

"بسم الله الرحمن الرحيم"

وسائل الوقاية وإجراءات التعاون في
مكافحة الجريمة المنظمة والعابرة للحدود

=====

د. صلاح الدين عامر
أستاذ القانون الدولي العام
بجامعة القاهرة

=====

تمهيد وتقسيم:

[1] تضافرت مجموعة متنوعة ومتداخلة من الأسباب والعوامل والإعتبارات على جعل الجريمة المنظمة والعبارة للحدود ظاهرة بالغة الخطر على أمن المجتمعات الوطنية، وعلى أمن المجتمع الدولي بوجه عام. وقد جرى الإنتباه إلى أهمية التعاون الدولي للتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة، وأهمية الوسائل الوقائية لإجهاض هذه النوعية من الجرائم قبل وقوعها. وبما يؤدي إلى قمع هذه الجرائم وإنزال العقاب الرادع بالفاعلين لها. وإذا كانت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي إعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 يناير 2001، تمثل أداة ناجعة وإطاراً قانونياً ملائماً للعمل على مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة⁽¹⁾ فإن من المؤكد أنها تستوجب جهوداً أوسع نطاقاً وتوجب مشاركة مجتمعية فاعلة تتناسب

(1) عبر القرار الذي إعتمدت به الجمعية العامة للأمم المتحدة الإتفاقية بجلستها في 2001/1/8 في ديباجته عن هذا المعنى عندما قرر "....وإذ يساورها بالغ القلق إزاء الآثار الإقتصادية والإجتماعية السلبية المتصلة بالأنشطة الإجرامية المنظمة، وإقتناعاً منها بالحاجة العاجلة إلى تعزيز التعاون على منع ومكافحة تلك الأنشطة بمزيد من الفعالية على الصعيد الوطني والإقليمي الدولي، وإذ نلاحظ بقلق بالغ الصلات المتنامية بين الجريمة المنظمة عبر الوطنية والجرائم الإرهابية، واطعة في الحسبان ميثاق الأمم المتحدة والقرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة. وقد عقدت العزم على حرمان الضالعين في الجريمة المنظمة عبر الوطنية من الإحتماء في ملاذات آمنة، وذلك بملاحقتهم قضائياً على جرائمهم أينما أرتكبت، وبالتعاون على الصعيد الدولي.

وإذ هي مقتنعة إقتناعاً شديداً بأن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ستشكل أداة ناجعة والإطار القانوني اللازم للتعاون الدولي على مكافحة الأنشطة الإجرامية من قبيل غسيل الأموال والفساد والإتجار غير المشروع بأنواع النباتات والحيوانات البرية المهدة بالإنقراض والجرائم المرتكبة ضد التراث الثقافي والصلوات المتنامية بين الجريمة المنظمة عبر الوطنية والجرائم الإرهابية....."

مع جسامة الأخطار التي تمثلها الجريمة المنظمة والعابرة للحدود على المجتمع الدولي المعاصر، لا تقتصر على الأجهزة الحكومية على المستويات الوطنية والدولية وإنما تتجاوزها إلى هيئات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية غير الحكومية.

[2] وإذ كنا في هذه الورقة سنقتصر على وسائل الوقاية وإجراءات التعاون في مكافحة الجرائم المنظمة والعابرة للحدود، فإننا نضرب صفحا عن الإفاضة في التعريف بالجرائم المنظمة، مكتفين بالتعرف على الظاهرة بوجه عام، ثم نتطرق إلى آليات التعاون الدولي التي تكفل الوقاية من هذه الآفة الخطيرة والعمل على قمعها وعقاب الفاعلين لها. مركزين بوجه خاص على الجريمة الإرهابية. ومن ثم فإننا نقسم هذه الورقة إلى النقاط الرئيسية التالية:

- 1 - الجريمة المنظمة والعابرة للحدود بوجه عام.
- 2 - الجريمة المنظمة والعابرة للحدود في ظل العولمة.
- 3 - التعاون الدولي لمكافحة الظاهرة والوقاية منها.
- 4 - التعاون الدولي لمكافحة الجرائم الإرهابية.

أولاً: ظاهرة الجريمة المنظمة والعابرة للحدود بوجه عام:

[3] لا ريب أن ظاهرة الجريمة المنظمة قد نشأت نشأة وطنية داخلية خاصة، حيث ظهرت جماعات تباشري الإجرام في العديد من الدول الأوروبية، والآسيوية والولايات المتحدة الأمريكية، وقد بلغ بعض هذه الجماعات من التنظيم المحكم وشدة البأس ما أدى إلى ذيوع صيتها على نحو لافت وحسبنا أن نشير إلى عصابات المافيا الإيطالية، وعصابات الإجرام المنظم في الولايات المتحدة الأمريكية، عصابات المخدرات في أمريكا الجنوبية، وعصابات الـ Yakuza اليابانية وغيرها من جماعات الإجرام المنظم في العديد من الدول.

وقد عمدت هذه العصابات الإجرامية إلى الدخول في منافسات شرسة فيما بينها، كانت تسهم في تصفية بعضها البعض أحيانا إلا أن هذه الجماعات سرعان ما أدركت أن التناهنش بغير حدود فيما بينها قد يكون طريق الهلاك والسقوط في أيدي السلطات الأمنية في نهاية المطاف، وأن من الأفضل للجميع إتباع أسلوب التعاون والتنسيق فيما بينها من أجل مواجهة السلطات القائمة على تطبيق القانون وإنفاذه. وهنا بدأت مرحلة جديدة من مراحل تطور هذه العصابات، استطاعت من خلالها التنسيق فيما بينها على المستوى الداخلي، بل وإستطاعت في بعض الحالات النفاذ من خلال ظاهرة إستشراء الفساد في العديد من البلدان إلى الأجهزة

القائمة على تطبيق القانون وإنفاذه وإبرام تحالفات غير أخلاقية أدت في بعض الحالات إلى استمرار نشاط بعض هذه الجماعات والعصابات واستمرارها رداً أطول من الزمان، بل وأكسب البعض منها سمعة العصابات التي لا يمكن إختراق أسرارها، أو الإيقاع بالرؤوس المدبرة فيها والقائمة على إدارتها وحنى الأرباح الطائلة التي تتحصل عن نشاطها الإجرامى المؤتم.

[4] وحرى بالإشارة أن من أبرز الصور التقليدية للجرائم التي تنغمس عصابات الإجرام المنظم في إرتكابها جرائم الأموال كالسرقة والغش والإحتيال مثل إختطاف الشاحنات المحملة ببضائع ذات قيمة، وعمليات الإفلاس بالتدليس، والإحتيال على شركات التأمين، ونجد هنا وبالنسبة إلى هذه النوعية من الجرائم أنها تستهدف قطاع المال والأعمال. كما أن من هذه الجرائم ما يستهدف الأفراد مثل جرائم سرقة السيارات إما لتفكيكها أو لنقلها إلى الخارج، والجرائم المتعلقة بطاقات الإئتمان. ومن هذه الجرائم المنظمة ما قد يستهدف السلطات الحكومية مثل تهريب أو الإنتاج غير المرخص للمشروبات الكحولية، وتهريب الدخان والسجائر وهي جرائم تصيب المجتمع بوجه عام يضاف إلى ذلك الجرائم الخطيرة المتعلقة بتهريب المخدرات والإتجار فيها وإدارة شبكات الدعارة والأعمال المنافية للآداب، والإتجار في الأسلحة وتهريبها، وتوفير مجموعة من القتلة المحترفين الذين قد يتم إستئجارهم وتكليفهم بإرتكاب جرائم قتل، ناهيك عن جرائم الإتجار في الأشخاص وخاصة النساء والأطفال وإسترقاقهم جنسيا وإستخدامهم في شبكات الدعارة والفجور والأعمال المنافية للآداب وطائفة متنوعة أخرى كثيرة من الجرائم.⁽¹⁾

[5] وقد أدى إشتداد عود العصابات الإجرامية وتعاظم تأثيرها على المجتمعات الوطنية في بعض الأحوال إلى الأخذ في الإعتبار درجة التنظيم المحكم الذى أصبحت تتمتع به مثل هذه الجماعات الإجرامية على النحو الذى جعل المشرع الأمريكى- فى قانون رقابة الجريمة المنظمة لعام 1970 The Organized Crime Control Act- يعرف الجريمة المنظمة بأنها "أوجه النشاط غير القانونية لجماعة بالغة التنظيم والانضباط."⁽²⁾

ومن ناحية أخرى فإن تراكم الحصائل المالية الهائلة لدى هذه العصابات جعلها تتجه تدريجياً إلى التطلع إلى خارج أقاليم الدول التى نشأت فيها، وإلى الإمتداد بنشاطها إلى هذا الخارج، إما بسبب طبيعة النشاط الإجرامى ذاته، وإما نتيجة لرغبة القائمين على هذه المنظمات فى تقليص فرص الوقوع فى أيدي

⁽¹⁾ لمزيد من التفاصيل : الموقع الإلكتروني

<http://en.wikipedia.org/wiki/organized-crime>.

⁽²⁾ المرجع السابق.

السلطات القائمة على إنفاذ القوانين في بلادها من خلال ملاذات آمنة خارج البلاد، بالنسبة لرؤوس هذه العصابات على الأقل، وهنا بدأت الجريمة المنظمة تعبر حدود الدولة، وإقترن بهذا الإمتداد بدايات التعاون والتحالفات غير المقدسة وغير الأخلاقية بين عصابات الإجرام المنظم في الدول المختلفة، وبدأ ما يمكن أن يطلق عليه عولمة الإجرام المنظم.

ثانياً: عولمة الجريمة المنظمة والعابرة للحدود:

[6] أدى تفكك الإتحاد السوفيتي وإنهاء دوره كقطب في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، والحرب الباردة، وزوال الثنائية القطبية التي إتسمت بها تلك الفترة، إلى إنفراد الولايات المتحدة الأمريكية بمكان الصدارة، وإلى تبنيها الدعوى إلى ما أسمته النظام العالمي الجديد New International Order. وهو نظام لم تتبلور ملامحه القانونية بعد، ولكن الأمر الذي لا شك فيه أن إنفراد الولايات المتحدة الأمريكية بصدارة عالم اليوم، متسلحة بقوة إقتصادية هائلة، وترسانة عسكرية لم يسبق لها مثيل، قد خلق أوضاعاً غير مألوفة أو معتادة في العلاقات الدولية، وأدى إلى ذبوع الأنماط الأمريكية، خاصة، والغربية عامة، في الإقتصاد وفي النظم السياسية، بل وفي الثقافة والفن، والنظم الإقتصادية. وقد إقترن ذلك بسعي أمريكي حيث لفرض هذه الأنماط بكل السبل، وذلك في إطار ما يعرف اليوم بظاهرة العولمة.⁽¹⁾

[7] ولا مشاحة في أن ظاهرة العولمة على الرغم من كونها ظاهرة سياسية وإقتصادية في المقام الأول قد بدأت تؤتي آثاراً وإنعكاسات قانونية في شتى المجالات حيث شهدت المؤسسات والهيئات الدولية جهوداً أمريكية لفرض رؤيتها في كثير من الأمور، وإنعكس هذا في إتفاقيات دولية تم إقرارها بما يعكس المصالح والرؤى الأمريكية. بيد أن الواقع ليس بالسهولة واليسر التي قد يبدو عليها ظاهر الأمر، ذلك لأن هناك مقاومة حقيقية لظاهرة العولمة، إذا جاز أن يكون لها جوانب إيجابية. حيث نمت على مدى السنوات الماضية معارضة رسمية حكومية موازية لمعارضة شعبية عارمة للآثار الوخيمة لظاهرة العولمة. وهذه المعارضة بشقيها تأخذ أشكالاً وصوراً متنوعة وتستهدف الوقوف في وجه محاولة صب العالم، في شرقه وغربه، في أنماط سياسية وإقتصادية وإجتماعية موحدة، تغفل عما بين الشعوب والدول من فوارق إقتصادية ومالها من خصوصيات ثقافية وحضارية وإجتماعية تجعلها بالضرورة تتأبى على القوالب سابقة التجهيز التي تحاول العولمة أن تفرضها⁽²⁾

(1) أنظر مؤلفنا مقدمة لدراسة القانون الدولي العام - القاهرة - دار النهضة العربية - 2004 ص 45

(2) المرجع السابق ص 46.

[8] لقد استطاعت الأستاذة الأمريكية Louise Shelley أن ترصد واحداً من أبرز مساوئ العولمة متمثلاً في عولمة الجريمة والإرهاب حيث ذهبت إلى القول بأن نهايات القرن العشرين قد شهدت وبالتوازي عولمة الجريمة والإرهاب والفساد، التي تمثل ثالوثاً غير مقدس أصبح يظهر بوضوح في مشارق الأرض ومغاربها، فنحن نواجهه في أفقر البلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا كما نصادفه في قلب أوروبا التي ترفل في ثياب الرخاء والتقدم. وبمساعدة الفساد فإن جماعات الإجرام والإرهاب تعمل يداً بيد من أمريكا اللاتينية وحتى النزاعات الإقليمية في غرب أفريقيا والاتحاد السوفيتي السابق وسجون أوروبا الغربية، ولم تنج أستراليا وآسيا وأمريكا الشمالية بطبيعة الحال من هذه الظواهر التي تشهد بها مجريات العديد من القضايا والأدلة الموثقة. ومع ذلك فإن أمر هذا الثالوث غير المقدس يبدو أكثر تعقيداً من مجرد لجوء جماعات إرهابية إلى الجريمة بهدف دعم أوجه نشاطها، أو مجرد زيادة تدفق السلع والبضائع المحرمة دولياً، إنها ظاهرة متكاملة مستقلة تعمل الشبكات الإجرامية المعولمة في إطاره مع جماعات إرهابية، وبحيث يقوم كل منها بأعماله الإجرامية بنجاح في ظل وبمساعدة فساد ينتشر على نحو وبائي.⁽¹⁾

[9] وبدا من المؤسف حقاً كما لو كانت عولمة جماعات الإجرام المنظم تتم لذات أسباب عولمة الشركات المتعددة الجنسيات، فلئن كانت هذه الشركات، المشروعة بطبيعة الحال تمتد حول العالم في محاولة الاستفادة من عمالة رخيصة ووفرة المواد الأولية، فإن جماعات الإجرام المنظم بدأت تتحرك نزولاً عند ذات الاعتبارات، ولذات الأسباب مستثمرة ومستفيدة من الثورة الهائلة في وسائل النقل وأدوات الإتصال. وهو ما حفز الجماعات الإرهابية أيضاً أن تضرب في الأرض سعيًا وراء عناصر يسهل تجنيدها في مجتمعات قد يبدو فيها مزيداً من الدعم المالي والملاذات الآمنة. وهكذا فقد كان لنهاية الحرب الباردة تأثيره البارز والملموس في صعود وتزايد الجريمة المنظمة العابرة للحدود. ومع إنتهاء إمكانيات المواجهة بين القوى الكبرى فإن أواخر عقد الثمانينات قد عرفت ظاهرة تزايد الصراعات الإقليمية المحدودة، التي وجدت نشاطات الجريمة المنظمة في كنفها بيئة ملائمة لنشاطات إجرامية مثل الإتجار غير المشروع في المخدرات والماس، بل والبشر أيضاً. وأدت التدفقات غير المسبوقة للاجئين بأعداد كبيرة إلى تقويض الإقتصادات المشروعة في هذه الأقاليم الأمر الذي أوجد بيئة خصبة لتفريخ الإرهاب وتجنيد عناصره وتدريبها.⁽²⁾

(1) حيث كتبت مقررة:

“At the end of the 20th Century, a new phenomenon appeared- the simultaneous globalization of crime, terror, and corruption, an “unholy trinity” that manifests itself all over the world....”

أنظر الموقع الإلكتروني:

<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijge/shelley.htm>

(2) وقد كتب البعض في هذا المعنى مقرراً:

“The end of the cold war had an enormous impact on the rise of transnational crime. With the end of the super-power confrontation, the potential for large-scale conflict has diminished, but since the late 1980 there has been a phenomenal rise in the number of regional struggles. Unfortunately, often the arms and manpower fueling these =

[10] كما كان من المؤسف أيضا أن تكون عصابات الجريمة المنظمة والعابرة للحدود في طليعة المستفيدين من التقدم العلمي والفنى الهائل الذى طرأ على العالم فى الآونة الأخيرة سيما فى العقدين الأخيرين، حيث استطاعت هذه الجماعات الإجرامية أن تقطف ثمار عصر المعلوماتية، وأن تقوم بتوظيفها فى نشاطاتها الإجرامية والإرهابية العابرة للحدود، فالرسائل الإلكترونية يتم إرسالها وتلقيها لحظيا ودون أدنى إمكانية لتعقبها والحيلولة دون وصولها إلى المرسل إليه، كما أن التحويلات النقدية التى تتم عبر الوسائل الحديثة تجرى فى وقت لا يكاد يذكر حتى ولو كان الأمر يتعلق بتحويلات تتم عبر عدد من البنوك فى دول مختلفة. فضلا عن أجهزة الهواتف النقالة المتصلة بالأقمار الصناعية، وأجهزة الحواسيب الشخصية التى قد يستحيل تعقب مستخدميها، وذلك على الرغم من الدور الخطير الذى تؤديه فى تأمين حماية عصابات الإجرام المنظم العابر للحدود. بل وكانت المفارقة أن هذه العصابات كانت الأسبق على الأرجح فى الإستفادة من هذه التكنولوجيا المتقدمة من الشركات الكبرى العاملة فى مجال التجارة والأعمال، والتى تبادر أولا إلى إقتحام المجالات والآفاق التى تفتحها التكنولوجيا المتقدمة.

[11] وهكذا دفعت العولمة عصابات الإجرام المنظم إلى آفاق بالغة الرحابة ووجدت هذه العصابات فى دائرة العولمة من الأدوات والتكنولوجيات ما هبأ لها أن تنطلق فى نشاط يتجاوز الحدود، ويستطيع أن يتوقى إجراءات المكافحة من خلال الإحتماء - فى بعض الأحيان - فى أستار فساد أجهزة تطبيق القانون وإنفاذه، والذى لم يعد يقتصر على الدول النامية أو الفقيرة وحدها، بل وأصبح يمتد فى كثير من الأحيان إلى بعض الدول المتقدمة، وكانت المفارقة الأشد قسوة هى أن العصابات الإجرامية المنظمة تملك من الإمكانيات الفنية والتكنولوجية ما يتفوق على إمكانيات بعض الدول المتقدمة التى تعاني أحيانا من مشكلة نقص الكوادر الفنية المتخصصة بسبب عدم إمكان إلتحاق مثل هذه الكوادر، رغم كثافة وجودها بالبلاد، بالأجهزة الأمنية بسبب قدومها من خارج أقاليم تلك الدول، ومن دول العالم الثالث، ومن ثم عدم إمكان إلتحاقها بالأجهزة الأمنية لإعتبرات أمنية أيضا.

[12] ولكن الأمر المؤكد أن عولمة الجريمة المنظمة العابرة للحدود قد كشف عن خطورة الظاهرة، وحفز الدول على التعاون من أجل قمع هذه الجماعات الإجرامية وتقديم أفرادها ورؤوسها المدبرة إلى القضاء لضمان توقيع العقاب عليهم جزاء وفاقا لما ارتكبوا من جرائم وآثام تلحق أضرار بالمجتمع الدولى بوجه عام، وبالكثير من المجتمعات الوطنية التى يطالها النشاط الإجرامى لهذه العصابات الإجرامية.

= conflicts are tied to transnational criminal activity through illicit trade in drugs, diamonds, and people. In turn, these conflict have produced unprecedented numbers of refugees and have damaged the legitimate economies of their regions, which then become fertile recruiting grounds for terrorists or havens for the planning and training of terrorists.

ثالثاً: التعاون الدولي في مواجهة ظاهرة الجريمة المنظمة العابرة للحدود:

[13] إذا كان من الصحيح أن التعاون بين الدول في مواجهة الظواهر الإجرامية يضرب بجذوره في التاريخ، وبوجه خاص فيما يتعلق بتبادل تسليم المجرمين، فإن من الصحيح أيضاً أن عولمة الجريمة المنظمة العابرة للحدود، بكل ما إرتبط بها وما مثلته من خطورة على المجتمع الدولي قد إستثار مزيداً من التعاون الدولي للتصدي لها على النحو الذي يتناسب مع هذه الخطورة المتزايدة. ولقد كان من حسن الطالع أن تأتي زيادة وتيرة التعاون الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة والعابرة للحدود في ظل إدراك متزايد لأهمية مبدأ التعاون الدولي بوجه عام، وإستقرار الإحساس لدى الدول الأعضاء في المجتمع بالالتزام بالتعاون مع الدول المختلفة في المسائل التي تتطلب التعاون، ويأتي في طبيعتها مكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود بوصف أن هذه النوعية من الجرائم تمثل خطراً داهماً على أمن المجتمعات الوطنية، والمجتمع الدولي بوجه عام.

[14] وإذا كنا نستطيع اليوم أن نتحدث عن مجتمع دولي بالمفهوم الحقيقي فإننا نستطيع أن نلمس تحولات، جذرية وهيكلية، في الفلسفة والمبادئ التي أصبحت تسود العلاقات بين الدول. فبعد أن ظلت الدول تكتفي لفترات طويلة بحد أدنى من العلاقات المتبادلة ومن التعاون الدولي الذي يغلب عليه طابع الثنائية، في إطار من التعايش، في الفترات التي تنزوي فيها الرغبة في الصراع المسلح، فإن فكرة المجتمع الدولي المنظم قد فرضت على الدول أوضاعاً جديدة وحفزتها على التوسع في صور التعاون فيما بينها من أجل الوصول إلى عالم أفضل. كما أن من الملاحظ أن كل دولة بمفردها لم تعد قادرة بحال من الأحوال على الإنفصال عن المجتمع الدولي الذي نعيش في إطاره، بل أصبحت مدعوة ومدفوعة بعوامل متعددة إلى التعاون مع غيرها من الدول في إطار هذا المجتمع، نزولاً على مجموعة من العوامل والإعتبارات التي لا تملك منها فكاكاً.⁽¹⁾

[15] ويتخذ التعاون الدولي صوراً وأشكالا متنوعة، وله أساليبه الخاصة والتمتيزية، فقد عرف منذ وقت بعيد العمل المشترك الذي تضطلع به دولتان أو أكثر بناء على إتفاق بينهما لتحقيق أهداف واحدة. وكانت المؤتمرات الدولية التي تضم مندوبين عن الدول المختلفة لمناقشة الأمور ذات الإهتمام المشترك صورة من صور التعاون، عرفت الدول السبيل إليها منذ قرون عديدة، وتزايد الإلتجاء إليها منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر بوجه خاص. كما تعد المعاهدات الدولية أداة هامة من أدوات التعاون الدولي، وهي التي تبلور من خلالها التعاون الدولي أياً ما كان الشكل الذي يتخذه. ومن ناحية أخرى فقد أعطى ظهور الهيئات الدولية

(1) أنظر في تفصيلات ذلك مؤلفنا قانون التنظيم الدولي - القاهرة - دار النهضة العربية 2002/2001.

للتعاون الدولي أشد أدواته فعالية، حيث يتجسد ذلك التعاون في شكل جهاز ينشأ مستقلاً عن الدول التي تتعاون على إنشائه. وقد أدى عصر التنظيم الدولي إلى دفع مبدأ التعاون الدولي إلى دائرة المبادئ القانونية الدولية. فالمتأمل في نصوص المواثيق المنشئة للهيئات الدولية بأنواعها كافة سيجد تعبير التعاون وارداً في صدر الأهداف التي تتغاها تلك الهيئات، وفي مقدمة المبادئ التي تقوم الدول الأعضاء، وأجهزة تلك الهيئات بالالتزام بها في سعيها من أجل تحقيق تلك المقاصد والأهداف، وحسبنا أن نشير إلى ميثاق الأمم المتحدة الذي توجت ديباجته بالإشارة إلى عزم الدول الموقعة أن توحد جهودها لتحقيق الأغراض المشار إليها في الديباجة، ثم تشير مادته الأولى في فقرتها الثالثة إلى "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية...." في مجال تعدادها لمقاصد الأمم المتحدة. وقد وجد هذا المبدأ القانوني الأساسي تأكيداً وترسيخاً في عدد كبير من التوصيات والقرارات التي صدرت عن الفروع المختلفة لهيئة الأمم المتحدة، وخاصة الجمعية العامة.⁽¹⁾

[16] وفي إطار هذا الفهم للالتزام بالتعاون الدولي بوجه عام ومن ثم التعاون لمواجهة ظاهرة الجريمة المنظمة العابرة للحدود جاءت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولين المرفقين بها تعبيراً عن الرغبة في التصدي بحسم لهذه الظاهرة الخطيرة والقضاء على شأفتها. وقد مثلت هذه الإتفاقية وبروتوكوليهما إقراراً واضحاً من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأهمية التعاون الدولي الوثيق للقضاء على هذه الظاهرة الخطيرة. وقد تضمنت الإتفاقية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 يناير 2001⁽²⁾ مجموعة محددة من الإلتزامات القانونية المحددة على عاتق الدول الأطراف والتي تستهدف تجريم الإسهام في جماعات الإجرام المنظم، ووضع الأطر القانونية المناسبة لضمان المعاونة القانونية المتبادلة، وتسليم المجرمين، والتعاون في مجالات إنفاذ القانون والمعاونة الفنية والتدريب. والإتفاقية بهذه المثابة توفر أداة قانونية لتحقيق التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة بوجه عام، وبعض أوجه النشاط الإجرامي الذي تنغمس فيه عادة عصابات الإجرام المنظم والعاور للحدود مثل غسل الأموال والفساد وتعويق التحقيقات وإجراءات الإتهام. وقد ألحق بالإتفاقية بروتوكولان يتعلقان بجرائم خاصة من الجرائم المنظمة العابرة للحدود والتي تثير إهتمام وقلق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. تم تخصيص البروتوكول الأول لمنع وقمع ومعاينة الإتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، أما البروتوكول الثاني فقد تم تخصيصه لمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو. وتجدر الإشارة إلى أن ثمة مشروع بروتوكول ثالث مازال في دور الإعداد يتعلق بتصنيع وتهريب الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها وذخائرها.

(1) أنظر في تفصيلات ذلك مؤلفنا المرجع السابق ص 181-183

(2) كان إقرار هذه الإتفاقية وبروتوكوليهما من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة نتيجة لعمل لجنة خاصة شكلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة وعقدت عشر دورات لهذا الغرض..

[17] وإذ كنا نركز في هذه الورقة على التعاون الدولي لمكافحة الجريمة الإرهابية. فإننا ندرك مدى خطورة الجريمة الإرهابية التي تزعزع أركان الأمن في مشارق الأرض ومغاربها وأهمية التعاون في مواجهتها، وندرك أيضاً وبذات القدر معوقات هذا التعاون الدولي وإختلاف وجهات النظر في شأن العديد من مجريات هذا التعاون.

رابعاً: التعاون الدولي لمواجهة الجريمة الإرهابية:

[18] إذا كان علينا في البداية أن نحاول تحديد المقصود بالإرهاب Terrorism فإننا نلاحظ بادية ذى بدء أنه ليس للإصطلاح محتوى قانونى محدد، فقد تعرض مدلوله للتطور منذ جرى استخدامه في أواخر القرن الثامن عشر حيث تغير المدلول من وقت إلى آخر، فبينما كان يقصد به في البداية تلك الأعمال والسياسات الحكومية التي تستهدف نشر الرعب بين المواطنين وصولاً إلى تأمين خضوعهم وإنصياعهم لرغبات الحكومة، فقد بات يستخدم اليوم أساساً لوصف أعمال يقوم بها أفراد أو مجموعات من الأفراد، فالواقع أن الإصطلاح يستخدم في الأزمنة المعاصرة للإشارة إلى الإستخدام المنظم للعنف لتحقيق هدف سياسى وبصفة خاصة جماع أعمال العنف (حوادث الإعتداء الفردية والجماعية أو التخريب) التي تقوم منظمة سياسية بممارستها على المواطنين وخلق جو من عدم الأمن. وهو ينطوى في هذا المفهوم على طوائف متعددة من الأفعال أظهرها أخذ الرهائن وإختطاف الأشخاص بصفة عامة وخاصة الممثلين الدبلوماسيين وقتلهم، ووضع متفجرات أو عبوات ناسفة في أماكن تجمع المدنيين أو وسائل النقل العامة، والتخريب وتغيير مسار الطائرات بالقوة.⁽¹⁾

[19] وقد شهدت العقود الأخيرة تزايداً كبيراً في الأعمال الإرهابية على النحو الذي جعل من ظاهرة الإرهاب هاجساً دولياً وإقليمياً ووطنياً لا تكاد تنجو دولة من الدول من آثاره، وبلغت فداحة ظاهرة الإرهاب ذروتها بأحداث الحادى عشر من سبتمبر عام 2001 وهو ما أدى إلى وضع الإرهاب ومكافحته والعمل على القضاء عليه في طليعة إهتمامات الدول والهيئات الدولية على حد سواء، وكان لهيئة الأمم المتحدة الدور الأبرز في هذا المجال حيث حاولت منذ وقت مبكر وضع معايير دولية شاملة للتعامل مع ظاهرة الإرهاب الدولي وكان من جهود الأمم المتحدة في هذا الصدد إعلان تدابير القضاء على الإرهاب الدولي الذى ألحق بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 49/60 الصادر فى عام 1994 الذى يحث الدول الأعضاء على وجه السرعة لمراجعة النصوص القانونية الدولية القائمة فى مجال منع وقمع والقضاء على ظاهرة الإرهاب، وذلك بهدف إقامة إطار قانونى شامل يغطى الموضوع من جميع جوانبه.

(1) أنظر في تفصيلات ذلك رسالتنا: المقاومة الشعبية المسلحة فى القانون الدولي العام. "مع إشارة خاصة إلى أسس الشرعية الدولية للمقاومة الفلسطينية" القاهرة - دار الفكر العربى. د.ت.ص 484 وما بعدها.

[20] ولئن كان المجتمع الدولي قد أدرك خطورة ظاهرة الإرهاب منذ وقت مبكر على النحو الذى أدى إلى صياغة إتفاقية دولية لتجريم الإرهاب والعقاب عليه، فى ظل عصبة الأمم، وعرضت للتوقيع عليها فى جنيف فى 16 نوفمبر 1937. فإن العقود الأخيرة من القرن الماضى قد عرفت إقرار عدد من الإتفاقيات الدولية الهامة فى مجال مكافحة الإرهاب بلغت ثلاث عشرة وثيقة دولية عالمية هى على التوالى:

- إتفاقية طوكيو لسنة 1963 الخاصة بالجرائم والأفعال التى ترتكب على متن الطائرات.
- إتفاقية لاهى لسنة 1970 بشأن إختطاف الطائرات.
- إتفاقية مونتريال لسنة 1971 الخاصة بمكافحة أعمال التخريب على متن الطائرات.
- إتفاقية روما لسنة 1988 لمكافحة أنشطة الإرهاب على متن السفن.
- بروتوكول روما لسنة 1988 بشأن الجرف القارى.
- إتفاقية 1973 بشأن حماية الأشخاص المشمولين بالحماية الدولية.
- الإتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن لسنة 1979.
- إتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1980 بشأن الحماية الفعلية للمواد النووية.
- إتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية لسنة 1991.
- الإتفاقية الدولية لسنة 1998 لمكافحة التفجيرات الإرهابية.
- الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة 1999.
- الإتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووى لسنة 2005.

[21] وقد أدت أحداث الحادى عشر من سبتمبر 2001 إلى مبادرة مجلس الأمن إلى إصدار عدد من القرارات الهامة التى إستهدفت تحقيق التعاون الدولى للتصدى لظاهرة الإرهاب. حيث أصدر مجلس الأمن القرار رقم 1373 فى 28 سبتمبر 2001. والذى تضمن إلقاء إلتزام على عاتق الدول لإتخاذ تدابير فعالة ضد تمويل الجماعات الإرهابية ولضمان تجريم الأعمال الإرهابية كجرائم خطيرة فى قوانينها المحلية. كما أنشأ مجلس الأمن بهذا القرار لجنة مناهضة الإرهاب.

وتجدر الإشارة أيضا إلى قرار مجلس الأمن رقم 1540 (2004) الذى صدر بتاريخ 28 أبريل 2004 والمتعلق بمنع وإنتشار أسلحة الدمار الشامل حيث أوجب القرار على جميع الدول وبكل الوسائل الإمتناع عن مساعدة الفاعلين من غير الدول Non state actors التى تسعى إلى حيازة أو إستعمال أو نقل الأسلحة النووية والكيماوية أو الأسلحة البيولوجية. كما قرر المجلس بموجب سلطاته المقررة فى الفصل السابع من الميثاق أن على جميع الدول إقامة رقابة لمنع إنتشار هذه الأسلحة وبصفة خاصة لأغراض إرهابية بما فى ذلك إستحداث أنظمة رقابة ملائمة على المواد ذات الصلة وإتخاذ تدابير تشريعية فى هذا الشأن.

[22] وقد أدركت الجمعية العامة للأمم المتحدة أهمية التوصل إلى صياغة إتفاقية شاملة منذ وقت مبكر حيث قامت بتشكيل لجنة خاصة فى عام 1996 كلفتها بإعداد إتفاقية دولية شاملة بشأن الإرهاب، وإتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووى. وقد نجحت هذه اللجنة الخاصة فى التفاوض وصياغة إتفاقيتين: الإتفاقية الدولية لقمع التفجيرات الإرهابية التى أقرتها الجمعية العامة، الإتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب التى أقرتها الجمعية العامة أيضا فى عام 1999. وقد قامت اللجنة بإعداد مشروع الإتفاقية الشاملة للإرهاب والتى ستكون بمثابة الإطار العام الذى يجمع الإتفاقيات الدولية المتعلقة بقمع الإرهاب ومنعه بحيث تمثل المعايير الدولية للتعامل مع الإرهاب الدولى والقضاء عليه. وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة تسلم بوجه عام بأهمية التوصل إلى إقرار هذه الإتفاقية إلا أن بعض المسائل مازالت محللا للخلاف بين الدول وأهمها التعريف القانونى للإرهاب والتمييز بين الإرهاب وأعمال المقاومة المشروعة من أجل الحصول على الحق فى تقرير المصير، وما يطلق عليه إرهاب الدولة.

[23] وبغير الدخول فى كثير من التفاصيل التى قد لا تحتملها هذه الورقة الموجزة فإن من المتعين الإشارة إلى أن التمييز بين ما يطلق عليه الإرهاب وبين أعمال المقاومة المسلحة المشروعة التى يقوم بها المقاتلون من أجل الحرية هى أهم النقاط التى مازالت تثير الجدل والخلاف، حيث أن بعض الدول تنحو إلى وصف أعمال المقاتلين من أجل الحرية، الذين يقاتلون من أجل الحرية بأنها قبيل أعمال الإرهاب حتى بلغ الأمر إلى الحد الذى وصف فيه البعض قيام بعض المقاتلين الفلسطينيين بقتل جندى إسرائيلى يستقل دبابة فى الأراضى الفلسطينية المحتلة بأنه عمل إرهابى.

ومن هنا فإن عددا من الدول وفى طليعتها الدول الأعضاء فى منظمة المؤتمر الإسلامى قد حرصت على التأكيد على أن المقاومة المسلحة التى يقوم بها المقاومون ضد الإحتلال الأجنبى يجب إعتبارها مندرجة فى مفهوم نشاط القوات المسلحة المسموح بها وفقا لمبادئ وأحكام القانون الدولى الإنسانى، وعدم جواز إطلاق وصف الإرهابيين عليهم.

[24] وإذا كان هذا الموقف الأخير الذى ينتصر لحق الشعوب فى تقرير مصيرها يجد سنداه وأساسه فى الإتفاقيات الدولية الواجبة التطبيق فى حالات النزاعات المسلحة فإن من المؤكد أن الدعوة إلى التمييز الواضح بين أعمال الإرهاب وبين الحق فى المقاومة المشروعة للشعوب التى تناضل من أجل الحصول على حقها المشروعة فى تقرير المصير ونيل حريتها، ليست دعوة إلى إباحة أعمال الإرهاب التى تستهدف ترويع المدنيين الآمنين.

ولا شك أن التوصل إلى صيغة متوازنة للتمييز الواضح بين حق الشعوب في تقرير المصير ووجوب توفير الضمانات التي يقرها القانون الدولي للإنساني للمقاتلين من أجل الحرية، وبين أعمال الإرهاب التي تستهدف المدنيين الآمنين سيفتح الباب أمام إقرار تعريف مقبول للجريمة الإرهابية التي يجب أن تتكاتف الجهود الدولية من أجل التصدي لها، على الصعيدين الدولي والوطني على السواء.

[25] ولعل من النماذج الجيدة لتعريف الجريمة الإرهابية هو ذلك التعريف الذي أخذ به قانون العقوبات المصري للجريمة الإرهابية في المادة 86 المضافة بموجب القانون رقم 97 لسنة 1992 والتي نصت على أن "يقصد بالإرهاب في تطبيق أحكام هذا القانون كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع، يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي، بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر، إذا كان من شأن ذلك إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو بالإتصالات أو المواصلات أو بالأموال أو بالمباني أو بالأماكن العامة أو الخاصة أو إحتلالها أو الإستيلاء عليها أو منع عرقلة ممارسة السلطات العامة أو دور العبادة أو معاهد العلم لأعمالها، أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين أو اللوائح".

ولا شك أن التوصل إلى إتفاق دولي محكم وواضح للمقصود بالجريمة الإرهابية على الصعيد الدولي سوف يعزز التعاون الدولي في مجال التصدي للجريمة الإرهابية، وبصفة خاصة في مجال تبادل المعلومات بين الدول وملاحقة الفاعلين للجرائم الإرهابية لضمان محاكمتهم أو تسليمهم للدول التي إرتكبوا جرائمهم فوق إقليمها وذلك في إطار الجهود الدولية الشاملة للتصدي للجريمة المنظمة العابرة للحدود.