستوى إلى أهمية هذا الأمر، وهذا مقترح تؤيده حركة بلدان عدم الانحياز ومنظمة المؤتمر الإسلامي والاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية، لبحث مسألة الإرهاب من جميع جوانبه، ولا سيما تعريفه وأيّ صِلة له بالتعليم وحقوق الإنسان وسيادة القانون. وذُكر أنّ الإرهاب، باعتباره ظاهرة متعددة الأبعاد، يلزم تحليله من جميع جوانبه وبشكل خاص تحليل الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تولّده، من أجل القضاء عليه. وإذ تم تأكيد أنّ عقد المؤتمر لا ينبغي أن يكون مرهونا بإبرام الاتفاقية الشاملة، جرى

التشديد على أنّ هذا المؤتمر يمكن أن يساعد في هذه العملية من حيث إسهامه في بلورة المسائل العالقة التي ينطوي عليها التفاوض بشأن الاتفاقية المذكورة وحلها.

٨ - وفي الجلسة الثانية والأربعين المعقودة في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، وكذلك أثناء المفاوضات غير الرسمية التي أجريت في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، أعربت عدة وفود عن دعمها للمقترح الذي قدمته مصر، إذ إنه يشكل دليلا على تصميم المجتمع الدولي الشديد على مواجهة الإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره بشكل مشترك ومنظم، وعن موافقتها على الآراء التي أبداها الوفد الذي قدم المقترح. ومن جهة أخرى، أثارت عدة وفود أخرى تساؤلات حول توقيت المؤتمر رغم تأييدها لمبدأ عقده. وكرر البعض القول بأن المؤتمر لا ينبغي أن يُعقد إلا بعد التوصل إلى اتفاق بشأن الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي، في حين أبدى البعض الآخر مرونة في هذا الصدد. وجرى التأكيد على أنّ المؤتمر سيتيح فرصة للبحث عن السبل الكفيلة بتحسين تنفيذ الاتفاقية المعتمدة للتو. وذُكر أيضا أنه يتعين أن تكون المواضيع التي تناقش في المؤتمر عامة، وأنه يجب ألا تدخل مسائل من قبيل تعريف الإرهاب لأغراض استحداث صك لإنفاذ القانون الجنائي في نطاق مؤتمر من هذا النوع لأن هذا المؤتمر رفيع المستوى.

المرفق الثاني

تقارير عن الاتصالات غير الرسمية التي أجريت بشأن مشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي

ألف - موجز للإحاطة التي قدمت عن نتائج الاتصالات غير الرسمية التي أجريت ما بين الدورات

١ - ذكرت منسقة مشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي، في الإحاطة التي قدمتها يوم ٢٩ حزيران/يونيه بشأن الاتصالات غير الرسمية التي أجريت ما بين الدورات، أن جولة من الاتصالات الثنائية قد أجريت في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، تلتها سلسلة من الاتصالات غير الرسمية الأخرى مع الوفود خلال بقية الأسبوع المنتهي في ٢٧ حزيران/يونيه. وكان الغرض من المشاورات إعادة إشراك الوفود في بحث المواضيع المتصلة بمشروع الاتفاقية الشاملة، وإتاحة الفرصة لفهم أفضل لمواقف الوفود على ضوء مجموعة المقترحات المحتملة التي قدمت في عام ٢٠٠٧ (انظر الوثيقة A/62/37).

٢ - وأشارت المنسقة إلى أن الأسباب الكامنة وراء العناصر الواردة في مجموعة المقترحات، وإطارها العام قد شرحا حينما قدمت مجموعة المقترحات هذه في عام ٢٠٠٧ (انظر الوثيقة A/62/37). وقُدم أيضا مزيد من التوضيحات لها عقب ذلك (انظر على وجه الخصوص الوثائق A/C.6/62/SR.16 و A/63/37 و A/C.6/63/SR.14).

٣ - وأعربت المنسقة في تقريرها عن تقديرها للجهود التي بذلتها الوفود التي خصصت وقتا خلال الاتصالات الثنائية للتشاور معها والإعراب عن آمالها ومخاوفها، وأشارت إلى أن مواصلة بذل الجهود للتوصل إلى حل للمسائل العالقة هي سعي مشترك. وذكرت أنه تبين لها من خلال اتصالاتها أن بعض الوفود مهتمة بالبدء في تحديد الفترات الزمنية التي يجب إنجاز العملية الحالية فيها. وهذا التفاؤل الحذر يراعي على وجه الخصوص أن عام ٢٠٠٩ هو العام التاسع الذي تجري فيه المناقشات بشأن المسائل العالقة؛ والأهم من ذلك أن النهج المتبع حتى الآن كان بناء على المقترحات التي كانت فيما سبق أساسا للتوصل إلى نتائج ملموسة.

٤ - وفي الوقت نفسه، أشارت إلى أن ثمة إدراكاً على ما يبدو، في أوساط الوفود أن المفاوضات قد وصلت إلى حالة من الركود، وإلى ضرورة وجود دينامية من النوايا الحسنة، وشعور بوجوب الاستفادة من الفرصة لدفع العملية إلى الأمام. وتسود نزعة إلى التمسك بالمواقف التي سبق اتخاذها، مع إعطاء إشارات على الاستعداد لمواصلة التحاور، مع تأكيد الوفود على الأهمية التي توليها لإنجاز مشروع الاتفاقية عما قريب. وثمة نزعة أيضا إلى تفسير

حالات وأحداث وظروف معينة على ضوء النص المقترح. وفي حين اعتبرت ذلك ميلا طبيعيا لدى المحامين، فقد حذرت من مغبة تبني طريقة التفكير هذه حينما يتعلق الأمر بعملية تشريعية، يكون الدور الأساسي فيها هو وضع المبادئ.

٥ - وفي هذا الصدد، ذكّرت المنسقة ببعض الجوانب التي قصد منها استخلاص تلك المبادئ ونقاط الالتقاء، التي تحدثت عنها في مداخلات سابقة. والغرض من مثل هذه المبادئ القانونية هي على وجه الخصوص تأكيد التطبيق المستمر للقانون الحالي، الذي يسري إلى جانب المبادئ التي يسعى مشروع الاتفاقية إلى بلورتها، وهي:

(أ) صمم مشروع الاتفاقية ليكون صكاً لإنفاذ القانون. وتبعا لذلك، جرى التشديد على ضرورة المحافظة على المكاسب التي تحققت منها كصك لكفالة المسؤولية الجنائية الفردية على أساس نظام لتسليم المجرمين أو محاكمتهم. وقد اتُّبع هذا النهج في الصكوك الأخرى المتعددة الأطراف المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ومن بينها تلك التي اعتمدتها اللجنة المخصصة في السنوات الأخيرة؛

(ب) لم يوضع مشروع الاتفاقية بغية تطبيقه بمعزل عن القواعد الأخرى للقانون الدولي، بل كَلبِنة جديدة تضاف إلى الإطار القانوني القائم الذي ينظم سير العلاقات بين الدول. ويحتوي مشروع الاتفاقية لا سيما في المادة ٨ من المشروع، على واجبات محددة تقتضي من الدول التعاون فيما بينها لمنع الأنشطة الإرهابية التي تجري على أراضيها وقطع دابرها. وقد صنفت هذه الواجبات على نحو تفصيلي وتضمنت أحكاماً ذات صلة واردة في الاتفاقيات الحالية المتعلقة بمكافحة الإرهاب؛ والنتائج التي تحققت أعادت إلى الأذهان أحكام إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة (قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥))؛

(ج) ومن أجل تحديد الهامش اللازم لتعيين نطاق تطبيق مشروع الاتفاقية، لم تُغفل عملية التفاوض أن مشروع الاتفاقية هذا سيسري في سياق أنظمة قانونية قائمة أخرى، ولا سيما القانون المشمول بميثاق الأمم المتحدة، والقانون الإنساني الدولي، و ''قانون الأمن'' الدولي والوطني، تضطلع في إقامتها للعدل في جميع الولايات القضائية تقريبا، بأمور من بينها فصل أنشطة الإدارة المدنية عن أنشطة الإدارة العسكرية. وبالتالي، جرت محاولة لوضع حد بين ما يشمله مشروع الاتفاقية من ناحية، وما حُفظ ولم يُمَس من ناحية أخرى. وتحديدا، فإن أنشطة القوات المسلحة لدولة ما خلال النزاعات المسلحة ينظمها القانون الإنساني الدولي لأن أحكامها مفهومة في إطاره. وكان الهدف الشامل من هذا الاستثناء هو كفالة ألا يمس مشروع الاتفاقية بحرمة القانون الإنساني الدولي وما شهده من

تطورات. وما يضاهي ذلك أهمية هو الإدراك أن الغرض من مشروع الاتفاقية ليس فرض معايير إنسانية دولية على الدول التي ستصبح أطرافا في الاتفاقية، إن لم تكن هذه المعايير سارية فيها، ولا الحلول محل واجبات من هذا النوع موجودة بالفعل؛

وفضلا عن ذلك، جرت محاولة من أجل كفالة أن تضمن عناصر الاستثناء، قدر الإمكان، تطبيق تلك القوانين الأخرى، بطرق منها على سبيل المثال عدم اعتبار أعمال مشروعة في إطار تلك القوانين أعمالا غير مشروعة، مع السعي في الوقت نفسه إلى سد أية ثغرات قد تتيح إمكانية الإفلات من العقاب لفئات معينة من الأشخاص. وتمثل الاعتبار الرئيسي وراء ذلك في مبدأ عدم منح فرصة الإفلات من العقاب للقوات المسلحة لدولة ما التي قد ترتكب جرائم مثيلة للجرائم التي تحظرها الاتفاقية، إذ إن الجناة من أفرادها سيحاكمون بموجب قوانين سارية أخرى؛

(د) و لم يكن النهج الذي يشمل استثناءات بالأمر الجديد. فالمفاوضات التي أسفرت عن اعتماد عدة صكوك لمكافحة الإرهاب، بما فيها الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، قد تعاملت مع مخاوف مماثلة وتمكنت من تبديدها. وعلى الرغم من أن الإشارة إلى ''اتفاقية شاملة'' التي لربما رفعت من مستوى التوقعات أمر له ما يبرره، ينبغي الشعور ببعض الرضا لقطع المفاوضات شوطا طويلا أفضى إلى وضع مادة تعرِّف المسؤولية الجنائية الفردية، على غرار ما ورد في مشروع المادة ٢. وأشير إلى تقديم بعض المقترحات الداعية إلى تغيير اسم مشروع الاتفاقية، مما قد يساعد خفض مستوى التوقعات من الاتفاقية، المرتبطة بكلمة ''شاملة''. وذكرت المنسقة أنه مع إحراز تقدم في عملية وضع مشروع الاتفاقية يلزم النظر جديا في هذه الفكرة؛

(هـ) وإن الحاجة لإدراج استثناءات لم تكن من دون أهمية وقائعية أو قانونية. فمن دون تلك الاستثناءات، كان مشروع الاتفاقية سيجعل من أعمال مسموحة في ظل طائفة من الظروف أعمالا غير مشروعة. فإذا توفي شخص، على سبيل المثال، كما في حالة نزاع مسلح، في ظروف يتعرض فيها السكان للترهيب، يمكن أن تندرج هذه الحالة الوقائعية في سياق الأعمال التي يسعى مشروع الاتفاقية إلى حظرها. فهذه الحالة الوقائعية تعني ضمنا، بدورها، بأنه بالانتهاء من مشروع الاتفاقية، ومن الناحية القانونية، كانت بعض القواعد الراسخة ستتأثر أو تُعدَّل من غير قصد، في الوقت الذي لا تشكل فيه المفاوضات الراهنة المنتدى الملائم لتناول هذه المسائل. وحذرت المنسقة من أن ''قانون جنيف'' المتعلق بالنزاع المسلح يجب ألا يتغير بسبب وضع ''قانون نيويورك'' المتعلق بمكافحة الإرهاب الدولي؛

وبدلا من أن يدرج المشاركون في العملية التفاوضية الاستثناءات الممكنة كجزء من مشروع المادة التي تحظر أعمالا معينة، كما في المادة ٢، اعتبروا وبعد مفاوضات مطولة، أن من الملائم إدراج تلك الاستثناءات في صيغة عبارتي ''دون المساس'' و ''القانون الساري''، على النحو الذي يُسعى إلى القيام به حاليا في إطار مشروع المادة ١٨. وكان الهدف من ذلك النهج أن يكون تحديد الاستثناءات على أكمل وجه ومتماشيا مع القانون. وعدم تطبيق الاتفاقية الشاملة على أنشطة القوات المسلحة خلال نزاع مسلح لا يمنح تلك القوات الإفلات من العقاب. فهناك، على سبيل المثال، طائفة من الانتهاكات للقانون الإنساني الدولي التي يُعاقب عليها هذا القانون ويجب على كل الدول مقاضاة مرتكبيها. وبموجب القانون الجنائي الدولي، تخضع بالفعل بعض الأعمال المحظورة للقضاء الجنائي الدولي. وفي واقع الأمر، حفظت الاستثناءات ما سبق وجوده من دون القيام بأي شكل من الأشكال بالمساس بتطبيقه ولا بالحكم مسبقا على تطبيقه، في حال اقتضت مجموعة من الظروف الوقائعية تطبيق ذلك القانون الآخر. فما قامت به العملية التفاوضية، بوضع مشروع الاتفاقية، لا يعدو أن يكون إضافة أداة أخرى إلى مجموعة الأدوات القانونية المتاحة التي تستخدمها الدول في مواجهتها لأعمال العنف والجرائم.

٦ - وكررت المنسقة الإعراب عن اقتناعها بأن المفاوضات تسير على الطريق الصحيح. والنهج المتبع في ضوء السوابق التي استند إليها، لا غبار عليه من الناحية القانونية. ولكن لا بد من حشد الإرادة السياسية اللازمة.

باء - موجز للإحاطة التي قُدمت عن نتائج الاتصالات غير الرسمية التي أُجريت خلال الدورة الحالية

...