

Distr.: General
3 September 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (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 حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان، المقدم وفقا لقرار الجمعية العامة ١٨٠/٧٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣١.

* A/73/150.

** قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد المقرر بغرض تضمينه آخر المستندات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

270918 240918 18-14520X (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

موجز

هذا التقرير هو ثاني تقرير سنوي تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب منذ تعيينها في آب/أغسطس ٢٠١٧. ويلى المقدمة الموجزة (الفرع الأول) بيان بأنشطة المقررة الخاصة خلال الفترة المشمولة بالتقرير (الفرع الثاني). ويتناول التقرير بصورة ضافية الآثار التي ترتبت في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها على ما اتخذته مجلس الأمن من قرارات مواضيعية منذ أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وتسلط المقررة الخاصة الضوء على الدور الهام الذي أداه مجلس الأمن فيما يتصل بالسلام والأمن (الفرع الثالث) في سياق مكافحة الإرهاب حيث اجتهد في وضع قواعد تنظيمية وسد الثغرات في ذلك الميدان، مما شمل مسألتي تمويل الإرهاب والتعاون فيما بين الدول. وتستعرض المقررة الخاصة العناصر التنظيمية الجديدة التي أُدرجت في لوائح مكافحة الإرهاب مستشهدة في ذلك بالقرارات التي اتخذها المجلس منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ وامتداد أثرها على نطاق واسع إلى ممارسات الدول ومُجَّج التنفيذ التي تتبعها وسيادتها (الفرع الرابع). ويبين التقرير الآثار التي ترتبت في مجال حماية حقوق الإنسان، بوجه خاص، على القرارات (الفرع الخامس)، ويتضمن أيضا وصفا موجزا للآثار الموازية المترتبة فيما يتصل بالتقيد بالقانون الدولي الإنساني وإنفاذه (الفرع السادس). ويرد في التقرير عدد من التوصيات العملية تطرحها المقررة الخاصة بهدف التمكين من الالتزام بأفضل الممارسات المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياق اللوائح المنظمة لمكافحة الإرهاب التي بناء عليها تتخذ قرارات مجلس الأمن وتنفذ. وعلاوة على ذلك، تؤكد المقررة الخاصة دور المجلس الذي لا غنى عنه في صون السلام والأمن وهو الدور المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة والقائم على بيئة تامة بأهمية الالتزام الجوهري والراسخ بحقوق الإنسان باعتبارها الركيزة الأساسية للممارسة المؤسسية الدولية التي ينطوي عليها ذلك. وتؤكد أيضا المقررة الخاصة أهمية الدور المكمل الذي تؤديه الجمعية العامة في مجال مكافحة الإرهاب. وتشجع الجمعية على الاستفادة بأقصى قدر ممكن مما لديها من قدرات لكفالة أن تظل حقوق الإنسان عنصرا نافذا وحاضرا على الدوام لدى وضع أنظمة التصدي للتحدي المتمثل في الإرهاب ومعالجة الظروف المفضية إلى الإرهاب.

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير هو ثاني تقرير تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب منذ تعيينها في آب/أغسطس ٢٠١٧، وهو مقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٨٠/٧٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣١. ويتناول التقرير بالتحليل الأثر الذي ترتب في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها وفي مجالات أخرى من ضمنها، القانون الدولي الإنساني، على ما اتخذته مجلس الأمن في أعقاب ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ من قرارات متعددة تنظم عملية مكافحة الإرهاب.

٢ - ويرد أدناه تقرير عن الأعمال التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ أن قدمت تقريرها السابق إلى الجمعية العامة (A/72/495).

ثانيا - أنشطة المقررة الخاصة

٣ - شهدت المقررة الخاصة عاما حافلا بالإنجازات أقامت فيه حوارا إيجابيا ومتواصلا مع الدول بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ومن دواعي سرور المقررة الخاصة أنها تلقت من أستراليا وأوغندا وبلجيكا والبوسنة والهرسك وطاجيكستان وفرنسا وكازاخستان وكينيا ومالي والولايات المتحدة الأمريكية دعوات للقيام بزيارات قطرية. وصدرت تقارير قطرية تخص تونس والمملكة العربية السعودية وسري لانكا في تنمة للالتزامات التي كانت مدرجة في إطار ولاية المقرر الخاص السابق بن إيمرسون. وأجريت، في أيار/مايو ٢٠١٨، زيارتان قطريتان لبلجيكا وفرنسا تفيد المقررة الخاصة بأنهما كانتا زيارتين مثمرتين سادتهما روح الجماعة وتميزتا بإقبال شديد على التعاون وبانفتاح كل من الحكومتين على الحوار. ومن المقرر القيام بزيارتين أخريين، إحداهما إلى قطر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨ والأخرى إلى كازاخستان في أيار/مايو ٢٠١٩.

٤ - وقدمت المقررة الخاصة إلى مجلس حقوق الإنسان، في آذار/مارس ٢٠١٨، تقريرها المواضيعي عن حقوق الإنسان والتحديات الذي تشكله في هذا المجال حالات الطوارئ المعلنة في سياق مكافحة الإرهاب (A/HRC/37/52). وفي ذلك التقرير، حثت الدول على أن تكفل في أي مرة تلجأ فيها إلى اللائحة المنظمة لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك إعلان حالة الطوارئ، الاتساق مع التزاماتها، أي أن تنتبه تحديدا إلى أن اللجوء إلى اللائحة المنظمة لمكافحة الإرهاب كثيرا ما تواجبه طفرة في حالات الطوارئ الفعلية. وتم في التقرير ما يلي: تذكير الدول بالتزاماتها الخاصة بالإعلان والإخطار والنقض؛ تشجيعها على الاستفادة بشكل أفضل من القانون العام في معالجة التحديات القانونية؛ تذكيرها بارتفاع معدل تدخل حالات الطوارئ الفعلية والدائمة المصحوبة بانتهاكات متواصلة وجسيمة لحقوق الإنسان؛ حثها على إنشاء آليات رقابية مستقلة معنية بقوانين مكافحة الإرهاب والممارسات الإدارية لكفالة عدم مساس تدابير مكافحة الإرهاب على نحو خطير بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٥ - ولقد أولت المقررة الخاصة، بوصفها واحدة من ٣٨ عضوا في فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التي تشكل جزءا من هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، العمل في إطار ذلك

الهيكل ذاته أولوية عليا^(١). فهي ملتزمة التزاماً راسخاً بالنهج القائم على "مشاركة الأمم المتحدة برمتها" في مكافحة الإرهاب والذي تشكل حقوق الإنسان إحدى ركائزه الأساسية حسبما جرى تأكيده في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب^(٢). وتشارك المقررة الخاصة بجمعة في أفرقة عاملة مواضيعية متعددة تابعة لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب (من بينها الأفرقة العاملة المعنية بضحايا الإرهاب؛ وبعتماد نهج مراعى للاعتبارات الجنسانية في منع الإرهاب ومكافحته؛ وتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب؛ وبالمقاتلين الإرهابيين الأجانب؛ وبالاستراتيجيات الوطنية والإقليمية لمكافحة الإرهاب) وأسهمت إسهاماً جوهرياً في عدد من المشاريع المتعلقة بإجراء البحوث ووضع السياسات أعدتها الأفرقة العاملة^(٣). وفي ظل علاقة وطيدة وداعمة مع مكتب مكافحة الإرهاب، باتت المقررة الخاصة من الموقعين على اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب ومن ثم شاركت على الوجه الأكمل مع المكتب في صياغته وكفالة إقراره^(٤). وشاركت المقررة الخاصة أيضاً في المؤتمر الرفيع المستوى لرؤساء أجهزة مكافحة الإرهاب في الدول الأعضاء الذي عقده الأمين العام في حزيران/يونيه ٢٠١٨ وخاطبت فيه الحضور مؤكدة أهمية إدماج حقوق الإنسان في عملية تنسيق أنشطة جمع المعلومات الاستخباراتية وتبادلها.

٦ - وشاركت المقررة الخاصة على نطاق واسع خلال العام الماضي في أنشطة المنظمات غير الحكومية والمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني. وعقدت اجتماعات في أماكن عدة، من بينها المعهد الملكي للشؤون الدولية Chatham House (لندن) ومركز الدراسات الاستراتيجية والدولية (واشنطن العاصمة) وقصر الأمم (جنيف) وأجريت مشاورات مكثفة مع المجتمع المدني خلال الزيارتين القطريتين بلجيكا وفرنسا. وتسلط المقررة الخاصة الضوء على العمل المضطلع به مع المنظمات غير الحكومية لكفالة استفادة تلك المنظمات والمدافعين عن حقوق الإنسان بقدر أكبر من هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب وتوافر مزيد من الشفافية في الهيكل المذكور. وتؤكد المقررة الخاصة التزامها بإدماج البعد الجنساني في أنشطتها عن طريق إشراك المنظمات التي ينصب عملها على القضايا المتصلة بحقوق المرأة في ما يُعقد في إطار ولايتها من اجتماعات تركز على مكافحة الإرهاب.

٧ - وأسهمت المقررة الخاصة في عدد من المناقشات الوطنية دارت حول التشريعات الوطنية المتعلقة بالأمن/الإرهاب حيث أبدت فيها آراء فنية بشأن مشاريع القرارات، ومن بين المناقشات التي شاركت فيها واحدة في أستراليا في شباط/فبراير ٢٠١٨ وأخرى في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في تموز/يوليه ٢٠١٨. ووجهت المقررة الخاصة رسائل متعددة بشأن استعمال القوانين الوطنية المتعلقة بالأمن/الإرهاب ضد نشطاء المجتمع المدني في بلدان متعددة. وحذرت من استمرار إساءة استخدام قوانين مكافحة الإرهاب والممارسات الإدارية في إسكات أصوات المعارضة المشروعة والحد من حرية التعبير. وتعاونت المقررة الخاصة على نحو مستمر وبناء مع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومكتب منسق أنشطة مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي ومديرية الأمم المتحدة التنفيذية لمكافحة الإرهاب.

(١) انظر www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/structure.

(٢) القرار ٢٨٨/٦٠.

(٣) انظر مكتب مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية، *The Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices* (2018).

(٤) انظر www.un.org/en/counterterrorism/hlc/un-global-compact.shtml و A/72/840، المرفق الثالث.

ثالثا - ميثاق الأمم المتحدة ودور مجلس الأمن في تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب

٨ - شكلت لائحة القوانين المنظمة لمكافحة الإرهاب على امتداد عقود من الزمان تحديات لا يُستهان بها للنظام القانوني العالمي. ولقد استجابت الدول على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي باتباع سبل قانونية وسياسية متعددة^(٥). ولقد أولى مجلس الأمن الاعتبار بقدر معقول لقضايا مكافحة الإرهاب إلا أن سجل القرارات التي اتخذها في هذا الشأن ارتبط تحديدًا بحالات بعينها^(٦) باستثناء حالة واحدة^(٧). فقبل ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، على وجه الخصوص، لم تتخذ أي قرارات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة تفرض على الدول واجبا قانونيا يقتضي منها استحداث أنواع محددة من التشريعات المحلية لمكافحة الإرهاب.

٩ - وعلى الصعيد الدولي، كان تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب في سياق متعدد الأطراف يجري في المقام الأول، حتى هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، من خلال المعاهدات. وتراوحت معاهدات قمع الإرهاب تلك التي تركزت على التصدي لأخطار أو أعمال معينة بين اتفاقات شاملة في نطاقها واتفاقات ذات أهداف أكثر تحديدا. وتجسد تلك المعاهدات قدرة الدول على أن تعتمد في ظل التزام متعدد الأطراف من جانب دول عدة نموذجا شبه تشريعي تصديا للإرهاب. ومن بين الاتفاقات الأولى: (أ) الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات (اتفاقية طوكيو) لعام ١٩٦٣^(٨)؛ (ب) اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات (اتفاقية لاهاي) لعام ١٩٧٠^(٩)؛ (ج) الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن (الاتفاقية المتعلقة بالرهائن) لعام ١٩٧٩^(١٠)؛ (د) اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني لعام ١٩٧١^(١١)؛ (هـ) اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون لعام ١٩٧٣^(١٢)؛ وتشكل هذه المعاهدات مخزوننا هاما من الاتفاقات المتعددة الأطراف المتعلقة بنطاق الأعمال الإرهابية والالتزامات المحددة المتفق عليها المنوطة بالدول في هذا الصدد. وحتى الآن لا يزال الاتفاق على مشروع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي تتضمن تعريفا محددًا للإرهاب أمرا في غير المتناول^(١٣)، حيث

(٥) تتولى الإشراف على تلك الأنشطة، ضمن جملة أمور، محاكم حقوق الإنسان: انظر مثلا: Ana Salinas de Frias, *Counter-Terrorism and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights* (Council of Europe Publishing, 2013).

(٦) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن ٧٤٨ (١٩٩٢) بشأن ليبيا و ١٠٥٤ (١٩٩٦) و ١٠٧٠ (١٩٩٦) بشأن السودان و ١٢٦٧ (١٩٩٩) بشأن أفغانستان.

(٧) على خلاف المعهود، لا يشير مجلس الأمن في الفقرة ١ من قراره ١٢٦٩ (١٩٩٩) إلى حالة في بلد بعينه بل "يدين إدانة قاطعة جميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته بوصفها أعمالا إجرامية لا يمكن تبريرها بغض النظر عن دوافعها وذلك بجميع أشكالها ومظاهرها وأينما وقعت وأيا كان مرتكبها، لا سيما الأعمال التي يمكن أن تهدد السلم والأمن الدوليين".

(٨) United Nations, *Treaty Series*, vol. 704, No. 10106.

(٩) United Nations, *Treaty Series*, vol. 860, No. 12325.

(١٠) القرار ١٤٦/٣٤، المرفق.

(١١) United Nations, *Treaty Series*, vol. 974, No. 14118.

(١٢) United Nations, *Treaty Series*, vol. 1035, No. 15410.

(١٣) Danja Blöcher, "Terrorism as an international crime: the definitional problem", *Eyes on the ICC*, vol. 8, No. 1 (2011), 1، الصفحتان ١٠٧ و ١١٣.

ما زالت اللجنة السادسة للجمعية العامة مكتوفة اليدين بسبب انعدام توافق الآراء بين الدول. إلا أنه لا ينبغي تفسير عدم وجود اتفاق في اللجنة السادسة بأنه دليل على عدم الاتفاق بين الدول حول نطاق التزاماتها وقدراتها في مجال تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب. ولا ينبغي أن يكون الافتقار إلى معاهدة واحدة شاملة سببا يشتم الانتباه بعيدا عن الاتفاق القائم في الواقع فيما بين الدول وعن حجم ونطاق لائحة القوانين التنظيمية. فالمفاوضات حول وضع معاهدة متعددة الأطراف واسعة النطاق بشأن مكافحة الإرهاب أتاحت، أساسا، التوصل، من خلال سبل هامة، وإن لم يُسَلَّم بأهميتها إلى حد كبير، إلى اتفاق بشأن جوانب محددة من تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي.

١٠ - ولقد كان إبرام المعاهدات هو الممارسة السائدة في سياق تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب قبل ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ وما زالت لها أهميتها حتى يومنا هذا^(١٤) إلا أنها، في رأي المقررة الخاصة، انحسرت أمام تحكّم مجلس الأمن في تنظيم استجابات الدول في مواجهة الإرهاب من خلال اتخاذ قرارات في هذا الصدد^(١٥). وإضافة إلى هذا التحول في النهج التنظيمي، ازداد دور بعض العمليات التنظيمية الإقليمية^(١٦) في مواكبة لإنشاء كيانات تنظيمية متخصصة لمعالجة جوانب معينة من ممارسات الدول تتداخل مع مكافحة الإرهاب^(١٧). ولقد كان لهذه التغييرات مجتمعة، في رأي المقررة الخاصة، أثر سلبي واضح في الجهود الرامية إلى النهوض عموما بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب بطرق ناجحة. وفضلا عن ذلك، تسلط المقررة الخاصة الضوء على ما يساورها من قلق بالغ إزاء المنحى الذي تلوح بوادره في المشهد التنظيمي الجديد حيث بدأت التدابير الدستورية والمحلية الراسخة تماما في مجال حماية حقوق الإنسان والمكرسة في النظم القانونية الوطنية في بلدان عديدة تفقد أهميتها أو مفعولها. وبنظرة شاملة على قرارات مجلس الأمن، يتبين أنها تحث عموما الدول على تنفيذ نظم الجزاءات وتدابير مكافحة الإرهاب وأحيانا تطلب منها ذلك (يتناول الفرع الرابع - بآء أدناه هذه المسألة بمزيد من التعمق). وينصب الاهتمام في هذا التقرير على نطاق تلك الأنظمة والتدابير وأثرهما، شأنهما شأن عملية التحول المشار إليها والإجراءات المتبعة فيها وتداعياتها على سبل حماية حقوق الإنسان. ويؤكد التقرير قيمة التزام الدول بالمشاركة على صعيد متعدد الأطراف في تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب وبالتفاعل في هذا الصدد مع العمل في الوقت نفسه على كفالة حماية حقوق الإنسان على نحو فعال.

١١ - وتشير المقررة الخاصة إلى أن المادة ٢٤ (١) من الميثاق تعهد إلى مجلس الأمن بـ "التبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين" وأن الفصلين السادس والسابع من الميثاق يمنحاه مجموعة

(١٤) مثلا، بروتوكول تعديل الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات، لعام ٢٠١٤.

(١٥) Paul C. Szasz, "The Security Council starts legislating", *American Journal of International Law*, vol. 96, No. 4 (October 2002), الصفحة ٩٠١.

(١٦) انظر، مثلا، اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بمنع الإرهاب المعتمدة في عام ٢٠٠٥ وبروتوكولها الإضافي المعتمد في عام ٢٠١٥ والأمر التوجيهي ٥٤١/٢٠١٧ الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧ بشأن مكافحة الإرهاب والذي استعيب به عن القرار الإطاري 2002/475/JHA الصادر عن المجلس والمعدل لقرار المجلس 2005/671/JHA.

(١٧) انظر، مثلا، www.fatf-gafi.org (فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية) و www.thegctf.org (المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب).

واسعة من السلطات^(١٨). وفي الوقت نفسه، للجمعية العامة بموجب المادة ١٠ اختصاص صريح بأن توصي المجلس والدول الأعضاء بما تراه في "أي مسائل أو أمور تدرج في نطاق الميثاق" مما يؤكد اختصاصها بشكل منفصل في شؤون السلام والأمن. ويُعترف أيضا صراحة في الميثاق بحقوق الإنسان باعتبارها جزءا لا يتجزأ من مقاصده ومبادئه. فالمادة ١ من الميثاق التي تحدد مقاصد الأمم المتحدة تؤكد على وجوب تعزيز وتشجيع "احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين". وتوضح المادة ٥٥ من الميثاق هذا التأكيد تحديدا حيث تربط بين تهيئة ظروف الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم "مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية [المساواة] في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها الحق في تقرير مصيرها" والعمل على أن "يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ومراعاة تلك الحقوق والحريات الأساسية (المادة ٥٥ ج)). وتفيد المقررة الخاصة بأن مبادئ من قبيل احترام حقوق الإنسان ومراعاتها ليست مجرد التزامات خارجية بل هي أيضا التزامات داخلية: فهي تحكم تصرفات جميع المؤسسات والكيانات، المنشأة بموجب الميثاق والخاضعة لقواعده التنظيمية، في ممارستها لسلطاتها، كما أنها تحكم تصرفات مؤسسات الأمم المتحدة وكياناتها قاطبة المطالبة جميعها بأن تكفل في كل أنشطتها احترام حقوق الإنسان وتعزيزها، وتكمل الالتزامات الآنفة الذكر التزامات يفرضها القانون الدولي العرفي تتصل بحقوق معينة من حقوق الإنسان الأساسية راسخة في الشخصية القانونية للأمم المتحدة.

رابعا - دور مجلس الأمن في فترة ما بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١

١٢ - لتناول دور مجلس الأمن وممارساته في أعقاب أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ في سياقهما، يلزم التفكير قليلا في اتساع نطاق دور مجلس الأمن إثر انتهاء الحرب الباردة حيث شرع المجلس بحمة وقد تجدد نشاطه في وضع لوائح تنظيمية في ميادين شتى واسعة النطاق تمس الحرب والسلام. وكان من أبرز التغييرات توسع المجلس عمليا في مفهوم ما يشكل "خطرا يهدد السلام والأمن الدوليين" وتشمل هذه الخطوة التي حدثت عليها تحديات جديدة للسلام والأمن العالميين حالات كانت في المعتاد لا تدرج في إطار مفهوم نطاق العمل الجماعي المنصوص عليه في الميثاق^(١٩). ومن بين تلك الحالات حالات النزاع المسلح غير الدولي والانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان التي تعد بمثابة جرائم في حق الإنسانية والأزمات الإنسانية والانقلابات وغير ذلك من الأخطار الجسيمة التي تهدد النظام الديمقراطي في أي دولة. ومن الواضح أن توسيع نطاق مفهوم "الأخطار التي تهدد السلام والأمن" مهد السبيل لإدراج تجارب الإرهاب العالمية والإقليمية والوطنية ضمن تلك الأخطار. وفي العقد السابق على أحداث ١١ أيلول/سبتمبر، زاد مجلس الأمن من توسيع نطاق دوره بالتركيز على قضايا تتجاوز نزاع ما بعينه أو

(١٨) Bardo Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community* (Leiden, Belgium, Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

(١٩) من الأمثلة المبكرة على ذلك، قرار مجلس الأمن ٦٨٨ (١٩٩١) الذي ذكر فيه المجلس أن نتائج "القمع الذي يتعرض له السكان المدنيون العراقيون [...] تهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة".

حالة ما يعينها^(٢٠) فتناول، ضمن جملة أمور، مسألة حماية الأطفال (القرارات ١٢٦١ (١٩٩٩) و ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠) و ١٣١٤ (٢٠٠٠)) والمدنيين (القرارات ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (١٩٩٩)) في حالات النزاع المسلح ودور المرأة في سياق السلام والأمن (القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)) وتدفعات الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة على أفريقيا (القرار ١٢٠٩ (١٩٩٨)) وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (القرار ١٣٠٨ (٢٠٠٠)) والإرهاب الدولي (القرار ١٢٦٩ (١٩٩٩)). بيد أن المقررة الخاصة تؤكد أن عملية تنظيم المجلس لأنشطة مكافحة الإرهاب لها، بصرف النظر عن أوجه التشابه بينها وبين توسيع اختصاصات المجلس في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، أبعاد فريدة ونوعية. وهذه العناصر أيضا تشكل تحديات لا يُستهان بها لأنشطة المهادنة إلى حماية حقوق الإنسان وتعزيزها في سياق مكافحة الإرهاب.

١٣ - ومنذ أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، أصدر مجلس الأمن بيانات شاملة وهامة بشأن مبادئ منع الإرهاب: وهي واضحة، على الأقل من حيث المعنى البلاغي وتعزز بلا جدال واجب الدول الذي يقتضي منها منع الإرهاب وقمعه. وتقترن هذه التطورات بمهمة تشريعية متزايدة الأهمية تؤديها، بوجه عام، المنظمات الدولية وعلى وجه الخصوص مجلس الأمن في سياق مكافحة الإرهاب. وتحذر المقررة الخاصة من أن التشريع على نطاق واسع بهذا القدر يمكن أن ينطوي على مساس بالسيادة المشروعة للدول وقد يُجِبُّ التدابير الدستورية والقانونية الوطنية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وقد يفضي إلى استبعاد فكرة تحاور الدول والمواطنين والمجتمع المدني على نطاق واسع وبشكل متواصل حول سبل صون حقوق الإنسان والأمن في سياق مكافحة الإرهاب. والواقع أن قرارات مجلس الأمن يجمع بينها عدد من السمات المشتركة، من بينها سرعة صياغة القرارات ومناقشتها واعتمادها بشكل لا يُستهان به وعدم إشراك الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في استجلاء الآثار القانونية والسياسية والاجتماعية والثقافية لتلك القرارات وعدم النص على أي معايير مرعية أو على المساءلة فيما يخص انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي قد تنشأ عن التنفيذ وعدم إيلاء الاهتمام لمسألة التمتع بحقوق إنسانية معينة على حساب حقوق أخرى بسبب تنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب بأشكال موجهة لتحقيق مآرب يعينها. وأخيرا، فكما جاء في تقرير المقررة الخاصة السابق (A/72/495)، تسبب عدم تضمين القرارات تعريفا للإرهاب شاملا ومتفقا عليه يطبق باستمرار في جميع التدابير التنظيمية في إطلاق يد الدول والمنظمات الإقليمية في وضع التعاريف الخاصة بها في سياق تنفيذ القرارات مما نتج عنه لوائح منظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب تستهدف طائفة عريضة من الجماعات والأشخاص والأنشطة.

ألف - قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)

١٤ - من أبرز القرارات التي اتخذت في أعقاب أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ولقد أشار معلقون كثيرون إلى أن ذلك القرار عزز التزامات الدول الأعضاء في مجال مكافحة الإرهاب، حيث إنها كانت قبل اعتماد ذلك القرار تركز إلى "شرط يسير [ألا وهو] شرط العناية

(٢٠) Susan Lamb, "Legal limits to United Nations Security Council powers", in Guy S. Goodwin-Gill and Stefan Talmon, eds., *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie* (Oxford University Press, 1999), الصفحة ٣٦١.

الواجبة^(٢١). ولدى النظر في الإجراءات التي اتخذها المجلس على إثر أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تتجلى لنا بوضوح معالم مرحلتين. ففي أعقاب الاعتداءات مباشرة اتخذ المجلس القرار ١٣٦٨ (٢٠٠١) ووسع نطاق نظام الجزاءات المحددة الأهداف المنشأ بموجب القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩). وانبنت القرارات اللاحقة في مجال مكافحة الإرهاب، بما فيها القرار ١٣٩٠ (٢٠٠١)، على هذين المسارين المواضيعيين إلى أن حدا صعود تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام المجلس على اعتماد مجموعة شاملة من التدابير الجديدة في قراراته ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧) ارتئي أنها ضرورية للتصدي للخطر الذي يشكله تنظيم الدولة الإسلامية وظاهرة ”المقاتلين الأجانب“. وما زالت المرحلة الثانية من الأعمال التشريعية التي يضطلع بها المجلس مستمرة حيث اتخذ المجلس، في عام ٢٠١٧، عددا قياسيا من القرارات المتصلة بالإرهاب المتنوعة المواضيع (من بينها القرارات ٢٣٤١ (٢٠١٧) و ٢٣٥٤ (٢٠١٧) و ٢٣٦٨ (٢٠١٧) و ٢٣٧٠ (٢٠١٧) و ٢٣٩٥ (٢٠١٧)).

١٥ - وأدان مجلس الأمن في قراره ١٣٦٨ (٢٠٠١) المتخذ في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ هجمات ١١ أيلول/سبتمبر الإرهابية وأهاب بالمجتمع الدولي أن ”يضاعف جهوده“ من أجل منع الأعمال الإرهابية وقمعها. وفي ٢٨ أيلول/سبتمبر، اتخذ المجلس القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بموجب الفصل السابع من الميثاق. ويعد القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) من أوسع القرارات التي اتخذها المجلس أثرا على الإطلاق، فاستنادا إلى اصطفا المجتمع الدولي خلفه بكل ثقله السياسي، فرض على الدول التزامات واجبة النفاذ^(٢٢). وكما ذكر أحد العلامة البارزين، تبدى في القرار طابع تشريعي غير مألوف حيث إنه يفرض على الدول إجراءات عامة في طبيعتها وملزمة في مضمونها. وعلى الرغم من أن الدافع إلى اتخاذ القرار هو هجمات ١١ أيلول/سبتمبر، لم تقتصر الإجراءات الصادر تكليف بها على حالة بعينها أو نزاع بعينه يمسان السلام والأمن الدوليين. كما أنه لم تحدد فيه صراحة أو ضمنا أي آجال^(٢٣). ولقد أُشيد بالقرار بوصفه حدثا تاريخيا^(٢٤) وأقدم المجلس من خلاله على ”الخطوة غير المسبوقة“^(٢٥) المتمثلة في سن ”نشرعات لسائر المجتمع الدولي“^(٢٦).

١٦ - ويقتضي قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) من الدول، ضمن جملة أمور، أن تُجزم الأنشطة الإرهابية وتحمّد الأصول المالية التي تخص الإرهابيين والضالعين في الأعمال الإرهابية أو من ييسرونها وأن تحظر على الغير إتاحة الأموال للإرهابيين وتوفير الملاذ الآمن لهؤلاء الأشخاص أو تلك الجماعات. وفي القرار، يقضي المجلس بأن تقدم الدول الإرهابيين إلى العدالة وأن تساعد كل منها الأخرى في اتخاذ

(٢١) انظر James Thuo Gathii, *War, Commerce, and International Law* (Oxford University Press, 2010) الصفحة ٢٣٥.

(٢٢) Wondwossen D. Kassa, “Rethinking the no definition consensus and the would have been binding assumption pertaining to Security Council resolution 1373 (2001)”, *Flinders Law Journal*, vol. 17, No. 1 (2015) ١٢٧ و ١٢٨.

(٢٣) Paul C. Szasz, “The Security Council starts legislating”, *American Journal of International Law*, vol. 96, No. 4 (October 2002) الصفحتان ٩٠١ و ٩٠٢.

(٢٤) انظر S/PV.4413 (١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١) مداخلة ممثل المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

(٢٥) انظر المحضر S/PV.4950 (٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٤) الذي قال فيه ممثل أوغندا إن ”مجلس الأمن باتخاذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) أقدم على الخطوة غير المسبوقة المتمثلة في سن تشريع ملزم للدول كافة بشأن مسألة مكافحة الإرهاب“.

(٢٦) انظر A/56/PV.25 (١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١) مداخلة ممثل كوستاريكا.

الإجراءات الجنائية ضد مرتكبي الأعمال الإرهابية وترسي تدابير أمنية فعالة على الحدود وتبادل المعلومات فيما يتصل بتحركات الإرهابيين أو بشأن الشبكات الإرهابية ووثائق السفر المزورة أو المزيفة. واسترعى الانتباه أيضا في القرار إلى الصلة بين الإرهاب الدولي و”الجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع بالمخدرات وغسيل الأموال والاتجار غير المشروع بالأسلحة والنقل غير القانوني للمواد النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من المواد الممكن أن تترتب عليها آثار مميّنة“ وجرى التشديد على ضرورة التنسيق على الصعيد الدولي في مواجهة ذلك التحدي. وينفرد هذا القرار بإنشاء آلية جديدة، هي لجنة مكافحة الإرهاب، لرصد تنفيذ الدول الأعضاء للقرار. ويستدل من اللغة التي استخدمها المجلس (“يقرر أن على جميع الدول”) على أن أحكاما شتى واردة في القرار تتضمن توجيهات إلزامية صيغت بالأسلوب المستخدم في القوانين وهو ما تؤكد أيضا في القرارات اللاحقة التي تشير إلى “الالتزامات” المنصوص عليها في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) (انظر قرارات المجلس ١٦١١ (٢٠٠٥) و ١٦١٨ (٢٠٠٥) و ٢١٣٣ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)).

١٧ - وفي القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات اللاحقة التي اتخذت في متابعة له، يشدد مجلس الأمن، بوجه خاص، على وجوب تخفيف منابع تمويل ودعم الإرهاب. فالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) يفرض على الدول التزامات واجبة النفاذ بحظر تمويل الإرهاب وتجريمه ومنع أي أعمال من هذا القبيل وقمعها وتجميد أموال وأرصدة من يرتكبون أعمالا إرهابية أو من يدعمون الإرهاب. وتبني هذه الالتزامات على أحكام الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب^(٢٧). ويُذكر أن تلك الاتفاقية اعتمدت في عام ١٩٩٩ إلا أنها لم تكن قد دخلت بعد حيز النفاذ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وحرص المجلس على كفالة إلزام جميع الدول الأعضاء، بموجب الفصل السابع من الميثاق، ببعض أحكامها الجوهرية. وعلى الرغم من أن الجمعية العامة اعتمدت الاتفاقية المذكورة بدون تصويت فلقد تجاهل المجلس فعليا بتصرفه هذا إجراءات التصديق المحلية على الصكوك القانونية الدولية، على الأقل فيما يتعلق بالأحكام المدرجة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ومن اللافت للنظر أيضا أن المجلس اختار ألا يعتمد صراحة تعريف الأعمال الإرهابية الوارد في الاتفاقية.

١٨ - ولقد أعاد مجلس الأمن تأكيد الالتزامات المنصوص عليها في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) وطرح مزيدا من التوصيات في القرارات اللاحقة. وتناول، بوجه خاص، في القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) مسألة “التبرير أو التمجيد (اختلاق الأعذار)” و “التحريض على الأعمال الإرهابية المرتكبة بدافع التطرف والتعصب” فدعا جميع الدول إلى حظر التحريض على ارتكاب عمل إرهابي ومنع مثل ذلك التصرف. ومرة أخرى لم يقدم مجلس الأمن تعريفا للمصطلحات المستخدمة في هذا الصدد. وتلاحظ المقررة الخاصة أن قرار عام ٢٠٠٥ يؤكد للمرة الأولى في إحدى فقرات المنطوق على “وجوب امتثال” الدول لجميع التزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني. وتضمن القرار إشارة محددة إلى المادة ١٩ في كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا الصدد، تشير المقررة الخاصة إلى الفجوة الزمنية الطويلة والواضحة بين عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٥ الذي حدد فيه المجلس، في سياق تنظيم

(٢٧) القرار ١٠٩/٥٤، المرفق.

أنشطة مكافحة الإرهاب، الالتزامات الخاصة بحقوق الإنسان وتُذكر مرة أخرى بالميثاق وما يتضمنه من أحكام تتعلق بحقوق الإنسان وبعديها الداخلي والخارجي.

باء - قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالجزءات

١٩ - بالتوازي مع النطاق المواضيعي للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) الصادر في أعقاب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية، عزز مجلس الأمن، في قراره ١٣٩٠ (٢٠٠٢) والقرارات اللاحقة نظام الجزاءات المنصوص عليه في القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) الذي يستهدف قيادات الطالبان في أفغانستان وأعاد صياغة الجزاءات بحيث يصبح نظاما عالميا مفتوحا يطبق على أي "فرد أو جماعة أو مشروع أو كيان مرتبط بأسماء بن لادن أو تنظيم القاعدة أو جماعة الطالبان" ولا يرتبط بحالة بعينها أو نظام بعينه. وفي القرار ١٦١٧ (٢٠٠٥) الذي اتخذته المجلس بموجب الفصل السابع من الميثاق تقرر أن "الأعمال أو الأنشطة التي تدل على أن فردا أو جماعة أو مؤسسة أو كيانا "مرتبط" بتنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن تشمل المشاركة في تمويل أعمال أو أنشطة يقوم بها تنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن أو حركة الطالبان أو أي خلية أو جماعة مرتبطة بهم أو جماعة منشقة أو متفرعة عنهم أو التخطيط لهذه الأعمال أو الأنشطة أو تيسير القيام بها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو المشاركة في ذلك معهم أو باسمهم أو بالنيابة عنهم أو دعما لهم أو توريد الأسلحة وما يتصل بها من معدات إلى تنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن أو حركة الطالبان أو بيعها لهم أو نقلها إليهم أو التجنيد لحساب تنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن أو حركة الطالبان أو تقديم أي أشكال أخرى من الدعم للأعمال أو الأنشطة الإرهابية التي يقوم بها تنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن أو حركة الطالبان أو أي خلية أو جماعة مرتبطة بهم أو منشقة أو متفرعة عنهم". والواقع أن إضافة عبارة "تقدم أي أشكال أخرى من الدعم للأعمال أو الأنشطة" وسعت نطاق مفهوم الدعم وفتحت الباب للتوسع في تعريف الدعم [المادي] للإرهاب والأعمال الإرهابية في سياق القوانين المحلية مما أفضى أحيانا إلى المعاقبة على أنشطة منظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة الإنسانية أو حتى تجريمها أو تجريم العلاقات الخاصة أو الأسرية^(٢٨).

٢٠ - ولقد انتقد نظام الجزاءات لانطوائه على مساس بمجموعة من حقوق الإنسان، من بينها الحق في المحاكمة وفق الأصول القانونية وفي سبيل الانتصاف الناجعة، ولافتقاره إلى الشفافية وإلى ضمانات تحول دون التعسف في تطبيقه (انظر A/65/268 و A/HRC/34/61). ولقد أسهمت التحسينات التي أجريت في ذلك النظام، ومن بينها تضمينه تصاريح تمنح استثناءات لأسباب إنسانية ونشر المبادئ التوجيهية المتعلقة بإدراج الأسماء في القوائم ونشر الموجزات السردية لأسباب الإدراج في القوائم واستعراضات المحاكم الوطنية وإنشاء مكتب أمين المظالم (يقصر اختصاصه على تنظيمي داعش والقاعدة)، في تخفيف أثر بعض من أوجه القصور تلك إلا أنه ما زالت هناك أسباب تبعث على القلق. فكما نبه سلفي ما زالت العملية "مبهمة بلا داع" وما زال الحصول على المعلومات أمرا مخفوفًا بالمشاكل (A/HRC/84/61، الفقرات ١٧-٢٠)، حتى بالنسبة لأمين المظالم. ولقد أعرب أمين المظالم السابق عن

(٢٨) انظر Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse*

(2017) *Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security*. ولقد أدى قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) إلى قيام الدول بإعداد قوائم بأسماء الإرهابيين خاصة بها. ويمكن القول إن نصح التفسير الذاتي هذا أكثر ضررا لحقوق الإنسان من القوائم المحددة التي يعتمد عليها مجلس الأمن بسبب افتقار تلك العمليات إلى الوساطة والمناقشات الجماعية.

قلقه إزاء عدم توافر الشفافية بقدر كاف في العملية وعدم منح مكتب أمين المظالم ضمانات مؤسسية وافية تكفل استقلاله^(٢٩).

٢١ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن عملية تحسين الآثار العكسية التي ترتبت في مجال حقوق الإنسان على نظام الجزاءات الذي وضع قبل أن يُنظر على النحو الواجب في تداعياته على طائفة عريضة من حقوق الإنسان ودون أن يجري بعد تطبيقه في الواقع العملي أي تقييم يُعتد به لأثره في مجال حقوق الإنسان. ومما يستلفت أيضا انتباه المقررة الخاصة أن ما يرد في القرارات المتعلقة بالجزاءات من إشارات مباشرة إلى الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني أقل كثيرا منها في القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب الأمر الذي لا يعد مجرد مسألة شكلية بل هو أمر كاشف للفارق التنظيمي العام وللحرص على حصر المسألة في سياق محدد في تلك القرارات. وترى المقررة الخاصة أنه لا يوجد أي مبرر لهذا التمايز.

جيم - أساليب عمل مجلس الأمن وقراراته المتعلقة بمكافحة الإرهاب

٢٢ - تدرك المقررة الخاصة تماما أن مجلس الأمن لا يعمل بمعزل عن الحالات التي تهدد السلام والأمن. فكما أثبتت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، يتوجب، أحيانا، على الدول والمجتمع الدولي حشد الجهود على وجه السرعة وبشكل فعال لمكافحة أخطار جديدة ومعالجة الثغرات التنظيمية التي تهدد الأمن العالمي. بيد أن المجلس اتبع في سياقات أخرى إجراءات أتاحت للدول المشاركة، على نطاق واسع وبقدر كبير، في استجلاء واستعراض الآثار المرجح أن تترتب على أوامر المجلس ومطالبه وأفسحت المجال لإجراء مشاورات في هذا الصدد مع الجهات الفاعلة، ومن بينها ممثلو المجتمع المدني والخبراء^(٣٠). وفي ضوء النظر، على امتداد فترة قدرها ١٧ عاما، في قرارات المجلس المتعلقة بمكافحة الإرهاب يتجلى نمط يتجسد في سرعة الابتداء ويغيب فيه بشكل ملحوظ التشاور والتعاون على نطاق واسع. ويضاف إلى ذلك استبعاد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بصورة شبيهة تامة من هيكل الأمم المتحدة العالمي لمكافحة الإرهاب^(٣١).

٢٣ - وتؤكد المقررة الخاصة أن التعجل في هذه العملية المتعلقة بسياسات عامة له تبعات هامة فيما يتصل بتمحيص تلك السياسات ومناقشتها على نطاق عام وإدلاء الجهات الفاعلة المعنية، ومن بينها الدول الأعضاء غير الأعضاء في مجلس الأمن ومنظمات المجتمع المدني، بدلوها فيها. وكما سبق إيضاحه في هذا التقرير يمكن أن تؤدي قرارات المجلس التي يتضمن الكثير منها أحكاما فضفاضة ومبهمة، بما في ذلك مصطلحات مثل مصطلح "العمل الإرهابي"، لا ترتبط بأي تعريف أو هدف للسلوك المخطور، ومن تلك القرارات القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، إلى وضع تعاريف فضفاضة للأفعال الإجرامية لا تفي بمبدأ الشرعية. كما أن وضع تعاريف فضفاضة للأفعال الإجرامية يشكل انتهاكا لمبدأ التناسب. وعلاوة على ذلك، أقدم المجلس مباشرة على طرح قواعد القانون الدولي الجنائي في قراراته الأخيرة مع الربط، بصورة واهية، في معظم الأحيان بين الجرائم التبعية والجرائم غير التامة وبين الجرائم الرئيسية المقترنة بالأعمال

(٢٩) انظر www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/20151123openbriefing_1.pdf.

(٣٠) Loraine Sievers and Sam Dawes, *The Procedure of the UN Security Council*, 4th ed. (Oxford University Press, 2014).

(٣١) Stephanie David and Bailey Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties* (International Federation for Human Rights, 2017).

الإرهابية. والواقع أن لهذه الخطوة تداعيات خطيرة على عملية تنظيم السلوك كما أنها تشكل انتهاكا صارخا لحقوق الأشخاص في البلدان التي تنفذ قرارات المجلس على نحو ما ينص عليه الميثاق، في أن يعاملوا وفق الأصول القانونية. وترى المقررة الخاصة أن التشاور بصورة هادفة مع خبراء القانون الجنائي وحقوق الإنسان في مختلف النظم القانونية، بما يشمل الخبراء داخل منظومة الأمم المتحدة، في مرحلتي الصياغة والتفاوض أمر من شأنه أن يكشف عن آثار العملية التنظيمية تلك ويمكن أن يساهم في تحسينها. أما في الوقت الراهن، فسرعة عملية إعداد قرارات مكافحة الإرهاب وانغلاقها يجعلان من تلك المساهمات أمرا غير مرجح.

دال - قرارات مجلس الأمن والمقاتلون الأجانب

٢٤ - أدت أنشطة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وغيره من الجماعات المسلحة في العراق والجمهورية العربية السورية وتدفع المقاتلين الأجانب على المنطقة إلى اتخاذ مجلس الأمن القرار ٢١٧٠ (٢٠١٤) الذي سرعان ما تلاه القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). ولقد اتخذ القرار بموجب الفصل السابع من الميثاق إلا أن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) يبنّي تحديدا على النموذج الذي يشكله القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) حيث إنه ينيط بالدول الأعضاء كافة مجموعة من الالتزامات التشريعية بعيدة المدى.

٢٥ - ويُعرف مجلس الأمن في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤) "المقاتلين الإرهابيين الأجانب بأهم" الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير التدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب". وبمقتضى القرار، يتعين على الدول منع وقمع تجنيد أو تنظيم أو نقل أو تجهيز هؤلاء المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بطرق من بينها منع سفرهم أو دخولهم أو مرورهم عبرها. وترى المقررة الخاصة وجوب اتساق تنفيذ تلك الالتزامات مع القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الدولي الإنساني. وبمقتضى القرار أيضا من الدول سن التشريعات الضرورية لمحاكمة الأشخاص الذين يسافرون أو يحاولون السفر إلى دولة أخرى لارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو لتوفير التدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بمن فيهم الأشخاص الذين يمолون أو ينظمون سفر أو تجنيد "المقاتلين الإرهابيين الأجانب". ولم يحدد القرار الكيفية التي سيتم بها تقييم مدى الامتثال للقانون الدولي ولم ترد أي توجيهات محددة للدول في ذلك القرار الذي يتضمن تدابير محددة بشأن جوانب أخرى. وتجري حاليا، على وجه الأهمية، مناقشات عديدة في هذا المجال تتعلق بتطبيق القانون الدولي الإنساني ومدى التداخل بين مجالات التطبيق العملي للمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكول الاختياري الثاني في الزمن الحقيقي والحيز المكاني وبين التعاريف الواردة في قرارات مجلس الأمن وبالكيفية التي يمكن أن تؤثر بها القرارات في القاعدة القانونية الخاصة بتقرير المصير التي ما زالت لها وجاهتها.

٢٦ - وإضافة إلى ما تقدم، يدعو مجلس الأمن الدول إلى اتخاذ تدابير تهدف إلى مكافحة التطرف المصحوب بالعنف الذي يمكن أن يفضي إلى الإرهاب، بطرق من بينها منع تغذية نزعة التطرف ومنع تجنيد الإرهابيين وتعبئتهم وإشراك الجماعات المحلية والجهات الفاعلة غير الحكومية في ذلك. وطلب كذلك إلى الدول أن تتعاون، في التصدي للخطر الذي تشكله ظاهرة المقاتلين الأجانب، وفقا للالتزامات المنوطة بها بموجب القانون الدولي وأن تعزز فعالية الاتفاقات الخاصة بتبادل المساعدة القانونية في الشؤون

الجنائية^(٣٢) وأن تكثف تبادل المعلومات العملية وتعجل به لمنع دخول أي أشخاص يعتقد أنهم مقاتلون إرهابيون أجنب أراضيتها أو المرور عبرها^(٣٣). ويهيب المجلس أيضا بالدول أن تلزم شركات الطيران العاملة في أراضيتها بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين إلى السلطات الوطنية المختصة وأن تحسن سبل التعاون الدولي والإقليمية ودون الإقليمية بما ييسر كشف أنماط سفر المقاتلين الأجنب وأن تحول دون استغلال الإرهابيين للتكنولوجيا. والواقع أن لتلك المقتضيات التنظيمية تداعيات هائلة على حقوق الإنسان فهي تنطوي على مساس بمبدأ عدم الإعادة القسرية وبحرية الحركة والتعبير وبالحق في الخصوصية والحياة الأسرية.

٢٧ - ولقد تم توسيع نطاق الالتزام بتبادل المعلومات لا ليشمل من ينطبق عليهم وصف المقاتلين الإرهابيين الأجنب وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) فحسب بل ليمتد أيضا، بموجب القرار ٢٣٩٦ (٢٠١٧) إلى أفراد أسرهم "العائدين من مناطق النزاع إلى بلدانهم الأصلية أو البلدان التي يحملون جنسياتها أو المنتقلين إلى بلدان ثالثة". ويمثل تركيز مجلس الأمن على أفراد الأسرة خطوة معيارية وإجرائية لها مدلول هام، لا سيما في ضوء ما يبيده المجلس من اهتمام بتنظيم "عملية التدخل في مرحلة ما قبل ارتكاب الأفعال الإجرامية". والواقع أن ذكر مجموعة متنوعة على هذا النحو من الجهات الفاعلة في هذه القرارات يُحدث سلسلة متتابعة من الآثار في مجال حقوق الإنسان مما ترتب عليه عواقب في هذا المجال تمس فئة أكبر كثيرا مما قد يوحي موضوع القرارات الأمر الذي تتأثر بها الفئات الضعيفة والمحرومة، لا سيما النساء والأطفال، أكثر من غيرها.

٢٨ - واستنادا إلى مجموعة التوصيات والتدابير الملزمة السابقة، أهاب مجلس الأمن في قراره ٢٣٩٦ (٢٠١٧)، بالدول أن تعزز جهودها بسبل يمكن أن تؤثر بقدر أكبر في النظم القانونية المحلية، بطرق من بينها تحويل التوصيات الواردة في القرارات السابقة إلى التزامات واجبة التنفيذ بموجب الفصل السابع من الميثاق. وجدير بالذكر أن هذه الآثار القانونية المحلية تمس مباشرة التزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان ويمكن في الواقع أن تُحيد مفعول قواعد حقوق الإنسان المحلية التي تمس المواطنين وغير المواطنين على حد سواء وتنال من قدرة مؤسسات حقوق الإنسان المحلية على العمل بفعالية من أجل كفالة تلك الحماية.

٢٩ - وطلب مجلس الأمن في قراره ٢٣٩٦ (٢٠١٧) من الدول أن تنشئ نظم معلومات متقدمة خاصة بالمسافرين "كي تتمكن من اكتشاف حالات قيام المقاتلين الإرهابيين الأجنب والأفراد الآخرين الذين تم تحديدهم بالاسم بمغادرة أراضيتها أو محاولة دخول تلك الأراضي أو عبورها على متن طائرات مدنية" وأن تقوم بجمع بيانات سجلات أسماء الركاب وتجهيزها وتحليلها. وشجع الدول على تبادل تلك المعلومات وضمان أن تستخدمها جميع السلطات الوطنية المختصة "مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية بغرض منع الجرائم الإرهابية وما يتصل بها من سفر الإرهابيين وكشفهما والتحقيق فيهما".

٣٠ - وفي القرار نفسه، فرض مجلس الأمن أيضا التزاما بوضع "قوائم مراقبة أو قواعد بيانات بالإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجنب، لتستخدمها وكالات إنفاذ القانون وأمن الحدود والجمارك والجيش والمخابرات للتدقيق في المسافرين وإجراء تقييمات للمخاطر وتحقيقات" و "وضع وتنفيذ نظم لجمع بيانات القياسات الحيوية، وهو ما يمكن أن يشمل بصمات

(٣٢) يوصي مجلس الأمن في الفقرة ٢٤ من قراره ٢٣٩٦ (٢٠١٧) الدول "في الحالات التي لا تتوافر فيها اتفاقيات أو أحكام واجبة التطبيق" بأن "تتعاون عند الإمكان على أساس المعاملة بالمثل أو على أساس كل حالة على حدة".

(٣٣) انظر قرارات مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، الفقرة ٩ و ٢٣٢٢ (٢٠١٦) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧)، الفقرتان ٣ و ٢٢.

الأصابع والصور والتعرف على سمات الوجه، وغير ذلك من بيانات القياسات الحيوية الأخرى ذات الصلة المحددة للهوية، بغية التحديد السليم بطريقة مسؤولة للإرهابيين، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب.“ وثمة التزامات في هذا الصدد من المفروض أن تنفذ رسمياً امتثالاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. إلا أن المقررة الخاصة يساورها قلق بالغ من أن القيام بذلك في الواقع العملي قد يكون عسيراً بالنظر إلى الافتقار إلى توجيهات محددة بشأن حماية حقوق الإنسان المقصودة تحديداً. فضلاً عن ذلك لا يزال من غير الواضح على الإطلاق أي آليات يلزم استخدامها لمعالجة أوجه التضارب بين الصكوك وعمليات حماية حقوق الإنسان على الصعيد المحلي والقواعد التنظيمية للمجلس. ومما يؤسف له في مناقشة هذه الأمور أن الحظ على الامتثال وقصور تبعات عدم الامتثال يمكن أن يفوقا كثيراً ضغط الشعور بضرورة توفير الحماية لحقوق الإنسان.

٣١ - ولئن كان قد احتذي في قراري مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧) على ما يبدو بنفس نموذج التكليف باتخاذ إجراءات إلزامية عامة في طبيعتها المنصوص عليه في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) يتبين من التحليل الدقيق أننا بصدد صكين ينطويان على آثار أبعد مدى. ففي حين يُجرّم القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) سلوكاً كان قد أُدرج بالفعل في اتفاقية تم التفاوض بشأنها تحت رعاية الجمعية العامة واعتمدت بدون تصويت لم يرد، على النقيض من ذلك، السلوك الذي تم تجريمه وفقاً للفقرة ٦ (أ) من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) في أي صك جرى التفاوض بشأنه في سياق متعدد الأطراف. ومن ثم، فعدا ذلك القرار، لا يتوفر للدول أي أساس في القانون الدولي لتجريم السفر إلى الخارج بدوافع ”إرهابية“. وبالمثل، لم يكن على الدول في السابق أي التزام بموجب القانون الدولي بوضع قوائم مراقبة أو إنشاء قواعد بيانات بيومترية (الاستدلال البيولوجي) ونظم معلومات متقدمة خاصة بالمسافرين أو تطوير القدرة اللازمة فيما يتعلق بسجلات أسماء المسافرين حسبما يقتضيه القرار ٢٣٩٦ (٢٠١٧). أما عن التحديات الماثلة نتيجة لذلك في مجال تنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) بطريقة يُتوخى فيها الامتثال للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان فقد تناولها العديد من أصحاب المصلحة، من بينهم المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب^(٣٤) ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان^(٣٥). وسيلزم أيضاً في التحليل توافر تفاصيل دقيقة مقارنة فيما يتصل بالالتزامات الواسعة النطاق التي أرساها المجلس مؤخراً في قراره ٢٣٩٦ (٢٠١٧) إلا أن التحليل الأولي يشير إلى تدهور مستوى حماية حقوق الإنسان بصورة واسعة الانتشار وإلى وجود مخاوف إزاء عملية تجسيد تلك الالتزامات محلياً.

٣٢ - وليس من الواضح إن كان قد أُجري تحليل لمدى تناسب قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) مع الحقوق. فلم يجر العمل مع المجتمع المدني على استجلاء أثر القرار فيما يتصل بالحقوق. إلا أن الفريق العامل المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون الذي أنشأته فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب قام مشكوراً بسد بعض مما يعتبر القرار من ثغرات تتعلق بحقوق الإنسان وذلك بقيادة مفوضية حقوق الإنسان التي أمدت الدول بتوجيهات محددة وعملية بشأن مدى إمكانية تأثر حقوق الإنسان سلباً بالتدابير المتخذة والكيفية التي يمكن بها تنفيذ تلك التدابير على نحو يراعى فيه

(٣٤) انظر A/HRC/29/51.

(٣٥) انظر A/HRC/28/28.

الامتثال لحقوق الإنسان^(٣٦). وأود في هذا الصدد أن أعرب عن بالغ القلق من أن يشكل القرار بما يشمله من مجالات واسعة النطاق تعديدا شديدا على قواعد القانون الجنائي بمعناها الواسع دون أن يقترن ذلك بحماية الحقوق والحريات جريا على المعهود في حالة سن تشريعات من هذا النوع في إطار العديد من النظم القانونية الوطنية.

هاء - حماية حقوق الإنسان وقرارات مكافحة الإرهاب

٣٣ - شهدت الفترة التي أعقبت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ توسعا هائلا في الأطر والسياسات والممارسات المؤسسية والقانونية في مجال مكافحة الإرهاب^(٣٧). وحرص المجلس على أن يكفل، من خلال ما اتخذته بعد ذلك التاريخ من قرارات، من أبرزها القرارات ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧)، تحمل الدول قاطبة الالتزام بمنع الإرهاب مقترنا بسائر الواجبات الإضافية الهامة. وبجرة قلم واحدة أقدم المجلس على فرض هذه القواعد في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)^(٣٨) دون أن يعين أي حدود جغرافية أو يحدد أي إطار زمني. ومؤخرا وُصِف القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي اتخذ بموجب الفصل السابع من الميثاق بأنه "من أهم جهود المجلس شبه التشريعية منذ أن اتخذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)".

٣٤ - وتسلط المقررة الخاصة الضوء على التحديات الأساسية الماثلة في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من جراء الافتقار إلى تعريف للإرهاب دقيق ومتفق عليه يُستخدم في جميع القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وظلت هذه الفقرة التعريفية قائمة حتى الوقت الحاضر. ولقد بذلت بعض المحاولات لتوضيح تلك الأمور ولكنها ليست كافية لمعالجة الثغرات المتعلقة بحقوق الإنسان وما يترتب عليها من انتهاكات. فمثلا، اعتمد مجلس الأمن في قراره ١٥٦٦ (٢٠٠٤) تعريفا للأعمال الإرهابية^(٣٩). بيد أن المقررة الخاصة ترى أن عدم وضع تعريف في المراحل الأولى أفسح المجال، خلال الفترة التي عكف فيها المجلس على تكوين أنظمة مكافحة الإرهاب، لنشوء نظرية الرجوع إلى ممارسات الدول في مكافحة الإرهاب. وتلاحظ، بوجه خاص، أن الدول فسرت، فيما يبدو، المصطلح الوارد في القرار ١٥٦٦ (٢٠٠٤) بأنه العتبة الدنيا التي تسمح باعتماد تعاريف محلية واسعة النطاق في ظل ولايات قضائية عديدة. وقد تفضي تلك التعاريف بدورها إلى توسيع نطاق تطبيق التدابير المنصوص عليها في قرارات المجلس بما يتجاوز نطاق ما يمكن أن يوصف حقا بأنه خطر يهدد السلام والأمن الدوليين ويذهب بالتالي

(٣٦) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المنشور المعنون "Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters (New York, United Nations, 2018)، متاح في الموقع: www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf

(٣٧) أنشئ هيكل واسع النطاق دعما لهذه القواعد. فلقد تم إنشاء لجنة مكافحة الإرهاب بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) وتم تعزيزها بالقرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥). ولتمكين اللجنة من أداء مهامها في مجال التنفيذ أنشئت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب. ثم قام الأمين العام بعد ذلك بإنشاء فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب في عام ٢٠٠٥ وأيدته في ذلك الجمعية العامة باعتماد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب في عام ٢٠٠٦. وتتولى فرقة العمل تنظيم عملها من خلال أفرقة عاملة ومشروع متصلة بمكافحة الإرهاب. وأنشأت الجمعية العامة بقرارها ٢٩١١/٧١، مكتب مكافحة الإرهاب.

(٣٨) Vincent-Joël Proulx, "An incomplete revolution: enhancing the Security Council's role in enforcing counter-terrorism obligations", *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 8, No. 2 (May 2017) الصفحة ٣٠٣.

(٣٩) قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، الفقرة ٣: تؤكد المقررة الخاصة أن صياغة الفقرة ٥ من القرار توجي بأنه لا يُقصد من التعريف أن يحل محل تعريف آخر اعتمد في إطار عملية شاملة متعددة الأطراف.

إلى أبعد مما قصده المجلس. وهذا أيضا يبعث على التساؤل عن مدى قانونية التدابير المتخذة عملا بالتعاريف الواسعة النطاق، لا سيما في حالة تقييد التدابير محل الذكر لحقوق الإنسان. فبتوسيع نطاق فئات السلوك أو الجماعات أو الأشخاص التي تسري عليها تدابير من هذا القبيل يمكن أن يجرد تماما بتلك التدابير عن الغرض الأصلي من إضفاء الشرعية عليها الوارد في ما اتخذته المجلس من قرارات.

٣٥ - وتنطوي التدابير التي أولاهها مجلس الأمن الاعتبار في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) على آثار بعيدة المدى فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان. ولم يشير على الإطلاق في القرار سواء جملة أو تفصيلا إلى ضرورة امتثال الدول لمعايير حقوق الإنسان في سياق قمع الإرهاب^(٤٠). وبدلا من ذلك يؤكد المجلس في دياحة القرار ضرورة مكافحة الأعمال الإرهابية "بجميع الوسائل وفقا لميثاق الأمم المتحدة". وبما أن الميثاق يشير في أكثر من موضع إلى حماية حقوق الإنسان باعتبارها مسألة جوهرية، يمكن اعتبار أن ذلك التأكيد يشكل ضمنا إشارة إلى ضرورة تعزيز معايير حقوق الإنسان والتقييد بها. بيد أن هذا التفسير الإيجابي المستدل عليه بطريقة غير مباشرة لا يساعد إلا على تسليط الضوء على افتقار القرار إلى نص صريح في هذا الصدد و "يترك الانطباع بأن حماية حقوق الإنسان تعد عنصرا ثانويا في حملة مكافحة الإرهاب بدلا من أن تكون عنصرا أساسيا في أي استراتيجية لمكافحة الإرهاب"^(٤١). وعلاوة على ذلك، لم يرد ذكر معايير حقوق الإنسان صراحة في فقرات منطوق القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) إلا في السياق المتصل باللاجئين وطالبي اللجوء حيث طلب من الدول اتخاذ التدابير المناسبة للتأكد من أن هؤلاء الأشخاص لم يشاركوا في ارتكاب أعمال إرهابية.

٣٦ - وفي القرارات اللاحقة، بدأ مجلس الأمن يتطرق إلى ضرورة أن تحرص الدول لدى "اتخاذ أي تدابير لمكافحة الإرهاب على كفالة الامتثال لجميع التزاماتها بموجب القانون الدولي وأن تتخذ تلك التدابير وفقا للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الدولي الإنساني"^(٤٢). وبدأ المجلس مؤخرا يدرج صيغا تنص على أن "احترام [...] وسيادة القانون هو عنصر مكمل للتدابير الفعالة التي تتخذ لمكافحة الإرهاب ومتآزر معها" وهو "جزء أساسي من أي مسعى ناجح لمكافحة الإرهاب"^(٤٣). وعلاوة على ذلك، جرى التشديد في بعض القرارات على ضرورة معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب^(٤٤)، مما يشمل على سبيل المثال لا الحصر، "ضرورة تعزيز سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية..."^(٤٥).

٣٧ - ولقد تعددت الإشارات إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان إلا أنه من المشكوك فيه أن يكون لاستعمال تلك الصيغ العامة دون تضمين النص أي توجيهات واضحة وصريحة فيما يخص حقوق الإنسان، أي أثر فعلي. وتتجلى، بوجه خاص، وجاهة أسباب القلق تلك لدى التطرق إلى الآثار الواسعة

(٤٠) اتحاد هلسنكي الدولي لحقوق الإنسان، تدابير مكافحة الإرهاب والأمن وحقوق الإنسان (٢٠٠٣)، الصفحتان ٤١ و ٤٢.

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) انظر قرارات مجلس الأمن ١٥٣٥ (٢٠٠٤) و ١٤٥٦ (٢٠٠٣)، الفقرة ٦ و ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، الفقرة ٤.

(٤٣) انظر قرارات المجلس ٢١٢٩ (٢٠١٣) و ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ٢٣٩٥ (٢٠١٧) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧).

(٤٤) انظر القرار ٢٨٨/٦٠، المرفق، الجزء الأول.

(٤٥) انظر قراري مجلس الأمن ١٩٦٣ (٢٠١٠) و ٢١٢٩ (٢٠١٣).

النطاق الممكن أن تترتب في مجال حقوق الإنسان على الإجراءات المنصوص عليها في بعض قرارات مجلس الأمن. ومن ثم، فبدون إجراء تقييم شامل لتداعيات تلك الإجراءات على حقوق الإنسان يفسح المجال لمراعاة الاعتبارات الخاصة بحقوق الإنسان بشكل يعتد به تصبح الصيغ التي تشدد على أهمية الامتثال لمعايير حقوق الإنسان صيغا جوفاء ومفتعلة.

٣٨ - ولطالما انتقد هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب لعدم إيلائه الاهتمام لتداعيات القواعد التي اتخذها في مجال مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان. وعلى الرغم من تزايد الإشارات إلى معاهدات حقوق الإنسان في قرارات مجلس الأمن الأخيرة، ومن بينها لقرارات ٢٣٩٦ (٢٠١٧) و ٢١٧٠ (٢٠١٤)، ففي الممارسة العملية "اختزلت حقوق الإنسان في سطر واحد عام في قرار وفي عدة أسئلة في استبيان بشأن زيارة قطرية ما وفي عدد ضئيل من الموظفين المتناثرين في الهيئات التابعة للأمانة العامة ومجلس الأمن وطمست في خطة منع التطرف المصحوب بالعنف بسبب تغليب الاعتبارات الأمنية عليها وعانت برامجها من نقص التمويل"^(٤٦). وقد ترجع أول هجمة على حقوق الإنسان إلى الفترة التي أعقبت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر مباشرة وتجسدت في مظاهر شتى من بينها، انعدام التوازن المؤسسي الرسمي اللازم لدعم الجهود الرامية إلى كفالة تعميم الرقابة، في ضوء حقوق الإنسان، على ما تتخذه البلدان من إجراءات وما تقدمه من تقارير وما تجر به من تقييمات من خلال لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية^(٤٧) وافتقار الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان إلى فرص الوصول بأي طريقة منهجية يعتد بها إلى هيكل مكافحة الإرهاب وعدم تواجد كيانات حقوق الإنسان داخل هيكل مكافحة الإرهاب إلا في أدنى الحدود^(٤٨). وتؤكد المقررة الخاصة أن بواعث القلق إزاء ما يخص حقوق الإنسان في سياق هذه العملية ومضمونها ملحة وجوهرية وتتطلب من هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب ككل التزاما شديدا بالعمل في هذا المجال.

٣٩ - ويعد الحق في الأمن حقا من حقوق الإنسان مكفولا بأوضح وأبسط صوره في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يكفل بموجب المادة ٣ منه لكل فرد الحق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه. وقد تحول هذا المبدأ إلى قاعدة عملية في إطار المادتين ٦ و ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يبلغ عدد أطرافه ١٧٢ دولة عضوا. وليس الأمن وحقوق الإنسان بالممارستين أو المفهومين المنفصل كل منهما عن الآخر بل إنهما في الأساس متضفران ويرتكن كل منهما بالآخر. فالأمن بدون توافر وسائل حماية حقوق الإنسان بعد من قبيل خداع النفس، فكرة براق لا تنهض على أساس متين. والحقوق بدون أمن تعد أيضا ضربا من الخيال فتوافر جميع الحقوق نظريا لا يعني شيئا في الواقع العملي إن كان الناس غير آمنين على أنفسهم في بيوتهم وفي الشوارع وفي مجتمعاتهم وبلدانهم.

٤٠ - إن دور مجلس الأمن في صور وحماية السلام والأمن الدوليين دور بالغ الأهمية. ومما له نفس القدر من الأهمية في كفالة الأمان، دور مجلس الأمن في حماية حقوق الإنسان التي تخص الأشخاص

(٤٦) David and Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex*، الصفحة ٧.

(٤٧) تشكل إضافة مستشارين لشؤون حقوق الإنسان إلى المديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب نوعا من التحسن بقدر ما ولكن المنظمة لا تتبع عموما نهجا يقوم على تعميم مراعاة حقوق الإنسان ولا تتيح للمنظمات غير الحكومية المشاركة في المشاورات عموما وتحديدا عند إجراء التقييمات القطرية المشتركة سوى النذر اليسير. ولا يشكل الامتثال لحقوق الإنسان عنصرا مرجعيا في تقييم ممارسات الدول، انظر www.un.org/sc/ctc/focus-areas/human-rights/.

(٤٨) انظر A/HRC/81/65؛ قرار لجنة حقوق الإنسان ٨٠/٢٠٠٥.

الواقعين تحت طائلة لوائح التنظيمية. ومع اتساع نطاق مفعول إجراءات مجلس الأمن المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب يتسع بالتوازي نطاق التزاماته فيما يتصل بحماية حقوق الإنسان وكفالة. ويساور المقررة الخاصة في هذا الصدد بالغ القلق من أنه مع التوسع في اللوائح المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب قد يلحق الضرر بأبسط حقوق الإنسان (الحق في عدم التعرض للتعذيب وفي حرية الدين والمعتقد وحرية الرأي والتعبير وحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات). وقد تترتب آثار معينة تطال الفئات المحرومة تاريخياً، ومن بينها النساء، بما يرسى الأساس لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان لا تخضع لأي مساءلة ويطلق يد الدول في استعمال قرارات مجلس الأمن كوسيلة للدفاع عن استثناء انتهاكات حقوق الإنسان باسم الأمن. ولقد حان الوقت لينخرط مجلس الأمن في العمل على كفالة تحقيق مقاصد الميثاق بأكملها وليبقى التزاماته المتعلقة بحقوق الإنسان نصب عينيه.

٤١ - ويتبين من دراسة الممارسات المحلية في مجال مكافحة الإرهاب عن كثب مدى ضعف وسائل حماية حقوق الإنسان. فلقد بدأ يتكشف على نحو متزايد للمقررة الخاصة وغيرها من المكلفين بولايات أن كثيراً من البلاغات الواردة لمكاتبهم تتعلق باستخدام قوانين مكافحة الإرهاب والممارسات الإدارية ضد المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان^(٤٩). والواقع أن انتهاكات حقوق الإنسان لا تجعل العالم أكثر أمناً وأماناً بل هي تقوّض أمن الجميع.

٤٢ - ولقد أشارت المقررة الخاصة في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان لعام ٢٠١٨ أن من بين المبادئ الرئيسية التي تنهض عليها الإجراءات المحلية المبدأ الذي يقضي بأن تفي تلك الإجراءات بمبدأ الشرعية والإعلان داخل الدولة خصوصاً في الحالات التي يمكن أن يستتبع فيها سن التشريعات فرض حالة الطوارئ أو القوانين الاستثنائية وذلك بتزويد عامة الناس (وفقاً للهدف المنشود) بمعلومات وافية وكافية عن وجود لوائح تنظيمية استثنائية وعن الوسائل القانونية المستخدمة تحديداً في التصدي للتحديات التي تواجهها الدولة (A/HRC/37/52، الفقرة ١٨). وذكرت أيضاً في التقرير نفسه أن قوانين مكافحة الإرهاب (الموضوعة استناداً إلى مقتضيات القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)) تستخدم فعلياً في إعلان حالة الطوارئ. وقد يستدعي الأمر في حالات عديدة إلغاءها بموجب الالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويتبين بوضوح من هذا التقييم أن قرارات مجلس الأمن يمكن أن تنطوي بشكل ما على إذن باستعمال الصلاحيات الاستثنائية دون توفير الضمانات التي تكفلها في المعتاد معظم النظم القانونية الوطنية على إثر استعمال تلك الصلاحيات على الصعيد المحلي. ويشكل عدم وجود آليات لضمان الأمان أو لاستعراض الآثار الاستثنائية للتكليفات الصادرة عن المجلس ثغرة أساسية في النمط التنظيمي السائد حالياً في اللوائح المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب على الصعيد الدولي. وتنطوي هذه الثغرات على آثار ضارة تمس وسائل حماية حقوق الإنسان وتنازل من سلامة نظام معاهدات حقوق الإنسان ككل. وفي الممارسة العملية، لا تخرج عملية تفعيل وسائل الحماية تلك في مواجهة اللوائح التنظيمية القانونية الاستثنائية عن الساحة المحلية إطلاقاً على الرغم من أن إجراءات الحماية المحلية قد لا تكفي عندما يكون الباعث على وضع القواعد التنظيمية نابعا من المجلس.

٤٣ - وتشير المقررة الخاصة إلى أن القواعد التنظيمية القانونية التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية، ومن بينها وسائل من قبيل قرارات مجلس الأمن وتوجيهات الاتحاد الأوروبي يمكن أن تشكل تعدياً على

اختصاصات النظم القانونية الوطنية وتقوض إجراءات وسبل حماية الحقوق الراسخة في القوانين الوطنية الموسوعة تحديداً بهدف الحماية من تجاوز حدود الصلاحيات الاستثنائية. وتؤكد المقررة الخاصة أنه يتوجب على الهيئات فوق الوطنية التي تتصدى للإرهاب ألا تمس، في سياق الممارسة الدولية، مبدأ حماية الحقوق الوارد في الدساتير والنظم الإجرائية الوطنية التي ينبغي أن يراعى فيها بدورها الامتثال لحقوق الإنسان. وينبغي ألا يغرب هذا التنبيه عن البال نظراً لتزايد غزارة ما يصدر على الصعيد العالمي من لوائح منظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب والعنف المصحوب بالتطرف تتجاهل في كثير من الأحيان الوسائل والإجراءات المحلية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان التي تعظم من شأن الحقوق وتدعمها. وعلاوة على ذلك تعرب المقررة الخاصة عن قلقها إزاء الطرق التي يلجأ إليها في التدرج بالالتزامات الدولية كسبب لعدم الوفاء بمقتضيات القوانين المحلية والأشكال الجديدة من اللوائح المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب التي تلتف صراحة حول التفعيل العام للقيود القانونية المحلية أو تحد منه، مما يشمل الإملاءات القانونية فوق الوطنية التي لا يولى فيها الاهتمام لمقتضيات الشرعية في ظل النظم القانونية الوطنية واستخدام القانون العام كأداة لوضع لوائح تنظيمية في مجال مكافحة الإرهاب موضوعية وبعيدة المدى تلتف حول مقتضيات الإخطار والإعلان. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الحكومات تسارع في المعتاد إلى اعتماد تشريعات شاملة لمكافحة الإرهاب بما لا يتيح أي وقت يذكر للنظر في تداعياتها على الحقوق ويطمس التزاماتها التي تقضي بإحاطار هيئات المعاهدات الدولية بالتدابير المتخذة ويرسخ فكرة تغليب الاعتبارات الأمنية على الدوام.

٤٤ - وتسلب المقررة الخاصة الضوء على الصلة بين الثغرات التي تتور العديدين من قرارات مجلس الأمن فيما يخص حقوق الإنسان والثغرات التي تتجلى على الصعيد الوطني في مجال حقوق الإنسان. وتوضح أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تشكل، حسبما تؤكد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب ويثبتته ازدياد الاهتمام في منظومة الأمم المتحدة بمنع التطرف المصحوب بالعنف ومكافحته، بالاقتران مع أوجه القصور في كفالة سيادة القانون جزءاً لا يتجزأ من الظروف المؤدية إلى الإرهاب^(٥٠). ومن ثم، فالمجلس لن يحقق مقاصده المتصلة بالسلام والأمن إن تجاهل هذه الصلة الأساسية ولم يدرك تماماً العلاقة بين التدابير القمعية المتخذة في مجال مكافحة الإرهاب وتلك الظروف ذاتها.

٤٥ - وتؤكد المقررة الخاصة التوترات الملازمة تحديداً لقيام الأجهزة والمؤسسات الدولية بوضع نظم في مجال القانون الجنائي. ولقد تجلّت تلك التوترات بوضوح في السياقات الإقليمية ويشكل إرساء قواعد داخل تلك النظم تتضمن حقوقاً (مثلاً، ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية) وآليات رقابية قضائية نشطة (مثلاً اجتهادات محكمة العدل الأوروبية بشأن الحقوق الأساسية) دليلاً على ضرورة تعميم مراعاة الحقوق في السياقات التي تفتت فيها الآليات التشريعية فوق الوطنية على حقوق الأفراد والجماعات^(٥١). وفي ضوء هذه الترتيبات الإقليمية وما تستتبعه من ترسيخ الحقوق في عملياتها، تتجلى بمزيد من الوضوح

(٥٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المنشور المعنون *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (2017)، متاح في الموقع <http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>

(٥١) انظر مثلاً، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case Nos. C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment of the Court, 3 September 2008; Fiona de Londras, "Accounting for rights in EU counter-terrorism: towards effective review", *Columbia Journal of European Law*, vol. 22, No. 2 (Spring 2016)، الصفحة ٢٣٧.

الثغرات التي تشوب قرارات مجلس الأمن والثغرات البارزة غير الخافية على أحد المتعلقة بحقوق الإنسان التي تعتبر أنشطة مكافحة الإرهاب فوق الوطنية. ولئن كانت عملية الاستعراض الدوري الشامل تشكل حنبا إلى جنب مع الدور الرقابي الذي تؤديه هيئات رصد تنفيذ المعاهدات ودور المكلفين بولايات المستقلين عمليات هامة في مجال حقوق الإنسان تتداخل مع الآثار المتوقع نظريا أن تترتب على مكافحة الإرهاب فهي، حسبما تُفيد به المقررة الخاصة، مكبلة جميعها بقيود شديدة تعوقها عن كفالة المراقبة الآنية الواجبة والمتواصلة لما قد ينشأ عن القواعد المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب من انتهاكات حقوق الإنسان.

سادسا - التقيد بالقانون الدولي الإنساني وإنفاذه

٤٦ - تنفذ عمليات وتدابير مكافحة الإرهاب بشكل متواتر في سياق النزاعات المسلحة التي ينطبق فيها القانون الدولي الإنساني. وتتجسد هذه الحقيقة في عدد النزاعات المسلحة غير الدولية التي تشارك فيها جماعات مدرجة أسماؤها في قائمة الأمم المتحدة التي تضم أسماء الإرهابيين وتخضع لنظام جزاءاتها المحددة الأهداف أو مشمولة بالقوائم الإقليمية والوطنية التي تضم الإرهابيين الخاضعين للجزاءات. وفي ظل هذه الخلفية، حذرت اللجنة الدولية للصليب الأحمر وغيرها من الجهات المعنية من أن عدم إيلاء الاعتبار بالقدر الكافي لمسألة التفاعل بين القانون الدولي الإنساني والقواعد والمعايير ذات الصلة بمكافحة الإرهاب يفضي إلى الخلط بين الاثنين بشكل يبعث على القلق^(٥٢).

٤٧ - ورغم أن مجلس الأمن شدد في القرارات التي اتخذها في السنوات الأخيرة على أهمية أن تراعي الدول، فيما تتخذ من تدابير تصديا للإرهاب، الاتساق مع الالتزامات المنوطة بها بموجب القانون الدولي الإنساني^(٥٣) تقصُر تلك الصيغ العامة عن معالجة الشواغل المتعلقة بتدابير مكافحة الإرهاب التي تقوض سبل الحماية التي يوفرها القانون الدولي الإنساني والمتفق عليها في سياق متعدد الأطراف معالجة ناجحة. وفي هذا الصدد، تلاحظ المقررة الخاصة اتجاه بعض الدول إلى مساواة أي استخدام للقوة من جانب جهة فاعلة من غير الدول بالإرهاب حتى وإن اتبع ذلك السلوك في سياق نزاع دولي ينطبق عليه التعريف الوارد في القانون الدولي الإنساني ولا ينطوي على انتهاك للقواعد الدولية التي تحكم تلك النزاعات. وتفيد التقارير بأنه يجري في إطار ولايات قضائية عديدة اللجوء إلى تشريعات مكافحة الإرهاب لتجريم أعمال ليست محظورة بموجب القانون الدولي الإنساني أو يحميها ذلك القانون^(٥٤). وتشدد المقررة الخاصة على أهمية وضع تعريف للإرهاب والجرائم المتصلة بالإرهاب يتفق عليه الجميع ويُراعى فيه على النحو الواجب التفاعل بين الالتزامات المنصوص عليها في مجموعات القوانين المختلفة مع التركيز بوجه خاص على القانون الذي يحكم النزاعات المسلحة.

٤٨ - ويمكن القول إن تدابير التصدي لظاهرة المقاتلين الأجانب الصادر بها تكليف من المجلس، وبخاصة القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، أسهمت بقدر أكبر في طمس الخطوط الفاصلة بين مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني. والقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) يتطرق إلى الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف

(٥٢) اللجنة الدولية للصليب الأحمر، *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts* (32IC/15/11).

(٥٣) انظر، مثلا، قرارات مجلس الأمن ١٥٣٥ (٢٠٠٤) و ١٤٥٦ (٢٠٠٣)، الفقرة ٦ و ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، الفقرة ٤

(٥٤) Stéphane Ojeda, "Out of balance: global counter-terrorism and the laws of war", blog, Humanitarian Law and Policy, 15 September 2017.

”المقاتلين الإرهابيين الأجانب“ الذين تجنّدهم جماعات إرهابية، من بينها على سبيل المثال لا الحصر كيانات مدرجة في نظام الجزاءات المنشأ بموجب القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩). ولئن كانت كلمة ”مقاتل“، وهو مصطلح يستخدم عموماً لوصف أي شخص يشارك في القتال وينتمي لجماعة مسلحة منظمة من غير الدول طرف في نزاع مسلح غير دولي^(٥٥)، مستخدمة في القرار، فهو لا يقتصر في نطاقه على التصدي لنزاعات من هذا القبيل كما أن تعريف ”المقاتل الإرهابي الأجنبي“ لا يقتصر على الأشخاص الذين يشاركون مباشرة في الأعمال القتالية بوصفهم أعضاء في جماعة إرهابية طرف في نزاع مسلح. وبالإشارة إلى هؤلاء الأشخاص بوصفهم ”مقاتلين إرهابيين“، يعزز القرار الافتراض الذي يطرح إشكالية أن المشاركة مباشرة في الأعمال القتالية تُعد تلقائياً في حكم الجريمة الإرهابية^(٥٦). وعلاوة على ذلك، قد تشمل النتائج غير المقصودة توسيع نطاق تطبيق القانون الدولي الإنساني ليشمل حالات لا تصل إلى حد النزاع المسلح. ومن نافلة القول إن انخفاض مستوى الحماية نتيجة تطبيق قانون النزاع المسلح، بما في ذلك القواعد التي تنظم استخدام القوة والحرمان من الحرية، أمر يثير القلق فيما يتصل بحقوق الإنسان. ويمكن أن يؤدي تباين التعاريف المحلية للإرهاب والجماعات الإرهابية إلى ازدياد تفاقم الآثار السلبية الوارد بيانها أعلاه.

٤٩ - وربما يكون لوجود منظمات مدرجة في قائمة المنظمات الإرهابية وقع رهيب على الأنشطة التي تضطلع بها المنظمات الإنسانية في سياق النزاعات المسلحة. ولقد سلط الضوء على التعاريف الشاملة لـ ”الارتباط بـ“ أو تقديم ”الدعم“ أو ”المساعدة“ إلى منظمات إرهابية باعتبار أنها تنطوي على إمكانية تجريم طائفة عريضة من أنماط السلوك، من بينها سلوك المنظمات التي تضطلع بأنشطة إنسانية بحجة منزهة عن أي غرض^(٥٧). وتلاحظ المقررة الخاصة أن الجمعية العامة حثت الدول مراراً وتكراراً في مناسبات عدة من بينها الاستعراض الذي أُجري مؤخراً لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب على ”أن تكفل، وفقاً لالتزاماتها بمقتضى القانون الدولي والقوانين الوطنية وكلما كان القانون الدولي الإنساني منطبقاً، ألا تعرقل تشريعات وتدابير مكافحة الإرهاب الأنشطة الإنسانية والطبية أو التواصل مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة حسبما هو منصوص عليه في القانون الدولي الإنساني“ (انظر القرارين ٢٨٤/٧٢، الفقرة ٧٩ و ١٤٨/٧٠). وحتى الآن لم يرس مجلس الأمن في قراراته ذات الصلة بمكافحة الإرهاب أي إعفاء على النطاق القطعي لدواع إنسانية. وفي حين يوفر النظام الذي أنشئ بموجب قرار المجلس ١٢٦٧ (١٩٩٩)، وتم تطويره بقدر أكبر في عدد من القرارات اللاحقة، بما فيها القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢)، إمكانية منح ”استثناءات فردية“ محدودة لأغراض العمل الإنساني، لا ينص القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات اللاحقة على أي استثناءات. وتحذر المقررة الخاصة من القيام دون ترو باعتماد تدابير لا يجري تقييم أثرها بصورة هادفة وترى وجوب الحرص باستمرار على تضمين القرارات الصادرة في هذا الصدد أحكاماً تقضي بمنح استثناءات لدواع إنسانية.

(٥٥) انظر، <https://casebook.icrc.org/glossary/fighters>.

(٥٦) مثلاً، Sandra Krähenmann, “The obligations under international law of the foreign fighter’s state of nationality or habitual residence, state of transit and state of destination”, in Andrea de Guttry, Francesca Capone and Christophe Paulussen, eds., *Foreign Fighters Under International Law and Beyond* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2016)، الصفحة ٢٤٠.

(٥٧) انظر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts* (31IC/11/5.1.2)، الوثيقة S/2016/827، الفقرة ١٩.

سابعاً - التوصيات

٥٠ - تطرح المقررة الخاصة التوصيات التالية بغرض صون الدور التنظيمي البالغ الأهمية الذي يؤديه مجلس الأمن في معالجة تداعيات الإرهاب على السلام والأمن والتحكم فيها وهو الدور الذي يكمله التزام بالعمل بهمة ودأب على أعمال حقوق الإنسان بصورة هادفة في المجال نفسه:

(أ) تُشجع الدول على الكف عن استخدام الجملة التي تتردد كثيرا بصورة تلقائية ويشار فيها إلى الالتزام بالتقيد بحقوق الإنسان عموما. ("ينبغي اعتماد تلك التدابير وفقا للقانون الدولي، لا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني") وعلى أن تناط بالدول في القرارات الشارعة التزامات محددة ومباشرة فيما يتعلق بحقوق الإنسان وأن يكفل الربط بين الالتزامات المحددة فيما يتصل بسن التشريعات في مجالات عينها وبين حماية وتعزيز حقوق معينة ورد بيانها وهي مشمولة بتدابير خاصة: فلا بد أن يشكل احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون الأساس الذي تنهض عليه أنشطة مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي، وبعيدا عن الشعارات الطنانية، يجب تجسيد هذا المبدأ في الممارسات والإجراءات والثقافة المؤسسية؛

(ب) يترك عدم تضمين قرارات مجلس الأمن تعريفا متسقا للإرهاب الباب مفتوحا على مصراعيه أمام الدول والمنظمات فوق الوطنية لتعريف الإرهاب بصورة فضفاضة ومبهمة تحد، بطرق ما دونها موجب، من ممارسة حقوق الإنسان على الصعيد الوطني: يعد سد هذه الثغرة شرطا أساسيا لمنع انتشار تعاريف الإرهاب الشائنة تلك بما يترتب عليها من إهدار وتقويض لمصالح المجتمع الدولي الأمنية الأوسع نطاقا ومن آثار سلبية في مجال حماية حقوق الإنسان؛

(ج) تُشجع الدول على استخدام مصطلحات دقيقة ومحددة لدى طرح مجلس الأمن مطالبه شبه التشريعية في قراراته: لا بد من توضيح المعنى القانوني لمصطلحات من قبيل مصطلحي "التحريض" و "الدعم المادي" بدقة وبما يتسق مع مبدأي الشرعية والتناسب حيث إن انتفاء الدقة في هذا الصدد يخلق ظروفًا يمكن في ظلها أن يساء استخدام قواعد مكافحة الإرهاب على الصعيد المحلي بما يقوّض سبل حماية حقوق الإنسان الواجبة للأفراد والجماعات؛

(د) بالنظر إلى حساسية مسألة اضطلاع مجلس الأمن بدور شبه تنظيمي موسع وما يقترن بذلك من مخاوف طبيعية تساور الدول فيما يتصل بسيادتها، فإن المقررة الخاصة: ١٣ تشجع على التشاور على نطاق أوسع بشأن القرارات الشارعة وتوخي مزيدا من الشفافية في التعامل مع الدول الأعضاء في هذا الصدد: تلاحظ المقررة الخاصة أن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) اتخذ في غضون ٤٨ ساعة من وقوع هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية؛ أن مجلس الأمن لم يجر أي مناقشات قبل اتخاذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)؛ أن المشاورات بشأن القرار ٢٣٩٦ (٢٠١٧) كانت في أضيق الحدود؛ أن أي التزام يتوخى فيه الشفافية لا بد أن يشمل إجراء نقاش مفتوح وينبغي بوجه عام، وحيثما أمكن، أن يجتنب مجلس الأمن العمليات التشريعية السريعة حينما تكون ذات صلة بحقوق الإنسان؛ ٢٣ في حالة الاضطلاع بعمليات من هذا القبيل تشجع المقررة الخاصة على الالتزام على نحو هادف بحقوق الإنسان مما ينبغي معه كفاءة الاستجابة على الصعيد الإجرائي بطرق مبتكرة، مثلا، إجراء تحليل للأثر المتوقع فيما يخص

الحقوق؛^{٣٣} ينبغي، عند التداول بشأن القواعد العامة الملزمة، اعتبار الدول كافة دولا متضررة بالمعنى الوارد في المادة ٣١ من ميثاق الأمم المتحدة؛ ويمكن أن يحول التشاور على نطاق أوسع وعلى نحو يتسم بالشفافية دون تعرض عملية نقل القرارات على الصعيد الإقليمي أو الوطني لأي من المنزقات القانونية المتوقعة نظريا وأن يساهم في معالجة بعض مما اصطدم به في سياق تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) من تحديات في مجالي التنفيذ والتنسيق؛

(هـ) تشجع المقررة الخاصة الدول على أن تنظر على سبيل الأولوية في إجراء استعراض ما لحالة حقوق الإنسان في ضوء ما اتخذته المجلس في مجال مكافحة الإرهاب من قرارات تتسم بطابع شبه تشريعي وتنطوي على تفويض بالقيام على الصعيد المحلي، بوضع قواعد في مجال القانون الجنائي: يتمتع مجلس الأمن بصلاحيات إجرائية ضخمة تتيح له وضع القواعد التنظيمية وفقا لما يراه؛ والاستحداث آلية إجرائية داخلية متفق عليها فيما بين الدول لكفالة الوفاء بأهداف الميثاق ومقاصده سيلزم بذل جهد لا يستهان به لمعالجة الشواغل المتصلة بالشرعية والتناسب التي أبدت فيما يتعلق بقرارات المجلس المتخذة بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛

(و) تؤكد المقررة الخاصة أن مجلس الأمن هو الهيئة الموقرة الأقدر على وضع معايير نموذجية فيما يخص الالتزام بحقوق الإنسان لتهدي بها الدول لدى تحديد أهدافها في مجال مكافحة الإرهاب؛ كما أن المجلس هو الهيئة الأقدر على القيام بأقصى قدر من الفعالية بوضع نموذج تقتدي به الدول في أداء واجبها فيما يتصل باحترام حقوق الإنسان وتعزيزها وإعمالها الأمر الذي يتأتى بالاستعانة بالقدرة التنفيذية المتوفرة لدى لجنة مكافحة الإرهاب تدعمها في ذلك المديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب حيث إن بمقدورهما تماما تقييم ما إذا كانت الدول ممثلة بصورة كاملة وهادفة في تنفيذ القرارات المتعددة المتعلقة بمكافحة الإرهاب، للالتزامات المنوطة بها فيما يتصل بحقوق الإنسان؛ ولا بد من التركيز، في التقييمات التي تتناول مدى الامتثال في مجال مكافحة الإرهاب، على مسألة الامتثال لحقوق الإنسان وذلك بالاستناد إلى معايير صارمة تنبني على المعايير وأدوات التقييم التي وضعتها مفوضية حقوق الإنسان وتكملها خبرات هيئات حقوق الإنسان، ومن بينها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ويراعى فيها ما ورد في تقارير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (وهي أيضا عضو في فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب) والخبرات التي يكتسبها بصورة متنامية الفريق العامل المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب التابع لفرقة العمل؛

(ز) تذكر المقررة الخاصة الدول بأن الامتثال لحقوق الإنسان بموجب مبادئ الميثاق ومقاصده ليس مجرد التزام تجاه الخارج بل هو أيضا التزام داخلي: ينبغي أن تشكل عملية تحديد نقاط مرجعية وتقييم أداء مجلس الأمن في النهوض بحقوق الإنسان ممارسة تأملية تشجعها وتدعمها الكيانات المتعددة التي يتألف منها هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب؛

(ح) تذكّر المقررة الخاصة الدول الأعضاء بأن التدابير التشريعية الاستثنائية التي تُتخذ على الصعيد المحلي لمواجهة التحدي المتمثل في الإرهاب وغيره من التحديات الأمنية تتضمن بنود الانقضاء الموقوت و/أو آليات لإجراء استعراض دوري لتلك الأحكام؛ وتشكل هذه العناصر اعترافا صريحا بالطابع الاستثنائي للوائح التنظيمية الموضوعة في سياق أخطار معينة،

وتسليماً بأن الحاجة لا تستدعي في معظم الأحيان استعمال تلك الصلاحيات إلا لفترات محدودة وبأنه يلزم، للوقوف على نطاقها وأثرها، تحديد نقاط مرجعية فيما يخص حقوق الإنسان وإخضاعها للرقابة: يلاحظ أن إجراءات الحماية غائبة تماماً عن قرارات المجلس التي قد يكون لها، في حد ذاتها، طابع الصلاحيات الاستثنائية؛ وفي هذا الصدد تشجع المقررة الخاصة الدول على إمعان النظر بصورة جادة في هذه الثغرة ومعالجتها باتباع أفضل الممارسات (بند الانقضاء الموقوت والاستعراض) على الصعيد الوطني لمواكبة جهود وضع اللوائح التنظيمية على الصعيد الدولي؛

(ط) إن المقررة الخاصة إذ تذكر بأن الدول الأعضاء كافة ملزمة باتخاذ تدابير مشتركة ومنفصلة تعاوناً منها مع الأمم المتحدة على تحقيق المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥ من الميثاق، تشجع الجمعية العامة على أن تضع نصب عينيها فرصة العمل على تعزيز حقوق الإنسان وكفالة احترامها والالتزام بذلك، بطرق منها بوجه خاص ترسيخ صلاحية مكتب مكافحة الإرهاب في مجال سيادة القانون ودعم خبرات مفوضية حقوق الإنسان وجهودها الرقابية والوفاء في الممارسة العملية بالالتزام بتعميم مراعاة حقوق الإنسان على نحو ما تؤكد الركيزة الرابعة في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.