

Distr.: General
13 September 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والسبعون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين
التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

تقرير الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز
وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، السيد بن إيمرسون،
المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٨/٦٨ وقراري مجلس حقوق الإنسان ٨/٢٢ و ٧/٢٥.

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

موجز

يحدد هذا التقرير السنوي السادس المقدم إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني
بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب الأنشطة الرئيسية
التي اضطلع بها المقرر الخاص في الفترة ما بين شباط/فبراير ٢٠١٦ وآب/أغسطس ٢٠١٦،
ويتناول أثر تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين، ويُختتم
بمجموعة من التوصيات.

* A/71/150

** تأخر تقديم هذا التقرير إلى ما بعد الموعد المقرر له لتضمينه أحدث التطورات المستجدة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

041016 031016 16-15794X (A)



المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولا - مقدمة
٣	.....	ثانيا - أنشطة المقرر الخاص
٣	.....	ثالثا - أثر تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين
٨	.....	ألف - أثر التدابير المتخذة لمعالجة مسألة الهجرة من المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية على حقوق الإنسان
٢٣	.....	باء - التدابير الرامية إلى معالجة ظاهرة "المقاتلين الإرهابيين الأجانب"
٢٩	.....	رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١ - يعرض هذا التقرير المقدم إلى الجمعية العامة عملاً بقرارها ١٧٨/٦٨ وقراريّ مجلس حقوق الإنسان ٨/٢٢ و ٧/٢٥ الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب خلال الفترة ما بين شباط/فبراير ٢٠١٦ وآب/أغسطس ٢٠١٦، ويبحث أثر تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين ويقدم مجموعة من التوصيات.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

٢ - يرد بيان الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص منذ صدور تقريره السابق المقدم إلى الجمعية العامة (A/70/371) في آخر تقرير قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/31/65).

٣ - وبالإضافة إلى الأنشطة الوارد بيانها في التقرير، شارك المقرر الخاص في ٨ شباط/فبراير ٢٠١٦ في ندوة عُقدت في باريس حول تقييم العواقب الناجمة عن قوانين وإجراءات مكافحة الإرهاب على المجتمع الفرنسي والحريات المدنية، وهي ندوة نظمتها منظمة العفو الدولية ورابطة حقوق الإنسان ومنظمة رصد حقوق الإنسان، والاتحاد الدولي لحقوق الإنسان.

٤ - وفي ١١ شباط/فبراير ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص عن طريق التداول بالفيديو في "مؤتمر بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان لضحايا الإرهاب"، نظمه مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب برعاية الفريق العامل المعني بمؤازرة ضحايا الإرهاب والتوعية بقضاياهم التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب.

٥ - وواصل المقرر الخاص إقامة حوارات مع الحكومات، بما في ذلك من خلال إرسال طلبات للقيام بزيارات رسمية. ولكن المقرر الخاص يعرب عن أسفه لعدم تلقي دعوات للزيارة خلال الفترة المشمولة بالتقرير على الرغم من مرور وقت طويل على الطلبات التي قدمها.

ثالثاً - أثر تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين^(١)

٦ - تتوقع مصادر مطلعة الآن بأنه في حال عدم التوصل إلى تسوية دبلوماسية مستعصية أو التدخل العسكري الحاسم، فإنها ترجح أن تستمر النزاعات المسلحة في الجمهورية العربية

(١) يود المقرر الخاص أن يعرب عن شكره لأن تشاربورد، المستشار القانوني الأقدم، ولجيسكا جونز، المستشارة القانونية المعنية بولاية المقرر الخاص المعني بمكافحة الإرهاب على ما قدمته من مساعدة في إعداد هذا التقرير.

السورية على مدى عدة سنوات مقبلة. وقد أسفر النزاع بالفعل عن نزوح لم يسبق له مثيل للسكان المدنيين، وبدأت هذه الظاهرة الآن تنتقل إلى نزاعات غير متناظرة في بقاع أخرى من العالم. وفي هذا السياق، فإن العلاقة بين الهجرة غير المنظمة والإرهاب تثير عدداً من العضلات الحادة من زاويتي القانون والسياسات. فالجماعات الإرهابية تسيطر حالياً على الأرض وتشارك في النزاعات المسلحة في عدد من المناطق. ويساور الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني قلق متزايد من التطرف العنيف وكيفية التصدي له (انظر A/HRC/31/65). وهناك إدراك متزايد مرتبط بهذه الظواهر بأن نزوح الناس يشكل تهديداً للأمن القومي، إذ يفر أناس كثيرون من مناطق تنشط فيها الجماعات الإرهابية، ويهاجر أشخاص آخرون إلى هذه المناطق للمشاركة في القتال. وكما أشار الأمين العام في أحد تقاريره، فقد "زادت تدفقات الهجرة بعيداً عن مناطق النزاع، طلباً للأمان، بل وباتجاه هذه المناطق أيضاً، تحت إغراء المشاركة في النزاع كـمقاتلين إرهابيين أجانب، مما يزيد في زعزعة استقرار المناطق المعنية" (انظر A/70/674، الفقرة ٢).

٧ - ومع ضرورة استخدام البيانات المتعلقة بالهجرة بحذر^(٢)، تشير مصادر موثوقة إلى أن عدد المشردين في العالم بلغ ٦٥,٣ مليون نسمة خلال عام ٢٠١٥، وأجبر أكثر من ١٢,٤ مليون شخص على ترك ديارهم أثناء تلك السنة^(٣). وتقدر الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للهجرة أن أكثر من مليون مهاجر دخلوا أوروبا في عام ٢٠١٥^(٤). وهذا يمثل زيادة كبيرة

(٢) Frank Laczko et al., "Migrant arrivals and deaths in the Mediterranean: what do the data really tell us", (٢) Forced Migration Review, Issue No. 51 (January 2016).

(٣) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "Global trends: forced displacement in 2015" يتاح الاطلاع عليه من خلال هذا الرابط www.unhcr.org/576408cd7 واستناداً إلى المفوضية، زاد إجمالي عدد الأشخاص الذين أجبروا على النزوح في العالم من ٥١,٢ مليون في عام ٢٠١٣ إلى ٥٩,٥ مليون في عام ٢٠١٤.

(٤) FRONTEX، "Risk analysis for 2016" يتاح الاطلاع عليه من خلال هذا الرابط http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf. والأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية ما يزيد على ١,٨ مليون عملية عبور "غير قانونية" للحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٥، واعتبرت الوكالة أنها تعزى إلى مليون شخص؛ والمنظمة الدولية للهجرة "Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond: compilation of available data and information (2015)". واستناداً إلى المنظمة الدولية للهجرة، بلغ عدد الأشخاص الذين وصلوا إلى أوروبا ١٠٤٦ ١٩٩ شخصاً في عام ٢٠١٥، منهم ٧١٢ ٧٠١١ شخصاً وصلوا عن طريق البحر.

عن عام ٢٠١٤^(٥). وأسهمت التقارير التي أفادت "بالعثور" على جواز سفر سوري في حوزة أحد الأفراد الذين نفذوا هجوم باريس^(٦) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ في زيادة حدة المخاوف من أن أعضاء الجماعات الإرهابية قد يستغلون تدفق موجات المهاجرين. وأقيمت علاقة بين التشرد والتطرف أيضاً، وأثيرت مخاوف من أن مخيمات اللاجئين يمكن أن تصبح مرتعاً لتجنيد الجماعات الإرهابية^(٧).

٨ - بيد أن الأدلة قليلة على أن الإرهابيين يستغلون تدفق موجات اللاجئين للقيام بأعمال إرهابية^(٨)، أو أن اللاجئين بوجه خاص هم أكثر عرضة للتطرف من غيرهم؛ وتبين البحوث أن عدداً قليلاً جداً من اللاجئين قاموا بالفعل بأعمال إرهابية^(٩). وكما أشار ممثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن "هناك تصوراً واضحاً في بعض الأوساط مفاده أن اللجوء يُساء استخدامه لإخفاء إرهابيين أو توفير ملاذ آمن لهم. وهذه التصورات لا أساس لها من الصحة من الناحية التحليلية والإحصائية، ويجب أن تتغير"^(١٠). ولاحظ مكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول) أيضاً في تقريره عن حالة الإرهاب واتجاهاته في الاتحاد

(٥) FRONTEX, "Risk Analysis for 2015". يتاح الاطلاع عليه من خلال الرابط التالي
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

وقد كشفت الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية ٢٨٠.٠٠٠ عملية عبور "غير قانونية" للحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٤، مقارنة بعدد ١,٨ مليون شخص في عام ٢٠١٥.

(٦) Marcus Walker and Noemie Bisserbe, "Paris stadium attacker got to Europe using fake Syrian passport", *Wall Street Journal*, 16 November 2015.

(٧) Khalid Koser and Amy E. Cunningham, "Migration, violent extremism and terrorism: myths and realities", *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism* (Institute for Economics and Peace, 2015); and World Bank, "Migration and violent extremism in contemporary Europe", 16 March 2016. Available from <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/migration-and-violent-extremism-contemporary-europe>.

(٨) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "رئيس مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يقول إن تحميل اللاجئين المسؤولية عن الإرهاب هراء محض"، نشرة صحفية، ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥؛ و Ishaan Tharoor, "Were Syrian refugees involved in the Paris attacks? What we know and don't know", *The Washington Post*, 17 November 2015.

(٩) Kathleen Newland, "The United States record shows refugees are not a threat", October 2015. Available from www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat.

(١٠) Vincent Cochetel, "Terrorism as a global phenomenon", UNHCR presentation to the joint seminar of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum and Committee on article 36, Ljubljana, 17 and 18 January 2008.

الأوروبي عام ٢٠١٦ أنه لا يوجد دليل على استغلال الإرهابيين لتدفقات اللاجئين استغلالاً منظماً لدخول أوروبا.

٩ - ومن الأهمية بمكان أن يؤخذ في الاعتبار أنه في معظم الحالات الواضحة لا يشكل اللاجئين والمهاجرون خطراً، بل هم في الواقع يعيشون في خطر، وكانوا قد فروا من مناطق تنشط فيها الجماعات الإرهابية نشاطاً كبيراً. فالنشاط الإرهابي في البلد الأصلي دافع مهم من دوافع التشرّد الداخلي وهروب اللاجئين: ففي عام ٢٠١٤، قدم أكثر من ١٦ مليون من اللاجئين والمشردين داخلياً من خمسة بلدان تعاني من أعلى درجات الإرهاب، وقدم ما يقرب من ٧٠ في المائة من مجموع الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية من البلدان العشرين التي وقع فيها أكبر عدد من حوادث القتل من جراء أعمال الإرهاب^(١١).

١٠ - وهكذا، فإن اللاجئين والمهاجرين أنفسهم هم في كثير من الحالات ضحايا العنف الإرهابي (انظر A/HRC/20/14، الفقرات ١١-١٦). وهم إما من الفارين من العواقب المباشرة للأنشطة الإرهابية أو الأثر الأوسع نطاقاً الناجم عن ارتفاع مستويات العنف، وقلة عدد الفرص المتاحة وانعدام الفرص لأنفسهم ولأسرهم^(١٢). ومهما كانت أسباب فرارهم، فإن الناس الذي يعانون من هذه الظروف لهم الحق في الحماية من الآثار المدمرة للنشاط الإرهابي بدلاً من وصمة إرهابيين محتملين^(١٣)، ويجب على الدول أن تكون حريصة على عدم اتخاذ الشواغل الأمنية ذريعة لحرمان هؤلاء المهاجرين من المساعدة الإنسانية^(١٤).

١١ - ويدرك المقرر الخاص أن الضوابط الحدودية تشكل جزءاً من رد الدولة على التهديدات الإرهابية، ويتفق مع المفوضية على أنه ينبغي ألا يكون هناك أي سبيل للجهات الداعمة للأعمال الإرهابية أو التي ترتكبها للوصول إلى أراضيها، سواء لإيجاد ملاذ آمن، أو لتفادي الملاحقة القضائية، أو للقيام بمزيد من الاعتداءات. ومع ذلك، فإن التصدي الفعال

(١١) Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism* (Institute for Economics and Peace, 2015). Available from <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>

(١٢) Khalid Koser and Amy E. Cunningham, "Migration, violent extremism and terrorism: myths and realities", in *Global Terrorism Index 2015* (Institute for Economics and Peace, 2015)

(١٣) انظر مثلاً قراريّ مجلس الأمن ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢٢٥٨ (٢٠١٥).

(١٤) انظر كلمة فولكر تورك المفوض السامي المساعد المعني بشؤون الحماية في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أمام المؤتمر الأوروبي الإقليمي الرابع والأربعين للإنتربول في براغ، ١٨ أيار/مايو ٢٠١٦. متاحة على الموقع التالي: www.unhcr.org/admin/dipstatements/573c8e987/security-international-refugee-protection-unhcrs-perspective-volker-turk.html

للتحديات الأمنية لا يمكن أن يستند إلى التدابير التي تقيد حركة اللاجئين والمهاجرين وانتهاك حقوقهم. وثمة اتجاه مثير للقلق يتمثل في "إدماج الهياكل المؤسسية والسياساتية والهجرة ومراقبة الحدود على نحو متزايد في الأطر الأمنية التي تركز على الأنشطة الشرطية والدفاع والإجرام بدلاً من التركيز على نهج قائم على الحقوق" (انظر A/HRC/23/46، الفقرة ٤٢)^(١٥). وفرضت الدول ضوابط حدودية أشد صرامة، وبنّت أسواراً لمنع المهاجرين من الدخول^(١٦)، وانخرطت في عمليات طرد للمهاجرين وتجرّيم الهجرة غير النظامية، وحثت بعودها بقبول لاجئين^(١٧). وبدلاً من أن يتعزز الأمن. تمثل هذه الأساليب التي تحد من إمكانية الوصول إلى أراضٍ مأمونة فإنها تسهم في تكريس عمليات نزوح الناس بصورة فوضوية ومستترة^(١٨)، بما في ذلك عن طريق التهريب^(١٩)، مما قد يؤدي في نهاية المطاف إلى مساعدة الأشخاص الذين يبيّنون النية لارتكاب أعمال إرهابية.

١٢ - ومن المهم الإشارة إلى أن الهجرة تسير أيضاً في اتجاه مناطق تنشط فيها الجماعات الإرهابية. وتشير آخر المعلومات إلى أن هناك ما بين ٢٥ ٠٠٠ و ٣٠ ٠٠٠ شخص ينتسبون إلى أكثر من ١٠٠ دولة انضموا إلى الجماعات المرتبطة بتنظيم القاعدة وداعش وغيرهما. وتشير التقارير الصادرة عن الأمم المتحدة إلى أن عدد المقاتلين المنخرطين في هذه الجماعات ازداد بنسبة ٧١ في المائة في الفترة ما بين منتصف عام ٢٠١٤ وآذار/مارس ٢٠١٥ (انظر E/CN.15/2016، الفقرتان ٤١ و ٤٢). ونظراً إلى اعتزام الدول منع تزايد أعداد الجماعات الإرهابية، ومنع المواطنين العائدين من تنفيذ هجمات على أراضيها (ما يدعى

(١٥) في أوروبا، يتضح التركيز على الشرطة والأمن من زيادة الاستثمار في وكالات من مثل الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (Frontex). وبالرغم من الأزمة المالية، زادت ميزانية الوكالة باطراد من ١٩,٢ مليون يورو في عام ٢٠٠٦ إلى ١٤٣,٣ مليون يورو في عام ٢٠١٥، أي أن نسبة الزيادة بلغت ٦٤٦ في المائة في غضون ٨ سنوات.

(١٦) George Jahn, "Austria joins other European Union nations to build fence along borders to slow migrant flow", *TheStar*, 28 October 2015.

(١٧) قناة الجزيرة، "بولندا ترفض قبول لاجئين بعد اعتداء بروكسيل"، ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٦.

(١٨) انظر Human Rights Watch, "Blaming refugees or Muslims while missing the boat on terrorism", *World Report 2016: Events of 2015* (New York, Seven Stories Press, 2016); François Crepeau and Anna Purkey, "Facilitating mobility and fostering diversity: getting European Union migration governance to respect the human rights of migrants", *Liberty and Security in Europe*, No. 92, paras. 24 and 25; A/HRC/29/3692 (Brussels, CEPS, May 2016).

(١٩) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "Addressing security concerns without undermining refugee protection: UNHCR's perspective", Rev. 2, 17 December 2015.

بالمهجمات 'الارتدادية' وشحن آخرين بالفكر المتطرف، تم اتخاذ إجراءات حاسمة للتصدي لمسألة "المقاتلين الإرهابيين الأجانب". بموجب قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) من خلال تدابير التنفيذ الوطنية.

١٣ - ويركز هذا التقرير على أثر تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين^(٢٠)، بما في ذلك أثر تدابير التعامل مع المهجرة من المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية على حقوق الإنسان، ويتناول التحديات المحددة المتمثلة في تعزيز الضوابط الحدودية، ووضع ضمانات لمنع سوء استغلال صفة لاجئ، والتحریم المطلق لإعادة القسرية، واحتجاز المهاجرين (الفرع ثالثاً - ألف)؛ ويبحث تدابير لمعالجة المهجرة إلى المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية، بما في ذلك ظاهرة "المقاتلين الإرهابيين الأجانب" (الفرع ثالثاً - باء)؛ ثم يقدم استنتاجات وتوصيات ذات صلة بالموضوع (الفرع رابعا). ويستند التقرير إلى التقرير المتعلق بحماية اللاجئين في سياق مكافحة الإرهاب الذي قدمه المقرر الخاص السابق إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والستين (A/62/263)، وتقارير المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان المعني بحقوق المهاجرين (ولا سيما التقريران A/HRC/23/46 و A/HRC/29/36). ويؤكد المقرر الخاص أن التقرير مكتوب من منظور حقوق الإنسان، ويوجه الانتباه إلى أن ولاية ومسؤولية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هما في صلب ولايته ويشكلان أساس نشاطه (انظر A/62/263، الفقرة ٣٣).

ألف - أثر التدابير المتخذة لمعالجة مسألة المهجرة من المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين

١ - الإطار القانوني

١٤ - تنطبق الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على اللاجئين والمهاجرين كما تنطبق على أي مجموعة أخرى من الأفراد، وكذلك تنطبق الحقوق الأساسية المحمية بموجب القانون العرفي الدولي المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يسري على "جميع الأفراد" داخل إقليم دولة طرف والخاضعين لولايتها (المادة ٢، الفقرة ١). والحق في طلب اللجوء والتمتع به محمي بموجب

(٢٠) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "المبادئ والتوجيهات الموصى بها المتعلقة بإعمال حقوق الإنسان على الحدود الدولية"، (جنيف، ٢٠١٤)، ويرد فيها تعريف للمهاجر الدولي بأنه "أي شخص خارج دولة هو مواطن فيها، أو في حالة شخص عدم الجنسية، الدولة التي وُلد فيها أو يقيم فيها إقامة اعتيادية. ويشمل المصطلح المهاجرين الذين يعتزمون الانتقال بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة، والمهاجرين الذين ينتقلون بطريقة منتظمة أو قانونية فضلاً عن المهاجرين في الظروف غير العادية".

المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٨ من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. وبالإضافة إلى ذلك فإن اللاجئين مشمولون بالاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧.

٢ - التحديات الرئيسية التي تواجه الحماية الفعالة لحقوق الإنسان للاجئين والمهاجرين
(أ) تشديد الضوابط على الحدود

١٥ - إن الحق في الوصول إلى دولة أخرى لطلب الحماية هو حجر الأساس في نظام الحماية الدولية للاجئين. وعلاوة على ذلك، يشترط قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) على الدول "منع تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر". وكما أشار الفريق العامل المعني بتدابير إدارة الحدود وإنفاذ القانون فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب:

"إن إحدى النتائج الكبيرة للهجمات الإرهابية التي نُفذت في جميع أنحاء العالم خلال السنوات الأخيرة هي زيادة الربط بين حركة الأشخاص عبر الحدود والتدابير المتخذة من أجل ضمان الأمن القومي... والتدابير الرامية إلى منع الإرهاب أصبحت مرتبطة ارتباطاً واضحاً بإدارة وتنظيم التحركات عبر الحدود"^(٢١).

١٦ - وهذه التدابير كثيراً ما يكون لها تأثير مباشر على حقوق الإنسان للاجئين والمهاجرين. ويشير المقرر الخاص إلى أنه على الرغم من أن الدول لها حق سيادي في تحديد شروط الدخول إلى أراضيها والبقاء فيها، فإنها ملزمة أيضاً باحترام وحماية حقوق الإنسان لجميع الأفراد الخاضعين لولايتها، بصرف النظر عن جنسيتهم أو أصلهم أو صفتهم كمهاجرين. فالحدود الدولية ليست مناطق تستبعد فيها الدول التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان أو تُعفى منها، ولهذا يجب على الدولة أن تمارس ولايتها القضائية على الحدود على نحو يتفق مع التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان إزاء جميع الأشخاص^(٢٢).

١٧ - وينبغي لجميع تدابير إدارة الحدود، بما في ذلك عمليات الفرز المشدد على الحدود الدولية، أن تتمثل دائماً لمبادئ الشرعية والتناسب والضرورة وعدم التمييز. وإن ممارسات

(٢١) انظر www.un.org/counterterrorism/ctif/ar/border-management-and-law-enforcement-relating-counter-terrorism.

(٢٢) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "المبادئ والتوجيهات الموصى بها المتعلقة بإعمال حقوق الإنسان على الحدود الدولية"، (جنيف، ٢٠١٤).

التمييز القائمة على افتراضات بأن أشخاصاً من أصول عرقية أو قومية أو إثنية أو دينية معينة يشكلون على الأرجح خطراً قد تفضي إلى ممارسات فيما يتعلق بالضوابط الحدودية وتدابير مكافحة الإرهاب بوجه عام تتنافى مع مبدأ عدم التمييز (A/HRC/4/26). وفرض حواجز إضافية شاملة على الدخول أو فرز مجموعات من الأشخاص على أساس العرق أو الدين أو الأصل الإثني أو الجنسية قد يشكل أيضاً تمييزاً وانتهاكاً غير متناسب لحقوق الإنسان (انظر A/HRC/4/26، الفقرتان ٣٥ و ٣٦)^(٢٣). ويجب لأي معاملة تمييزية للمهاجرين على الحدود الدولية أن يكون الغرض منها تحقيق هدف مشروع، ويجب أن تكون متناسبة وضرورية.

١٨ - وأخذت الدول تعتمد اعتماداً متزايداً على البيانات والمعلومات للكشف عن الأفراد الذين لهم علاقة بالشبكات الإرهابية، أو الذين ارتكبوا جرائم إرهابية^(٢٤). وهذا ما أدى إلى انتشار نظم مراقبة الحدود، مثل نظام الدخول والخروج الرقمي المقترح للاتحاد الأوروبي^(٢٥). ويتطلب القانون الدولي لحقوق الإنسان مبرراً مدعوماً بالأدلة لأي تدخل في الحق في الخصوصية، سواء كان ذلك على صعيد فردي أو واسع النطاق. وكلما زاد التدخل في حقوق الإنسان المحمية، ازدادت ضرورة أن يكون مبرر التدخل أكثر إلحاحاً ووفاءً بمتطلبات العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وأي بيانات يجري جمعها يجب أن تكون ضرورية للأغراض التي جُمعت من أجلها، وعلى الأغلب فإن جمع البيانات بشكل عشوائي ينتهك حقوق حماية البيانات (انظر A/69/397، الفقرتان ١١ و ١٢). ويشدد المقرر الخاص على أنه رغم أن تقنيات المراقبة الجماعية يمكن أن تعطي معلومات مفيدة، فإن هذا لا يشكل تبريراً كافياً لاستخدامها بموجب قانون حقوق الإنسان، ولا يجعل المراقبة الجماعية مشروعة أو معقولة (انظر A/69/397، الفقرتان ١١ و ١٢ و A/HRC/27/37، الفقرة ٢٤). وكما أكدت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، فإن البيانات التي تجمع على الحدود، لا سيما البيانات البيومترية، يجب أن تكون دقيقة وحديثة، ومتناسبة مع هدف مشروع،

^(٢٣) House Democratic Caucus “Screening procedures for Syrian refugees”. Available from <https://price.house.gov/uploads/Screening%20Procedures%20for%20Syrian%20Refugees.pdf>

^(٢٤) انظر “National security: threats at our borders”, testimony of Eleanor Acer before the United States House of Representatives at the joint subcommittee hearing of the Oversight and Government Reform Committee, the Subcommittee on National Security and the Subcommittee on Government Operations (23 March 2016).

^(٢٥) المفوضية الأوروبية، “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: stronger and smarter information systems for borders and security” (Brussels, 6 April 2016). Available from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf

وُستقى بصورة قانونية وتُخزن لفترة محدودة ويجري التخلص منها بصورة آمنة ومأمونة؛ ويجب تدريب سلطات الحدود تدريباً مناسباً على مخاطر وحدود التكنولوجيا وما يترتب عليها من آثار على حقوق الإنسان^(٢٢).

١٩ - وإن نظم تبادل المعلومات، مثل النظام الأوروبي لمراقبة الحدود، الذي تقوم من خلاله الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان المنضمة لاتفاق شينغن بتبادل المعلومات المتعلقة بإدارة الحدود مع الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود تثير مخاطر إضافية^(٢٦). ويجب جمع أي معلومات وتخزينها وتبادلها مع توخي تأمين ما يكفي من الضمانات لحماية الحقوق، ولا ينبغي تقاسمها مع بلدان ثالثة بحيث تعرّض اللاجئين والمهاجرين إلى انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك الإعادة القسرية أو المعاملة اللاإنسانية^(٢٧). كما أن جمع البيانات بصورة غير مشروعة، مثلما أفادت التقارير عن أخذ بصمات المهاجرين قسراً كجزء من معاملة تسجيلهم على الحدود الأوروبية^(٢٨)، يشكل إهانة لكرامة الفرد، وقد يشجع على إنشاء طرق سرية غير آمنة بين البلدان.

٢٠ - وكما أفاد المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في عام ٢٠١٥، أخذ العديد من المهاجرين بالفعل باللجوء إلى طرق خطيرة بين الدول بسبب الافتقار إلى فرص الهجرة النظامية (انظر A/HRC/29/36). ويجب على الدول أن تسلم بأن الهجرة غير القانونية كثيراً ما تكون دليلاً على أن الهاربين هم لاجئون حقيقيون. وعلاوة على ذلك، يشير المقرر الخاص إلى أن الهجرة ليست جريمة^(٢٩). وبناء على ذلك، فإن مصطلح "مهاجرون غير شرعيون" لا ينبغي أن يستخدم لتسمية المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي (انظر القرار ٣٤٤٩ (د - ٣٠)). ولا ينبغي للدول أن تجرم الدخول غير القانوني أو الإقامة غير

(٢٦) Ben Hayes and Mathias Vermeulen, "Borderline: the European Union's new border surveillance initiatives — assessing the costs and fundamental rights implications of EUROSUR and the 'Smart Borders' proposals" (Heinrich Böll Foundation and The Greens/European Free Alliance, June 2012).

(٢٧) European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013).

(٢٨) François Crépeau and Anna Purkey, "Facilitating Mobility and Fostering Diversity: getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants", *Liberty and Security in Europe*, No. 92 (Brussels, CEPS, May 2016). Available from <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2092%20Facilitating%20Mobility.pdf>.

(٢٩) François Crépeau, "Mainstreaming a human rights-based approach to migration: انظر على سبيل المثال: within the high-level dialogue", statement by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 2 October 2013.

القانونية^(٢٢)، وينص القانون الدولي للاجئين بصريح العبارة على عدم جواز معاقبة اللاجئين جزء دخولهم بصورة غير مشروعة في ظروف معينة^(٣٠). وينبغي للدول أن تكفل بالأثر جميع التدابير الرامية إلى معالجة الهجرة، بما في ذلك الهجرة غير النظامية، تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان للمهاجرين وألا تمس كرامتهم^(٢٢).

(ب) ضمانات ضد إساءة استخدام صفة لاجئ

٢١ - بناء على ما ورد في تقرير الجمعية العامة السالف الذكر في دورتها الثانية والستين، فإن "الروابط غير المبررة بين حماية اللاجئين والتهديدات الإرهابية اتضحت بعيد الاعتمادات الإرهابية الوحشية في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١" (A/62/263، الفقرة ٣٤). ودعا مجلس الأمن في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول إلى اتخاذ الإجراءات المناسبة، قبل أن تمنح صفة لاجئ، وفقاً للقانون الوطني والدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، للتأكد من أن طالب اللجوء لم يخطط أو يسهل أو يشارك في أعمال إرهابية. ودعا المجلس في القرار نفسه الدول إلى أن تضمن، بما يتماشى مع القانون الدولي، عدم إساءة استغلال صفة لاجئ من قبل مرتكبي أو منظمي أو ميسري الأعمال الإرهابية^(٣١). وهذه الأحكام تعزز التصور الخاطئ بأن القانون الدولي للاجئين يشكل عقبة عندما يتعلق الأمر بمعالجة الشواغل الأمنية.

٢٢ - ويشير المقرر الخاص إلى أن الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ وضعها أفراد عاشوا في بعض أحلك الأوقات في القرن العشرين. وكانوا يدركون تمام الإدراك ضرورة استثناء أفراد معينين من الأحكام الوقائية لقانون اللاجئين. وبناء على ذلك، رغم أن الاتفاقية لا تستبعد "الإرهابيين"^(٣٢) بصريح العبارة، فإنها تأخذ في الاعتبار المصالح الأمنية للمجتمعات المحلية المضيفة^(٣٣)، والقانون الدولي للاجئين ينص على استبعاد الأشخاص الذين ارتكبوا أعمالاً شنيعة أو جرائم خطيرة من صفة لاجئ (انظر A/62/263، الفقرة ٣٥)^(٣٤).

'١' الاستثناء من صفة لاجئ وأعمال الإرهاب

٢٣ - المادة ١ (واو) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ تسمح للدول برفض منح صفة لاجئ لبعض الأشخاص، بما في ذلك في الحالات التي تتوافر فيها "أسباب جدية لاعتبارهم" ارتكبوا جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبولهم في هذا البلد بصفة لاجئ أو ارتكبوا

(٣٠) الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١) المادة ٣١.

(٣١) انظر أيضاً القرار ٢١٠/٥١.

(٣٢) Ben Saul, "Exclusion of Suspected Terrorists from Asylum", Institute for International Integration Studies, (٣٢) Discussion paper, No.26 (July 2004).

أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها^(٣٣). وكما لاحظت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، رغم أن ”الأفعال التي تعتبر عادة ذات طبيعة إرهابية“ يرحح أن تندرج ضمن أحكام الاستثناء، فإن المادة ١ (واو) لا ينبغي اعتبارها مجرد ”حكم من أحكام مكافحة الإرهاب“^(٣٤). ويمكن أن تنطبق الاستثناءات بشكل أعم.

٢٤ - وكان قصد واضعي الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ أن تنطبق المادة ١ (واو) (ج) في الظروف الاستثنائية لتشمل انتهاكات حقوق الإنسان. ولكن الملاحظة الواردة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) التي تفتيد بأن ”الأعمال والأساليب والممارسات الإرهابية تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها“ وأن ”تمويل الأعمال الإرهابية عمداً والتخطيط لها والتحريض عليها أمور تتنافى أيضاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها“ يعني أن السلطات القضائية الوطنية تعتمد بشكل متزايد على المادة ١ (واو) (ج) لاستبعاد أفراد^(٣٥). ووفقاً للمفوضية، فإن الأعمال التي تعتبر على النحو الواجب ذات طابع إرهابي، والتي هي من الجساممة بحيث تؤثر على السلم والأمن الدوليين أو العلاقات الودية بين الدول، قد تندرج أيضاً في نطاق هذا السبب من أسباب الاستثناء^(٣٦).

٢٥ - وكما هو الحال في أي استثناء من ضمانات حقوق الإنسان، يجب دائماً تفسير أحكام الاستثناء بطريقة تقييدية وتطبيقها بأقصى درجات الحيطة (انظر A/62/263، الفقرة ٦٦)^(٣٦)^(٣٧). وعلى وجه الخصوص، يلاحظ المقرر الخاص أنه لا ينبغي للسلطات الوطنية أن تعتمد على تعريف البلد الأصلي للإرهاب عندما تنظر في جواز تطبيق أحكام الاستثناء. وقد اعتمدت دول كثيرة تعريفات فضفاضة للغاية للإرهاب تشمل المعارضة السلمية أو أفعالاً

(٣٣) أعمال الإرهاب قد يكون لها أكثر من سبب واحد من أسباب الاستثناء من صفة لاجئ (انظر *Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department and DD (Afghanistan) v. Secretary of State for the Home Department*, judgment of 21 November 2012, No. UKSC 54, para. 3).

(٣٤) انظر كلمة مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين حول المادة ١ (واو) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، تموز/يوليه ٢٠٠٩.

(٣٥) Sandesh Sivakumaran, “Exclusion from refugee status: the purposes and principles of the United Nations and article 1(F)(c) of the Refugee Convention”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, No. 3 (October 2014).

(٣٦) اتفاقية مناهضة التعذيب، التعليق العام رقم ٢ على المادة ٢.

(٣٧) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ”دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين“ (جنيف، ٢٠١١) الفقرة ١٨٠.

مشروعة بموجب القانون الإنساني الدولي^(٣٨). لذا فإن النهج اللائق بالدول لتطبيق أحكام الاستثناء هو تقييم ما إذا كانت الأفعال المعنية تستوفي المستوى المطلوب من الخطورة^(٣٩)، وما إذا كانت الأحكام الوطنية تمثل لمبادئ الشرعية واليقين وإمكانية التنبؤ (انظر A/HRC/16/51، الفقرات ٢٦-٢٨).

٢٦ - ويلاحظ المقرر الخاص أن وجود شخص على قائمة المشتبه في كونهم إرهابيين أو بصفته عضواً في منظمة إرهابية معينة ينبغي ألا يؤدي، في حد ذاته، إلى تطبيق أحكام الاستثناء تلقائياً، ولا إلى إلغاء عبء الإثبات على حساب الشخص المعني^(٤٠). وفي الواقع، فإن وجود فرد أو جماعة على قائمة الإرهابيين يجب تناوله بحذر. وقد سبق للمقرر الخاص أن قدم لمحة شاملة عن أوجه القصور المختلفة لقائمة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة (انظر A/67/396 و A/HRC/29/51، الفقرة ٣٨). ورغم أن العملية آخذة في التحسن، فإن بعض الشواغل الرئيسية لا تزال قائمة، بما في ذلك: عدم شفافية عملية الإدراج (انظر S/2016/96، الفقرتان ٣٦ و ٥٢)؛ وعدم قدرة مقدمي الالتماسات على الاطلاع على التقرير الشامل عن قضاياهم (انظر S/2016/96، الفقرة ٣٨)؛ وعدم وجود ضمانات ملائمة لاستقلالية مكتب أمين المظالم (انظر S/2016/96، الفقرة ٤٤)؛ ومحدودية إمكانية أمين المظالم للحصول على معلومات سرية (انظر S/2016/96، الفقرة ١٦)؛ والصفة غير الملزمة للتقارير الشاملة لأمين المظالم. ومن ثم فإن النظام لا يزال غير مواكب للمعايير الدولية الدنيا للإجراءات القانونية الواجبة. والقوائم الإقليمية والوطنية، التي وضعت في أعقاب صدور القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، قد تفتقر أيضاً إلى إجراءات عادلة للإدراج في القوائم والشطب منها، وتعاني من أوجه قصور إجرائية وقانونية واجبة.

٢٧ - ومن ثم لا ينبغي لوجود شخص على قائمة كإرهابي مشتبه فيه، ولا الانتماء إلى فئة مدرجة بوصفها كياناً إرهابياً، أن يؤدي إلى تطبيق تلقائي لأحكام الاستثناء^(٤١)، ولا أن

(٣٨) اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "انطباق القانون الإنساني الدولي على الإرهاب ومكافحة الإرهاب"، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥.

(٣٩) المخالفات البسيطة لا ينبغي أن تؤدي إلى الاستثناء حتى وإن كانت مصنفة محلياً جرائم إرهابية. وارتكاب أعمال تشكل عناصر عمل من أعمال الإرهاب، بما في ذلك القتل والاختطاف والتعذيب، عادة ما تشكل جرائم "خطيرة".

(٤٠) في قضية *Bundesrepublik Deutschland v. B und D*، قررت محكمة العدل الأوروبية أن إدراج منظمة "يجعل من الممكن تحديد الطبيعة الإرهابية للجماعة التي ينتمي لعضويتها الشخص المعني، وهذا الأمر يشكل أحد العوامل التي يجب أن تأخذها السلطة المختصة في الاعتبار عندما تحدد، في البداية، ما إذا كانت هذه الجماعة قد ارتكبت أفعالاً تنطبق عليها أحكام المادة ١٢ (ب) أو (ج) من الأمر التوجيهي ٨٣/٢٠٠٤" (أي أسباب الاستثناء).

يكون الأساس الوحيد لحرمان شخص من صفة لاجئ^(٣٤) (٣٥) (٣٦). فتقييم المسؤولية الفردية يجب أن يجري على أساس كل حالة على حدة، مع إيلاء النظر بعناية إلى الدور الخاص والمشاركة الشخصية للشخص المعني^(٣٧).

٢٠ عمليات الطرد وإلغاء صفة لاجئ، والإرهاب

٢٨ - يجوز لدولة بعد أن تمنح شخصاً صفة لاجئ أن تلغي هذه الصفة، أو أن تطرد الأفراد، بسبب ضلوعهم في أعمال إرهابية أو إدانتهم بارتكابها. ويذكر المقرر الخاص بموقف مفوضية شؤون اللاجئين من أن تعميم الشبهات على أساس الأصل الديني أو العرقي أو القومي أو الانتماء السياسي لا يبرر إجراء عملية استعراض عامة، ناهيك عن إعادة النظر في قرار نهائي اتخذ بشأن منح صفة لاجئ. ومع ذلك، يجوز إجراء استعراض إذا تبين في أثناء إجراءات تقديم ضمانات كافية أن هناك أسباباً جدية للاعتقاد بأن اللاجئ ارتكب أفعالاً من شأنها أن تُخضعه لأحكام الاستثناء^(٣٨). والأحكام التي تشبه الأحكام المعمول بها في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية التي تنص على إلغاء صفة لاجئ جزاءً لـ "سلوك متطرف" أو التي تشترط "إعادة النظر في صفة لاجئ عندما يقوم دليل على أن اللاجئ أو من يعيّلهم أقدموا على تصرفات غير مقبولة (سواء في المملكة المتحدة أو خارجها) ولا تعتبر في خدمة الصالح العام أو أنه قد تصرف بطريقة تقوض القيم البريطانية"، هي أحكام تتجاوز ما هو مسموح به بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ (انظر [A/HRC/31/65](#))^(٣٩).

٢٩ - ويسمح القانون الدولي للاجئين للدول بطرد اللاجئين لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام العام. ومن الأهمية بمكان أن تكون قرارات الطرد غير تمييزية ومتناسبة، على أساس كل حالة على حدة، وبناء على إجراءات تحترم معايير الإجراءات القانونية الواجبة، وأن يكون الخطر الذي يشكله الفرد على الأمن مدعوماً بالأدلة وأن يكون في وسع الفرد أن يقدم أي دليل يدحض الادعاءات^(٤٠).

(٤١) انظر المحكمة العليا في كندا، *Ezokola v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013, SCC 40, No. 34470; United Kingdom Supreme Court, *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, No. [2010] UKSC 15; and United Kingdom, *T v. Secretary of State for the Home Department* (1996); United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 22 May 1996; and New Zealand: Refugee Status Appeals Authority, refugee appeal No. 74540, 1 August 2003.

(٤٢) وزارة الداخلية في المملكة المتحدة، "تعليمات سياسة اللجوء، إلغاء صفة لاجئ"، ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، الصفحة ١٤. ("Asylum policy instruction: revocation of refugee status").

(ج) الحظر المطلق للإعادة القسرية

٣٠ - إن مبدأ عدم الإعادة القسرية مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي التي تحرم طرد، أو إعادة أو تسليم شخص إلى دولة أخرى إذا ما توفرت أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيواجه خطر التعرض للتعذيب (انظر A/HRC/13/39/Add.5، الفقرة ٢٣٨) أو سيتعرض لانتهاك خطير لحقوق أساسية أخرى^(٤٣)، أو سيتعرض للإعادة القسرية من جانب الدولة المستقبلة (إعادة قسرية مباشرة، أو "متسلسلة"). ومن مسؤولية الدولة المرسله المرسلة تقييم الحالة العامة في الدولة المستقبلة والمخاطر التي تواجه فرداً معيناً^(٤٤). والطريقة التي تجري بواسطتها الإعادة القسرية لا تمت بصلة إلى التحريم، بمعنى أنها تنطبق أيضاً على الأشخاص الذين يُرفض دخولهم عند الحدود أو يُجبرون على الرجوع من حيث أتوا في أعالي البحار. ومبدأ عدم الإعادة القسرية أوسع نطاقاً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان مما هو بموجب القانون الدولي للاجئين. وحتى الأفراد الذين لا يستوفون شروط الحصول على صفة لاجئ، أو هم مستثنون منها، أو الذين ينطبق عليهم استثناء من الإعادة القسرية بموجب المادة ٣٣ (٢) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، قد يشملهم التحريم المطلق للإعادة القسرية بموجب قانون حقوق الإنسان.

٣١ - وتعرض مبدأ عدم الإعادة القسرية في السنوات الأخيرة إلى تحديات عديدة وواسعة الانتشار^(٤٥). وقد حاولت دول عديدة التأكيد على أن ضرورة مكافحة الإرهاب تميز إن الدول موازنة جميع حقوق الإنسان، حتى تلك الحقوق المطلقة، بميزان الإرهاب. ولذلك فإن الدول قد احتجت بأنه من أجل حماية السكان من التهديدات الإرهابية لا بد من إبعاد الأفراد الخطرين، حتى إلى الأماكن التي يوجد فيها خطر حقيقي بأن يتعرضوا لسوء المعاملة (انظر A/HRC/13/39/Add.5، الفقرة ٢٤٠). وفي حين أن هذا النهج قد يكون متوافقاً مع الاستثناءات الواردة في المادة ٣٣ (٢) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١^(٤٦)،

(٤٣) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، عثمان (أبو فتاده) ضد المملكة المتحدة (الطلب رقم ١١٣٩/٠٩)، الحكم المؤرخ ٩ أيار/مايو ٢٠١٢.

(٤٤) فيما يتعلق بالاستهداف المنهجي لفئات الأقليات، انظر لجنة مناهضة التعذيب، عابد عزيزي ضد سويسرا، البلاغ رقم ٢٠١٢/٤٩٢، قرار ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، وحسين خادمو وآخرون ضد سويسرا، البلاغ رقم ٢٠١١/٤٧٣، قرار ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤.

(٤٥) المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، "عدم الإعادة القسرية: الإنجازات والتحديات"، وفقاً لما ذكرته المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، أعربت لجنة حقوق الإنسان منذ عام ٢٠١٤ عن قلقها إزاء الإعادة القسرية في ١٤٧ ملاحظة ختامية فيما يتعلق بـ ٩٦ دولة طرفاً.

(٤٦) انظر أيضاً المحكمة العليا لكندا، في قضية مانيكافاساغام سوريش ضد كندا (وزير الجنسية والهجرة)، حيث قبلت المحكمة أن الإعادة القسرية يمكن أن تحدث في ظروف استثنائية إذا ثبت وجود خطر كبير على الأمن القومي للدولة. ولم تبت أي محكمة كندية حتى الآن بوجود مثل هذه الظروف الاستثنائية.

فقد رفضته هيئات حقوق الإنسان الدولية^(٤٧) والمحاكم الإقليمية^(٤٨). ويؤكد المقرر الخاص في هذا الصدد أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يسد ثغرة هامة في القانون الخاص باللاجئين.

٣٢ - ورداً على الحظر المطلق للإعادة القسرية، اعتمد بعض الدول على التأكيدات الدبلوماسية التي حصلت عليها من سلطات أجنبية بأن تمتنع عن تعذيب الشخص عند عودته (انظر A/HRC/13/39/Add.5، الفقرة ٢٤٤؛ و E/CN.4/2006/6، الفقرة ٢٩). ووصف مفوض سابق من مفوضي الأمم المتحدة لحقوق الإنسان هذه الترتيبات بأنها غير مقبولة لأنها لا توفر الحماية الكافية من التعذيب وسوء المعاملة^(٤٩)، ولا يمكن أن تحل محل الالتزام القانوني للدول بعدم الإعادة القسرية (انظر A/HRC/4/88). ووصف مقرر خاص سابق معني بمسألة التعذيب التأكيدات الدبلوماسية بأنها "ليست سوى محاولات للتحويل على التحريم المطلق للتعذيب وعدم الإعادة القسرية"^(٥٠). وأوضحت الهيئات الدولية لحقوق الإنسان أن التأكيدات الدبلوماسية رغم أنها ليست محظورة في جميع الظروف، فإنها لا تعفي الدولة من التزامها بتقييم خطر التعرض للتعذيب في الظروف الفردية للقضية^(٥١). وقد أوصت لجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب بعدم الاعتماد على التأكيدات الدبلوماسية إلا فيما يتعلق بالدول التي لا تنتهك أحكام اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (انظر CAT/C/USA/CO/2، الفقرة ٢١). ويوافق المقرر الخاص على موقف اللجنة.

٣٣ - وترتكب جهات فاعلة من غير الدول اليوم، بما في ذلك الشبكات الإرهابية، أو تُرتكب باسمها، بعض أخطر الانتهاكات لحقوق الإنسان. ويتزايد عدد طالبي اللجوء الذين يهربون من هذه الفئات. ولكي يواكب القانون الدولي لحقوق الإنسان هذه التغييرات، يجب

(٤٧) انظر CAT/C/18/D/39/1996، الفقرة ١٤-١٥؛ CAT/C/SR.652، الفقرة ٥٩؛ CAT/C/NPL/CO/2، الفقرة ١٧؛ CAT/C/FRA/CO/3، الفقرة ٦؛ و CCPR/C/CAN/CO/5، الفقرة ١٥.

(٤٨) في قضية سعدي ضد إيطاليا، لاحظت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ردها على مداخلة المملكة المتحدة كطرف ثالث أن "الصعوبات الهائلة" التي تواجهها الدول لحماية مجتمعاتها المحلية من خطر الإرهاب "يجب ألا تلقي مع ذلك بظلال من الشك على الطابع المطلق للمادة ٣"، الطلب رقم ٠٦/٣٧٢٠١، الحكم المؤرخ ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٨، الفقرة ١٣٧. ويلاحظ أنه في قضية لاحقة تمخضت عن نتائج مماثلة، قدمت ليتوانيا والبرتغال وسلوفاكيا والمملكة المتحدة حججاً مماثلة. انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية (A. v. the Netherlands) ضد هولندا، رقم الطلب ٠٦/٤٩٠٠، رقم الحكم ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(٤٩) لجنة مناهضة التعذيب، آراء بشأن البلاغ رقم ٢٣٣/٢٠٠٣، عجيبة ضد السويد، الحكم المؤرخ ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٥ (A/60/44)، المرفق الثامن، الفرع ألف)، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الآراء المتعلقة بالبلاغ رقم ١٤١٦/٢٠٠٥، الزيري ضد السويد، ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ (A/62/40) (المجلد الثاني)، المرفق السابع).

(٥٠) انظر A/HRC/13/39/Add.5، الفقرة ٢٤٣؛ و E/CN.4/2006/6، الفقرة ٣٢؛ و A/HRC/10/44/Add.2، الفقرة ٦٨.

الاعتراف الآن بضحايا هذه الأفعال بوصفهم ضحايا انتهاكات جسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان (انظر A/HRC/20/14، الفقرة ١٢). ويؤكد المقرر الخاص أن مبدأ عدم الإعادة القسرية يجب أن ينطبق في الأماكن التي سيتعرض الفرد فيها لخطر حقيقي يتمثل في سوء المعاملة إذا نُقل إلى أراضٍ تسيطر عليها جماعات مسلحة غير تابعة للدولة. وحيثما يكون احتمال التعرض لخطر حقيقي على الحياة أو سوء المعاملة ينبع من جماعات مسلحة من غير الدول، يجوز النظر في نقل الفرد إلى الجزء الأكثر أمناً من البلد^(٥١). ولكن إذا لم تعمل الدولة على "وقف أعمال التعذيب ومعاقبة مرتكبيها وتوفير سبل انتصاف لضحاياها"^(٥٢)، سيكون من الصعب "تحديد مناطق معينة في البلد يمكن اعتبارها مأمونة لأصحاب الشكوى في حالتهم الحالية والمتغيرة"^(٥٣)، ويجب على الدولة التي تقوم بالإعادة أن تراعي هذا بمقتضى التزامها بعدم الإعادة القسرية.

٣٤ - وتشكل "عمليات الاعتراض البحري"، و "عمليات صد اللاجئين" و "عمليات البحث والإنقاذ" في أعالي البحار، مثل البحر الأبيض المتوسط والمحيط الهندي (انظر A/62/263)، بما في ذلك العمليات التي تهدف إلى إعادة جميع المهاجرين الذين تم إنقاذهم إلى بلد واحد^(٥٤)، مصدر قلق بالغ إزاء الالتزامات المتعلقة بعدم الإعادة القسرية. وكما أشارت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا:

"رغم أن الأولوية المطلقة في عمليات الاعتراض في البحر هي سرعة إنزال الأشخاص الذين يتم إنقاذهم في 'مكان آمن'، فإن مفهوم 'مكان آمن' لا يبدو أنه يُفسر بالطريقة نفسها في جميع الدول الأعضاء. ولكن من الواضح أن مفهوم 'مكان

(٥١) للاطلاع على الضمانات التي ينبغي توفرها كشرط مسبق للاعتماد على خيار الملاذ الداخلي، انظر الحكم الصادر بشأن الصومال: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، صوفي وإلملي ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم ١٩٨٣١٩/٠٧، ٢٨ الحكم المؤرخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١١. وفيما يتعلق بالحالة في سورية، انظر LM ضد روسيا، الطلب رقم ٤٠٨١/١٤، الحكم المؤرخ ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وفيما يتعلق بالعراق، انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، AGAM و DNM و MKN و MYH وآخرون، و NANS و NMB و NMY وآخرون و SA ضد السويد، الطلبات رقم ٧١٦٨٠/١٠، ٢٨٣٧٩/١١/١٠، ٧٢٤١٣/١٠، ٥٠٨٥٩/١٠، ٦٨٤١١/١٠، ٦٨٣٣٥/١٠، ٧٢٦٨٦/١٠، ٦٦٥٢٣/١٠، ٢٧ الأحكام المؤرخة حزيران/يونيه ٢٠١٣.

(٥٢) طبقت لجنة مناهضة التعذيب هذا في قضية نجابا وباليكوسا ضد السويد، البلاغ رقم ٣٢٢/٢٠٠٧، ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

(٥٣) انظر Niels Franze, "NATO expands Aegean Sea migrant patrols into Turkish and Greek territorial waters: rescued migrants to be automatically returned to Turkey", 7 March 2016. Available from <https://migrantsatsea.org/2016/03/07/nato-expands-aegean-sea-migrant-patrols-into-turkish-and-greek-territorial-waters-rescued-migrants-to-be-automatically-returned-to-turkey/>

آمن' لا ينبغي أن يقتصر على الحماية المادية للناس، بل أن يستتبع بالضرورة أيضاً احترام حقوقهم الأساسية^(٥٤).

٣٥ - ويشير المقرر الخاص إلى أن مبدأ عدم الإعادة القسرية ينطبق خارج الحدود الإقليمية^(٥٥)، بما في ذلك عندما يكون الأفراد تحت السيطرة الفعلية للدولة التي تتصرف خارج إقليمها أو مياها الإقليمية. وأي دولة ترسل سفناً للقيام بعمليات اعتراض أو بحث وإنقاذ ملزمة باحترام مبدأ تحريم الإعادة القسرية، وعدم إعادة الأفراد إلى بلدان سيواجهون فيها احتمالاً حقيقياً بتعرض حياتهم للخطر، أو سوء المعاملة، أو لانتهاكات حقوقهم الأساسية الأخرى.

٣٦ - ومن الممكن أيضاً أن تؤدي عمليات الصدد إلى انتهاك مبدأ تحريم الطرد الجماعي إذا كان نقل الأفراد يجري دون دراسة حالة كل فرد على حدة^(٥٦). وتحريم الطرد الجماعي بموجب القانون الدولي يفرض على الدولة واجب احترام الإجراءات القانونية الواجبة، ومن ثم فإن عمليات الصدد بدون تقييم فردي غير جائزة عموماً، حتى وإن لم يكن هناك أي احتمال بالإعادة القسرية^(٥٧). ويجب أن تكون هناك دراسة معقولة وموضوعية، وفقاً للقانون وبمجردة من أي تعسف، لجمل الظروف التي قد تحول دون طرد كل فرد من الأفراد^(٥٨). وعلاوة على ذلك، يجب أن تكفل الدولة المعيدة أن يقوم بلد المقصد بتوفير ضمانات كافية

(٥٤) القرار ١٨٢١ (٢٠١١) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، ٥-٢.

(٥٥) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، حوسي جمعة ضد إيطاليا، الطلب رقم ٢٧٧٦٥/٠٩، الحكم المؤرخ ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٢؛ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الفتوى المتعلقة بالتطبيق الخارجي للالتزامات المتعلقة بعدم الإعادة القسرية بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها، ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ و"الموقف القانوني لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: رغم حكم المحكمة بشأن السريلانكيين المحتجزين في البحر، فإن أستراليا ملزمة باحترام التزاماتها الدولية"، نشرة صحفية، ٤ شباط/فبراير ٢٠١٥. وبالعكس، انظر لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، مركز حقوق الإنسان الهائي ضد الولايات المتحدة، القضية رقم ١٠,٦٧٥، الحكم المؤرخ ١٣ آذار/مارس ١٩٩٧، الفقرة ١٥٧.

(٥٦) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (الدائرة العليا)، حوسي جمعة وآخرون ضد إيطاليا، الطلب رقم ٢٧٧٦٥/٠٩، الحكم المؤرخ ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٢.

(٥٧) انظر Jan Arno Hessbruegge, "European Court of Human Rights protects migrants against 'push back' operations on the high seas", *Insights*, vol. 16, No. 14 (2012).

(٥٨) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، Intervener brief of the case of the European Court of Human Rights, *N. D. and N. T. v. Spain*, application Nos. 8675/15 and 8697/15, 9 October 2015.

بتطبيق سياسة اللجوء لمنع إبعاد الشخص المعني إلى بلده الأصلي دون إجراء تقييم للمخاطر التي يواجهها^(٥٩).

٣٧ - وهناك شواغل خطيرة إزاء اتفاقات إعادة القبول الثنائية أو المتعددة الأطراف والخطر الذي تشكله على الحقوق الأساسية (انظر A/HRC/29/36، الفقرة ٣٩)^(٥٨). وفي هذا الصدد، يساور المقرر الخاص قلق إزاء البيان المشترك بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، المتفق عليه في ١٨ آذار/مارس ٢٠١٦، الذي ينص على الإعادة الشاملة لجميع المهاجرين الذين يعبرون من تركيا إلى اليونان. وقد انتقد الاتفاق على نطاق واسع، على الرغم من أن البيان يلاحظ أن "هذا سيجري طبقاً لأحكام قوانين الاتحاد الأوروبي والقانون الدولي بحذافيرها، مما يستبعد أي نوع من الطرد الجماعي" وأن "جميع المهاجرين سيحظون بالحماية وفقاً للمعايير الدولية ذات الصلة فيما يتعلق بمبدأ عدم الإعادة القسرية". ومما يثير القلق بصفة خاصة عمليات الإعادة في غياب تقييمات فردية لحالات المهاجرين التي قد ترقى إلى مرتبة طرد جماعي^(٦٠)، على الرغم من تأكيدات البيان المذكور أعلاه، فضلاً عن التقارير التي تفيد بأن تركيا قد تنتهك حقوق الأفراد^(٦١) باحتجازهم خلافاً لأحكام قانون حقوق الإنسان وانتهكاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية^(٦٢). ويساور المقرر الخاص قلق أيضاً من أن الاقتراح الحالي باستحداث وكالة أوروبية جديدة للحدود وحفر السواحل يمنحها اختصاصاً للقيام بعمليات إعادة من بلد ثالث إلى بلد ثالث، شريطة أن يمثل البلد المرسل للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(٦٣). ويذكر المقرر الخاص أن التزامات دولة من الدول بموجب قانون حقوق الإنسان، بما فيها الالتزامات المتعلقة بعدم الإعادة القسرية والإعادة القسرية غير المباشرة أو

(٥٩) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، شريفني وآخرون ضد إيطاليا واليونان، ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤.

(٦٠) منظمة هيومن رايتس ووتش: "الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا على الإعادة الجماعية يهدد الحقوق، ويضرّ باللاجئين، ويقوض مبادئ الاتحاد الأوروبي"، ١٥ آذار/مارس ٢٠١٦.

(٦١) منظمة هيومن رايتس ووتش، "سؤال وجواب: الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا بشأن المحجرة واللاجئين"، ٣ آذار/مارس ٢٠١٦.

(٦٢) منظمة العفو الدولية، "كشف كذبة تركيا بشأن 'البلد الآمن' عند إعادة عشرات من الأفغان قسراً بعد ساعات من إعلان اتفاق الاتحاد الأوروبي بشأن اللاجئين"، ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٦؛ "Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey"، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥؛ و "الاتفاق بين تركيا والاتحاد الأوروبي: قرار اليونان يكشف عيوباً أساسية"، ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦، وبشأن الاستئناف الذي كسبه مواطن سوري وصل إلى اليونان ضد قرار كان من شأنه أن يؤدي إلى إعادته قسراً إلى تركيا، انظر منظمة هيومن رايتس ووتش، "تركيا: حرس الحدود يقتلون ويصييون طالبي لجوء - إغلاق الحدود يعرض حياة سورين للخطر"، ١٠ أيار/مايو ٢٠١٦.

(٦٣) المفوضية الأوروبية، "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No. 2007/2004, Regulation (EC) No. 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC" (Strasbourg, 15 December 2015).

المتسلسلة، لا تزال قائمة^(٦٤) على الرغم من أي بيان أو اتفاق أو أي شكل آخر من أشكال الافتراض بخصوص امتثال دولة من الدول للقانون الدولي لحقوق الإنسان^(٦٥).

٣٨ - ويذكر المقرر الخاص بأن الضمانات الإجرائية المتعلقة بعدم الإعادة القسرية قائمة حيثما وُجد الأفراد أنفسهم، في البر أو في البحر^(٦٦). ولهذا يوصي المقرر الخاص بإتاحة إجراءات الطعن في أي قرار بشأن إعادة فرد من الأفراد لجميع اللاجئين والمهاجرين في نقاط المغادرة^(٦٧) فإذا لم تتح، أو إذا ارتكبت انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان أثناء عمليات الإنقاذ والاعتراض، إذاً لا بد من محاسبة سلطات الحدود، حتى لو وقعت الانتهاكات خارج الحدود الإقليمية^(٦٨). وقد تشكل العمليات المشتركة التي يشارك فيها العديد من الدول والهيئات الدولية أو الإقليمية سبباً للقلق، لأن انعدام الرقابة وخطوط المسؤولية الواضحة يمكن أن يؤدي إلى إفلات المشاركين في هذه العمليات من العقاب^(٦٩).

(٦٤) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، (الدائرة العليا)، M.S.S. ضد بلجيكا واليونان، الطلب رقم ٣٠٦٩٦/٠٩، ٢١ الحكم المؤرخ ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١؛ وشريفي وآخرون ضد إيطاليا واليونان، الطلب رقم ٩/١٦٦٤٣، الحكم المؤرخ ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤. وبشأن الالتزامات المحددة المتعلقة بالأطفال، انظر تاراخيل ضد سويسرا، الطلب رقم ١٢/٢٩٢١٧، الحكم المؤرخ ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤.

(٦٥) انظر مجلس الاتحاد الأوروبي، "نتائج اجتماع المجلس" (٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦)، ١٦/٩١٨٣، حيث "تداولت الدول الأعضاء تحليل المفاوضات بشأن التدابير التي اتخذتها تركيا منذ ٢٠ آذار/مارس، بما في ذلك تقييمها بأن تركيا قد اتخذت جميع الخطوات اللازمة المحددة في البلاغ المؤرخ ١٦ آذار/مارس. وأعربت الدول الأعضاء عن اقتناعها بأن المهاجرين يمكن وينبغي إعادتهم إلى تركيا وفقاً للبيان المشترك بين الاتحاد الأوروبي وتركيا الصادر في ١٨ آذار/مارس". انظر أيضاً المفاوضات الأوروبية، "بلاغ موجه من المفوضية إلى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي والمجلس: التقرير الثاني عن التقدم المحرز في تنفيذ البيان المشترك بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٦، COM (2016) 349، ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٦، والاتفاق الثنائي بالسماح بالدخول مجدداً بين اليونان وتركيا (١٩٩٩)؛ واتفاق السماح بالدخول مجدداً بين الاتحاد الأوروبي وتركيا المنشور في الجريدة الرسمية التركية في ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦". انظر أيضاً Eric Maurice، "Turkish leader parts ways with the European Union", *EU Observer*, 6 May 2016 and Merve Aydoğın، "Ankara halts readmission agreement with EU, disagrees on anti-terrorism laws", *Daily Sabah*, 6 June 2016, and "Libéralisation des visas en Turquie: Erdogan refuse de réviser la loi antiterroriste", *Le Monde*, 7 May 2016.

(٦٦) المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين حث الاتحاد الأوروبي على السماح للمهاجرين بالتزول فوراً في أقرب ميناء (A/HRC/29/36، الفقرة ٦٤).

(٦٧) كما لاحظ مجلس أوروبا "ليس ثمة ضمانات كافية باحترام حقوق الإنسان والالتزامات الناشئة بموجب القانون الدولي وقانون الاتحاد الأوروبي، في سياق إحدائيات العمليات المشتركة". (قرار المجلس البرلماني ١٨٢١ (٢٠١١)، الفقرة ٥-٤). وبشأن المسؤولية عن العمليات المشتركة، مثل عمليات منظمة حلف شمال الأطلسي والوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (FRONTEX)، انظر Manfred Nowak and Anne Charbord، انظر "Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment"، in Steve Peers and others، eds., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford, United Kingdom, Hart Publishing, 2014).

(د) احتجاز المهاجرين

٣٩ - أشار المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين إلى أن احتجاز المهاجرين غير النظاميين بطريقة منهجية صار يعتبر أداة مشروعة^(٦٨). وبالرغم من أنه بات معروفاً أن الأجهزة المعنية بالهجرة والشؤون الإنسانية تتعرض لضغوط غير مسبقة في بلدان الخط الأمامي مثل اليونان (انظر A/HRC/27/48/Add.2)، فإن احترام الحقوق الأساسية للمهاجرين واللاجئين يجب أن يكون إحدى الأولويات التي تحظى باهتمام الدول، ويجب وقف احتجازهم في ظروف لا تستوفي المعايير الأساسية لحقوق الإنسان^(٦٩). وفي تطور مقلق وقع في الآونة الأخيرة، أفادت تقارير أنه في أعقاب إعلان البيان المشترك بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، بدأ بعض السلطات الوطنية باحتجاز المهاجرين واللاجئين تلقائياً، بمساعدة من الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود، دون التفكير في بدائل عن هذا الاحتجاز، ودون تقديم أسباب للاحتجاز أو مراعاة الحالة الخاصة للأشخاص المعرضين للأذى^(٧٠).

٤٠ - وفي حين أنه لا جدال في أن للدول الحق في احتجاز الأجانب قبل ترحيلهم وتسليمهم، فإن الاحتجاز ينبغي أن يكون دائماً الملاذ الأخير ويجب أن يمثل لمبدأ الشرعية. ويجب إعطاء الأسباب الوافية، فردع الهجرة غير النظامية لا يمكن أبداً أن يكون سبباً شرعياً للاحتجاز. وفي جميع الحالات، يجب أن يكون الاحتجاز ضرورياً ومعقولاً ومتناسباً. ولكن احتجاز الأطفال لا يمكن أن يخدم مصلحتهم الفضلى على الإطلاق^(٧١): لذا يجب تقديم بدائل عن الاحتجاز إلى المهاجرين من الأطفال غير المصحوبين والأسر التي تصحب أطفالاً معها. وبناء على ما تقدم، ينبغي حظر الاحتجاز لأجل غير مسمى أو الاحتجاز الإلزامي. وقد يصبح الاحتجاز تعسفياً عندما لا يكون لدى الدولة أي نية بترحيل أو تسليم الفرد المحتجز؛ وإذا لم تحرص الدولة حرصاً كافياً عند الاضطرار بإجراءات اللجوء أو الترحيل أو التسليم،

(٦٨) A/HRC/23/46، الفقرات ٤٧-٥٢؛ و CCPR/C/CAN/CO/6، الفقرة ١٢.

(٦٩) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية A.Y. ضد اليونان، الطلب رقم ١١/٥٨٣٩٩، الحكم المؤرخ ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، خليفة ضد إيطاليا، الطلب رقم ١٢/١٦٤٨٣، الحكم المؤرخ ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥؛ E.A. ضد اليونان، الطلب رقم ١٠/٧٤٣٠٨، الحكم المؤرخ ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٥؛ محمد وآخرون ضد اليونان، الطلب رقم ١٢/٤٨٣٥٢، الحكم المؤرخ ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

(٧٠) منظمة هيومن رايتس ووتش، "اليونان: حبس طالبي اللجوء، وأوضاع المحتاجين بائسة"، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٦؛ منظمة العفو الدولية، "اليونان: احتجاز اللاجئين في ظروف قاسية في خضم الاندفاع لتنفيذ الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وتركيا"، ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٦.

(٧١) لجنة حقوق الطفل، "تقرير يوم المناقشة العامة لعام ٢٠١٢: حقوق جميع الأطفال في سياق الهجرة الدولية".

أو عندما تتخذ الإجراءات فترة طويلة جداً؛ وعندما يتعذر الترحيل أو التسليم لأسباب قانونية أو عملية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب دائماً توفير الضمانة الإجرائية المتمثلة في حق المثول أمام القضاء، فضلاً عن توفير الحد الأدنى من شروط الاحتجاز التي تصون كرامة الفرد.

٤١ - وقد حاولت الدول مراراً استخدام الاحتجاز الإداري كوسيلة من وسائل التعامل مع المواطنين الأجانب الذين تعتبرهم يشكلون تهديداً على أمنها (انظر A/62/263، الفقرات ٤٠-٤٨). وكما أشارت مفوضة الأمم المتحدة السامية السابقة لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٦، فإن "البلدان تستخدم ما تيسر لها من قوانين مختلفة - اللجوء، والهجرة، والتسليم، وما إلى ذلك - لترحيل أشخاص من أراضيها تزعم أنهم يشكلون تهديدات على أمنها الوطني. وعلى وجه الخصوص، يرى المرء محاولة لتجنب صرامة شروط مراعاة الأصول القانونية للنظام الجنائي باللجوء بدلاً من ذلك إلى إطار القانون الإداري"^(٧٢). وكان هذا الاتجاه ملحوظاً في شهادات كندا بموجب قانون الهجرة وحماية اللاجئين لعام ٢٠٠١ بشأن احتجاز مواطنين أجانب لمدة تصل إلى ١٢٠ يوماً دون مراجعة ثم ترحيلهم؛ وقيام المملكة المتحدة باحتجاز أجناب مشتبه في أنهم إرهابيون لأجل غير مسمى بموجب قانون مكافحة الإرهاب والجريمة والأمن لعام ٢٠٠١. واعتبرت المحاكم الوطنية والدولية هذه التدابير غير دستورية و/أو تمييزية و/أو تنتهك الحقوق الأساسية^(٧٣). وفي ظل اشتداد المخاوف من أعمال الإرهاب، وازدياد أعداد المهاجرين واللاجئين القادمين إلى أراضٍ أجنبية، من المهم للغاية أن لا تلجأ الدول إلى مثل هذا النوع من التدابير التي تنتهك حقوق الإنسان.

باء - التدابير الرامية إلى معالجة ظاهرة 'المقاتلين الإرهابيين الأجانب'

٤٢ - مسألة المقاتلين الأجانب ليست ظاهرة جديدة، لكن أهميتها ازدادت زيادة كبيرة مع نشوب النزاعات المسلحة في العراق والجمهورية العربية السورية (انظر A/HRC/29/51). واستناداً إلى فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات المنشأ عملاً بقرار مجلس الأمن ١٥٢٦ (٢٠٠٤)، فإن ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب قد تطورت تطوراً غير مسبوق خلال

(٧٢) لويز آربر، مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "باسمنا ونيابة عنا"، كلمة في معهد شاتام هاوس للشؤون الدولية والمعهد البريطاني للقانون الدولي والقانون المقارن، ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٦.

(٧٣) المحكمة العليا في كندا، شرقاوي ضد كندا، الحكم المؤرخ ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٧؛ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم ١٠٥١/٢٠٠٢، أهاني ضد كندا (CCPR/C/80/D/1051/2002)؛ مجلس اللوردات، المملكة المتحدة، A وآخرون ضد وزير الداخلية، الحكم المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (الغرفة العليا)، A وآخرون ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم ٠٥/٣٤٥٥، الحكم المؤرخ ١٩ شباط/فبراير ٢٠٠٩.

السنوات الأربع الماضية، وباتت تشكل الآن تهديداً خطيراً ومتنامياً على الأمن الدولي (انظر S/2015/358). ورغم أن تورط مقاتلين أجنب في الهجمات الإرهابية الأخيرة لم يثبت بعد في كثير من الحالات (S/2015/683، الفقرة ٦٨)، فإن الأمم المتحدة وعدداً من الدول اتخذت إجراءات للتصدي لهذا الخطر الذي يهدد الأمن القومي.

١ - قرارات الأمم المتحدة

٤٣ - دعت الجمعية العامة في قرارها ٢٧٦/٦٨ الدول الأعضاء إلى التصدي لخطر المقاتلين الإرهابيين الأجنب عن طريق تعزيز التعاون وتطوير التدابير ذات الصلة، بما في ذلك تبادل المعلومات، وإدارة الحدود، وآليات العدالة الجنائية المناسبة. ودعا مجلس الأمن في قراره ٢١٧٠ (٢٠١٤) الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير لوقف تدفق المقاتلين القادمين للانضمام إلى تنظيم داعش وغيره من الأفراد والجماعات والكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة في العراق والجمهورية العربية السورية. وطالب مجلس الأمن في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤) باتخاذ تدابير أخرى بخصوص المقاتلين الإرهابيين الأجنب وعرفهم بأنهم "الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير الدولة التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب، على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة". وطالب المجلس الدول الأعضاء بمنع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجنب، وتقديمهم إلى العدالة، ومنع تمويل سفرهم أو تنظيمه أو تسهيله، بما في ذلك منع أعمال التجنيد. والقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) هو "قرار تشريعي يتمتع بقوة الإنفاذ"^(٧٤). وهو يشكل جزءاً من استراتيجية العدالة الجنائية الوقائية ضد الإرهاب: فالأفعال يعاقب عليها في حد ذاتها، قبل ارتكاب الجرائم الإرهابية الرئيسية، أو محاولة ارتكابها أو التخطيط لها على وجه التحديد.

٤٤ - ويتضمن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) نصاً قوياً يتعلق بحقوق الإنسان، إذ لا يكتفي بالتأكيد من جديد على أن أي تدبير يتخذ لمكافحة الإرهاب، بما فيها التدابير المتخذة لتنفيذ القرار، يجب أن يحترم الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان، ولكنه يؤكد أيضاً أهمية احترام سيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب، ويشير إلى أن عدم القيام بذلك يسهم في التطرف والإحساس بإمكانية الإفلات من العقاب. ويشير مجلس الأمن في قراره إلى أن الإرهاب لن يُهزم بالقوة العسكرية وتدابير إنفاذ القانون والعمليات الاستخباراتية وحدها، وشدد على

(٧٤) Martin Scheinin, "Back to post-9/11 panic? Security Council resolution foreign terrorist fighters", September 2014.

ضرورة معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، على النحو المبين في الركيزة الأولى من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (انظر القرار ٢٠١٤/٦٠).

٤٥ - وكما أكد المقرر الخاص فيما تقدم، هناك شواغل وجيهة بشأن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) (انظر A/HRC/29/51)، بما في ذلك: الطابع الفضفاض لبعض الأحكام وعدم وجود تعاريف لمصطلحي "الإرهاب" و "التطرف"؛ والغموض القانوني المحيط بالجهود الرامية إلى تحديد هوية الأشخاص الذين من المقصود أن ينطبق عليهم القرار^(٧٥)؛ وغموض وتدني معيار إجراءات التنفيذ عند تلقي "معلومات موثوقة" عن نية فرد من الأفراد القيام بأفعال ذات صلة بالإرهاب؛ والتداعيات الناجمة عن الوصم وعدم دقة تصنيف الأفراد في فئة "إرهابيين" و "مقاتلين"؛ واشتراط أن تقدم شركات الطيران معلومات مسبقة عن المسافرين للكشف عن الأفراد المسافرين على متن طائرات مدنية ممن يمكن أن يكونوا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب^(٧٦). وكما ذكرنا فيما تقدم، فإن زيادة عمليات المراقبة على الحدود وتبادل البيانات يجب أن يحترماً مبدأ عدم التمييز وأن يمثلاً لقواعد حماية البيانات. ويجب أن تستند الممارسات التي تسمح بعمليات الفحص المنهجي للأفراد الذين يعتبرون

(٧٥) Daphne Richemond-Barak and Victoria Barber, "Foreign volunteers or foreign fighters? The emerging legal framework governing foreign fighters", *Opinio Juris*, 6 May 2016. Available from <http://opiniojuris.org/2016/05/06/foreign-volunteers-or-foreign-fighters-the-emerging-legal-framework-governing-foreign-fighters/>.

(٧٦) انظر تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، المعنون "حكم الرعب: العيش في ظل تنظيم الدولة الإسلامية في سورية" ("Rule of terror: living under ISIS in Syria")، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، الفقرتان ١٧ و ٢٩. انظر أيضاً Jessica Stern and J-M Berger, *ISIS: The State of terror* (New York, Harper Collins Publishers, 2015)، وجاء فيه أن تنظيم الدولة الإسلامية، في مقال نشره في مجلته الانكليزية دابق على الإنترنت، دعا الأطباء والمهندسين والعلماء والأشخاص ذوي الخبرة العسكرية والإدارية والخدمية إلى التطوع. انظر أيضاً: Jayne Huckerby, "Gender, violent extremism and countering violent extremism", *Just Security*, ٣ آذار/مارس ٢٠١٥.

خطراً بناءً على تقييم المخاطر^(٧٧) إلى معلومات استخباراتية موضوعية ومؤشرات سلوكية محددة، وليس إلى ملامح عريضة على أساس الإثنية أو الدين أو العرق.

٢ - تدابير التنفيذ الوطنية

٤٦ - يبحث المقرر الخاص الدول على ضمان امتثال التدابير الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) امتثالاً تاماً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك مبدأ الشرعية المنصوص عليه في المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويشعر المقرر الخاص بقلق بالغ من أن يعتمد تجريم الجرائم، من قبيل تلقي التدريب على أعمال الإرهاب أو السفر إلى الخارج لغرض الإرهاب، على تعاريف الإرهاب الوطنية التي تكون في بعض الأحيان فضفاضة أو غامضة للغاية^(٧٨). وقد يكون تجريم الجرائم الفرعية، التي تنشأ عن السلوك الذي قد يكون بعيداً عن الجريمة الإرهابية الرئيسية، متعارضاً مع مبدأ الشرعية. وقد اعتمدت دول عدداً من التدابير التشريعية، مشفوعة في بعض الأحيان بتدابير إدارية وتنفيذية^(٧٩)، لمنع مغادرة المقاتلين الأجانب إلى مناطق النزاع وكذلك لمنع عودة المقاتلين الأجانب من تلك المناطق. وتشمل تلك التدابير مصادرة واستبقاء وسحب جوازات السفر أو بطاقات الهوية وعدم تجديدها، والتجريد من الجنسية، وفرض قيود على السفر أو الدخول

(٧٧) جاء في مرفق توصية اللجنة المؤرخ ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٥ ما يلي: "استناداً إلى تحليل المخاطر التي يتعرض لها الأمن الداخلي أو تحليل التهديدات التي قد تؤثر على أمن الحدود الخارجية، يمكن أن تتم عمليات التحقق بشكل منهجي من الأشخاص الذين ينطبق عليهم هذا التقييم للمخاطر" وأنه "بغية كشف الأشخاص العائدين إلى الاتحاد الأوروبي من مناطق النزاع التي كانوا يقاتلون فيها أو يساندون منظمات إرهابية، يجوز لحرس الحدود أن يراجع بصورة منهجية قواعد البيانات لكشف أتماط سفر معينة (مثل الرحلات الجوية القادمة من المناطق الجغرافية الواقعة بجوار مناطق النزاع) لفترة معينة من الأشخاص الذين يشملهم إطار تقييم المخاطر". وانتهى وضع الصيغة النهائية لمؤشرات المخاطر العامة بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب في حزيران/يونيه ٢٠١٥، بالتعاون الوثيق مع خبراء وطنيين، ومع الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، ووكالات الاتحاد الأوروبي، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (لم تنشر المؤشرات).

(٧٨) انظر أيضاً تقرير منظمة العفو الدولية ولجنة الحقوق الدولية المقدم إلى لجنة الخبراء المعنية بالإرهاب التابعة لمجلس أوروبا، ومشروع البروتوكول الإضافي لاتفاقية منع الإرهاب لمجلس أوروبا، ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٥.

(٧٩) على سبيل المثال، في نيسان/أبريل ٢٠١٦، حددت مفوضية الاتحاد الأوروبي التدابير التالية بوصفها تدابير ذات أولوية ينبغي للدول أن تنفذها: الإدراج والتحديد المنتظم للمعلومات المتعلقة بالإرهاب في نظام معلومات شينغن (أكبر قاعدة بيانات أمنية للاتحاد الأوروبي)؛ والتبادل المنتظم للمعلومات عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين مع مركز مكافحة الإرهاب الأوروبي التابع لمكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول)؛ واستخدام مؤشرات المخاطر المشتركة للكشف عن سفر الإرهابيين عند القيام بعمليات تدقيق على الحدود الخارجية لمنطقة شنغن؛ والتحقق الأمني المنهجي من جميع القادمين الجدد وتسجيلهم في "البؤر الساخنة" (أول مراكز استقبال)؛ وإجراء مقابلات وفحص منهجية لجميع المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين لتقييم مستوى المخاطر التي يشكلونها؛ والاعتماد والتنفيذ السريعين للتوجيه المتعلق بسجلات أسماء الركاب.

إلى الإقليم وأنواع مختلفة من الإقامة الجبرية أو الاحتجاز الوقائي. ويمكن أن يكون لهذه التدابير تأثير خطير على عدد من الحقوق الأساسية (انظر A/HRC/29/51).

٤٧ - وتعد الملاحقة القضائية الفعالة لمرتكبي الأفعال التي يغطيها القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) عنصراً رئيسياً في النهج العام للدول إزاء مسألة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ويدرك المقرر الخاص الصعوبات التي تواجهها الدول في مقاضاة مرتكبي الأفعال التحضيرية أو التبعية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وكما أشارت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في تقريرها الثالث عن تنفيذ قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤):

”وفي معظم الدول، تُقوّض الملاحقات القضائية بسبب صعوبات في جمع أدلة مقبولة في الخارج، ولا سيما من مناطق النزاع، أو في تحويل المعلومات الاستخباراتية إلى أدلة مقبولة ضد المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وواجهت عدة دول تحديات تتصل بجمع أدلة مقبولة أو تحويل المعلومات الاستخباراتية إلى أدلة مقبولة بالاستناد إلى معلومات مستقاة من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولا سيما وسائط التواصل الاجتماعي. ويعد التحقيق الوقائي مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه فيهم وملاحقتهم قضائياً من التحديات الإضافية في جميع المناطق، ولا سيما في ضوء الإجراءات القانونية الواجبة وشواغل حقوق الإنسان“. (انظر S/2015/975).

٤٨ - وفي تقريرها الأخير، لاحظت لجنة منع الجريمة أن ”بناء قضايا جنائية متينة يتطلب التغلب على التحديات العملية أو القانونية الخطيرة الشأن. ومنها صعوبات جمع الأدلة التي توجد في الخارج، فيما يتعلق بإثبات عنصر العمد في الجريمة أو المخالفة المرتكبة، واختيار التهمة الجنائية الصحيحة“ (E/CN.15/2016/6، الفقرة ٥٥).

٤٩ - ويجب على الدول أن تكفل الإنصاف في جميع مراحل الملاحقة القضائية. وعلى وجه الخصوص، يجب على الدول أن تضمن الحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحيدة، ويجب ألا يُعتمد على الأدلة أو المعلومات المنتزعة تحت التعذيب. ويساور المقرر الخاص القلق من أنه جرى سن تشريعات قد لا تفي بمعايير حقوق الإنسان بغية تيسير الملاحقات القضائية. فعلى سبيل المثال، لا يشترط البروتوكول الإضافي لاتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب وجود علاقة سببية بين بعض الجرائم، مثل السفر إلى الخارج لغرض الإرهاب، وفعل الإرهاب الأساسي. ويمكن القول إن هذا يشجع على سن قوانين وطنية تحدد الجرائم تحديداً فضفاضاً للغاية. ويتفق المقرر الخاص مع التوصية التي قدمتها بعض المنظمات غير الحكومية التي ترى أنه عند تجريم التدريب لأغراض إرهابية أو السفر إلى

الخارج لغرض الإرهاب، ينبغي أن يكون القصد المحدد بارتكاب عمل إرهابي أو الإسهام أو المشاركة فيه عنصراً من عناصر الجريمة^(٧٨) (٨٠).

٥٠ - وقد جرّمت قوانين بعض الدول الدخول أو البقاء في "منطقة معلنة" تقوم فيها "منظمة مدرجة بالمشاركة في نشاط عدائي"^(٨١) أو السفر إلى "بلد يعتبر بلداً لتدريب الإرهابيين"^(٨٢). وتعتبر الجريمة مرتكبةً بغض النظر عما إذا كان هناك أي غرض إرهابي من السفر، أي أنه يكفي أن يدخل الفرد إلى المنطقة أو البلد دون أن يتمكن من إثبات أن الغرض من السفر مشمول بأحد الاستثناءات^(٨٣). وهذه الأحكام تعكس عبء الإثبات، فتضع العبء على الأفراد لإثبات أن سفرهم يندرج ضمن الاستثناء. وهذه التقنيات التشريعية قد تتعارض مع الحق في محاكمة عادلة، ولا سيما احترام قرينة البراءة. بموجب المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي هو حق لا يجوز انتقاصه^(٨٤).

٥١ - وأخيراً، يؤكد المقرر الخاص أنه عند الاشتباه في أن المقاتلين الأجانب العائدين ارتكبوا جرائم حرب أو جرائم دولية أخرى، مثل الجرائم ضد الإنسانية، فإن هذا هو الأساس الذي ينبغي محاكمتهم بموجبه. وقد يكون أسرع إجرائياً ومن الملائم سياسياً مقاضاتهم بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب "العادية"، ولكن الأفراد الذين ربما ارتكبوا جرائم دولية ينبغي ألا يفلتوا من العقاب على تلك الجرائم.

(٨٠) لاحظ أن القصد حالياً شرطاً في مشاريع المواد من ٧ إلى ١٠ من "اقتراح المفوضية الأوروبية وضع أمر توجيهي للبرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب والاستعاضة عن القرار الإطاري للمجلس 2002/475/JHA بشأن مكافحة الإرهاب"، الذي يجرم، في جملة أمور، السفر لأغراض إرهابية من أجل التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب؛ وتمويل وتنظيم وتيسير هذا السفر، بما في ذلك من خلال الدعم اللوجستي والمادي، وتوفير الأسلحة النارية والمتفجرات والمأوى ووسائل النقل والخدمات والأصول والسلع.

(٨١) انظر قانون المدونة الجنائية (١٩٩٥) لأستراليا، بصيغته المعدلة في عام ٢٠١٤. في ٢ آذار/مارس ٢٠١٥، أعلن وزير الخارجية أن مدينة الموصل في محافظة نينوى بالعراق منطقة تقوم فيها منظمة إرهابية مدرجة في القائمة بنشاط عدائي. ودخل إعلانه حيز النفاذ في ٣ آذار/مارس ٢٠١٥.

(٨٢) انظر قانون منع الإرهاب الكيني لعام ٢٠١٢، المادة ٣٠ (ج) (١): "يُعتبر كلُّ من يسافر إلى بلد عينه أمين مجلس الوزراء بلداً لتدريب الإرهابيين دون المرور عبر نقطتي هجرة للدخول أو الخروج كمن سافر إلى ذلك البلد لتلقي التدريب على أعمال الإرهاب".

(٨٣) قارن المادة ١١٩-٢ (٣) من القانون الأسترالي بالمادة ٣٠ (ج) ٢ من قانون منع الإرهاب الكيني.

(٨٤) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٢، الفقرة ٦ (CCPR/C/GC/32). انظر أيضاً المذكرة التفسيرية لتعديل مشروع قانون مكافحة الإرهاب (المقاتلين الأجانب) لعام ٢٠١٤، الذي ينص على أن هذه الجريمة الجديدة "لا تعكس عبء الإثبات أو قرينة البراءة". ونظراً إلى أن هناك قيوداً على المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن تلك القيود معقولة وضرورية ومتناسبة لمكافحة الأخطار التي تهدد أستراليا ومصالحها الأمنية الوطنية.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٢ - تشكل المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية أو التي هي طرف في نزاعات مسلحة عاملاً يدفع ضحايا الإرهاب للخروج منها طلباً للأمان وعاملاً يجذب المقاتلين الإرهابيين الأجانب إليها. بيد أن الخطاب الحالي يركز على الهجرة كوقود للإرهاب، الأمر الذي أدى إلى النظر إلى سياسات الهجرة نظرة يغلب عليها منظور الأمن.

٥٣ - ومن واجب الدول أن تقوم بحماية سكانها من أعمال الإرهاب. وهذه الحماية يمكن أن تشمل اعتماد عدد من التدابير المتعلقة بإدارة الحدود والهجرة للتعرف على هوية الأفراد الذين ارتكبوا جرائم إرهابية أو يخططون لارتكابها. غير أن السياسات التقييدية أو التي تنتهك حقوق طالبي اللجوء والمهاجرين قد يكون لها آثار عكسية على الجهود التي تبذلها الدول لمكافحة الإرهاب من خلال زيادة الهجرة غير النظامية وزيادة انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين، وتهميش مجتمعات معينة والحد من الفرص المتاحة للمهاجرين، وكل هذه السياسات يمكن أن تخلق أوضاعاً تؤدي إلى الإرهاب. ويشير المقرر الخاص، على وجه الخصوص، إلى أن الجمعية العامة أقرت بإجماع أعضائها في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب بأن تجريد ضحايا الإرهاب من إنسانيتهم هو أحد العوامل المؤدية إلى انتشار الإرهاب. ومن الممكن أيضاً أن يكون وصم بعض المجتمعات المحلية هو بالضبط ما تسعى إليه الجماعات الإرهابية، وقد يؤدي إلى زيادة الدعم الذي تحظى به في أوساط المهاجرين.

٥٤ - وفي إطار سياسة فعالة لمكافحة الإرهاب، من الضروري أن تكون لدينا سياسة شاملة في مجال الهجرة تحترم حقوق الإنسان والعدالة والمساءلة والكرامة الإنسانية والمساواة وعدم التمييز، وتمنح ضحايا الإرهاب الحماية التي يستحقونها. فالأمن وحماية حقوق المهاجرين ليسا هدفين متعارضين؛ بل إنهما متكاملان ومتعاضان.

٥٥ - ويقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

(أ) إن الحدود الدولية ليست مناطق تسقط فيها حقوق الإنسان، فيجب على الدول احترام التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان عند ممارسة ولايتها القضائية على الحدود الدولية؛

(ب) ينبغي عدم تجريم الهجرة غير النظامية: ويجب احترام سلامة حرية التنقل، والحق في التماس اللجوء وقانون اللاجئين؛

(ج) يجب أن تمثل مسائل الاستثناء من صفة لاجئ وطرد اللاجئين وإلغاء صفة لاجئ امتثالاً دائماً لمبادئ الشرعية والتناسب وعدم التمييز ومراعاة الأصول القانونية: فوجود شخص على قائمة الإرهابيين أو عضويته في منظمة مدرجة في هذه القائمة لا ينبغي أن يكون الأساس الوحيد للاستثناء؛

(د) يجب دائماً احترام الحظر المطلق للإعادة القسرية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، حيثما كانت الدولة تمارس ولايتها القضائية، حتى في أعالي البحار: ويجب على الدول أن تفي بالتزاماتها بعدم الإعادة القسرية حتى عندما يكون مصدر خطر سوء المعاملة هو الجماعات المسلحة من غير الدول، بما في ذلك الجماعات الإرهابية؛ ويجب اتخاذ جميع القرارات على أساس كل حالة على حدة، واحترام مبدأ تحريم الطرد الجماعي والامتثال لضمانات الإجراءات القانونية الواجبة؛

(هـ) ينبغي أن يكون احتجاز المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء الملاذ الأخير دائماً: فالاحتجاز يجب أن يمثل دائماً لمبدأ الشرعية، ويجب وضع قائمة حصرية بمبررات الاحتجاز؛ ويجب أيضاً أن تحترم الشروط الدنيا للاحتجاز وأن تكون إنسانية وكريمة دائماً؛ ويجب ألا يصبح الاحتجاز تعسفياً أبداً ويجب أن يكون دائماً ضرورياً ومعقولاً ومتناسباً. ولما كان احتجاز الأطفال لا يمكن أن يخدم مصلحتهم الفضلى على الإطلاق فيجب دائماً توفير بدائل للاحتجاز للمهاجرين من الأطفال غير المصحوبين والأسر التي تصحب أطفالاً معها؛

(و) يجب أن تمثل جميع التدابير المتخذة من أجل التصدي للتهديد الذي يشكّله المقاتلون الإرهابيون للأجانب للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ ويجب أن تمثل الجرائم المحددة التي تجرم أنشطة التدريب أو السفر ذات الصلة لمبدأ الشرعية؛ ويجب أن تمثل جميع محاكمات مرتكبي هذه الجرائم امتثالاً تاماً لضمانات المحاكمة العادلة، ولا سيما الضمانات المتعلقة بقرينة البراءة.