

Distr.: General
9 September 2020
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والأربعون

14 أيلول/سبتمبر - 2 تشرين الأول/أكتوبر 2020

البندان 2 و3 من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الإرهاب وحقوق الإنسان

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان*

موجز

يركز هذا التقرير على التدابير التي اتخذتها الدول لضمان المساءلة الجنائية عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها الجماعات الإرهابية⁽¹⁾ وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب. ويبيّن أيضاً الاشتراطات الرئيسية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان لضمان حقوق الضحايا في سبل الانتصاف وجبر الضرر الفعالة. ويتيح جزؤه الأخير للدول بعض الإرشادات عن كيفية تعزيز الجهود الرامية إلى ضمان المساءلة، وصون حقوق الضحايا وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

* قُدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المستجدات.

(1) يُستخدم مصطلح "جماعة إرهابية" في هذا التقرير وفقاً لقراري مجلس حقوق الإنسان 27/37 و18/42، ولا يمثل إقراراً من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أو اعترافاً منها بتصنيف أي دولة، أو منظمة إقليمية، أو دولية ما لجماعة ما بأنها جماعة إرهابية.



أولاً - مقدمة

1- يُقدّم هذا التقرير عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان 27/37 و18/42 اللذين دعا فيهما المجلس مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى إيلاء الاهتمام الواجب للأثر السلبي للإرهاب على المتمتع بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وإلى الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف الذي يفضي إلى الإرهاب، وتقديم تقارير منتظمة بشأنها إلى المجلس.

2- وأكد المجلس من جديد في هذين القرارين إدانته القاطعة لجميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته، وللدعم المالي للإرهاب باعتبارها أعمالاً لا يمكن تبريرها، وندد بشدة بجميع الأعمال الإرهابية، باعتبارها أعمالاً إجرامية لا مبرر لها. وأعرب المجلس عن قلقه البالغ إزاء انتهاكات حقوق الإنسان، والحريات الأساسية، والقانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي الإنساني في سياق مكافحة الإرهاب. وأكد من جديد أن على الدول أن تكفل توافق أي تدابير تُتخذ لمكافحة الإرهاب مع القانون الدولي، لا سيما مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي الإنساني. وعلاوة على ذلك، وإدراكاً من المجلس أن مكافحة الإرهاب تتطلب مقاربة شاملة، واستراتيجية متعددة الأبعاد للتصدي للعوامل الكامنة في الإرهاب، والظروف المفضية إليه، حث المجلس الدول على أن تعالج بفعالية الظروف المفضية إلى انتشار الإرهاب والتطرف العنيف الذي يفضي إلى الإرهاب.

3- وأعرب المجلس في هذين القرارين أيضاً عن أسفه للمعاناة التي يسببها الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب للضحايا وأسرهم. ودعا الدول إلى ضمان أن تتاح لأي شخص يدعي أن حقوقه الإنسانية أو حرياته الأساسية انتهكت بسبب اتخاذ تدابير أو استخدام وسائل لمكافحة الإرهاب أو التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، سبيل الوصول إلى العدالة، والإجراءات القانونية الواجبة، والانتصاف الفعال. وشدد المجلس كذلك على أهمية وضع وصون نظم عدالة جنائية فعّالة، وعادلة وإنسانية، وشفافة تخضع للمساءلة، وفقاً لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي.

4- وفي الوقت الذي ما فتى إجمالي ومعدل الحوادث والإصابات المرتبطة بالإرهاب يتراجعان منذ أن بلغا ذروتها في عام 2014، لا تزال الأعمال الإرهابية تشكل تهديداً حقيقياً للسلام والأمن الدوليين. ولا تزال مكافحة الإرهاب أولوية رئيسية بالنسبة للعديد من الدول، ومن ثم، فقد اتجه المزيد من الجهود نحو التحقيق مع مرتكبي الجرائم المرتبطة بالإرهاب المزعومين ومحاکمتهم. وتمشياً مع هذا الاتجاه ومع قراري المجلس 27/37 و18/42، يركز هذا التقرير على التدابير التي اتخذتها الدول لضمان المساءلة الجنائية عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة من خلال الأعمال الإرهابية، وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب. ويبين أيضاً الاشتراطات الرئيسية المكرسة في القانون الدولي لحقوق الإنسان لضمان حقوق الضحايا في سبيل الانتصاف وجبر الضرر الفعالة. ويتيح جزؤه الأخير للدول بعض الإرشادات عن كيفية تعزيز الجهود الرامية إلى ضمان المساءلة، وصون حقوق الضحايا وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

5- وقد قُدم التقرير وجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) تعصف بالعديد من الدول والمجتمعات المحلية وتحصد أرواح الكثيرين. فقد وسّعت الجائحة بعواقبها ووسائل التصدي لها الفجوات القائمة أصلاً في مجال حماية حقوق الإنسان. وعلى نحو ما لاحظت المفوضة السامية، يجب أن تمتثل وسائل

التصدي لهذه الطوارئ الصحية العالمية لحقوق الإنسان⁽²⁾. ومع أنه يجوز تقييد بعض حقوق الإنسان حفاظاً على الصحة العامة، فمن الواجب أن تكون هذه القيود منصوصاً عليها في القانون، وضرورية ومتناسبة وغير تمييزية، وأن تُفرض بضمانات إجرائية، حتى لا تروح أيضاً سيادة القانون والتمتع الأساسي بحقوق الإنسان ضحية للتصدي للجائحة.

6- ومع ذلك، لجأت بعض الدول، عند تنفيذها لتدابير استثنائية أو طارئة لمواجهة كوفيد-19 إلى اتخاذ تدابير وأدوات معهودة لمكافحة الإرهاب. وقد أفضى تقاطع مقاربات مكافحة الإرهاب وتدابير الصحة العامة إلى ظهور شواغل، لا سيما من حيث التدابير الأمنية المفرطة والآثار غير المتناسبة على الأفراد والجماعات. وعلى غرار ما لاحظت المفوضة السامية أيضاً، أفضت الجائحة العالمية علاوة على ذلك إلى ظهور أوجه عدم المساواة الهيكلية والتمييز والأسباب الجذرية للعنف والنزاع⁽³⁾. وأتاح هذا الوضع فرصاً إضافية للجماعات الإرهابية لاستغلال نقاط الضعف في المجتمعات المحلية. وتتسم استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب بأهمية خاصة في هذا السياق، حيث تؤكد أن التهميش والتمييز وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان من بين الدوافع الرئيسية المفضية إلى الإرهاب والتطرف العنيف. وعلى هذا النحو، ينبغي للدول أن تزيد من جهودها لمعالجة الظروف المفضية إلى الإرهاب والتطرف العنيف، بما في ذلك في أوقات الأزمات، مثل الأزمة الحالية على وجه الخصوص.

ثانياً- الشواغل المتعلقة بقضايا حقوق الإنسان: المساءلة وحقوق الضحايا

ألف- حقوق الإنسان والمساءلة

7- المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان أمرٌ أساسي لتعزيز احترام سيادة القانون. فهي تشكل رادعاً ضد الانتهاكات في المستقبل، وتتيح قدرًا من الإنصاف والعدالة لضحايا أشد الجرائم خطورة. وتعزز أيضاً الجهود الرامية إلى إحلال السلام وحفظه. وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب على الدول التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، ومحاكمة مرتكبيها ومعاقبتهم؛ وفي حال توافر أدلة كافية، محاكمة الجناة المرعومين ومعاقبتهم إن أُدينوا.

8- والدول ملزمة بالتحقيق في الجرائم الإرهابية ومحاكمة مرتكبيها⁽⁴⁾. ويجب عليها ضمان امتثال سياساتها وممارساتها في مجال مكافحة الإرهاب امتثالاً كاملاً للقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين. وقد سبق تأكيد هذين البعدين المترابطين في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، وفي العديد من قرارات مجلس الأمن، والجمعية العامة. وشدد مجلس حقوق الإنسان في قراره 27/37 و18/42 على أهمية ضمان إمكانية الوصول إلى العدالة والمساءلة، وطلب إلى الدول أن تكفل لأي شخص يدعي انتهاك حقوق الإنسان أو الحريات الأساسية الواجبة بسبب التدابير المتخذة أو الوسائل المستخدمة في مكافحة الإرهاب أو التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، إمكانية الوصول إلى العدالة ومراعاة الأصول القانونية والحصول على سبيل انتصاف فعال، وأن تكفل لضحايا انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان سبل انتصاف

(2) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25915&LangID=E.

(3) انظر www.ohchr.org/EN/News و www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25916.

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26195&LangID=E.

(4) قرار مجلس الأمن 1373 (2001).

وجبر للأضرار تكون مناسبة وفعالة وفورية وتشمل، حسب الاقتضاء، رد الحقوق والتعويض ورد الاعتبار وضمائمات عدم التكرار، كأساس لا غنى عنه في أي استراتيجية لمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب.

9- وقد اتخذت بعض الدول خطوات للتحقيق في بعض انتهاكات القانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب. ومع ذلك، لا يزال الوصول إلى نتائج التحقيقات والإجراءات القضائية ذات الصلة بعيد المنال⁽⁵⁾. وثمة قلق خاص بشأن المساءلة الغامضة لموظفي وكالات الاستخبارات، لا سيما فيما يتعلق بتعذيب أو سوء معاملة المشتبه في ارتكابهم أعمالاً إرهابية⁽⁶⁾. وثمة شاغل آخر هو الحصانة الواسعة التي تنص عليها التشريعات الوطنية أحياناً، الممنوحة لموظفي إنفاذ القانون وغيرهم من مسؤولي الدولة، والتي يمكن أن تحميهم جزئياً أو كلياً من المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان⁽⁷⁾.

10- ويرتبط العديد من الادعاءات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بالتعذيب وسوء المعاملة في سياق عمليات مكافحة الإرهاب. وقد شددت لجنة مناهضة التعذيب مراراً على أنه لا يمكن تبرير التعذيب تحت أي ظرف من الظروف⁽⁸⁾. وأبرزت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الحظر المطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة يشمل أيضاً التهديدات الإرهابية، التي لا يمكن لهذا السبب التذرع بها لتبرير استخدام التعذيب لانتزاع المعلومات من الإرهابيين المشتبه فيهم⁽⁹⁾. وذكرت بأن السلطات المختصة ملزمة بإجراء تحقيق فوري ونزيه وفعال في الشكاوى المتعلقة بسوء المعاملة، واتخاذ الإجراءات المناسبة ضد من تثبت إدانتهم⁽¹⁰⁾.

11- ولا تزال المساءلة القضائية الموثوقة عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب تتسم بالتحيز والتجزؤ⁽¹¹⁾. ويقوض عدم كفاية الاستجابات لانتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث في سياق مكافحة الإرهاب فعالية المقاربة برمتها، وتعجز عن توفير رادع متسق ضد الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان التي قد يرتكبها مسؤولو الدولة وموظفوها في المستقبل. وهذه الممارسات تضر أيضاً بتحقيق السلام والأمن المستدامين، لا سيما في حالي النزاع وما بعد انتهائه.

(5) على سبيل المثال، بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان: "تقرير عن حماية المدنيين في سياق عمليات نينوى واستعادة مدينة الموصل، 17 تشرين الأول/أكتوبر 2016 - 10 تموز/يوليه 2017" (2017) الصفحات 29، و39-40؛ United Nations University (UNU) and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment: Transitional Justice and Violent Extremism* (UNU, 2018), p. 111 و CCPR/C/NGA/CO/2، الفقرتان 30 و 31.

(6) انظر A/HRC/22/52 و COIT.1.

(7) على سبيل المثال، A/HRC/43/46/Add.1، الفقرات 44-45؛ Cecilia Polizzi, "The crime of terrorism: an analysis of criminal justice processes and accountability of minors recruited by the Islamic State of Iraq and Al-Sham", *UC Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 24, No. 1 (2018), pp. 26-27; www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-37-CRP-3.pdf, pp. 9-12 و A/HRC/38/44/Add.1، الفقرات 56-58.

(8) لجنة مناهضة التعذيب، التعليق العام رقم 2 (2007) بشأن تنفيذ المادة 2، الفقرات 3، و 6، و 19، و 25.

(9) لوبيانيز منتيجي ضد إسبانيا (CCPR/C/125/D/2657/2015)، الفقرة 9-3.

(10) المرجع نفسه، الفقرتان 9-8 و 11.

(11) على سبيل المثال، Human Rights Watch, *World Report 2015: Events of 2014* (2015), p. 483; Amnesty International, *Stars on their shoulders. Blood on their hands: War crimes committed by the Nigerian military* (London, 2015), pp. 10 and 42; CCPR/C/CMR/CO/5، الفقرة 25؛ CCPR/C/ROU/CO/5، الفقرات 33-34؛ S/2019/454، الفقرة 49؛ <https://issafrika.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf>؛ الفقرات 31-33. A/HRC/43/76،

باء- العقوبات التي تعترض المساءلة الجنائية

12- يمكن ضمان المساءلة عن الجرائم المرتبطة بالإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان بأشكال متكاملة متنوعة، وينبغي ضمان هذه المساءلة. وقد أعطت دول عديدة الأولوية للمساءلة الجنائية، باعتبارها السبيل الرئيسي، وأحياناً الوحيد، للمساءلة عن الجرائم المرتبطة بالإرهاب. وفي الوقت الذي تمثل الملاحقة الجنائية شكلاً هاماً من أشكال الحماية القانونية، ينبغي استكمالها بآليات أخرى تعالج ضرورات إضافية، وتتناول حقوق الضحايا على نحو أكمل.

13- وقد أهاب مجلس الأمن بالدول الأعضاء أن تقيّم حالة الأفراد الذين لديها أسباب معقولة للاعتقاد بأنهم إرهابيون، بمن فيهم من يشتبه في أنهم مقاتلون إرهابيون أجانب ومن يرافقهم من أفراد أسرهم، ومن بينهم الزوجات والأطفال، الداخلين إلى أراضي تلك الدول الأعضاء، وأن تحقّق بشأنها، لوضع وتنفيذ تقييمات شاملة للمخاطر المتعلقة بمؤلاء الأفراد، واتخاذ الإجراءات المناسبة، بما يشمل النظر في التدابير الملائمة لملاحقتهم قضائياً وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم، وشدد على أن تكفل الدول الأعضاء اتخاذ جميع هذه الإجراءات وفقاً للقانون المحلي والقانون الدولي⁽¹²⁾. وقد ثبت أن مجموعة متنوعة من تدابير المساءلة كانت هامة في عدد قليل من السياقات القطرية لجبر الضرر ومنع انتهاكات حقوق الإنسان⁽¹³⁾.

1- تشريعات مكافحة الإرهاب

14- لم يُعتمد بعدُ تعريف جامع للإرهاب في الصكوك القانونية العالمية الرامية إلى منع الأعمال الإرهابية، أو في قرارات مختلف هيئات الأمم المتحدة. وإلى أن يُتوصل إلى تعريف متفق بشأنه دولياً، يفرض قانون حقوق الإنسان، والمبادئ الأساسية لسيادة القانون معايير بعينها على وضع تعاريف وطنية لأعمال الإرهاب، لا سيما مبادئ اليقين القانوني ووضوح التعريف والشرعية. فالمادة 15(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على حق غير قابل للتقييد بموجب العهد، مفيدة بوجه خاص في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، يوفر قرار مجلس الأمن 1566(2004)، إلى جانب التعريف النموذجي الذي اقترحه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب في عام 2005، إرشادات بشأن السمات التراكمية لأعمال الإرهاب⁽¹⁴⁾.

15- ويقتضي قانون حقوق الإنسان أن تكون التشريعات التي تجرم أعمال الإرهاب في متناول الجمهور، وأن تُصاغ بدقة، وتُطبّق على مكافحة الإرهاب لا غير، وأن تكون غير تمييزية، وبغير أثر رجعي⁽¹⁵⁾. وتنشأ عن غياب الدقة اللازمة ظروف يمكن في ظلها الإفراط في توسيع نطاق سياسات مكافحة الإرهاب وتفسيرها وتنفيذها بشكل تعسفي، مما يقوض حماية حقوق الإنسان للأفراد والجماعات، ويضر بالخطاب والسلوك المشروعين.

16- فقد وضعت بعض الدول تشريعات فضفاضة وغامضة لمكافحة الإرهاب ونفذتها، وهي تشريعات لا تقتضي في كثير من الأحيان وجود سلوك عنيف. وفي بعض الأحيان، تشمل هذه القوانين صراحة السلوك الذي يحميه القانون الدولي لحقوق الإنسان، مثل الممارسة المشروعة لحرية التعبير، أو التجمع السلمي، أو تكوين الجمعيات. وفي بعض التشريعات، تشمل تعاريف الإرهاب أموراً

(12) قرار مجلس الأمن 2396(2017)، الفقرة 29. انظر أيضاً قرار مجلس الأمن 2178(2014)، الفقرة 4.

(13) على سبيل المثال، A/HRC/36/50/Add.1، الفقرات 7 و 14 و 22.

(14) E/CN.4/2006/98، الفقرات 35-41.

(15) A/HRC/28/28، الفقرة 28؛ قرار الجمعية العامة 180/72، الفقرة 5(س)؛ A/HRC/8/13، الفقرات 19-23.

مثل "إهانة سمعة الدولة"، وهو ما قد يفضي إلى تجريم أي خطاب ينتقد الحكومة أو سياساتها. وتُنشئ تشريعات فضفاضة أخرى جرائم جديدة مثل "الدعوة إلى"، أو "التشجيع على" أو "تمجيد" الإرهاب أو دعمه، وهو ما يفضي إلى تدخل غير ضروري أو غير متناسب في حرية التعبير، والتجمع السلمي، وتكوين الجمعيات⁽¹⁶⁾. وعلى نحو ما أكدت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، فإن التعريفات الفضفاضة لمفاهيم أو أعمال إرهاب بعينها أو سلوك مرتبط بها تُيسر انتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية⁽¹⁷⁾. وقد تتأثر منظمات المجتمع المدني، والمدافعون عن حقوق الإنسان، والصحفيون وأفراد الأقليات الدينية أو الإثنية⁽¹⁸⁾ وغيرهم جراء التطبيق التعسفي أو التمييزي للتشريعات الفضفاضة لمكافحة الإرهاب التي لا مبرر لها⁽¹⁹⁾.

17- وقد تنشأ عن الإدراج المتكرر لجريمة غامضة مثل الانتماء إلى جماعة إرهابية أو الارتباط بها، في ضمن التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب، تحديات عملية عند السعي إلى تنفيذها. ففي عام 2014، لاحظ المفوض السامي أن التشريعات الوطنية التي لا تضع تعريفاً "للانتماء"، أو لا تشترط وجود صلة بين الانتماء أو المركز أو النشاط المحظور هي تشريعات منافية لمبدأ الشرعية، خصوصاً عندما يفضي هذا الانتماء إلى عقوبات محددة الأهداف أو عقوبات جنائية كالسجن⁽²⁰⁾.

18- وتسمح التعاريف الغامضة أو غير الموجودة لجرائم الانتماء إلى جماعة إرهابية أو الارتباط بها لموظفي إنفاذ القانون والمحاكم بتفسيرها تفسيراً فضفاضاً، وهو ما يفضي إلى إدانة أشخاص قد لا يكونون قد تورطوا في أي سلوك غير قانوني، أو أي سلوك آخر ينطوي على مسؤولية جنائية. وغالباً ما تنحصر الإدانة على جريمة من هذا القبيل في أدلة ضعيفة لإثبات الانتماء إلى جماعة إرهابية أو الارتباط بها. ففي نيجيريا مثلاً، يُجرّم مجرد الانتماء إلى جماعة إرهابية، دون تحديد أضيق لنطاق مفهوم "الانتماء"⁽²¹⁾. وعلى نحو مماثل، لم يحدد القضاة عموماً، في جلسات استماع لقضايا مرفوعة في إطار قانون الإرهاب وحضرتها بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، أي عمل إرهابي بعينه، ولم يطلبوا سوى دليل بسيط على "الانتماء" إلى جماعة إرهابية أو "الارتباط" بها، وفسروا هذا الدليل تفسيراً فضفاضاً لإدانة المدعى عليهم من تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، دون أي تقييم للأدلة التي يستندون إليها في الكثير من الأحيان⁽²²⁾.

19- وفي أيلول/سبتمبر 2014، اتخذ مجلس الأمن القرار 2178(2014) لمواجهة التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وفي كانون الأول/ديسمبر 2017، اعتمد القرار 2396(2017)، استناداً إلى القرار 2178(2014)، وأتاح مزيداً من التركيز على التدابير الرامية إلى التصدي لعودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وأسراهم إلى ديارهم وإعادة توطينهم، وطالب الدول بتعزيز جهودها في

(16) A/HRC/28/28، الفقرة 22؛ وA/HRC/31/65، الفقرة 39.

(17) انظر CHN 13/2020، pp. 4-5، available from وKGZ 3/2020، ETH 3/2019، PHL 4/2020، p. 4؛ الفقرات 11-12؛ <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>؛ CCPR/C/BEL/CO/6؛ الفقرات 33-34؛ A/HRC/8/13، الفقرات 20-22؛ A/HRC/44/49/Add.1، الفقرات 26-27؛ وCCPR/C/TJK/CO/3، الفقرات 23-24.

(18) على سبيل المثال، A/HRC/40/52/Add.3، الفقرة 8.

(19) OHCHR، Report on the human rights situation in Ukraine: 16 August to 15 November 2019، paras. 74-75؛ CERD/C/SWE/CO/22-2، الفقرة 20؛ وCAT/C/NER/CO/1، الفقرة 31.

(20) A/HRC/28/28، الفقرة 26.

(21) UNU and Institute for Integrated Transitions، *The Limits of Punishment*، p. 102.

(22) حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق: المحاكمات بموجب قوانين مكافحة الإرهاب والآثار المترتبة على العدالة والمساءلة والتماسك الاجتماعي في أعقاب مرحلة "داعش" (بغداد، كانون الثاني/يناير 2020) ص. 15.

مجالات أمن الحدود، وتبادل المعلومات والعدالة الجنائية. ورداً على ذلك، سنّت دول عديدة تشريعات جديدة، أو شددت تشريعات مكافحة الإرهاب السابقة⁽²³⁾، ووضعت تعاريف مختلفة لها تجرّم الانتماء إلى جماعة إرهابية أو الارتباط بها⁽²⁴⁾. ولهذا الأحكام أثر مباشر على استراتيجيات الادعاء، على النحو المبين أدناه.

20- ومن الشواغل الأخرى المتعلقة بتوسيع نطاق تشريعات مكافحة الإرهاب أن الأطفال يخضعون لقوانين وإجراءات صُممت لتتنطبق على الكبار. وكثيراً ما تقصّر تشريعات مكافحة الإرهاب الفصفاضة في التمييز تمييزاً مناسباً بين الأطفال والكبار، وهو ما يقوض الوضع الخاص للأطفال، والضمائم التي ينبغي أن يتمتعوا بها بموجب المعايير الدولية لقضاء الأحداث⁽²⁵⁾. وقد خلصت الدراسة العالمية عن الأطفال مسلوبي الحرية، التي نُشرت في عام 2019، إلى أن الدول ما فتئت تتدرّع بالحفاظ على الأمن القومي في قضاء الأطفال، وهو ما يقوض معايير حقوق الطفل الراسخة، بما في ذلك عدم اللجوء إلى الاحتجاز إلا كملاذ أخير، والالتزام بتوفير المساعدة على إعادة التأهيل، وإعادة إدماج الأطفال الذين جندتهم بشكل غير قانوني جماعات مسلحة تُعتبر إرهابية أو متطرفة عنيفة⁽²⁶⁾.

2- الإجراءات القانونية الواجبة وضمائم المحاكمة العادلة

21- تكفل المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اللتان تهدفان معاً إلى ضمان إقامة العدل على نحو سليم، مجموعة حقوق بعينها في الإجراءات القضائية⁽²⁷⁾، بما في ذلك حقوق لها طابع جنائي. وينبغي للدول أن تكفل احترام جميع ضمائم الإجراءات القانونية الواجبة عند اعتقال المشتبه فيه واتهامه ومحاكمته على الجرائم المرتبطة بالإرهاب. وشددت الجمعية العامة على أهمية وضع وصون نظم فعالة للعدالة الجنائية⁽²⁸⁾، وحثت الدول على الالتزام بضمائم محاكمات تتوافق والإجراءات القانونية الواجبة، المنطبقة والمنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني في سياق مكافحة الإرهاب⁽²⁹⁾.

22- وسجلت هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان عدداً من الشواغل المتعلقة بمراجعة الأصول القانونية خلال مختلف مراحل الإجراءات الجنائية ضد المشتبه في ارتكابهم الجرائم المرتبطة بالإرهاب⁽³⁰⁾. وتشمل هذه المخاوف الاحتجاز المطول قبل المحاكمة⁽³¹⁾، والتعذيب وسوء المعاملة أثناء

(23) هيومن رايتس ووتش، التقرير العالمي 2017: مراجعتنا السنوية لحقوق الإنسان حول العالم لعام 2016، الصفحات 27-38؛ A/HRC/40/52، الفقرة 3؛ A/73/361، الفقرة 43؛ و A/HRC/28/28، الفقرات 21، و 26، و 49-50.

(24) Anthony Dworkin, "Beyond good and evil: why Europe should bring ISIS foreign fighters home", European Council on Foreign Relations, policy brief, October 2019, p. 7.

(25) على سبيل المثال، A/HRC/39/72، الفقرة 56؛ CAT/C/NER/CO/1، الفقرات 29-30؛ ولجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 24 (2019) بشأن حقوق الطفل في نظام قضاء الأطفال، الفقرات 97-101.

(26) A/74/136، الفقرات 73-78.

(27) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 (2007) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة، الفقرة 2.

(28) قرار الجمعية العامة 174/73، الفقرة 9.

(29) قرار الجمعية العامة 180/72، الفقرة 5(ق).

(30) على سبيل المثال، CCPR/C/NER/CO/2، الفقرة 14.

(31) مددت عدة دول، منها تشاد، وتونس، وفرنسا، والمملكة العربية السعودية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة للمشتبه في أنهم إرهابيون. انظر هيومن رايتس ووتش: التقرير العالمي لعام 2017. انظر أيضاً، الفقرتان 9 و 15.

الاحتجاز⁽³²⁾، واستخدام الاعترافات المنتزعة بالإكراه أدلة في المحاكم⁽³³⁾، وفرض قيود على الاستعانة بمحام، وعدم استقلال القضاء⁽³⁴⁾. وفي الوقت الذي يضع ذلك أحياناً تحديات أعم أمام إنفاذ القانون وإقامة العدل، فلاوجه القصور هذه أثر بالغ، خصوصاً في سياق محاكمة مرتكبي الأعمال الإرهابية.

23- وتسعى بعض الدول إلى محاكمة المشتبه في ارتكابهم جرائم ترتبط بالإرهاب أمام محاكم خاصة أو عسكرية أو أمنية. وقد أثارت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان شواغل فيما يتعلق بمدى توافق المحاكمات في هذه المحاكم مع الحق في محاكمة عادلة وعلنية من قبل محكمة مختصة ومستقلة ومحيدة منشأة بموجب القانون⁽³⁵⁾. ووفقاً إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ينبغي أن يُحاكم المدنيون من باب الاستثناء أمام محاكم عسكرية أو خاصة، أي أن يقتصر ذلك على الدعاوى التي تبيّن فيها الدولة الطرف أن اللجوء إلى هذا النوع من المحاكمات ضروري وله ما يبرره من أسباب موضوعية وجدية، وفي الحالات التي لا تتمكن المحاكم المدنية العادية من إجراء هذه المحاكمات بسبب تصنيف فتي الأفراد والجرائم. وترى اللجنة أيضاً أنه لا يجوز، كقاعدة عامة، محاكمة المدنيين على جرائم يعاقب عليها بالإعدام أمام المحاكم العسكرية⁽³⁶⁾.

24- ومن العقبات المحتملة الأخرى التي تحول دون نزاهة المحاكمة الاحتجاج بالعقيدة الفقهيّة القائلة بامتيازات الدولة، أو مبادئ السرية في الإجراءات القضائية، عندما يكون غرضهما استبعاد الأدلة الوجيهة، لأسباب منها تعريض الأمن القومي للخطر، مما يعيق المساءلة الشاملة عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان⁽³⁷⁾. فالاعتماد على شهود مجهولي الهوية، وعلى معلومات سرية تستند إلى تقارير أمنية أو استخباراتية قد ينتهك أيضاً الحق في دفاع مناسب عندما لا تكون هذه الأدلة مثبتة من جهة مستقلة، أو لا يسمح باطلاع المتهم إلا على جوهرها مجملاً⁽³⁸⁾. وتستند التحقيقات السابقة للمحاكمة أحياناً إلى شهادات من مخبرين سرّيين لا يمكن تقييم موثوقيتها تقيماً كافياً. وفي بعض البلدان، تستخدم نتائج هذه التحقيقات أدلة في الإجراءات القضائية. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما اعتمد القضاة في جلسات المحكمة في إطار مكافحة الإرهاب في العراق على أقوال شهود مجهولي الهوية. ولم تكشف معاينة هذه المحاكمات عن أي حالات أتيحت فيها لمحامي الدفاع فرصة الطعن في هذه التقارير أو دحضها عن طريق استجواب الشاهد أو الشهود المجهولين، أو اتخذ خلالها القاضي تدابير أخرى للتقليل من الأثر السلبي لهذه الأقوال المجهولة المصدر على الحق في محاكمة عادلة⁽³⁹⁾. وفي الوقت الذي تُعد حماية الشهود عنصراً هاماً من عناصر إقامة العدل على نحو سليم، يجب أيضاً الحفاظ على تكافؤ الوسائل بين الادعاء والدفاع.

(32) A/HRC/43/46/Add.1، الفقرات 30-32؛ و CCPR/C/MRT/CO/2، الفقرة 26.

(33) على سبيل المثال، A/HRC/28/69 و Corr.1، الفقرات 104-105.

(34) A/HRC/44/49/Add.1، الفقرة 26. انظر أيضاً CCPR/C/MUS/CO/5، الفقرة 27؛ والرابط: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-24.pdf>.

(35) CCPR/C/PAK/CO/1، الفقرات 21-24؛ و CCPR/C/JOR/CO/5، الفقرة 26؛ و CCPR/C/CMR/CO/5، الفقرة 11؛ و A/73/362، الفقرتان 47 و 50؛ و A/HRC/40/52/Add.2، الفقرتان 30 و 31؛ و EGY 2/2018، pp. 4-5، المتاح على الرابط: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

(36) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 36 (2018) بشأن الحق في الحياة، الفقرة 45، والتعليق العام رقم 32، الفقرة 22.

(37) Elizabeth Stubbins Bates, *Terrorism and International Law: Accountability, Remedies, and Reform – A Report of the IBA Task Force on Terrorism* (Oxford, Oxford University Press, 2011), pp. 185-188.

(38) A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 38؛ و A/HRC/40/52/Add.2، الفقرة 46.

(39) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق" ص. 8. انظر أيضاً A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 38.

25- وتنشأ شواغل بعينها عندما تفضي الإجراءات المعيبة إلى فرض عقوبة الإعدام. ولا تزال الضمانات التي تكفل حماية حقوق الأشخاص الذين يواجهون عقوبة الإعدام، التي أقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره 50/1984، تشكل المعايير الدنيا الواجب تطبيقها في البلدان التي لا تزال توفّر عقوبة الإعدام⁽⁴⁰⁾. فهي تنص على أنه لا يجوز تنفيذ عقوبة الإعدام إلا بموجب حكم نهائي صادر عن محكمة مختصة وبعد إجراءات قانونية توفر فيها كل الضمانات الممكنة لتأمين محاكمة عادلة، تكون مماثلة على الأقل للضمانات المنصوص عليها في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ووفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، ثمة أهمية خاصة للالتزام الصارم بضمانات المحاكمة العادلة في المحاكمات التي يترتب عليها فرض عقوبة الإعدام. وفرض عقوبة الإعدام في أعقاب محاكمة لم تحترم أحكام المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية انتهاك للحق في الحياة⁽⁴¹⁾.

26- ووفقاً للمادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يجوز في البلدان التي لم تلغ عقوبة الإعدام، أن يحكم بهذه العقوبة إلا جزاءً على "أشد الجرائم خطورة". وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه يجب تفسير مصطلح "أشد الجرائم خطورة" تفسيراً تقييدياً وأن يُحصر فقط في الجرائم البالغة الخطورة التي تشمل القتل العمد. ولا يبرر قدر محدود من التورط أو التواطؤ في ارتكاب حتى أشد الجرائم خطورة الحكم بعقوبة الإعدام⁽⁴²⁾. ومع ذلك، تشير الأبحاث إلى أن عدة دول اعتمدت، ابتداءً من تموز/يوليه 2018، قوانين تنص على عقوبة الإعدام، أو وسعت نطاق استخدامها لتشمل الجرائم المرتبطة بالإرهاب، بما في ذلك استخدامها ضد المجرمين الأحداث⁽⁴³⁾، على الرغم من حظر استخدام عقوبة الإعدام في الجرائم التي يرتكبها أشخاص دون سن الثامنة عشرة⁽⁴⁴⁾. وفي دول أخرى، استُبعدت عقوبة الإعدام في الجرائم التي لا تستوفي عتبة "أشد الجرائم خطورة"⁽⁴⁵⁾.

27- وواصلت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الإعراب عن قلقها إزاء عدم اتباع الإجراءات القانونية الواجبة في المحاكمات المرتبطة بالإرهاب التي تنطوي على فرض عقوبة الإعدام⁽⁴⁶⁾، بما في ذلك الجرائم التي لا تستوفي عتبة "أشد الجرائم خطورة"⁽⁴⁷⁾. ففي الجمهورية العربية السورية مثلاً، يجوز فرض عقوبة الإعدام على أي فعل نتج عنه التخريب ولو جزئياً في بناية عامة، أو مؤسسة صناعية، أو سفينة أو منشآت أخرى، أو التعطيل في سبل المخابرات والمواصلات والنقل أو إذا أفضى الفعل إلى موت إنسان⁽⁴⁸⁾. وعلاوة على ذلك، تُفرض هذه العقوبة بعد إجراءات قضائية لا توفر ضمانات المحاكمة

(40) E/2015/49، الفقرة 60.

(41) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 59.

(42) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 36، الفقرة 35.

(43) على سبيل المثال 5، PAK 6/2018، متاح على الرابط:

<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>

(44) ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (المادة 6) واتفاقية حقوق الطفل (المادة 37(أ)) على أنه لا يجوز فرض عقوبة الإعدام على الجرائم التي يرتكبها أشخاص دون سن الثامنة عشرة.

(45) في مصر على سبيل المثال، ينص قانون مكافحة الإرهاب، بعد تحديثه، على عقوبة الإعدام لممولي الإرهاب. انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787&LangID=E؛ وفي إثيوبيا، تم الإبقاء على عقوبة الإعدام على جرائم إرهابية بعينها، وذلك بموجب إعلان عام 2020 لمنع الإرهاب ومكافحته. انظر A/HRC/44/49/Add.1، الفقرات 26-27.

(46) A/HRC/40/52/Add.2، الفقرة 48؛ و CCPR/C/BHR/CO/1، الفقرة 31.

(47) E/C.12/CMR/CO/4، الفقرات 38-39؛ و ARM 3/2018، BEL 4/2019، KGZ 2/2018، RUS2018/18، و USA 18/2019، المتاحة على الرابط: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

(48) الجمهورية العربية السورية، القانون الجنائي، المادة 305(3).

العادلة⁽⁴⁹⁾. وعلى الرغم من الدلائل التي تشير إلى أن الحكومة الصومالية قد تنظر في وقف اختياري لعقوبة الإعدام، لا يزال العمل بهذه العقوبة قائماً. فالمحاكم العسكرية تميل إلى الحكم بالإعدام على معظم أعضاء حركة الشباب، استناداً إلى القانون الجنائي لعام 1962، في محاكمات لا تعفي، حسب ما تفيد التقارير، بضمانات المحاكمة العادلة⁽⁵⁰⁾.

28- واتخذت بعض الدول مبادرات لإلغاء عقوبة الإعدام على الجرائم المرتبطة بالإرهاب. ففي أوغندا مثلاً، نصت التعديلات المتفرقة على (عقوبات القضايا الجنائية) في إطار تنقيح (تعديل) القانون لعام 2019 على شطب عقوبة الإعدام الإلزامية من قانون العقوبات، وقانون مكافحة الإرهاب لعام 2002 وقوانين أخرى. وأصبحت تشاد من الدول التي ألغت هذه العقوبة بعد تعديل تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب، التي كانت قد نصت في السابق على عقوبة الإعدام في بعض الجرائم المرتبطة بالإرهاب.

3- تنفيذ تشريعات مكافحة الإرهاب

29- يكمن أحد الشواغل الرئيسية في تطبيق التشريعات المرتبطة بالإرهاب في استخدام جرائم غامضة قائمة على أساس "انتماء" الأشخاص إلى جماعة إرهابية أو "الارتباط" بها، وهي جرائم أصبحت سمة رئيسية من سمات استراتيجيات مقاضاة المشتبه في ارتكابهم جرائم مرتبطة بالإرهاب، بمن فيهم النساء، في عدة بلدان. وعلى نحو ما لاحظت المديرية التنفيذية للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373(2001) بشأن مكافحة الإرهاب، فإن الانتماء إلى منظمة إرهابية هي أكثر التهم الإرهابية استخداماً حتى الآن في محاكمة العائدات من النساء؛ وقد أفضى ذلك إلى إدانة نساء في عدة دول أعضاء، بما في ذلك في أوروبا والشرق الأوسط⁽⁵¹⁾.

30- ومن أجل فرض عقوبات على جرائم الانتماء أو الارتباط، استندت بعض الدول إلى أدلة ظرفية أو محدودة. وفي بعض البلدان، يستند الاشتباه في انتماء الفرد إلى جماعة عنيفة متطرفة أو إرهابية في الأساس إلى اعتبارات ديمغرافية، أو إلى انتمائه الطائفي أو الديني⁽⁵²⁾. وفي حالات أخرى، كثيراً ما افترض أن الأفراد الموجودين في مناطق كانت تسيطر عليها جماعة إرهابية سابقاً من المنتمين إليها، أو ممن دعموها بطريقة ما. ولا يبدو أن نطاق هذا الانتماء وطبيعته، أو الدعم الفعلي، أو عناصر الإرغام والإكراه قد حظيت بأهمية كبرى في هذه الحالات⁽⁵³⁾. ونتيجة افتراضات واسعة النطاق، أصبح العديد من الأشخاص، بمن فيهم أولئك الذين بقوا في الأراضي التي سيطرت عليها تلك الجماعات، موسومين بشبهة الإرهاب. وعلاوة على ذلك، دفع التفسير الفضفاض لمفهوم "الانتماء"

(49) انظر الرابط: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-3-CF4FF96FF9%7D/a_hrc_31_crp_1.pdf, paras. 16 and 35; Cecilia Polizzi, "The crime of terrorism", p. 24

(50) UN and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 143

(51) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women", July 2020, p. 3

(52) في نيجيريا، يُزعم أن هناك إدانة واسعة النطاق، وعدم ثقة في أوساط المجتمع تجاه السكان المحليين الذين عاشوا تحت حكم بوكو حرام. انظر: Idayat Hassan, "What is justice? Exploring the need for accountability in the Boko Haram insurgency", *Harvard Human Rights Journal*, online version, 27 December 2017. متاح على الرابط: <https://harvardhrj.com/2017/12/what-is-justice-exploring-the-need-for-accountability-in-the-boko-haram-insurgency/>

(53) في العراق، اضطر العديد من المدنيين المقيمين في الأراضي التي سيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام إلى التعاون مع التنظيم. انظر: UN and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 47

أو "الارتباط" المحاكم في بعض الحالات إلى إدانة النساء لمجرد كونهن من أفراد أسر مقاتلي تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام المزعوم، أو لأدائهن خدمات ومهام أساسية لهم، مثل الأعمال المنزلية⁽⁵⁴⁾.

31- وقد ترتب على هذه المقاربة الجارفة وضع عدد كبير من الأفراد ضمن نطاق قوانين وسياسات قاسية لمكافحة الإرهاب، وأفضت إلى ملاحقات قضائية متسارعة ومعيبة. وقد يبلغ هذا الأمر في بعض الظروف حد شكل من أشكال العقاب الجماعي ضد مجتمعات محلية بعينها⁽⁵⁵⁾. وعلاوة على ذلك، أفضى هذا الأمر أيضاً إلى إنفاق الموارد المحدودة المعتمدة للدعاء العام والقضاء على أفراد بإمكانهم الاستفادة من عمليات المساءلة البديلة التي تختلف عن الإجراءات القضائية الرسمية⁽⁵⁶⁾.

32- وقد تُشكل بعض التصرفات التي تُعتبر أعمالاً إرهابية بموجب القانون الوطني جرائم دولية، بما في ذلك جرائم حرب. ومن شأن الاعتراف الواجب بنطاق هذا الإجرام، فضلاً عن مصلحة الضحايا، أن يقتضيا محاكمة مرتكبي هذه الجرائم الدولية، إما بدلاً عن جرائم الإرهاب أو إضافة إليها. ومع ذلك، ففي البلدان التي وقعت فيها أعمال إرهابية خطيرة، مثل العراق⁽⁵⁷⁾ والجمهورية العربية السورية، لم تُدرج الجرائم الدولية في التشريعات الوطنية على نحو مناسب، وهو ما يحول عملياً دون المحاكمة عليها في حد ذاتها، وفرض عقوبات متناسبة على مرتكبيها. ومما يثير القلق كذلك أن مرتكبي العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات الذي يُرتكب في سياق الإرهاب لم يحاكموا إلا نادراً، على الرغم من قرارات مجلس الأمن التي تعترف بأن العنف الجنسي جريمة من جرائم الإرهاب، وتدعو الدول إلى التحقيق فيها ومحاكمة مرتكبيها⁽⁵⁸⁾.

33- وفي بعض البلدان، يتفاهم هذا الوضع نتيجة سن اتفاقات للعفو العام، التي غالباً ما تكون بعبارات غير دقيقة، مع مقاتلين سابقين أو أشخاص ارتبطوا بجماعات إرهابية، وهي اتفاقات لا تتوافق مع القانون الدولي والمعايير الدولية. فقد ترتب على اتفاقات غامضة في بعض الحالات عجز الأفراد المعنيين عن اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن التعاون مع السلطات، لأن العواقب قد تتفاوت بين العفو العام والمحاكمة بموجب تشريعات تفرض عقوبات قاسية. وفي الوقت الذي يجيز القانون الدولي العفو العام في ظل ظروف بعينها، فهو لا يجيز بالمرّة أن تخضع بعض الجرائم، لا سيما جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان لهذا العفو⁽⁵⁹⁾. ومن شأن عدم استبعاد هذا التصرف صراحة من اتفاقات العفو العام، أو تنفيذ التشريع ذي الصلة أن ينتهكا التزامات الدولة بتقديم الجناة إلى العدالة، وضمان حصول ضحايا هذه الانتهاكات على سبل الانتصاف المناسبة⁽⁶⁰⁾.

Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women", pp. 3-4 (54)

United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) and OHCHR, "Human rights and the peace process in Mali (January 2016-June 2017): executive summary", February 2018, pp. 4-5؛ وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق"، الصفحتان 11 و14. (55)

تعاني نظم العدالة الجنائية في مالي، والنيجر، ونيجيريا مثلاً أعباءً، ولا تحرز غير تقدم بطيء في مكافحة الإرهاب. انظر: <https://issafrika.org/iss-today/could-alternative-justice-help-counter-terrorism>. (56)

على سبيل المثال، A/HRC/38/44/Add.1، الفقرات 48-49. (57)

على سبيل المثال، S/2020/487، الفقرة 15؛ و S/2018/250، الفقرات 20 و45-46. (58)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: تداوير العفو (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.09.XIV.1) (59)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2. انظر أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31 (2004) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد. (60)

34- ففي الصومال مثلاً، أفضى انعدام الشفافية فيما يتعلق بعمليات فرز المشتبه فيهم وعدم الوضوح المحيط بأهلية الحصول على العفو العام إلى منح العفو على أساس مخصص، وإلى أن المنشقين المحتملين عن حركة الشباب يخاطرون بحياتهم مرتين: أولاً، الفرار من حركة الشباب، وثانياً اعتبارهم خطراً كبيراً، ويخضعون من ثم لإجراءات العدالة العسكرية. فقد أعربت نساء صوماليات وممثلو المجتمع المدني عن معارضتهم الشديدة للعفو العام الواسع النطاق عن الجرائم الدولية، وهو عفو لا يجيزه القانون الدولي⁽⁶¹⁾. وفي نيجيريا، شرعت الحكومة في مفاوضات واسعة النطاق مع جماعة بوكو حرام على أساس العفو العام أفضت إلى عدم محاكمة مرتكبي بعض أفظع انتهاكات حقوق الإنسان. ويعارض العديد من النيجيريين هذه السياسة، لأنها لا تتصدى للأعمال الإجرامية ولا تسهم في إنهاء دوامة العنف. وعملاً بالتعديلات التي أدخلت في تشرين الثاني/نوفمبر 2017 على قانون العفو العام رقم 2016/27 في العراق في المقابل، يُعتبر المشتبه في كونهم إرهابيين غير مؤهلين للاستفادة من العفو العام، بغض النظر عن جسامة الجرائم التي يُتهمون بها.

35- ويفضي التنفيذ الواسع النطاق لتشريعات مكافحة الإرهاب إلى ارتفاع معدلات الأشخاص رهن الاحتجاز السابق للمحاكمة، والأشخاص المدانين بارتكاب جرائم ترتبط بالإرهاب. ويغذي هذا التجاوز أيضاً مخططات التطرف العنيف. فكثيراً ما يُسجن أعضاء أساسيون في الجماعات الإرهابية مع منتسبين من الرتب الدنيا، بل وأحياناً مع ضحايا مزعومين لأعمال إرهابية يُفترض أن لهم روابط بالجماعات الإرهابية، في ظروف دون المستوى المطلوب.

4- محاكمة المقاتلين الأجانب المشتبه فيهم

36- تتير ظاهرة المقاتلين الأجانب، وجهود الدول من أجل ضمان مساءلة الأفراد عن أفعالهم قضايا مختلفة. فقد اجتذبت مجموعة بعينها من المقاتلين الأجانب المشتبه فيهم اهتماماً دولياً على مدى السنوات القليلة الماضية، إذ انضم هؤلاء الأجانب إلى الجماعات الإرهابية في العراق أو الجمهورية العربية السورية، ويوجد الكثير منهم رهن الاحتجاز حالياً لدى السلطات الفعلية في شمال شرق الجمهورية العربية السورية. وتشير التقديرات إلى أن نحو 11 000 مقاتل سابق من تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام رهن الاحتجاز في سجون هذه السلطات الفعلية في الجمهورية العربية السورية، منهم 2 000 أو أكثر من المقاتلين الأجانب من حوالي 60 دولة مختلفة⁽⁶²⁾. وإضافة إلى ذلك، يوجد رهن الاحتجاز، بشكل منفصل في مخيمات المشردين، ما يقدر بـ 12 000 شخص من أصل أجنبي، معظمهم من النساء والأطفال، الذين يشتبه في أنهم على صلة أسرية مع مقاتلي تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام.

37- ودعا الأمين العام⁽⁶³⁾ والمفوضة السامية⁽⁶⁴⁾ الدول مراراً إلى تيسير إعادة الرعايا الأجانب، لا سيما النساء والأطفال، إلى ديارهم. ومع ذلك، يمانع العديد من دول المنشأ في استعادة رعاياها، لا سيما الرجال منهم الذين ذهبوا إلى العراق أو الجمهورية العربية السورية. ونتيجة لذلك، لا يزال عدد

(61) UNU and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 136

(62) انظر على سبيل المثال، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AI%20Hol%20_Snapshot_26Jul2020.pdf؛ www.unicef.org/press-releases/governments-should-repatriate-foreign-children-stranded؛ https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17512/pdf/childrens_crisis_report_-syria-its-too-late-06052020.pdf

(63) انظر: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-06/secretary-generals-remarks-the-opening-of-the-virtual-counter-terrorism-week-united-nations-delivered

(64) انظر: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25986&LangID=E

كبير من المقاتلين الأجانب المشتبه فيهم وأسرههم رهن الاحتجاز لدى السلطات الفعلية في شمال شرق الجمهورية العربية السورية. وقد تم النظر في إعادة النساء والأطفال إلى ديارهم على أساس كل حالة على حدة. واتخذت بعض الدول خطوات لتجريد المشتبه فيهم من المقاتلين وأفراد أسرهم من جنسيتهم. والتزم عدد قليل من الدول بإعادة مواطنيه إلى ديارهم، وبدأ آخرون في ذلك. وأكدت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب أن الإعادة إلى الوطن في الوقت ذاته تنفيذ إيجابي للالتزامات الدولية للدول بموجب قرار مجلس الأمن 2178 (2014)، واستجابة إنسانية جديرة بالثناء لمحنة الأشخاص الذين يوجدون رهن الاحتجاز في مخيمات مكتظة. وأكدت أيضاً أن هذه الخطوة تسهم في سد الفجوة القائمة في مجال الإفلات من العقاب بمقاضاة الأفراد الذين توجد ضدهم أدلة كافية على اتباعهم سلوكاً جنائياً⁽⁶⁵⁾.

38- وينبغي للدول مراعاة التوجيهات التي أعدتها الأمم المتحدة في عام 2018 فيما يتعلق بالاستجابات القائمة على حقوق الإنسان لحالة المقاتلين الأجانب وأسرههم⁽⁶⁶⁾. بيد أن دول المنشأ لا تزال تذكر أن عراقيل عملية تمنعها من التعامل مع الأشخاص المشتبه في كونهم مقاتلين أجانب وأسرههم. وتعلق العراقيل، التي كثيراً ما يُشار إليها، بالاعتبارات الأمنية والقيود التشغيلية والعملية، مثل عدم القدرة على الوصول إلى المخيمات لتقديم خدماتها القنصلية لرعاياها بسبب استمرار النزاع المسلح هناك. وفيما يتعلق بالملاحقة الجنائية، ذكرت الدول أيضاً صعوبات في جمع المعلومات أو الأدلة ضد العائدين التي يمكن قبولها ضمن الإجراءات الجنائية وفقاً للقوانين الوطنية. وكانت هناك اقتراحات بضرورة إنشاء آلية خاصة للمساءلة القضائية لمعالجة حالات هؤلاء المشتبه فيهم. وريثما يتحقق ذلك، تظل إعادة الرعايا الأجانب رهن الاحتجاز في المعسكرات أو مراكز احتجاز إلى ديارهم خياراً مفضلاً⁽⁶⁷⁾. وتفيد التقارير بأن السلطات الفعلية في شمال شرق الجمهورية العربية السورية قد أنشأت محاكم مخصصة لمكافحة الإرهاب تسمى محاكم "الدفاع عن الشعب" لمحاكمة المشتبه فيهم، المتهمين بارتكاب جرائم داخل البلد. وقد أدين معظم المشتبه فيهم بارتكاب جرائم ترتبط بالإرهاب، مثل الانتماء إلى جماعة إرهابية أو الارتباط بها. وتوجد شواغل بشأن مدى ملاءمة هذه الإجراءات ونزاهتها. وعلاوة على ذلك، لم ترغب السلطات الفعلية في محاكمة الأجانب المشتبه فيهم من تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام الذين وُضعوا في المقابل رهن الاحتجاز أو أرسلوا إلى العراق لمحاكمتهم.

39- ومع الإقرار بالاعتبارات الأمنية والإثباتية المشروعة التي أثارها دول المنشأ عند التعامل مع رعاياها المشتبه في كونهم مقاتلين أجانب، ينبغي أيضاً أخذ الالتزامات الواجبة التطبيق في مجال حقوق الإنسان في الاعتبار، بما في ذلك واجب التحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ارتكبتها هؤلاء⁽⁶⁸⁾. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تستند أي اعتبارات أمنية إلى أدلة قاطعة، وأن تخضع لاستعراض مستقل مناسب. وعلى الرغم من القيود المفروضة على الوصول إلى مسرح الجريمة في العراق والجمهورية العربية السورية، لا تزال تظهر معلومات عن أنشطة وتصرفات المقاتلين الأجانب الأفراد،

(65) www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/Display_News.aspx?NewsID=25510&LangID=E، A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 9. انظر أيضاً

(66) انظر: www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf

(67) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women", p. 6

(68) فيما يتعلق بواجبات الدول، انظر التحليل القانوني الذي أصدرته المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، والمقررة الخاصة المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، المعنون "Extra-territorial jurisdiction of States over children and their guardians in camps, prisons, or elsewhere in the northern Syrian Arab Republic" الفقرة 3.

وهو ما يساعد على إقامة قضايا جنائية ضد المقاتلين العائدين ومحاکمتهم. ويشمل ذلك المعلومات التي جمعتها الآلية الدولية المحايدة المستقلة للمساعدة في التحقيق والملاحقة القضائية للأشخاص المسؤولين عن الجرائم الأشد خطورة وفق تصنيف القانون الدولي المرتكبة في الجمهورية العربية السورية منذ آذار/مارس 2011، ولجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية.

40- وجرى التحقيق بصفة خاصة مع بعض المقاتلين السابقين الذين عادوا إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومحاکمتهم بتهم تتعلق بالإرهاب، مثل الانتماء إلى منظمة إرهابية. وفي قلة قليلة من القضايا من مختلف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تجري محاكمة المقاتلين الأجانب في الوقت نفسه على جرائم الإرهاب وغيرها من الجرائم الدولية، مثل جرائم الحرب⁽⁶⁹⁾. ووفقاً للمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، يفضي الأثر التراكمي للتهمة المرتبطة بالإرهاب وبجرائم الحرب إلى أحكام أطول في حال الإدانة⁽⁷⁰⁾. وإضافة إلى ذلك، شرعت بعض الدول في إنشاء وحدات متخصصة لجرائم الحرب بغرض محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية، والجرائم المرتبطة بالإرهاب⁽⁷¹⁾.

جيم - حقوق الضحايا

41- لا تزال أعمال الإرهاب تلحق أضراراً جسيمة بأرواح الناس، وبأمنهم وسلامتهم البدنية والعقلية. فالإرهاب يحدث داخل الأراضي الوطنية وعبر الحدود على حد سواء، ويتربط عليه الدمار الشامل والتشريد. ووفقاً لمؤشر الإرهاب العالمي، لم يتراجع النطاق الجغرافي لتأثير الإرهاب في السنوات الأخيرة، حيث سجل 103 بلدان حادثة إرهابية واحدة على الأقل في عام 2018، وسجل 71 بلداً وفاة واحدة على الأقل في العام نفسه⁽⁷²⁾. وكثيراً ما تستهدف الجماعات الإرهابية بصورة مباشرة النساء والفتيات، على وجه الخصوص، وتعرضهن للعنف الجنسي، بما في ذلك الاتجار بالبشر، والاعتصاب، والبقاء القسري، والزواج القسري.

42- ولضحايا الإرهاب وأسره الحق في سبيل انتصاف فعال وجبر كامل، وتشمل الالتزامات المقابلة للدولة واجب استبعاد أي احتمال للإفلات من العقاب على أعمال الإرهاب⁽⁷³⁾. وينبغي للدول أن تفتح بطريقة منهجية تحقيقاً فورياً وشاملاً، وفعالاً ومستقلاً في كل هجوم إرهابي⁽⁷⁴⁾. وبناء على ذلك، يلزم الدول الأطراف بذل العناية الواجبة لاتخاذ تدابير إيجابية معقولة لا تفرض عليها أعباءً غير متناسبة من أجل التصدي لما يمكن توقعه على نحو معقول من أخطار تهدد أرواح الناس مردها أشخاص بمفردهم وكيانات مستقلة، بما في ذلك الجماعات المسلحة أو الإرهابية، الذين لا يمكن أن يُعزى سلوكهم إلى الدولة⁽⁷⁵⁾.

(69) European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), *Cumulative prosecution of foreign terrorist fighters for core international crimes and terrorism-related offences* (2020), p. 26; and Trial International, *Universal Jurisdiction Annual Review 2020 – Terrorism and international crimes: prosecuting atrocities for what they are* (2020), p. 12

(70) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "Analytical brief: the prosecution of ISIL-associated women", p. 4

(71) على سبيل المثال، A/HRC/40/52/Add.4، الفقرة 16؛ www.hrw.org/report/2014/09/16/long-arm-؛ justice/lessons-specialized-war-crimes-units-france-germany-and؛ https://redress.org/wp-content/uploads/2018/03/UJAR_2018.pdf، pp. 8–10

(72) انظر: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>

(73) A/74/790، الفقرة 14.

(74) A/HRC/20/14، الفقرتان 33–34.

(75) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 36، الفقرة 21. انظر أيضاً A/66/310، الفقرة 20.

43- ولضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك الانتهاكات المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، الحق في الحصول على سبيل انتصاف فعال وفي جبر كامل. وهذا الحق مكرس في القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽⁷⁶⁾. وإضافة إلى التحقيق في الهجمات الإرهابية والانتهاكات المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب ومحاكمة مرتكبيها، ينبغي للدول تيسير مشاركة الضحايا في الإجراءات الجنائية، والدعوى المدنية، والتحقيقات العامة المتعلقة بهذه الهجمات والانتهاكات. وينبغي للدول، حسب مقتضى الحال، سن قوانين وإجراءات لتيسير تقديم الجبر الكامل لضحايا الأعمال الإرهابية، بما في ذلك التعويض والدعم النفسي. وينبغي أن يشمل الدعم المقدم إلى الضحايا أيضاً المساعدة الإنسانية والمساعدة القانونية لضمان حصولهم على سبل الانتصاف الفعالة وعلى العدالة.

44- ولا يمكن أن يحل التعويض أبداً محل تقديم الجناة إلى العدالة أو الكشف عن الحقيقة امتثالاً للالتزامات الدولية الواجبة التطبيق في مجال حقوق الإنسان. وينبغي ألا يكون مشروطاً بمدى قدرة الضحايا شخصياً على الحصول على تعويضات من الجناة أو من ممتلكاتهم. ويُفضَّل أن يُتاح لضحايا الإرهاب خيار الاستفادة من برامج التعويضات والمساعدة التي تديرها الدولة⁽⁷⁷⁾. والأحكام النموذجية المتعلقة بجبر الضرر وتقديم المساعدة للضحايا التي وضعها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب في عام 2010، بوصفها إحدى الممارسات الفضلى في مجال مكافحة الإرهاب⁽⁷⁸⁾، والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، تتيح طائفة من الإرشادات المفيدة في هذا الصدد⁽⁷⁹⁾.

45- وتشمل الإرشادات القيمة كذلك في سياق الإرهاب ومكافحة الإرهاب الإعلان المتعلق بمبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجمام والتعسف في استعمال السلطة، المرفق بقرار الجمعية العامة 34/40. وتنص المادة 2 على أنه يمكن اعتبار شخص ما بمقتضى هذا الإعلان ضحية يصرف النظر عما إذا كان مرتكب الفعل قد قوضي أو أُدين. ويشمل مصطلح "الضحية" أيضاً، حسب مقتضى الحال، الأسرة المباشرة للضحية الأصلية أو معاليها المباشرين والأشخاص الذين أصيبوا بضرر من جراء التدخل لمساعدة الضحايا في محنتهم أو لمنع الإيذاء. وهذه أيضاً هي المقاربة المتبعة في الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، التي تنص على أنه يُقصد بـ "الضحية" الشخص المختفي وكل شخص طبيعي لحق به ضرر مباشر من جراء هذا الاختفاء القسري (المادة 24(1)).

46- وذكر المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب أنه لا يوجد تناقض بين الدفاع عن حقوق الإنسان المكفولة لضحايا الإرهاب، وحقوق الإنسان المكفولة للأشخاص المتضررين من تدابير مكافحة الإرهاب⁽⁸⁰⁾.

(76) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(3)؛ واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، المادتان 13 و34؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 63؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة 14؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة 8.

(77) A/HRC/8/13، الفقرة 55؛ وA/HRC/40/52/Add.4، الفقرة 20.

(78) A/HRC/16/51، الفقرة 25.

(79) انظر أيضاً CCPR/C/158.

(80) A/66/310، الفقرة 23.

47- ومن شأن إنشاء منابر لضحايا أعمال الإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، وإشراكهم في تصميم أو تنفيذ آليات العدالة أن يُسهم في تضييق جراحهم⁽⁸¹⁾، وأن يزيد من شرعية هذه الآليات على نطاق أوسع. ويمكن تحقيق ذلك أيضاً في جملة أمور، بإتاحة الفرصة لضحايا على نطاق أوسع للاستعانة بالإجراءات القضائية، مع توفير الحماية المناسبة لهم من التهيب والانتقام، وغيرهما من أنواع التدخل التعسفي في حقوقهم، بما في ذلك حقهم في الخصوصية⁽⁸²⁾.

48- وينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لضحايا في سياق الإجراءات القانونية. فضحايا الأعمال الإرهابية، شأنهم شأن غيرهم من ضحايا الجرائم الخطيرة، يريدون عادة الوقوف على حقيقة تجربتهم ومعاناتهم والتعريف بها. ومع ذلك، كثيراً ما تركز نظم العدالة الجنائية في الدول تركيزاً مفرطاً على الهدف الأضيق المتمثل في تحقيق الإدانات، ولا تولي اهتماماً كبيراً لحق الضحايا المستقل في الحصول على انتصاف فعال وفي جبر للضرر. وفي المحاكمات المرتبطة بالإرهاب تميل وجهات نظر الضحايا وشهاداتهم، على وجه الخصوص، إلى الاضطلاع بدور أقل بكثير من محاكمات الجريمة الجنائية، ويميل حضور الضحايا إلى المحاكم أيضاً إلى كونه أكثر محدودية⁽⁸³⁾.

49- وهناك تحديات مستمرة تتعلق بإعادة تأهيل وإعادة إدماج النساء والأطفال الذين ارتبطوا أو يشتهب في ارتباطهم بجماعات متطرفة وإرهابية عنيفة، إذ يقعون في الكثير من الأحيان ضحايا لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، بما في ذلك العنف الجنسي. فهؤلاء الأشخاص لا يزال يُنظر إليهم على أنهم من "المتهمين" في المقام الأول، وينطوي احتمال لعبهم أدواراً مبهمه، باعتبارهم داعمين وضحايا، على بعض التعقيدات. ففي الجمهورية العربية السورية، لا تزال أعداد كبيرة من الناجين من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، ومعظمهم من النساء والأطفال، تعيش في مخيمات المشردين التي تسيطر عليها السلطات الفعلية، دون آفاق واضحة لسبل تسوية حالتهم. والغالبية العظمى من سكان المخيمات هم من العراقيين والسوريين، بالإضافة إلى مواطني بلدان ثالثة. ولا يُشتهب في أن هؤلاء الأطفال والنساء، على عكس الذكور البالغين والفتيان رهن الاحتجاز في مراكز الاحتجاز، كانوا يضطلعون بمهام قتالية مع تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام. وفي الوقت الذي لا يواجهون أي تهم جنائية في الجمهورية العربية السورية، لا يسمح لهم بمغادرة المخيمات. ووفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ظهرت في الأشهر الأخيرة شواغل متزايدة ومستمرة بشأن حمايتهم، بما في ذلك في سياق الانتشار المحتمل لجائحة "كوفيد-19" في مخيمات النزوح⁽⁸⁴⁾.

50- وكثيراً ما يتكرر وقوع الأطفال والنساء من ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ضحايا من جديد على يد المجتمعات المحلية، وموظفي إنفاذ القانون، وواضعي السياسات. ورغم أن أعمال العنف الجنسي التي ارتكبتها الجماعات الإرهابية قد وثقت بطريقة جيدة في أماكن منها الجمهورية العربية السورية، والعراق، ومالي، ونيجيريا، لم تجر أي محاكمة مناسبة لهذه الجرائم بعد⁽⁸⁵⁾. وعلاوة على ذلك، لا تتمتع الناجيات من العنف الجنسي وأطفالهن، بمن فيهم الأطفال الذين ولدوا نتيجة الاغتصاب في زمن الحرب، إلا بقدر محدود من فرص الوصول إلى العدالة، ويواجهن مستويات

(81) Haid Haid, "Breaking the cycle of violence: transitional justice for the victims of ISIS in Syria", Research Paper, Middle East and North Africa Programme (London, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, April 2020), p. 10

(82) A/HRC/19/38، الفقرة 28.

(83) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق"، الصفحتان 13-14.

(84) انظر: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AI%20Hol%20Snapshot_26Jul2020.pdf.

(85) S/2019/280، الفقرات 25 و52 و60-61.

عالية من الوصم والتمييز⁽⁸⁶⁾. وقد أحرز بعض التقدم في أفغانستان في عام 2018، حيث حوكم أشخاص ينتمون إلى أطراف النزاع اتهموا بالاغتصاب، بمن فيهم أعضاء من طالبان، وتمت إدانتهم⁽⁸⁷⁾. وفي إحدى الدعاوى القضائية في العراق، أدلت إحدى ضحايا العنف الجنسي المرتبط بالنزاع بشهادتها بشأن الأفعال التي تعرضت لها في أثناء احتجازها من قبل المدعى عليه، وهو عضو في تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، بالرغم من أنه اتهم بالانتماء إلى جماعة إرهابية، وليس بارتكاب جرائم تتعلق بالعنف الجنسي⁽⁸⁸⁾.

ثالثاً – الاستنتاجات والتوصيات

51- لا يزال الإرهاب تهديداً خطيراً للسلم والأمن الدوليين، وينطوي على أثر سلبي على التمتع بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان، ويولد أضراراً متعددة الأوجه بالنسبة للأفراد والمجتمعات والدول على المدى القصير والطويل. ويجب أن يركز التصدي لتهديد الإرهاب والتطرف العنيف على احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان. وما لم يتحقق ذلك، فقد تفضي تدابير مكافحة الإرهاب إلى نتائج عكسية، وتخفز على زيادة انتشار الإرهاب والتطرف العنيف.

52- وينبغي عدم التقليل من أهمية المساءلة عن الجرائم المرتبطة بالإرهاب، ومن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب. فالمساءلة تسهم في منع الجرائم وانتهاكات حقوق الإنسان وردعها في المستقبل. وينبغي للدول أن تضاعف جهودها من أجل التحقيق الفعلي مع مرتكبي الجرائم المرتبطة بالإرهاب، وانتهاكات حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، ومحاکمتهم ومعاقبتهم، بغية ضمان العدالة والتغلب على مناخ الإفلات من العقاب الملحوظ في هذا المجال في عدة دول. وينبغي للدول أيضاً أن تكفل امتثال جميع قوات الأمن للقانون الدولي، وأن تزيد من التدريب الرامي إلى منع الانتهاكات في المستقبل.

53- وبغية وضع نظام للعدالة الجنائية والحفاظ عليه، وفقاً لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي، ينبغي لها:

(أ) أن توائم تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب وتنفيذها موافمة كاملة مع المعايير الدولية، مع التقيد بصرامة بمبدأ الشرعية؛

(ب) أن تكفل أن الملاحقة الجنائية للأفعال الإجرامية التي يرتكبها المنتمون إلى الجماعات الإرهابية تسعى إلى كشف كامل نطاق الأعمال الإجرامية التي يرتكبها المنتمون إلى الجماعات الإرهابية؛

(ج) أن تدرج الجرائم الدولية في تشريعاتها الوطنية لاستكمال تشريعات مكافحة الإرهاب وتعزيزها؛

(86) CEDAW/C/NGA/CO/7-8، الفقرة 15(ج)؛ وS/2019/280، الفقرتان 20-21.

(87) S/2019/280، الفقرة 31.

(88) انظر: Alissa J. Rubin, "She faced her ISIS rapist in court, then watched him sentenced to death", *New York Times*, 2 March 2002; and Holly Johnston, "'My dream came true': Yezidi survivor watches as ISIS rapist sentenced to death", *Rudaw*, 3 March 2020.

(د) أن تتخذ خطوات إضافية بغية منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة للمشتبه في ارتكابهم الجرائم المرتبطة بالإرهاب، وتفادي محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية أو خاصة. ويجب أن تحترم وتمتثل جميع المحاكمات الحق في محاكمة عادلة، وفي الضمانات القضائية المنصوص عليها في القانون الدولي.

54- وينبغي للدول التي استبقت عقوبة الإعدام أن تقرر وفقاً اختيارياً لاستخدام عقوبة الإعدام، وأن تجري، في غضون ذلك، استعراضاً شاملاً للتشريعات ذات الصلة وتنفيذها من أجل امتثال المعايير الدولية، لا سيما فيما يتعلق بحصر استخدام عقوبة الإعدام في "أشد الجرائم خطورة"، وأن تحظر حظراً مطلقاً استخدامها بالنسبة لمن تقل أعمارهم عن 18 سنة وقت ارتكاب الجريمة، وأن تمتثل امتثالاً صارماً لضمانات الإجراءات القانونية الواجبة.

55- وينبغي إعطاء الأولوية للدعم والمساعدة بغية تعزيز قدرات الدول على التحقيق في الجرائم بموجب القانون الدولي ومقاضاة مرتكبيها، بما في ذلك في إطار مبدأ الولاية القضائية العالمية، وفقاً للمعايير الدولية.

56- وينبغي إعادة المقاتلين الأجانب المشتبه فيهم وأفراد أسرهم رهن الاحتجاز في مخيمات المشردين والمحتجزين إلى دول المنشأ، تمشياً مع مبدأ عدم الإعادة القسرية، ما لم يُحاكموا وفقاً للمعايير الدولية حيثما تقوم ادعاءات معقولة بوجود سلوك إجرامي فردي. وينبغي أن تراعي الدول الإرشادات التي أعدتها الأمم المتحدة في عام 2018 فيما يتعلق بالاستجابات القائمة على حقوق الإنسان لحالة المقاتلين الأجانب وأسْرهم.

57- ويجب معالجة حقوق الإنسان لجميع ضحايا الأعمال الإرهابية دون تمييز. وينبغي للدول أن تأخذ بمقاربة تركز على الضحايا وأن تضعها في صميم جهودها لضمان المساءلة عن الجرائم المرتبطة بالإرهاب. ويجب تمكين الضحايا من اللجوء إلى العدالة باعتبارها جزءاً من حقهم في معرفة الحقيقة وفي الاستماع إليهم. وينبغي أن تُتاح لهم سبل الانتصاف الفعالة، وأن يُمنحوا الجبر الكامل بما يتناسب وما تكبدوا من ضرر. وينبغي أن تُتاح لهم إمكانية المشاركة الفعالة في الإجراءات القضائية وغيرها من الآليات لتمكينهم من استيعاب الأبعاد الكاملة للأحداث. ويجب حماية الضحايا الذين يختارون المشاركة من التخويف والانتقام والتدخل التعسفي في حقوقهم. وتنطبق هذه المبادئ أيضاً على ضحايا الممارسات التعسفية لمكافحة الإرهاب.

58- وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار البعد الجنساني للأعمال الإرهابية بالكامل. فقد ازدادت المخاوف بشأن الاسترقاق، بما في ذلك الاسترقاق الجنسي، والاتجار الذي تمارسه الجماعات الإرهابية، في الوقت الذي لا يزال التحقيق في هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها غير كافيين. ويعاني الأطفال الذين يولدون نتيجة الاغتصاب في هذه السياقات من الوصم والنبت بشكل خاص. وينبغي الاعتراف بأن هؤلاء الأطفال حقوقاً باعتبارهم أطفالاً وباعتبارهم ضحايا جرائم على حد سواء.

59- وينبغي أن تسترشد الدول في جهودها الرامية إلى ضمان المساءلة عن جرائم الإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب برؤى وخبرات منظمات المجتمع المدني، بما فيها جماعات الضحايا والمدافعين عنها. فالجتمتع المدني لديه قدرة فريدة على فهم احتياجات الضحايا ومصالحهم، وعلى إثارة شواغلهم، مما يساهم في زيادة شرعية الاستجابات وفعاليتها. وتحقيقاً لهذه الغاية، تُشجّع الدول أيضاً على تقديم المساعدة المالية إلى المنظمات التي تدعم ضحايا الإرهاب وضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.