

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/28
26 June 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لمنع التمييز
وحماية الأقليات
الدورة التاسعة والأربعون
البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت

استعراض الجديد من التطورات في الميادين التي ما فتئت
اللجنة الفرعية تهتم بها أو التي قد تهمها

الإرهاب وحقوق الإنسان

ورقة عمل مقدمة من السيدة كاليوبي ك. كوف
وفقاً لقرار اللجنة الفرعية ٢٠/١٩٩٦

مقدمة

١- إن اللجنة الفرعية، في دورتها الثامنة والأربعين، وبقرارها ٢٠/١٩٩٦ المعنون "حقوق الإنسان والإرهاب"، قد كررت "الإدانة القاطعة لجميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته بصرف النظر عن دوافعها، وأيا كانت أشكالها ومظاهرها، وأيا كان المكان الذي ترتكب فيه وأيا كان مرتكبوها، وذلك بوصفها أعمالاً عدوانية تهدف إلى القضاء التام على حقوق الإنسان والحريات الأساسية والديمقراطية، وتهدد السلامة الإقليمية والسلم والأمن الدوليين وتزعزع استقرار الحكومات المشكلة بالطرق الشرعية وتقوض أركان المجتمع المدني التعددي وتضر بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول". وإذ كررت "الاعراب عن قلقها الشديد إزاء استمرار الأعمال الإرهابية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترتكبها المجموعات الإرهابية"، قررت أن تعهد إلى السيدة كاليوبي كوف بمهمة إعداد ورقة عمل بشأن مسألة الإرهاب وحقوق الإنسان، دون أن تترتب على إعدادها آثار مالية، وذلك لكي تنظر فيها في دورتها التاسعة والأربعين.

٢- وقبل ذلك بعامين، كانت اللجنة الفرعية قد قررت، بقرارها ١٨/١٩٩٤، وفقا لقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٦/١٩٩٤ المعنون أيضا "حقوق الإنسان والإرهاب"، الذي طلبت فيه اللجنة من اللجنة الفرعية أن تنظر في إمكانية إجراء دراسة بشأن مسألة الإرهاب وحقوق الإنسان في سياق إجراءاتها، أن تعهد إلى أحد أعضائها، السيد سعيد ناصر رمضان بمهمة إعداد ورقة عمل بشأن هذه المسألة، دون أن تترتب على ذلك آثار مالية. بيد أنه لم يتم تقديم الوثيقة المطلوبة في نهاية الأمر. وهذه الورقة هي محاولة لايفاء طلب اللجنة الفرعية حقه ولايفاء المناقشات التي دارت في اللجنة الفرعية بشأن هذه المسألة حقها، تلك المناقشات التي كانت مفعمة بالحيوية وحافلة بالمعلومات التوضيحية.

٣- وجدير بالإشارة في هذا الشأن إلى أن لجنة حقوق الإنسان، في قرارها الأحدث عهدا بشأن حقوق الإنسان والإرهاب (القرار ٤٢/١٩٩٧ المؤرخ ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٧)، إذ لاحظت قرار اللجنة الفرعية ٢٠/١٩٩٦، قد قررت مواصلة النظر في هذه المسألة بوصفها مسألة ذات أولوية في دورتها الرابعة والخمسين. ومن المهم الإشارة كذلك إلى أن نصوص جميع القرارات السابقة الصادرة عن لجنة حقوق الإنسان في هذا الشأن (٤٦/١٩٩٤ و ٤٣/١٩٩٥ و ٤٧/١٩٩٦) لا تتخلف عن الإشارة أيضا إلى اللجنة الفرعية، بما يقيم الدليل القاطع على أن موضوع الإرهاب وحقوق الإنسان قد بات مؤخرا مسألة تحظى باهتمام كبير لدى اللجنة. وهذا ليس بالأمر المدهش، نظرا لأن إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان قد أكد بوضوح أن "أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره فضلا عن ارتباطه في بعض البلدان بالإتجار بالمخدرات هي أنشطة تهدف إلى تقويض حقوق الإنسان والحريات الأساسية والديمقراطية، وتهدد السلامة الإقليمية للدول وأمنها، وتزعزع استقرار الحكومات المشكلة بصورة مشروعة" (الجزء الأول، الفقرة ١٧)، وحث المجتمع الدولي على اتخاذ ما يلزم من إجراءات في سبيل منع الإرهاب ومكافحته. وجدير بالإشارة أيضا، في هذا السياق، إلى ما صدر سابقا عن اللجنة واللجنة الفرعية من قرارات تتناول ما يترتب على أعمال العنف التي ترتكبها الجماعات المسلحة التي تبث الإرهاب بين السكان من آثار ضارة بالتمتع بحقوق الإنسان^(١).

٤- وينبغي أيضا ذكر النشاط الذي تضطلع به الجمعية العامة في مكافحة الإرهاب الدولي. فهذا النشاط، الذي يعود إلى دورتها السابعة والعشرين المعقودة عام ١٩٧٢^(٢)، ما برح آخذا في النمو وأسفر عن اعتماد عدد كبير من القرارات التي تدين الإرهاب بجميع مظاهره، واعتماد ثلاث اتفاقيات دولية (من بين الاتفاقيات الدولية الإحدى عشرة القائمة حاليا) التي تتناول الجرائم المتصلة بالإرهاب^(٣)، والإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام ١٩٩٤ (قرار الجمعية العامة ٦٠/٤٩، المرفق)، والإعلان الصادر مؤخرا والمكمل للإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي لعام ١٩٩٤ (قرار الجمعية العامة ٢١٠/٥١، المرفق). إن دراسة هذا النشاط دراسة متأنية، بغية معاينة العناصر الأساسية لمضمونه وتقييم الصلة بين حقوق الإنسان والإرهاب لأغراض ورقة العمل هذه، تفضي إلى الملاحظات الأولية التالية ذات الصلة:

(أ) إن مشكلة الإرهاب الدولي وما يتصل بها من مسائل، منذ أن تم إدراجها في جدول أعمال الجمعية العامة، ما برحت موضع نظر ومناقشة في اللجنة (القانونية) السادسة وفي اللجان الخاصة التي استنسبت الجمعية العامة إنشاءها بغية دراسة أو معالجة مسائل وجوانب أو قطاعات محددة من مكافحة الإرهاب^(٤)؛

(ب) إن المناقشات في إطار الهيئات السالفة الذكر والجمعية العامة تكشف، في جملة أمور، عن تباين الرأي فيما بين الدول الأعضاء بشأن بعض المسائل الأساسية موضوع البحث، مثل تعريف الإرهاب الدولي والأسباب الكامنة وراءه، ونوع التدابير التي ينبغي اتخاذها منعا للإرهاب الدولي بشكل فعال والمعاقبة عليه في نهاية المطاف، ومسألة إرهاب الدولة وأعمال العنف التي يقتربها أفراد أو جماعات إرهابية، فضلا عن الوسائل الموجودة تحت تصرف حركات التحرير الوطنية؛

(ج) من البديهي أن الإرهاب يهدد الدولة بالخطر. ويبدو أن ثمة اتفاق عام على أن الأفعال والأساليب الإرهابية يمكن أن تعرّض النظام الدستوري للدول وسلامة أراضيها وأمنها للخطر. لذلك فإن الجمعية العامة قد أدانت مرارا "جميع أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته أينما ارتكبت وأيا كان مرتكبها، بما في ذلك، يهدد منها العلاقات الودية بين الدول ويهدد أمنها"^(٥)، وأعربت عن قلقها "إزاء تزايد وخطورة الصلات بين الجماعات الإرهابية وتجار المخدرات وعصاباتهم شبه العسكرية، التي لجأت إلى كل أنواع العنف، مهددة بذلك النظام الدستوري للدول"^(٦)؛

(د) ومن البديهي كذلك أن الإرهاب يُعرّض أيضا حقوق الأبرياء وحرياتهم للخطر. فالأعمال والأساليب الإرهابية تسيء فعلا إلى حقوق الإنسان لضحاياها، وهي، في الوقت ذاته، تعرّض فعلا على ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية من جانب الحكومات التي تشعر بأنها مهددة بالإرهاب، أو تعطي هذه الحكومات مبررا لارتكاب هذه الانتهاكات. كما أعربت الجمعية العامة مرارا عن بالغ قلقها "للتصاعد العالمي لأعمال الإرهاب بجميع أشكالها، التي تعرّض للخطر أرواحا بشرية بريئة أو تؤدي بها وتهدد الحريات الأساسية وتنتهك بشدة كرامة الإنسان"^(٧)، بينما أشارت، في الوقت ذاته، إلى "ضرورة المحافظة على حقوق الفرد الأساسية وحمايتها، وفقا للصكوك الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان والمعايير الدولية التي تحظى بقبول عام"^(٨)؛

(هـ) إذن فهناك صلة لا مفر منها بين الإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان. فالإرهاب يضع فكرة الحقوق الأساسية على المحك. وإذا ما اردنا تناول هذا الموضوع على مستوى أعم وأشمل، فإن الإرهاب هو تهديد واضح لمفهوم حقوق الإنسان الذي يكمن وراء إنشاء الأمم المتحدة، كما أنه يهدد حياة الفرد وكرامته. غير أنه لم يحدث إلا في الآونة الأخيرة، أي أثناء الدورة الثامنة والأربعين للجمعية العامة في عام ١٩٩٣، عقب انعقاد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا، أن قامت الجمعية، بناء على توصية اللجنة الثالثة، بالشروع في اعتماد قرارات بشأن "حقوق الإنسان والإرهاب"، مع مواصلة التنمية المنهجية لنشاطها الدولي الرئيسي المناهض للإرهاب ضمن الإطار القانوني للجنة السادسة، وذلك بإدراج بند في جدول الأعمال عنوانه "التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي"؛

(و) إن القرارات بشأن "حقوق الإنسان والإرهاب" التي اعتمدها الجمعية العامة مؤخرا (١٢٢/٤٨ و ١٨٥/٤٩ و ١٨٦/٥٠) لا تدل فقط على اتساع نطاق اهتمامها بالعلاقة الخصوصية القائمة بين حقوق الإنسان والإرهاب، بل تشير أيضا إلى حدوث قدر معين من التطور في موقفها من الأعمال الإرهابية التي ترتكبها جهات غير الدول. فني حين أن أحكام هذه القرارات مستمدة أساسا من أحكام واردة في قرارات سابقة تدين جميع أشكال الإرهاب وتركز على الصلة الواضحة بين الإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان، ينبغي توجيه النظر إلى فقرة في الديباجة تتضمنها هذه القرارات كافة وتشير صراحة إلى ما يساور الجمعية العامة من قلق شديد "إزاء الانتهاكات الفاحشة لحقوق الإنسان التي ترتكبها الجماعات الإرهابية".

5- وجدير بالذكر كذلك أن ثمة عبارة مماثلة في إحدى فقرات الديباجة، تشير صراحة إلى ما يساور اللجنة واللجنة الفرعية من قلق بالغ "إزاء ما ترتكبه الجماعات الإرهابية من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان"، وما برحت هذه العبارة أيضا سمة من السمات البارزة لجميع القرارات بشأن "حقوق الإنسان والإرهاب" التي درجت هاتان الهيئتان المعنيتان بحقوق الإنسان على اعتمادها منذ عام ١٩٩٤. غير أن المناقشات التي دارت داخل اللجنة واللجنة الفرعية، شأنها في ذلك شأن البيانات التي أدلى بها في إطار الجمعية العامة، قد كشفت عن وجود آراء وتفسيرات متضاربة بشأن وصف أعمال العنف التي ترتكبها الجماعات الإرهابية بأنها انتهاكات لحقوق الإنسان. وليس هذا فحسب، بل إن دراسة سجل البيانات والمناقشات في الأمم المتحدة تقيم دليلا وافيا على الخلاف المستمر بشأن مجموعة واسعة من المسائل ذات الصلة، بما في ذلك ماهية أفعال العنف التي تشكل إرهابا؛ ومتى تنطوي أعمال الإرهاب على انتهاكات لحقوق الإنسان؛ وما هي الخطوط الفاصلة بين الإرهاب وحرب المفاويز من جهة، وبين الوطنيين (بمن فيهم المناضلون في سبيل تقرير المصير) والإرهابيين "الخالصين" من الجهة الأخرى؛ وكيفية إقامة توازن في الجمع بين السيطرة على الإرهاب من جهة وحماية حقوق الإنسان من الجهة الأخرى، وما إلى ذلك. إذن، فعلى الرغم من البوادر التي تشير إلى حدوث قدر معين من التطور واتساع نطاق الاهتمام، على النحو المذكور أعلاه، فمن الواضح تماما أن الدول الأعضاء ما زالت بعيدة عن التوصل إلى توافق في الرأي - بل وحتى إلى تفكير موحد - بشأن بعض القضايا الجوهرية المتعلقة بالعلاقة الصميمية بين الإرهاب وحقوق الإنسان. وتوخيا للتفكير بطريقة منهجية والإسهام المفيد في تكوين الأفكار في نهاية المطاف، ينبغي للجنة الفرعية أن تعتمد إلى دراسة هذه القضايا الجوهرية دراسة دقيقة والتصدي للمجالات التي لم يتم التصدي لها بعد.

6- وحيث أن هذه الوثيقة ليست دراسة بل مجرد ورقة عمل، فلا مجال لتضمينها تحليلا شاملا للمسائل التي تندرج في موضوع الإرهاب وحقوق الإنسان، ولا مجال أيضا بالنظر إلى القيود المتعلقة بطول الوثائق، لأن يتم فيها بحث هذا الموضوع الواسع والمعقد من جميع جوانبه. ومن ثم، فهي لا تتضمن سوى عرض لبعض المسائل الأساسية الضرورية لتفهم ظاهرة الإرهاب من زاوية حقوق الإنسان ثم الخلوص إلى الاعتبارات المنهجية المتصلة بأعمال اللجنة الفرعية مستقبلا. ومن المأمول أن يفضي أسلوب العمل هذا إلى مزيد من المناقشة بشأن هذا الموضوع المتزايد الأهمية، وإلى طرح بعض الأفكار التي قد تكون مفيدة في محاولة تحديد الدور الذي ينبغي للجنة الفرعية واللجنة أن تنهضا به مستقبلا في مجال الإرهاب وحقوق الإنسان.

أولا - ظاهرة الإرهاب من زاوية حقوق الإنسان

ألف - لمحة عامة

7- إن أي بحث في ظاهرة الإرهاب ينبغي أن يبدأ بتوخي الحذر والتواضع، نظرا لما تتصف به من تواصل تاريخي ووفرة في البحوث والدراسات ذات الصلة. فالإرهاب ظاهرة مستمرة: هذه الظاهرة التي، بشكل أو بآخر، تتخلل التاريخ المدون. وبينما يبدو الإرهاب المعاصر تهديدا جديدا وخطيرا بوجه خاص، لما له من سمات تميزه عن أسلافه في التاريخ وتجعله أكثر فعالية نتيجة لتوارد ظروف سياسية جديدة ومظاهر تقدم تكنولوجيا حديث، فهو لا يزال وسيلة سلوك قائمة على المحاكاة وذات مخزون تعبوي محدود^(٩) وعواقب وخيمة، كما هي الحالة دوما، على حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

٨- إن حجم العنف الإرهابي، بقياسه مع حجم العنف "التقليدي" عالمياً، قد يبدو طفيفاً فعلاً حتى الآن^(١٠). إلا أنه، لدى النظر في الإرهاب من زاوية حقوق الإنسان، لا ينبغي فقط وضع عدد ضحاياه في الاعتبار، بل أيضاً ما يحدثه من أثر في ضحاياه وفي المجتمع والدولة. ويستهدف العنف الإرهابي تعطيل حقوق الإنسان بغية بث الخوف والتحريض على إيجاد أوضاع مؤاتية لتهديم النظام الاجتماعي القائم. فقتل الأبرياء وتدمير الممتلكات والعمل على إيجاد جو من الرعب والفزع هي أمور لا تشكل فقط إخلالاً بحقوق الضحايا بل هي أيضاً بمثابة دعوة لارتكاب المزيد من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؛ ففي الواقع أنه، نظراً لسلوك الإرهابيين الخسيس وما يشكلونه من خطر على المجتمع، يحق لسلطات الدولة المسؤولة عن وضع نهاية لعنف الإرهابيين أن ترد على ذلك باتخاذ تدابير مضادة للإرهاب وقد لا تقتيد بالحدود الاعتيادية للتدابير الرسمية لمنع الجريمة العادية. وعليه، فهناك خطر حقيقي من أن يكون رد فعل الدولة على خطر الإرهاب مفرطاً وأن تنجرف نحو القمع وانتهاك حقوق الإنسان، لا حقوق الإنسان للإرهابيين وحدهم، بل لبقية أفراد المجتمع الذين قد يتم التعدي على حقوقهم وحرياتهم في غمار العمليات التي تقوم بها الدولة في سبيل اكتشاف الإرهابيين وإلقاء القبض عليهم وإدانتهم.

٩- ومن ثم، فإن الآثار الفعلية والممكنة للإرهاب تصبح واضحة في المضممار القانوني الداخلي أو المحلي. غير أن الإرهاب ظاهرة دولية ومحلية كذلك. وفي هذا العصر الذي يتصف بالتدويل والترابط بشكل متزايد، فإن البعدين الوطني والدولي للإرهاب ليسا سوى جانبين من جوانب الظاهرة الاجتماعية الخطيرة ذاتها التي تمس مصالح الدول كافة، ليس فقط بوصف الإرهاب هجوماً على النظام العام فيها وعلى المؤسسات التي تحمي حرية مواطنيها وأمنهم، بل، في الوقت ذاته، بوصفه خطراً جسيماً على العلاقات والتعاون الدوليين السلميين، الأمر الذي بات في أيامنا هذه مفهوماً بوضوح على أنه يشمل حقوق الإنسان والقيم البشرية، فضلاً عن مبدأ المساواة بين الشعوب في الحقوق وفي تقريرها لمصيرها. فلا غرو إذن أن يكون الطابع عبر الوطني لمعظم الأحداث الإرهابية المعاصرة قد حداً بالدول إلى بذل الجهود في سبيل قمع السلوك الإرهابي عن طريق إبرام اتفاقيات واتفاقات دولية على الأصعدة العالمية والاقليمية والثنائية.

١٠- ومن المتعذر في هذه الورقة الوجيزة تقديم شرح مسهب للصوصك الدولية المتعلقة بالإرهاب. فيكفي هنا، لأغراض ورقة العمل هذه، ذكر أنه، لأن كانت الأمم المتحدة قد عجزت عن التوصل إلى اتفاق بشأن السيطرة على الإرهاب عموماً، فقد تمكنت من وضع الصيغ النهائية لعدد من الاتفاقيات التي تتناول مسائل محددة، هي اختطاف المركبات والطائرات، واختطاف الدبلوماسيين أو العسكريين وقتلهم، وتطوير أو إنتاج أو تخزين الأسلحة الميكروبيولوجية والبيولوجية التي قد يستخدمها الإرهابيون، وما إلى ذلك^(١١). وتتصف هذه الاتفاقيات المناهضة للإرهاب جميعها بإضفاء طابع إجرامي على الأفعال التي تتناولها، بصرف النظر عما إذا كان يمكن، في أية حالة معينة من الحالات، وصفها بالإرهاب، كما أنها تقتضي من الدول الأعضاء أن تقوم إما بتسليم الجناة المزعومين أو بعرض قضاياهم على سلطاتها بغية مقاضاتهم. كما أن الاتفاقيات الرئيسية المناهضة للإرهاب^(١٢) تركز أيضاً على قوائم معينة من الجرائم وحماية أهداف معينة من الهجوم دون محاولة تعريف الإرهاب، وتنص أيضاً على تطبيق صيغة "تسليم الإرهابيين أو مقاضاتهم". وأخيراً، فإن الاتفاقات الثنائية المناهضة للإرهاب إما تعدد الجرائم التي تشملها الاتفاقيات العالمية المناهضة للإرهاب أو تكتفي بالإشارة إليها، كما أنها لا تحاول تعريف الإرهاب.

١١- وبينما لا يوجد بعد تعريف مقبول عالمياً للإرهاب - حيث يميل الأكاديميون والخبراء إلى تناول هذه الظاهرة من زوايا مختلفة وتميل الحكومات إلى أن تطلق على مظاهر هذه الظاهرة التي تضر بمصالحها

مباشرة تسمية الإرهاب بينما تظل غير مهتمة بما لمظاهرها الأخرى من جوانب ملحة. وثمة إقرار بأن إحدى الصعوبات الرئيسية التي تعترض سبيل التوصل إلى توافق في الرأي في هذا الشأن تتمثل في الخلاف المستمر بشأن حروب التحرير الوطني والدوافع المقدمة لتبرير العنف. ومن ثم، فإن الصعوبة في تحديد الخط الفاصل بين ما هو مشروع وما هو غير مشروع في محاربة هذه الظاهرة وبين النهج القويم والنهج غير القويم لذلك قد جعلت مهمة وضع تعريف للإرهاب مهمة حساسة ودقيقة^(١٣)، وأفضت إلى القول الشائع: "من تعتبره أنت إرهابيا قد يكون بنظر غيرك فداءيا".

باء - منظورات مفاهيمية

١٢- تشير الملاحظات العامة الواردة آنفا إلى ما للمسائل العديدة التي يتعين دراستها وتحليلها بعناية في إطار الاضطلاع بدراسة بشأن "الإرهاب وحقوق الإنسان" من صلة وثيقة بهذا الموضوع، إذا ما قررت اللجنة الفرعية الاضطلاع بهذه الدراسة.

١٣- ومن ثم، ينبغي، أولا، استقصاء مسألة طبيعة الإرهاب المعاصر وما إذا كان أم لم يكن ثمة خط واضح يفصل بين الماضي والحاضر، حتى وإن كان ذلك لمجرد إيجاد الخلفية التي تمس إليها الحاجة من أجل فهم وتوضيح الإشكالات الأساسية التي تطرحها ظاهرة الإرهاب على المجتمعات الديمقراطية الحديثة. إن استكشاف الطبيعة الحقيقية للإرهاب المعاصر وفهم سلالة العنف الجديدة من حيث ما أدخله الإرهابيون على الحياة المعاصرة من تكنولوجيا وعولمة وتوَحُّش وتَجَنُّ على نطاق واسع، وكذلك إدراك مخاطر مبالغة الحكومات في تقدير الأخطار التي تتهددها وفي التصدي لهذه الأخطار، هي أمور قد تسهم إسهاما إضافيا في إقامة التوازن المنشود بين حتميات الدفاع عن المجتمع الديمقراطي وضمان حقوق الإنسان وحرياته. وجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن الذين يجادلون تأييدا لاتخاذ مزيد من الإجراءات بحق الإرهابيين ومن يجادلون تأييدا لوضع قيود للحد من ردود أفعال الحكومات يحتجون بمبادئ حقوق الإنسان تأييدا لمواقفهم المتعارضة^(١٤).

١٤- ومن الأهمية ملاحظة كذلك أن الإرهاب، محليا كان أم دوليا، هو ظاهرة إجرامية. فبينما تكاد لا توجد أية دولة لا تعتبر الإرهاب المحلي إخلالا بقوانينها الجنائية، وتتردد، بالتالي، في استخدام قانونها البلدي لقمعه، فإن الحالة فيما يتعلق بالإرهاب الدولي ليست بهذه البساطة لعدد من الأسباب الجوهرية المتعلقة ببنية القانون الدولي ومفهوم حقوق الإنسان ذاته ومشكلة تعريف الإرهاب الدولي. فالسبب الجلي فيما يتعلق بالمعاهدات المناهضة للإرهاب هو أن ثمة عاملا رئيسيا يؤثر في فعاليتها ونجاحها في نهاية المطاف، هو أن الدول، لدى صياغة هذه المعاهدات وتنفيذها، تعمل على إقامة توازن بين رغبتها في القضاء على الإرهاب من جهة وما ينتج عن ذلك من تقليل لمدى حريتها في تقرير كيفية التعامل مع الجناة الفارين. أي أن الدول تعمل على إقامة توازن بين رغبتها في معاقبة من تطلق عليهم تسمية إرهابيون عبر وطنيون على ما يرتكبونه من جرائم، وبين الحفاظ على حريتها في تقرير ما إذا كانت ستقوم بتسليم الأشخاص الذين تدّعي دول أخرى أنهم إرهابيون^(١٥). ومن ثم، فإن فعالية هذه المعاهدات بوصفها تدابير مناهضة للإرهاب أمر مثير للشك^(١٦)، وذلك، إلى حد كبير، نتيجة لمواقف الدول المعنية. غير أن مشكلة التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب، شأنه في ذلك شأن أية جريمة أخرى، ليست مجرد مشكلة متعلقة بمكافحة الجريمة - وإن كان هذا الجانب منها لا ينبغي تنحيته جانبا بأي شكل نظرا إلى "تنامي الصلة بين الجماعات الإرهابية والجريمة المنظمة المتزايدة"^(١٧) - بل هي مشكلة متعلقة بحماية حقوق الإنسان، الأمر الذي يفرض

بنا إلى المجموعة الرئيسية من الأسباب والمسائل المتصلة أيضا بمفهوم حقوق الإنسان ومشكلة تعريف الإرهاب الدولي.

١٥- وليس ثمة ما يمكن قوله، في المرحلة الراهنة، سوى القليل جدا عن مفهوم حقوق الإنسان وتعريف الإرهاب الدولي، وهما أمران سيتعين النظر فيهما بعناية بالغة في إطار دراسة يمكن أن تضطلع بها اللجنة الفرعية سيلزم أن تتناول جملة أمور، منها الجهات المتورطة في انتهاك حقوق الإنسان والقانون الإنساني من خلال أفعال إرهابية، وتعيين الحالات التي قد تكون فيها الأفعال الإرهابية أو قد لا تكون مخلة بحقوق الإنسان. وهنا، ينبغي الإدلاء بالتعليق التالي: وفقا للمفاهيم التقليدية للقانون الدولي، تحظى حقوق الإنسان بحماية الدول وتتعرض للانتهاك من قبلها، حيث تنطوي هذه الحقوق، بوجه عام، على التزامات الدول تجاه الأفراد. إن كامل الحركة الداعية إلى حماية حقوق الإنسان قد نشأت كمحاولة داعية إلى تقويم التوازن بين سلطة الدولة في فرض واجبات على الأفراد وعجز الأفراد عن ضمان الاحترام المتلائم لحقوقهم. وفي حين أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يتناول سلوك الدول ويعالج أفعال الموظفين الحكوميين أو وكلائهم أو تقصيرهم عن أداء واجباتهم، فإن التطورات الحديثة التي تم إجراؤها في القانون الإنساني الدولي^(١٩) والإعلانات التي صدرت مؤخرا عن مصادر مسؤولة على النحو المبين في الفرع الاستهلاكي من ورقة العمل هذه^(٢٠) ومبادئ نظرية تحظى بالاحترام^(٢١)، تميل جميعها إلى تبني عناصر تفضي إلى التعديل بعض الشيء في الموقف التقليدي الذي قوامه أن الأفراد بصفته الشخصية أو المجموعات ليسوا قادرين على الإخلال بحقوق الإنسان.

١٦- في الواقع أن هذه العناصر كافة ينبغي تفصيلها واستكشافها بشكل واف بغية إجراء تقدير موضوعي لما إذا كان (وفي نهاية الأمر، للمدى الذي يكون فيه) قانون حقوق الإنسان الدولي آخذا في تجاوز الانقسام التقليدي إلى شقين مختلفين هما الفرد ضد الدولة، وتجاوز واجب الدول في احترام وضمائم مراعاة حقوق الإنسان، والاقتراب صوب إيجاد التزامات يمكن تطبيقها أيضا على الأفراد بصفته الشخصية وجهات غير الدول، بما فيها حركات التحرر والمنظمات الإرهابية.

١٧- وأخيرا، من الضروري إلى الادلاء بتعليق بشأن مسألة تعريف الإرهاب الدولي. لقد تم تناول الإرهاب الدولي من زوايا مختلفة كثيرة وتم توظيفه في سياقات مختلفة عديدة إلى درجة أنه، على نحو ما ذكر آنفا، قد بات حتى يومنا هذا من المستحيل على المجتمع الدولي أن يتوصل إلى تعريف يحظى بالقبول العام^(٢٢). فقد تم، بدلا من ذلك، طرح عدد مفرط من التعاريف وتعريف العمل، تكون إما واسعة النطاق وعامة بدرجة أكبر مما يلزم، بغية عدم إغفال أي تفسير ممكن للإرهاب، أو تكون أكثر تقييدا وتضييقا، بحيث تركز في نهاية الأمر على أعمال "إرهابية" معينة وتستثني تفسيرات واسعة النطاق. فهناك، بالتالي، أسباب عملية لعدم محاولة تعريف "الإرهاب" و"الإرهاب الدولي" في هذه المرحلة. وإضافة إلى ذلك، فنظرا لمدى تعقيد واتساع الإرهاب من زاوية حقوق الإنسان، يكون أيضا من السابق لأوانه، ومن الضار كذلك، العمل على وضع تعريف قبل أن تقرر اللجنة الفرعية ماهية المسائل التي تعتبرها جديدة بمعالجتها بقدر أكبر من التفصيل، واضحة في اعتبارها وجوب عدم تداخل أعمال اللجنة الفرعية مع أنشطة غيرها من هيئات الأمم المتحدة المسؤولة عن معالجة المشكلة الشاملة المتعلقة بقمع الإرهاب الدولي.

ثانيا - المسائل المنهجية المتعلقة بأعمال اللجنة الفرعية مستقبلا والتوصيات

١٨- يتجلى مما تقدم أن القضايا ذات الصلة بالمسألة العامة المتعلقة بالإرهاب وحقوق الإنسان عديدة ومعقدة ومثيرة للجدل وغير محصورة تماما من الناحية المفاهيمية. وعلاوة على ذلك، فإن كثيرا منها يثير أيضا مسائل كبيرة الأهمية بالنسبة إلى "الفلسفة" الشاملة لجوانب أساسية معينة لحقوق الإنسان. وعليه، يوصى بالاضطلاع بدراسة في هذا الشأن. وقد تم في الفروع السابقة توضيح ما لهذه الدراسة من صلة بالموضوع، كما تم توضيح أن الوقت مناسب لإجرائها وتم بيان الغرض منها وخطوطها العامة.

١٩- في هذا الصدد، ونظرا لما تتصف به المسائل موضوع البحث من تنوع وتعقيد، فقد يتم الإيعاز إلى اللجنة الفرعية بأن تقوم - في البداية على الأقل - بتعيين المجالات ذات الأولوية أو المواضيع ذات الأولوية، وأن تقرر كذلك إلى أي مدى ترغب في المضي قدما في تحليل مسائل أخرى. ونتيجة لذلك، وكخطوة تالية في مواصلة نظرها في هذا الموضوع، فربما ترغب اللجنة الفرعية - في سياق ما لهذه المسائل من أهمية من حيث صلتها في الوقت ذاته بحقوق الإنسان - في تناول الجهود التي تقوم الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية والاقليمية ببذلها لمكافحة للإرهاب، فضلا عما يتم اتخاذه من تدابير على الصعيد الوطني، استنادا إلى معلومات متاحة من جميع المصادر. وأخيرا، فثمة مسائل أخرى، إما لم يتم تناولها في ورقة العمل هذه أو تم تناولها ولكن بشكل غير واف، مثل الصلة بين الجماعات الإرهابية والجريمة الذي تقوم به الأقليات الإثنية والوطنية في فترة ما بعد الحرب الباردة، يمكن أيضا معالجتها حسب الاقتضاء.

٢٠- وفيما يتعلق بمشروع الجدول الزمني، يوصى بتقديم تقرير أولي لكنه واف إلى اللجنة الفرعية في دورتها الخمسين (عام ١٩٩٨) استنادا إلى ورقة العمل هذه، مع إيلاء اهتمام خاص للأولويات والتعليمات التي وضعتها اللجنة الفرعية. وسيكون ذلك، بالتالي، موضع تحليل وانتقاد من جانب اللجنة الفرعية والحكومات، مما سيتيح وضع تعليمات ومسائل إضافية يتم، بناء عليها عرض تقرير مرحلي في الدورة الحادية والخمسين (عام ١٩٩٩) للجنة الفرعية، يتم التركيز فيه على المسائل الأساسية التي ستكون قد نشأت. وسيقدّم التقرير الختامي إلى اللجنة الفرعية في دورتها الثانية والخمسين (عام ٢٠٠٠)

الحواشي

(١) انظر قرارات لجنة حقوق الإنسان ٧٥/١٩٩٠ (٧ آذار/مارس ١٩٩٠) و ٢٩/١٩٩١ (٥ آذار/مارس ١٩٩١) و ٤٢/١٩٩٢ (٢٨ شباط/فبراير ١٩٩٢) و ٤٨/١٩٩٣ (٩ آذار/مارس ١٩٩٣)، وقرار اللجنة الفرعية ١٣/١٩٩٣ (٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٣).

(٢) انظر قرار الجمعية العامة ٣٠٣٤ (د-٢٧) المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢ بشأن "التدابير الرامية إلى منع الإرهاب الدولي الذي يعرض للخطر أرواحا بشرية بريئة أو يوذي بها أو يهدد الحريات الأساسية، ودراسة الأسباب الكامنة وراء أشكال الإرهاب وأعمال العنف الناجمة عن البؤس وخيبة الأمل والضيم والقنوط والتي تحمل بعض الناس على التضحية بالأرواح البشرية، بما في ذلك أرواحهم هم، في محاولة لاجتثاث جذرية".

الحواشي (تابع)

(٣) وهي: اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، التي اعتمدها الجمعية العامة في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣؛ والاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، التي اعتمدها الجمعية العامة في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩؛ والاتفاقية بشأن سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، التي اعتمدها الجمعية العامة في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، والتي ما زالت غير نافذة. أما الاتفاقيات العالمية المتبقية المناهضة للإرهاب فهي: الاتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأعمال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات، الموقعة في طوكيو في ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٦٣؛ واتفاقية الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، الموقعة في لاهاي في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠؛ واتفاقية مكافحة الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، المعقودة في مونتريال في ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٧١؛ والبروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، الموقع في مونتريال في ٢٤ شباط/فبراير ١٩٨٨؛ واتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، المعتمدة في فيينا في ٣ آذار/مارس ١٩٨٠؛ واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية، المبرمة في روما في ١٠ آذار/مارس ١٩٨٨؛ والبروتوكول المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري، المبرم في روما في ١٠ آذار/مارس ١٩٨٨؛ واتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها، المبرمة في مونتريال في ١ آذار/مارس ١٩٩١ والتي لم يتم إنفاذها بعد.

(٤) أي اللجنة الخاصة المعنية بالإرهاب الدولي التي أنشئت بمقتضى قرار الجمعية العامة ٣٠٣٤ (د-٢٧) المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢، واللجنة المخصصة التي أنشئت بمقتضى قرار الجمعية العامة ١٠٣/٣١ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦ من أجل صياغة الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، واللجنة المخصصة التي أنشئت بمقتضى قرار الجمعية العامة ٢١٠/٥١ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ من أجل إعداد مشروع اتفاقية دولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، وفي وقت لاحق، صكوك دولية أخرى مناهضة للإرهاب.

(٥) انظر قرارات الجمعية العامة ٦١/٤٠ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥) و١٥٩/٤٢ (٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧) و٢٩/٤٤ (٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩) و٥١/٤٦ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١) وكذلك الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، لعام ١٩٩٤ وقرار الجمعية العامة الأخير في هذا الشأن، وهو ٢١٠/٥١ (١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦).

(٦) انظر، مثلاً، قرارات الجمعية العامة ٢٩/٤٤ (٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩) و٥١/٤٦ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١) والإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، لعام ١٩٩٤.

(٧) انظر، مثلاً، قرارات الجمعية العامة ٦١/٤٠ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥) و١٤٧/٣٢ (١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧) و١٠٢/٣١ (١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦) و٣٠٣٤ (د-٢٧) المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢، وكذلك ١٤٥/٣٤ (١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩) و١٠٩/٣٦ (١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١) و١٣٠/٣٨ (١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣) و١٥٩/٤٢ (٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧) و٢٩/٤٤ (٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩) و٥١/٤٦ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١).

الحواشي (تابع)

(٨) انظر قرارات الجمعية العامة ٦١/٤٠ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥) و ١٥٩/٤٢ (٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧) و ٢٩/٤٤ (٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩) و ٥١/٤٦ (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١) و ١٢٢/٤٨ (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣) و ١٨٥/٤٩ (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤) و ١٨٦/٥٠ (٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥) و إعلان تدابير القضاء على الإرهاب الدولي لعام ١٩٩٤. انظر أيضا القرار ٢١٠/٥١ (١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦)، الفقرة ٣.

(٩) B.M. Jenkins. "International terrorism: a new challenge for the United Nations" في The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security، اليونيتار، 1987، p.412، M. Nijhoff، Dordrecht.

(١٠) انظر B.M. Jenkins and A. Rubin, "New vulnerabilities and the acquisition of new weapons by nongovernment groups" in Legal Aspects of International Terrorism, A.E. Evans and J.F. Murphy (eds.), Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1978. p.221 and D.A. Charters. "Conclusions: security and liberty in balance - countering terrorism in the democratic context". The Deadly Sin of Terrorism: Its Effect on Democracy and Civil Liberties in Six Countries, in D.A. Charters (ed.), Westport. Connecticut, Greenwood Press, 1994, pp.211-212.

(١١) للاطلاع على قائمة بهذه الاتفاقيات، انظر الحاشية ٣ أعلاه.

(١٢) Convention to Prevent and Punish the Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that Are of International Significance, 2 February 1971 (O.A.S. Convention) (see O.A.S.T.S. No. 37, at 6. O.A.S. Doc. O.E.A./Ser.A/17); European Convention on the Suppression of Terrorism. 27 January 1977 (European Convention), See 15 I.L.M. 1972 (1976): Agreement concerning the Application of the European Convention on the Suppression of Terrorism among Member States. 4 December 1979 (Dublin Agreement), sponsored by the European Economic Community. See 19 I.L.M. 325 (1980).

(١٣) B.M. Jenkins، مرجع مذكور في موضع سابق، الصفحة ٤٠٨.

(١٤) انظر، مثلا، C. Warbrick. "The European Convention on Human Rights and the prevention of terrorism", International and Comparative Law Quarterly, vol. 32 (1983), pp. 83-85 and G. Wordlaw. "The Democratic Framework" in The Deadly Sin of Terrorism.

مرجع مذكور في موضع سابق، الحاشية ٨٠، الصفحة ٥ من المرجع.

(١٥) G. Gilbert, "The 'Law' and 'Transnational Terrorism'", Netherlands Yearbook of International Law, vol. XXVI (1995), p.5.

الحواشي (تابع)

(١٦) انظر J.F. Murphy, "The future of multilateralism and Efforts to combat international terrorism", Columbia Journal of Transnational Law. vol. 25 (1986), p. 43.

(١٧) قرار اللجنة ٤٢/١٩٩٧ (١١ نيسان/أبريل ١٩٩٧)، الفقرة ١٣ من الديباجة. انظر أيضا تقرير الأمين العام إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية بشأن "الصلات بين الجريمة المنظمة عبر الوطنية والجرائم الإرهابية" (E/CN.15/1996/7).

(١٨) N. Rodley, "Can armed opposition groups violate human rights?". in Human Rights in the Twenty-first Century, K. E. Mahoney and P. Mahoney (eds.), M. Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 302.

(١٩) انظر، مثلا المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع (لعام ١٩٤٩) والبروتوكول الإضافي الثاني (لعام ١٩٧٧) المتعلق بإدارة المنازعات المسلحة غير ذات طابع دولي.

(٢٠) إلى جانب قرارات اللجنة الفرعية واللجنة والجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن "حقوق الإنسان والإرهاب" المشار إليها سابقا، فمن المثير للاهتمام أيضا الاطلاع، مثلا، على "القرار المتعلق بمكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي"، الذي اعتمدته في ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ لجنة الحريات المدنية والشؤون الداخلية التابعة للبرلمان الأوروبي، والذي ينص بوضوح على أن "أفعال الإرهاب هي انتهاك للعديد من حقوق الفرد الأساسية، لا سيما الحق في الحياة والحق في السلامة الجسدية والحق في الحرية الشخصية" وتُعرّف الإرهاب بأنه "أي فعل يرتكبه أفراد أو تتركبه جماعات وينطوي على استخدام العنف أو التهديد به ...".

(٢١) انظر، مثلا، T. Meron. "When do acts of terrorism violate human rights?", Israel Yearbook on Human Rights, vol. 19 (1989), p.274ff; J. J. Paust, "The link between human rights and terrorism and its implications for the law of state responsibility", Hastings International and Comparative Law Review, vol. 11 (1987), pp. 41-42; Y. Alexander. "Minorities and terrorism: some legal and strategic perspectives", Israel Yearbook on Human Rights, vol. 21 (1992) p. 157; S. Sucharitkul, "Terrorism as an international crime: Questions of responsibility and complicity", Israel Yearbook on Human Rights, vol. 19 (1989), p. 249. ومما يبعث أيضا على الاهتمام في هذا الشأن الاحاطة علما بأن المناقشة داخل لجنة القانون الدولي بشأن القراءة الثانية لمشروع المادة ٢٤، المتعلقة بالإرهاب الدولي، من مشروع مدونة الجرائم المرتكبة ضد سلم الإنسانية وأمنها، التي تشمل أفرادا فضلا عن موظفين تابعين للدولة وممثلين عنها من بين مرتكبي جريمة الإرهاب الدولي. انظر تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السابعة والأربعين (لعام ١٩٩٥) (A/50/10) الصفحة ٣٨.

الحواشي (تابع)

(٢٢) انظر، مثلاً، J. F. Murphy, "Defining international terrorism: a way out of the quagmire",

Israel Yearbook on Human Rights, vol. 19 (1989) .

حيث ترد في الصفحة ١٣ إشارة إلى معلق رئيسي آخر معني بالإرهاب، هو W. Laqueur، الذي بيّن أنه قد تم، في الفترة بين ١٩٣٦ و ١٩٨١، طرح ١٠٩ تعاريف مختلفة للإرهاب، وأكثر من ذلك منذ ذلك التاريخ حتى الآن، بما في ذلك زهاء ستة تعاريف قدمتها حكومة الولايات المتحدة، كل منها يختلف عن سواه. على أي حال، فإن كمية ما كتب بشأن تعريف الإرهاب لا نهاية لها تقريباً.

- - - - -