

## بناء إطار أقوى لـ

## القانون النووي

الخدمات القانونية التي تقدمها الوكالة الدولية

منذ البدايات الأولى للسعي إلى استخدام الطاقة النووية والإشعاع المؤيّن من أجل تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية، أدركت الحكومات أن الترتيبات القانونية ذات التركيبة الجيدة تُعد أمراً جوهرياً لتأمين قدر كافي من الحماية للصحة والسلامة العامة ودرء الخطر الفريد لهذه التقانات والبيئة. ويؤكد المفهوم الأساسي للسيادة أن كل دولة يجب أن تطور إطارها التشريعي الخاص لضمان سيطرة تنظيمية محكمة. يُبنى هذا الإطار على عوامل متنوعة بما فيها التقاليد الثقافية والقانونية للدولة وقدراتها العلمية والتقنية والصناعية إضافة إلى مواردها المالية والبشرية. بيد أن طبيعة الطاقة النووية والإشعاع المؤيّن يجعلان من الترتيبات القانونية الداخلية للتحكم بمثل هذه الأنشطة مثار اهتمام مشروع للدول الأخرى والأسرة الدولية ككل. فبعض الأنشطة النووية ذات العلاقة على سبيل المثال تُشكل خطر التلوث أو الإصابة عبر الحدود.

تطرح الطبيعة العالمية المتزايدة للتقانة النووية مسائل رئيسة حول المسؤولية المدنية عن إحداث إصابة أو ضرر يمكن أن ينجم عن أعمال تقع خارج إطار النظام القضائي للدولة المتأثرة بها. وتُركز الانتباه في الآونة الأخيرة على المخاطر المتنبئة بإمكان استخدام المواد النووية التي يتم الحصول عليها في بلد ما في أعمال إرهابية تقع في دولة أخرى، وهناك علاقة بين الإطار التشريعي والقانوني لدولة ما وإمكانية مشاركتها في الاتجار بالمواد النووية أو تلقي تعاون فني من شركات أو مؤسسات حكومية

أو خاصة. ويمكن اعتبار قلة الضوابط القانونية على المواد والتقانة التي يمكن أن تشكل خطر الإصابة بالإشعاع سبباً في حجب المساعدة التي يُمكن أن تتسبب بالضرر أو المسؤولية للجهة التي تقدم المساعدة أو للأسرة الدولية برمّتها. وحتى إذا كان الإطار التشريعي لدولة ما متطوراً وكاملاً فإنه في حال عدم قيامه على أسس ومستويات وإجراءات لا تتماشى مع تلك المطبقة في مجال الطاقة النووية والمعترف بها بشكل عام، فإن ذلك قد يُعرق عمليات التعاون أو المساعدة أو الاتجار مع الدولة المعنية.

أخيراً، وعلى ضوء هذه الاهتمامات، بدأت بعض المؤسسات القانونية الدولية تُصنّف أحكاماً تطلب من الدول الأعضاء في الاتفاقيات والمعاهدات المماثلة إطاراً قانونياً أو تشريعياً يحكم نشاطاً ما. فالمادة 7 من معاهدة السلامة النووية (INFCIRC/449) الموقعة عام 1994 والمادة 19 من المعاهدة المشتركة حول سلامة إدارة الوقود المستهلك وإدارة النفايات المشعة (INFCIRC/546) الموقعة عام 1997 أمثلة على مثل هذه المتطلبات. ولهذه الأسباب جميعاً، أدركت الدول بشكل متزايد الحاجة إلى تطوير الإجراءات التشريعية وتعزيزها في ما يتصل بأنشطتها النووية الراهنة أو المستقبلية.

## المساعدات التشريعية التي تقدمها الوكالة الدولية:

تقدم الوكالة الدولية للطاقة الذرية منذ سنوات عدة مساعدات للدول الأعضاء، وبشكل طوعي، في مجال تطوير التشريعات الوطنية في المجال النووي.

وابتداءً من عام 1997، أعادت الوكالة تعريف عملية المساعدة التشريعية أخذاً بعين الاعتبار التطلع إلى مساعدة الدول الأعضاء على تطوير أنظمة شاملة ومتجانسة وحديثة للتشريعات النووية. لقد تطور برنامج المساعدات التشريعية التابع للوكالة الدولية للطاقة الذرية ليتضمن ثلاثة عناصر أساسية:

- التفاعل مع الدول بما ينطوي على علاقة بعيدة الأجل وعملية مستمرة.
- الترابط بين المسائل القانونية والفنية مما يستلزم التعاون الوثيق والمشارك بين الخبراء القانونيين والفنيين.

● سياسة متعددة الوسائل لنقل المعرفة والخبرة عن طريق مزيج من ورشات العمل والتدريب والمساعدة في وضع مسودات التشريعات وتطوير المادة المرجعية لتقييم ووضع تشريع نووي للدولة المعنية.

لقد أدرك المؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية أهمية هذه السياسة وأمدّها بالدعم الدائم في قراراته الأخيرة (GC(45)/RES/10 لعام 2001 و GC(46)/RES/9 لعام 2002).

## علاقة طويلة الأجل:

تُدرِك الوكالة الدولية أن تطوير تشريع نووي يفي بالغرض لا يمكن أن يتحقق بين عشية وضحاها. فالعملية التشريعية في معظم الدول معقدة ومطوّلة تتداخل فيها مؤسسات حكومية عديدة لتحديد وتعديل القيم والاحتياجات الماسة في نطاق الإطار الدستوري للدولة. وحتى القرارات التشريعية الأساسية جداً تستغرق شهوراً عدة وأحياناً بضع سنوات منذ وضع الفكرة الأساسية للتشريع وحتى تبنيها بشكل نهائي. كما أن التطبيق الفعلي لتشريع نووي أكثر أهمية من مجرد صياغة قانون ما. ويجب أن تتعكس الدروس التي تنطوي عليها التجربة على عملية التقييم المستمر التي قد تؤدي إلى تعديلات أو إضافات على القانون مع مرور الزمن. ولهذا السبب، يُنتظر من الدول التي تُريد الحصول على مساعدة تشريعية من الوكالة الدولية للطاقة الذرية أن تسمح بمراجعة ونقاش دوريين لعملها التشريعي.

## الداخل الفني والقانوني:

تقوم السّمة المركزية لبرنامج المساعدات التشريعية في الوكالة الدولية على أساس مفهوم مُقاده أن وضع إطار قانوني يفي بالغرض ويمكن الحفاظ عليه من أجل التنظيم والتحكم بالطاقة النووية والإشعاع المؤيّن يجب أن ينطوي على المشاركة الكاملة للخبراء الفنيين والقانونيين. فالأشخاص المُتدربون في مجال القانون الذين ليس لديهم أي فهم للطبيعة الخاصة بالمواد والتقانة النووية أو السلامة الخاصة بالمواد المشعة قد يُدافعون عن قواعد ومبادئ غير صحيحة مستقاة من مجالات أخرى للقانون. وقد لا توفر هذه الطريقة رغم أنها قد تبدو منسجمة

مع البنية القانونية العامة لدولة ما، حماية كافية من المخاطر الخاصة بالتقانات النووية، بل الأسوأ من ذلك، قد تضع أعباءً إضافية لا داعي لها على هذه التقانة. وفي مقابل ذلك، وفي الحالات التي يتم فيها تطوير تشريع نووي من قبل خبراء فنيين أو علميين وحدهم أي بدون مشاركة قانونية، فإن القانون النووي عندها قد يصبح مستحيل التنفيذ الفعال والكافي نظراً لعدم إمكانية اندماجه في الشبكة المعقدة للترتيبات القانونية التي تحكم كل النشاطات في دولة ما. ولذا فإن المساعدة التشريعية التي تقدمها الوكالة الدولية للطاقة الذرية تشمل خبراء فنيين من الأقسام الداخلية للوكالة (خاصة قسمي السلامة النووية والتعاون الفني)، ويقوم الخبراء القانونيون من مكتب الشؤون القانونية في الوكالة بدور قيادي في تطبيق وتطوير مشاريع المساعدة التشريعية ومراقبتها.

وفي الوقت نفسه يُنظر من الدول المشاركة في مشاريع المساعدات التشريعية ضمان اشتراك الخبراء الفنيين والقانونيين الموجودين لديها في هذه المشاريع.

### التدريب وورشات العمل:

ترعى الوكالة الدولية للطاقة الذرية ورشات عمل ومنتديات في مجالات متعددة ضمن مسؤولياتها كسبيل فعال وفريد لنقل معلومات معقدة وتفصيلية لجمهور عريض، وتستخدم هذه الطريقة المتطورة أيضاً للمساعدة التشريعية باستخدام نموذجين أساسيين من نماذج ورشات العمل. الأول ورشة عمل إقليمية تعنى بالعناصر الأساسية لإطار التنظيمي للأنشطة النووية وتنظيمها، ويشارك الخبراء الفنيين والقانونيون من داخل الوكالة وخارجها بتقديم دراساتهم ومعلوماتهم حول آخر التطورات في القانون النووي الدولي وفيما يتصل بالمبادئ والعناصر الأساسية في القانون والتنظيم النوويين، وتنطوي دراسات الحالات على المشاركة الفعالة من قبل الحاضرين في ورشة العمل بهدف إظهار مدى وكيفية تطبيق المبادئ الأساسية بصورة عملية على حالات قد تطرأ أثناء عملية تطبيق الأنظمة والقوانين في دولة ما.

ويُركز نموذج ثانٍ من ورشات العمل على تطبيق التشريعات النووية، وإضافة إلى ما يقدمه الخبراء في دراسات الحالات، يُطلب من المشاركين تقديم معلومات تتعلق بحالة التشريعات النووية في بلدانهم وإمكان تطويرها. وتعد هذه المعلومات التي تقدمها كل دولة مهمة لأنها تُظهر للأخريين طريقة حل الدول الأخرى للمسائل والقضايا الطارئة، كما تُشجع على

الانسجام والتجانس في القوانين والتشريعات، وتنتظر الوكالة الدولية من الدول التي تمدها بالمساعدة التشريعية تقديم تقرير عن وضع تشريعاتها النووية ومساعدتها إلى تطبيق تلك التشريعات.

### مسودات المساهمة:

نظراً لأن القانون النووي لكل دولة يجب أن يعكس ثقافتها وظروفها القانونية الخاصة، فإن المساعدة التي تقدمها الوكالة الدولية في وضع مسودة تشريع تبدأ بتحضير نص أولي من قبل الخبراء في الدولة التي تطلب المساعدة، ويُتوقع أن تقدم تلك الدولة النص الأولي بلغة معروفة وعملية وتفضل الإنجليزية، بعد ذلك يحدد مكتب العلاقات القانونية خبيراً معروفاً في مجال القانون النووي لمراجعة النص ووضع ملاحظاته بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية في الوكالة، والطريقة التي يلجأ إليها الخبراء المحذون بشكل عام هي تحليل مسودة القانون من ثلاثة منظورات: المنظور الأول، تقييم مسودة القانون على ضوء المبادئ الأساسية التشريعية المتبعة لدى وضع مسودة قانون ما والمطبقة على جميع القوانين، أي أن تكون واضحة ومتجانسة ومتراصة وقابلة للتطبيق ومبينة التركيب لتفادي أي فجوات أو تكرار في تغطية المواضيع أو أي تشويش وإرباك فيما يتعلق بتحديد مسؤولية التطبيق وما شابه ذلك، حسب المنظور الثاني، تُقيم المراجعة مدى تطابق أو تجانس مسودة القانون مع الممارسات المقبولة دولياً فيما يتصل باستخدام الطاقة النووية والإشعاع المؤين وبشكل أساسي ما تعكسه وثائق المعايير التي وضعتها الوكالة الدولية. ومع أن هذه المعايير ليست إجبارية للدول الأعضاء في الوكالة (ماعدا ما يتصل منها بالمشاريع التي ترعاها الوكالة)، فإنها تُعد إرشادات مهمة للتصرف السليم ويمكن أن تساعد الدول في تحقيق تجانس بين الأطر القانونية لديها وتلك المعمول بها في الدول الأخرى التي تستخدم مواد وتقانات نووية. ووفق المنظور الثالث تُقيم المراجعة مدى تقيد مسودة القانون بشروط تطبيق فقرات القانون الدولي في المجال النووي الذي تُشارك فيه الدولة التي يُمكن أن تصبح عضواً فيه.

تقدم المراجعة توصيات وتطرح مسائل قد يرغب واضعو مسودة القانون أو الوكالات المشاركة في بحثها في مرحلة لاحقة من مراحل تطوير مسودة القانون، وبعد المراجعة الأولى للنص، يمكن التعهد بمزيد من المساعدات الأخرى بناءً على طلب الدولة العضو، ومن الخطوات النموذجية المتبعة عادة عقد اجتماع

على مدى عدة أيام، في مقر الوكالة الدولية للطاقة الذرية في فيينا لبحث الملاحظات الخاصة بمسودة القانون، ويشارك في هذا الاجتماع خبراء قانونيون وفنيون. وقد تشمل الخطوات الأخرى تحضير مسودة منقحة للقانون ومراجعة أخرى يقوم بها خبير بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية في الوكالة، كما يمكن ترتيب لقاءات بين الوكالة الدولية ومسؤولين حكوميين (ومع المرشعين إذ اقتضى الأمر) في عاصمة الدولة التي تتم مساعدتها، وذلك في المراحل المناسبة ضمن التقييم التشريعي لمسودة القانون، وتتضمن طريقة العمل الأساسية التي تتبعها الوكالة في جميع هذه المراحل على تقديم الملاحظات والتوصيات بشأن كيفية وضع نص ينسجم إلى أبعد الحدود مع المقاييس والالتزامات الدولية، كما يتم التدقيق في اللغة المستعملة والتي تقع مسؤوليتها الرئيسة على كاهل ممثلي الدولة الطالبة للمساعدة.

لقد قدمت الوكالة مساعدة في وضع مسودات القوانين إلى أكثر من خمسين دولة في أوروبا وإفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية من الدول الأعضاء في الوكالة الدولية للطاقة الذرية في السنوات الخمس الأخيرة.

### المواد المرجعية في التشريع النووي:

من الأنشطة المهمة التي تقوم بها الوكالة الدولية للطاقة الذرية وضع مواد مكتوبة يمكن استخدامها في المساعدات المباشرة ومن قبل الدول الأعضاء أثناء عملية تطوير قانون أو تشريع ما، وقد طورت الوكالة في السنوات الأخيرة جملة من المواد التي تغطي عدداً من المواضيع.

ومن القضايا التي بحثتها الوكالة في المراحل الأولى لتطوير مواد المساعدات القانونية، الفائدة العملية لتطوير قانون نموذجي أو تشريع مثالي يمكن للدول الأعضاء أن تتبناه (مع إدخال التغييرات المناسبة التي تعكس الخصائص الوطنية لتلك الدولة) على أن يكون قانوناً أساسياً للسلامة النووية والإشعاعية، وفي أعقاب محاولات وضع مسودة قانون كهذه، اتخذ قرار بأن الفوارق الأساسية في الظروف القانونية والفنية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول المختلفة تجعل وضع قانون نموذجي مسألة غير عملية. فالقانون النووي يجب أن ينسجم مع مجموعة القوانين العامة التي تضعها دولة ما من أجل السيطرة العامة على مجتمعها واقتصادها. وهكذا فإن تبني نص نموذجي لا يعكس الحالة العامة في بلد ما، ويغض النظر عن مقدار التعمق في وضعه، يمكن أن يسبب مصاعب وتعقيدات



## دليل الوكالة الدولية للطاقة الذرية حول القانون النووي

تنشر الوكالة الدولية للطاقة الذرية هذا العام دليل القانون النووي والذي سوفر للدول الأعضاء في الوكالة مصدراً جديداً لتمكينها من تقييم كفاءة أطرها القانونية التي تحكم استخدام الطاقة النووية لأغراض سلمية وإرشاد الحكومات من الناحية العملية في سعيها لتعزيز أنظمتها وقوانينها وانسجام تلك القوانين مع المعايير المتعارف عليها دولياً والالتزام بواجباتها حسب الاتفاقات الدولية ذات الصلة.

ويأتي الدليل استجابةً لطلب المتزايد من جانب حكومات كثيرة للمساعدة في تطوير تشريع نووي والحاجة إلى تحقيق الانسجام بين إجراءاتها القانونية والمؤسسية والمعايير الدولية المطبقة. ويقدم الدليل تعليمات دقيقة وموثوقة بها في مجال لتعليم المهنيين (من محامين وعلماء ومهندسين وعمال في مجال الصحة العامة والوقاية من الإشعاع والموظفين الحكوميين) العناصر الأساسية للإطار السليم الذي يضمن إدارة الطاقة النووية وتنظيمها والإشراف عليها.

ويقع الدليل في خمسة أجزاء عامة:

الجزء الأول: يقدم نظرة عامة حول المفاهيم الأساسية في مجال قانون الطاقة النووية والعملية التشريعية والسلطة التنظيمية وأنشطة الرقابة الأساسية في مجالات الترخيص والتفتيش والتطبيق. الجزء الثاني: يعالج مسألة الحماية من الإشعاع. الجزء الثالث: يعطي مواضيع عدّة نابعة من السلامة النووية والإشعاعية، والمصادر المشعة والمنشآت النووية وجهوزية الرد في حال الطوارئ، والمناجم والنقل والتفاريق والوقود المستهلك. الجزء الرابع: يُعنى بقضية المسؤولية والتعديبية النووية.

الجزء الخامس: ينتقل إلى مواضيع الحد من الانتشار والأمن والضمانات وضوابط التصدير والاستيراد والحماية النووية.

كما يعرض الدليل طيفاً واسعاً من مستويات السلامة ومعاييرها في الوكالة الدولية للطاقة الذرية والتي تعطي كافة المجالات ذات الصلة بتقانات الاستخدام السلمي للطاقة النووية.

الدليل من تأليف كارل ستوير و البروفسور أليك باير والبروفسور لورينز بيلور و يولفغرام تونهاورر.

لمزيد من المعلومات عن منشورات الوكالة الدولية للطاقة الذرية، زوروا موقع الوكالة على العنوان التالي: [www.iaea.org](http://www.iaea.org).

في التشريعات النووية الوطنية للدول التي توجد فيها أطر قانونية متطورة. ولدى مكتب الشؤون القانونية في الوكالة الدولية ملفات تحتوي على مثل هذه التشريعات وباستطاعة المكتب توفير نسخ عن القوانين ذات الصلة كمثل لكيفية معالجة دول ما مسائل التطوير التشريعي والقانوني. ولكن، وكما هي الحال مع مفهوم القانون النووي النموذجي، من المهم التأكيد على عدم تطبيق تشريع تبنته دول أخرى من دون تدقيق أو بصورة آلية من قبل واضعي مسودات التشريعات في دولة أخرى. ويتعين أن تكون القوانين النووية مندمجة في الإطار القانوني العام للدولة، كي تكون فعالة. فالقانون النووي الذي يُستنسخ من قانون دولة أخرى دون تعديل أو تدقيق لن يحقق أهدافه على الأرجح نظراً لصعوبة أو استحالة تطبيقه على أرض الواقع.

### تطوير تشريع نووي عالمي:

يُعد علم التقانة النووية الذي نشأ منذ قرابة بضع وخمسين عاماً علماً شاباً إذا ما نظرنا إليه في إطار التاريخ البشري. فأول شريعة وضعها حمورابي في بابل تعود إلى القرن الثامن عشر قبل الميلاد. وهكذا وفي إطار أربعة آلاف سنة من تاريخ القانون، لا يزال القانون النووي في مرحلة الرضاعة. لقد تطور القانون النووي بشكل أساسي في إطار أنظمة قانونية مستقلة للدول التي تستخدم الطاقة النووية. ومع وجود اتصالات وتبادل بين الدول، فإن القانون النووي لم يحقق بعد الانسجام ووحدة المعايير كما حدث في بعض المجالات القانونية الأخرى. لقد بدأت المؤسسات الدولية المختصة في المجال النووي تبني مستلزمات تقضي بفرض درجة أكبر من توحيد المعايير في موضوعات معينة. ولكن يجب تطبيق هذه المستلزمات في تشريعات وطنية. ويعتقد برنامج المساعدات القانونية التابع للوكالة الدولية للطاقة الذرية، إضافة إلى تمكين الدول من تطوير توثيق قانونية للسيطرة على هذا العلم الشاب بطريقة مسؤولة أن يقدم أيضاً العون في تطوير قانون دولي متجانس ومتكامل يحكم شروط استخدام الطاقة النووية.

كارل ستوير يعمل حالياً مستشاراً في واشنطن في مجالات الطاقة النووية والحد من انتشارها والأمن القومي والقانون الدولي. عمل في وزارتي العدل والخارجية الأمريكية، وكان مديراً لثلاثة مكاتب منفصلة: مكتب سياسة الحد من الانتشار النووي ومكتب الضمانات والتقانة النووية ومكتب التحكم بالتصدير والاستيراد النووي. يحمل العديد من الشهادات الجامعية من الولايات المتحدة وبريطانيا وأكاديمية القانون الدولي في لاهاي.

Email: [crstoiber@earthlink.com](mailto:crstoiber@earthlink.com)

أكثر من تلك التي يحلها، واستقر الرأي عوضاً عن ذلك على أنه من الأفضل وضع مواد عامة مبنية على المبادئ والعناصر الأساسية التي يمكن أن يتضمنها القانون العام في دولة ما بطريقة تتسجم مع الظروف والاحتياجات الوطنية. وتعد سلسلة معايير السلامة التي وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية مصدراً رئيساً للتوصل إلى فهم أساسي للمبادئ والعناصر المتعارف عليها دولياً الخاصة بإطار قانوني وتنظيمي يفي بالغرض حول الأنشطة النووية. ومن المستحيل في مقالة قصيرة تفصيل الطيف الواسع الذي تغطيه مجموعة الوثائق تلك. لقد تم تطوير وثائق الوكالة على مر سنوات عدة من قبل لجان استشارية مختلفة وصادق على هذه الوثائق مجلس إدارة الوكالة الدولية للطاقة الذرية (أساسيات ومستلزمات السلامة) أو المدير العام للوكالة (إرشادات السلامة). ومع ذلك يمكن أن نشير إلى أكثر هذه الوثائق فائدة، من أهم هذه الوثائق على الإطلاق وثيقة مستلزمات السلامة رقم GS-R-1 التي وضعتها الوكالة الدولية عام 2000 وتتضمن الفقرة 2.4 في تلك الوثيقة تحت عنوان البنية التحتية الحكومية والقانونية لسلامة المواد النووية والمشعة والتفاريق المشعة والنقل، ملخصاً مفيداً يشتمل على قائمة العناصر التي يجب أن يتضمنها قانون دولة ما لتحقيق سيطرة فعلية على أنشطتها النووية. وفي عام 2002 أصدرت الوكالة أربعة إرشادات مهمة خاصة بالسلامة تنطبق على العناصر التي يتعين البحث في ضمها إلى التشريعات والقوانين الوطنية:

- رقم GS-G-1.1 إحداث هيئة تنظيم المنشآت النووية وكوادرها.
- رقم GS-G-1.2 مراجعة هيئة التنظيم وتقييمها للمنشآت النووية.
- رقم GS-G-1.3 التفقد المنتظم للمنشآت النووية وتطبيق القوانين من قبل هيئة التنظيم.
- رقم GS-G-1.4 التوثيق المستخدم في تنظيم المنشآت النووية.

تنشر الوكالة الدولية هذا العام، واستناداً إلى تأسيس سلسلة المعايير التي وضعتها الوكالة وكذلك إلى المعاهدات الدولية ذات الصلة كتاباً يركز بشكل أساسي على النواحي القانونية للطاقة النووية والإشعاع المؤين. ويحتوي الكتاب وعنوانه الدليل في القانون النووي على مناقشة للعملية التشريعية الخاصة بتطوير قانون نووي وطني، كما يصف العناصر القانونية الأساسية في مجالات ومواضيع محددة. ومن المتوقع أن ينطوي الكتاب على فائدة خاصة للدول التي لا تزال في البدايات الأولى لمراحل تطوير قوانينها النووية أو تعديل تلك القوانين.

ويكمن مصدر أخير للمساعدة التشريعية