

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/39
22 June 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

البند ٦ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

قضايا محددة تتعلق بحقوق الإنسان: أولويات جديدة،

وبخاصة الإرهاب ومكافحة الإرهاب

إطار تمهيدي للمبادئ والتوجيهات بشأن حقوق الإنسان والإرهاب

ورقة عمل موسعة من إعداد كاليوي ك. كوف

موجز

هذه الورقة المقدمة من كاليوبي ك. كوكا هي ورقة عمل موسعة تُسهب فيها في شرح إطارها الأولي لمشروع المبادئ والتوجيهات فيما يتعلق بحقوق الإنسان والإرهاب، الذي قُدِّم في الأصل إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين في عام ٢٠٠٤ (E/CN.4/Sub.4/2004/47). وقبلت اللجنة الفرعية ذلك العرض بالترحاب بموجب مقررها ١٠٩/٢٠٠٤ فقررت إنشاء فريق عامل لما بين الدورات في دورتها السابعة والخمسين في عام ٢٠٠٥ تُسند إليه ولاية "وضع مبادئ وتوجيهات مفصلة، مشفوعة بشروح مناسبة، بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب بالاستناد إلى جملة أمور منها الإطار التمهيدي للمبادئ والتوجيهات الوارد في ورقة العمل التي أعدتها السيدة كوكا". وعيّنت اللجنة الفرعية السيدة كوكا منسقة لهذا الغرض.

وفي حين لم يكن تحليل تدابير مكافحة الإرهاب المحددة جزءاً من ولايتها السابقة المتمثلة في دراسة الإرهاب وحقوق الإنسان، كان لدى المنسقة، أثناء ولايتها كمقررة خاصة للجنة الفرعية المعنية بمسألة "الإرهاب وحقوق الإنسان"، الرأي هو أنه يوجد عدد من مثل هذه التدابير التي تبعث على بالغ القلق، وذلك بسبب عدم التوافق المرجح والظاهر مع حقوق الإنسان وقواعد القانون الإنساني الراسخة. وتطرت لبعض المجالات العامة التي تبعث على القلق في دراستها. ولهذا العرض زادت تفصيل مشاريع مبادئها أملاً في أن يُسهم ذلك في اعتماد اللجنة الفرعية للمبادئ والتوجيهات بأسرع وقت ممكن، مع ما يلزم من مراعاة لوجهات نظر أعضاء الفريق العامل الآخرين واللجنة الفرعية ككل.

وقد سمحت مقدمة التقرير لنفسها بأن تبدي في مشاريع مبادئها الموسعة بعض التعليقات بالاستناد إلى مختلف المصادر التي رجعت إليها أثناء دراستها الأولى بشأن الإرهاب وحقوق الإنسان. ويعكس المشروع استعراضاً دقيقاً لعملها بشأن تلك الدراسة، فضلاً عن العمل ذي الصلة لهيئات حقوق الإنسان التعاقدية، وهيئات حقوق الإنسان الإقليمية، وسائر المبادئ التوجيهية وإعلانات المبادئ، المعتمد منها وما هو في طور الاعتماد، والتي تهم الموضوع. والمنسقة تدرك أنه في بحر أنشطة اللجنة الفرعية التقليدية المحددة للمعايير، تُلتبس وجهات نظر مجموعة واسعة من الخبراء من خلال عقد حلقات دراسية ودورات تدريبية، الخ... ومن ضمن ما خلصت إليه من استنتاجات أنها ترى أن تقرير المبادئ التوجيهية بشأن حماية حقوق الإنسان وفي نفس الوقت مكافحة الإرهاب يمكن أن يعززه بشكل واضح عقد مثل هذه التظاهرة أو التظاهرات. وبالتالي فإنها توصي بتنظيم حلقات دراسية أو دورات تدريبية في وقت قريب تحت رعاية الأمم المتحدة، تستضيفها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وتضم أوسع مجموعة ممكنة من المشاركين، بما في ذلك المنظمات الإقليمية والحكومية الدولية وسائر الهيئات المؤسسية الأخرى.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	أولاً - مقدمة ٢١- ١
٤	ألف - معلومات أساسية لورقة العمل الموسعة ٨- ١
٥	باء - الآفاق المرتقبة والنهج المتوخى: مسائل خاصة تتطلب اهتماماً وعناية ١٨- ٩
٨	جيم - ملاحظات ختامية وتوصيات ٢١-١٩
٩	ثانياً - إطار لمشاريع المبادئ والتوجيهات بشأن حقوق الإنسان والإرهاب ٥٧-٢٢
٩	ألف - مبادئ عامة ٢٤-٢٢
١٠	باء - واجبات الدول فيما يتصل بالأعمال الإرهابية وحقوق الإنسان ٣٠-٢٥
١١	جيم - مبادئ عامة فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب ٣٢-٣١
١١	دال - تدابير مكافحة الإرهاب وتعريف الإرهاب ٣٣
١٢	هاء - الاستثناءات والخروقات ٣٤
	واو - مبادئ محددة فيما يتصل بالتوقيف والاحتجاز والمحاكمة وفرض العقوبات على الإرهابيين المزعومين ٤٨-٣٥
١٦	زاي - اللجوء والنقل القسري والتسليم ٥٣-٤٩
١٧	حاء - الخصوصيات وحقوق الملكية ٥٤
١٧	طاء - حرية التجمع وتكوين الجمعيات ٥٥
١٨	ياء - تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية ٥٧-٥٦

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية لورقة العمل الموسعة

١ - طلبت اللجنة الفرعية، في قرارها ١٥/٢٠٠٣ المعنون "آثار التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان" دراسة توافق تدابير مكافحة الإرهاب التي اعتمدت على الصعد الوطني والإقليمي والدولي، مع معايير حقوق الإنسان الدولية، مع إيلاء عناية خاصة لتأثيرها على أشد الفئات ضعفاً، "بغية وضع مبادئ توجيهية مفصلة" (الفقرة ٥). كما قامت بتعيين مقررهما الخاصة المعنية بمسألة "الإرهاب وحقوق الإنسان" لتنسيق هذا الجهد عن طريق تجميع الوثائق اللازمة لأداء اللجنة الفرعية لأعمالها بفعالية (الفقرة ٦).

٢ - وبعد ذلك القرار، لم تدرج لجنة حقوق الإنسان وضع تلك الهيئة للمبادئ التوجيهية، في قرارها ٨٧/٢٠٠٤ المعنون "حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب" مؤكدة بذلك أنه لن تكون هناك جهود جارية في كل من اللجنة واللجنة الفرعية بخصوص نفس الموضوع. وبالتالي فإن هذه الخبرة (المنسقة) تفترض أن اللجنة تريد من اللجنة الفرعية المضي في تطوير مشروع المبادئ التوجيهية.

٣ - ووعياً بالحاجة الملحة التي تشعر بها اللجنة الفرعية بخصوص هذه المسألة، قدمت المنسقة ورقة عمل معنونة "مشروع إطاري أولي بالمبادئ والتوجيهات المتعلقة بحقوق الإنسان والإرهاب" ("مشروع المبادئ والتوجيهات") إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين (E/CN.4/Sub.4/2004/47)، تتضمن مذكرة موجزة بشأن قرار اللجنة الفرعية ١٥/٢٠٠٣، وكذلك مشروع المبادئ الأولى.

٤ - وفي المذكرة الموجزة علقت المنسقة على دور تحديد المعايير التقليدي للجنة الفرعية بوصفها هيئة خبراء مختصة لصياغة "مبادئ" أو "توجيهات" فيما يتعلق بمسائل حقوق الإنسان العديدة التي عُرضت عليها، وميزت بين مجمل مصادر القواعد القانونية والمصادر المنبثقة عن القانون الدولي ككل (مثل القواعد الآمرة والقواعد السارية على الجميع) وكذلك تلك المستمدة من أحكام محددة من أحكام حقوق الإنسان (مثل مفهوم عدم الانتقاص من بعض الحقوق، بترافق مع بعض القيود المفروضة على الحقوق المسموح بها وقت الحرب). وأشارت أيضاً إلى مسائل محددة يتعين التطرق لها في المجال الهام للغاية المتمثل في إقامة العدل حيث يوجد احتمال كبير في أن تتجاوز تدابير مكافحة الإرهاب القواعد والمبادئ المقبولة منذ عهد طويل. واختتمت مذكرتها باستعراض أولي للمسائل الواجب التطرق لها، فضلاً عن الحاجة إلى معالجة حالة الفئات الضعيفة وأهمية بعض المبادئ (مثل عدم الإعادة القسرية) بالنسبة لها. وقُسمت مشاريع المبادئ إلى المجالات التالية: المبادئ العامة؛ الأعمال الإرهابية وحقوق الإنسان؛ تدابير مكافحة الإرهاب؛ المسائل المتعلقة بإقامة العدل؛ اللجوء والتسليم؛ قائمة موجزة بموضوعات محتملة أخرى للمبادئ التوجيهية.

٥ - واستجابت اللجنة الفرعية لهذه البداية الأولية في مقررها ١٠٩/٢٠٠٤ المعنون "توجيهات ومبادئ لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب" فقررت إنشاء فريق عامل لما بين الدورات في دورتها السابعة والخمسين مكلف بولاية "وضع مبادئ وتوجيهات مفصلة مشفوعة بشروح مناسبة، بشأن تعزيز حقوق الإنسان

وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب بالاستناد إلى جملة أمور منها الإطار التمهيدي للمبادئ والتوجيهات الوارد في ورقة العمل التي أعدها السيدة كوفافا.

٦- وفي حين لم يكن تحليل التدابير المحددة لمكافحة الإرهاب جزءاً من ولايتها المتمثلة في إعداد دراسة حول الإرهاب وحقوق الإنسان، فقد رأت المنسقة، أثناء ولايتها كمقررة خاصة للجنة الفرعية المعنية بالإرهاب وحقوق الإنسان أن هناك عدداً من مثل هذه التدابير التي تبعث على بالغ القلق بسبب عدم توافقها المحتمل أو الواضح مع معايير قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني القائمة منذ عهد طويل. وبالتالي تطرقت إلى بعض مجالات القلق العامة في دراستها، ذلك أنها تم التطرق لها أيضاً بشكل وجيز في عدد من التقارير والتعليقات الأخرى الصادرة عن أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها المختصة، والآليات والإجراءات، والمنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية والمنظمات غير الحكومية والجمعيات القانونية الوطنية، بخصوص تدابير مكافحة الإرهاب المحددة والعامة على حد سواء^(١).

٧- وكما لاحظت المنسقة في ورقة عملها السابقة (E/CN.4/Sub.2/2004/47)، وفي تقاريرها السابقة عن الإرهاب وحقوق الإنسان، لم تختَر وحسب مزيد التعمق في دراستها في المسائل التي تثير أكثر الصعوبات، مثل التمييز بين الإرهابيين والمقاتلين (لإرساء أساس أفضل في نهاية المطاف للمبادئ التوجيهية)^(٢)، وإنما أيضاً لإمكانية الحد من أوجه التداخل وتحسين الانسجام بين الجهود والتطورات في سائر هيئات منظمة الأمم المتحدة بشأن المسائل ذات الصلة^(٣). وبالتالي اقتصر على مجرد الإشارة إلى بعض المسائل الأخرى أو تطرقت لها إلى الحد الأدنى فقط (مثل التمييز بين جريمة الإرهاب والجريمة غير الإرهابية العادية أو عبر الوطنية)، ذلك أنها يجري النظر فيها بالفعل في جهات أخرى أو هي قيد الاستعراض المنسجم^(٤)، و/أو في أثناء مداولات هيئات الأمم المتحدة التعاهدية وعلى المستوى الإقليمي. ولم تتطرق البتة لبعض المسائل الأخرى (مثل الأسباب الجذرية للإرهاب أو الأنشطة الإرهابية التي تقوم بها أقليات إثنية وقومية)^(٥)، وخلصت في نهاية الأمر إلى استنتاج أن تلك المسائل إنما يكون من الأفضل التطرق لها في دراسات منفصلة لكي تكون أكثر فائدة.

٨- غير أن المنسقة تعترف بأن مبادئ اللجنة الفرعية التوجيهية، إذا ما أريد لها أن تكون مفيدة يجب أن تكون شاملة، أي أنه يجب أن تتطرق لجميع المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان والإرهاب، سواء تناولتها بالبحث في دراستها بشكل كلي أم لا^(٦). ويواجه الفريق العامل الذي أنشأته اللجنة الفرعية بناء على ذلك المهمة الهائلة المتمثلة في صياغة مبادئ توجيهية في مجالات لم تستكشف بالكامل في اللجنة الفرعية أو، في بعض الحالات، في أية محافل أخرى. وبالتالي، فإن المنسقة تدعو في هذه المرحلة جميع خبراء اللجنة الفرعية، سواء كانوا في الفريق العامل أم لا، إلى القيام بتحديد بعض المجالات التي يكون فيها من المفيد القيام بعمل إضافي وفي نفس الوقت تقديم وجهات نظرهم من خلال ورقات أو تعليقات عليها.

باء - الآفاق المرتقبة والنهج المتوخى: مسائل خاصة تتطلب اهتماماً وعناية

٩- إن الأمم المتحدة بحاجة إلى اعتماد مبادئ توجيهية مفصلة ومتناسقة بشأن احترام حقوق الإنسان وحمايتها في مكافحة الإرهاب، قصد إعطاء توجيه واضح للدول والمساهمة، بشكل خاص، في حل مسألة التوازن بين الدوافع الأمنية ومكافحة الإرهاب، من جهة، وحماية الحقوق المدنية وحقوق الإنسان، من جهة أخرى.

والسقاش الجاري حول ماهية (أو كيفية) ذلك التوازن، وما إذا كان يجب تصوّر هذه المقتضيات كنقيض تام أو كجانبيين مزدوجين لنفس الهدف الاجتماعي، وما إذا كانت تصلح لإبراز أمور من بينها الأهمية الحيوية المعلقة على صياغة مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب. ومن خلال التحليل المتروكي والتوليف الدقيق لمختلف المسائل والمعضلات التي ينطوي عليها الأمر، من المفروض أن تعزز هذه المبادئ وجود أجوبة ذات معنى وعملية بموجب القانون الدولي لمختلف التحديات التي يطرحها احترام وحماية حقوق الإنسان والحريات، في سياق مكافحة الإرهاب.

١٠- وتشير المشاكل الملموسة الناشئة في الواقع في العديد من البلدان إلى أن تدابير وممارسات مكافحة الإرهاب يمكن أن تؤثر على مجموعة واسعة من حقوق الإنسان وحرياته. وتُظهر الخبرة الدولية والوطنية والتطورات على هذين الصعيدين خلال الأعوام القليلة الماضية أن العديد من تدابير وممارسات مكافحة الإرهاب تثير مسائل خطيرة ليس فقط فيما يتصل بقانون حقوق الإنسان الدولي وإنما أيضاً فيما يتصل بالقانون الإنساني وقانون اللاجئين الدوليين. والعديد من هذه التدابير والممارسات يقوّض سيادة القانون الأساسية، أي المبادئ مثل الفصل بين السلطات العامة والشرعية. ويجب أن تراعي المبادئ التوجيهية للجنة الفرعية هذه المشاكل ومختلف الحقائق وأن تسعى إلى تقديم ردود موثوقة وبنّاءة في إطار القانون الدولي تكفل حماية حقوق الإنسان والحريات لدى مكافحة الإرهاب.

١١- ولإنجاز هذه المهمة تحتاج المبادئ التوجيهية إلى معالجة مجموعة متنوعة من المسائل من بينها ما يلي: الحقوق غير القابلة للانتقاص والقواعد الآمرة؛ ودور المحاكم الوطنية في الإشراف على تدابير مكافحة الإرهاب الوطنية، بما في ذلك سبل الانتصاف القضائية؛ ومبدأ شرعية الجرائم (لا جريمة إلا بنص)، وكذلك تعريف الإرهاب والجرائم ذات الصلة بالإرهاب في التشريع الوطني، بما في ذلك مسألة تجريم الممارسة المشروعة للحقوق والحريات ومسألة الجرح السياسية، وعدم رجعية أثر القانون الجنائي؛ ومبدأ عدم التمييز، بما في ذلك، مسألة أساليب فحص المشبوهين الإرهابيين؛ ومبدأ المسؤولية الجنائية الفردية وحظر المسؤولية الجنائية الجماعية؛ وحالة الطوارئ والتزاع المسلح؛ والقيود المفروضة على الحقوق والحريات في وقت السلم؛ والمحاكمة المنصفة، بما في ذلك المحاكم الخاصة والعسكرية، والضمانات القضائية؛ ومسألة الاستجواب وحظر التعذيب وسوء المعاملة؛ والحرمان من الحرية، بما في ذلك الاحتجاز القضائي والإداري، والحبس الانفرادي، والاحتجاز السري؛ والمجموعات الضعيفة، بما فيها المدافعون عن حقوق الإنسان وغير المواطنين والصحفيين؛ وعدم الطرد، بما في ذلك الإبعاد والتسليم والنقل و"الإعادة"؛ والحق في احترام الخصوصية، بما في ذلك مسائل طرق الاستجواب وجمع الأدلة، وكذلك جمع المعلومات وتقاسمها؛ والحق في الملكية، بما في ذلك جمع القوائم وتجميد الأصول فيما يتعلق بالأشخاص المشتبه في تورطهم في الإرهاب؛ والتدابير والضمانات الوقائية لحماية حقوق الإنسان.

١٢- وبالإضافة إلى ذلك تحتاج المبادئ التوجيهية للجنة الفرعية إلى مراعاة معايير حقوق الإنسان الدولية ذات الصلة، بما فيها تلك التي اعتمدها الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية، والقانون الإنساني الدولي؛ والتحليل ذات الصلة والملاحظات والتوصيات الصادرة عن أجهزة وهيئات حقوق الإنسان القائمة على الميثاق وعلى معاهدات حقوق الإنسان، بما فيها آليات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة، ولا سيما التقارير والدراسات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب التي أعدها المفوض السامي لحقوق الإنسان والخبير

المستقل المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب؛ والدراسات التي قامت بها اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ والعمل ذو الصلة الذي قامت به المؤسسات والآليات الإقليمية، مثل شبكة الاتحاد الأوروبي للخبراء المستقلين المعنيين بحقوق الإنسان الأساسية، ولجنة وزراء مجلس أوروبا، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. ويجدر في هذه المرحلة تقديم استعراض موجز للبعض منها.

١٣- منذ اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، ما انفكت المنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية وغيرها من الهيئات المؤسسية تتخذ مختلف المبادرات لتعزيز حماية حقوق الإنسان والحريات في سياق مكافحة الإرهاب، وذلك بسبب تزايد المشاغل فيما يتصل بعدد تدابير وممارسات مكافحة الإرهاب التي تمس حقوق الإنسان، وسيادة القانون، ومبادئ القانون الجنائي المقبولة عموماً.

١٤- في هذا السياق، وعلى مستوى الأمم المتحدة، جمّعت مفوضية حقوق الإنسان ونشرت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ "مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب" ^(٧). وبالإضافة إلى ذلك، وعلى إثر طلب ورد في قرار الجمعية العامة ١٨٧/٥٨ ^(٨)، تقدم المفوض السامي بتوصية عامة فيما يتعلق بالتزام الدول بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق اتخاذ الإجراءات لمكافحة الإرهاب ^(٩). وفي أعقاب تعيين اللجنة للخبير المستقل المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، عملاً بقرارها ٨٧/٢٠٠٤ المؤرخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، عرض الخبير المستقل دراسة تقدم فيها أيضاً بتوصيات عامة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وإقرار سيادة القانون في مكافحة الإرهاب ^(١٠). وتجدر الإشارة في هذا السياق أيضاً إلى عدد من البيانات الهامة والتوصيات والملاحظات القطرية التي أبدتها مختلف الهيئات التعاهدية والإجراءات الخاصة في مجال حقوق الإنسان. وأخيراً تمثّلت أهم خطوة في إنشاء اللجنة لولاية مقرر خاص معني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، محلول، في جملة أمور، "لتقديم توصيات محددة بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب" ^(١١).

١٥- وفيما يتصل بالمبادرات التي أقدمت عليها المنظمات غير الحكومية الإقليمية وغيرها من الهيئات المؤسسية الأخرى على المستوى الأوروبي، اعتمد مجلس أوروبا بالفعل عدداً من المعايير ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان في مجال مكافحة الإرهاب، من بينها: "المبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب" ^(١٢)؛ و"المبادئ التوجيهية المتعلقة بحماية ضحايا الأعمال الإرهابية" ^(١٣)؛ والإعلان بشأن حرية التعبير والمعلومات في وسائل الإعلام في إطار مكافحة الإرهاب ^(١٤)؛ والتوصية المتعلقة بوثائق الهوية والسفر ومكافحة الإرهاب ^(١٥)؛ والتوصية بشأن حماية الشهود والمتعاونين مع العدالة ^(١٦)؛ والتوصية بشأن "أساليب التحقيق الخاصة" فيما يتصل بالجرائم الجسمية، بما فيها أعمال الإرهاب ^(١٧). وقد لعبت اللجنة التوجيهية لحقوق الإنسان التابعة لمجلس أوروبا دوراً مركزياً في وضع هذه المعايير، ولا سيما "المبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب"، التي هي أول نص قانوني دولي حول الموضوع ^(١٨).

١٦- أما على مستوى البلدان الأمريكية فقد قامت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، بنشر دراسة هامة بعنوان "تقرير عن الإرهاب وحقوق الإنسان" ^(١٩). وتقدمت اللجنة في

تلك الدراسة بتوصيات للدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بغية ضمان توافق تدابير مكافحة الإرهاب مع التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللجوء. وطلبت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في دورتها العادية الرابعة والثلاثين (كويتو، ٦-٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٤)، من لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان القيام، بدعم من لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، بـ "وضع توصيات من أجل حماية الدول الأعضاء لحقوق الإنسان في مكافحتها للإرهاب، بالاستناد إلى المادة ١٥ من اتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب، وغير ذلك من الصكوك الدولية والإقليمية، حسب الاقتضاء، مع مراعاة تقرير اللجنة عن الإرهاب وحقوق الإنسان ... وعرض [هذه] التوصيات على المجلس الدائم قبل انعقاد الدورة العادية الخامسة والثلاثين للجمعية العامة"^(٢٠). وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، عقدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان جلسة استماع مع عدد من المنظمات غير الحكومية^(٢١) فيما يتعلق بمسألة التقدم بالتوصيات لحماية حقوق الإنسان في مكافحة الإرهاب.

١٧ - وعلى المستوى الأفريقي، وعلى إثر طلب تقدمت به في عام ٢٠٠٤ منظماتان غير حكوميتين^(٢٢) إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب من أجل وضع مبادئ توجيهية بشأن حماية حقوق الإنسان في مكافحة الإرهاب، عُقدت دورة تدريبية بمشاركة مفوضي اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بلندن في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، ودُعيت المنسقة الحالية إلى المشاركة ولكن تعذر عليها ذلك. وتناقش حالياً اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب هذه المسألة داخلياً.

١٨ - ولكي يضطلع الفريق العامل للجنة الفرعية بولايته بفعالية من أجل وضع مبادئ توجيهية مفصلة وشاملة، من الأهمية بمكان أن يكون بإمكانه تبادل المعلومات ووجهات النظر والخبرات والنهج القانونية مع المنظمات الحكومية الدولية المشار إليها أعلاه وغيرها من الهيئات المؤسسية. وهذا النوع من التبادل والتفاعل سيشكل إسهاماً قيماً للغاية في صياغة المبادئ التوجيهية للجنة الفرعية بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في مكافحة الإرهاب، ذلك أنه ما من شأن هذه المبادئ التوجيهية إلا أن تؤدي إلى زيادة فهم المشاكل والحقائق، وكذلك توحي نهج أكثر تماسكاً وشمولية تجاه الموضوع قيد البحث (من الناحيتين الوقائية والقانونية) يراعي كلياً مختلف التطورات الدولية. وبإمكان مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تقدم إسهاماً قيماً بهذا الخصوص عن طريق تنظيم حلقة دراسية أو دورة تدريبية حول هذا الموضوع، بمشاركة المنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية وسائر الهيئات المؤسسية الأخرى المشار إليها أعلاه.

جيم - ملاحظات ختامية وتوصيات

١٩ - رغم احتمال التدخل جزئياً في جهود الفريق العامل مستقبلاً فإن المنسقة تحترم درجة إلحاح توجيهات اللجنة الفرعية ولكنها تسلّم بأن المهمة لن تكتمل في دورة واحدة من دورات اللجنة الفرعية. وبالتالي فإنها تواصل العمل بشأن مشاريع مبادئها أولاً في أن يساهم ذلك في اعتماد اللجنة الفرعية بأسرع ما يمكن للمبادئ والتوجيهات مع كامل الاحترام الواجب لأعضاء الفريق العامل واللجنة الفرعية الآخرين ككل. ولنفس السبب سمحت لنفسها بأن تقدم في مشروعها الموسع، الوارد في الجزء الثاني من هذه الوثيقة، تعليقات موجزة تستند إلى مصادر مختلفة رجعت إليها أو وردت الإشارة إليها في دراستها حول الإرهاب وحقوق الإنسان، بعد استعراض دقيق لكل ما قامت به من عمل بشأن هذه الدراسة، فضلاً عن مصادر من خارج دراستها لها صلة بهيئات حقوق

الإنسان التعاهدية وهيئات حقوق الإنسان الإقليمية وغير ذلك من المبادئ التوجيهية وإعلانات المبادئ، المعتمد منها وما هو في طور الاعتماد، ذات الصلة بالموضوع، مسلّمة بأن أية مبادئ توجيهية تتطلب أساساً متينة في القانون الدولي القائم والناشئ. وتسعى هذه التعليقات إلى تفادي الازدواجية مع "مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب"، وبالتالي لا بد من قراءتها مع وضع مجموعة القرارات في الاعتبار.

٢٠- والمنسقة تدرك أن المقررين الخاصين وأعضاء الأفرقة العاملة المشاركين في مسائل معينة كانوا قد التمسوا، أثناء أنشطة اللجنة الفرعية التقليدية في مجال وضع المعايير، وجهات نظر مجموعة واسعة من الخبراء من خلال عقد الحلقات الدراسية والدورات التدريبية والمشاورات، إلخ... وفي حين أن البعض من هذه التظاهرات قد تم خارج الأمم المتحدة إلا أن تظاهرات أخرى نُظمت برعاية الأمم المتحدة واستضافها المفوض السامي لحقوق الإنسان. ووضع مبادئ توجيهية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب من شأنه أن يتعزز بشكل واضح من خلال المساهمات والتعليقات من دورة كهذه، كما سبقت الإشارة إلى ذلك في الفقرة ١٨ أعلاه، وكذلك للأسباب المذكورة فيها. وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن تشمل دورة كهذه أكاديميين وخبراء من خارج منظومة الأمم المتحدة، فضلاً عن أشخاص يشاركون يومياً في مكافحة الإرهاب. ومشاركة الأكاديميين والخبراء والجهات الفاعلة المعتادة، فضلاً عن الأشخاص من أجهزة وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ذات الصلة والأمانة وممثلي المنظمات غير الحكومية المنتسبة، قد ثبت أنها مفيدة للغاية في وضع مبادئ توجيهية أخرى؛ وبالتالي فإن المنسقة مقتنعة بأن الحال سيكون كذلك أيضاً بالنسبة لهذا الموضوع.

٢١- وفي ضوء الملاحظات أعلاه، ومن أجل ضمان أن تكون المبادئ التوجيهية للجنة الفرعية عملية ومتينة من الناحية القانونية، توصي المنسقة بتنظيم حلقة دراسية أو دورة تدريبية برعاية الأمم المتحدة تستضيفها مفوضية حقوق الإنسان، وخاصة إذا تجاوزت الحلقة الدراسية أو الدورة التدريبية نطاق المشاركة التقليدية لتشمل المنظمات غير الحكومية الإقليمية أو غيرها من الهيئات المؤسسية. وعلى أي حال فإن المنسقة تشعر تماماً أن حلقة دراسية أو دورة تدريبية بشأن هذا الموضوع يجب أن تُعقد في أقرب وقت ممكن عملياً، شارك فيها أكبر عدد ممكن من الجهات.

ثانياً - إطار لمشاريع المبادئ والتوجيهات بشأن حقوق الإنسان والإرهاب

ألف - مبادئ عامة

٢٢- يجب أن تسترشد جميع الإجراءات المتخذة ضد الإرهاب على الأصعدة الدولي والإقليمي والوطني بميثاق الأمم المتحدة، وبجميع مبادئ القانون العامة، وبجميع قواعد حقوق الإنسان المنصوص عليها في المعاهدات الدولية والإقليمية، وبجميع قواعد القانون القائم على المعاهدات والقانون الإنساني العرفي. ولا بد من إيلاء الاهتمام اللازم لهيئات الأمم المتحدة أو الهيئات التعاهدية الإقليمية، وبشكل خاص للتعليقات أو الملاحظات أو المبادئ التوجيهية أو مجموعة المبادئ بشأن مواد معاهدات أو مسائل محددة.

٢٣- يجب تفسير المعاهدات والاتفاقات الدولية والإقليمية المتعلقة بالإرهاب والتي لا تعالج تحديداً قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني والتعامل معها، عند الاقتضاء، لكي تتطابق مع جميع قواعد مجموعات القوانين هذه الملزمة عالمياً.

٢٤- ويجب أن يركز العمل الدولي لمكافحة الإرهاب تركيزاً شديداً على منع الإرهاب أو العمل الإرهابي. كما يجب أن يركز العمل الدولي قدر المستطاع على وضع وتنفيذ استراتيجيات تطلعية عوضاً عن التعامل مع أفعال إرهابية فردية أو سلسلة أفعال إرهابية أو التمعن فيها.

تعليقات

يجب أن يستند العمل المتعلق بالإرهاب بشكل راسخ في القانون القائم. والفقرة ٢ واضحة تماماً وتعكس، في جملة أمور، مبادئ المعاهدة شريعة المتعاهدين، والقواعد الآمرة، والالتزامات في مواجهة الكافة. وتعكس الفقرة ٣ انشغال المنسقة بخصوص التدابير المتسارعة والبعيدة المدى التي لا تساعد على معالجة الإرهاب ويتعين في نهاية المطاف وقفها أو إبطال العمل بها.

باء - واجبات الدول فيما يتصل بالأعمال الإرهابية وحقوق الإنسان

٢٥- على جميع الدول واجب تعزيز وحماية حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الخاضعين لسيطرتها السياسية أو العسكرية وفقاً لكافة قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني.

٢٦- على جميع الدول واجب حماية وضمان سلامة وأمن جميع الأشخاص الخاضعين لسيطرتها السياسية أو العسكرية وفقاً لكافة قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. ولا بد من إيلاء عناية خاصة لحماية المجموعات الضعيفة، مثل الأطفال والمسنين والضعفاء والمعاقين وغير المواطنين، من الأعمال الإرهابية.

٢٧- على جميع الدول واجب منع الأعمال الإرهابية. ويجب إيلاء عناية خاصة لتأمين المشاريع والمنشآت التي تحتوي على مواد خطيرة فضلاً عن الأشياء والإمدادات مثل المواد الغذائية ومياه الشرب وأساسيات البقاء.

٢٨- على جميع الدول واجب تعزيز وإعمال السياسات والممارسات الوطنية والدولية لاستئصال أسباب الإرهاب ومنع حدوث الأعمال الإرهابية.

٢٩- على جميع الدول واجب الامتناع عن إثارة خوف لا لزوم له أو فهم في غير محله للأعمال الإرهابية لدى المواطنين أو المقيمين بما لا يتناسب والخطر الحقيقي.

٣٠- يجب ألا يفلت الإرهاب أو الأعمال الإرهابية من العقاب.

تعليقات

يستند هذا الفرع إلى حد كبير إلى الميثاق والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (ولا سيما المادة ٢٨) ومبادئ مثل مبدأ "الحديقة الواجبة"، مما وردت الإشارة إليه في الدراسة. وشرط واجب الامتناع عن خلق

خوف لا لزوم له أساسي لضمان ثقة المواطن بتدابير مكافحة الإرهاب الفعلية من أجل منع تدابير تقوض قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. والعمل المتعلق بالمبادئ التوجيهية ذات الصلة بالإفلات من العقاب، الذي قام به في البداية عضوا اللجنة الفرعية السيدان لوي جوانيه والحاج غيسة، الذي استوفته مؤخراً ووحدته وعرضته على اللجنة السيدة د. أورتليشير، الخبرة المستقلة المعيّنة لتحديث مجموعة المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب (Add.1 و E/CN.4/2005/102)، سيوفر توجيهاً بهذا الخصوص ولن يعاد تكراره هنا. وقد اهتم الأمين العام بشكل خاص بمعالجة أسباب الإرهاب الجذرية، على غرار ما فعل فريقه الرفيع المستوى في تقريره المعنون "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة".

جيم - مبادئ عامة فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب

٣١- يجب أن تمثل تدابير مكافحة الإرهاب كلياً لجميع قواعد القانون الدولي، بما فيها قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، كما تفسرها الهيئات التعاھدية وكما يفسرها خبراء الهيئات القائمة على أساس الميثاق، وهيئات حقوق الإنسان الإقليمية، وجميع مصادر القانون الدولي. ويجب إيلاء عناية خاصة للسهر على أن تعكس جميع القوانين والإجراءات والسياسات بهذا الخصوص الحق في عدم التمييز لأي سبب من الأسباب وألا تطبق بطريقة تشجع العنصرية وكره الأجانب والتعصب الديني أو أي اضطراب اجتماعي لا لزوم له.

٣٢- يجب أن تشجع تدابير مكافحة الإرهاب قدر المستطاع التضامن والتعاون الدوليين.

دال - تدابير مكافحة الإرهاب وتعريف الإرهاب

٣٣- يجب أن تكون تدابير مكافحة الإرهاب على صلة مباشرة بالإرهاب والأعمال الإرهابية، وليس الإجراءات المتخذة في حالات النزاعات المسلحة أو الأفعال التي ليست بجرائم إرهابية. ويجب أن تكون تعريف الإرهاب حذرة جداً كي تحدّد عناصرها بوضوح جداً. ويجب إيلاء الاهتمام لعناصر الأفعال التي تدعم مصطلح "إرهابي" عندما تطبق على جريمة ما.

(أ) العمليات العسكرية التي تتم في زمن النزاع المسلح يجب تقييمها في ضوء جميع القواعد القائمة المتعلقة بمثل هذه العمليات. والعمليات العسكرية التي ليست محظورة يجب ألا تعامل معاملة الأعمال الإرهابية. واستخدام القوة من جانب شعب له الحق في تقرير المصير يجب ألا يعامل بشكل عام كعمل إرهابي كما أن المجموعة التي تستخدم هذه القوة يجب ألا تعامل كمنظمة إرهابية: فقط العمل المعين الذي يتفق مع تعريف العمل الإرهابي يجب اعتباره عملاً إرهابياً. والأفعال التي تشكل أفعالاً إرهابية في نزاع مسلح، بصرف النظر عن نوع النزاع، يجب التعامل معها، فضلاً عن جميع الانتهاكات الأخرى للقانون الإنساني، بما يتفق تماماً والمبادئ المنصوص عليها في صكوك القانون الإنساني، وليس بأي طرق أخرى.

(ب) على الدول ألا تستخدم لا مسألة الإرهاب ولا مسألة وجود عمل إرهابي في نزاع مسلح كعذر لحرمان شعب من حقه في تقرير المصير أو لتجنب تطبيق القانون الإنساني في حالات النزاعات المسلحة.

(ج) والجرائم التي ليست لها صفة الإرهاب، بصرف النظر عن مدى جسامتها، يجب ألا تخضع لاستثناءات أو قيود في إطار مكافحة الإرهاب، وذلك حتى عندما يقوم بها إرهابي مشبوه أو تقوم بها مجموعات إرهابية مشتبه بها. ويجب أن تكون تعريف الجرائم الإرهابية متفقة مع جميع القواعد الدولية السارية مثل مبدأ لا جريمة إلا بنص قانون، أو مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية. وبشكل خاص يجب أن توضح تعريف العناصر الجريمة التي تُعدّ إرهابية.

تعليقات

تعالج هذه المادة أهم مشكلتين من مشاكل التعريف وهما: الفصل بين الإرهاب الناتج عن النزاعات المسلحة والجرائم الإرهابية الناتجة عن الجرائم العادية. وقد ركزت الدراسة المتعلقة بالإرهاب وحقوق الإنسان أكثر ما ركزت على مشكلة تعريف النزاع المسلح، ولكن المبادئ الهامة التي يناقشها التقرير، مثل لا جريمة إلا بنص قانون ومبدأ المسؤولية الجنائية الفردية تنطبق أساساً في ميدان القانون الجنائي. وتستند هذه المادة إلى حد كبير إلى أجزاء من الدراسة، وكذلك إلى قواعد القانون الإنساني، والفقه فيما يتعلق بالجرائم الإرهابية. وما هو وثيق الصلة بالموضوع بشكل خاص التعليقات العديدة المشار إليها في الدراسة والمبداة في كل من الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية والتي تعرب عن القلق إزاء تعريف الأعمال الإرهابية تعريفاً واسعاً بشكل مفرط. وكما تشير إلى ذلك المنسقة في دراستها فإن الأمر يحتاج إلى قدر كبير من التحديد، لأن الاتهام أو الإدانة بارتكاب جريمة إرهابية يمكن أن يُستخدم مثلاً لتبرير الحرمان من الإفراج بكفالة أو تشديد العقوبات أو فرض عقوبات خاصة.

هاء - الاستثناءات والخروقات

٣٤- إن أية استثناءات أو خروقات في قانون حقوق الإنسان في تدابير مكافحة الإرهاب يجب أن تكون متفقة تماماً مع القواعد المنصوص عليها في الصكوك الدولية أو الإقليمية السارية. ولا يجوز لأي دولة أن تضع استثناءات أو قيوداً ما لم تتعرض تلك الدولة لأعمال إرهابية تبرر اتخاذ مثل هذه التدابير. ويجب ألا تتذرع الدول بشروط التقييد لتبرير أخذ الرهائن أو لفرض عقاب جماعي.

(أ) يجب توخي قدر كبير من الحذر لتأمين أن تفي الاستثناءات والانتهاكات التي قد يكون لها ما يبررها بسبب عمل إرهابي بالقيود الزمنية المحددة وألا تصبح خصائص أبدية مميزة للقوانين أو الإجراءات الوطنية.

(ب) يجب توخي قدر كبير من الحذر لضمان أن تكون التدابير المتخذة ضرورية لتوقيف أفراد الجماعات الإرهابية الفعليين أو مرتكبي الأعمال الإرهابية بطريقة لا تتعدى بشكل لا لزوم له على أرواح وحريات الأشخاص العاديين أو على الحقوق الإجرائية للأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم غير إرهابية.

(ج) يجب أن تُستعرض الاستثناءات والقيود المفروضة على إثر حادثة إرهابية وتُرصَد بعناية. ويجب أن تكون مثل هذه التدابير موضع تحد قانوني فعلي في الدولة التي تفرض الاستثناءات أو القيود.

تعليقات

بشكل عام، لا تملك إلا مجموعات معينة من المرتزقة، وليس المجموعات الإرهابية، القدرة على تهديد كيان دولة ما، وقفط الدولة الصغيرة أو التي لا تقوى على الدفاع عن نفسها. ويستند هذا الفرع إلى حد كبير إلى التقرير الذي أعدته المقررة الخاصة للجنة الفرعية نيكول كيستيو (E/CN.4/Sub.2/1982/15) والتعليقين العامين ٥ و ٢٩ للجنة المعنية بحقوق الإنسان. والتقرير النهائي عن حقوق الإنسان وحالات الطوارئ (E/CN.4/Sub.2/1997/19 و Add.1) لعضو اللجنة الفعلية لياندر ديسبوي مفيد أيضاً بهذا الخصوص. وبالإضافة إلى ذلك فإن مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب تشير إلى أن المسألة قد تم التطرق لها مراراً وتكراراً في جميع الهيئات الإقليمية. وهذه المسألة صعبة بشكل خاص فيما يخص حرية الدين والمعتقد، ذلك أن هذا الحق وإن لم يكن قابلاً للانتقاص إلا أنه يخضع لقيود في الممارسة بالدين بدواعي النظام العام (*ordre public*).

واو - مبادئ محددة فيما يتصل بالتوقيف والاحتجاز والحاكمة وفرض العقوبات على الإرهابيين المزعومين

٣٥- يجب ألا يوقّف أحد لارتكاب عمل إرهابي، ما لم تكن هناك أسس معقولة تدعم التوقيف. ولا يجوز احتجاز أحد فقط على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني أو الدين. والأدلة المستخدمة لتبرير توقيف شخص ما لا بد أن تفي بجميع المعايير الدولية. والاختطاف وأخذ الرهائن محظوران في جميع الأحوال والظروف.

(أ) لا يوقّف أحد استناداً إلى أدلة يتم الحصول عليها عن طريق تفتيش ينتهك المعايير الدولية. ولئن كان يجوز في ظروف معينة القيام بعمليات تفتيش على نطاق المنطقة أو فرض قيود التنقل لتسهيل جمع الأدلة، لا بد أن تكون هناك أسباب كافية للاشتباه بوجود إرهابيين أو أدلة لتبرير ذلك، ويجب أن يتم التفتيش بطريقة لا تحيد عن المعايير الدولية. والنقل القسري للأشخاص بتعلة تأمين الأدلة، دون وجود أسباب قاهرة يميزها القانون الدولي، تشكل جرائم مخلة بالإنسانية.

(ب) لا يوقّف أحد بالاستناد إلى أدلة يتم الحصول عليها بالتعذيب أو عن طريق المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو القاسية.

(ج) لا يوقّف أحد فقط بالاستناد إلى أدلة يقدمها شخص محتجز بالفعل.

٣٦- للأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في أي وقت من الأوقات في معرفة التهم الموجهة إليهم. وتهمة الإرهاب لا تكفي إذا لم ترافقها تهم ارتكاب أفعال محددة.

٣٧- للأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في الإرهاب أو التخطيط له الحق في أي وقت من الأوقات في استشارة محام منذ لحظة توقيفهم.

٣٨- للأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في أي وقت من الأوقات في افتراض البراءة.

٣٩- للأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في التزام الصمت. وممارسة الحق في التزام الصمت يجب ألا يستتبع أية عقوبات أو افتراضات.

٤٠- يجب إحضار الأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها والذين يُحتجزون في احتجاز إداري أمام هيئة قانونية مختصة بسرعة، وذلك بشكل عام في غضون أربعة أيام.

٤١- لا يجوز إخضاع الأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها للتعذيب أو للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ولا يجوز قبول أية أدلة يتم الحصول عليها في هذه الظروف كأدلة أو استخدامها بأي طريقة من الطرق لدعم الإدانة. والأشخاص المحتجزون لأغراض المحاكمة في دولة ما لا يجوز نقلهم إلى دولة أخرى لأغراض الاستجواب، وأية أدلة يتم الحصول عليها في هذه الظروف لا تُقبل كحجة ولا تُستخدم بأي طريقة من الطرق لدعم الإدانة.

٤٢- ويجب اتباع جميع القواعد الدولية والوطنية المتعلقة بالإجراءات القانونية في أي قضية تم أشخاصاً متهمين بارتكاب أفعال إرهابية. وبشكل خاص لا بد من أن تُحترم الشروط الأساسية للمحاكمة العادلة في جميع الأوقات. ويجوز للدول أن تُقيّد تواجد وسائل الإعلام أو الجمهور في مثل هذه المحاكمات إذا اقتضت ذلك مصلحة العدالة. غير أنه لا بد من أن تكون هناك آلية ما لمراقبة أو استعراض أي محاكمة تكون فيها إمكانية وصول وسائل الإعلام أو عامة الجمهور محدودة من أجل ضمان نزاهة المحاكمة.

٤٣- يجب أن يقتصر استخدام المحاكم العسكرية على محاكمة الموظفين العسكريين عن الأفعال المرتكبة في سياق أعمال عسكرية. واستخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة شخص متهم بارتكاب أفعال إرهابية يجب أن يفي بجميع شروط القانون الإنساني الدولي بالنسبة لهذه المحاكم.

٤٤- والحق في تقديم أوامر قضائية مثل أمر الإحضار ودعوى إنفاذ الحقوق الدستورية ("أمارو")، فضلاً عن السبل القانونية لإعداد هذه الأوامر وتقديمها، لا يجوز أن يُحرّم منه أي شخص يوقف ويُتهم بارتكاب فعل إرهابي.

٤٥- لا يمكن أن يدان أحد بارتكاب فعل إرهابي ما لم يكن بإمكان ذلك الشخص تماماً أن يقدم الأوامر والأدلة دفاعاً عن نفسه، ومواجهة الشهود واستجوابهم، والأدلة المقدمة ضده، وشروط النزاهة وغيرها من شروط المبادئ القانونية الأساسية، ما لم تتوفر في المحاكمة جميع عناصر النزاهة الأخرى.

٤٦- يجب أن تكون العقوبات المفروضة على الإرهابيين المدانين متفقة مع جميع القواعد الدولية والوطنية، ولا سيما منها تلك المتعلقة بعقوبة الإعدام وعقوبة السجن المؤبد دون إمكانية الإفراج المشروط. ولئن كان من الممكن أن تشكل المشاركة في فعل إرهابي أساساً للاستناد إلى "الظروف الخاصة" التي يمكن استخدامها لتبرير فرض عقوبات أشد، لا يجوز أن تكون أي عقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة.

٤٧- لا يمكن حرمان أي شخص يدان بارتكاب فعل إرهابي من حقه في الطعن، بما في ذلك أمام المحاكم أو الآليات الإقليمية أو الدولية ذات الصلة.

٤٨- يجب أن تكون ظروف الاحتجاز، سواء قبل المحاكمة أو أثناءها أو بعد الإدانة، متفقة مع جميع المعايير الدولية، فيما عدا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها طبقاً للقانون الدولي والوطني، ولا يجوز احتجاز الأشخاص المتهمين أو المدانين بارتكاب أفعال إرهابية في مرافق معزولة عن الأشخاص المتهمين أو المدانين بارتكاب جرائم عادية، شريطة احترام القواعد المتعلقة بحظر الاحتجاز الانفرادي المطول. ولا يجوز بأي ظرف من الظروف احتجاز شخص إما في مكان احتجاز غير معروف أو في مكان احتجاز انفرادي.

تعليقات

يستند هذا الفرع إلى حد كبير إلى المبادئ المتعلقة بعدم التمييز في العديد من معاهدات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، وإلى المبادئ ذات الصلة في القانون الإنساني، والمادة ١٥ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وتعليق لجنة مناهضة التعذيب، والتعليقات العامة رقم ٥ و ٨ و ٢١ و ٢٩ للجنة المعنية بحقوق الإنسان، وتوجيهات الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، وقرارات هيئات حقوق الإنسان الإقليمية. وفي حين يوجد اختلاف في هيئات حقوق الإنسان الإقليمية فيما يتعلق بطول المدة التي يجوز فيها الاحتجاز في حبس إداري، تتمسك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بكون الأشخاص المحتجزين لارتكاب جرائم لها صلة بالإرهاب أو لأية تهم أخرى) يجب إحصارهم أمام موظف قضائي في غضون أربعة أيام (بروغان وآخرون ضد المملكة المتحدة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨ (الفقرة ٦٢)). وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٩ إلى أن حظر الاحتجاز في مكان غير معروف حظر مطلق بسبب مركزه كقاعدة من قواعد القانون الدولي العام (الفقرة ١٣ (ب)). وهذه القاعدة تؤيدها كذلك الالتزامات المتعلقة بكل من سجناء الحرب والمحتجزين المدنيين في القانون الإنساني. فالتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ تتضمن شروطاً صريحة للمحاكمة المنصفة التي لا تقبل الانتقاص. وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه لا يوجد أي مبرر للانتقاص منها في حالات الطوارئ التي هي دون الحرب (التعليق العام رقم ٢٩، الفقرة ١٦). واللجنة التي لا تشير إلى أية أوامر خاصة، مثل أمر الإحضار أو إنفاذ الحقوق الدستورية (أمبارو) تعلن أن السبل القانونية للطعن في شرعية الاحتجاز أساسية لحماية الحقوق غير القابلة للتقيد. ويتطرق كل من القانون الإنساني والمادة ٧(١)(د) والمادة ٧(٢)(د) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية للطبيعة المطلقة لقاعدة منع الترحيل أو النقل القسري. كما أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي تتطرق لهذه النقطة هي الأخرى، شأنها شأن عضو اللجنة الفرعية باولو سيرجيو بينهيرو في المبادئ التوجيهية التي يقوم بوضعها بشأن الحق في السكن (Add.1 و E/CN.4/Sub.2/2004/22). وهناك صكوك دولية عديدة تتعلق بظروف الاحتجاز، مثل القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، ومجموعة المبادئ لحماية جميع الأشخاص الخاضعين لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، وقواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المحرومين من حريتهم. وتشير مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب إلى العديد من القرارات المتخذة بشأن هذه المسائل في هيئات حقوق الإنسان الإقليمية.

زاي - اللجوء والنقل القسري والتسليم

٤٩- يجب أن تكون جميع السياسات الوطنية المعنية باللجوء والتسليم والترحيل والنقل القسري متفقة مع القانون الدولي الإقليمي والوطني. وبشكل خاص لا بد أن تحترم احتراماً كاملاً مبدأ عدم الإعادة القسرية والاحترام الكامل للقوانين المتعلقة بعقوبة الإعدام أو غيرها من العقوبات القاسية. ولا يُنقل أحد إلى أي دولة ما لم يكن هناك ضمان يمكن التأكد منه وأنه ستكون هناك حماية كاملة لجميع حقوق الإنسان في الدولة المتلقية. والضمانات الدبلوماسية من جانب الدولة المتلقية لا تكفي لإثبات أن حقوق الشخص المنقول سوف تُحترم كلياً. وإلى أن تسوّى وضعية الشخص المنقول تسوية كاملة وفقاً لجميع قواعد القانون الدولي والوطني السارية، تظل الدولة القائمة بالنقل مسؤولة عن ذلك الشخص. وعلى الدولة الناقلة للشخص أن تلتزم عودة أي شخص منقول تكون حقوقه معرضة للخطر.

٥٠- والترحيل الجماعي والنقل القسري المطول جريمتان في حق الإنسانية.

٥١- ولما كان التسليم إجراء هاماً في اتفاقات وتدابير مكافحة الإرهاب، فإنه على الدول أن تسعى إلى وضع قواعد تسليم تتفق مع القانون الدولي وقواعد الدول الأخرى.

٥٢- لا يجوز نقل دولة ما للأشخاص المحتجزين بسبب المشاركة في عمل إرهابي إلى دولة أخرى، فيما عدا بموجب إجراءات تسليم أو طرد أو ترحيل معترف بها قانونياً وتتفق كلياً مع قواعد حقوق الإنسان والقواعد الإنسانية الدولية.

٥٣- ويجب ألا تُنفذ عمليات نقل الأشخاص المحتجزين بدواعي المشاركة في عمل إرهابي عندما يكون هناك سبب معقول لاعتقاد أن طلب النقل تحركه دوافع تحيز أو تمييز أو انحياز آخر غير جائز أو عندما يكون هناك سبب يدعو إلى اعتقاد أن الشخص الذي يُطلب نقله لن يتمتع بمحاكمة منصفة طبقاً لجميع قواعد القانون الدولي المتعلقة بإدارة العدل، أو سيخضع لظروف احتجاز لا تفي تماماً بالمعايير الدولية كافة. وبشكل خاص يتعين على الدول التي ترسل شخصاً ما أن تؤكد أنه لا توجد استثناءات أو قيود لا مبرر لها في الدولة المتلقية.

تعليقات

يستند هذا الفرع إلى التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٣١، قواعد قانون اللجوء الأساسية، والأحكام ذات الصلة بالقانون الإنساني (ولا سيما المادتان ٤٥ و ٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة)، والمادة المشار إليها أعلاه من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، واتفاقية مناهضة التعذيب، وتقرير المقرر الخاص المعني بالعمال المهاجرين التابع لمنظمة الدول الأمريكية (2001) (OEA/Ser.L/V/II.111, DOc.20 rev.16)، وتقرير منظمة الدول الأمريكية عن الإرهاب وحقوق الإنسان. وقد استند خبير اللجنة الفرعية، السيد بينهيرو، إلى نفس المصادر في مشاريع مبادئه التوجيهية بشأن الحق في السكن. ومسألة النقل تشمل مفهوم "الإعادة"، وهي تستند بهذا الخصوص إلى عمل الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، وبشكل خاص النداء العاجل الموجه بالاشتراك مع المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب التابع للجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2004/56/Add.1، الفقرة ١٨٢٣).

حاء - الخصوصية وحقوق الملكية

٥٤- يجب أن تكون جميع القواعد المتعلقة بالخصوصيات وحقوق الملكية متفقة تماماً مع قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولية. ويجب ألا تنتهك الدول، إما إلكترونياً أو بأية وسائل أخرى، حرمة المراسلات أو المراسلات الخاصة، بدون صدور أوامر لها مبررات كافية. ولا يجوز مصادرة الممتلكات كجزء من تدابير مكافحة الإرهاب بدون صدور أوامر تستند إلى مبررات كافية. ولجميع الأشخاص أو مجموعات الأشخاص ممن تصدر ممتلكاتهم أو تُجمّد أصولهم الحق في الطعن في ذلك من خلال إجراءات قانونية شاملة ومنصفة يجب، بالنظر إلى حسامة مصادرة الممتلكات أو تجميد الأصول في المجتمعات الديمقراطية ومبدأ افتراض البراءة، أن تكون إلزامية.

تعليقات

يبعث العديد من الاتفاقات الدولية والثنائية بشأن تبادل المعلومات والمعلومات الاستخبارية بين الدول على القلق فيما يتصل بالحق في حرمة الحياة الخاصة، كما هو الحال بالنسبة للعديد من تدابير مكافحة الإرهاب المعمول بها منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وتوفر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقتها العام رقم ١٦ بشأن الحق في حرمة الحياة الخاصة، القواعد الأساسية المتعلقة بالحياة الخاصة. وحقوق الملكية يكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته ١٧. كما يجب الرجوع إلى إعلانات واتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية لدى تحديد الدافع الكافي. وقد حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن شيئاً من "المراقبة السرية" جائز أثناء حالات الطوارئ الحقيقية، ولكن ليس لأجل غير مسمى. (كلاس وآخرون ضد ألمانيا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر في ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، السلسلة ألف، رقم ٢٨). ومسألة حقوق السكن وثيقة الصلة بهذا الموضوع، والمبادئ التوجيهية الوارد ذكرها أعلاه والتي يقوم بتطويرها حالياً السيد بينهرو بشأن الحق في السكن ستوفر ذلك الإطار.

طاء - حرية التجمع وتكوين الجمعيات

٥٥- يجب أن تكون جميع القواعد ذات الصلة بحقي التجمع وتكوين الجمعيات متفقة تماماً مع قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولية. وبشكل خاص لا بد من توخي قدر كبير من الحذر لضمان أن تكون أية قيود تُفرض على هذه الحقوق موجهة تحديداً إلى الجماعات الإرهابية ومبينة بقدر كبير من الدقة لتفادي المساس بالمجموعات غير الإرهابية أو الأشخاص الذين لا علاقة لهم بالإرهاب والذين لم يشاركوا بشكل مباشر في عمل إرهابي. ويجب أن يكون المجتمع الدولي حذراً بشكل خاص في استعراضه لأية قيود تفرضها الدولة على هذه الحقوق، أو احتجاز أو مقاضاة أي شخص متهم بالانتماء أو الانتماء إلى مجموعة تصفها الدولة بأنها إرهابية. ولما كان الحق في حرية التجمع وتكوين الجمعيات هاماً بشكل خاص في سياق حقوق اللجوء، على الدول أن تتوخى قدراً كبيراً من الحذر للسهر على حمايتها حماية كاملة في ذلك السياق.

تعليقات

هذه الحقوق المعترف بها على نطاق واسع كحقوق مدنية فردية وسياسية في آن واحد قد تسيء الدول استخدامها لقمع الانشقاق السياسي. وبالتالي فإن تقييدها الذي لا لزوم له من جانب الدولة قد يستتبع عداء أكبر ضدها كما يمكن ألا يكون له إلا تأثير ضئيل على مكافحة تهديدات أمنها القومي.

والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادتين ٢١ و ٢٢، واتفاقية مجلس أوروبا لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في مادتها ١١، والاتفاقية الأمريكية بشأن حقوق الإنسان في المادتين ١٥ و ١٦، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في مادتيه ١٠ و ١١، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته ٢٩، تجيز كلها بطبيعة الحال تقييد هذه الحقوق لأسباب الأمن القومي، والسلامة العامة، والنظام العام، والصحة العامة والأخلاق، أو حماية حقوق الآخرين وحريتهم؛ غير أن الدول عليها أن تكفل إباحة التعبير عن آراء سياسية بديلة، وكذلك عقد اجتماعات سلمية، وأن تُخضع التدابير الإدارية أو الجنائية للطعن أو المراجعة قضائياً. وتستند هذه الفقرة أساساً إلى تقرير فرقة عمل رابطة المحامين الدولية عن الإرهاب الدولي، "الإرهاب الدولي: التحديات والردود القانونية"، وتقرير منظمة الدول الأمريكية عن الإرهاب وحقوق الإنسان، وتقرير المنسق المرحلي الإضافي عن الإرهاب وحقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1).

باء - تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية

٥٦ - يحق لضحايا الأعمال الإرهابية الحصول على تعويض كامل عن انتهاكات حقوقهم طبقاً للقانون الدولي المتعلق بسبل الانتصاف والتعويض الفعالة. ويجب أن توفر التشريعات الوطنية سبباً يحصل الضحايا من خلاله على تعويضات كاملة.

٥٧ - والأشخاص الذين يتأثرون بشكل لا مبرر له من جراء تدابير مكافحة الإرهاب، وكذلك الأشخاص الذين يدفعون عن الحقوق، يجب أن يكون لهم الحق في الحصول على تعويض فعال من الدولة المنفذة لتلك التدابير، بصرف النظر عن جنسيتهم. وللدول أن تفكر في إقامة إجراءات سريعة، لا سيما للفئات الضعيفة مثل الأطفال أو المسنين أو الضعفاء أو المعاقين أو غير المواطنين.

تعليقات

بالنظر إلى احتمال المضايقة الاجتماعية ذات الشأن وانتهاكات حقوق الإنسان الصارخة وكذلك التعدي على الحقوق الإجرائية الراسخة منذ عهد طويل، من المفروض أن يكون بإمكان الأشخاص المتضررين بشكل لا مبرر له من مثل هذا الإجراء الطعن فيه قضائياً وبسرعة أو على أساس الأولوية. وبالمثل فإن المجموعات التي يهملها الأمر والتي تسعى على سبيل المثال إلى الطعن في التعريفات الواسعة أكثر من اللزوم أو الغامضة بحاجة إلى أن يكون لها وضع قانوني بهذا الخصوص. والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحماية ضحايا الأعمال الإرهابية التي اعتمدها مؤخراً مجلس أوروبا والمبادئ التوجيهية التي وضعها خبير اللجنة الفرعية تيو فان بوفن بشأن التعويض هي حالياً قيد الاستعراض والتعديل في اللجنة، وهي توفر المعايير بهذا الخصوص، ولن تكرر هنا. ومن الصكوك الوثيقة الصلة أيضاً بهذا الخصوص إعلان الأمم المتحدة لمبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجماع والتعسف في استعمال السلطة، الذي اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٣٤/٤٠ المؤرخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥.

Notes

¹ See, for example, E/CN.4/Sub.2/2002/35 and E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1 and Add.1-2 (second progress report and additional progress report prepared by the Special Rapporteur on terrorism and human rights), and E/CN.4/2002/18, of 27 February 2002 (report of the United Nations High Commissioner on Human Rights pursuant to General Assembly resolution 48/141). While the Commission on Human Rights has, repeatedly, made it clear that the Sub-Commission and its Special Rapporteurs do not have a mandate to address specific country situations, thus preventing also this Special Rapporteur from analysing specific counter-terrorism legislation and measures in her study, at the treaty bodies, more than 50 States are under review each year, and counter-terrorism measures are also subject to review. Furthermore, regarding only the 2004 session of the Commission, 13 procedures referred to national counter-terrorism legislation and measures.

² See E/CN.4/Sub.2/2004/47, para. 2, as well as E/CN.4/Sub.2/2001/31, paras. 71 ff., and E/CN.4/Sub.2/2004/40, paras. 12 ff. The coordinator also points out, in this regard, that while there are distinct bodies of law, there are points of convergence, as well as overlaps between them. Thus, while a certain type of national emergency may allow for some derogation of rights, if the national emergency is an armed conflict, humanitarian law would prevail on that point. This is especially apparent, as will be seen below, regarding certain rights under criminal justice systems: under non-derogation clauses of human rights law, fair trial rights may be subject to exception or derogations, while under humanitarian law such rights are not so subjected.

³ See, for instance, E/CN.4/Sub.2/1999/27, para. 61.

⁴ I.e. the United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice and the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention based in Vienna.

⁵ See, for instance, E/CN.4/Sub.2/2004/40, para. 10, and E/CN.4/Sub.2/1997/28, para. 19.

⁶ Regarding some of these issues, the coordinator prepared a considerable amount of text in the course of her mandate as Special Rapporteur on terrorism and human rights; however, for reasons already stated in her reports, in the end she either did not include it or included it in very reduced form. Some of it could now usefully contribute to the drafting of the Sub-Commission guidelines.

⁷ HR/PUB/03/1, United Nations, New York and Geneva, 2003.

⁸ See General Assembly resolution 58/187 of 22 December 2003, para. 10.

⁹ See the study of the United Nations High Commissioner for Human Rights: protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (A/59/428), as well as the report of the High Commissioner for Human Rights: protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (E/CN.4/2005/100).

¹⁰ See the report of Mr. Robert K. Goldman, independent expert on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (E/CN.4/2005/103).

¹¹ See Commission resolution 2005/80, of 21 April 2005, para. 14.

¹² Adopted by the Committee of Ministers at its 804th meeting (11 July 2002). See Council of Europe document H (2002) 4, of July 2002.

¹³ Adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2005 at the 917th meeting of the Ministers' Deputies. See Council of Europe document DGII (2005) 6, of 3 March 2005.

¹⁴ Adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2005 at the 917th meeting of the Ministers' Deputies.

¹⁵ See recommendation Rec(2005)7 of the Committee of Ministers to member States concerning identity and travel documents and the fight against terrorism (adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2005, at the 921st meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁶ Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice (adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005, at the 924th meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁷ Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member States on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism (adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005, at the 924th meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁸ See also Council of Europe press release 369a (2002), available at [http://press.coe.int/cp/2002/369a\(2002\).htm](http://press.coe.int/cp/2002/369a(2002).htm).

¹⁹ See OAS document OEA/Ser.L/V/II.116, doc.5 rev.1 corr., of 22 October 2002, available at <http://www.cidh.oas.org/DefaultE.htm>.

²⁰ See OAS General Assembly resolution (AG/RES. 235 (XXXIV-O/04) entitled "Protecting Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism", of 8 June 2004, para. 6.

²¹ The Washington Office on Latin America (WOLA), the Instituto de Estudios Legales (IDL, Peru), the Colombian Commission of Jurists and the International Commission of Jurists.

²² Interights and International Commission of Jurists.

- - - - -