أثر اتفاقات الضمانات النووية على السيادة الإقليمية

بحث مقدم من

د. نجوى رياض إسماعيل

المدرس بقسم القانون النووي

المركز القومي للأمان النووي والرقابة الإشعاعية

هيئة الطاقة الذرية

تحت إشراف أ. د. نبيل أحمد حلمي

أستاذ القانون الدولي العام

وعميد كلية الحقوق – جامعة الزقازيق

فصل تمهيدي

النظام الدولي لمنع انتشار الأسلحة النووية

مقدمة

يعد انتشار أسلحة الدمار الشامل ، أي الأسلحة البيولوجية والأسلحة الكيميائية والأسلحة النووية خطرا هائلا على البشرية ، غير أن انتشار الأسلحة النووية يمثل السلاح الأشد خطرا وتهديدا لبقاء الجنس البشرى في العالم . ومنذ أن برهنت الولايات المتحدة الأمريكية على تفوقها العسكري في الحرب العالمية الثانية بتدمير مدينتين يابانيتين باستخدام الأسلحة النووية ، سارعت الدول الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية ، بريطانيا العظمى ، الاتحاد السوفيتي السابق، فرنسا ، الصين الشعبية) في تطوير وتصنيع تلك الأسلحة النووية .

وفى أعقاب ذلك بدأ سباق سرى للتسلح الذرى بين الدول ، مما أثار ذعر الدول النووية الكبرى ، الأمر الذي أظهر أفكارا ترمى إلى التحكم في انتشار الأسلحة النووية من خلال الرقابة الدولية على الأنشطة النووية . وقد كان أول قرار أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٤ يناير ١٩٤٦ يتعلق بنزع السلاح حيث قررت إنشاء لجنة الطاقة الذرية –التي أصبحت فيما بعد الوكالة الدولية للطاقة الذرية– وعهدت إليها مهمة تقديم مقترحات إلي مجلس الأمن لضمان استخدام الطاقة الذرية للأغراض السلمية وحدها والتخلص من الأسلحة النووية.

وفى أوائل الخمسينيات بدأ التوسع والتطوير لاستخدام الطاقة النووية في الأغراض السلمية ، مما دعي الدول الكبرى إلى تبنى استراتيجية على مستوى العالم أجمع ، تتمثل في عدم تمكين الدول الأخرى – غير الحائزة على الأسلحة النووية– من المضي في تطوير قدراتها بما يمكنها من صنع أسلحتها النووية .

وكانت هذه الاستراتيجية متضمنة في فكرة "الذرة من أجل السلام" ، على أساس أن يتم نقل التكنولوجيا النووية من الدول المانحة إلى الدول المتلقية ، شريطة أن يكون هذا النقل للأغراض السلمية فقط ومرتبطا في ذات الوقت بالتزامات تضمن منع انتشار الأسلحة النووية .

ونستعرض من خلال أربعة مباحث لإنشاء الوكالة الدولية للطاقة النووية ؛ كجهاز دولي معني باستخدامات الطاقة النووية في الأغراض السلمية والضمانات النووية ، ومعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية وعلاقتها بنظام الضمانات ، والتزامات الوكالة والدولة فيما يتعلق بنظام الضمانات ، ووسائل معالجة عدم الالتزام ، وفي المبحث الرابع نعرض للإجراءات التشريعية التي اتخذتها مصر تنفيذا لالتزاماتها الدولية بشأن منع انتشار الأسلحة النووية.

المبحث الأول

إنشاء الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنظام الدولي للضمانات النووية

نتيجة للجهود الدولية بشأن مسألة وقف انتشار الأسلحة النووية ، أخذت منظمة الأمم المتحدة على عاتقها هذه المسألة كهدف رئيسي من أهدافها ، حيث أنشأت جهازا دوليا تابعا لها يختص بشئون الطاقة الذرية وتطويرها في التطبيقات السلمية ، ويعمل في ذات الوقت على عدم تمكين الدول من تصنيع الأسلحة النووية ،وسمى هذا الجهاز "الوكالة الدولية للطاقة الذرية"[١]، التي ارتبطت نشأتها بنشأة " النظام الدولي للضمانات النووية التابع للوكالة " [٢].

وبالمؤتمر الذي عقد في أكتوبر عام ١٩٥٦ بمقر منظمة الأمم المتحدة ، تم إقرار النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية وبدأ نفاذه في التاسع والعشرين من يوليو عام ١٩٥٧ عندما وقعت عليه ست وخمسون دولة مؤسسة ، ومن بينهم مصر .

فالوكالة الدولية للطاقة الذرية منظمة دولية متخصصة[٣] تابعة لمنظومة الأمم المتحدة ومقرها في فيينا بالنمسا ، يتم عن طريقها تعجيل وتوسيع مساهمة الطاقـــة النووية في السلام والصحة والازدهار في العالم أجمع . إلى جانب الهدف الرئيسي للوكالة ، وهو التحقق من عدم انتشار الأسلحة النووية وعدم استخدام ما تقدمه الوكالة من مساعدات فنية إلى الدول الأطراف في أية أغراض عسكرية . وتخـــتلف هذه الوكالة عن غيرها من الوكالات الدولية المتخصصة في أنها تقدم تقريـــرا سنويا للجمعية العامة للأمم المتحدة ، كما ترفع إلى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي تقارير عن المسائل التي تدخل في اختصاصها[٤] .

١- UNO (١٩٥٧). Status of the International Atomic Energy Agency, United Nation Organization, New York-USA.

٢- IAEA (١٩٨٦). The IAEA Safeguards System, IAEA – INFCIRC/٦٦/(Rev.٢).

٣- عرفـــت المـــادة ٥٧ مـــن ميثاق الأمم المتحدة الوكالات المتخصصة بأنها " الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشئون" . فالمنظمة المتخصصة ، يقصد بها تلك التي تتخصص بممارسة اختصاصات تتعلق بنوع معين مـــن أنواع النشاط الاقتصادي مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ، النشاط النووي السلمي مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

٤- راجع : د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٥ ، ص ٦٦٩ وما بعدها .

وتضـــم الوكالة ثلاث أفرع رئيسية ؛ **المؤتمر العام** ، ويضم ممثلين لجميع الـــدول الأعضاء ويجتمع في دورات سنوية دورية. **مجلس المحافظين** ، ويعتبر بمثابة الهيـــئة التنفيذية للوكالة ، ويضم ٣٥ عضوا منتخبا أو معينا على أساس التوزيع الجغـــرافي ، وتجتمع الهيئة في الأوقات التي تحددها . **السكرتارية** ، يرأسها مدير عـــام يعينه مجلس المحافظين ويقره المؤتمر العام ، ويكون مسئولا عن إدارة الوكالة وعن أنشطة التحقق بالمواقع .

وتقـــوم الوكالة وفاءً بأهدافها بالإشراف على نظام الضمانات النووية وبـــرامج البحث والتنمية ، لتطوير التطبيقات النووية السلمية المختلفة كالزراعة والطب والطاقة وغيرها.

النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية ونظام الضمانات

يقـــوم نظام ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية على أساس نظامها الأساســـي الذي بدأ سريانه عام ١٩٥٧ . حيث تنص المادة (٣/أ/٥) من النظام الأساســـي عـــلى أن الوكالة " مخولة بأن تضع وتطبق ضمانات ترمى إلى ضمان كـــون المواد الانشطارية الخاصة ، وغيرها من المواد والخدمات والمعدات والمرافق والمعلومـــات التي تقدمها الوكالة ، أو التي تقدم بناء على طلبها أو تحت إشرافها أو رقابـــتها ، لا تستخدم على نحو يخدم أي غرض عسكري ، وأن تطبق الدول هذه الضمانات بطلب منها أو بمقتضى اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف " .

كمـــا أكـــدت المادة (٦/١٢) من ذلك النظام الأساسي للوكالة تحت عنوان ضمانات الوكالة على أن " تقوم الوكالة بإيفاد مفتشين إلى إقليم الدولة أو الدول ، تعينهم بعد التشاور مع تلك الدولة أو الدول المعنية ، ويحق لهم الوصول

في كـــل وقت إلى جميع الأمكنة والبيانات وإلى أي شخص يعمل بحكم مهنته في المواد أو المعدات أو المرافق التي يقتضي هذا النظام توفير الضمانات لها ، بقدر ما يكـــون ذلك ضروريا لحصر المواد المصدرية والمواد الانشطارية الخاصة[٥] الموردة والمنتجات الانشطارية ، وللتوثق من عدم وجود مخالفة للتعهد بعدم الاستخـــدام للأغـــراض العسكرية ، ويصحب المفتشين من قبل الوكـــالة ممثلون لسلطـــات الدولة

المعنية إذا طلبت تلك الدولة ذلك ، على ألا يؤدى ذلك إلى تأخير عمل المفتشين أو إعاقتهم بأي شكل آخر عن أداء وظائفهم " .

بصـــفة عامة تملك الوكالة الدولية للطاقة الذرية صلاحية فحص تصميم كل منشأة تنطبق عليها الضمانات لضمان عدم استخدامها لأغراض عسكرية[٦] . كما نص البند ٧ من هذه المادة على أن " تقوم الوكالة ، في حالة عدم امتثال الدولـــة أو الـــدول المتلقية وتخلفها عن اتخاذ تدابير لتصحيح الوضع خلال مدة معقولة ، بوقف المساعدة أو إنهائها ، وسحب أي مواد أو معدات قدمتها الوكالة أو أحد الأعضاء تعزيزا للمشروع " . وعلى الدولة أن توفر الخدمات والمعدات والتسهيلات لمساعدة الوكالة على الوفاء بأهدافها[٧] .

٥- -يقصد بالمواد الانشطارية الخاصة : البلوتنيوم ٢٣٩ واليورانيوم ٢٣٣ واليورانيوم المـــزّود بـــأحد النظيرين ٢٣٣ و ٢٣٥ وأية مادة تحتوى على واحد أو أكثر من هذه النظائر . ويعنى بالمادة المصدرية : اليورانيوم الطبيعي والثوريوم . المادة ٢٠ من النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية .

٦- المادة ١٢/أ-١ . من النظام الأساسي للوكالة .

٧- المادة ١٠ من النظام الأساسي للوكالة .

وقـــد قامت الوكالة بتطبيق نظام ضماناتها على ترتيبات ثنائية وأخرى متعددة الأطراف بين الدول[٨] . إلا أنها لا تستطيع أن تنفذ الضمانات في نطاق ولايـــة أيـــة دولة ما دون موافقة تلك الدولة ، على أن يكون ذلك بواقع اتفاق تعقده الدولة مع الوكالة على أساس طوعي .

ومـــن هـــذا المنطلق فإنه لا يحق للوكالة بأي حال من الأحوال المطالبة بإخضاع البرامج النووية لدى الدول الأعضاء لنظام الضمانات[٩] . غير أن الأمر عـــندما يرتـــبط بمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية يأخذ شكلا آخر مقيدا . وذلك موضوع المبحث التالي .

٨- فعلى سبيل المثال ، قامت الوكالة خلال عام ١٩٩٦ ، بعدد من عمليات التفتيش يبلغ ٢٤٧٦ ، وتحلـــيل ٩٣٧ عيـــنة مواد نووية ، ومشاهدة ٤٠٤٥ شريط فيديو لضمان عدم تحـــريف المـــواد النووية من الاستخدام السلمي إلى أسلحة نووية . انظر : التقرير السنوي للضمانات النووية ١٩٩٦ , IAEA .

٩- المادة ١٢/ج من النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية .

المبحث الثاني

معاهدة منع الانتشار النووي وعلاقتها بنظام الضمانات

دخلت معاهدة منع الانتشار النووي حيز النفاذ في الخامس من مارس عام ١٩٧٠ ، بعد أن تم التوقيع والتصديق عليها من قبل حكومات الدول الثلاث الوديعة لهذه المعاهدة وأربعين دولة أخرى[١٠]. وقد بلغ عدد الدول المنضمة إليها أكثر من (١٨٧) دولة ، وكل الدول العربية أطراف في هذه المعاهدة[١١] . وتعتبر هذه المعاهدة حجر الأساس لتطبيق نظام ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، من أجل التحقق من امتثال الدول لتعهداتها ذات الصلة بنزع السلاح وعدم الانتشار النووي[١٢] .

١٠- الدول الوديعة للمعاهدة هي: الولايات المتحدة الأمريكية ، الاتحاد السوفيتي سابقا ، المملكة المتحدة . ومصر من الدول الثمانية عشر التي ساهمت في إعداد مشروع المعاهدة عام ١٩٦٨ ، وقامت بالتوقيع عليها عام ١٩٧٠ ، وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢ لسنة ١٩٨١ بالموافقة على الانضمام إلى المعاهدة . وتنفيذا لنص المادة ٣ من المعاهدة بشأن تعهد الدول غير الحائزة على أسلحة نووية بقبول نظام الضمانات النووية وأن تقوم بعقد اتفاق مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية، قامت مصر بعقد اتفاق مع الوكالة الدولية لتطبيق نظام الضمانات المرتبط بالمعاهدة في ٧ أكتوبر عام ١٩٨١ بفيينا وقعت مصر والوكالة اتفاقا لتطبيق الضمانات المرتبطة بمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية . أنظر : مصر والاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، وزارة الخارجية ١٩٨٣ ، ص ٨ .

١١- راجع : د. محمود بسيوني ، القانون الدولي الإنساني والرقابة الدولية على الأسلحة ، ١٩٩٦ ، ص ٩٤٠ وما بعدها .

١٢-يعرف الانتشار النووي بأنه أي زيادة في عدد الأسلحة النووية التي في حوزة الدول المالكة للسلاح النووي وهو ما يسمى بالانتشار الرأسي ، أما الانتشار الأفقي فهو الانتشار المرتبط بتصنيع السلاح النووي أو الحصول عليه بواسطة الدول غير المالكة لهذا السلاح ، أي الزيادة في عدد الدول التي تمتلك أسلحة نووية . راجع: د. فوزي حماد ، منع الانتشار النووي - الجذور والمعاهدة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١٢٠، إبريل ١٩٩٥ ، ٥٢ ،٥٣ .

نظـــام ضمانـــات المعاهـــدة

تهـــدف معاهدة منع الانتشار النووي إلى تشجيع الاستخدامات السلمية للتكنولوجـــيا النووية عن طريق نزع السلاح النووي ، ووقف نشر برامج تطوير الأسلحة النووية إلى الدول غير النووية (أي التي لا تمتلك أسلحة نووية) . وتتبنى المعـــاهدة هذه الأهداف عن طريق إقامة وإدارة نظام ضمانات ، لعدم استخدام المـــواد والمعدات والمنشآت والمعلومات النووية في أغراض عسكرية . وبدءا من مقدمة المعاهدة تأتى تعهدات الدول المعنية بتطبيق نظام الضمانات النووية:

إذ "تـــتعهد كل دولة طرف في هذه المعاهدة بالتعاون في تسهيل تطبيق ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية على الأنشطة النووية السلمية" .

ثم تـــتوالى تعهدات الدول غير الحائزة للأسلحة النووية في هذه المعاهدة ، فنجد أن المادة الثالثة من المعاهدة تقضى :

- بـــتعهد كل دولة من الدول غير الحائزة للأسلحة النووية تكون طرفا في هـــذه المعاهدة ، بقبول ضمانات تحدد صيغتها في اتفاق يتعين التفاوض عليه وعقـــده مـــع الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، وفقا للنظام الأساسي للوكالة ونظـــام ضـــماناتها وتطبق إجراءات الضمانات المطلوبة في هذه المادة ، على المواد المصدرية والمواد الانشطارية الخاصة ؛

- ويراعى تطبيق الضمانات المطلوبة على جميع الأنشطة النووية السلمية التي تُباشـــر في أراضى داخل الدولة أو تحت ولايتها ، أو تُباشر تحت سيطرتها في أي مكان آخر .

□ كما تتعهد كل دولة من الدول الأطراف في المعاهدة بعدم توفير : أية خامـــات أو مواد انشطارية خاصة ؛ أو أية معدات أو مواد معدة أو مهيأة خاصة لتحضير أو استخدام أو إنتاج المواد الانشطارية الخاصة لأية دولة من الـــدول غير الحائزة للأسلحة النووية لاستخدامها للأغراض السلمية ، إلا إذا كانت تلك الخامات أو المواد الانشطارية الخاصة خاضعة للضمانات المطلوبة في هذه المادة .

□ تنفذ الضمانات المطلوبة في هذه المادة بطريقة لا تعرقل النمو الاقتصادي أو الـــتقني للأطراف ولا تؤثر على التعاون الدولي في ميدان الأنشطة النووية الســـلمية ، بمـــا في ذلك التبادل الدولي للمواد والمعدات النووية لمعالجة أو استخدام أو إنتاج مواد نووية لأغراض سلمية وفقا لأحكام هذه المادة ولمبدأ الضمان المنصوص عليه في ديباجة المعاهدة .

□ تقـــوم الـــدول غـــير الحائزة للأسلحة النووية الأطراف في هذه المعاهدة اســـتيفاءً منها لشروط هذه المادة ، بعقد اتفاقات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، على أن يبدأ التفاوض على عقد تلك الاتفاقات في غضون (١٨٠) يومـــا مـــن بعد نفاذ هذه المعاهدة ، ويبدأ نفاذ تلك الاتفاقات في موعد لا يتجاوز (١٨) شهراً بعد موعد بدء المفاوضات .

ويستخلص مما تقدم :

١- أن التعبير المستخدم في وثيقة المعاهدة لوصف عملية التأكد والتحقق لمنع كل ما من شأنه تمكين أية دولة من الدول غير الحائزة للأسلحة النووية من حيازتها أو السيطرة عليها بشكل أو بآخر ، هو ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية . وقد وردت كلمة الضمانات في كل من الفقرتين ٥ ، ٦ من الديباجة ونصوص المادة الثالثة . واختيار كلمة تعهد تعبر عن مشاركة جميع الأطراف في تحمل المسئولية تجاه تطبيق الضمانات وتسهيلها.

٢- إذا كان النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية يعطيها الحق وينيط بها المسئولية في تطبيق الضمانات النووية الدولية على الدول الأعضاء في الوكالة ، إلا أن ذلك يكون بناء على اتفاق تعقده الدولة مع الوكالة على أساس طوعي . غير أن الأمر يختلف الأمر عندما يتعلق بمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية ، فتلتزم كل الدول الأطراف في المعاهدة بعقد اتفاق ضمانات مع الوكالة .

٣- تنحصر عملياً قيمة هذه الاتفاقات الثنائية في وضع التزامات تعاقدية محددة خاصة ، تحدد الإطار القانوني لنظام الضمانات النووية ، تطبيقاً لمعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية . أما فيما وراء ذلك ، فتقتصر فعاليتها على ما تمثله من تعبير رسمي عن الاتجاهات الدولية المعاصرة من أجل الحد من إنتاج أو تطوير أية أسلحة نووية .

٤- يهدف تطبيق نظام الضمانات إلى عدم إعاقة النمو الاقتصادي والتقني للدول ، وعدم إعاقة التعاون والتبادل الدوليين في المجال النووي .

٥- أن الوكالة الدولية للطاقة الذرية ليست جهازا بوليسيا ، وإنما هي جهاز دولي متخصص تابع لمنظمة الأمم المتحدة ، لتنبيه وإنذار المجتمع الدولي عن مخالفات أو عدم امتثال دولة معينة لتعهداتها طبقا لاتفاق الضمانات بينها وبين الوكالة .

إجراءات الوكالة لتنفيذ نظام الضمانات

وبعد مرور نحو (٣) أسابيع من بدء نفاذ المعاهدة ، قرر مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية تشكيل (لجنة الضمانات) لتقديم المشورة إلى المجلس فيما يتعلق بمحتويات اتفاق الضمانات المطلوب تنفيذها في إطار المعاهدة ، أي الضمانات الشاملة . وعقدت اللجنة بمشاركة نحو خمسون دولة ثلاث جلسات خلال الفترة من يونيه ١٩٧٠ إلى مارس ١٩٧١ ، وتم إعداد اتفاق نموذجي بعنوان "اتفاق بين ... والوكالة الدولية للطاقة الذرية لتطبيق الضمانات في إطار معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية". ويتم تطبيقه بحسب نموذج وثيقة الوكالة رقم ١٥٣[١٣]. وقد عرفت الوكالة الضمانات بأنها مجموعة إجراءات فنية وقانونية تهدف إلى التحقق من عدم تحريف المواد والمعدات النووية من الاستخدام السلمي إلى الاستخدام العسكري[١٤].

١٣- IAEA , " The Structure and Content of Agreements between the IAEA and States Required in Connection with NPT." IAEA/INFCIRC/١٥٣, Vienna, ١٩٧٢.

١٤- Rita Scott, " Public Attitudes and Nuclear Power", Speaking of Nuclear Highlight of Proceeding from IAEA. Public Information Regional Seminars.(Vienna, IAEA,١٩٩٢), p٥.

التقرير السنوي للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ١٩٩٧، ص/ (GC(٤٢)، فيينا الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ١٩٩٧ ، ص ١ .

ويتضمن هذا الاتفاق النموذجي على عدد من المواد تحتوي على صيغ موحدة تطبق في جميع الأحوال ، باستثناء اختلافات محددة للغاية يتم النص عليها أثناء المفاوضات بين الوكالة والدولة الطرف في المعاهدة ، لاعتبارات محلية لها . ويتكون الاتفاق من جزأين ، الأول يحتوي على الأحكام العامة لنظام الضمانات الواجب تطبيقه وتتعهد الدول بقبول تنفيذه ، والثاني يتعلق بالإجراءات التي يتعين تطبيقها من أجل تنفيذ نظام الضمانات الوارد في الجزء الأول .

ومقتضى ذلك ، فإن الدول غير الحائزة للأسلحة النووية التي تنضم للمعاهدة ، تلتزم بقبول النظام الدولي للضمانات النووية الذي تقوم بتنفيذه الوكالة الدولية للطاقة الذرية . ويتم ذلك بناءً على اتفاقات للضمانات النووية الشاملة تعقد بين الدولة المعنية والوكالة ، يتم تطبيقها على أية مادة "نووية مصدرية" أو أي من المواد "الانشطارية الخاصة" في جميع الأنشطة السلمية داخل إقليم تلك الدولة ، أو تحت ولايتها أو مراقبتها في أي مكان آخر . وتلتزم بمقتضاه الدولة بإنشاء وتسيير وصيانة نظام وطني خاص بها للمحاسبات والتحكم لجميع المواد النووية التي تخضع لنظام الضمانات النووية للوكالة[١٥] .

١٥- International Atomic Energy Agency [IAEA]: " The Agency's Safeguards System," IAEA/INFCIRC/٦٦ (Rev. ٢), Vienna, ١٩٦٨; "IAEA Safeguards Glossary," IAEA/SG/INF/١ (Rev. ١), Vienna, ١٩٨٧, and – "Guidelines for States' System of Accounting for and Control of Nuclear Materials," IAEA/SG/INF/٢, Vienna, ١٩٨٠

ويـــتكون الاتفاق من ثمانية وتسعين مادة . ويتضمن جزأين ، أولهما يحتوي على الأحكـــام العامـــة والتي تتعهد بموجبه الدولة بقبول تطبيق الضمانات على جميع المـــواد المصدرية والانشطارية الخاصة المستخدمة في الأنشطة النووية السلمية التي يُضطلع بها داخل أراضيها أو في ولايتها أو تحت سلطتها في أي مكان ، وثانيهما يـــتعلق بالإجـــراءات التي يتعين تطبيقها من أجل تنفيذ أحكام نظام الضمانات الواردة في الجزء الأول .

وتـــنص اتفاقـــات الضمانات تطبيقا لمعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ، على حماية الأسرار التجارية والصناعية . كما تتضمن التزامات الوكالة بعدم نشر أية معلومات تصل إليها من خلال التفتيش[١٦] .

والواقـــع أن تلك الاتفاقات تتسم بطابع تعاقدي ، وذلك يعني أنها تطبق بالكامل على أساس وجود اتفاق بين الوكالة الذرية للطاقة الذرية - بصفتها الجهة المكلفة تحديدا في وثيقة المعاهدة بتنفيذ الضمانات[١٧] . كما أن هذه الاتفاقات دائمة ، إذ تنص المادة ٢٦ منها على أنه يظل نافذا ما دامت الدولة طرفا في معاهدة منع الانتشار .

١٦- المـــادة ٥ من اتفاقات الضمانات النموذجية . و لم تصادف الوكالة مشاكل في صدد تداولهـــا معلومـــات سرية تصل إليها عن طريق خبرائها ، فيما عدا الهجوم الإسرائيلي على مركز بحث علمي في العراق بالقرب من بغداد في يونيه عام ١٩٨١عندما تبين أن خبيرا يتبع الوكالة الدولية أفشى لبعثة الولايات المتحدة في فيينا معلومات سرية عن هذا المركز ، ومن خلال تحقيق قامت به الوكالة تبين مخالفة الخبير للائحة الموظفين وترتب على ذلك الاستغناء عن خدماته بالوكالة . انظر : IAEA Bulletin, Vol. ٢٣, p. ٥.

١٧- المادة ١،٤/٣ من المعاهدة .

المبحـــث الثالـــث

التزامات الوكالة والدولة ووسائل معالجة عدم الالتزام

ينص ميثاق الأمم المتحدة على أن شعوب الأمم المتحدة قد عقدت العزم عـــلى أن تكفل – من خلال قبول مبادئ معينة وإرساء أساليب محددة – عدم استخدام القوة المسلحة إلا في تحقيق المصالح المشتركة . ويعنى ذلك ضمنا إنشاء نظـــام يســـتند إلى قواعد تحظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها . ونظام ضـــمانات الوكالة الذي يكفل الشفافية ويساعد على بناء الثقة ، يمثل بداية لمثل هذا النظام ، وخطوة هامة إلى الأمام صوب عالم خال من التهديد بفناء نووي .

ويهدف نظام الضمانات إلى تحقيق هدف وطني وآخر دولي ، وكلاهما يهدفان إلى تأمين الحماية والتحقق من حصر استخدام المواد النووية في الأغراض السلمية .

فالهدف الوطني يساعد السلطة على حساب ومراقبة المواد داخل الدولة واكتشاف أي فقد أو ضياع أو استخدام غير مسموح به للمواد النووية . وعلى الدولـــة تحديد جهة رسمية مختصة تقوم بوضع السياسة التي ستتبعها في تنفيذ نظام الضـــمانات ، بحيث تقع عليها مسئولية وضع الترتيبات المناسبة لإدارة التصدي لأيـــة حـــوادث طارئة . كما يجب على الدولة سن قوانين ولوائح وطنية خشية الفقـــد أو السرقة أو التحويل . ويجب التقيد بهذه اللوائح والقوانين التي يجب أن تتضمن مقاييس وإجراءات ومتطلبات الوقاية والأمان النووي .

والهـــدف الـــدولي يساعد على تقديم الأسس الضرورية لتطبيق أحكام اتفاقية الضمانات المعقودة بين الدولة والوكالة الدولية للطاقة الذرية . حيث تقدم الوكالـــة دعما فنيا للدولة مثل تدريب الكوادر العاملة سواء على مستوى الدولة

أو عـــلى مستوى المنشأة ، من خلال الدورات التدريبية والمنح الدراسية المقدمة عـــن طريق قسم التدريب التابع للوكالة ، وكذلك تدريب المشغلين ومساعديهم على كيفية فتح السجلات وأخذ القياسات ومعالجة المعلومات والإجراءات المتبعة للتحالـــيل ، وإصـــدار منشـــورات دورية للوكالة في مجال الضمانات النووية ، وغيرها .

التزامات الوكالة الدولية للطاقة الذرية عند تطبيق نظام الضمانات

عـــلى الوكالـــة أن تـــتخذ جميع الاحتياطات لحماية الأسرار التجارية والصناعية أو أية معلومات سرية أخرى أتيحت لها خلال تنفيذ الاتفاق ، وتحدد شروط صارمة لكيفية نشر أو نقل أية معلومات يتم الحصول عليها ، فيما يتعلق باتفـــاق الضـــمانات[١٨] . وتحظر قيود مماثلة على المدير العام والموظفين (بما في ذلـــك المفتشون) من إفشاء أية أسرار صناعية أو غيرها من المعلومات السرية التي يتم الحصول عليها من خلال وظائفهم الرسمية[١٩] .

وعلى المفتشين ألا يسعوا إلى معلومات سرية غير لازمة للقيام بواجباتهم أو إفشـــاء تلك المعلومات دون حاجة إلى ذلك . وفى حالة تقديم المفتشين تقريرا عـــن أية مخالفة يتم رصدها إلى مدير عام الوكالة يحال التقرير إلى مجلس محافظي الوكالة ، وينهى المجلس أمر المخالفة إلى جميع الدول الأعضاء وكذلك إلى مجلس الأمن والجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة[٢٠] . وإذا رفضت الدولة "اتخاذ إجراء تصحيحي خلال وقت معقول" يمكن لمجلس المحافظين :

١٨- يمكـــن فرض عقوبات تأديبية ومالية على المفتشين لأضرار تسبب فيها إهمال وانتهاك لقواعـــد الوكالـــة ، ضـــمانات الوكالـــة ١٩٧٣ ... التعليمات الإدارية والعامة لمفتشي الضمانات ، الدليل الإداري .

١٩-المادة الخامسة من اتفاق الضمانات الشاملة ١٥٣ .

٢٠-النظام الأساسي للوكالة المادة ٧/ج .

كما يجب على الدولة الطرف تطوير نظام المحاسبة على المواد النووية والاحتفاظ بسجلات لها ؛ وتقديم تقارير دورية إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية تتعلق بالمواد النووية والعمليات المرتبطة بها والمنشآت النووية ، كما تقوم الوكالة بعمليات تفتيش بالموقع في المنشآت المعلنة لفحص السجلات وأخذ المقاسات في نقاط استراتيجية بالمنشأة . وتركيب معدات رصد وأختام وغير ذلك من الأدوات لمنع تحويل[٢٤] المواد النووية إلى أغراض عسكرية.

أولا : نظام المحاسبة على المواد : تطبيقا لاتفاقات الضمانات الشاملة بين الدولة (أو مجموعة الدول) الطرف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، نجد العديد من النصوص التي تؤكد الغرض الرئيسي منها ، وهو منع تحويل استخدام المواد النووية من الأغراض السلمية إلى الأسلحة النووية أو أجهزة تفجيرية نووية أخرى[٢٥] .

فقد نصت المادة ٧ من اتفاق الضمانات ، على أن تقوم كل دولة طرف بوضع نظام وطني لحساب ومراقبة جميع المواد النووية الخاضعة للضمانات بموجب هذا الاتفاق .

٢٤- التحويل Diversion هو النقل غير المرخص به للمواد النووية . وتعرف المواد النووية بأنها المواد التي يمكن أن تستخدم في إنتاج السلاح النووي . راجع: د. إسماعيل بدوي ، النظام الدولي للضمانات النووية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والأمن ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مجلد ٤ ، العدد ٢ ، ١٩٩٦ ، ص ٣-٨ .

٢٥- ويظهر ذلك من أول بنود هذه الاتفاقات فيما يسمى بالتعهد الأساسي وهو أن تطبق الضمانات على جميع المواد المصدرية أو المواد الانشطارية الخاصة المستخدمة فى جميع الأنشطة السلمية التي يضطلع بها داخل أراضى الدولة أو تحت ولايتها ... من أجل التحقق أن هذه المواد لا تحول إلى أسلحة نووية أو أجهزة متفجرة نووية أخرى .

ويساعد هذا النظام على إيجاد جو من التعاون بين الدولة العضو والوكالة ، إذ تستعين به الوكالة لحساب ومراقبة المواد النووية بموجب اتفاق الضمانات على مستوى المنشأة والدولة. كما يساعد الدولة على تقويم دقة عمليات القياس وصحتها .

كذلك يهدف نظام المحاسبة إلى تحديد المواد النووية داخل الدولة من أجل الكشف عن الاستخدام غير المرخص أو الخسائر المحتملة أو أي نقل لهذه المواد . ولذلك على الدولة تقسيم كل منشأة نووية إلى مناطق موازنة ، على أن يتم تحديد كمية المادة في كل منطقة موازنة[٢٦].

وقد حددت المادة ٩٨ من نموذج اتفاقات ضمانات الوكالة رقم ١٥٣ ، أن منطقة موازنة المواد هي أي منطقة داخل أو خارج المنشأة النووية يمكن أن يتم بها تحديد كمية المادة النووية في أي نقل داخل وخارج كل منطقة ، أو جرد للمادة النووية في كل منطقة موازنة يمكن تحديده طبقا لإجراءات معينة . ويتم ذلك بأن يستخدم الجرد الحسابي للمواد بوصفه تدبيرا رقابيا ذا أهمية أساسية ، مقرونا بالاحتواء والمراقبة [٢٧] .

ثانيا : تقديم تقارير المحاسبة : تحدد المواد (٤٢، ٤٣ ، ٤٥ ، ٥١، ٥٩- ٦٨) من نموذج اتفاقات ضمانات الوكالة نوع وكم ومواعيد المعلومات والتقارير الواجب على الدولة تقديمها للوكالة. فعلى الدولة أن تزود الوكالة بمعلومات وصفية عن المرافق النووية الموجودة فعليا أو التي سيتم إنشاؤها [٢٨] .

٢٦- مناطق موازنة أو مواقع جرد المواد هي : Material Balance Area {MBA}

٢٧- المراقبة Surveillance والاحتواء Containment باعتبارهما تدبيرين تكميليين هامين .م. ٢٩ اتفاق الضمانات .

٢٨- Commissioning of Facility .

وتقدم الدولة للوكالة نوعين من التقارير ، تقارير محاسبة وتقارير خاصة وتُقـــدم تقارير المحاسبة خلال فترة لا تتجاوز شهرين وتحديدا في غضون الأيام الـــثلاثين يومـــا الـــتي تلي اليوم الأخير من الشهر الشمسي الذي حدثت فيه أو تقررت فيه تغيرات في عهدة المواد النووية لمنطقة موازنة المواد (لموقع جرد المواد) المعنـــية[٢٩] . ويجـــب تقـــديم التقارير الخاصة إذا : أدى أي حادث غير عادى بالدولـــة الطرف للاعتقاد بضياع مادة نووية تتجاوز حدود الاتفاقات ؛ أو تغير محتويات المواد النووية بصورة غير متوقعة عما هو محدد في الترتيبات الإضافية إلى المـــدى الـــذي يصـــبح معه ممكنا نقل المواد النووية بصورة غير مشروعة[٣٠]. وللوكالة أن تطلب إسهابا أو توضيحا لجميع التقارير التي تقدمها الدولة[٣١] .

كمـــا أن هـــناك مدداً زمنية محددة لتقديم معلومات وصفية عن المرافق النووية الجديدة ، على أن تحدد هذه المدد الزمنية في الترتيبات الفرعية[٣٢] الملحقة باتفاقات الضمانات . على أن تحتوى هذه المعلومات الوصفية على :

- ☐ تحديـــد هوية المرفق وطابعه العام وأغراضه وقدرته وموقعه ، بما في ذلك العنوان واسم المشغل المسئول .
- ☐ وصـــف للترتيـــب الداخلي للمرفق ، والإشارة إلى شكل المواد النووية وموقعهـــا وحركـــتها ، والشكل العام للمعدات المزمع استخدامها لإنتاج ومعالجة المواد النووية .

٢٩- المواد ٦٢-٦٧ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .
٣٠- المادة ٦٨ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .
٣١- المادة ٦٩ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .
٣٢- المادة ٣٩ من اتفاقات الضمانات الشاملة .

□ تحديد الأساليب وإجراءات المحاسبة والاحتواء والمراقبة التي تمت على المواد النووية ، وتحديد مواقع الجرد وعمليات حركة المواد النووية وأساليب الجرد المادي للعهدة [٣٣] .

ويجب على الدولة أن تتخذ التدابير اللازمة لإنشاء ومسك سجلات ، على أن تقدم للوكالة تقارير دورية للمواد النووية التي تشملها الضمانات مبينة على تلك السجلات . كما يجب أن تتطابق التقارير التي تقدمها الدولة مع السجلات[٣٤] .

ثالثا : عمليات التفتيش : تحدد المواد(٤٦، ٥٢ ، ٧٠ ، ٨٩) من اتفاق ضمانات الوكالة طرق وإجراءات عمليات التفتيش على المواد والمرافق النووية . فعلى الدول الأطراف أن تسمح بعمليات التفتيش الروتينية ، والتفتيش لأغراض محددة ، بالإضافة إلى التفتيش الخاص ، ليتم تنفيذها وفقا لشروط اتفاقات الضمانات .

للتحقق من أن التقارير متمشية مع السجلات ، وموقع ونوعية وكمية وتكوين جميع المواد النووية التي تنطبق عليها الضمانات ، والفروق بين الشحن والتسلم ، وبعض أوجه الغموض في السجلات[٣٥] .

٣٣- المواد ٤١ - ٤٤ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية .
٣٤- المواد ٥١ -٥٨ من اتفاقات الضمانات الشاملة .
٣٥-المادة ٧٢ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .

١- عمليات التفتيش الروتيني

وتتم بصفة عامة عمليات التفتيش الروتيني للنقاط الاستراتيجية[٣٦] المحددة في الترتيبات الفرعية ، على المرافق أو على مواقع جرد المواد النووية خارج المرافق على أن تتلقى الدولة إخطارا قبل ٢٤ ساعة ، على أن يتضمن الإخطار أسماء المفتشين والمنشآت والمناطق التي سيتم تفتيشها[٣٧] .

٢- عمليات التفتيش لغرض محدد

تهدف إلى التحقق من المعلومات الواردة بالتقرير المبدئي حول المادة النووية التي تنطبق عليها الضمانات ، والتغييرات التي طرأت منذ تقديم التقرير المبدئي .

ويجب إخطار الدولة قبل أسبوع من عمليات التفتيش للتحقق من التقارير المبدئية أو التغييرات اللاحقة ، كمية وتركيبة المادة النووية المنقولة من أو إلى الدولة الطرف . ويجب أن تتلقى الدولة الإخطار بها قبل ٢٤ ساعة[٣٨] .

ويكون للمفتشين خلال عمليات التفتيش لأغراض محددة حرية الوصول إلى :

- ☐ أي موقع أشار التقرير المبدئي أو عمليات تفتيش لاحقة إلى وجود مادة نووية به ؛
- ☐ مواقع قد تحددها الدولة الطرف تكون لها علاقة بنقل المادة النووية[٣٩] .

٣٦- النقطة الاستراتيجية هي موقع رئيسي مختارا ، تتم فيه القياسات الرئيسية المتعلقة بالموازنة الحسابية للمواد ، وحيث تنفذ إجراءات الاحتواء والمراقبة .
٣٧- المادة ٧٦ ج من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .
٣٨- المادة ٧١ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .
٣٩- المواد ٧١ ، ٧٦ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة رقم ١٥٣ .

وإذا كـــان من اللازم توفير حرية الوصول لمعلومات أو مواقع إضافية ، فـــيمكن أن يـــتم التشـــاور بين الدولة الطرف والوكالة للاتفاق على عمليات التفتيش الخاصة [٤٠] .

٣- أما عمليات التفتيش الخاصة

فتتم من أجل التحقق من المعلومات الواردة في التقارير الخاصة ، أو إذا كانـــت المعلومـــات التي وفرتها الدولة الطرف - بما في ذلك المعلومات التي يتم الحصـــول عليها من عمليات التفتيش الروتينية - غير كافية لتمكين الوكالة من الوفاء بمسئولياتها .

وجديـــر بالذكـــر أنه بالنسبة لعمليات التفتيش الخاصة ، يجب أن يتم إخطـــار الدولة الطرف في وقت مناسب ، بعد أن تقوم الوكالة والدولة الطرف بإجـــراء تشاور حول حرية وصول مفتشي الوكالة ، ويكون الإخطار بالوصول عـــادة جزءاً من تلك المشاورات [٤١] . ويمكن لمفتشي الوكالة أن يفحصوا فقط سجلات المحاسبة والتشغيل التي تحتفظ بها الدولة[٤٢] .

ويتبين مما سبق أن الوكالة الدولية للطاقة الذرية تقوم بعدة تدابير لتطبيق الضـــمانات في الدولة التي تعقد معها اتفاق ، حيث تقوم بعمل بأنواع مختلفة من عملـــيات التفتيش للتأكد من التزام الدولة لتعهداتها بعدم تحريف أي مواد نووية نحو الاستخدام العسكري .

٤٠- المادة ٧٧ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

٤١- المادة ٨٣ من نموذج اتفاقات الضمانات الشاملة .

٤٢- المـــادة ٧٤ مـــن نمـــوذج اتفاقات الضمانات ، ويمكن لمفتشي الوكالة فحص جميع السجلات التي يتم الاحتفاظ بها تمشيا مع المواد ٥١- ٥٨ من اتفاقات الضمانات الشاملة .

كما تقوم الوكالة بعملية فحص Examine للمعلومات التي تعطيها الدولة لها ، بشأن المواقع الخاضعة للضمانات وتقارير المحاسبة وغيرها ، وأيضا تجميع المعلومات التي يحصل عليها مفتشوها ، ثم تقوم بعد ذلك بتقييم Evaluate المعلومات التي قدمتها الدولة والتي جمعها مفتشوها للتأكد من امتثال الدولة بنظام الضمانات . بالإضافة إلى محاسبة ومراجعة المواد النووية ، والتحقق المادي من هذه المواد من حيث كميتها ونوعها ومواصفاتها .

المبحث الرابع

موقف مصر من نظام الضمانات النووية

لقد كانت مصر من الدول الثماني عشرة التي ساهمت في إعداد مشروع معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية عام ١٩٦٨ ، وأتمت إجراءات التصديق عليها في ٢٦ فبراير ١٩٨١

وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢ لسنة ١٩٨١ بالموافقة علي الانضمام لهذه المعاهدة .

وتنفيذا للالتزامات التي نصت عليها هذه المعاهدة سارعت مصر في التفاوض مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية وتوصلت لاتفاق وقع بالأحرف الأولي في ٢٥ /٦/ ١٩٨١ ، أي بعد ثلاثة أشهر فقط من تاريخ التصديق علي المعاهدة ، ثم وقع نهائيا في ٧ أكتوبر ١٩٨١ وذلك التزاما بما نصت عليه المعاهدة في المادة الثالثة[٤٣] ، ومن ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٨٢ في ٢٤ /١٩٨٢/٣ بشأن الموافقة علي اتفاق تطبيق الضمانات النووية الشاملة المرتبط

٤٣- انظر : مصر والاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، وزارة الخارجية ، جمهورية مصر العربية ، ١٩٨٣ .

بمعـــاهدة مـــنع انتشار الأسلحة النووية بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية ونشر الاتفاق بعد التصديق عليه بالجريدة الرسمية في ١٩٨٢/٨/١٩ .

اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية

تنفـــيذا لهـــذا الاتفاق الذي تضمن ٩٨ مادة ، للوكالة الدولية أن تطبق نظام الضمانات علي كافة المواد المصدرية والانشطارية الخاصة في جميع الأنشطة الـــنووية الســـلمية داخـــل الأراضي المصرية وتحت سيطرتها أو التي تجري تحت إشـــرافها في أي مكان ، علي أن ينفذ هذا الاتفاق بأسلوب يكفل عدم إعـــاقة التطور الاقتصادي والتكنولوجي والتعاون الدولي في مجـــال الأنشطـــة النووية السلمية وعدم التدخل بصورة غير مبررة في أنشطة مصر النووية السلمية[٤٤].

وعـــلي الوكالـــة أن تـــتخذ كافة الاحتياطات اللازمة لحماية الأسرار التجارية والصـــناعية والمعلومات المحظورة الأخرى التي تصل إلى علمها عند تطبيق ذلك الاتفاق[٤٥] .

ويلزم حصول الوكالة علي موافقة مصر عند اختيار مفتشين من الوكالة لمصر . وإذا اعترضت مصر علي اقتراح اختيار مفتش ، أو في أي وقت آخر بعد إتمام هذا الاختيار تقوم الوكالة بتقديم اقتراح أو اقتراحات بديلة للاختيار[٤٦] .

٤٤- المادة ٤ من اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

٤٥- المادة ٥ من اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

٤٦- المادة ٩ من اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

التزامات مصر طبقا لاتفاق الضمانات مع الوكالة

على مصر تزويد الوكالة بالمعلومات المتعلقة بالمواد النووية الخاضعة لنظام الضمانات

وكذلك المنشآت المرتبطة بهذا النظام علي مثل هذه المواد[٤٧] . غير أنه لا يلزم تطبيق نظام الضمانات علي المواد النووية التي تستخدم في أنشطة غير نووية ، مثل إنتاج السبائك أو السيراميك وذلك بموجب الاتفاق مع الوكالة [٤٨]

وتمنح مصر لموظفي الوكالة الحماية الواردة في قوانينها ولوائحها بالنسبة لمسئولية الطرف الثالث عن الأضرار النووية ، بما في ذلك أي تأمين أو ضمان مالي بنفس الطريقة التي تطبق بها هذه الحماية علي المواطنين المصريين ، وتسوى الخلافات القانونية بين مصر والوكالة بسبب تنفيذ الاتفاق وفقا للقانون الدولي[٤٩] .

ونصت المادة السابعة من هذا الاتفاق علي أن " أ- تقوم مصر بوضع وتطبق نظام للمحاسبة والتحكم في كافة المواد النووية الخاضعة لنظام الضمانات الشاملة مع الوكالة " . كما حددت كل من المادتين ٣١ ، ٣٢ من هذا الاتفاق أساس النظام الوطني المصري للمحاسبات ومضمون واستخدام هذا النظام .

٤٧- المادة ٨ من اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

٤٨- المادة ١٤من اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

٤٩-المادتين ١٦ ، ١٧ من اتفاق الضمانات الشاملة بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

قرارات إنشاء النظام الوطني للمحاسبات تطبيقا لاتفاق الضمانات

تطبيقا لأحكام اتفاق الضمانات بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية بشأن وضع وتطبيق نظام للمحاسبات علي كافة المواد النووية الخاضعة لنظام الضمانات تم تنفيذ الآتي :

أولا : صدر قرار رئيس مجلس إدارة هيئة الطاقة الذرية رقم ٤٢ لسنة ١٩٩٠ بتشكيل لجنة لدراسة اقتراح نظام وطني للمحاسبات للمواد النووية والضمانات ، وإعداد نظام العمل والإجراءات اللازمة لذلك . وقد انتهت اللجنة إلي إقامة نظام وطني للمحاسبات النووية علي ثلاث مراحل هي :

- **المرحلة الأولي** ، يكون نظام المحاسبات عندها قادرا علي العمل مع الأوضاع الحالية القائمة في مركز البحوث النووية بأنشاص ، والتي تتضمن مفاعل أنشاص ومعمل الوقود النووي ومركز المعامل الحارة .
- **والمرحلة الثانية** ، ويتم تطبيقها عند إنشاء مفاعل البحوث التجريبي الثاني .
- أما **المرحلة الثالثة** ، فيتم تطبيقها عند الشروع في إنشاء محطات نووية لتوليد الكهرباء وإنشاء مصانع الوقود النووي .

ثانيا : صدور قرار رئيس مجلس إدارة هيئة الطاقة الذرية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٩٢ بشأن إعادة تنظيم منطقة موازنة المواد النووية الحالية وإنشاء منطقة أخري لموازنة المواد النووية ، وقد نشر هذا القرار في الوقائع المصرية في ٦ ديسمبر ١٩٩٢ .

ثالـــثا : وقـــد انتهت أعمال اللجنة بصدور قرار رئيس مجلس إدارة هيئة الطاقة الذريـــة رقـــم ٩٦ لسنة ١٩٩٤ بشأن النظام الوطني للمحاسبات للمواد النووية والضمانات ونشر في الوقائع المصرية بتاريخ ٥ مارس ١٩٩٤ .

الفصـــــل الأول

مبدأ السيـــادة الإقليميـــة للدولـــة

مقدمـــــة

إذا اســـتجمعت الدولة عناصرها المادية وظهرت إلى الوجود ، واعترف لهـــا القـــانون الـــدولي بهذا الوجود ، فإنه يمنح سلطتها صفة السيادة . فالسيادة الإقليمية للدولة مصطلح يستعمل للدلالة على حق سلطات الدولة بأن تتخذ أي قرار دون أن تخضع في القانون لسلطة خارجية أو أعلى ، مع تقيدها بالالتزامات الدولـــية الناشـــئة عن معاهدات ومبادئ القانون الدولي العام المبنية على العرف والمبادئ العامة للقانون[٥٠] . والتطور التاريخي لتكوين الدولة الحديثة ، قد أعطى للإطـــار الإقلـــيمي المقـــام الأول في تنظيم الدولة . والرابطة بين الدولة الحديثة والإقليم هي من القوة بحيث غدت السيادة التي تتمتع بها الدول الحديثة تسمى " السيادة الإقليمية" ، وبحيث ذهب بعض العلماء إلى اعتبار هذه السيادة الإقليمية هي الأساس في جميع العلاقات الدولية[٥١] .

فالسيادة الإقليمية إذن هي وضع قانوني يثبت للدولة عند توافر مقوماتها الماديـــة مـــن مجموعـــة أفراد وإقليم وهيئة منظمة حاكمة. ويكون للدولة نتيجة ســـيادتها هذه ، الحق في مباشرة كافة الاختصاصات المتصلة بوجودها كدولة ، ســـواء في داخـــل إقليمها وفي صلتها برعاياها ، أو في خارج الإقليم في اتصالها بالدول الأخرى وبالمجتمع الدولي[٥٢].

٥٠- أنظـــر : د. أحمد عبد الحميد عشوش ، الوسيط في القانون الدولي العام ، مؤسسة شباب الجامعة ص ٢٣٢ .

٥١- انظر : المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

٥٢- انظر : د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٥ ، ص ٢٠٢ .

وسنتناول في هذا الفصل بالدراسة من خلال أربعة مباحث مسألة الاختصاصات الإقليمية للدولة ، ومفهوم السيادة الإقليمية في ظل قواعد القانون الدولي ، وأثر المعاهدات الدولية على مبدأ السيادة الإقليمية ، وأخيرا سلطة المنظمات الدولية على السيادة الإقليمية للدول.

المبحث الأول
الاختصاصات الإقليمية للدولة على إقليمها

تعد السيادة الإقليمية المظهر الخارجي للدولة ، والتعبير القانوني عن وجودها . فالسيادة تبقى وتظل الأساس للنظام القانوني الدولي[٥٣] . ويقصد بالسيادة أن الدولة ذات السيادة هي ذلك المجتمع السياسي الذي تجتمع لدى الهيئة الحاكمة فيه كافة مظاهر السلطة من داخلية وخارجية بحيث لا يعلو على سلطتها سلطان[٥٤] .

مظاهر السيادة الإقليمية ومداها

إن السيادة ينبغي أن تفهم على أن لها جانبين : أحدهما سلبي والآخر إيجابي.

٥٣- راجع : Virally M. Les Relations Iternationales dans un Mond en Mutation, Institutut Universtitaire de hantes etudes Internationales, Sijthoff, Leiden, ١٩٧٧, p. ١٨٠.

٥٤- انظر: د. محمد السعيد الدقاق ، أصول القانون الدولي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ١٩٨٦، ص٣٩٧ .

فالجانب السلبي من فكرة السيادة يعني أن الدولة لا تخضع في علاقاتها لأي سلطة تعلـــو على سلطتها . وتنبثق عن هذا المعنى العديد من الآثار لعل أهمها أن كافة الـــدول متســـاوية أمـــام القانون ، بما يعنيه ذلك أن الدول متساوية فيما يقرره القانون الدولي من حقوق ، وما يفرضه من التزامات[٥٥] .

أما السيادة في جانبها الإيجابي فتعني الاستئثار بممارسة اختصاص الدولة ، وشمول هـــذا الاختصـــاص . أما عن الاستئثار بممارسة اختصاصات الدولة فإنه يعني أن هـــذه الأخيرة تُمارس عن طريق السلطة التي خولت بذلك دون تدخل أية سلطة خارجـــية في هذا الصدد . وهذا ما يميز الدولة ذات السيادة عن الدولة التابعة أو المستعمرة[٥٦] .

والأصل أن تنفرد سلطات الإقليم ذاته بتولي كل المهام الخاصة به استنادا إلى مـــا لهـــا من السيادة عليه ، فلها أن تختار نظام الحكم وتضع الدستور الذي يلائمهـــا ، كمـــا أن لها أن تغير نظمها وشكلها الحكومي . غير أن ذلك مقيد بالخضـــوع لأحكام القانون الدولي ، وهو في جوهره عرفي واتفاقي . أما العرفي فيلزم الدولة بداءة ويحد من سيادتها بما يتضمنه من التزامات عامة موحدة ، وأما الاتفاقي فيلزم الدولة بالتزامات محددة بناء على رضائها وموافقتها[٥٧] .

٥٥- لقد تأكد هذا المبدأ في العديد من المواثيق الدولية مثل ميثاق الأمم المتحدة الذي جعل من مبدأ المساواة أحد الأسس التي يقوم عليها بناء هذا المنتظم. وإعمالا لمبدأ المساواة المنبثق عـــن فكـــرة السيادة نجد أن كافة الدول – كبيرها وصغيرها- لها صوت واحد في الجمعية العامة في الأمم المتحدة ، وأن لكل صوت ذات القيمة القانونية بقطع النظر عن أهمية الدولة ووزنها السياسي . المرجع السابق ص ٣٩٩ .

٥٦- المرجع السابق ص ٤٠٠ .

٥٧- العـــرف والمعاهدات هما المصدران الأصليان لقواعد القانون الدولي ، وهذه القواعد القانونية الدولية قد تكون مكتوبة وصريحة فتتجسد في الاتفاقيات ، وقد تكون ضمنية ناشئة عن تكرار التصرفات أو الأعمال مع الاعتقاد بإلزاميتها .

البحرية ، ثم تضيق قليلا فتتقيد بالمرور البري في البحر الإقليمي ، ثم تقل تقريبا على البحر العالي الذي لا يخضع لسيادة دولة من الدول[٦١] .

ثالثا سيادة الدولة على إقليمها الجوى

وللدولة السيادة الكاملة على إقليمها الجوى ، ولا يمكن الطيران في الإقليم الجوى لدولة إلا بناء على معاهدة دولية وترخيص خاص بهذا المرور[٦٢] .

كما أن لها دوما حق منع الطيران فوق بعض المناطق لأسباب عسكرية أو متعلقة بالأمن العام . ولا يجوز للطائرات الحربية الأجنبية أن تطير فوق أراضى الدول أو تهبط عليها إلا بترخيص خاص أو عملا بمعاهدة نافذة[٦٣] . كما أن للدولة دوما حقها المستمد من سيادتها على فضائها الجوى ، أن تنظم هبوط الطائرات وإنشاء المطارات والخطوط الجوية وغيرها .

٦١- إن اختصاص الدولة الإقليمي الكامل أو سيادتها الإقليمية تمتد إلى ما وراء إقليمها اليابس تجاه البحر إذا كانت الدولة ذات سواحل بحرية ، وقد تتقيد السيادة بعض الشيء لتفسح المجال أمام حرية المواصلات الدولية . راجع فى هذا الموضوع : د. أحمد عبد الحميد عشوش ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ وما بعدها .

٦٢- على سبيل المثال تنص المادة ٣ من قانون الطيران المصري على أنه " لا يجوز لأية طائرة أجنبية أن تطير فوق الأراضي المصرية أو تهبط عليها إلا بناء على معاهدة دولية أو اتفاق جوى ثنائي أو متعدد الأطراف نافذ المفعول تكون مصر طرفا فيه ، أو بترخيص يصدره ويحدد شروطه مدير عام مصلحة الطيران المدني " .

٦٣- انظر : د. أحمد عبد الحميد عشوش ، مرجع سابق ، ص٢١٦ .

المبحـــث الثاني

مفهوم السيادة الإقليمية في ظل قواعد القانون الدولي

إن المفهوم الضيق للسيادة الإقليمية قد يعنى استقلال كل دولة وحريتها المطلقة في التعامل أو عدم التعامل مع الدول الأخرى ، فإن ذلك يؤدى إلى فرض سياج العزلة على الدول .

فـالدول بحكـم أنهـا تتواجد في إطار اجتماعي ، يفترض ذلك ضرورة إنشاء علاقـات مـع العالم الخارجي . حقيقة أن هذا العلاقات تبدأ وتستند إلى سيادة الـدول ، غـير أنـه في إنشائه واستمراره لا يتوقف على إرادة كل دولة ، لأن الـتعامل مـع الدول الأخرى ليس مجرد اختيار ولكنه ضرورة تقتضيها مصالح اقتصادية أو سياسية ، أو غيرها [٦٤] . فالسيادة تعنى ما للدولة من سلطان تواجه به الأفراد داخل إقليمها وتواجه به الدول الأخرى في الخارج[٦٥] .

والدولـة وإن كانت تتمتع بالسيادة الإقليمية ، إلا أنها باعتبارها عضوا في الجماعة الدولية ، عليها أن تترسم في علاقتها مع الدول الأخرى الأعضاء في هـذه الجماعـة قواعـد وضوابط معينة تلتزم بها هذه الدول جميعا في علاقاتها المتبادلة[٦٦] . فالدول جميعها تتقيد بما تقرره قواعد القانون الدولي من التزامات .

٦٤- راجع فى هذا الموضوع : Joseph A. Camilleri and Jim Falk , The End of Sovereignty , Edward E. .p cit. P. ١٦٦،١٦٧.

٦٥- انظر : د. على صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص ١١٨ .

٦٦- انظـر : د . عبد الله العريان ، فكرة التنظيم الدولي – تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة ، مجلة القانون والاقتصاد ، مارس – يونيه ١٩٥٥ ص ٢١١ .

وخضوع الدولة لقواعد القانون الدولي ليس معناه إهدار سيادتها ، فهذه القواعد تحد فقط من نطاق السيادة الإقليمية للدولة . وقد قضت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر بقضية مضيق كورفو عام ١٩٤٩ بمسئولية المملكة المتحدة لانتهاكها السيادة الإقليمية لألبانيا ، وأكدت أن احترام السيادة الإقليمية يعد أحد الأسس الجوهرية للعلاقات الدولية[٦٧] . فالخضوع للقانون لا يتنافى مع السيادة ، وإنما الذي يتنافى مع السيادة هو الخضوع لإرادة دولة أخرى أو كيان دولي آخر [٦٨] . والقيود التي يفرضها القانون الدولي في هذا المجال ، هي بمثابة قيود على ممارسة السيادة وليس على السيادة نفسها [٦٩] .

المبحث الثالث

أثر المعاهدات الدولية على سيادة الدولة الإقليمية

المعاهدة الدولية هي اتفاق يعقد كتابة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي[٧٠] بقصد إحداث آثار قانونية ، ويخضع لقواعد القانون الدولي سواء تم هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر ، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه[٧١] .

٦٧- راجع : I .C. J., ١٩٤٩, p. ٣٢.

٦٨- انظر : د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، الإسكندرية ١٩٧٥ ، ص ١١٩ .

٦٩- انظر : د. إبراهيم العناني ، القانون الدولي العام ، القاهرة ١٩٩٠ ، ص ١٨٢ .

٧٠- أشخاص القانون الدولي ، الدول والمنظمات الدولية .

وإذا كان القانون الدولي العام يعترف لكل دولة ببعض المسائل المرتبطة بحقوق السيادة والاختصاص الداخلي ، غير أنه عندما توافق الدولة بمحض إرادتها على الالتزام باتفاق دولي (أو بمعاهدة دولية) ، فإن المسألة التي وافقت عليها الدولة بموجب هذا الاتفاق ، يخرج من صميم اختصاصها . وعندئذ تصبح الدولة ملتزمة باحترامه ، وبالتالي لا يمكنها أن تتحلل من تلك الالتزامات مستندة إلى دستورها أو أي من قوانينها الداخلية[٧٢] .

فقد أكد القضاء الدولي هذا المبدأ في كثير من المناسبات[٧٣] . كما أشارت المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات إلى أنه " يؤخذ في الاعتبار إلى جانب الإطار الخاص بالمعاهدة : (ج) أي قواعد في القانون الدولي لها صلة بالموضوع ، يمكن تطبيقها على العلاقة بين الأطراف " .

والدولة التي تصبح طرفا في أي اتفاق دولي يقع على عاتقها ثلاثة التزامات أساسية ، الأول جعل تشريعها الداخلي وسياستها الوطنية متوائمين مع الالتزامات التي نص عليها في الاتفاق ، وثانيهما أنها تصبح مسئولة أمام رعاياها وأمام الدول الأخرى والمجتمع الدولي عن تطبيقها ، والثالث أنه يقع على عاتقها بعض الالتزامات التي يجب عليها تنفيذها .

٧١- فقد يطلق عليه معاهدة ، اتفاقية ، اتفاق ، بروتوكول أو ميثاق أو عهد .

٧٢- وقد نصت على ذلك صراحة اتفاقيتا قانون المعاهدات ، بتقريرها أن "كل معاهدة وصلت حيز النفاذ تكون ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية" . المادة ٢٦ .

٧٣- راجع على سبيل المثال قضية المناطق الحرة ، والرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية عام ١٩٤٩ بشأن تعويض الأضرار الناتجة من الخدمة في الأمم المتحدة . ICJ Reports, ١٩٤٩, p. ١٤٧. & Free Zones of Upper Savoy and District of Gex, PCIJ, ١٩٢٩.

بالإضـــافة إلى ذلك ، فهناك مبدأ عام مقتضاه ، أن المعاهدات الدولية لا تلـــزم إلا عاقديهـــا ولا يمكن أن تكون مصدر حق أو التزام للغير . وهذا المبدأ مســـلم بـــه ومجمـــع عليه في الفقه والقضاء الدوليين ، كما يجرى العمل به بين الدول[٧٤] .

والقـــــاعدة المســـتقرة هـــي التزام الأطراف المتعاقدة باحترام وتنفيذ الالتزامـــات الناشئة عن

المعـــاهدات الـــتي أبرمتها . فلا يجوز إلزام أية دولة بقواعد أو أحكام جديدة لم يسبق لها أن وافقت عليها[٧٥] .

غير أنه توجد حالات استثنائية تلتزم بمقتضاها الدول بمعاهدات ليست طرفا فيها ، مـــثل حالة قبول الدولة صراحة وكتابة هذا الالتزام ، وفى حالة المعاهدات التي تضـــع نظامـــا سياسيا ملزما بصفة عامة للأشخاص الدولية الأخرى إلى جانب الأطراف المتعاقدة مثل النظام الخاص بالقطب الجنوبي الذي وضعته اتفاقية ١٩٥٩ ، والمعاهدات المتعلقة بطرق المواصلات الدولية مثل اتفاقية القسطنطينية ١٨٨٨ ، وأخيرا المعاهدات المنشئة لوحدات دولية جديدة تهدف إلى تحقيق الأمن الجماعي وذلك مثل ميثاق الأمم المتحدة .

٧٤- راجع : د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ ، ص ٢٤٥ .

٧٥- وقد نصت على هذا المبدأ اتفاقيتا فيينا لقانون المعاهدات في المادة ٣٤ منها بقولها " إن المعاهدة لا تنشئ التزامات أو حقوق لغير الأطراف فيها بدون موافقته " .

المبحـــث الرابـــع
سلطة المنظمات الدولية على السيادة الإقليمية للدول

كمـــا وأنه ليس للمعاهدات أي أثر بالنسبة للدول أو المنظمات الدولية الغـــير أطـــراف فيها ، كذلك المنظمات الدولية ليست دولة فوق الدول ، وإلا دخلـــنا في الدولة الفيدرالية ، وإنما هي مؤسسات مركزية تقام على مبدأ المساواة في السيادة لأغراض عامة متعلقة بمصلحة المجتمع الدولي الذي أنشأها . فلا يعتبر الانضمام للمنظمات مساسا بالسيادة الإقليمية لأي دولة[٧٦] .

وقـــد شـــغلت الأمم المتحدة بعد قيامها بإعطاء مفهوم لمبدأ المساواة في السيادة يوفق بين اعتبارين أساسيين : **أولهما** حرص الدول على سيادتها على نحو يشـــوبه قـــدر مـــن الحساسية من أن تجد نفسها خاضعة لسلطة تعلو سلطتها ، **وثانـــيهما** مقتضـــيات فاعلـــية المنتظم الدولي وضرورة تهيئة الظروف والوسائل اللازمة لبلوغ أهدافه[٧٧] .

فقـــد تضمنت المادة ١/٢ من ميثاق الأمم المتحدة أن " الهيئة تقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها " . كما نصت المادة ٧/٢ من الميثاق على أنه " ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشئون التي هي من صميم السلطان الداخلي لدولة ما " .

٧٦- انظر : د. محمد السعيد الدقاق ، القانون الدولي – التنظيم الدولي ، الدار الجامعية ، ١٩٨٠ ص ٩٧ .

٧٧- د. عائشـــة راتـــب ، التنظيم الدولي ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٧٩ .

ويترتب على اعتراف الميثاق بسيادة الدول الأعضاء ، أن الأمم المتحدة ليست حكومة عالمية أو دولة فوق الدول ، وإنما هي رابطة اختيارية أنشأتها الدول فيما بينها وعهدت إليها باختصاصات معينة لكي تنسق جهودها في الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية[٧٨] .

فالدولة تضمن لنفسها سلفا في المنظمات التي تنضم إليها عدم تدخلها في اختصاصها الوطني . لأن هناك قطاعاً من الاختصاصات يسمى الاختصاص الوطني للدولة ، تمنع المنظمات من التدخل فيه عملا بأحكام القانون الدولي .

إن الدول أمام القانون سواء ، وميثاق الأمم المتحدة الذي هو من أهم الوثائق القانونية ، والتي أعدت معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية في ظله وأُقرت بواسطة الجمعية العامة التي هي الجهاز المنشئ بواسطة هذا الميثاق ، يقوم على مبدأ المساواة في السيادة .

والنظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية يقوم أيضا على مبدأ المساواة ، حيث تنص المادة الثالثة ب/٢ منه على أن " تعمل الوكالة وفقا لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها الرامية إلى تعزيز السلم والتعاون الدوليين ، وفقا لسياسة الأمم المتحدة الرامية إلى تحقيق نزع السلاح على نطاق عالمي مضمون ، ووفقا لأية اتفاقات دولية تبرم تنفيذا لهذه السياسة[٧٩] .

٧٨- انظر : د. أحمد عبد الحميد عشوش ، مرجع سابق ، ص ٤٨١ .

٧٩- تم التوصل للنظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية أبرم في ١٩٥٦/١٠/٢٣ ، وبدأ نفاذه في ١٩٥٧/٧/٢٩ . وقد تم تعديله مرتين الأولى في يناير ١٩٦٣ والثانية في ١ يوليو ١٩٧٣ N.U.R.T. Vol. ٢٧٦, p. ٣٤-٣٥.

وعـــلى الرغم من عدم ورود ذكر صريح لمبدأ سيادة الدولة في النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، إلا أن المادة ٢/٣ قد نصت بصفة عامة عـــلى أنه " مع مراعاة نصوص النظام الأساسي والشروط الواردة في الاتفاقيات المـــبرمة بـــين دولة أو مجموعة دول والوكالة الدولية ، تنفذ مهام الوكالة بشرط مراعاة حقوق الدول في السيادة " .

وقـــد كان موضوع السيادة الإقليمية للدول موضع اهتمام المؤتمر الأول الـــذي عقد لمراجعة معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ، حيث أكدت الدول المشـــاركة أن أوجـــه الـــرقابة والتفتـــيش التي تمارسها الوكالة – تطبيقا لنظام الضـــمانات الـــنووية وفقا لمعاهدة عدم الانتشار- تحترم السيادة الوطنية للدول الأطراف وتتفادى عرقلة تطورها الاقتصادي والتقني[٨٠] .

٨٠- عقـــد المؤتمـــر الأول لمراجعة الاتفاقية تطبيقا للمادة ٨ من المعاهدة في جنيف عام ١٩٧٥ ، وعقـــد المؤتمـــر الـــثاني بجنيف عام ١٩٨٠ . انظر: Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, NPT/CONF/١١/٢٢/١.Geneva ١٩٨٠ .

الفصـــــل الثانـــــي

تفعيـــل نظـــام الضمانات وتحسين كفـــاءته

مبررات تفعيل نظام الضمانات

نتـــيجة لأحـــداث حرب الخليج عام ١٩٩٠ ، وما تقدمت به بعثات التفتـــيش الدولـــية من أدلة حول وجود مواد وأنشطة نووية غير معلن عنها في العـــراق ، كانـــت تستخدم ضمن برنامج لتصميم واستحداث أسلحة نووية . ونتيجة المشاكل التي نشأت في محاولات الوكالة الدولية للطاقة الذرية للتحقق من المـــواد النووية المعلنة في جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية . والتجربة الإيجابية الـــتي مـــرت بها الوكالة فيما يتعلق بالتحقق من المواد النووية المعلنة في جنوب أفريقيا ، وتزايد أهمية التأكيد بعدم وجود أية أنشطة أو منشآت نووية غير معلنة في دول تعقد اتفاقات ضمانات شاملة .

كل ذلك أدى إلى لفت نظر الوكالة بأن هناك قصوراً في النظام التقليدي الحالي ، يتمثل في عدم تمكن الوكالة من اكتشاف الأنشطة النووية غير المعلنة في الوقت المناسب .

ولذلـــك ســـعت الوكالة منذ عام ١٩٩٢ باقتراح عدد المقترحات من أجـــل تحديث النظام التقليدي للضمانات عن طريق إكماله بتدابير توفر للوكالة

زيـــادة قدرتهـــا على الكشف عن المواد والأنشطة النووية غير المعلنة عن طريق توسيع صلاحيات المفتشين الدوليين[٨١] .

إجراءات الوكالة لتفعيل نظام الضمانات

من أجل تحسين فعالية نظام الضمانات ، قدم الفريق الاستشاري الدائم المعـــني بتنفيذ نظام الضمانات في إبريل ١٩٩٣ توصياته إلى المدير العام . وفى يونـــيه ١٩٩٣ قدم مدير عام الوكالة إلى مجلس المحافظين تقريرا متضمنا توصيات الفريق الاستشاري[٨٢] .

وفى الأول مـــن ديســـمبر عـــام ١٩٩٣ قدم نائب المدير العام لشئون الضمانات النووية لمجلس المحافظين وثيقة تضمنت سردا لبرنامج الوكالة

٨١- Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System

Proposals for strengthened and More Efficient Safeguards, included as Annex ١ in IAEA. Gc(٣٩)١٧..International Atomic Energy Agency, GOV ٢٧٨٤.

٨٢- راجـــع حـــول تطـــور نظـــام الضـــمانات والأحـــداث الـــتي دعـــت إلى تدعـــيمها :
Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System. A Report by the Director General to the General

التطويري الرامي إلى توطيد فعالية الضمانات والمعروف باسم (٩٣+٢)[٨٣].
وفى مـــايو ١٩٩٧ تم عرض البروتوكول على اجتماع مجلس المحافظين ، والذي اعـــتمده وقرر عرضه على المؤتمر العام في سبتمبر ١٩٩٧ [٨٤] ، ودعا الدول التي عقـــدت اتفاقـــات ضمانات شاملة مع الوكالة إلى الدخول في مفاوضات معها لتطبـــيقه[٨٥]. وتم إقرار البروتوكول في المؤتمر العام الحادي والأربعين للوكالة في سبتمبر ١٩٩٧.

وقد صدر البروتوكول في وثيقة رسمية عن الوكالة(الوثيقة رقم٥٤) [٨٦]
وقد أُطلق على هذا البروتوكول التكميلي مصطلح " الضمانات المتكاملة"[٨٧] .

-٨٣ Conference (Vienna-١٩٩٥). P ٥-٧ Ibid

-٨٤ IAEA, GOV/OR. ٩١٣ Record of the Nine Hundred and Thirteenth Meeting ٣ June ١٩٩٧, p ٤-٣٣ and IAEA, GOV/OR ٩١٤ Consideration of the Report of the Committee and the Draft Model Protocol , ٣ June ١٩٩٧ p ٢-٢٣.

-٨٥ Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System. A Report by the Director General to the General Conference, IAEA, GOV/٢٨٦٣. ٦ May ١٩٩٦, p ١-٢.

-٨٦ Model Protocol Additional to the Agreement (s) Between... and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, INFCIR/٥٤٠, IAEA, Austria, September ١٩٩٧.

وقد وقعت على هذا البروتوكول حتى ديسمبر ٢٠٠٣ أكثر من ٩٩ دولة وصدقت عليه أكثر من ٣٣ دولة . كما وقعت إيران عليه بتاريخ ١٨ ديسمبر ٢٠٠٣ .

http: www. iaea. Org/document, Additional Protocol

٨٧-راجع : م. مها عبد الرحيم ، النظم الوطنية للمحاسبات والتحكم بالمواد النووية ، هيئة الطاقة الذرية ٢٠٠٤ ، ص ١٢ .

ونستعرض بالدراسة في هذا الفصل لنظام الضمانات المتكاملة والأحكام الرئيسية التي تضمنها البروتوكول التكميلي ، والوضع القانوني لتطبيق أحكامه ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث .

المبحث الأول
نظام الضمانات المتكاملة

يعد نظام الضمانات المتكاملة تجميع لجميع تدابير الضمانات المتاحة للوكالة بموجب اتفاقات الضمانات الشاملة التقليدية ، بالإضافة إلى البروتوكول التكميلي من أجل تحقيق أقصى قدر من الفعالية والكفاءة لنظام الضمانات النووية الشاملة . ولذلك تقوم الوكالة الدولية للطاقة الذرية بتعديل المناهج التدريبية الموجودة لديها من أجل إدراج موضوع التدريب على تطبيق تدابير تقوية الضمانات والأنشطة المرتبطة بتنفيذ البروتوكولات الإضافية ، مع التركيز على أنشطة التحقق من المعلومات المتعلقة بالتصميم في مختلف أنواع المرافق[٨٨]

الهدف من نظام الضمانات المتكاملة

إن الهدف من تطبيق نظام الضمانات المتكاملة هو التأكد من عدم تحريف مواد نووية من أنشطة معلنة سلمية إلى أنشطة غير سلمية ، والتأكد من عدم وجود مواد وأنشطة غير معلنة في كل دولة لديها اتفاق ضمانات شاملة وبروتوكول إضافي .

وتتمثل العناصر الأساسية التي يرتكز عليها هذا البروتوكول في :

٨٨- المرجع السابق .

- ☐ منح الوكالة تخويل إضافي يكفل توسيع نطاق المعلومات ،
- ☐ وتوسيع نطاق المعاينة ،
- ☐ وزيـادة الـتعاون مع نظم المحاسبة والمراقبة الوطنية من أجل زيادة قدرة الوكالة على الكشف عن الأنشطة النووية غير المعلنة .

وبذلـك يتعزز مستوى التأكد الذي يمكن أن يوفره نظام الضمانات فيها ، من عدم وجود أنشطة نووية غير معلنة .

أولا : توسيع نطاق المعلومات Board Access to Information

وذلـك عـن طريق الإعلان الموسع Expanded Declaration [٨٩] ، وأخذ العينات البيئية للتأكد من عدم وجود أنشطة نووية في مواقع ، أو لتحديد طبيعة وخصائص هذه الأنشطة إن وجدت .

ثانيا : توسيع نطاق المعاينة Additional Access

لتشمل أي مكان في أية مواقع للمنشآت النووية أو في مواقع خارجها ، ومعاينة أيـة مواقـع أخـرى حددت في الإعلان الموسع ، وذلك للتأكد من المعلومات والمسـاعدة في حـل التـناقض الذي قد ينشأ من أية معلومات حصلت عليها الوكالة من أية أطراف أخرى . وتبسيط إجراءات دخول المفتشين.

ثالثا : زيادة التعاون مع نظم المحاسبة والمراقبة الوطنية

مـثل اسـتحداث نظم رقابية للقياس والمراقبة تعمل آليا بإرسال البيانات المتعلقة بالضـمانات عـن بعـد ، واستخدام معدات للرصد والمراقبة آليا . واعتماد

إجراءات مبسطة لتسمية المفتشين واستخدام شبكات الاتصال المباشر بما في ذلك شبكات الأقمار الصناعية . وأخذ العينات البيئية وتحليل كافة المعلومات التي تجمعها الوكالة واتخاذ التدابير الكفيلة بجعل النظام الحالي أقرب ما يكون إلى الكمال . وذلك على النحو الذي نستعرضه في المبحث التالي ...

المبحث الثاني

الأحكام الرئيسية للبروتوكول التكميلي لاتفاقات الضمانات

تضمن البروتوكول التكميلي لاتفاقات الضمانات الذي صدر في نوفمبر ١٩٩٨[٩٠] ، على ثماني عشر مادة ومرفقين . وسوف نتعرض بالدراسة لأحكامه الأساسية فيما يلي :

العلاقة بين البروتوكول واتفاق الضمانات

نصت المادة الأولى بعنوان " العلاقة بين البروتوكول واتفاق الضمانات " على أنه " تنطبق أحكام اتفاق الضمانات على هذا البروتوكول بقدر ما تكون متصلة بأحكام هذا البرتوكول ومتوافقة معها . وفى حالة تنازع أحكام اتفاق الضمانات مع أحكام هذا البروتوكول ، فإن أحكام هذا البرتوكول هي التي تطبق " .

٨٩- الإعلان الموسع هو وسيلة للحصول من الدول على معلومات إضافية من شأنها أن تزيد الشفافية Transparency في برامجها النووية . انظر: IAEA, Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System. Report for Strengthened and more Efficient Safeguards, included as Annex ١ in IAEA. GC(٣٩) ١٧. A report by the Director General to the General Conference, IAEA, May ٢٢ ١٩٩٥, p. ٦.

٩٠- مرجع سابق .

توفير المعلومات

ويقصد بها البيانات والمعلومات التي يتعين على الدولة تقديمها . وقد حددت المادة الثانية من هذا البروتوكول معلومات ، تزود بها الدولة الوكالة ، والتي من بينها :

- ☐ وصف عام لأنشطة البحوث في مجال دورة الوقود النووي ، والتي لا تنطوي على مواد نووية والمضطلع بها في أي بقعة وتتولى الدولة تمويلها أو – بالتحديد– ترخيصها أو مراقبتها ؛
- ☐ ووصف عام لكل مبنى مقام في كل موقع ، يتضمن أوجه استخدام المبنى ومحتوياته ، إذا كانت محتوياته لا تتضح من هذا الوصف ، كما يتضمن الوصف خريطة للموقع ؛
- ☐ وصف للأنشطة المتعلقة بتصنيع الحواجز الانتشارية ، تصنيع أو تجميع النظم المعتمدة على الليزر ، تصنيع أو تجميع أجهزة فصل النظائر الكهرمغنطيسية ، وغيرها من الأنشطة .

- ☐ وصف عام لأنشطة بحوث دورة الوقود النووي التي لا تنطوي على مواد نووية وتتصل على وجه التحديد بالإثراء وإعادة معالجة الوقود النووي أو النفايات المتوسطة والقوية الإشعاع.
- ☐ وصف عام للأنشطة وهوية الشخص أو الكيان الذي يضطلع بها ، والمنفذة في أماكن تحددها الوكالة خارج موقع ، والتي ترى الوكالة احتمال ارتباطها بأنشطة ذلك الموقع .

المعاينات والمراقبات

ويقصد بها حق الوكالة إجراء بعض المعاينات التكميلية والمراقبات البصرية لأية أماكن ترى أهميتها ، للتأكد من أي موضع في أي موقع أُخرج من الخدمة وكان يشيع فيه استخدام مواد نووية ، أو أي مكان آخر تحدده الوكالة ، من أجل أخذ عينات بيئية من مكان بعينه[٩١] . إذ أجازت المادة السادسة من هذا البروتوكول التكميلي اضطلاع الوكالة بإجراء مراقبة بصرية وجمع عينات بيئية واستخدام أجهزة الكشف عن الإشعاعات وقياسها ، وتركيب أختام وغيرها ، بعد موافقة مجلس محافظي الوكالة وبعد مشاورات بين الدولة والوكالة .

كما أوجبت المادة الخامسة من البروتوكول الدولة ضمان توفير إمكانية معاينة مفتشي الوكالة لأي موضع في أي موقع وفى أي مكان ، أو في أي مرفق تم إيقاف تشغيله نهائيا ، وكان يشيع فيه استخدام مواد نووية ، أو في أي مكان آخر تحدده الوكالة خلاف الأماكن السابق ذكرها .

المواعيد والتأشيرات

بصفة عامة تعطى الوكالة الدولة إخطارا مسبقا بالمعاينة قبل ٢٤ ساعة ، وفى بعض الحالات الخاصة تكون مدة الإخطار المسبق ساعتين على الأقل ، ولكن يجوز أن تكون أقل من ذلك في ظروف استثنائية ، على أن يكون الإخطار المسبق مكتوبا ويحدد أسباب المعاينة والأنشطة اللازم تنفيذها أثناء المعاينة[٩٢].

٩١- المواد ٤ ، ٥ ، ٩ من البروتوكول التكميلي .
٩٢ – المادة ٤/ب/٢ من البروتوكول التكميلي .

وعلى الدولة منح تأشيرات متعددة لدخول ولخروج و/أو عبور مفتشي الوكالة ، وذلك في غضون شهر واحد من تاريخ تلقي طلب الحصول على تأشيرة . على أن تكون أية تأشيرات صالحة لمدة عام على الأقل ، ويتم تجديدها حسب الاقتضاء[٩٣] .

نظم الاتصالات

تسمح الدولة للوكالة بإقامة اتصالات حرة للأغراض الرسمية وكفل حماية هذه الاتصالات بين مفتشي الوكالة في الدولة ومقر الوكالة الرئيسي و/أو مكاتبها الإقليمية ، بما في ذلك إرسال المعلومات عن طريق أجهزة المراقبة أو أجهزة القياس –التابعة للوكالة- إرسالا حضوريا وغيابيا . كما يحق للوكالة الانتفاع بنظم الاتصالات المباشرة على الصعيد الدولي ، بما فيها نظم الأقمار الصناعية وغيرها من أشكال الاتصال عن بعد .

مرفقي البروتوكول

كما نصت المادة ١٦ / أ على أن " يشكل مرفقا هذا البروتوكول جزءاً لا يتجزأ منه ، وتعني كلمة بروتوكول على النحو المستخدمة به في هذا الصك البروتوكول والمرفقين معا . أما الفقرة ب من نفس هذه المادة فقد نصت على أنه يجوز لمجلس المحافظين[٩٤] ، تعديل قائمة الأنشطة المحددة في المرفق الأول وقائمة المعدات والمواد المحددة في المرفق الثاني ، على أن يسري أي تعديل من هذا القبيل بعد أربعة أشهر من اعتماد المجلس له . كما تضمنت مرافق البروتوكول الأنشطة المطلوب إبلاغ الوكالة عنها وإخضاعها للتفتيش ، وهي على النحو التالي :

٩٣- المادة ١٢ من البروتوكول التكميلي .

٩٤- (مجلس محافظي الوكالة) .

المـــرفق الأول ، وقـــد تضمن قائمة الأنشطة التي أشارت إليها المادة ٢/٤/أ من الـــبروتوكول ، أي ســـرد لجميع الأنشطة المعمول بـــها في الدولة ، مثل تصنيع وتجمـــيع الـــنظم المعتمدة علـــى الليزر ، تصنيـــع وتجميع أجهزة فصل النظائر الكهرمغنطيسية ، وغيرها .

أمـــا المـــرفق الثاني ، فقد تضمن قائمة بالأنواع المحددة من المعدات والمواد غير الـــنووية لأغـــراض الإبـــلاغ عن الصادرات والواردات ، وفقا للمادة ٢/أ من البروتوكول .

المبحـــــث الثالـــــث

الوضع القانوني لتطبيق أحكام البروتوكول التكميلي

المعـــاهدة الدولية هي اتفاق يعقد في صورة كتابية بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي بقصد إنتاج آثار قانونية معينة تخضع لقواعد القانون الـــدولي ، ســـواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق وأيا كانت الأسمـــاء التي تطلق عليها ، فقد يطلق عليه معاهدة ، اتفاقية ، اتفاق ، بروتوكول أو ميـــثاق أو عهد[٩٥] . ومن هذا التعريف يتضح أن المعاهدة أو الاتفاقية أو الاتفـــاق أو البروتوكول ينبغي أن تتوافر فيها عدة خصائص أو شروط . وهذه الشروط هي أن يكون أطرافها من أشخاص القانون الدولي ، وأن تبرم في شكل كـــتابي ، وأخـــيرا أن يكون الهدف منها هو إحداث أو ترتيب آثار قانونية وفقا لقواعد القانون الدولي .

٩٥- المادة ٢/١/أ من اتفاقيتي فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ و١٩٨٦ .

كما جري العرف الدولي على أن المعاهدات لا تصبح نافذة أو سارية في مواجهة أطرافها بمجرد التوقيع عليها من قبل ممثل الدولة أو المنظمة الدولية ، وإنما يلزم لنفاذها وسريان مفعولها القيام بإجراء لاحق من طبيعة وطنية أو داخلية وهو شـــرط التصـــديق[٩٦] . فالاتفاقات الدولية بالمعني الواسع تشمل كل تعبير عن اجتماع إرادتين أو أكثر لشخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام ـــ بمـــا في ذلك المنظمات الدولية ـــ تلتقيان بقصد إحداث آثار قانونية ، كتسوية مســـألة معيـــنة ، أو تحديـــد التزامات كل منها حيال الأخرى ، أو غيرها من الالتزامات المتبادلة.

فمثل هذه الاتفاقات أعمال قانونية كاملة تتم بمراحل متتابعة كالتفاوض والتوقيع ثم التصديق والتوقيع يكون بعد توصل المفاوضين إلى اتفاق في وجهات النظر تعبر عنه الوثيقة المكتوبة.

والتوقـــيع هـــو الذي يضفي علي الوثيقة صفة المحرر الرسمي ، غير أنه لا يجعل الاتفاق ملزما ، لأن التصديق هو الإجراء الذي يكسب الاتفاق قوة قانونية ملزمة .

وقـــد نصـــت المادة الثالثة من معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية علي تعهـــد كل دولة من الدول غير الحائزة للأسلحة النووية بأن تكون طرفا في هذه المعاهدة ، بقبول ضمانات تحدد صيغتها في اتفاق يتعين التفاوض عليه وعقده مع الوكالـــة الدولية للطاقة الذرية ، وتقوم هذه الدول الأطراف فـــي هذه المعاهدة استيفاءً منها لشروط هذه المادة ، بعقد اتفاقات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية

٩٦- انظر : د. علي إبراهيم ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ٢٤٧ .

على أن يبدأ التفاوض على عقد تلك الاتفاقات في غضون (١٨٠) يوما من بعد نفـــاذ هذه المعاهدة ، ويبدأ نفاذ تلك الاتفاقات في موعد لا يتجاوز (١٨) شهراً بعد موعد بدء المفاوضات .

فقـــيمة هذه الاتفاقات تتحدد في وضع التزامات تعاقدية محددة خاصة ، تحـــدد الإطـــار القـــانونـــي لنظام الضمانات النووية تطبيقاً لمعاهدة منع انتشار الأســـلحة النووية . كما أنها تتسم بطابع تعاقدي وذلك يعنى أنها تطبق بالكامل على أساس وجود اتفاق بين الوكالة الذرية للطاقة الذرية — بصفتها الجهة المكلفة تحديدا في وثيقة المعاهدة بتنفيذ الضمانات . فإذا لم تصدق دولة على البروتوكول التكميـــلي ، فما هو الوضع القانوني فيما يتعلق بالالتزامات التي نص عليها هذا البروتوكول ؟

مدى التزام الدول الغير مصدقة على اتفاقات الضمانات التكميلية

إن الدولة التي لم توقع وتصدق علي هذا البروتوكول التكميلي لا تلتزم بـــأي حكـــم ورد بـــه ، لأن هذه الدولة لم تلتزم سوي بالاتفاق الذي وقعت وصدقت عليه وهذا الحكم هو ما تنص عليه اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات[٩٧] ، ولأن الـــتزام الدولة بتنفيذ الاتفاق الذي ارتبطت به يقيد سلطاتها المختلفة بمراعاة احترامه وتنفيذ ما جاء به .

٩٧- تـــنص المـــادة ٣٠ مـــن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات علـــى أنه " ٤- إذا لم يكن أطراف المعـــــاهدة اللاحقة جميعا أطرافا في المعاهدة السابقة ، تنطبق القواعد التالية : ب- في العلاقة بين دولة طرف في المعاهدتين وبين دولة طرف في إحدى المعاهدتين فقط ، فإن المعاهدة التي يكون كل من الدولتين طرفا فيها هي التي تحكم حقوقهم والتزاماتهم المتبادلة .

وقـــد نصت المادة الأولى من هذا البروتوكول التكميلي بأسلوب واضح ومحدد أن أحكام اتفاق الضمانات تنطبق عليه بقدر ما تكون متصلة به ومتوافقة معه ، وأنه في حالة وجود تعارض بينهما فإن أحكام البروتوكول هي التي تصبح واجـــبة التطبيق ، وذلك يعد انتقاصا لسيادة الدولة التي عقدت اتفاقية ضمانات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية- تطبيقا لمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية- ، و لم توقع وتصدق على هذا البروتوكول ، كما يعد مخالفة صريحة لقواعد القانون الدولي.

كمـــا تناولت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بيان أثر المعاهدات بالنسبة للـــدول الغير أطراف فيها في القسم الرابع من الباب الثالث ، ونصت على عدد مـــن القواعـــد التي تطبق في هذا الشأن . فقد نصت المادة ٣٤ منها علي أنه لا تنشئ المعاهدة التزامات أو حقوقا للدول الغير بدون موافقتها . كما
نصت المادة ٣٥ علي أنه ينشأ التزام على الدول الغير نتيجة نص في معاهدة ، إذا قصـــد أطراف المعاهدة بهذا النص أن يكون وسيلة لإنشاء الالتزام وقبلت الدولة الغير صراحة هذا الالتزام .

وإذ نصت المادة ١٧ من هذا البروتوكول التكميلي على أنه " يبدأ نفاذ هـــذا البروتوكول في التاريخ الذي تتلقى فيه الوكالة من الدولة إخطارا مكتوبا يفـــيد بـــأن الدولة قد استوفت المتطلبات القانونية و/أو الدستورية اللازمة لبدء النفاذ " .

لذلـــك يقتضـــي تطبيق نظام الضمانات المتكامل على أي دولة ، توقيع وتصـــديق الدولـــة على البروتوكول التكميلي ، ومن ثم دخوله إلى حيز النفاذ بالنســـبة لهـــذه الدولة . فالدولة التي لم توقع و لم تصدق على هذا البروتوكول

التكميـــلي لا تلتزم بأي حكم ورد به ، لأن هذه الدولة لم تلتزم سوى بالاتفاق الـــذي وقعته فقط . ولأن هناك مبدأ عام مقتضاه ، أن المعاهدات الدولية لا تلزم إلا عاقديها ولا يمكن أن تكون مصدر حق أو التزام للغير . وهذا المبدأ مسلم به ومجمع عليه في الفقه والقضاء الدوليين ، كما يجرى العمل به بين الدول[٩٨] .

فلا يجوز إلزام أية دولة بقواعد أو أحكام جديدة لم يسبق لها أن وافقت عليـــها[٩٩] . ولأن الـــتزام الدولة بتنفيذ الاتفاق الذي ارتبطت به يقيد سلطاتها المختلفة ، ويلزم سلطاتها الداخلية المختلفة بمراعاة احترامه وتنفيذ ما جاء به .

فالدولـــة الـــتي تصـــبح طرفا في أي اتفاق دولي يقع على عاتقها ثلاثة التزامات أساسية ، الأول جعل تشريعهـــا الداخلي وسياستها الوطنية متوائمة مع الالـــتزامات التي نص عليها في الاتفـــاق ، وثانيـــهما أنها تصبح مسئولة أمـــام رعايـــاهـــا وأمـــام الـــدول الأخرى والمجتمع الدولـــي عن تطبيقهـــا ، والثالث أنه يقع على عاتقها بعض الالتزامات التي يجب عليها تنفيذها .

والقـــول بإمكان تعديل الاتفاق بين الوكالة الدولية للطاقة الذرية وأي دولـــة ، بموجـــب البروتوكول التكميلي ، من الخطورة بمكان كبير ، لأنه يعطي الوكالـــة سلاحا تفرض به التزامات لم تلتزم بعض الدول بها . وذلك ، ولاشك يعد خطرا على النظام الدولي وهدم للقيمة القانونية للالتزامات التعاقدية وإحلال فرض الأمر الواقع محل القانون .

٩٨- راجع : د. حامد سلطان، القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص ٢٤٥ .

٩٩- وقـــد نصـــت عـــلى هذا المبدأ اتفاقيتا فينا لقانون المعاهدات في المادة ٣٤ منها بقولها " إن المعاهدة لا تنشئ التزامات أو حقوق لغير الأطراف فيها بدون موافقته " .

الفصـــــل الثالث
أثر التزامـــــات البروتوكـــــول التكميلي
علي السيادة الإقليمية

إن معاهدة عدم الانتشار التي انضمت إليها الغالبية العريضة من الدول ، قـــد نصـــت على تطبيق نظام الضمانات لتكفل تحقيق هدفين مزدوجين ، عدم الانتشار والاستخدام السلمي للطاقة النووية . وحتى وقت قريب كانت الوكالة تتطلـــب فقط حد أدنى من المعلومات والبيانات التي تتمشى مع تنفيذ مسئولياتها فيما يتعلق بالضمانات .

إلا أن أحكـــام هذا البروتوكول التكميلي خولت مفتشي الوكالة القيام بالتفتـــيش ليس فقط على المواد النووية –تطبيقا لاتفاقات الضمانات الشاملة– ، بل كذلك على جميع الأنشطة النووية والأنشطة ذات العلاقة بالأنشطة النووية ، والمـــواد الإنشائية المستخدمة في العديد من الصناعات ، كصناعة البترول والطاقة والصـــناعات الكيميائـــية ، إضافة إلى التحقق من المواد والمعدات ذات الطبيعة الثنائية ، وأنشطة البحوث والتطوير في المجال النووي .

وقـــد أكد مدير عام الوكالة في مجلس المحافظين ، أن حقوق الوكالة في عمليات التفتـــيش لا يقتصـــر عـــلى المنشآت والمواد النووية المعلنة ، ولذلك فإن حقوق الوكالـــة وفقا لاتفاقات الضمانات التكميلية لا تحددها بيانات الدولة[١٠٠] . إن بعض المفاهيم ذات الشأن الواردة في هذا البروتوكول تفتقر إلى تعاريف واضحة، وقد تنشأ نتيجة لذلك حالات من التخبط في تفهم التزامات الدول الأعضاء .

١٠٠– راجع في هذا الموضوع : د. محمود بسيوني ، مرجع سابق ، ص ٩٥٣ وما بعدها .

كمـــا أن المتطلبات والتدابير الجديدة الواردة به ستؤدى للمساس بالأمن القومـــي للدولة الطرف وبالتالي للسيادة الوطنية . وإجراءات الرقابة التي تفرضها الوكالة الدولية للطاقة الذرية تمثل قيدا على سيادة الدولة .

وتتمثل العناصر الأساسية التي يرتكز عليها البروتوكول في :

- ☐ توسيع نطاق المعلومات المقدمة للوكالة .
- ☐ توسيع مدي حقوق المعاينة وأخذ العينات البيئية .
- ☐ تبسيط إجراءات دخول المفتشين .

ورغـــبة في إلقـــاء الضـــوء على الجوانب المتعددة لمشكلة أثر اتفاقات الضـــمانات الـــنووية بصفة عامة والبروتوكول التكميلي لهذه الاتفاقات بصفة خاصة على السيادة الإقليمية للدولة ، رأينا دراسة هذا الموضوع من خلال أربعة مباحـــث ، نســـتعرض من خلالها مدي تأثير كل من توسيع نطاق المعلومات ، وتوسيع حقوق المعاينة وأخذ العينات البيئية ، وتبسيط إجراءات دخول المفتشين على السيادة الإقليمية للدول ، وأخيرا موقف مصر من هذا البروتوكول التكميلي لاتفاق الضمانات .

المبحـــــث الأول

توسيع نطاق المعلومات المقدمة للوكالة

توجد عادة ثلاثة مصادر للمعلومات التي تحصل عليها الوكالة من الدولة الطرف في اتفاقات الضمانات : المعلومات التي تقدمها الدولة ، والمعلومات التي

تحصل عليها الوكالة بواسطة المفتشين التابعين لها ، والمعلومات المتاحة من مصادر أخري .

غير أن البروتوكول التكميلي يُمكن الوكالة الآن أن تقوم بعمليات تفتيش عشوائية بإخطار بمدد صغيرة لجميع المواقع النووية التي لها صلة بأنشطة نووية ، وللأنشطة النووية غير المعلنة والمشكوك فيها[١٠١] .

كما خولت أحكام البروتوكول أن يتم التفتيش ليس فقط علي المواد النووية كما هو الحال في اتفاق الضمانات الشاملة ، بل كذلك علي جميع الأنشطة النووية والأنشطة ذات العلاقة بها ، والمواد الإنشائية المستخدمة في دورة الوقود النووي والمستخدمة في العديد من الصناعات كصناعة البترول والطاقة ، إضافة إلى التحقق من المواد والمعدات ذات الطبيعة الثنائية ، وأنشطة البحوث والتطوير في المجال النووي .

وقد أوردت مرافق البروتوكول الأنشطة التي يجب علي الدولة إبلاغ الوكالة عنها وإخضاعها للتفتيش ، وهي علي النحو التالي :

المرفق الأول : وقد تضمن قائمة لجميع الأنشطة التي يجب علي الدولة الإبلاغ عنها ، وأشارت إليها المادة ٢/أ/٤ من البروتوكول ، مثل تصنيع أنابيب الجزء الدوار من الطاردات المركزية أو تجميع الطاردات المركزية الغازية ، تصنيع أو تجميع النظم المعتمدة علي الليزر ، وغيرها .

١٠١- المادتين ٤ ، ٥ من البروتوكول التكميلي .

المـــرفق الـــثاني : وتضمن قائمة لأنواع محددة من المعدات والمواد غير النووية ، لأغـــراض تصـــديرها للخارج (هويتها ، كمياتها ، مكان استخدامها المزمع في الدولـــة المتلقية ... وغيرها) ، وذلك وفقا للمادة ٢/أ من البروتوكول . ونذكر مـــنها علي سبيل المثال لا الحصر ، جميع المواد غير النووية اللازمة للمفاعلات ، مصانع إنتاج عناصر الوقود ، ... وغيرها .

إن تنفـــيذ مـــثل هذه الالتزامات أمر يمس مبدأ سيادة الدول وحقوقها الأمنـــية ، الأمـــر قد يحول أجهزة الوكالة الدولية إلى أجهزة ذات طابع تجسسي يقوم بجمع البيانات ويراقب بشكل سرى أنشطة الدول . فهذا يتعارض مع المبدأ الأساسي لعمل الوكالة الدولية ، الذي يؤكد أن الوكالة لا تقوم بعمل بوليسي ، وأن مهمـــتها تـــتوقف عند إبلاغ المجتمع الدولي ممثلا في الأمم المتحدة ومجلس الأمـــن ، بأن هناك تحويلاً أو سوء استخدام للمواد النووية لدى دولة من الدول الأعضاء .

فهـــناك حاجـــة إلى إنشاء إطار قانوني ملائم قبل منح الوكالة التخويل الإضـــافي للاطـــلاع عـــلى المعلومات ومعاينة الأماكن التي أوردها البروتوكول التكميـــلي لاتفاقـــات الضمانات . وينبغي خاصة في الحالات المتعلقة بعمليات التفتـــيش المفاجـــئة التي تجري استنادا لمعلومات واردة من طرف ثالث ، إنشاء آليات ملائمة للحيلولة دون إساءة استعمال هذه المعلومات .

كما يجب أن يعتمد التعاون الدولي على مبدأ الثقة المتبادلة ، إذ يبدو أن الوكالـــة تتخـــلى عن هذا المبدأ استنادا إلى أن جميع الدول تسعى إلى الانتشار

النووي إلا إذا ثبت عكس ذلك . ولنا أن نتساءل عن المدى الذي يلزم الدولة أن تقوم به حتى تأتى بالدليل على ذلك .

المبحث الثاني
توسيع مدي حقوق المعاينة وأخذ العينات

عادة لا يتم أخذ العينات –وفقا لنظام الضمانات الشامل– لكشف وجود مادة نووية غير معلنة أو سرية على وجه التحديد ، لأنه يتم في العادة أخذ العينات داخل مناطق توازن المادة .

إلا أنه طبقا للبروتوكول التكميلي ، أصبح للوكالة الحق في استخدام أساليب أخذ العينات بطريقة عشوائية من البيئة لكشف أي أنشطة غير معلنة بالمواقع المعلنة أو بجانبها ، حيث تقوم عمليات أخذ العينات وتحليلها لتأكيد البيانات . ويتم استخدامها لتحديد صحة معلومات المواد النووية المعلنة للدولة الطرف . إذ أوجبت المادة الخامسة من البروتوكول على الدولة ضمان توفير إمكانية معاينة مفتشي الوكالة لأي موضع في أي موقع وفى أي مكان تحدده الدولة ، أو في أي مرفق تم إيقاف تشغيله نهائيا ، أو في أي مكان يقع خارج المرافق أوقف تشغيله نهائيا وكان يشيع فيه استخدام مواد نووية ، أو في مكان آخر تحدده الوكالة خلاف الأماكن السابق ذكرها .

كما أجازت المادة السادسة من هذا البروتوكول التكميلي اضطلاع الوكالة بإجراء مراقبة بصرية وجمع عينات بيئية واستخدام أجهزة الكشف عن الإشعاعات وقياسها ، وتركيب أختام وغيرها ، بعد موافقة مجلس محافظي الوكالة وبعد مشاورات بين الدولة والوكالة .

وعند مناقشة ذلك الموضوع أثناء اجتماعات اللجنة الموسعة التي عقدت اجتماعاتها لمناقشة مسودة البروتوكول التكميلي في عامي ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ ، عارضت بعض الدول الأعضاء بالوكالة هذا النص وطالبت بتحديد أماكن أخذ العينات والاستعاضة عن عبارة "أي مكان" بعبارة "أماكن محددة" ، وأن طلب أخذ العينات البيئية يجب ألا يتم إلا في حالة وجود تضارب أو تساؤل نتيجة للمعلومات التي يتم جمعها[١٠٢] .

إلا أن الوكالة اعتبرت ذلك المطلب تقييدا وعائقا لوصول مفتشيها إلي مصادر المعلومات التي يمكن الاستناد إليها[١٠٣] . وبررت ذلك الإجراء بأن الدولة التي قد تسعي سرا إلى إنتاج مواد نووية قابلة للاستعمال في صنع الأسلحة وإلى استحداث أسلحة نووية عادة تختار مواقع متقاربة تنفذ فيها الأنشطة السرية والأنشطة السلمية جنبا إلى جنب ؛ ذلك لأن استخدام المباني الأساسية القائمة والمعدات والعاملين ، يكون أكثر كفاءة وأقل تعرضا للاكتشاف[١٠٤] .

١٠٢- International Atomic Energy Agency , Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System, Report, ١٧ September ١٩٩٧ ,١٩٩٦

١٠٣- المرجع السابق .

١٠٤- فقد كانت بداية برنامج الأسلحة النووية السري العراقي في مركز التويثة البحثي النووي ، وهو موقع معروف أنه يضم مرافق تحتوي علي مواد نووية معلنة خاضعة للضمانات . وطورت مواقع بعيدة عن التويثة وانتقلت الجهود التطويرية إلى مستوى إنتاجي أعلي . المؤتمر العام لمناقشة موضوع **توطيد نظام الصامات بالوكالة الدولية للطاقة الذرية** .المرجع السابق.

ويوفر توسيع نطاق معاينة المواقع التي تحتوي علي مرافق خاضعة للضمانات ، وغيرها من المواقع رادعا أمام اختيار مواقع متقاربة لتنفيذ الأنشطة السرية والأنشطة السلمية جنبا إلي جنب. ولا يعني هذا أن الدولة لا تستطيع مواصلة برنامج مستقل لتطوير الأسلحة في أماكن منفصلة عن تلك المحددة في المعلومات الموسعة التي تقدمها الدولة للوكالة ، ولكن ذلك يجعل عملية التطوير أصعب وأكثر تكلفة بكثير[١٠٥] .

ويثير موضوع أخذ العينات البيئية من أي مرفق في الدولة تم إيقاف تشغيله نهائيا وكان يشيع فيه استخدام مواد نووية أو أي مكان آخر تحدده الوكالة ، الكثير من التساؤلات ، إذ يعد ذلك تعديا على صلاحيات وخصوصيات العديد من مؤسسات الدولة . وعلي الرغم من أن تحليل عينات الرصد البيئي المأخوذة من المواقع النووية يوفر أداة قوية للغاية للحصول علي تأكيد بعدم وجود أنشطة نووية غير معلنة في تلك المواقع أو بالقرب منها ، إلا أنه من الصعب جدا القطع بأن أية تكنولوجيا متقدمة تستطيع توفير يقين مطلق فيما يتعلق بسرعة الحيلولة دون الاضطلاع بأنشطة غير معلنة ، إذا رغبت دولة في القيام بمثل تلك الأنشطة .

فالكشف عن حالات فردية ينبغي ألا يصبح مبررا لإنشاء قواعد جديدة تمس السيادة الإقليمية للدول . وينبغي للوكالة الدولية للطاقة الذرية –كمنظمة دولية– عند اتخاذ أي إجراء من إجراءات نظام الضمانات ، مراعاة أن القاعدة

١٠٥- المؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، الدورة ٣٩ ، سبتمبر ١٩٩٥ الوثيقة: ٣٩/١ (GC)

العامـــة هـــي عـــدم التوســـع فيها ، لأنها استثناء ، ولا ينبغي التوسع في تفسير الاســـتثناءات ، عـــلما بأن أنشطة الضمانات هي استثناءات بحد ذاتها . كما أنه يتعذر تصنيف الرصد البيئي على أنه من تدابير المراقبة أو الاحتواء .

والهـــدف من أخذ العينات وتحليلها هو التأكد من أن الدولة الطرف لم تقم بتحويل المواد النووية الخـــاضعة للضمانـــات لأغراض غير سلمية. فإذا كان نطاق ممـــارسة التفتيش في ظل نظـــام

الضمانات الشاملة محدودا – نزولا علي ضرورة احترام سيادة الدول- ، فإنه في ظل البروتوكول التكميلي يعد مساسا خطيرا بسيادة الدولة . وليس من المنطقي وصف الرصد البيئي بأنه مجرد تطور تكنولوجي ، فهو مفهوم جديد تماما .

وقـــد أعتـــبرت الوكالة أن توسيع نطاق المعاينة يعد عنصرا أساسيا في توطـــيد نظـــام الضـــمانات لتمكين الوكالة من القيام بأعمال التفتيش حسب الاقتضـــاء ، مـــن أجل توفير مزيد من التأكيدات بعدم وجود أنشطة غير معلنة وعدم إساءة استخدام المرافق .

وقد حددت نطاق المعاينة فيما يلي :

- ☐ المعايـــنة الضـــرورية التي تتجاوز "النقاط الاستراتيجية" المحددة في المرافق الخاضعة للضمانات ، بحيث تشمل أي مكان في الموقع المقام عليه المرفق ؛
- ☐ والمعايـــنة الضرورية لأماكن أخري ذات علاقة بالمجال النووي ، مذكورة في المعلومات التي تقدمها الدولة علي أنها لا تحتوي علي مواد نووية ؛
- ☐ الأماكن التي يتيسر للوكالة معاينتها ، باعتبارها ذات أهمية لها[١٠٦] .

١٠٦- المرجع السابق .

فـــلا ينـــبغي لتدابير الوكالة الرامية إلى توطيد فعالية نظام الضمانات أن تؤثـــر عـــلى الحقـــوق والمصالح المشروعة للدول التي تستخدم الطاقة النووية في الأغراض السلمية ، أو أن تعيق مواصلة تنمية الأنشطة التطويرية .

كما ينبغي لإمكان تضمين المعاينات الموسعة معلومات إضافية حساسة ، أن يقـــترن بطائفـــة من التدابير الصارمة الكفيلة بالمحافظة على السرية من أجل تفادى إساءة استعمال تلك المعلومات.

فقد تعهدت الدول في معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ، بالتعاون في تيســـير تطبيق ضمانات الوكالة علي الأنشطة النووية السلمية ، ولا ينبغي انتهاك سيادة الدول الأعضاء ، وتطبيق الضمانات على نحو قد يؤثر علي تقويض التنمية الاقتصادية والتكنولوجية للدول ، أو تعاونها الدولي في ميدان الأنشطة السلمية .

كمـــا أنـــه ليس هناك أساس قانوني سليم يكفل تغيير نظام ضمانات الوكالـــة ، من نظام يستهدف التحقق من عدم التحريف إلى نظام هدفه التحقق من عدم وجود أنشطة غير معلنة .

المبحث الثالث

تيسير إجراءات دخول المفتشين

ناقش مجلس المحافظين في مناسبات عديدة فوائد تبسيط إجراءات تسمية المفتشين[١٠٧] وقيام الدول بإصدار تأشيرات دخول صالحة لعدة مرات أو الإعفاء من التأشيرات . وقد اعتبرت الوكالة أن إعفاء المفتشين من التأشيرات أو منحهم تأشيرات دخول صالحة لعدة مرات ، أمر ضروري بالنسبة إلى تنفيذ عمليات التفتيش . ومن شأن استخدام وسائل الاتصالات المباشرة بين المقر الرئيسي والمفتشين ، أن يؤدي إلى تحسين فعالية وكفاءة الضمانات من خلال سرعة تبادل المعلومات والتوجيهات .

بصفة عامة تعطى الوكالة الدولة إخطارا مسبقا بالمعاينة قبل ٢٤ ساعة ، وفى بعض الحالات الخاصة تكون مدة الإخطار المسبق ساعتين على الأقل ، ولكن يجوز أن تكون أقل من ذلك في ظروف استثنائية ، على أن يكون الإخطار المسبق مكتوبا ويحدد أسباب المعاينة والأنشطة اللازم تنفيذها أثناء المعاينة[١٠٨] .

١٠٧- يقصد بتسمية المفتشين تحديد وتعيين أسمائهم ، وقد نصت علي ذلك المادة ١١ من البروتوكول التكميلي لاتفاقات الضمانات بأنه " يتولى المدير العام إخطار الدولة بموافقة المجلس علي الاستعانة بأي موظف من موظفي الوكالة للعمل مفتشا للضمانات ، وما لم تقم الدولة في غضون ثلاثة شهور من استلامها الإخطار المتعلق بموافقة المجلس – بإعلام المدير العام برفضها أن يكون هذا الموظف مفتشا في الدولة ، فالمفتش الذي تم إخطار الدولة بشأنه ، يعتبر مسمي للتفتيش في الدولة"

١٠٨- نصت المادة ٤ من البروتوكول التكميلي علي أنه " ب/١ باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية ٢ أدناه ، تعطي الوكالة الدولة إخطارا مسبقا بالمعاينة قبل ٢٤ ساعة علي الأقل . ٢ لمعاينة أي موقع ما ... تكون مدة الإخطار المسبق ، إذا طلبت الوكالة ذلك ، ساعتين علي الأقل ، ولكن يجوز أن تكون أقل من ساعتين في ظروف استثنائية . ج يكون الإخطار المسبق مكتوبا ، ويحدد أسباب المعينة والأنشطة اللازم تنفيذها أثناء المعاينة " .

فعلي الدولة أن تقبل الإجراءات المبسطة بشان تسمية المفتشين ، وتمنح تأشيرات دخول صالحة لعدة مرات أو تعفيهم من التأشيرات وعليها منح تأشيرات متعددة للمفتشين الموفدين في مهام تفتيشية مرات الدخول/الخروج و/أو العبور –عند الاقتضاء- ، وذلك في غضون شهر واحد من تاريخ تلقي طلب الحصول على تأشيرة . على أن تكون أية تأشيرات صالحة لمدة عام على الأقل ، ويتم تجديدها حسب الاقتضاء[١٠٩] .

المبحث الرابع
موقف مصر من البروتوكول التكميلي

اهتمت مصر منذ أوائل الخمسينات بالاستخدامات السلمية للطاقة الذرية ، وكان التوجه المصري هو ضرورة الاستفادة من هذه الطاقة في المجالات السلمية ، فشكلت مصر لجنة الطاقة الذرية في فبراير ١٩٥٥ ، ثم أنشأت مؤسسة الطاقة الذرية في عام ١٩٧٥ لتكون مؤسسة بحثية علمية تركز على الاستفادة من التطبيقات السلمية للطاقة الذرية . وفي يوليو ١٩٥٦ تم التفاوض بشأن توريد الاتحاد السوفيتي لمفاعل أبحاث لمصر والذي تم تشغيله في يوليو ١٩٦١ [١١٠].

وقد كان لمصر دور هام منذ بداية إعداد مسودة معاهدة منع الانتشار النووي عام ١٩٦٥ عندما شكلت لجنة نزع السلاح[١١١] لجنة فرعية من عشر دول للقيام بمفاوضات لإعداد معاهدة منع الانتشار النووي ، وقد تكونت تلك

١٠٩- المادة ١٢ من البروتوكول التكميلي .

١١٠-انظر : عادل محمد أحمد ، فعالية سياسات منع الانتشار النووي – منطقة الشرق الأوسط كحالة دراسة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٩ ص ١٦١ .

١١١- وهي لجنة أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر عام ١٩٦١ ، وتسمى لجنة الثماني عشرة ، وتتكون من ممثلي الدول الخمس الكبرى ، وخمس دول من الكتلة الشرقية في ذلك الوقت ، وثماني دول من دول عدو الانحياز منهم مصر . انظر : المرجع السابق ، ص ٩ .

اللجنة الفرعية من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي (سابقا) ، ممثلين للـــدول الحائزة على الأسلحة النووية ، والبرازيل وبورما ومصر والحبشة والهند والمكســـيك ونيجريا والسويد ، واستمرت المفاوضات في الفترة من ١٩٦٥ إلى ١٩٦٨ حتى تم التوصل إلى صيغة المعاهدة[١١٢] .

وقـــد قامت مصر بالتوقيع على المعاهدة في أول يوم فتحت فيه للتوقيع . وعلى الرغم من أن التصديق علـــى هذه المعاهدة قد تأخر نحو ثلاثة عشر عامـــا[١١٣]، إلا أن المجـــتمع الـــدولي كـــان يتفهم موقف مصر من التصديق والذي يأخذ في الاعتـــبار رفض إسرائيل الانضمام لها ، و لم يكن هذا التأخيـــر يخفي وراءه رغبة فـــــي أن تطـــور مصر برنامجا نوويا عسكريا ، بل كـــان واضحا أن مصر قد ألزمت نفسها بالمعاهدة منذ اللحظة التي وقعت عليها[١١٤] .

وتنفـــيذا للالـــتزامات التي نصت عليها هذه المعاهدة سارعت مصر في التفاوض مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية وتوصلت لاتفاق الضمانات معها وقع بالأحـــرف الأولي في ٢٥ /٦/ ١٩٨١ ، أي بعـــد ثلاثة أشهر فقط من تاريخ التصـــديق عـــلي المعاهدة ، ثم وقع نهائيا في ٧ أكتوبر ١٩٨١ وذلك التزاما بما نصـــت عليه المعاهدة في المادة الثالثة ، ومن ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٠ لســـنة ١٩٨٢ في ٢٤ /١٩٨٢/٣ بالموافقـــة علي اتفاق تطبيق الضمانات الـــنووية الشاملة المرتبط بمعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية بين مصر والوكالة الدولية للطاقة الذرية ونشر الاتفاق بعد التصديق عليه بالجريدة الرسمية في ١٩/٨ /١٩٨٢ .

١١٢- انظر : د. فوزي حماد ، منع الانتشار النووي ، مرجع سابق ، ص ٥١ .

١١٣- فتح باب التوقيع على هذه المعاهدة في لندن وموسكو وواشنطن في ١/ ٧/ ١٩٦٨ ودخلت إلى حيز النفاذ في ٥ /٣/ ١٩٧٠ . وقد صدقت مصر عليها في ٢٦/٢/ ١٩٨١ .

١١٤- راجع : عادل محمد أحمد ، مرجع سابق ، ص ١٦٥ .

وعندما شكل مجلس المحافظين بالوكالة الدولية للطاقة الذرية لجنة لصياغة بـــروتوكول تكميـــلي لاتفاقات الضمانات الشاملة في يونيه ١٩٩٦ ، شاركت مصـــر بفاعلية في مناقشة جميع بنود البروتوكول . ففي أول اجتماع لتلك اللجنة في الفترة من ٢-٤ يوليو ١٩٩٦ ، قدمت مصر بعض الملاحظات والاقتراحات ، خاصـــة فيما يتعلق بموضوع عالمية تطبيقه ومدى دستورية الإجراءات المطلوبة ، وكيفية التوازن بين متطلبات الوكالة وحقوق الدولة من حيث السيادة والأمن ، وكذلـــك حقـــوق الملكـــية الصناعية والتجارية والحفاظ على سرية المعلومات الصـــناعية والتجارية التي قد تحصل عليها الوكالة بحسب متطلبات البروتوكول ، وضـــرورة تحديـــد وتوصـــيف المعدات والأجهزة ومجالات البحث ذات العلاقة بالجوانب العملية لدورة الوقود النووي[١١٥] .

وفي اجـــتماع اللجـــنة في الفترة من ٢٠-٣١ يناير ١٩٩٧سجلت مصر ثلاث تحفظـــات ، الأول يـــتعلق بتفسير المادة الأولى والخاصة بالعلاقة بين البروتوكول واتفاقـــات الضمانات ، إذ أكدت مصر على أن تلك الصياغة يفهم منها أنها لا تهدف إلى تحديد وجود أو عدم وجود التزام قانوني في التقيد بهذا البروتوكول .

والـــتحفظ الثاني يتعلق بالمادة التاسعة بشأن جمع عينات بيئية على نطاق واسع ، فتحفظـــت مصر بأن قبول هذه المادة يكون على أساس أن هذه الصياغة تقر بأن الترتيبات الإجرائية ستوضح وتعدل بالتشاور بين الوكالة والدول المعنية رغم عدم وضوح تعبير "نطاق واسع" .

١١٥- انظـــر محضـــر الاجتماع في : International Atomic Energy Agency GOV/ COM. ٢٤ Committee on Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System (GOV/COM . ٢٤) Chairman, Note. ١٨ October ١٩٩٦, pp ٣-٥ .

والـــتحفظ الثالـــث خاص بالمادة ١٦ فقرة ب والخاصة بالتعديلات في القوائم الواردة بالملحقين الأول والثاني وسريان مفعول تلك التعديلات ، فسجلت مصر تحفظ بأن هذه الفقرة تنطلق من افتراض أن أي تعديل لكي يدخل إلى حيز النفاذ فإنه يجب أن يتوافق مع المتطلبات القانونية الداخلية للدول[١١٦].

غـــير أن مصر لم توقع على هذا البروتوكول التكميلي لاتفاقات الضمانات حتى الآن .

وقـــد وقعـــت على هذا البروتوكول حتى ديسمبر ٢٠٠٣ أكثر من ٩٩ دولة وصـــدقت عليه أكثر من ٣٣ دولة . كما وقعت إيران عليه بتاريخ ١٨ ديسمبر وصدقت عليه في أوائل عام ٢٠٠٤[١١٧].

١١٦- المرجع السابق .
١١٧- مرجع سابق .

الخـــاتمة

ينص ميثاق الأمم المتحدة على أن شعوب الأمم المتحدة قد عقدت العزم عـــلى أن تكفل – من خلال قبول مبادئ معينة وإرساء أساليب محددة – عدم استخدام القوة المسلحة إلا في تحقيق المصالح المشتركة . ويعنى ذلك ضمنا إنشاء نظـــام يســـتند إلى قواعد تحظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها . ونظام ضـــمانات الوكالة الذي يكفل الشفافية ويساعد على بناء الثقة ، يمثل بداية لمثل هذا النظام ، وخطوة هامة إلى الأمام صوب عالم خال من التهديد بفناء نووي . وســـتكون هناك حاجة في المستقبل إلى تطوير ذلك النظام وجعله أكثر شمولية ، حتى يؤول في النهاية إلى بديل فعلى للأسلحة النووية الذي يتخذ كوسيلة تضمن مصـــالح الأمـــن الوطني الأساسية. والجميع يأمل بتوطيد فاعلية نظام الضمانات وتحسين كفاءته من أجل عالم خال من التهديد بالأسلحة النووية ، أما الموضوع الذي تختلف فيه الآراء ، فهو كيفية تحقيق ذلك الهدف المشترك .

فـــإذا كان نظام الضمانات من الناحية التكنولوجية ، نظام فعال يمكن النهوض به وتطويره من النـــاحية الفنية ليؤدي الغرض منه ، إلا أنه كنظام دولي لا يمكنه العمل مستندا إلـــى ذاته ، وإنمـــا يلـــزمه التعضيد القانوني ، بعدم المساس بالسيادة أو الاستقلال السياسي للدول . ولاشـــك أن الشق الإجباري في هذه المواد الواردة في البروتوكول لها تأثير على الحقوق السيادية للدول[١١٨] .

١١٨- راجع في هذا الموضوع : "The End of Sovereignty" , op cit. pp. Joseph A. C, ١٨٩-١٩٢.

ولقد كان نظام ضمانات الوكالة من المكونات الهامة للنظام الدولي العام لعدم الانتشار النووي الذي وفر طوال عشرين عاما ضمانا لا غنى عنه فيما يتعلق بتنفـــيذ معاهدة عدم الانتشار ، غير أن تطور العلم والتكنولوجيا يتطلبان إدخال المزيد من التحسينات في مجال الضمانات وليس تطور نظام الضمانات ذاته . فقد تطور هذا النظام من نظام مبني علي اتفاقات ضمانات مشتقة من النظام الأساسي للوكالـــة إلى نظام مبني علي اتفاقات ضمانات شاملة مشتقة من الوثيقة ١٥٣ ، وهـــي غـــير قابلة للتطور بموجب البروتوكول التكميلي ، الذي هو صك قانوني يتطلـــب تعهـــدات إضافية من الدول حتى يصبح هذا النظام فعالا وعمليا بقدر أكبر .

التوصيـــــات

تـــبين لنا من خلال هذه الدراسة أن البروتوكول التكميلي يغير من نظام الضـــمانات الـــنووية مـــن التفتيش على المواد النووية إلى التفتيش كذلك على الأنشـــطة الـــنووية ، وأيضا الأنشطة ذات العلاقة والتي قد لا تشتمل على المواد النووية ، مثل المواد المستخدمة في دورة الوقود النووي والتي يشيع استخدامها في صناعات أخرى ، كالصناعات البترولية . كما يشمل هذا النظام كذلك أنشطة البحث العلمي ذات العلاقة بالنشاط النووي . أو يشتمل على مواد غير نووية لها علاقـــة بالنشاط النووي ، كالأنشطة خارج المواقع النووية مثل مراكز البحوث والجامعـــات ، وكذلك الصناعة مثل الأجهزة والمعدات ذات الاستخدام المزدوج والتي تستخدم في البحوث النووية ، وكذلك في مجالات غير نووية .

كمـــا يعطـــي هـــــذا البروتوكول حرية واسعة للوكالة فـــي التدخل والتفتيش علـــى مواقـــع خـــارج
المنشـــآت النووية ، وكذلك على جميع عينات بيئية من مواقع كثيرة في الدولة . بالإضـــافة إلى حرية الدخول إلى أي مواقع أو منشآت أو مبان غير ذات نشاط نووي ، للحصول على معلومات تزعم الوكالة أنها ذات علاقة بالنشاط النووي .

بالإضـــافة إلى حـــرية الوكالة في دخول أية مواقع بإخطار الدولة – في بعـــض الحـــالات– قبل التفتيش بساعتين ، وحرية المفتشين في الاتصال الفوري وعبر كل الوسائل المتاحة لها . ووجوب إتاحة كافة المعلومات التي ترى الوكالة من وجهة نظرها أنها ذات علاقة بالنشاط النووي ، بما في ذلك ما قد يكون من حقـــوق الملكية الصناعية والتجارية وما يتعلق بالأمن القومي للدول من صناعات عسكرية . وقد انتهينا إلى عدد من التوصيات نعرضها فيما يلي :

١- ينبغي لإمكان تضمين الإعلان الموسع معلومات إضافية حساسة[١١٩]، أن يقترن بطائفة من

التدابير الصارمة الكفيلة بالمحافظة على السرية من أجل تفادى إساءة استعمال تلك المعلومات.

إذ أن هناك عدم وضوح وتحديد دقيق للإجراءات التي تضمن عدم تسرب المعلومات التي تحصل عليها الوكالة ومدى الحفاظ على سريتها ، خاصة نقل الأسرار الصناعية والتكنولوجية.

٢-وينبغي بالمثل توخى السرية فيما يتعلق بنوعية العينات البيئية المرسلة إلى مختبرات خارج الوكالة لأغراض تحليلها . كما ينبغي وجود مجموعة من آليات التحليل والتقييم الموضوعية التي يمكن للوكالة تطبيقها على المعلومات الواردة من القنوات المختلفة.

٣-وينبغي خاصة ، في الحالات المتعلقة بعمليات التفتيش المفاجئة التي تجري استنادا لمعلومات واردة من طرف ثالث ، إنشاء آليات ملائمة للحيلولة دون إساءة استعمال هذه المعلومات .

١١٩- الإعلان الموسع هو الإعلان الذي تقدمه الدولة ويتضمن معلومات ليس فقط عن الأنشطة النووية الحالية بل يشمل كذلك الأنشطة النووية السابقة والمستقبلة دون استبعاد أية بيانات حتى تلك الحساسة من الناحية التجارية أو التكنولوجية ، وكذلك يمتد ليشمل بيانات القطاع الخاص وجميع المعدات ذات الاستخدام المزدوج في الصناعات والبحوث ، وأخذ عينات بيئية على نطاق واسع من المنشآت والمواقع وأي مواقع أخرى ترى الوكالة – وليس الدولة – أنها متصلة بالضمانات . والتوسع في حرية الدخول والوصول لأي موقع ، وذلك بإعطاء المفتشين تأشيرات صالحة لعدة مرات والدخول في أي زمان ومكان . أنظر : عادل محمد أحمد ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠ .

٤-لا ينبغي لتدابير الوكالة الرامية إلى توطيد فعالية نظام الضمانات أن تؤثر على الحقوق والمصالح المشروعة للدول التي تستخدم الطاقة النووية في الأغراض السلمية ، أو أن تعيق مواصلة تنمية الأنشطة التطويرية . إذ يُمكن هذا البروتوكول الوكالة من التدخل في أعمال البحوث والتطوير التي قد تتعدى مواقع العمل في المجال النووي إلى مواقع أخرى ، مما يتعارض مع مقتضيات الأمن والسيادة الإقليمية لكل دولة بالحصول على أسرار تتعلق بحق الملكية الصناعية في تلك الدولة .

٥-هذا البرتوكول سيعرقل الأنشطة النووية ويعيق من الاستخدام السلمي للطاقة النووية والتقدم العلمي في هذا المجال ، في الوقت الذي يسمح فيه للدول النووية المعلنة وغير المعلنة- مثل إسرائيل- لأن تصبح قوة علمية تكنولوجية وصناعية أيضا ، مما يزيد الهوة بين المستوى العلمي في الدول النامية وتلك الدول .

٦- يجب أن يعتمد التعاون الدولي على مبدأ الثقة المتبادلة ، إذ يبدو أن الوكالة تتخلى عن هذا المبدأ استنادا إلى أن جميع الدول تسعى إلى الانتشار النووي إلا إذا ثبت عكس ذلك .

٧- فهناك حاجة إلى إنشاء إطار قانوني ملائم قبل منح الوكالة التخويل الإضافي للاطلاع على المعلومات ومعاينة الأماكن التي أوردها البروتوكول التكميلي لاتفاقات الضمانات .

٨- الكشف عن حالات فردية ينبغي ألا يصبح مبررا لإنشاء قواعد جديدة تمس السيادة الإقليمية. فهذا البروتوكول الذي جاءت فكرته بعد اكتشاف البرنامج

النووي العراقي السري يهدف إلى تطبيق الإجراءات الرقابية والتفتيشية التي تمت على العراق على باقي الدول غير النووية . وبدلا من أن تكون حالة العراق حالة استثنائية لها ظروفها أصبحت هي النموذج العادي الذي سيطبق على الدول بعد تطبيق البروتوكول .

٩- وينبغي للوكالة الدولية للطاقة الذرية -كمنظمة دولية- عند اتخاذ أي إجراء من إجراءات نظام الضمانات ، مراعاة أن القاعدة العامة هي عدم التوسع ، لأنها استثناء ، ولا ينبغي التوسع في تفسير الاستثناءات ، علما بأن أنشطة الضمانات هي استثناءات بحد ذاتها .

١٠- فهذا البروتوكول التكميلي لاتفاقات الضمانات يخل بالتوازن بين متطلبات الوكالة وحقوق الدول الأطراف من حيث السيادة والأمن .

المراجع

أولا : باللغة العربية

١– الكتب

- د . عبد الله العريان ، فكرة التنظيم الدولي – تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة ، مجلة القانون والاقتصاد ، مارس – يونيه ١٩٩٥ .
- د. إبراهيم العناني ، القانون الدولي العام ، القاهرة ١٩٩٠ .
- د. أحمد عبد الحميد عشوش ، الوسيط في القانون الدولي العام ، مؤسسة شباب الجامعة .
- د. إسماعيل بدوي ، النظام الدولي للضمانات النووية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والأمن ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مجلد ٤ ، العدد ٢ ، ١٩٩٦ .
- د. حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، دار النهضة العربية ١٩٦٨ .
- د. عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .
- د. علي إبراهيم ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ .
- د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، الإسكندرية ١٩٧٥ .
- د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٥ .
- د. فوزي حماد ، منع الانتشار النووي – الجذور والمعاهدة ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١٢٠ ، إبريل ١٩٩٥ .

◆ د. محمـــد السعيد الدقاق ، أصول القانون الدولي ،المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ١٩٨٦ .

◆ د. محمـــد الســـعيد الدقـــاق ، القانون الدولي – التنظيم الدولي ، الدار الجامعية ، ١٩٨٠ .

◆ د. محمـــود بســـيوني ، القـــانون الدولي الإنساني والرقابة الدولية على الأسلحة ، ١٩٩٦ .

◆ عادل محمد أحمد ، فعالية سياسات منع الانتشار النووي – منطقة الشرق الأوسط كحالة دراسة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٩ .

◆ مها عبد الرحيم ، النظم الوطنية للمحاسبات والتحكم بالمواد النووية ، بحث غير منشور هيئة الطاقة الذرية ٢٠٠٤.

٢– الوثائق

◆ الـــنظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية المعدل في الأول من يونيه ١٩٧٣ ، النســـخة العربـــية ، مطـــبوعات الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ١٩٧٣ .

◆ التقرير السنوي للوكالة الدولية للطاقة الذرية لعام ١٩٩٥ ، فيينا ١٩٩٥ .

◆ المؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، الدورة ٣٩ ، سبتمبر ١٩٩٥ .

◆ التقرير السنوي للضمانات النووية ، ١٩٩٦ .

◆ التقرير السنوي للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ١٩٩٧، فيينا ، ١٩٩٧ .

◆ مصر والاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، وزارة الخارجية ١٩٨٣ .

ثانيا : باللغة الأجنبية

١- Books

Joseph A. Camilleri and Jim Falk , The End of -Sovereignty , Edward E. publishing limited, England , ١٩٩٤.

Rita Scott, " Public Attitudes and Nuclear Power", -Speaking of Nuclear Highlight of Proceeding from IAEA. Public Information Regional Seminars. Vienna, ١٩٩٢.

Virally M. Les Relations Iternationales dans un Mond Universtitaire de hantes -en Mutation, Institutut etudes Internationales, Sijthoff, Leiden, ١٩٧٧.

٢-Documents

IAEA , " The Structure and Content of Agreements States Required in -between the IAEA and Connection with NPT." IAEA/INFCIRC/١٥٣, Vienna, ١٩٧٢.

International Atomic Energy Agency : " The -Agency's Safeguards System," IAEA/INFCIRC/٦٦ , Vienna, ١٩٦٨.

"IAEA Safeguards Glossary," "Guidelines for States, and Control of Nuclear -System of Accounting for Materials," IAEA/SG/INF/٢, Vienna, ١٩٨٠.

- IAEA Bulletin, Vol. ٢٣.

-I .C. J. Reports.

Review Conference of the Parties to the Treaty on Nuclear Weapons, Final -the Non-Proliferation of Document, NPT/CONF/١١/٢٢/١.Geneva ١٩٨٠ .

Strengthening the Effectiveness and Improving the -Efficiency of the Safeguards for strengthened and More System Proposals Efficient Safeguards, included as Annex ١ in IAEA. Gc(٣٩)١٧..International Atomic Energy Agency, GOV٢٧٨٤.

Strengthening the Effectiveness and Improving the System. A Report by -Efficiency of the Safeguards the Director General to the General Conference (Vienna, ١٩٩٥).

IAEA, GOV/OR. ٩١٣ Record of the Nine Hundred and - Thirteenth Meeting ١٩٩٧,

IAEA, GOV/OR ٩١٤ Consideration of the Report of Model Protocol, ٣ June - the Committee and the Draft ١٩٩٧.

Strengthening the Effectiveness and Improving the -Efficiency of the Safeguards Model Protocol Additional to the Agreement (s) Between... and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, INFCIR/٥٤٠, IAEA, Austria, September ١٩٩٧.

IAEA, Strengthening the Effectiveness and Improving Safeguards System. Report - the Efficiency of the for Strengthened and more Efficient Safeguards, included as Annex ١ in IAEA. GC(٣٩) ١٧. A report by the Director General to the General Conference, IAEA, May ٢٢ ١٩٩٥.

International Atomic Energy Agency , Strengthening Improving the Efficiency of - the Effectiveness and the Safeguards System, Report, ١٧ September ١٩٩٧.

-International Atomic Energy Agency GOV/ COM. ٢٤ Committee on Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System (GOV/COM. ٢٤) Chairman, Note. ١٨ October ١٩٩٦.