

Distr.: General
20 September 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والستون

البند ٦٦ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز وحماية حقوق الإنسان: مسائل

حقوق الإنسان ، بما في ذلك النهج البديلة

لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان

والحرريات الأساسية

حماية حقوق الإنسان والحرريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الأعضاء في الجمعية العامة التقرير المقدم من مارتن

شيين، المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرريات الأساسية في سياق

مكافحة الإرهاب وذلك عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٨٠/٢٠٠٥.

* A/61/150

** قُدِّم هذا التقرير بعد انتهاء الموعد المحدد ليضمّن آخر المعلومات.



تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

موجز

يقدم الجزء الثاني موجزا للأنشطة التي قام بها المقرر الخاص منذ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. ويعرض المقرر الخاص في الجزء الثالث تأثير الحرب على الإرهاب على حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي والمعايير الدولية ذات الصلة. ويحتوي الجزء الرابع على تصورات موجزة للمقرر الخاص عن بعض المسائل العامة المتعلقة بولايته. وترد الاستنتاجات في الجزء الخامس.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٤-١ مقدمة - أولاً
٤	٨-٥ الأنشطة - ثانياً
٧	٤١-٩ حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي ومكافحة الإرهاب - ثالثاً
٢٣	٤٦-٤٢ المسائل العامة - رابعاً
٢٥	٥٤-٤٧ استنتاجات - خامساً

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير هو التقرير الثاني الذي يقدمه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية إلى الجمعية العامة، في سياق مكافحة الإرهاب، عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٨٠/٢٠٠٥، وقراري الجمعية العامة ١٥٨/٦٠ و ٢٥١/٦٠ ومقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٤/٢٠٠٦. ويشمل التقرير لمحة عامة عن أنشطته منذ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ وأرائه عن بعض المسائل ذات الأهمية الخاصة.

٢ - ويوجه المقرر الخاص الانتباه إلى تقريره المقدم إلى الدورة الثانية والستين للجنة (E/CN.4/2006/98)، الذي ينتظر أن ينظر فيه المجلس. ويتضمن ذلك التقرير موجز للأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص خلال الفترة ما بين ٨ آب/أغسطس و ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. ويحتوي على عرض عام للرسائل التي أرسلها المقرر الخاص والردود التي تلقاها بشأنها من الحكومات. فضلا عن ذلك، يناقش التقرير عناصر تعريف دولي للإرهاب تتعلق بمدى علاقة هذه المسألة بتوافق أساليب التصدي للإرهاب مع حقوق الإنسان. ويحتوي التقرير أيضا على تحليل لدور حقوق الإنسان في استعراض تقارير الدول الأعضاء المقدمة إلى لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن، ويورد أشكال التعاون الممكنة بين المقرر الخاص واللجنة. علاوة على ذلك، يثير التقرير بإيجاز بعض المسائل ذات الأهمية الكبرى مثل حقوق ضحايا الإرهاب، و "الأسباب الجذرية" للإرهاب وما إذا كانت الجهات الفاعلة من غير الدول قادرة على انتهاك حقوق الإنسان.

٣ - وتورد الإضافة ١ الملحقة بالوثيقة E/CN.4/2006/98، البلاغات التي أرسلها المقرر الخاص خلال الفترة من ٨ آب/أغسطس إلى ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، وردود الحكومات عليها فيما يتعلق بمسائل مكافحة الإرهاب على مستوى الأنظمة مثل التشريعات الحالية أو مشاريع التشريعات وكذلك الحالات الفردية لأشخاص احتجزوا أو اعتقلوا أو سجنوا بسبب جرائم تتعلق بمكافحة الإرهاب.

٤ - وتحتوي الإضافة ٢ على معلومات أولية عن بعثة تقصي الحقائق التي قام بها المقرر الخاص إلى تركيا خلال الفترة من ١٦ إلى ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٦. وقد كان الغرض الرئيسي من البعثة جمع معلومات مباشرة عن المبادرات المطروحة في مجال مكافحة الإرهاب، وعن مدى تأثير هذه التدابير على حقوق الإنسان، وبدء عملية تعاون مع الحكومة. وقد اجتمع بممثلي وزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الدفاع ومجلس الأمن القومي ومديرية الأمن العامة للشرطة الوطنية التركية والقيادة العامة للجاندارما وقيادة حرس السواحل والمدعي العام ووكالة الاستخبارات الوطنية ورئاسة حقوق الإنسان التابعة لمكتب رئيس

الوزراء واللجنة البرلمانية للتحقيق في مجال حقوق الإنسان وأعضاء الهيئة القضائية والمنظمات غير الحكومية. والتقى أيضا بأفراد تأثروا بتدابير مكافحة الإرهاب، بالإضافة إلى مشتبه فيهم متهمين أو مدانين بارتكاب جرائم تتعلق بالإرهاب في سجن من سجون الفئة واو في أنقره ومرفق/سجن حبس احتياطي من الفئة دال في دياربكر. وبالإضافة إلى ذلك، زار المقرر الخاص مرافق الجاندارما للاحتجاز وفرع مكافحة الإرهاب التابع لمديرية الأمن في دياربكر وتابع محاكمة في محكمة أنقره للجنايات الشنيعة. وأجرى مشاورات أيضا مع أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات الدولية الأخرى. وأعرب المقرر الخاص عن تقديره لحكومة تركيا لتعاونها الكامل معه. وسلّم المقرر الخاص بالتقدم الملحوظ الذي أحرز خلال السنوات الماضية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، إلا أنه خلص إلى أنه لا تزال هناك بعض التحديات لاسيما فيما يتعلق بالتعريف الواسع النطاق للإرهاب الوارد في التشريع الحالي والعدد الكبير للمحاكمات المتعلقة بالإرهاب، والقيود المستمرة على حريتي تكوين الجمعيات والتعبير وحالات الإفلات من العقاب. وقد شدد على أن احترام الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية أمر هام باعتباره وسيلة من وسائل منع الإرهاب. وأشاد أيضا ببعض الممارسات الإيجابية مثل مشروع تعويض ضحايا الإرهاب وعمليات مكافحة الإرهاب وتقديم الضمانات للمشتبه فيهم في مجال الإرهاب التي أدخلت في السنوات الأخيرة. وأشاد بعدد من الخطوات التي اتخذت من أجل ضمان امتثال تدابير مكافحة الإرهاب القانونية والعملية بالكامل للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ثانياً - الأنشطة

٥ - اضطلع المقرر الخاص، وفقا لولايته، بعدد من الأنشطة خلال الفترة قيد الاستعراض. وحضر اجتماعات وعقد حلقات نقاش مع جهات فاعلة هامة مشاركة في المسائل التي تقع في إطار ولايته. وتحول القواعد المفروضة على تحديد طول الوثائق دون تقديمه لتفاصيل هنا ولكنه يود أن يخطر الجمعية بثلاث من أهم المناسبات.

٦ - في أيار/مايو، اجتمع المقرر الخاص برئيس لجنة العدل التابعة للجمعية الوطنية الكبرى التركية في أنقره، متابعة لزيارته لتركيا، لمناقشة مشروع قانون حكومي لإدخال تعديلات على قانون مكافحة الإرهاب. وحسب الاتفاق الذي تم التوصل إليه في هذا الاجتماع، قدم المقرر الخاص رأيا قانونيا إلى لجنة العدل. وبعد أن أصدرت اللجنة تقريرها عن مشروع القانون أرسل الرأي القانوني أيضا إلى الحكومة. وقد أثار الرأي القانوني النقاط التالية فيما يتعلق بمشروع التشريع:

(أ) يأسف المقرر الخاص لأن تعريف الجرائم الإرهابية الوارد في مشروع القانون وسّع نطاق الجرائم التي يغطيها المفهوم حاليا بالرغم من تعليقاته وتوصياته السابقة الناتجة عن زيارته للبلد، التي أثارت شواغل تتعلق بمبدأ المشروعية حسبما هو وارد في المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛

(ب) وأعرب عن قلقه من أن العبارات المتعلقة بمسألة التحريض مبهمة وبالتالي تبدو متنافية مع شرط المشروعية حسبما هو وارد في المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعليه، لن تقتصر القيود الناتجة عن ذلك فيما يتعلق باحترام حرية التعبير، على مكافحة الإرهاب ولكن يمكن أن تستخدم أيضا فيما يتعلق بالتعبير الحالي من العنف عن الرأي؛

(ج) وأشار أيضا إلى أن النصوص الجديدة المتعلقة بتمويل الإرهاب، بالرغم من أنها ضرورية فإنها ستمتد لتشمل عددا كبيرا للغاية من الأنشطة وتمويلها؛

(د) ويأسف المقرر الخاص لوجود نية في تقليل الضمانات الإجرائية للمشتبه بارتكابهم جرائم إرهابية بوجه عام. وقد أزعجته الشروط المقترحة التي تنص على إمكانية رفض حصول أي شخص محتجز على محام لمدة ٢٤ ساعة؛ وتسمح بحضور ضابط في الاجتماعات بين المشتبه فيهم ومحاميهم إذا توفرت بعض الشروط - التي صيغت بصورة مبهمة؛ وتسعى لقصر عدد المحامين على واحد؛

(هـ) ويرى المقرر الخاص أن النص الذي يسمح بسلطة تقديرية واسعة النطاق فيما يتعلق باستخدام المسؤولين وكذلك المسؤولين السابقين أسلحة نارية إذا ادعوا أنهم أحسوا بأنهم قد هوجوا من جانب إرهابيين، يمكن أن يساء استخدامه وبالتالي ينتهك المبادئ الأساسية الواردة في المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وأشار إلى أن النصوص نفسها تثير القلق فيما يتعلق بالإفلات من العقاب الذي يبدو أنها تمنحه للمسؤولين المشاركين في محاربة الإرهاب. وأشار أيضا إلى أن النصوص التي تقدم امتيازات أو غيرها من المعاملة التفضيلية إلى المسؤولين أو المسؤولين السابقين تتطلب تحريصا دقيقا، لا لأنها قد ترقى إلى الإفلات من العقاب أو المساهمة فيه بطريقة غير مباشرة فحسب، بل أيضا لأنها قد تضعف مشروعية قانون مكافحة الإرهاب في أعين الجمهور العام؛

(و) وأعرب عن قلقه بشأن النص الذي يستبعد أي احتمال للإفراج عن أشخاص معينين محكوم عليهم بالسجن مدى الحياة. ويرى أن هذه الأحكام تشكل دائما معضلة فيما يتعلق بالمادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تحدد

هدف السجن بوصفه إعادة تأهيل ويستلزم معاملة جميع المحتجزين بإنسانية، والمادة ٧ التي تحظر جميع أشكال التعذيب أو غيره من أنواع المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

٧ - وفي ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، إثر إقرار المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية قانون الإرهاب لعام ٢٠٠٦، كتب المقرر الخاص إلى الحكومة ليشكرها على تعاونها أثناء العملية الرامية لإقرار القانون لا سيما فيما يتعلق بالاجتماعات التي عقدت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ والإجابات التي أرسلت ردا على أسئلته المكتوبة. ويود أيضا أن يعرب عن الشواغل التالية:

(أ) فيما يتعلق ببعض العبارات والمفاهيم الفضفاضة للغاية والمبهمة مثل "التشجيع غير المباشر" لأعمال الإرهاب و"التمجيد"، الذي يفسر بأنه يتضمن "أي شكل من أشكال الثناء أو الاحتفال". وبالرغم من أن المقرر الخاص أثنى على الإدراج الصريح لعنصر النية في بعض أجزاء القانون، فإنه يأسف لأن النية لا تشكل دائما عنصرا ضروريا من عناصر الجريمة ولأن من الممكن بوجه خاص أن ترتكب جريمة تشجيع الإرهاب ونشر المنشورات الإرهابية بفعل "الإهمال". ويرى المقرر الخاص أنه بعدم وضع حد أقصى للتجريم بوضوح، فإن عبارتي "تمجيد" الإرهاب و"تشجيع الإرهاب بصورة غير مباشرة" لا تتيحان للأفراد أن ينظموا سلوكهم على النحو السليم وهذا لا يتفق مع أحكام المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وقد يصل إلى مستوى التقييد غير المتناسب لحرية التعبير؛

(ب) وتناول أيضا مسألة تمديد فترة الاحتجاز دون توجيه تهمة للمشتبه في أنهم إرهابيون لمدة تصل إلى ٢٨ يوما. وفي هذا السياق، أشار إلى أن المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بالحق في الحرية، الذي تفسره لجنة حقوق الإنسان في توصيتها العامة رقم ٢٩ (٢٠٠١) بأنه محمي في كل الأوقات، بما في ذلك أثناء حالة طوارئ. وبرغم إقراره بأنه يقدر بأن الحق في أمر الإحضار لا يتأثر بتمديد الفترة القصوى للاحتجاز بدون تهمة، فإنه يظل على رأيه بأن إمكانية قضاء ٢٨ يوما في الاحتجاز من دون تهمة تمثل فترة طويلة جدا ما لم تكن هناك مراجعة قضائية منتظمة لجميع جوانب الاحتجاز، بما في ذلك أسبابه، وأي حجج ربما يرغب المحتجز في تقديمها للطعن في تلك الأسباب.

٨ - وخلال الفترة من كانون الثاني/يناير حتى آب/أغسطس ٢٠٠٦، أجرى المقرر الخاص دراسة نظرية عن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب في أستراليا، وكان من أسباب ذلك تطوير طرق عمله فيما يتعلق بالجوانب الاستباقية والاستشارية من ولايته. وكان الغرض أيضا هو دراسة قوانين وسياسات دولة لها تأثير إقليمي وعالمي على الحرب ضد

الإرهاب بقصد تحديد التجارب والمشاكل المشتركة والأمثلة المحتملة على أفضل الممارسات فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب. ومن المتوقع أن تكون تلك الدراسة هي الأولى ضمن سلسلة دراسات البلدان/مناطق محددة وموضوعية يتم إجراؤها خلال ولاية المقرر الخاص. وقد أُجريت هذه الدراسة عن طريق مجموعة من الرسائل الموجهة إلى الحكومة وتحتوي أسئلة أولية وأسئلة متابعة شاملة عن القوانين والممارسات المتبعة في أستراليا فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب. ودعا المقرر الخاص أيضا إلى تقديم تعليقات من المنظمات غير الحكومية ومن المجتمع الأكاديمي. ويقوم المقرر الخاص بعملية إعداد الصيغة النهائية للدراسة، وقد تم بالفعل تزويد الحكومة بمسودة منها.

ثالثا - حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي ومكافحة الإرهاب

٩ - إن الحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات محميان بموجب المادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتنبع أهمية كلا الحقين من وجوب النظر إليهما بوصفهما منبرا لممارسة حقوق أخرى، ومنها الحق في حرية التعبير، والحقوق الثقافية والحق في المشاركة السياسية^(١). ولهما أيضا أهمية بالغة بالنسبة لعمل المدافعين عن حقوق الإنسان. ويُمارَسَان بوصفهما أساس إنشاء المنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية، وأيضا ليرهننا للعامّة، وبطريقة سلمية، على عدم الاتفاق مع سياسات الدولة وإجراءاتها. وبهذه الصفة، يُنظر إليهما على أنهما أحد أسس ديمقراطية المجتمع. وفي نفس الوقت فإن الرابطة والمنظمات - سواء تم إنشاؤها وتسجيلها بطريقة رسمية أم لا - يمكن أن تستخدم أيضا وسيلة يقوم بها أشخاص تنظيم وتنفيذ أعمال إرهابية وبتحويل أو استخدام أموال أعمال إرهابية، ومن ثم تصبح وسيلة لتدمير الديمقراطية. وبسبب هذه الطبيعة المزدوجة، من الصعب وضع خط فاصل بين القيود الزائدة عن الحد والتقييدات المناسبة.

١٠ - إن المقرر الخاص يدرك حقوق الدول وواجباتها في حماية الأفراد، سواء كانوا من مواطنيها أو من غيرهم، ضد العنف بما في ذلك الهجمات الإرهابية. لذا، يقع على الدول التزام باتخاذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب. وفي نفس الوقت، ينبغي أن تحترم الدول التزاماتها الدولية بحقوق الإنسان في جميع التدابير التي تتخذها لمكافحة الإرهاب. ويود المقرر الخاص أن يشدد على أن هذين المطلبين اللذين وُضعا على الدول لا يستبعد أحدهما الآخر. ففي

(١) لا تميز المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بين الأغراض المختلفة للجمعيات. ويدل هذا ضمنا على أن نطاق تطبيق الحماية الذي تكفله المادة ٢٢ هو نطاق واسع ويغطي جملة أمور منها الجمعيات التي تكون أغراضها دينية أو سياسية أو متعلقة بالعمل أو ثقافية.

قانون حقوق الإنسان، يمكن أن تحدث الحالات القصوى والصعبة التي ربما تواجهها الدول متى أتيح المجال لفرض قيود أو منح استثناءات معينة في ظروف غير عادية.

١١ - ولا يمكن إنكار أن استراتيجية مكافحة الإرهاب الناجحة تشمل بعدا وقائيا. وبهذه الصفة فإنه يجب منع المجموعات والمنظمات والكيانات الإرهابية التي تشترك في التخطيط أو الإعداد لأعمال إرهابية من القيام بهذه الأعمال، كما ينبغي تطبيق الجزاءات عليها حتى لو لم ترتكب أو تحاول ارتكاب العمل الإرهابي المزمع ارتكابه. ويعني ذلك ضمنا أن من المسموح به اتخاذ تدابير مثل تجريم الإعداد لأعمال الإرهاب التي تخطط المجموعات لارتكابها، وهذا بدوره يعني الحاجة لاتخاذ تدابير تتدخل في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات. ولكن ينبغي ألا تسعى الدول استغلال الحاجة إلى مكافحة الإرهاب باللاجوء إلى تدابير تكون مقيدة لحقوق الإنسان من دون داع. وينبغي وضع ضمانات واضحة بموجب القانون لكي تمنع إساءة استعمال (القيود)، وإذا حدثت حالات إساءة استعمال، فللكي تضمن توفر سبل للانتصاف منها. وفي استعراضه لتشريع مكافحة الإرهاب، رأى المقرر الخاص حالات عديدة حدث فيها بوضوح أن تجاوزت تقييدات حقوق حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي النطاق اللازم لمكافحة الإرهاب، ويمكن في واقع الأمر أن تُستخدم لتقييد حقوق الأحزاب السياسية أو النقابات العمالية أو المدافعين عن حقوق الإنسان^(٢).

مخالفات للمادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

١٢ - تتناول المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ما أخذت به الدول من استثناءات من حقوق يحميها العهد. وعلى الرغم بحسب هذه المادة من إمكانية الأخذ باستثناءات فيما يتعلق بحقوق حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي في حالات الطوارئ العامة، فإنه يجب احترام عدد معين من الشروط التي توسعت لجنة حقوق الإنسان في شرحها في ملاحظتها العامة رقم ٢٩. والاستثناءات بمقتضى المادة ٤ هي تدابير استثنائية ومؤقتة، ويمكن الاستناد إليها عندما: '١' يصل الوضع داخل دولة ما إلى حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة؛ و '٢' عندما تكون الدولة الطرف قد أعلنت حالة الطوارئ رسميا. إضافة إلى ذلك، ينبغي احترام مبدئي التناسب والضرورة فيما يتعلق بمدة حالة الطوارئ وبنطاقها القانوني والمادي بالإضافة إلى جميع التدابير الاستثنائية التي تم اللجوء إليها بسبب حالة الطوارئ. علاوة على ذلك، ينبغي للدولة الطرف في العهد الدولي الخاص

(٢) انظر أيضا A/59/401 و E/CN.4/2006/95 عن المدافعين عن حقوق الإنسان.

بالحقوق المدنية والسياسية أن تحترم بالكامل التزاماتها الدولية الأخرى عندما تقوم بعمل استثناءات من العهد.

١٣ - وينبغي أيضا أن تكون التدابير الاستثنائية نفسها مطلوبة دائما بسبب مقتضيات الوضع، أي أنه يجب احترام مبدئي التناسب والضرورة. وقبل اللجوء إلى الاستثناء، فينبغي للدول أن تقوم بعمل تحليل متأن للحالة وأن تبين ما إذا كانت التدابير الاستثنائية ضرورية، وما هي التدابير الاستثنائية الضرورية، وأن تتقي من بين الخيارات المختلفة الخيار الذي يكون أقل تقييدا فيما يتعلق بحماية الحقوق المعنية. ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي، من ناحية المبدأ، أن لا تحتاج الدول إلى أن تلجأ لاتخاذ تدابير استثنائية بشأن حقوق حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات وأن التدابير التي تقيد تلك الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كافية لمكافحة الإرهاب بفعالية.

١٤ - وأخيرا، فإن المقرر الخاص يود أن يؤكد مبدأ المشروعية في القانون الجنائي، وهو مبدأ مدرج صراحة في المادة ٤ بوصفه أحد المبادئ التي لا يمكن الاستثناء منها حتى في أوقات حالات الطوارئ العامة. وذكرت لجنة حقوق الإنسان أيضا في تعليقها العام رقم ٢٩، أن هناك بعض الحقوق، أو أبعاد الحقوق، التي، وإن كانت غير مذكورة صراحة في قائمة الحقوق التي لا يمكن الاستثناء منها في المادة ٤، لا يمكن، برغم ذلك، الاستثناء منها حتى في حالة الطوارئ. وما يتصل على وجه التحديد بالمسائل التي جرت مناقشتها هنا هي مبادئ عدم التمييز وحظر الدعاية للحرب وعدم الدعوة إلى الكراهية الوطنية أو العرقية أو الدينية. إضافة إلى ذلك، ذكرت لجنة حقوق الإنسان أن مبدئي الشرعية وسيادة القانون يستوجبان احترام المتطلبات الأساسية للمحاكمة العادلة أثناء حالة الطوارئ. فلا يمكن سوى محكمة قضائية أن تحاكم وتدين شخصا بجرمة جنائية، ويجب دائما احترام قرينة البراءة.

فرض القيود على حق حرية تكوين الجمعيات وحق التجمع السلمي

١٥ - يمكن أن يخضع كلا الحقين لقيود طبقا لشروط معينة^(٣)، حسبما هو منصوص عليه في المواد نفسها. وفي البداية، يود المقرر الخاص أن يذكر بأنه لا يجوز استخدام القيود إلا عندما تُوجد ظروف معينة تستدعي تقييد الحقوق التي يحميها العهد. ويجب أن يظل الحق هو القاعدة، وأي تقييد هو الاستثناء.

(٣) على الرغم من أن لجنة حقوق الإنسان لم تعتمد تعليقا عاما بشأن تطبيق أي مادة من هاتين المادتين، فإنها أعربت عن رأيها بشأن القيود الممكنة في سياق تعليقها العام رقم ٢٧ (١٩٩٩) بشأن حرية الحركة، المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٦ - الأسس القانونية للقيود. يبدو أن المادة ٢٢ التي تحمي حرية تكوين الجمعيات تضع التزامات على الدول أقوى من تلك التي تضعها المادة ٢١ المعنية بحرية التجمع السلمي، حيث أن المادة ٢٢ تشترط أن ينص القانون على فرض القيود، بينما تنص المادة ٢١ ببساطة على وجوب أن يكون فرض القيود متفقا مع القانون. لكن المقرر الخاص لا يرى أن هذا الاختلاف جوهري.

١٧ - كما تبين الاستعراضات التشريعية التي قام بها المقرر الخاص، فإن العديد من الدول اعتمدت أو راجعت تشريعاتها المتصلة بمكافحة الإرهاب في الفترة التي أعقبت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر. وذلك نتيجة لما يلي: '١' حاجتها لمواجهة أي تهديد أمني شديد؛ و '٢' اتخاذ مجلس الأمن القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) الذي وضع عددا معينا من المتطلبات على الدول، ومنها، تلك المتعلقة بتجريم الأعمال الإرهابية التحضيرية، وذكر بالتحديد "الكيانات الضالعة في أعمال إرهابية"^(٤). ويعترف المقرر الخاص بهذه المبادرات بوصفها تدابير مهمة لمكافحة الإرهاب. ولكنه قلق من أن مصطلحي "الإرهاب" و "الأعمال الإرهابية" معرفان بطريقة مبهمّة أو عامة في كثير من الأحيان بحيث يتعدّد التعريف عما حدده المقرر الخاص من شروط ضرورية حتى يمكن اعتبار عمل ما "إرهابيا حقيقة في طبيعته"، سواء على المستوى الدولي^(٥) أو الوطني.

١٨ - وفي بعض الأحيان، قد يبدو أن التعبير الوطني للإرهاب الأعمال السلمية لحماية حقوق العمال أو حقوق الأقليات أو حقوق الإنسان، لذا، فإن المجموعات التي يكون هدفها هو حماية تلك الحقوق، أو حقوق أخرى، يمكن تسميتها بوصفها مجموعات إرهابية. ويشدد المقرر الخاص على أن ذلك ليس مرضيا من وجهة نظر سيادة القانون. إن سيادة القانون تشترط أن تحوي القوانين التي تأذن بتطبيق القيود معايير دقيقة ولا يجوز لها أن تمنح سلطة تقديرية مطلقة لأولئك المكلفين بتنفيذها^(٦). إضافة إلى ذلك، فإن المقرر الخاص يدرك

(٤) وفقا لقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، تشمل التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول تجميد الأموال العائدة لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة أشخاص يرتكبون أعمالا إرهابية، أو يحاولون ارتكابها (الفقرة ١ (ج))؛ وأن تحظر على الكيانات داخل أراضيها إتاحة أي أموال، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لمنفعة الأشخاص الذين يرتكبون أعمالا إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يسهلون أو يشاركون في ارتكابها، لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص أو الكيانات المرتبطة بهم (الفقرة ١ (د))؛ وأن تمتنع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم للكيانات الضالعة في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك إيقاف عملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية (الفقرة ٢ (أ))؛ وأن تمتنع تحركات الجماعات الإرهابية (الفقرة ٢ (ز)).

(٥) انظر E/CN.4/2006/98، الفقرة ٤٢.

(٦) ذكرت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في عدد من القضايا أن "القانون الذي يمنح سلطة تقديرية ليس في حد ذاته غير متسق مع هذا الشرط، شريطة أن يكون نطاق السلطة التقديرية وطريقة ممارستها محددين بوضوح كاف، وأن يكونا مرتبطين بالهدف المشروع قيد البحث، وأن يعطيا الشخص حماية كافية ضد أي تدخل تعسفي".

الأحكام التي تعالج حظر الجمعيات أو تقييد حقوقها تحت ذريعة مكافحة الإرهاب، والمضمنة في قوانين أكثر تعميماً تعالج أمن الدولة، أو الأمن الوطني أو الأمن العام، أو قوانين تتعلق بالصحافة أو المنظمات غير الحكومية. ومرة أخرى، فإن هذه قد تكون مخالفة لمبدأ سيادة القانون من حيث أن الأنظمة المختلفة التي تعالج مكافحة الإرهاب ليست سهلة المنال. ويرى المقرر الخاص أنه لا ينبغي سن تشريعات محددة لمكافحة الإرهاب إلا بعد النظر بطريقة جادة فيما إذا كانت ضرورية أم لا، وهو يوصي بالتزام الحيطة إزاء استخدام القوانين التقييدية ذات التطبيقات الأعم؛ فالاحتجاج بفكرة الإرهاب ينبغي أن لا يستخدم كطريقة مختصرة لتجنب تقييم كل حالة على حده. وأخيراً، فإن المقرر الخاص يود أن يُذكر بأن سيادة القانون أيضاً تنص على أنه لا بد للقوانين التي تقيّد حقوق حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي أن تثبت وجود الظروف التي يمكن بمقتضاها تقييد تلك الحقوق. إن القيود التي لا تتوافق، مع القانون ولا مع المتطلبات المحددة في المادتين ٢١ و ٢٢ نفسيهما، تشكل انتهاكا للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٩ - ويمكن أن تكون الحقوق مقصورة فقط على حماية أهداف/أغراض معينة ومعددة مثل: الأمن القومي، والنظام العام، والصحة العامة والأخلاق، وحقوق الآخرين وحياتهم. ويشير المقرر الخاص إلى لزوم عدم تفسير تلك الأهداف/الأغراض بطريقة تفسح المجال لتأويلات مختلفة. إن مبادئ سيراكوزا المتعلقة بالأحكام الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تجيز فرض قيود أو استثناءات^(٧) وتُعرّف السلامة العامة بأنها "حماية سلامة الأشخاص وحياتهم وسلامتهم الجسدية من الخطر أو حماية ممتلكاتهم من الضرر"^(٨) وتبين المبادئ نفسها أنه لا يجوز للدول الاحتجاج بالأمن القومي لتبرير اتخاذ تدابير مقيدة لحقوق معينة إلا عندما تُتخذ هذه التدابير لحماية بقاء الدولة أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي ضد استخدام القوة أو التهديد باستخدام القوة^(٩). ولا يجوز استخدام الأمن القومي حجة كسبب لفرض تقييدات لمجرد منع التهديدات المحلية أو البعيدة نسبياً التي يتعرض لها الأمن والنظام^(١٠) أو أن يستخدم حجة لفرض تقييدات غامضة أو

(٧) وضعت تلك المبادئ في عام ١٩٨٤ لجنة مكونة من ٣١ خبيراً دولياً اجتمعوا في سيراكوزا بإيطاليا لاعتماد مجموعة موحدة من التفسيرات للشروط التقييدية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعلى الرغم من أنه ليست لهذه المبادئ قوة القانون، فإنها توفر إرشادات هامة وموثوقة فيما يتعلق بمعنى المصطلحات الواردة في العهد، وخاصة في المجالات التي لا يغطيها تعليق عام من لجنة حقوق الإنسان. انظر مرفق الوثيقة E/CN.4/1985/4.

(٨) المرجع نفسه، الفقرة ٣٣.

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ٢٩.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٣٠ و ام. نواك، عهد الأمم المتحدة الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: شرح بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الطبعة الثانية (كيهل/ستراسبورغ/آرلينقتون، ان. بي. إنغلي، ٢٠٠٥)، ص ٥٠٦.

تعسفية، ولا يجوز الاحتجاج به إلا عندما توجد ضمانات كافية وسبل فعالة للانتصاف ضد إساءة الاستخدام^(١١) ويُعرف النظام العام بأنه "بمجموع القواعد التي تضمن سير أمور المجتمع أو مجموعة المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع"^(١٢). وأخيرا، فإنه يسمح بالقيود لحماية حقوق الغير. وينبغي قراءة هذا الحكم في ضوء الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تحظر أي دعوة للكراهية الوطنية أو العنصرية أو الدينية، والمادة ٥ التي تستبعد من حماية العهد الأنشطة أو الأعمال "التي ترمي إلى تدمير أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها" في العهد^(١٣).

٢٠ - إن حظر الجمعيات التي يكون هدفها تدمير الدولة بوسائل إرهابية، أو حظر المظاهرات العامة التي تدعو إلى استخدام الوسائل الإرهابية لتدمير الدولة يمكن أن تغطيه الأحكام التقييدية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولكن المقرر الخاص يشدد على وجوب أن لا تستخدم الحكومات تلك الأهداف/الأغراض كسحابة دخان لإخفاء الأغراض الحقيقية من التقييد. فالانتهاك المنهجي لحقوق الإنسان يقوض الأمن القومي وربما يعرض السلام والأمن الدوليين للخطر؛ لذا لا يجوز أن تحتج الدولة بالأمن القومي مسوغا لاتخاذ تدابير ترمي لقمع المعارضة أو لتسوية الممارسات القمعية ضد سكانها^(١٤) ويقع العبء على المحكمة لإثبات وجود خطر يهدد أحد أسس التقييد وأن التدابير تتخذ للتعامل مع هذا التهديد^(١٥).

٢١ - علاوة على ذلك، فينبغي أن يكون التقييد ضروريا في مجتمع ديمقراطي لبلوغ أحد تلك الأهداف المحددة. وهذا ضمان إضافي يضع عبئا على الدولة لتثبت أن القيود لا تعوق الأداء الديمقراطي للمجتمع. ويعني هذا، في واقع الممارسة، أن القيود يجب أن تجتاز اختبار الضرورة وأن تفي بمتطلبات التناسب. والتدابير التي تتخذ لتقييد الحقوق يجب أن تكون

(١١) مبادئ سيراكوزا (انظر الحاشية ٩ أعلاه)، الفقرة ٣١.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٢.

(١٣) المرجع نفسه. انظر أيضا البلاغ رقم ١١٧/١٩٨١ إم. إيه. ضد إيطاليا الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والثلاثون، الملحق رقم ٤٠ (A/39/40)، المرفق الرابع عشر، الفقرة ١٣-٣، حيث أنه، وفيما يتعلق بإعادة تنظيم الحزب الفاشستي الإيطالي المنحل، ذكرت لجنة حقوق الإنسان ما يلي: "كانت الأعمال... من النوع الذي استبعد من الحماية بموجب العهد. بمقتضى المادة ٥ من العهد، والذي هو، على كل حال محظور بموجب القانون الإيطالي بناء على مسوغات، فيما يتعلق بالتحديدات والقيود المنطبقة على الحقوق التي قيد البحث. بمقتضى أحكام المواد ١٨ (٣)، و ١٩ (٣)، و ٢٢ (٢)، و ٢٥ من العهد".

(١٤) مبادئ سيراكوزا (انظر الحاشية ٩ أعلاه)، الفقرة ٣٢.

(١٥) انظر تقرير لجنة حقوق الإنسان، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/55/40)، المجلد الثاني، القسم عين، البلاغ رقم ١٩٩٧/٧٨٠، فلاديمير بيتروفيتش لابتسيفيتش ضد بيلاروس، اعتمدت الآراء بتاريخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٠.

مناسبة لتحقيق وظيفتها المتمثلة في الحماية؛ ولا يكفي أن تصل إلى الغرض/الهدف فقط - بل يجب أن تكون ضرورية لحمايتهما. ويجب أيضا أن تكون بين تلك الأدوات التي يمكن أن تبلغ النتيجة المنشودة أقلها تقييدا^(١٦). وأخيرا، يجب إقامة توازن بين العبء الملقى على كاهل الفرد الذي يجري تقييد حقوقه وبين مصلحة عامة الجمهور في بلوغ الهدف المراد حمايته.

٢٢ - ويدرك المقرر الخاص الحاجة إلى فرض قيود على وجود مجموعات متورطة في أعمال إرهابية - سواء بالقيام بها، أو بالتخطيط أو التجنيد لها أو بتمويلها. ولكنه يُذكر بأن الجمعيات والتجمعات السلمية هي منابر لممارسة حقوق أخرى وهي وسيلة يمكن من خلالها للأفراد أن يعبروا عن مصالحهم المشتركة ويتابعوها. ويلاحظ المقرر الخاص، مع القلق، الزيادة في التعديلات عند ممارسة الحق في حرية التجمع وتكوين الجمعيات وذلك باسم مكافحة الإرهاب. وهو يشدد على أن الحقوق في حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي هي حقوق أساسية في مجتمع ديمقراطي؛ لذا، يجب تفسير القيود بدقة فيما يتعلق بتحديد أهدافها، مثلا، مكافحة الإرهاب. وفي هذا الصدد، فإن الأمر يحتاج إلى إبراز العديد من المسائل.

٢٣ - ويلاحظ المقرر الخاص، مع القلق، أن الكثير من التشريعات الحديثة لمكافحة الإرهاب تنص على وضع لوائح أشد صرامة لتأسيس وتحديد مركز الجمعيات. فالتعريفات المبهمة والموسعة للإرهاب، أو عدم وجود تعريفات، تقييد عمل الجمعيات التي لا تتبع أساليب الإرهاب. وعلى الرغم من أن فرض بعض القيود على وجود وعمل الجمعيات أمر ضروري للدولة بوصف ذلك تدبيرا لمنع الإرهاب، ينبغي للدولة ألا تفرط في عرقلة عمل جميع الجمعيات. ويود المقرر الخاص أن يُذكر بأن لجنة حقوق الإنسان أعربت في كثير من الأحيان عن قلقها بشأن المتطلبات المفرطة في التشديد لتسجيل المنظمات غير الحكومية^(١٧). وهو يلاحظ أيضا بأن هذه مسألة رئيسية وقد جرت معالجتها في العمل الممتاز لهينا جيلاني الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية والمدافعين عن حقوق الإنسان^(١٨).

(١٦) فيما يتعلق بمبدأ التناسب، الذي يطبق أيضا على حقوق أخرى محمية بمقتضى العهد، مثل حرية التعبير، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ٤٠ (A/49/40)، المجلد الثاني، القسم ألف ألف، البلاغ رقم ١٩٩١/٤٥٨، ووماه موكونق ضد الكاميرون، والبلاغ رقم ١٩٩١/٤٥٨، اعتمدت الآراء في ٢١ تموز/يوليه ١٩٩٤.

(١٧) الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان: ليتوانيا (CCPR/C/79/Add.87) و الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان: بيلاروس (CCPR/C/79/Add.86).

(١٨) انظر A/58/380 و A/59/401 و E/CN.4/2006/95.

٢٤ - إن دعوة الجمعية إلى استخدام وسائل سلمية لبلوغ غايات تتناقض مع مصالح الدولة ليس كافياً لوصف الجمعية بأنها إرهابية. والسعي من أجل حماية حقوق الأقليات أو الاعتراف بوجود أقلية، أو حتى الدعوة من أجل تقرير المصير، لا تشكل في حد ذاتها أنشطة إرهابية. ولكن عندما تلجأ الجمعية إلى استخدام العنف الفتاك أو الخطير ضد الأشخاص، أي إلى استخدام الأساليب الإرهابية، أو تدعو لها، حينئذ يمكن وصفها بأنها مجموعة إرهابية وتصبح حقوقها ووجودها مقيدين ويمكن أن يخضعوا للقانون الجنائي.

٢٥ - إن التدابير العامة التي تقيّد ممارسة تلك الحقوق من شأنها أن تعوق في كثير من الحالات جوهر الحق، لذا فإنها تصبح انتهاكا لذلك الحق. فمثلاً، الحظر العام للمظاهرات العامة، بما فيها المظاهرات في مناطق معينة ومحددة، ربما يكون انتهاكا لحق التجمع السلمي. وتُستخدَمُ التدابير العامة ذاتها في كثير من الأحيان لحظر الدعوات السلمية للديمقراطية أو لحقوق الإنسان، وهي بهذه الصفة تمنع المعارضة السياسية من التعبير عن نفسها. ويتفق المقرر الخاص تماماً مع الممثل الخاص للأمين العام المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان الذي قال إن على الدول أن لا تعتمد قوانين أو ممارسات ربما تجعل من أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان أنشطة غير قانونية^(١٩).

٢٦ - الحظر - على الرغم من أن القيام بتحديد ما إذا كان من الممكن وصف جمعية ما بأنها إرهابية أم لا ينبغي أن يتم على أساس كل حالة على حده، فإن هناك بعض المبادئ العامة التي ينبغي على الدولة احترامها. أولها، أنه ما لم تكن الوثيقة التأسيسية للمجموعة أو الجمعية تبين بوضوح بأنها ستستخدم مقاصد أو وسائل إرهابية لتحقيق أهدافها، فإنه لا يمكن تحديد ما إذا كان من الممكن حظر الجمعية على أساس أنها "إرهابية" أم لا إلا بناء على أدلة مادية مستمدة من أنشطتها. ويدل ذلك ضمناً على أنه لا يحق للدولة أن تبت في هذا الأمر على أساس افتراضات، قبل أن تبدأ الجمعية ممارسة أنشطتها^(٢٠). ثانياً، ينبغي أن تقوم هيئة قضائية مستقلة بتحديد ما إذا كانت المنظمة تنطبق عليها صفة إرهابية، وبالتالي يجب حظرها، وينبغي أن تتوافر دائماً إمكانية الطعن في قرار الحظر أمام هيئة قضائية. ثالثاً، على الدول التي تقرر تجريم الفرد الذي ينتمي إلى "منظمة إرهابية" أن لا تطبق هذه

(١٩) A/58/380 الفقرتين ٢٤ و ٢٥.

(٢٠) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سيديروبولوس وآخرون ضد اليونان، الحكم المؤرخ ١٠ تموز/يوليه ١٩٩٨، التقارير ١٩٩٨ - رابعاً، الفقرة ٤٦: "لا تستبعد المحكمة أن الجمعية بمجرد تأسيسها، ربما تكون قد اشتركت، تحت غطاء الأهداف المذكورة في عقد تأسيسها، في أنشطة غير متوافقة مع تلك الأهداف. وهذا الاحتمال، الذي رأت المحاكم الوطنية أنه مؤكد، كان من الصعب تكذيبه عن طريق أي إجراء عملي، إذ أنه نظراً لأن الجمعية لم توجد على الإطلاق، فلم يكن لديها الوقت للقيام بأي عمل".

الأحكام إلا بعد تصنيف المنظمة بأنها إرهابية من قبل هيئة قضائية. وهذا لا يؤثر، بالطبع، على المسؤولية الجنائية الفردية عن الإعداد لأعمال إرهابية.

٢٧ - ويؤكد المقرر الخاص الصلة القوية بين حرية التعبير^(٢١) والحقوق السياسية^(٢٢) وحرية تكوين الجمعيات^(٢٣) وفي هذا الخصوص، فإن وجود الأحزاب السياسية أمر حاسم بالنسبة لوجود مجتمع ديمقراطي. وينبغي أن تتوخى الدول عناية خاصة لدى حظر الكيانات التي تسعى حقيقة بلوغ أهدافها باستخدام وسائل إرهابية. ولكن لا ينبغي اتخاذ تدبير بحل حزب سياسي إلا في أقصى الحالات خطورة، وألا يتم ذلك إلا على أساس وقائع. ويجب

(٢١) والمثال التوضيحي على الصلة الوثيقة بين هذه الحقوق هو البلاغ رقم ١٩٩٤/٥٧٤، كيم ضد جمهورية كوريا. ومقدم البلاغ عضو في الائتلاف الوطني للحركة الديمقراطية، وقد اعتقل بعد إعداد وثائق انتقدت حكومة جمهورية كوريا وحلفاءها في الخارج، ودعت إلى إعادة توحيد شطري كوريا، وقام بتوزيع هذه الوثائق وتلاوتها في اجتماع على قرابة ٤٠٠٠ شخص. وحكم على مقدم البلاغ فيما بعد على أساس قانون الأمن الوطني الذي ينص على أن '١' يعاقب أي شخص يساعد منظمة مناهضة للدولة، سواء بالثناء على أنشطة هذه المنظمة أو تشجيعها، مع علمه بأن ذلك يعرض الأمن أو بقاء الدولة أو النظام الحر أو الديمقراطية للخطر؛ أو '٢' يعاقب أي شخص ينتج أو يوزع وثائق أو رسومات أو أي مواد أخرى لفائدة منظمة مناهضة للدولة مع علمه بأن ذلك يعرض الأمن أو بقاء الدولة أو النظام الحر أو الديمقراطية للخطر. وقد طُلب من لجنة حقوق الإنسان أن تنظر في هذه القضية من زاوية حرية التعبير. وبعد أن وجدت اللجنة أن هذه التهمة قد ذُكرت بطريقة فضفاضة وغير محددة، وجدت اللجنة أن الدولة الطرف "فشلت في تفسير الطابع الدقيق للتهديد الذي زُعم أنه نتج عن ممارسة مقدم البلاغ لحرية التعبير"، وأن الدولة الطرف لم "تقدم تبريرات محددة عن السبب الذي استلزم أن يحاكم مقدم البلاغ أيضا، من أجل الأمن القومي، على ممارسته حريته في التعبير، علاوة على محاكمته لمخالفته قانون التجمع والمظاهرات وقانون المعاقبة على تنفيذ أنشطة تتسم بالعنف". الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/54/40)، المجلد الثاني، المرفق الحادي عشر، القسم ألف، الفقرة ١٢،٥.

(٢٢) وفي قضية جورج لاندنيللي سيلفا وآخرون، ضد أوروغواي، البلاغ ١٩٧٨/٣٤، ذكرت لجنة حقوق الإنسان أنه، فيما يتعلق بتقييد دولة أوروغواي لأحكام معينة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فإن لجنة حقوق الإنسان، "حتى على افتراض أنه توجد حالة طوارئ في أوروغواي، لا ترى أي أساس يمكن تقديمه لدعم الادعاء القائل بأنه، من أجل حفظ الأمن والنظام، يصبح من اللازم حرمان جميع المواطنين، الذين كانوا مرشحين في انتخابات عامي ١٩٦٦ و ١٩٧١ بصفتهم أعضاء في مجموعة سياسية معينة، من أي حق سياسي لفترة تمتد إلى ١٥ عاما. وهذا التدبير ينطبق على كل شخص، من دون تمييز فيما يتعلق بما إذا كان قد سعى لترويج أفكاره السياسية بوسائل سلمية أو باللجوء إلى استخدام وسائل عنيفة أو بالدعوة إلى استخدامها". الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والثلاثون، الملحق رقم ٤٠ (A/36/40)، المرفق الثاني عشر، البلاغ صاد ٣٤/٨، الفقرة ٨،٤.

(٢٣) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية الحزب الاشتراكي وآخرون ضد تركيا، الحكم (الأساس الموضوعي للقضية والترضية العادلة) الصادر بتاريخ ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨، Reports 1998-III، الفقرة ٤١: "إن حماية الآراء وحرية التعبير عنها هما أحد أهداف حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي ... وينطبق ذلك بدرجة أكبر فيما يتعلق بالأحزاب السياسية بالنظر لدورها الضروري في كفالة التعددية والأداء الوظيفي السليم للديمقراطية".

ألا يشكل قيام أي حزب سياسي بنشر أفكارا مخالفة أو مناقضة لأفكار الأغلبية أو لأفكار الحزب الحاكم أساسا لخطره. ويكرر المقرر الخاص أن من طبيعة الديمقراطية السماح للأحزاب السياسية بالتعبير عن أفكار مختلفة، حتى لو كانت تلك الأفكار تشكل في التنظيم الحالي للدولة أو للحكومة التي في السلطة^(٢٤) والمسألة التي ينبغي أن يبت فيها، هي ما إذا كانت المنظمة تستخدم وسائل إرهابية تتناقض بصفة جوهرية مع الديمقراطية وتهدف إلى تدميرها.

٢٨ - وعلى وجه الخصوص، يود المقرر الخاص أن يتناول باختصار مسألة حظر المنظمات بسبب تحريضها على الإرهاب. إن تجريم التحريض على الإرهاب في حد ذاته مطلوب في قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، وهو متسق تماما مع الالتزام الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بحظر الدعوة إلى الكراهية القومية والعنصرية والدينية، التي تشكل تحريضا على الأعمال العدائية أو العنف. إلا أن الأمر يحتاج إلى تصميم هذه التدابير بعناية لكي تكون متوافقة مع الحق في حرية التعبير (الفقرة ٣، المادة ١٩)، التي يمكن أن "تخضع لقيود معينة، غير أن هذه القيود يجب أن تكون فقط كما هي منصوص عليها في القانون، وأن تكون ضرورية". ولكن المقرر الخاص يلاحظ أنه، لضمان ألا يكون هناك إماعة للرسالة الأخلاقية المتمثلة في إدانة الإرهاب، فلا بد من تحديد شروط جريمة التحريض بدقة تامة. وبهذه الصفة، ينبغي استيفاء ثلاثة شروط: أولها، أن يكون هناك قصد وراء التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية؛ ثانيا، ألا يكون هذا القصد من شخص واحد أو من عدة أشخاص، بل ينبغي أن يكون هو قصد الجمعية أو الجماعة أو الحزب السياسي ككيان جماعي؛ وثالثا، أن يوجد احتمال فعلي بأن يتم ارتكاب هذا العمل.

(٢٤) المرجع نفسه. وفي هذه الحالة، فعلي الرغم من أن المحكمة الدستورية لاحظت أنه "بالتمييز بين أمتين ... فقد دعا (الحزب) إلى إنشاء أقليات داخل تركيا ... لإضرار بوحدة الأمة التركية وبالسلامة الإقليمية للدولة ... وعلى الرغم من استخدام طرق مختلفة، فإن الهدف من النشاط السياسي للحزب الاشتراكي مماثل لأهداف المنظمات الإرهابية. وحيث أن الحزب الاشتراكي رُوِّج للانفصال والثورة، فإن هناك مبررا لـ "الحل" (الفقرة ٤٣). وفي مقابل هذا التبرير، بينت المحكمة الأوروبية أنها "لا تجد في (بيانات) المحكمة ما يمكن اعتباره دعوة لاستخدام العنف، أو الانتفاضة أو أي شكل من أشكال الرفض للمبادئ الديمقراطية ... لقد ذكر وكيل الحكومة (أن الرئيس السابق للحزب) "بر استخدام الطرق العنيفة والإرهابية" ... وبينما توافق المحكمة على أن هذه العبارات موجهة نحو المواطنين الذين هم من أصل كردي، وتدعوهم لتنظيم تجمعات جماهيرية فيما بينهم وللدفاع عن مطالب سياسية معينة، فإنها لا تجد أي أثر للتحريض على استخدام العنف أو انتهاك أحكام الديمقراطية" (الفقرة ٤٦). لذا، خلصت المحكمة إلى ما يلي: "ليس هناك ما يثبت كيف يمكن اعتبار البيانات قيد النظر مسؤولة، بأي حال من الأحوال عن المشاكل التي يثيرها الإرهاب في تركيا، رغم أن الذي صدرت عنه هذه البيانات أعلن، لدى إدلائه، أنه ملتزم بالديمقراطية، وأعرب عن رفضه العنف"، (الفقرة ٥٢).

ويود المقرر الخاص أن يشير إلى المادة ٥ من الاتفاقية المتعلقة بمنع الإرهاب للاتحاد الأوروبي^(٢٥) باعتبارها أفضل النماذج بدمجها عنصر القصد مع خطر ارتكاب عمل إرهابي.

٢٩ - رقابة قضائية على جميع التدابير المتخذة للحد من حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي - كما هو محدد في تقرير روبرت ك. غولدمان، الخبير المستقل المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب^(٢٦)، "فإن المحاكم المدنية يجب أن تتمتع بولاية مراجعة أحكام جميع تدابير مكافحة الإرهاب والإشراف على تطبيقها دون أي ضغط أو تدخّل، لا سيما من أفرع الحكم الأخرى". وهذا المبدأ أساسي في سياق مكافحة الإرهاب، حيث يمكن للحكومات أن تختبئ خلف شعار المعلومات السرية للحد من حرية التجمع أو التكوين السلمي للجمعيات بناء على معلومات سرية لا يمكن التحقق منها أو الاعتراض عليها. ويشدد المقرر الخاص على أنه ينبغي أن يشرف القضاء على أي قرارات تحد من حقوق الإنسان، بحيث تظل مشروعة ومتناسبة وفعالة، لكي تضمن بأن الحكومة، في النهاية، ستُحمّل المسؤولية وستكون خاضعة للمساءلة.

مسألة محددة: إعداد قوائم بالجماعات الإرهابية

٣٠ - الإدراج في قوائم الإرهابيين - يرحب المقرر الخاص بتوجيه الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ دعوة إلى "مجلس الأمن بأن يكفل، بدعم من الأمين العام، وضع إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، فضلا عن منح استثناءات لأسباب إنسانية"^(٢٧). وقد أشار الأمين العام إلى هذه المسألة في تقريره المعنون "الاتحاد في مواجهة الإرهاب: توصيات لاستراتيجية عالمية لمكافحة الإرهاب"^(٢٨) فوضع قوائم الإرهابيين هي ممارسة اعتمدها مجلس الأمن والهيئات الإقليمية وعدد معين من الدول. وهدفها في الأساس هو تطبيق جزاءات فورية على تلك المجموعات التي تم تحديدها ووضعها في القائمة بغرض منع الأعمال الإرهابية. وبينما تختلف الآثار القانونية لوضع مجموعة ما على "قائمة إرهابية"، سواء كانت وطنية أو دولية، تبعا للوثيقة

(٢٥) تنص المادة ٥ على أنه "لأغراض هذا العهد، فإن التحريض العلني على ارتكاب جرائم إرهابية" يعني توزيع، أو معنى آخر، توجيه، رسالة للجمهور، بقصد التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية، حيث أن هذا السلوك، سواء دعا مباشرة أو بطريقة غير مباشرة إلى ارتكاب جرائم إرهابية، فإنه يتسبب في نشوء خطر بارتكاب جريمة أو أكثر من هذه الجرائم".

(٢٦) E/CN.4/2005/103، الفقرة ١٥.

(٢٧) قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ١٠٩.

(٢٨) A/60/825، الفقرة ١١٧.

الوطنية أو الدولية التي أنشأت تلك القائمة، فإن الأثر المشترك الأكبر على المجموعات والكيانات والجمعيات التي تجدد نفسها مدرجة في القائمة هو تجميد أموالها. ويُذكر المقرر العام بأن اتخاذ إجراءات وقائية تمثل جانبا مهما من جوانب الحرب على الإرهاب وأن تجميد الأموال التي جُمعت أو استخدمت لأغراض إرهابية هو جانب مهم من تلك التدابير. ولضمان أن تكون التدابير الوقائية فعالة، فإن تحديد ما يشكل "مجموعات إرهابية" ربما يكون مطلوبا بصفة عاجلة.

٣١ - ولكن المقرر الخاص يلاحظ أن هذا الإجراء ينتهك عددا من حقوق الإنسان، بعضها له صلة بالمجموعات والمنظمات على وجه الخصوص وهي: حق الملكية، وحرية تكوين الجمعيات، وربما الحقوق السياسية^(٢٩). وربما تتأثر المنظمات غير الحكومية، وذلك يمكن أن يمس حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان. ويود المقرر الخاص أن يبرز بعض المبادئ والضمانات الأساسية التي ينبغي احترامها وتطبيقها لضمان أن تكون إجراءات وضع القوائم متماشية مع معايير حقوق الإنسان المقبولة عموما. علاوة على ذلك، فهو يود أن يذكر بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والحرب ضد الإرهاب التي اعتمدها لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا، في عام ٢٠٠٢، وبصفة خاصة تلك المبادئ المتعلقة بمنع التعسف^(٣٠) وبمشروعية تدابير مكافحة الإرهاب^(٣١) والإجراءات القانونية باعتبار ذلك إحدى أفضل الممارسات^(٣٢).

(٢٩) انظر E/CN.4/2005/103، الفقرات ٦٢-٦٥.

(٣٠) "المبدأ التوجيهي الثاني - منع التعسف: جميع التدابير التي تتخذها الدول لمكافحة الإرهاب ينبغي أن تحترم حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون، مع استبعاد أي شكل من أشكال التعسف، إضافة إلى أي معاملة تمييزية أو عنصرية، وينبغي أن تخضع للإشراف المناسب".

(٣١) "المبدأ التوجيهي الثالث - مشروعية تدابير مكافحة الإرهاب: ١ - جميع التدابير التي تتخذها الدول لمكافحة الإرهاب ينبغي أن تكون مشروعة. ٢ - عندما يقيد التدبير حقوق الإنسان، فينبغي تحديد التقييدات بدقة بقدر الإمكان، وأن تكون هذه التقييدات ضرورية ومناسبة للهدف المنشود".

(٣٢) "المبدأ التوجيهي التاسع - الإجراءات القانونية: ١ - يحق للشخص المتهم بالقيام بأنشطة إرهابية أن يخضع لمحاكمة عادلة، خلال فترة معقولة، أمام محكمة مستقلة ومحيدة يتم إنشاؤها بمقتضى القانون. ٢ - يستفيد الشخص المتهم بالقيام بأنشطة إرهابية من قرينة البراءة. ٣ - ولكن ربما تترتب متطلبات مكافحة الإرهاب فرض قيود معينة على الحق في الدفاع، وبصفة خاصة فيما يتعلق بما يلي: '١' الترتيبات المتعلقة بالحصول على محام والاتصال به؛ '٢' الترتيبات المتعلقة بالاطلاع على ملف القضية؛ '٣' عدم الكشف عن هوية الشهود. ٤ - هذه القيود على الحق في الدفاع يجب أن تكون متناسبة بدقة مع غرضها، وينبغي اتخاذ تدابير تعويضية لحماية مصالح المتهم بغرض المحافظة على نزاهة الإجراءات ولضمان أن لا تفرغ الحقوق الإجرائية من مضمونها".

٣٢ - أولاً، يود المقرر الخاص أن يبرز مرة أخرى الحاجة إلى احترام مبدأ المشروعية واليقين القانوني كلما تمت الإشارة إلى الإرهاب أو إلى المجموعات الإرهابية. إن جميع الهيئات التنفيذية الدولية والوطنية المسؤولة عن إدراج المجموعات أو الكيانات في القوائم يجب أن تكون ملزمة بتعريف واضح ودقيق لما يشكل أعمالاً إرهابية ومجموعات وكيانات إرهابية. وفيما يتعلق بتعريف الإرهاب، يود المقرر الخاص الإشارة إلى أن تعريف الإرهاب، على المستوى الوطني، يجب أن يشمل ثلاثة عناصر تراكمية هي - الهدف والغرض والوسيلة، مع التشديد على العنصر الأخير، أي النظر إلى الإرهاب على أنه خيار لأساليب لا يمكن تبريرها أخلاقياً^(٣٣). علاوة على ذلك، فإن الحاجة إلى الدقة والوضوح في التعبير تمتد أيضاً إلى تعريف الصلة بين المجموعة أو الكيان وبين العمل الإرهابي. وفي ظل غياب تعريف، يمكن استخدام كلمات أو تعابير تترك فسحة كبيرة للتفسير، مثل "يدعم"، أو "يشترك في" أو "مرتبط بـ"، لإدراج مجموعات أو كيانات بطريقة غير سليمة. وهذا على وجه التحديد يسبب مشاكل في ضوء غياب تعريف شامل للإرهاب. والتعريف الذي سينطبق هو الذي تحدده الدول إن وجد. وهذا ليس مرضياً من حيث أنه لا المجموعات/الكيانات نفسها ولا الدول بقدرة على أن تحدد، بقدر من التيقن، ما هي المجموعات/الكيانات التي يجب أن تخضع للإدراج ضمن قوائم الإرهاب، وهذا ربما يقود إلى حدوث إدراج تعسفي لمجموعات/كيانات ضمن قوائم الإرهاب.

٣٣ - ثانياً، يؤكد المقرر الخاص أن على الدول أن تحترم مبدأي التناسب والضرورة. فالجزءات التي فرضتها لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) بشأن تنظيم القاعدة وحركة الطالبان ومن يرتبط بهما من أفراد وكيانات (يشار إليها هنا وفيما بعد "بلجنة الجزاءات ١٢٦٧") هي في الأساس جزاءات "ذكية" من حيث أن القصد منها هو إحداث قدر معين من الضغط الفعال على الأفراد (والمجموعات) المشار إليها بالاسم، ويكون أثرها قليل بقدر الإمكان على سكان البلد المعني. وعلى الرغم من ذلك، فإن المقرر الخاص يعتقد بأن مبدأي التناسب والضرورة يتطلبان عناية محددة ولا يحولان دون بلوغ نفس النتيجة.

٣٤ - ويلاحظ المقرر الخاص أن إحدى المسائل الرئيسية في هذا السياق هي ما إذا كانت ممارسة الإدراج في القوائم بالفعل تدبير مؤقت. ولضمان أن تكون مؤقتة بالفعل، وأن تظل كذلك، يجب، بعد فترة معقولة من الوقت، مثلاً ٦ أشهر أو ١٢ شهراً، مراجعة الأسماء المدرجة بالقوائم. وسيعني ذلك أنه، بالنسبة لتلك المجموعات أو الكيانات التي بقيت

(٣٣) انظر الفقرتين ٧١ و ٧٢ أدناه.

بالقائمة، تُبين أن التدبير ما زال ضروريا وأنه مدعوم بأدلة. ومن دون هذه الضمانات، قد تُصبح القوائم مفتوحة المدة، وبالتالي تجعل الجزاءات المؤقتة، كتجميد الأموال، مساوية لمصادرة الأموال، التي هي تدبير دائم. ومصادرة الأموال هي من الجزاءات الجنائية الخطيرة جدا وتتطلب ضمانات إجرائية صحيحة.

٣٥ - ويشير المقرر الخاص، على وجه التحديد، إلى السؤال عما إذا كانت طبيعة الجزاءات - سواء كانت مدنية أو جنائية - تحدد الضمانات الإجرائية، ومن ذلك تحديد معايير الإثبات الواجب تطبيقها. ويؤيد فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات التابع للجنة الجزاءات ١٢٦٧ الفكرة القائلة بأن القائمة الموحدة للجنة ليست قائمة جنائية وأن قرار الاتهام الصادر عن محكمة قضائية ليس شرطا مسبقا للإدراج في القائمة، لأن الجزاءات لا تفرض عقابا جنائيا أو إجراء مثل الاحتجاز أو الاعتقال أو التسليم، بل تطبق، بدلا من ذلك، تدابير إدارية^(٣٤). ولكن من المقبول عموما أن تحديد ما إذا كانت التهم جنائية أم مدنية يتوقف على خطورة الجزاء أو العقاب. فإذا كانت الجزاءات المرتبطة بالإدراج في القائمة دائمة، فإنها تقع ضمن نطاق الجزاءات الجنائية لأغراض قانون حقوق الإنسان الدولي، بصرف النظر عن تصنيفها.

٣٦ - وهناك مطلب آخر وهو الالتزام المنوط بالدول بالتقديم للمحاكمة/المقاضاة^(٣٥) بغرض حظر تلك الجماعات/الكيانات المدرجة في القائمة ومعاينة أولئك الأفراد الذين هم أعضاء في تلك الجماعات/الكيانات التي لها صلات بالإرهاب. وإن وجد هذا الدليل - كما ينبغي أن يكون عليه الأمر للإدراج في القوائم - حينئذ يقع التزام على الدول بتقديمها للمحاكمة، لأن ذلك سيوضح وضع تلك الجماعات/الكيانات. ولكن لا يجب اعتبار الإدراج ضمن القوائم دليلا على الإجراءات القضائية المعنية. وينبغي أن تلجأ الدول لقواعد ومعايير الإثبات العادية. علاوة على ذلك، ينبغي احترام جميع الضمانات الإجرائية المرتبطة بإجراء محاكمة عادلة.

٣٧ - ويلاحظ المقرر الخاص أنه يجري استخدام الأدلة التي تقوم بجمعها الوكالات الاستخباراتية استخداما مباشرا كأساس لإدراج الجماعات/الكيانات في القائمة. وهذا هو السبب في أن على الدول، بعد تنفيذ إجراء الإدراج الفوري والمؤقت في القوائم، أن تلتزم بتحويل الإجراء المؤقت إلى تدبير أطول بقاءً عن طريق المحاكمة - وهو أمر يستغرق وقتا

(٣٤) انظر S/2005/572، الضميمة، الفقرات ٤٠-٤٣.

(٣٥) انظر التقرير المرحلي لكاليوبي كوفيا، المقررة الخاصة، اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، عن الإرهاب وحقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2001/31)، الفقرات ١١٠-١١٧.

أطول بالتأكيد - وتحويل البيانات الاستخباراتية إلى أدلة يمكن استخدامها أساساً للمقاضاة أمام محكمة. وحذر المقرر الخاص من أن تطبيق هذا التدبير المؤقت لا يفني بالتزام الدولة المتواصل بإجراء محاكمات على ارتكاب أعمال إرهابية إذا كان جميع أولئك الذين تشملهم القوائم إرهابيين بالفعل.

٣٨ - وينبغي أن يخضع الإدراج في القوائم لعدد معين من الضمانات الإجرائية. أولها، حق الجهة المعنية في أن يتم إبلاغها. ويشمل هذا الحق، حق الجهة المعنية في إبلاغها بإدراجها ضمن قائمة^(٣٦)، وحقها في إبلاغها باحتمال اتخاذ إجراء لحذفها من القائمة، وحقها في إبلاغها بوجود استثناءات لأسباب إنسانية وكيفية الحصول على تلك الاستثناءات، وحقها في إبلاغها بالأسباب التي أدت إلى إدراجها ضمن القائمة. والحق في الإبلاغ بالأسباب التي أدت إلى الإدراج ضمن القائمة شرط سابق لتقديم طعن في الإدراج، مشفوع بالمسوغات والحجج. وكما نوقش أعلاه، فإن أساس الإدراج سيكون في معظم الأحيان هو استخبارات الدولة، ويعتبر في غالب الأحيان سرياً. ولكن الوصول إلى الأدلة المستخدمة هو شرط سابق للاستئناف ضد الإدراج، وبهذه الصفة يجب أن تُفسَّر بدقة أي قيود تفرض بشأنه. ويمكن الإشارة إلى المبدأ ١١ من مبادئ جوهانسنبرغ المتعلقة بالأمن الوطني وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات^(٣٧)، الذي ينص على أن "لكل شخص الحق في الوصول إلى المعلومات من السلطات العامة، بما فيها المعلومات المتعلقة بالأمن الوطني. ولا يجوز فرض أي قيود على هذا الحق بحجة الأمن الوطني ما لم تقم الحكومة بإثبات أن التقييد منصوص عليه في القانون وأنه ضروري في مجتمع ديمقراطي لحماية مصالح الأمن الوطني المشروعة". وبالتالي، يجب، على أقل تقدير، أن يقع العبء على الحكومة، أو على المؤسسة/الهيئة التي تفرض تيسير الوصول إلى المعلومات المستخدمة بأن تسوغ أي قيود تفرض على الوصول إلى تلك المعلومات.

٣٩ - الحق في المراجعة القضائية - كثيراً ما يتم الإدراج في القوائم نتيجة لقرارات سياسية يتخذها ممثلون سياسيون للدولة في الأجهزة السياسية، بناء على أدلة سرية. وبما أن هذا

(٣٦) فيما يتعلق بحق الإبلاغ بالإدراج في القائمة، فقد حدثت تغييرات في الالتزامات التي أنطتها لجنة الجزاءات ١٢٦٧ بالدول: وفي القرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤)، الفقرة ١٨، "شجع مجلس الأمن الدول بقوة على أن تُطَّلِع، قدر الإمكان، الأفراد والكيانات المدرجين في قائمة اللجنة بالتدابير المفروضة عليهم وبالمبادئ التوجيهية للجنة والقرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢)" (الأحرف المائلة للتأكيد). وفي قرار مجلس الأمن ١٦١٧ (٢٠٠٥)، طلب المجلس من الدول المعنية "بأن تُعلم، كتابةً وبالقدر الممكن، الأشخاص والكيانات المدرجين في القائمة الموحدة بالتدابير المفروضة عليهم وبالمبادئ التوجيهية للجنة، وخاصة إجراءات الإدراج في القائمة والرفع منها وأحكام القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢)" (الأحرف المائلة للتأكيد). ويقع على الدول التزام أقوى وأوسع بمقتضى القرار الأخير. وهذه بالتأكيد خطوة في الاتجاه الصحيح.

(٣٧) انظر E/CN.4/1996/39، المرفق.

الإدراج يترتب عليه تجميد للأصول، فإن الحق في الاعتراض على الإدراج يصبح ضرورياً. غير أن هذه الإجراءات لا توجد حالياً على المستوى الدولي^(٣٨) ولكنها توجد، في بعض الأحيان، على المستوى الوطني^(٣٩) ويرى المقرر الخاص أنه إذا لم تكن هناك مراجعة دولية سليمة أو كافية، تصبح إجراءات المراجعة الوطنية ضرورية - حتى بالنسبة للقوائم الدولية. وينبغي أن تتوفر هذه لدى الدول التي تطبق الجزاءات. وفضلاً عن ذلك، إذا كانت المعلومات أمنية سرية، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار الوسائل الأخرى التي تمكن أي كيان مدرج في القائمة من الطعن في الأدلة المقامة ضده. وعلى وجه التحديد، يمكن أن تقوم بذلك جهة قانونية مختصة بالفحص أو حاملة تصاريح أمنية.

(٣٨) في إطار قائمة لجنة الجزاءات المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧، يستند إجراء رفع الأسماء من القائمة إلى التمثيل الدبلوماسي، حيث يجوز للهيئة/الفرد المدرج اسمه على القائمة أن يطلب من دولة المواطنة أو الإقامة التي يتبع لها أن تتقدم بطلب إلى اللجنة لرفع اسمه من القائمة. ويرحب المقرر الخاص بالمقترح الذي قدمه فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات بأن يُطلب إلى اللجنة أن تستعرض إجراءاتها المتعلقة بشطب الأسماء من القائمة، وعلى وجه الخصوص '١' إلزام الدول التي تتلقى التماسات برفع أسماء من القائمة بإحالة تلك التماسات إلى اللجنة، وبذلك تترك صنع القرار إلى اللجنة بدلاً من الدولة المقدم إليها التماس؛ '٢' زيادة عدد الدول التي قد تتقدم إلى اللجنة بالتماسات لرفع أسماء من القائمة. انظر التقرير الثالث لفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات، (S/2005/572، الضميمة) الفقرات ٥٢-٥٧.

(٣٩) وفي حالة واحدة لنقل قائمة لجنة الجزاءات المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧ إلى قائمة أخرى، أكدت المحكمة الابتدائية للجماعات الأوروبية أن عدم وجود وسيلة انتصاف ناتج عن أن مجلس الأمن لم ينشئ تلك الوسيلة (قضية القاضي ضد مجلس الاتحاد الأوروبي ومفوضية الجماعات الأوروبية) القضية رقم T315/01، الحكم الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥: "وفيما يتعلق بكون مقدم الطلب يبدو عاتياً على مؤسسات الجماعة الأوروبية لعدم قيامها بإنشاء أي آلية من أي نوع للمراجعة، تلاحظ المفوضية أن المؤسسات تقوم فقط بضمان تنفيذ مقررات مجلس الأمن التي لا تملك سلطة تغييرها" (الفقرة ١٧٠). وفي قضية مشابهة أخرى (أحمد علي يوسف ومؤسسة البركات الدولية ضد مجلس الاتحاد الأوروبي، ومفوضية الجماعات الأوروبية) القضية رقم T-306/01، الحكم الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، خلصت المحكمة إلى أنه "ليس للمحكمة أن تستعرض بصورة غير مباشرة مدى توافق القرارات قيد النظر لمجلس الأمن مع الحقوق الأساسية التي يحميها النظام القانوني للجماعة. وليس من اختصاص المحكمة التحقق من أنه لم يحدث خطأ في تقدير الحقائق والأدلة التي اعتمد عليها مجلس الأمن لدعم التدابير التي اتخذها... دون المساس بالسلطات التقديرية لمجلس الأمن. بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة... [وبالتالي] لا يوجد سبيل انتصاف قضائي لمقدم التماس لأن مجلس الأمن لم يستصوب فكرة إنشاء محكمة دولية مستقلة مسؤولة عن الفصل، سواء في القانون أو الحقائق، فيما يتعلق بالدعاوى المرفوعة ضد قرارات معينة صادرة عن لجنة الجزاءات". ولم تتوصل المحكمة إلى أن هذا لا ينتهك قواعد أمرة لأن حق الوصول إلى المحكمة ليس حقاً مطلقاً. "ووفقاً لظروف الحالة، فإن مصلحة مقدم الاستئناف في أن تنظر المحكمة في قضيته وفقاً لوقائعها الموضوعية غير كافية لتغليبها على المصلحة العامة الأساسية في صون السلام والأمن الدوليين في مواجهة تهديد حدده مجلس الأمن بشكل واضح وفقاً لميثاق الأمم المتحدة" (الفقرات ٣٣٨-٣٤١ و ٣٤٤).

٤٠ - الحق في الانتصاف - وبالنسبة للمنظمات التي أدرجت خطأ في القوائم، سواء بسبب خطأ المعلومات الاستخبارية التي تم على أساسها الإدراج أو لكون الاسم المدرج في القائمة اسماً مختصراً أو مكتوباً بطريقة خاطئة، لا بد من توفير التعويض أو الرد، وفقاً لإعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة^(٤٠) الذي ينص على أن توفر الدول تعويضاً لضحايا الجرائم وإساءة استعمال السلطة.

٤١ - الاستثناءات لأسباب إنسانية - وأخيراً، يود المقرر الخاص أن يشدد على الأهمية البالغة لتأكيد أن الاستثناءات من الجزاءات - وخصوصاً تجريد الأصول - قائمة لأسباب إنسانية، لكفالة تمكين المنظمات غير الحكومية، والمنظمات الأخرى غير الربحية التي تدير مشاريع لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من الاستمرار في العمل.

رابعاً - المسائل العامة

تعليقات على تقرير الأمين العام المعنون "الاتحاد في مواجهة الإرهاب: توصيات لاستراتيجية عالمية لمكافحة الإرهاب"

٤٢ - ويرحب المقرر الخاص بتقرير الأمين العام، ويلاحظ على وجه الخصوص شمولية طبيعة هذا الجهد وتركيزه على البعد الوقائي، مثل حرمان الإرهابيين من الحصول على السلاح، والوصول إلى الأهداف، ومن السفر، ونحو ذلك و التعليم الجيد، والتسامح الديني والثقافي. ويكرس الفصل السادس "لحماية حقوق الإنسان في سياق الإرهاب ومكافحة الإرهاب". بيد أن المقرر الخاص يساوره القلق من الإشارة إلى حرمان من يزعم أنهم إرهابيون من الوصول إلى الإنترنت وفكرة عدم السماح للصحفيين بإجراء مقابلات صحفية معهم. وينطوي كلا التدبيرين على قيود خطيرة على حرية التعبير، وبالتالي يخضعان للأحكام المقيدة لحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يكرر المقرر الخاص الملاحظة التي ظل يبديها مراراً وهي أنه لما كانت تعاريف الإرهاب لا تمتثل، في كثير من الأحيان، لمبدأ الشرعية المنصوص عليه في المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن هذه التدابير تنطوي، في كثير من الأحيان، على احتمال أن يساء استعمالها لتقييد أنشطة أشخاص وجماعات لا دخل لهم إطلاقاً بالإرهاب بتعريفه الصحيح.

(٤٠) قرار الجمعية العامة ٣٤/٤٠، المؤرخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥، المرفق.

تعريف الإرهاب على المستوى المحلي

٤٣ - أبرز المقرر الخاص، في تقريره إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2006/98) آراءه حول الخصائص الثلاث التراكمية للأعمال الإرهابية الواردة، في قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، وأوصى بأن تعامل بوصفها معيارا للوصول إلى تعريف دولي. ويشير أحدها إلى الأعمال التي تشكل جرائم في نطاق الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ووفقا للتعريف الوارد فيها.

٤٤ - وحينما يتعلق الأمر بالمستوى الوطني، فلا بد من إبداء تحفظ، نظرا إلى أن العنصر التراكمي الأخير - وهو أن السلوك "الإرهابي" يجب أن يشمل أفعالا تشكل جرائم في نطاق الاتفاقيات القائمة المتعلقة بالإرهاب - قد يتضح أنه غير ملائم لمكافحة تهديدات إرهابية إقليمية أو محلية محددة. فحينما تقتضي الدلائل من دولة ما التعامل مع تهديدات إرهابية محلية أو إقليمية، قد يتعين عليها أن تحظر أعمالا تقع خارج نطاق الاتفاقيات العالمية القائمة المتصلة بالإرهاب. وهذا أمر مسموح به، في نظر المقرر الخاص، ما دام كان ضروريا للغاية، وشريطة أن يكون التعريف أو الحظر ممثلا لشروط الشرعية (أي أن تكون الأحكام المتعلقة بهذا الشأن متاحة للجميع ومصوغة بصورة دقيقة، وأن يقتصر تطبيقها على مكافحة الإرهاب وحده، وأن تكون غير تمييزية وغير ذات أثر رجعي)^(٤١). ولذا فإن تعريف الجرائم الإرهابية، على المستوى الوطني، يتوقف تحديدا على توفر الشروط التراكمية الثلاثة: '١' الوسيلة المستخدمة، التي يمكن وصفها بأنها فتاكة، أو ممارسة عنف خطير ضد أفراد عامة السكان أو شرائح منه، أو أخذ الرهائن؛ و '٢' القصد، وهو إشاعة الخوف بين السكان أو هدم النظام العام أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به؛ و '٣' الهدف، وهو تحقيق هدف سياسي أو عقائدي مستتر. ولا ينبغي تجريم عمل ما بأنه إرهابي ما لم تتوفر فيه هذه الشروط الثلاثة، وإلا فقد القوة التي تميزه بالنسبة للجريمة العادية.

مجلس حقوق الإنسان والاستعراض الذي يقوم به حاليا للآليات

٤٥ - قررت الجمعية العامة، لدى إنشاء مجلس حقوق الإنسان بقرارها ٢٥١/٦٠، أن يضطلع المجلس بجميع ولايات لجنة حقوق الإنسان، وآلياتها، ومهامها ومسؤولياتها. ويقوم المجلس باستعراضها وكذلك، عند الاقتضاء، تحسينها وترشيدها. واعتمد المجلس، في دورته الأولى، المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠٠٦، المقرر ١٠٢/٢٠٠٦ بشأن تولي المجلس جميع

(٤١) انظر E/CN.4/2006/98، الفقرات ٤٥-٤٩.

ولايات اللجنة، وآلياتها، ومهامها ومسؤولياتها، وكذلك المقرر ١٠٤/٢٠٠٦ بشأن إنشاء فريق عامل لتقديم توصيات عملية بشأن استعراض الآليات.

٤٦ - وإلى أن تظهر نتائج استعراض المجلس للآليات، سيواصل المقرر الخاص الاضطلاع بولايته. بموجب أحكام قرار لجنة حقوق الإنسان ٨٠/٢٠٠٥. وفي هذا السياق، يود توجيه انتباه جميع الأطراف المهتمة إلى أحكام الفقرة ١٤ (و) من القرار، التي تكلف المقرر الخاص بتقديم تقارير بانتظام إلى لجنة حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة (الحروف المائلة للتأكيد). وبما أن دور اللجنة قد آل الآن إلى مجلس حقوق الإنسان، وهو هيئة تجتمع بوتيرة أكثر انتظاما طوال العام، يتطلع المقرر الخاص إلى وضع أطار أكثر انتظاما لتقديم التقارير إلى المجلس وإلى التفاعل معه.

خامسا - استنتاجات

٤٧ - لا يزال المقرر الخاص يشدد كثيرا على الجوانب التكميلية والاستباقية في ولايته، ويظل يعمل بصورة منسقة مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والخبراء المستقلين الآخرين للاشتراك مع الدول في دعم حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق سن قوانين أو ممارسات مكافحة الإرهاب وتنفيذها.

٤٨ - ويرحب المقرر الخاص بوجود فرصة لاستمرار المشاركة بنشاط في فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب ويعتقد أن ثمة رغبة حقيقية والتزاما بإدراج عناصر حقوق الإنسان في استراتيجيات مكافحة الإرهاب. ويود أيضا مواصلة علاقات التعاون القائمة مع لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية (المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب)، في ميادين مختلفة منها ميدان العمل المشترك في تحديد أفضل الممارسات في مجال مكافحة الإرهاب.

٤٩ - ويرحب المقرر الخاص بالاجتماعات التي عقدت مع المجلس الأوروبي، والفريق العامل المعني بالإرهاب التابع للاتحاد الأوروبي، والاتحاد الأفريقي، ويود تعزيز العمل المشترك مع المنظمات الإقليمية، نظرا إلى أن قضايا حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب تمتد إلى نطاق أبعد من الحدود الوطنية، وأن تنسيق الجهود فيها أمر غاية في الأهمية.

٥٠ - واصل المقرر الخاص حواراه مع الحكومة التركية لتابعة زيارته إلى ذلك البلد. حيث اعتمد البلد تعديلات معينة على قانون مكافحة الإرهاب في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦. ولاحظ المقرر الخاص التحسينات التي أدخلت على مشروع القانون؛ ولكنه لا يزال يشعر بالقلق إزاء عدد من الأمور، بما فيها: اتساع تعريف الإرهاب وعدم دقته،

وضعف الترابط أحيانا بين بعض الجرائم التي تعتبر "جرائم إرهابية"؛ ولا تزال جريمة التحريض غامضة ويبدو أنها لا تتوافق مع شرط الشرعية المنصوص عليه في المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والقيود والتحديدات المتعلقة بالاحتجاز وإمكانية الاستعانة بمحام؛ واستبعاد احتمال الإفراج عن أشخاص معينين محكوم عليهم بالسجن مدى الحياة.

٥١ - ويأمل المقرر الخاص أن يتابع الدراسة الاسترالية عن الامتثال لحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، وذلك مواصلة للتعاون الإيجابي الذي أقيم في هذا المجال.

٥٢ - ويشكر المقرر الخاص الحكومات التي قدمت ردودا موضوعية على اتصالاته. مع أنه يأسف لقلّة عدد الردود. ويقر المقرر الخاص بأن كثيرا من القضايا التي طرحها في رسائله للحكومات هي قضايا قانونية معقدة. ومع ذلك فهو يأمل أن تدخل معه الحكومات في حوار، وأن تتمكن من تنظيمات المجتمع المدني التابعة لها من إخضاع قوانينها لمكافحة الإرهاب للحوار والمناقشة.

٥٣ - ويدعو المقرر الخاص إلى إيلاء مزيد من الاهتمام لحرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي، في سياق كفالة تطابق تدابير مكافحة الإرهاب مع معايير حقوق الإنسان. ويرى أنه ينبغي للدول ألا تلجأ للتدابير الاستثنائية في مجال حرية تكوين الجمعيات والتجمع. بل إن التدابير التقييدية، كما هو منصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كافية في أي مكافحة فعالة للإرهاب. ويجب دائما توضيح أن هذه القيود ضرورية ومتناسبة، ويشدد المقرر الخاص على أهمية كفالة أن تخضع جميع القيود للضمانات القضائية. ويوصي المقرر الخاص بأن تعتمد لجنة حقوق الإنسان تعليقا عاما بشأن حق حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي، بما في ذلك مسألة القيود على هذه الحرية في مكافحة الإرهاب.

٥٤ - وسيواصل المقرر الخاص الاضطلاع بولايته، التي تولهاها مجلس حقوق الإنسان، وفقا لأحكام قرار لجنة حقوق الإنسان ٨٠/٢٠٠٥. وبما أن المجلس يقوم حاليا بإجراء استعراض للآليات، وبما أنه يجتمع بوتيرة أكثر انتظاما طوال العام، يتطلع المقرر الخاص إلى وضع إطار أكثر انتظاما لتقديم التقارير إلى المجلس وإلى التفاعل معه، وفقا للفقرة ١٤ (و) من قرار اللجنة.