

Distr.: General
6 August 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 75 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

الإرهاب وحقوق الإنسان

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة 147/74. ويرد فيه تأكيد على أن مكافحة الإرهاب واحترام حقوق الإنسان وتعزيزها، ينبغي أن ينظر إليهما على أنهما هدفان متكاملان، لا منفصلان، وأن إنفاذ القانون والتعامل العسكري يجب أن يُستكملا بتدابير وقائية تعالج الظروف المفضية إلى الإرهاب. ويرد في التقرير أيضاً تشديد على أهمية التعاون المجدي مع مجموعة من الجهات الفاعلة المختلفة لضمان التنفيذ الفعال للسياسات الرامية إلى مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف. كما يسلط في التقرير الضوء على الشواغل المستمرة المتصلة بالتشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، واتباع الإجراءات القانونية الواجبة والمحاكمة العادلة، وتأثير تدابير مكافحة الإرهاب على المجال المتاح للعمل المدني. وإضافة إلى ذلك، يشار في التقرير إلى أنه لم يُحرز سوى تقدم محدود في مقاضاة مرتكبي الجرائم الجنسية والجنسانية، ويُنظر في مسألة الإنصاف الإجرائي والشواغل الإنسانية المرتبطة بإجراءات الإدراج في قوائم الجزاءات، وإجراءات الرفع من تلك القوائم، ووضع رعايا بلدان ثالثة يشتبه في أنهم على صلة بجماعات إرهابية مدرجة في قائمة الجزاءات، والأشكال الجديدة والناشئة من التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب.

* A/76/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

010921 250821 21-10828 (A)



أولا - مقدمة

- 1 - يقدم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة 147/74. فقد طلبت الجمعية إلى الأمين العام، في الفقرة 37 من ذلك القرار، أن يقدم إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية، في دورتها السادسة والسبعين، تقريراً عن تنفيذ القرار.
- 2 - وفي ذلك القرار، أكدت الجمعية من جديد إدانتها القاطعة لجميع أعمال الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، بكل أشكالها ومظاهرها، وللأساليب والممارسات المتبعة في ارتكابها، أينما ارتكبت وأياً كان مرتكبوها، بصرف النظر عن دوافعهم. وشددت على أن الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب لا يمكن ولا يجوز ربطهما بأي ديانة أو جنسية أو حضارة أو جماعة إثنية. وأهابت الجمعية أيضاً بالدول أن تكفل توافق التدابير الرامية إلى مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب وإلى حفظ الأمن القومي، مع الالتزامات المترتبة عليها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي الإنساني. وإضافة إلى ذلك، أعربت الجمعية عن القلق الشديد إزاء انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وانتهاكات القانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي الإنساني، في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب. وحثت الجمعية الدول أيضاً على أن تتخذ تدابير تقيداً تاماً بالالتزامات المترتبة عليها بموجب القانون الدولي، وأن تتخذ عدداً من التدابير المحددة.
- 3 - ويغطي التقرير الفترة من تموز/يوليه 2019 إلى حزيران/يونيه 2021، منذ التقرير السابق للأمين العام (A/74/270)، الذي قُدم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين. ويُشدد، في هذا التقرير، على أن مكافحة الإرهاب، واحترام حقوق الإنسان وتعزيزها، ينبغي النظر إليهما على أنهما هدفان متكاملان، لا متراحمان. وترد في التقرير أيضاً شواغل متكررة تتعلق بحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، مع الإشارة بصفة خاصة إلى التوصيات المقدمة من الآليات الدولية لحقوق الإنسان. كما تُقدّم فيه توصيات بشأن تدابير معينة لكي تنتظر فيها الدول الأعضاء.

ثانياً - اتباع نهج شامل في مكافحة الإرهاب

- 4 - للأعمال الإرهابية تأثير ضار على التمتع الكامل بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. فهي ترزع استقرار الحكومات، وتعرض السلام والأمن للخطر، وتقوض الديمقراطية والحوكمة الرشيدة والمجتمع المدني، وتهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتؤثر تأثيراً جاثراً على فئات معينة، بما فيها النساء والأطفال. وفي بعض الحالات، تعاني النساء والأطفال معظم أعمال العنف التي تمارسها الجماعات الإرهابية، بما فيها الانتهاكات العديدة التي تشمل العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب والزواج القسري.
- 5 - وقد ألزم مجلس الأمن الدول، في قراره 1373 (2001)، بأن تتخذ عدداً من التدابير لمنع الإرهاب ومكافحته. وأكد، في قرارات لاحقة، ضرورة أن تكفل الدول امتثال أي تدابير تتخذها من أجل مكافحة الإرهاب لجميع الالتزامات المتوجبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وأن تعتمد هذه التدابير وفقاً للقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني⁽¹⁾.

(1) انظر قرارات مجلس الأمن 1456 (2003)، المرفق، الفقرة 6، و 1535 (2004)، و 1624 (2005)، الفقرة 4. وفي الآونة الأخيرة، أشار المجلس أيضاً، في قراراته، إلى أن اتخاذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية

6 - وأجري مؤخرا الاستعراض السابع لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي تشكل المخطط الأولي لأنشطة الدول الأعضاء والأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب (انظر قرار الجمعية العامة 291/75). فقد شددت الجمعية، في ذلك القرار، على أن احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون هما الركيزة الأساسية لمكافحة الإرهاب. ويتضمن القرار أيضا عناصر محددة لمساعدة الدول الأعضاء على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بضمان امتثال تدابير مكافحة الإرهاب للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي إطار اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب، ينبغي لجميع الأفرقة العاملة أن تكفل احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون في جهودها الرامية إلى دعم الدول الأعضاء في مكافحة الإرهاب. ويركز فريقان عاملان تركيزا خاصا على نُهج حقوق الإنسان في جهود مكافحة الإرهاب، من قبيل تعزيز حقوق ضحايا الإرهاب وحمايتهم، وتشجيع تعميم مراعاة حقوق الإنسان والمنظور الجنساني، وإشراك المرأة في مكافحة الإرهاب⁽²⁾. ووظف مكتب مكافحة الإرهاب، منذ إنشائه في عام 2017، استثمارات كبيرة في تنفيذ برامج بناء القدرات التي تدمج حقوق الإنسان.

7 - وفي ضوء ما تقدم، من الضروري للدول الأعضاء إيلاء مزيد من الاهتمام لضمان امتثال تدابير مكافحة الإرهاب للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽³⁾. ولا تزال بعض تدابير مكافحة الإرهاب والطرق التي تنفذ بها، تثيران شواغل تتعلق بحقوق الإنسان. ففي بعض الدول، لا تتقيد إجراءات العدالة الجنائية بكامل نطاق ضمانات المحاكمة العادلة للمشتبه في ارتكابهم أعمالا إرهابية وللمتهمين بجرائم متصلة بالإرهاب. وقد تكون هناك أيضا حالات فرضت فيها عقوبة جائرة أو عقوبة جماعية⁽⁴⁾، كما أن ظروف احتجاز الأشخاص المتهمين بارتكاب هذه الجرائم أو المدانين بارتكابها، يمكن أن تكون لاإنسانية بوجه خاص (انظر A/HRC/45/27، الفقرة 22). وتبين الأدلة أن هذه الممارسات تقوض جهود منع الإرهاب، وتتسبب في حدوث مظالم جديدة، وترفد ضروبا من الخطاب يمكن للإرهابيين استغلالها من ضمن الأساليب التي يستعملونها في التجنيد، والجهود التي يبذلونها لإنكاء الانقسامات العرقية والطائفية. ويمكن لهذه الحالات أن تزيد من تهينة الظروف المفضية إلى حدوث طفرات من الإرهاب والمخاطر، فتخلق بذلك بيئة خصبة للعنف وانعدام الأمن⁽⁵⁾.

وسيادة القانون هي أمور يكمل كل منها الآخر ويدعمه وجزء أساسي من أي مسعى ناجح لمكافحة الإرهاب. انظر قرارات مجلس الأمن 2129 (2013) و 2170 (2014) و 2178 (2014) و 2395 (2017) و 2396 (2017).

(2) الفريق العامل المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب ودعم ضحايا الإرهاب، والفريق العامل المعني باعتماد نهج يراعي الاعتبارات الجنسانية في منع الإرهاب ومكافحته.

(3) انظر الملاحظات التي أدلى بها الأمين العام في المؤتمر الرفيع المستوى الثاني لرؤساء أجهزة مكافحة الإرهاب في الدول الأعضاء، 28 حزيران/يونيه 2021. متاح على الرابط التالي: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-remarks-the-second-high-level-conference-of-heads-of-counter-terrorism-agencies-of-member-states-delivered.

(4) انظر، على سبيل المثال، United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Human rights in the administration of justice in Iraq: trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL", January 2020, p. 14. متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf.

(5) انظر، United Nations University (UNU) Centre for Policy Research and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment: Transitional Justice and Violent Extremism* (UNU, 2018), pp. 53 and 62 و A/HRC/43/46، الفقرتين 19 و 20؛ و A/70/674، الفقرات 26 و 28 و 30 و 36. انظر أيضا البيان الافتتاحي الذي أدلى به

8 - ويتعارض عدم احترام حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب مع الهدف النهائي، وهو دحر الإرهاب⁽⁶⁾. وينبغي ألا يُنظر إلى حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، بما في ذلك النهوض بالمساواة بين الجنسين، على أنها عقبات تنفيذية أو استراتيجية، بل شروط أساسية لنجاح مكافحة الإرهاب⁽⁷⁾.

9 - وعلى الرغم من أن إنفاذ القانون والتعامل العسكري قد أسهما في تقليص حجم أعمال الإرهاب⁽⁸⁾، فإن هذه التدابير وحدها ليست كافية لاستئصال شأفة الإرهاب بشكل دائم (قرار الجمعية العامة 284/72، الفقرة 9). وتتوفر مؤشرات واضحة على أن الأعمال الإرهابية لا يمكن منعها أو ردعها بالوسائل العسكرية وحدها، ولا سيما على المدى الطويل⁽⁹⁾. وعلاوة على ذلك، وكما شدد المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فإن "الطريق المؤدي إلى التشدد فردي وليس مساراً خطياً، وهو يتضمن عدداً من عوامل "الدفع" و "ال جذب"، دون أن تميزه سمة خاصة واحدة" (انظر A/HRC/31/65، الفقرة 15). ومن هنا تأتي أهمية التدابير الوقائية التي تهدف إلى معالجة الظروف المحددة والمحلية المفضية إلى تصاعد الإرهاب، والحاجة إلى فهم شامل للعوامل الكامنة وراء عوامل الدفع والجذب التي تجعل نزعة التطرف تتحول إلى إرهاب⁽¹⁰⁾.

10 - وأشارت دراسات مختلفة للأمم المتحدة إلى عوامل مشتركة تؤدي إلى انتشار الإرهاب. ويمكن أن يكون من بين العوامل المساعدة الرئيسية الفقر، والإقصاء الاجتماعي والاقتصادي، وانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية، والعنصرية والتمييز البنيوي، والنزاعات التي لم تحل بعد، وضعف المؤسسات، وانعدام المساءلة عن انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان⁽¹¹⁾. ويتطلب منع الإرهاب، لا مجرد التعامل مع انتشار

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان آنذاك في الدورة الخامسة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان، في 6 حزيران/يونيه 2017. متاح على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21687>.

(6) بيان أدلت به مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في سياق الحوار الافتراضي مع الجهات الشريكة في مجال حقوق الإنسان وفي المجتمع المدني بشأن بناء نموذج أفضل لمنع الإرهاب ومكافحته، في 25 أيار/مايو 2021. انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27111&LangID=E and <https://reliefweb.int/report/world/20-years-after-adopting-landmark-anti-terrorism-resolution-security-council-resolves>.

(7) الملاحظات التي أدلى بها الأمين العام في مؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى الثاني لرؤساء أجهزة مكافحة الإرهاب في الدول الأعضاء.

(8) وفقاً لمؤشر الإرهاب العالمي لعام 2020، انخفضت في عام 2019 الوفيات الناجمة عن الإرهاب للعام الخامس على التوالي، بعد أن بلغت ذروتها في عام 2014، وسُجل انخفاض بنسبة 15,5 في المائة في الوفيات بين عامي 2018 و 2019.

(9) انظر الفقرة 12 من إعلان معتكف الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى السنوي السادس للمبعوثين الخاصين والوسطاء بشأن تعزيز السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا، حول موضوع: "إسكات البنادق - الإرهاب والوساطة والجماعات المسلحة"، تشرين الأول/أكتوبر 2015. متاح على الرابط التالي: https://au.int/sites/default/files/documents/38313-doc-12_auc-mediation-retreat-windhoek-declaration-22-10-2015.pdf.

(10) Fionnuala Ní Aoláin, "The complexity and challenges of addressing the conditions conducive to terrorism", in *Using Human Rights to Counter Terrorism*, Elgar Studies in Human Rights, Manfred Nowak and Anne Charbord, eds. (30 March 2018), p. 167.

(11) انظر A/72/621، الفقرات من 9 إلى 12؛ و United Nations Development Programme (UNDP), *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (New York, 2017), p. 5؛ و A/HRC/33/29، الفقرة 13.

الإرهاب بعد وقوعه، استثماراً حقيقياً في معالجة المظالم التي يواصل الإرهابيون استغلالها⁽¹²⁾. ويجب وضع حد عاجل لهذه الحلقات المفرغة.

11 - ولضمان نجاح استراتيجيات منع الإرهاب، لا بد من التماس منظورات ورؤى طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، بما فيها المجتمع المدني والضحايا⁽¹³⁾. وقد حددت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان العناصر المتكررة لأفضل الممارسات والدروس المستفادة بشأن وضع برامج ممتثلة لحقوق الإنسان، تهدف إلى منع التطرف العنيف والإرهاب ومكافحتهما. وتشمل هذه العناصر إشراك المجتمعات المحلية وتمكين الشباب (انظر A/HRC/33/29، الفرع الرابع - ألف وباء). ومثل هذه التدابير الوقائية، عندما تراعي صراحة المنظورات الجنسانية، وتكون شاملة للجميع ومصممة خصيصاً لسياقات محلية معينة، يمكن أن تساعد على تعزيز مناخ تسوده الثقة، وهو في حد ذاته مكون رئيسي من مكونات قدرة المجتمعات على الصمود. وبهذه الروح، فإن حماية الحيز المدني وضمان مشاركة السكان في العمليات التي تؤثر عليهم، بما في ذلك المشاركة في وضع تدابير لمكافحة الإرهاب، هما مطلبان أدنيان لبناء القدرة على الصمود والسلام والتنمية. وشجعت الجمعية العامة الدول الأعضاء، في قرارها بشأن الاستعراض السابع للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب (القرار 291/75، الفقرة 10)، على تهيئة وصون بيئة ملائمة للمجتمع المدني، ونوهت بالمذكرة التوجيهية بشأن حماية الحيز المدني وتعزيزه.

12 - كما أن اتخاذ تدابير ناجحة لمكافحة الإرهاب ومنعه يتوقف أيضاً على وضع الضحايا في صميم الجهود المبذولة. وللضحايا دور حاسم في هذه الجهود (A/74/790، الفقرتان 7 و 9). ولكفالة الإدماج الهادف لهم في تدابير مكافحة الإرهاب ومنعه، فلا بد من إسماع أصواتهم، وتمكينهم من اللجوء إلى القضاء، والكشف عن الحقيقة، وإفساح المجال اللازم لهم للمساهمة في الاستراتيجيات الوقائية. فالنهج المتمحور حول الضحايا الذي استخدمته لجنة التحقيق الملكية النيوزيلندية في الهجوم الإرهابي على مسجدي كرايستشرش في 15 آذار/مارس 2019، هو ممارسة جيدة، في ذلك الصدد. فقد أقرت اللجنة بضرورة أن يكون الناجون والشهود في صميم التحقيق. وعقد أعضاء اللجنة عدة اجتماعات مع الناجين وأسر المتوفين، وكذلك مع أفراد الجالية المسلمة في نيوزيلندا لكفالة إسماع أصوات الأشخاص المتضررين، ولكي تسترشد لجنة التحقيق بأرائهم⁽¹⁴⁾.

13 - ومن أجل تعزيز قدرات الدول، ولا سيما البرلمانات الوطنية، على تقديم دعم أفضل لضحايا الإرهاب، نظم مكتب مكافحة الإرهاب، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والاتحاد البرلماني الدولي، معاً سلسلة من المشاورات المتخصصة المواضيعية في عامي 2020 و 2021. وكانت الاجتماعات خطوة أولى في صياغة أحكام تشريعية نموذجية بشأن ضحايا الإرهاب. وسيُعلن بدء العمل بالأحكام النموذجية في مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الأول لضحايا الإرهاب الذي سيعقد في عام 2021 أو عام 2022.

(12) الملاحظات التي أدلى بها الأمين العام في مؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى الثاني لرؤساء أجهزة مكافحة الإرهاب في الدول الأعضاء.

(13) انظر قراري مجلس الأمن 1624 (2005) و 2178 (2014).

(14) انظر <https://christchurchattack.royalcommission.nz/the-report/voices-of-the-community/who-we-engaged-with>.

ثالثاً - اعتبارات حقوق الإنسان

ألف - الشواغل الرئيسية

14 - يشير الفرع أدناه إلى بعض الشواغل المتكررة المتعلقة بالتشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب وتطبيقها، والإجراءات القانونية الواجبة والمحاكمة العادلة، وكذلك تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على الحيز المدني. ويتضمن أيضاً موجزاً لشواغل تتعلق بعدم الملاحقة القضائية المناسبة على الجرائم الجنسية والجنسانية في سياقات الإرهاب.

1 - تشريعات مكافحة الإرهاب

15 - اتخذت الدول خطوات كبيرة لمحاسبة مرتكبي الجرائم المتصلة بالإرهاب. إلا أن جهود المقاضاة لا تزال، في الغالب، معتمدة على تشريعات لمكافحة الإرهاب لا تعرّف الجرائم المتصلة بالإرهاب، أو تعرّفها بطريقة غامضة (A/HRC/45/27، الفقرتان 17 و 18). وقد دأب المفوض السامي لحقوق الإنسان وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على التوصية بأن تستعرض الدول تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب من أجل توضيح تعريف الجرائم المعنية وتضييق نطاقه⁽¹⁵⁾. ويتطلب مبدأ اليقين القانوني ومبدأ الشرعية أن تحدد القوانين الجنائية بدقة أنواع السلوك والتصرف التي تشكل فعلاً جرمياً، وكذلك عواقب ارتكاب مثل هذا الجرم. وينطوي تجريم أفعال، دون تقديم إشعار واضح متوقع بشأن السلوك المحظور، على خطر الإخلال بالتزامات من قبيل الالتزامات المنصوص عليها في المادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽¹⁶⁾.

16 - ففي سياق مقاضاة مرتكبي جرائم ذات صلة بتنظيم داعش، على سبيل المثال، خلص موجز تحليلي للمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بشأن مقاضاة نساء مرتبطات بتنظيم داعش إلى وجود اعتماد مفرط على بعض الجرائم الفضفاضة. وأدى استخدام تلك الجرائم إلى إدانة نساء لمجرد كونهن من أفراد أسر مقاتلي تنظيم داعش المزعومين، دون مراعاة الدرجة التي قد يكون ارتباط المرأة فيها بداعش طوعاً أو قسراً⁽¹⁷⁾. وعوقب أطفال أيضاً على نحو يتعارض مع المعايير الدولية. فقد حدث للعديد من الأطفال الذين ساقطتهم جماعة إرهابية مسلحة أو مدرجة في قائمة الجزاءات إلى التجنيد الإجباري، أو جندتهم، أو استخدمتهم، بدلاً من أن يعاملوا معاملة الضحايا في المقام الأول، أن واجهوا الاحتجاز المطول قبل

(15) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/28/28، الفقرة 22؛ و A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 60 (أ)؛ و CCPR/C/GNQ/CO/1، الفقرتين 22 و 23؛ و CCPR/C/BEL/CO/6، الفقرتين 11 و 12؛ و CCPR/C/FIN/CO/7، الفقرتين 10 و 11؛ و CCPR/C/KEN/CO/4، الفقرتين 16 و 17؛ و CCPR/C/TUN/CO/6، الفقرتين 31 و 32؛ و CCPR/C/BHR/CO/1، الفقرتين 29 و 30.

(16) انظر، على سبيل المثال، CCPR/C/ETH/CO/1، الفقرة 15؛ و CCPR/C/KOR/CO/4، الفقرة 20؛ و CCPR/C/BEL/CO/6، الفقرة 11؛ و CCPR/C/KEN/CO/4، الفقرتين 16 و 17؛ و CEDAW/C/CHL/CO/7، الفقرتين 30 و 31؛ والرسالة 6، p. 12/2020، SAU، على الرابط التالي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>.

(17) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "CTED Analytical Brief: the prosecution of ISIL-associated women", August 2020, p. 3-4. متاح على الرابط التالي: www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_analytical_brief_the_prosecution_of_isil-associated_women.pdf.

المحاكمة ومحاكمات ممتدة على أساس الانتماء المتصور إلى جماعة مسلحة⁽¹⁸⁾. وأشارت المفوضية السامية لحقوق الإنسان، في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان، إلى أن بعض الدول اعتمدت على بيانات استنتاجية أو أدلة محدودة عند تطبيق جرائم الانتماء أو الارتباط لدى مقاضاة أشخاص مشتبه في أنهم إرهابيون، مستندة في ذلك أساساً إلى اعتبارات ديمغرافية أو إلى الانتماءات الطائفية أو الدينية لهؤلاء الأشخاص. ويبدو أنه لم يكن يولى اعتبار ملموس لعنصري الإكراه والإجبار. فالتركيز على المقاضاة على جرائم الانتماء والارتباط لا يؤدي، في الغالب، إلى كشف النطاق الكامل للسلوك الجنائي الذي يرتكبه أعضاء جماعة إرهابية، بما في ذلك، في بعض الحالات التي قد يكون فيها أفراد معينون قد تورطوا في جرائم دولية (A/HRC/45/27، الفقرات من 30 إلى 32، والفقرة 53 (ب)).

17 - وعلاوة على ذلك، فإن وضع وتنفيذ تشريعات غير دقيقة وفضفاضة لمكافحة الإرهاب، لا تشترط أحياناً وجود سلوك عنيف، أمر يبعث على القلق (المرجع نفسه، الفقرتان 16 و 17). فقد جرّمت بعض قوانين مكافحة الإرهاب أنشطة تحضير لأعمال إرهابية غامضة في تعريفها وقد تكون واهية الصلة بفعل إجرامي فعلي، وذلك مثل "تشجيع" الإرهاب أو "الدفاع" عنه أو "تمجيده"⁽¹⁹⁾. وهذه التشريعات قد تشكل تعدياً خطيراً على مبدأي اليقين القانوني والشرعية.

2 - إقامة العدل

18 - أشارت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى عدة شواغل تتعلق باتّباع الإجراءات القانونية الواجبة خلال مختلف مراحل الإجراءات الجنائية التي تبأشر بحق مشتبه في أنهم إرهابيون. وتشمل هذه الشواغل الاحتجاز المطول السابق للمحاكمة⁽²⁰⁾، واستخدام التعذيب وسوء المعاملة أثناء الاحتجاز المطول للأشخاص على أيدي الشرطة وقوات الأمن⁽²¹⁾، واستخدام الاعترافات المنتزعة بالإكراه أدلة في المحاكم⁽²²⁾،

(18) وفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ففي نيسان/أبريل 2021، كان 1 159 طفلاً عراقياً، بعضهم دون سن التاسعة، محتجزين بتهمة ذات صلة بالأمن القومي، تشمل ارتباطهم الفعلي أو المزعوم بجماعات مسلحة، ولا سيما تنظيم داعش. وصدرت بحق معظم الأطفال أحكام بالسجن تتراوح بين 5 سنوات و 15 سنة. انظر أيضاً بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق"، كانون الثاني/يناير 2020، الفقرتين 20 و 36 و CRC/C/OPAC/DZA/CO/1، الفقرتين 31 و 32.

(19) A/HRC/16/51، الفقرة 31. وعلاوة على ذلك، أبرزت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن جرائم "الإشادة" بالإرهاب أو "تمجيده" أو "تبريره" يجب أن تحدّد بوضوح لضمان ألا تؤدي إلى تدخل غير ضروري أو غير متناسب مع حرية التعبير، انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 (2011) بشأن حرية الرأي وحرية التعبير، الفقرة 46.

(20) انظر، على سبيل المثال، CAT/C/NER/CO/1، الفقرة 15؛ و CCPR/C/SEN/CO/5، الفقرتين 34 و 35؛ و CCPR/C/KEN/CO/4، الفقرة 32؛ و CAT/C/BFA/CO/2، الفقرة 11.

(21) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/43/46/Add.1، الفقرات من 30 إلى 32؛ و A/HRC/37/5، الفقرة 26؛ و CCPR/C/MRT/CO/2، الفقرة 26؛ و CAT/C/KWT/CO/3، الفقرتين 13 و 14؛ و CAT/C/BFA/CO/2، الفقرتين 19 و 20؛ و United Nations Assistance Mission in Afghanistan and OHCHR, Preventing Torture and Upholding the Rights of Detainees in Afghanistan: A Factor for Peace (2021) على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/2021report/2021-Torture-Public-Report.pdf, p. 30؛ و A/75/334، الفقرة 19.

(22) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/28/69، الفقرتين 104 و 105؛ و CAT/C/BFA/CO/2، الفقرتين 13 و 14؛ والرسالة BHR 4/2020، الصفحات من 1 إلى 10 (من النص الإنكليزي).

وتقييد إمكانية الاتصال بمستشار قانوني يختاره المشتبه فيهم بأنفسهم⁽²³⁾، وعقد الإجراءات المتعلقة بالإرهاب خلف أبواب مغلقة، مما قد يؤثر على استقلالية القضاء⁽²⁴⁾.

19 - وكانت تجري في بعض الحالات محاكمة أفراد متهمين بجرائم ذات صلة بالإرهاب أمام محاكم خاصة أو عسكرية في إجراءات لم تكن تمتثل للمعايير الدولية للمحاكمة العادلة⁽²⁵⁾. ففي الصومال، على سبيل المثال، لوحق قضائياً مشتبه فيهم من حركة الشباب وتنظيم داعش وجميع القضايا الأخرى المتصلة بالإرهاب، وحوكموا أمام محاكم عسكرية دون شفافية كافية أو حقوق إجرائية⁽²⁶⁾. وكثيراً ما فرضت هذه المحاكم عقوبة الإعدام استناداً إلى القانون الجنائي لعام 1962، متصرفاً في ذلك دون إشراف قضائي من المحكمة العليا في الصومال. وأصررت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لدى نظرها في محاكمة مدنيين أمام محاكم عسكرية أو محاكم خاصة، على ضرورة أن توفر لهذه المحاكمات جميع الضمانات المنصوص عليها في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولاحظت اللجنة أيضاً أن هذه المحاكمات قد تثير مشاكل خطيرة فيما يتعلق بإقامة العدل بصورة منصفة ومحايدة ومستقلة وينبغي أن يُحاكم المدنيون من باب الاستثناء أمام محاكم عسكرية أو خاصة⁽²⁷⁾.

20 - وفي العراق، أثارت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان شواغل بشأن محاكمات بموجب قوانين مكافحة الإرهاب على أساس عدم فعالية التمثيل القانوني، ومحدودية إمكانيات الطعن في الأدلة، والإفراط في الاعتماد على اعترافات منتزعة بالإكراه، وكذلك ادعاءات متكررة بالتعذيب لم تعالج بعد معالجة كافية⁽²⁸⁾. ولاحظت أيضاً أن المقاضاة بموجب هذا الإطار القانوني، بتعريفه الفضفاض والغامض إلى حد مفرط للإرهاب وما يتصل به من جرائم، تركز على "الارتباط" بمنظمة إرهابية أو "الانتماء" إلى منظمة إرهابية، دون التمييز بما فيه الكفاية بين من شاركوا في أعمال عنف ومن انضموا إلى تنظيم داعش من أجل البقاء و/أو عن طريق الإكراه⁽²⁹⁾. وأعربت أيضاً عن قلقها إزاء فرض عقوبة الإعدام، حتى في قضايا لا ترقى إلى عتبة "أخطر الجرائم" المقررة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽³⁰⁾.

(23) انظر، على سبيل المثال، CAT/C/UZB/CO/5، الفقرة 35؛ و CCPR/C/TUN/CO/6، الفقرة 31؛ و CCPR/C/MUS/CO/5، الفقرة 27.

(24) انظر A/HRC/44/49/Add.1، الفقرة 26؛ و A/HRC/44/21، الفقرتين 9 و 36؛ و A/HRC/47/55، الفقرة 39.

(25) انظر CCPR/C/JOR/CO/5، الفقرة 26؛ و CCPR/C/CMR/CO/5، الفقرة 11؛ والرسالة EGY 2/2018، الصفحتين 4 و 5 (من النص الإنكليزي)، متاحة على الرابط التالي: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

(26) فيما يتعلق باستخدام المحاكم العسكرية في الصومال لمحاكمة أفراد متهمين بجرائم ذات صلة بالإرهاب، انظر UNU and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, Error! Hyperlink reference not valid. p. 34.

(27) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 (2007) بشأن الحق في المساواة أمام المحاكم وفي محاكمة عادلة، الفقرة 22.

(28) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق".

(29) المرجع نفسه، الصفحة 14 (من النص الإنكليزي).

(30) المرجع نفسه، الصفحتان 5 و 12 (من النص الإنكليزي).

21 - ففي أوكرانيا، على سبيل المثال، قدمت بعثة رصد حالة حقوق الإنسان تقريراً عن تأثير عدم وجود أنظمة قانونية مدونة بشأن تصنيف الجرائم، مما يسمح للدعاء باستخدام سلطته التقديرية لتصنيف الجريمة. وهذه الثغرة تسمح للدعاء العام بالضغط على الأفراد للاعتراف عن طريق تهديدتهم بتطبيق تهم بالإرهاب أشد قسوة في حال عدم تعاونهم⁽³¹⁾.

3 - التأثير على الحيز الديمقراطي والمدني

22 - تؤدي المفاهيم الغامضة الواردة في قوانين مكافحة الإرهاب إلى تقليص الحيز الذي يمكن للسكان أن يخرطوا فيه بشكل مجد وآمن في عمليات صنع القرار التي تصوغ حياتهم ومستقبلهم. وفي بعض البلدان، يساء استخدام هذه القوانين بصورة منتظمة لإلصاق صفة "الإرهاب" بفاعلين من المجتمع المدني، بما في ذلك المدافعون عن حقوق الإنسان⁽³²⁾، وملاحقتهم قضائياً على جرائم متصلة بالإرهاب، بهدف إعاقة عملهم في مجال حقوق الإنسان⁽³³⁾. وفي حالات أخرى، استُحدثت تدابير لمكافحة الإرهاب من أجل تقييد حصول هيئات المجتمع المدني على التمويل، وزيادة اشتراطات الإبلاغ، مما يؤدي إلى مزيد من الضغط غير المبرر عليها⁽³⁴⁾. ومما يثير القلق خاصة الأعمال الانتقامية ضد المدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان⁽³⁵⁾ ووصم الجهات الفاعلة في المجتمع المدني (انظر A/HRC/43/70، الفقرة 64) بسبب عملها مع الأمم المتحدة، حيث إن ذلك كثيراً ما يمارس ضدهم عن طريق إساءة استخدام تشريعات مكافحة الإرهاب.

23 - وإضافة إلى ذلك، وجهت إلى مشاركين في احتجاجات وفي معارضة سياسية تهم بارتكاب جرائم ذات صلة بالإرهاب غامضة من حيث تعريفها. ففي نيكاراغوا، على سبيل المثال، استخدمت السلطات تشريعات مكافحة الإرهاب ضد متظاهرين في نيسان/أبريل 2018⁽³⁶⁾. وأدى ذلك إلى اعتقال صحفيين

(31) وفقاً لبعثة رصد حقوق الإنسان في أوكرانيا، وفي الفترة بين عامي 2014 و 2020، فإن الغالبية العظمى ممن أقرروا بالتهم الموجهة إليهم أدينوا بتهمة الانتماء إلى تشكيلات مسلحة غير قانونية، وحكم عليهم، بصورة عامة، بعقوبات مع إيقاف التنفيذ. أما من لم يُقرروا بالتهم الموجهة إليهم، فقد لوحقوا قضائياً، بصورة عامة، بتهمة الانتماء إلى منظمة إرهابية، وحكم عليهم بالسجن لمدد تصل إلى 14 عاماً. انظر المزيد في OHCHR، "Human rights in the administration of justice in conflict-related criminal cases in Ukraine: April 2014–April 2020"، 2020، para. 92 and footnote 117، على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine-admin-justice-conflict-related-cases-en.pdf>

(32) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/44/22، الفقرات من 49 إلى 61؛ و A/HRC/46/35، الفقرة 59.

(33) *Procuraduría las de Situación, Guatemala-OHCHR and Humanos Derechos los de Procuraduría de los Derechos Humanos and OHCHR-Guatemala, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad (2019), para. 29* http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_pers_onas_defensoras.pdf وانظر أيضاً A/HRC/44/49/Add.1، الفقرة 27؛ و CAT/C/NER/CO/1، الفقرة 31؛ والرسالة CHN 18/2019، المتاحة على الرابط التالي: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf

(34) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/47/49، الفقرة 67؛ و A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 19؛ و CCPR/C/TJK/CO/3، الفقرة 51.

(35) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/39/41، المرفق الأول، الفقرة 3، والفقرات من 32 إلى 34.

(36) OHCHR، "Nicaragua debe poner fin a la 'caza de brujas' contra las voces disidentes, dicen expertos de la ONU"، 9 August 2018، متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/SP/NewsEvents/

(انظر A/HRC/42/18، الفقرة 18)، وقيادات اجتماعية، وقيادات معارضة سياسية، ومدافعين عن حقوق الإنسان⁽³⁷⁾، ومتظاهرين⁽³⁸⁾. وشملت التدابير حل منظمات للمجتمع المدني بذريعة أنشطة إرهابية مزعومة (انظر A/HRC/42/18، الفقرة 20).

24 - وفي عدة دول، طبقت صيغ فضفاضة لجرائم متصلة بالإرهاب لتضم طائفة من الأنشطة المشمولة بالحماية في إطار حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات⁽³⁹⁾. وهذه الأنشطة تتضمن، على سبيل المثال، الاحتجاج السلمي والاختلاف في الرأي والدفاع عن حقوق الإنسان⁽⁴⁰⁾. وهكذا، ففي جمهورية فنزويلا البوليفارية، استُخدمت أفعال جرمية غامضة الصياغة تتصل بالجريمة المنظمة والإرهاب لوصم وتجرير المجتمع المدني ووسائل الإعلام⁽⁴¹⁾.

25 - وازداد الأثر السلبي لتدابير مكافحة الإرهاب على الحيز المدني تقاماً خلال الأزمة الناجمة عن مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). ففي إطار التصدي للجائحة، لجأت دول كثيرة إلى تدابير استثنائية. وفي حين أعلنت بعض الدول حالات طوارئ عامة، لجأت دول أخرى إلى تقييد مباشر للحقوق القائمة، مثل حرية التنقل والتعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات بما يتجاوز الحدود المنصوص عليها في القانون

OHCHR, “Nicaragua: la espantosa pérdida de vidas debe detenerse inmediatamente”, 17 July 2018, www.oacnudh.org/nicaragua-la-espantosa-perdida-de-vidas-debe-detenerse-inmediatamente/

OHCHR, *Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua* 18 (37) de abril – 18 de agosto de 2018 (2018), paras. 35–38. متاح على الرابط التالي: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug_2018_SP.pdf

(38) وجهت إلى أشخاص شاركوا في احتجاجات بدرجات متفاوتة تهم بالإرهاب وتمويل الإرهاب والاختطاف والجريمة المنظمة وحياسة أسلحة بصورة غير مشروعة (انظر A/HRC/42/1، الفقرة 41). ووثقت منظمات المجتمع المدني حالات ما لا يقل عن 85 شخصاً قبض عليهم بتهم تتصل بالإرهاب في سياق الاحتجاجات، (انظر OHCHR, *Violaciones de derechos humanos y abusos*, para. 33).

(39) على سبيل المثال، فيما يتعلق بهونغ كونغ، الصين، انظر OHCHR, “Press briefing note on China/Hong Kong SAR”, 3 July 2020، والرسالة CHN 18/2019، المتاحة على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf؛ وفيما يتعلق بمصر انظر OHCHR, “Press briefing note on Egypt – detention of human rights defenders”, 20 November 2020؛ وفيما يتعلق بسويسرا، انظر OHCHR, “Switzerland’s new ‘terrorism’ definition sets a dangerous precedent worldwide, UN human rights experts warn”, 11 September 2020، والأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بيان شفهي عن المستجدات في الدورة السادسة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان، 26 شباط/فبراير 2021، على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806. وبالإضافة إلى ذلك، في آذار/مارس 2019، وجه عدد من المقررين الخاصين رسالة إلى غواتيمالا (انظر الرسالة GTM 3/2018، المتاحة على الرابط التالي <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-GTM-3-2018.pdf>) بشأن مشروع القانون رقم 5266 و مشروع القانون رقم 5239، اللذين جرى فيهما وضع تعريف لفعل جرمي فضفاض جديد متصل بالإرهاب. انظر أيضاً A/HRC/46/74، المرفق، الفقرة 73.

(40) الرسالة SAU 12/2020؛ والوثيقة CCPR/C/TJK/CO/3، الفقرة 23.

(41) A/HRC/47/55، الفقرات من 57 إلى 60. وفيما يتعلق بالاتجاه نفسه، انظر أيضاً A/HRC/40/52، الفقرة 75، و A/HRC/40/52، الفقرة 75 (أ).

الدولي لحقوق الإنسان. ولئن كان القانون الدولي لحقوق الإنسان يسمح بفرض قيود معينة على بعض حقوق الإنسان من أجل حماية الصحة العامة، يجب استيفاء شروط معينة لكي تكون القيود متوافقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشمل هذه الشروط وجوب أن تكون هذه التدابير منصوصاً عليها في القوانين، وأن تكون ضرورية، ومتناسبة، وغير تمييزية⁽⁴²⁾.

26 - واستخدمت بعض الدول تدابير مكافحة الإرهاب إلى جانب سلطات استثنائية من أجل التصدي لجائحة كوفيد-19. واستُخدمت أيضاً تدابير مكافحة الإرهاب من أجل اعتقال مدافعين عن حقوق الإنسان وصحفيين خلال الجائحة⁽⁴³⁾، ومن أجل اعتقال أفراد كانوا يحتجون على ما يُزعم من حدوث احتجاج تعسفي لأفراد خلال الجائحة⁽⁴⁴⁾.

4 - مقاضاة مرتكبي العنف الجنسي في سياقات الإرهاب

27 - من الشواغل الأخرى المتصلة بمقاضاة المشتبه في ارتكابهم أعمالاً إرهابية هو انعدام النظم فيما يتعلق بمحاسبة مرتكبي العنف الجنسي، على الرغم من الاستخدام الموثق توثيقاً جيداً للعنف الجنسي من قبل الجماعات الإرهابية (S/2020/95، الفقرة 72). وتشير تقارير الأمم المتحدة إلى وجود مجموعة متنوعة من العوامل التي تسهم في هذا القصور، بما في ذلك إجحاف الضحايا عن الإبلاغ خوفاً من الوصم أو النبذ أو من أعمال الانتقام، وعدم الإلمام بالخيارات المتاحة لهم للحصول على الجبر والويضات، والارتباك في السلطات أو القضاء أو موظفي إنفاذ القانون (S/2021/312، الفقرة 11، والفقرتان 32 و 33).

28 - ففي نيجيريا، على سبيل المثال، وثّق فريق التحقيق الحكومي الخاص المعني بالعنف الجنسي والجنساني 210 حالات من حالات العنف الجنسي المتصل بالنزاع ارتكبتها فصائل بوكو حرام في عام 2020، بما في ذلك الاغتصاب والزواج القسري⁽⁴⁵⁾. ومع ذلك، لا يزال عدد ما يُبلغ عنه من هذه الجرائم أقل من عددها الحقيقي بسبب الوصم الذي تتعرض له نساء وفتيات كثيرات إذا عُرف أنهن تعرضن لعنف جنسي.

29 - وفي العراق، كان إصدار مجلس النواب الاتحادي العراقي لقانون الناجيات الأيزيديات في 1 آذار/مارس 2021 خطوة هامة نحو معالجة احتياجات الناجيات من العنف الجنسي المرتبط بالنزاع. وجاء إقرار هذا القانون في أعقاب جهود موسعة بذلها مكتب حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق وغيره من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في العراق، التي تعمل مع الناجيات من العنف الجنسي المتصل بالنزاع من أجل الدعوة إلى سن تشريعات تستوفي المعايير الدولية وتغطي جميع الناجيات من العنف الجنسي المتصل بالنزاع. وعلى الرغم من هذا التقدم، واصلت المحاكم الجنائية العراقية استخدام

(42) OHCHR, "Emergency measures and COVID-19: guidance", 27 April 2020, متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf

(43) انظر، على سبيل المثال OHCHR, "Egypt uses terrorism trials to target human rights activists, say UN experts", 8 October 2020، متاحة على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26364&LangID=E

(44) الرسالة EGY 10/2020، متاحة على الرابط التالي: spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25457

(45) انظر www.un.org/sexualviolenceinconflict/countries/nigeria/

أطر مكافحة الإرهاب لمقاضاة أفراد من تنظيم داعش دون تضمين تهم بارتكاب أعمال عنف جنسي (S/2021/312، الفقرة 33). وكذلك، لم تصدر في الجمهورية العربية السورية أي إدانات بارتكاب جرائم جنسية خلال النزاع السوري الذي دام عقدا من الزمن (المرجع نفسه، الفقرة 57).

باء - نزاهة الإجراءات والشواغل الإنسانية المرتبطة بإجراءات الإدراج في قوائم الجزاءات، وإجراءات الرفع من تلك القوائم

30 - لا يزال تصنيف الجماعات والأفراد على أنهم إرهابيون يُستخدم، على الصعيدين الوطني والدولي، لفرض جزاءات محددة المستهدفين.

31 - وأنشئ نظام الجزاءات الدولي المتعلق بالأفراد المرتبطين بتنظيم القاعدة وحركة طالبان بموجب قرار مجلس الأمن 1267 (1999). وغُدل بقرارات لاحقة وُحِّد نظام تصنيف الكيانات والأفراد المرتبطين بجماعات إرهابية مصنّفة وفرض جزاءات عليهم⁽⁴⁶⁾. وأوكل المجلس، في قراره 2170 (2014) و 2178 (2014)، مسؤوليات إضافية إلى لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1989 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات، ولا سيما الولاية المتعلقة بتقديم تقارير عن التهديد الذي تطرحه الجماعات المرتبطة بتنظيم القاعدة والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وتقديم توصيات بشأن تدابير المواجهة الممكن اتخاذها.

32 - وتوجد عدة مسارات لإدراج المنظمات والأفراد في قوائم الجزاءات على الصعيد الوطني. ويمكن لعملية الإدراج هذه أن تتم إما نتيجة لتنفيذ إجراءات لمجلس الأمن، أو إجراءات إدراج إقليمية، أو من خلال إجراءات محلية تقضي بإدراج كيانات أخرى و/أو أعضائها و/أو الأفراد المرتبطين بها في قائمة الجزاءات.

33 - ويمكن أن يخضع الأفراد المدرجة أسماؤهم في قوائم الجزاءات لحظر السفر أو تجميد الأصول أو مصادرة الممتلكات، من بين تدابير أخرى. وقد يترتب على هذه التدابير عواقب هامة في مجال حقوق الإنسان (A/67/396، الفقرة 13). وعلاوة على ذلك، أُبرزت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب، في تقرير إلى مجلس حقوق الإنسان، الآثار الواسعة النطاق للجزاءات المفروضة فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب ولإدراج في القوائم على النساء والفتيات، مما يؤثر على تمتعهن بالحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية (A/HRC/46/36، الفقرة 16). كما أُعربت المفوضة السامية لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء تأثير نظام الإدراج في القوائم والرفع منها الذي وضعه مجلس الأمن وتأثير الإجراءات الوطنية ذات الصلة المتخذة لتنفيذ ذلك النظام على حقوق الإنسان للمتضررين وأسره (A/HRC/16/50، الفقرتان 21-22). وعلاوة على ذلك، أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى التحديات المرتبطة بإجراءات إدراج أسماء الأفراد في القوائم، التي يمكن أن يكون لها تأثير كبير على حقوق الأفراد في التنقل والملكية والأسرة والخصوصية والسمعة (CCPR/C/94/D/1472/2006، الفقرتان 10-12 و 10-13).

(46) قرارات مجلس الأمن 1333 (2000) و 1390 (2002) و 1452 (2002) و 1455 (2003) و 1526 (2004) و 1617 (2005) و 1735 (2006) و 1822 (2008) و 1904 (2009).

34 - واتخذ مجلس الأمن خطوات لتحسين نظام الجزاءات من أجل ضمان اتباع إجراءات منصفة وشفافة⁽⁴⁷⁾. ففي كانون الأول/ديسمبر 2019، نُشرت نسخة محدثة من الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة بالموضوع، أعدتها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب (S/2019/998، المرفق). ويبرز الدليل التقني أحكام القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للجائين والقانون الدولي الإنساني، ذات الصلة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وتبعا للالتزامات الدولية للدولة، قد يشمل القانون الواجب التطبيق أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى أحكام الصكوك الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان.

35 - ووفقا للدليل التقني، ينبغي أن يكون لدى الدول نص قانوني يقضي بتجميد أموال الإرهابيين وأصولهم عملا بالقرار 1373 (2001)، وأن تنشئ آلية لتحديد الأسماء لأغراض إدراجها في قوائم الجزاءات مع مراعاة ما يلزم من إجراءات قانونية واجبة. ويشدد الدليل التقني أيضا على ضرورة النظر في ما إذا كانت سبل الانتصاف القضائية أو غيرها من السبل الفعالة والمستقلة والمحايدة متاحة للأشخاص أو الكيانات لأغراض الطعن في قرارات تجميد الأصول (S/2019/998، المرفق، الفقرتان 51 و 54).

36 - ووضعت بعض الدول إجراءاتها الخاصة المتعلقة بإدراج ومجازاة الأشخاص المشتبه فيهم أو المتهمين أو المدانين بموجب القانون الوطني للإرهاب أو "التطرف" (A/HRC/46/36، الفقرة 16). ويؤدي استخدام تعاريف وطنية فضفاضة لـ "الإرهاب" أو "الأعمال الإرهابية" بغرض إدراج منظمات وأفراد في قوائم الجزاءات إلى نشوء مخاطر انتهاك حقوق الإنسان⁽⁴⁸⁾. وأعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء تصنيف محتجين سلميين ومنظمات المجتمع المدني على أنهم إرهابيون، مما أدى إلى فرض جزاءات عليهم، مثل حظر السفر وتجميد الأصول⁽⁴⁹⁾.

(47) على سبيل المثال، تعززت العدالة الإجرائية لنظام الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحركة طالبان بإنشاء مكتب أمين المظالم لتلقي طلبات من أفراد وكيانات تسعى إلى رفع أسمائها من قائمة الجزاءات. ومع ذلك، كرر أمين المظالم الحالي التأكيد على وجود نفس التحديات التي أثارها أسلافه فيما يتعلق بالإنصاف الإجرائي واستقلالية مكتب أمين المظالم. وعلى وجه الخصوص، أبرز أنه "في إطار إجراءات أمين المظالم يمكن الإخلال بمبدأ الإنصاف من ناحيتين: (1) عند اتخاذ قرار بناء على معلومات سرية لا يمكن الإفصاح عنها لمقدم الطلب، أي لا يعرفها مقدم الطلب ولا يمكنه التعليق عليها؛ (2) إذا لم يتسنّ لرسالة بيان الأسباب أن تقصص لمقدم الطلب عن جميع الأسباب التي تكون، في رأي أمين المظالم، ضرورية لفهم قرار اللجنة، ولا سيما في الحالات التي يتقرر فيها الإبقاء على الاسم مدرجا في القائمة". (S/2019/112، الفقرة 31، انظر أيضا بقية الفقرات 31 و 32). انظر أيضا قرار مجلس الأمن 1904 (2009)، الفقرة 20؛ و S/2020/106، الفقرة 34، و S/2021/122، الفقرة 45.

(48) انظر، على سبيل المثال، OHCHR، "UN experts call for removal of rights defenders Ramy Shaath and Zyad El-Elaimy from 'terrorism entities' list", 21 February 2021، متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26739.

(49) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 20؛ و OHCHR، "UN experts decry US rhetoric on designation of terrorist groups", 19 June 2020، متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E؛ و Sri Lanka، United Nations Act, No. 45 of 1968, *The Gazette of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka: Extraordinary*, No. 2216/37 (5 February 2021)، متاح على الرابط التالي: http://fiusrilanka.gov.lk/docs/UNSCR/List/2216_37/2216_37_E.pdf.

37 - ويمكن أيضا أن تؤدي إجراءات الإدراج في قوائم الجزاءات بتهمة الإرهاب إلى تعطيل الأنشطة الإنسانية (S/2021/423، الفقرتان 39 و 44). فقد تعرقل أنشطة الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والجهات الموردة لها والجهات المقدمة للخدمات فيما يتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية للسكان الموجودين في مناطق تسيطر عليها جماعات إرهابية أو كانت تسيطر عليها سابقا. وقد بذلت جهود في الأمم المتحدة لمعالجة هذه المسألة المثيرة للقلق. فقد حثت الجمعية العامة، في قرارها 147/74، الدول على أن تكفل ألا تعرقل تشريعات وتدابير مكافحة الإرهاب الأنشطة الإنسانية والطبية أو التواصل مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، حسبما هو متوخى في القانون الدولي الإنساني. وأقر مجلس الأمن أيضا، في قراره 2462 (2019)، بالحاجة إلى كفالة أن يكون تنفيذ أحكام القرار على نحو يتسق مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، وحث الدول على مراعاة التأثير المحتمل لتدابير مكافحة الإرهاب على "الأنشطة الإنسانية المحضة، بما فيها الأنشطة الطبية، التي تضطلع بها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني المحايدة، على نحو يتسق مع القانون الدولي الإنساني" (المرجع نفسه، الفقرة 24). ويقوم الفريق العامل المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب ودعم ضحايا الإرهاب بوضع دليل مرجعي لحقوق الإنسان بشأن حظر المنظمات في سياق مكافحة الإرهاب. وفي الدليل، الذي سينشر في عام 2021، يحدد الفريق العامل تسعة مبادئ لضمان الامتثال الكامل لحقوق الإنسان خلال عملية تصنيف المنظمات كمنظمات إرهابية.

38 - وقد ظهرت بعض الممارسات الواعدة فيما يتعلق بأنشطة قطاع العمل الإنساني. فقد استتشت بعض الدول، مثل تشاد ونيوزيلندا، الأنشطة التي تضطلع بها منظمات إنسانية محايدة من تشريعات الإرهاب، وقدمت إعفاءات للضرورة الإنسانية من حظر السفر إلى مناطق خاضعة لنفوذ جماعات مصنفة على أنها "إرهابية".

جيم - وضع رعايا بلدان ثالثة يشتبه في أنهم على صلة بتنظيم داعش

39 - لا يزال آلاف السوريين والعراقيين ورعايا بلدان ثالثة يشتبه في أنهم أعضاء سابقون في تنظيم داعش، أو يفترض أن لهم صلات أسرية بأعضاء في التنظيم، محتجزين في ظروف مزرية في مخيمات النزوح في مناطق خاضعة لسيطرة سلطات الأمر الواقع في شمال شرق سوريا⁽⁵⁰⁾. ففي مخيم الهول، يحتجز نساء وأطفال من جنسية بلدان ثالثة، كثيرون منهم ضحايا لجرائم خطيرة ارتكبتها تنظيم داعش (S/2020/95، الفقرة 44)، في ملحق منفصل، محرومين من حريتهم، وغير مسموح لهم بمغادرة المخيم (A/HRC/45/27، الفقرة 49)، ومع ذلك فهم غير قادرين على الطعن بشكل مجد في إيداعهم في المخيم⁽⁵¹⁾.

40 - والحالة الإنسانية التي طال أمدها في شمال شرق سوريا وفي مخيمات النزوح لا يمكن لها أن تستمر. فالظروف المعيشية سيئة بسبب الافتقار إلى مستوى لائق من المأوى، والمياه، والغذاء، وإصحاح

(50) S/2020/774، الفقرة 5؛ و S/2021/98، الفقرة 43؛ و A/75/729، الفقرتان 22 و 74. و OHCHR، "Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps"، 8 February 2021.

(51) انظر، على سبيل المثال، الرسالة BEL 1/2021، المتاحة على الرابط التالي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25977>.

البيئة، وفرص التعليم، والرعاية الصحية، وبسبب انعدام الأمن والعنف السائدين⁽⁵²⁾، وكلها تفاقمّت بسبب جائحة كوفيد-19⁽⁵³⁾. وإضافة إلى ذلك، أدى تفشي فيروس كوفيد-19 إلى وقف تقديم بعض الخدمات وخفض عدد الموظفين الذين يقدمون المساعدة للأشخاص في مخيم الهول⁽⁵⁴⁾ وهذه الظروف مجتمعة تخلق بيئة يسودها اليأس ونزعة التطرف، ولا سيما في صفوف الفئة الشبابية (S/2020/95، الفقرة 11).

41 - إن حالة الأطفال في مخيم الهول تثير قلقاً بالغاً⁽⁵⁵⁾. فوفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، لا يزال ما يقدر بـ 27 260 طفلاً أجنبياً من نحو 60 بلداً في مخيمات في شمال شرق سوريا (انظر أيضاً S/2021/98، الفقرة 13). وتبلغ نسبة سكان المخيم ممن هم دون سن الثانية عشرة ما مجموعه 90 في المائة، وممن هم دون سن الخامسة 50 في المائة. وقد يكون الأطفال المشتبه بوجود صلات أسرية لهم بمقاتلين إرهابيين أجانب، عرضة، بوجه خاص، لخطر التجنيد القسري، ويجب حمايتهم من هذه المخاطر (A/HRC/40/28، الفقرة 34). وقد أهاب مجلس الأمن، في قراره 2396 (2017)، بالدول أن تميز بين من يشتهب في أنهم مقاتلون وبين أفراد أسرهم المرافقين لهم. ويجب أن يعامل الأطفال، بصفة رئيسية، كضحايا، لا كتهديدات أمنية، بطريقة تتفق مع حقوقهم وكرامتهم ومصالحهم الفضلى، وفقاً للأحكام السارية من القانون الدولي، وخصوصاً اتفاقية حقوق الطفل.

42 - وفي حين قبلت بعض الدول عدداً كبيراً من مواطنيها القادمين من شمال شرق سوريا والعراق، فإن دولاً أخرى لا تقبل مواطنيها إلا على أساس كل حالة على حدة، وكثيراً ما تستشهد باعتبارات تتعلق بالأمن القومي، وتعطي الأولوية للأطفال غير المصحوبين أو اليتامى. وحرّم عدد من الدول الأشخاص الموجودين في سوريا أو العراق والمشتبه في انضمامهم إلى تنظيم داعش من جنسيتهم. وقد يصبح أولئك الأشخاص، بفعل ذلك، عديمي الجنسية، من دون أن يمنحوا، في بعض الحالات، حقاً فعلياً في الطعن في حرمانهم من جنسيتهم⁽⁵⁶⁾. وللحرمان من الجنسية أو فقدانها آثار كبيرة على حقوق الإنسان، ولا سيما عندما يؤدي ذلك إلى انعدام الجنسية، الذي يجعل، بدوره، الأفراد عرضة بدرجة كبيرة للحرمان من حقوق الإنسان الأساسية الأخرى. ويجب أن يمثل الحرمان من الجنسية أو فقدانها امتثالاً صارماً للقانون الدولي، ولا سيما فيما يتعلق بحظر الحرمان التعسفي من الجنسية. والحرمان من الجنسية أو فقدانها يجب أن يخدم غرضاً مشروعاً، وأن

(52) Bo Viktor Nylund, "Two children killed in al-Hol camp in Syria", UNICEF, 24 March 2021.

(53) انظر، على سبيل المثال ملاحظات الأمين العام أمام الجمعية العامة بشأن الحالة في سوريا، 30 آذار/مارس 2021؛ و OHCHR, "Bachelet urges States to help their nationals stranded in Syrian camps", 22 June 2020 and S/2021/423, para. 32.

(54) الرسالة AUT 1/2021، المتاحة على الرابط التالي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25928>، pp. 1-2 و A/75/729، الفقرتان 7 و 22.

(55) انظر بيان وكيل الأمين العام، مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب في اجتماع مجلس الأمن المفتوح المعقود بصيغة آريا بشأن "الأطفال والنزاع المسلح، إعادة الأطفال من مناطق النزاع إلى أوطانهم: من المخيمات إلى المنازل، نداء للعمل" 29 كانون الثاني/يناير 2021 (S/2021/192، المرفق، الصفحة 4).

(56) انظر، على سبيل المثال، A/74/270، الفقرة 60؛ و CCPR/C/NLD/CO/5، الفقرتين 50 و 51؛ والمذكرة المقدمة من المقررة الخاصة بصفتها صديقة للمحكمة في قضية شميمة بيغوم، متاحة على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/2020_05_29_FINAL_Begum_Intervention.pdf. وفي القضية نفسها، قبلت المحكمة العليا في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية أن شميمة بيغوم لا يمكن أن يكون لها حق فعلي في الطعن في الحرمان من الجنسية أثناء وجودها خارج البلد (المحكمة العليا للمملكة المتحدة، بيغوم ضد اللجنة الخاصة للمعوز المتعلقة بالهجرة وأطراف أخرى، القضية رقم 7 UKSC [2021]، الحكم، 26 شباط/فبراير 2021).

يكونا أقل الوسائل تدخلا لتحقيق النتيجة المنشودة، وأن يكونا متناسبين مع المصلحة التي سيجميانها. ولذلك، فالقانون الدولي يُقيد تقييدا صارما الظروف التي يمكن في ظلها اعتبار تدابير فقدان الجنسية أو الحرمان منها التي تُقضي إلى انعدام الجنسية تدابير تخدم غرضا مشروعاً (A/HRC/25/28، الفقرة 4).

43 - وهناك حاجة ملحة إلى إيجاد حلول دائمة لكل شخص موجود في المخيمات في شمال شرق سوريا، ويجب أن تكون هذه الحلول متماشية مع القانون الدولي. وينبغي إعطاء الفرصة للأفراد الذين هم جزء من السكان الأجانب في المخيمات، ولا سيما النساء والأطفال، من أجل العودة إلى بلادهم الأصلي طوعاً⁽⁵⁷⁾. ومن الأمور المشجعة ملاحظة التحولات الناشئة في مواقف بعض الدول بشأن إعادة إلى الوطن⁽⁵⁸⁾. ويقوم مكتب مكافحة الإرهاب، بالتعاون مع اليونيسيف، بتنسيق تقديم الدعم إلى الدول الأعضاء التي تطلبه لكفالة مقاضاة العائدين من مخيمات شمال سوريا والعراق، وإعادة تأهيلهم، وإعادة إدماجهم، بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومصالح الطفل الفضلى.

دال - الأشكال الجديدة والناشئة من التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب

44 - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بما في ذلك الاستعراض السابع الذي اختتم مؤخراً لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، أعربت الدول عن قلق متزايد إزاء انتشار أشكال جديدة وناشئة من التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب (انظر قرار الجمعية العامة 291/75، الصفحة 2 (من النص الإنكليزي) والفقرة 36). وهذه الأشكال تشمل الكراهية المنطوية على معاداة السامية والمسلمين، والأيديولوجيات المعادية للمرأة والأيديولوجيات "الاستعلانية"، وأشكالاً أخرى من التطرف العنيف ذات دوافع عنصرية ودينية وإثنية. وفي حين قد تختلف المآرب السياسية وأشكال التنظيم المرتبطة بهذا التطرف، فإن العنف والكراهية بدافع كراهية الأجانب وبدوافع عنصرية، بما في ذلك خطاب الكراهية، كثيراً ما ارتبطا بخطاب يقوم على الحط من مكانة الأفراد في المجتمع⁽⁵⁹⁾. وحذرت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من التهديد المتسارع عالمياً للعنف الناجم عن جماعات تضرر تلك الأيديولوجيات⁽⁶⁰⁾. ولاحظت المقررة الخاصة

(57) انظر، على سبيل المثال Peter Zimonjic, Rosemary Barton and Philip Ling, "It's 'absolutely essential' Canada", OHCHR, repatriate citizens in Syrian camps: António Guterres", CBC News, 26 March 2021 و A/HRC/45/27، و Bachelet urges States to help their nationals stranded in Syrian camps", 22 June 2020، الفقرة 56 و A/74/270؛ وبيان وكيل الأمين العام، مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، في اجتماع مجلس الأمن المفتوح المعقود بصيغة آراء، في 29 كانون الثاني/يناير 2021 (S/2021/192، المرفق، ص 4)؛ و UNICEF, "UNICEF urges repatriation of all children in Syria's Al-Hol camp following deadly fire", 28 February 2021 OHCHR, "Syria: UN experts urge 57 States to repatriate women and children from squalid camps".

(58) انظر، على سبيل المثال، فيما يتعلق بكندا، Janice Dickson, "Foreign affairs committee recommends Ottawa", Reuters, "Denmark to repatriate children detained in Syria", 10 June 2021 و repatriate women, children from Syrian camps", 18 May 2021.

(59) Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism* (Sydney, November 2020), p. 86.

(60) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/43/46، الفقرة 28؛ وبيان المقررة الخاصة المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكراه الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، في جلسة إحاطة افتراضية مفتوحة للجنة مكافحة الإرهاب، بشأن الاتجاهات الناشئة في التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب والتصدي للتطرف العنيف من خلال نهج قائم على حقوق الإنسان، 9 تشرين الأول/أكتوبر 2020؛ و A/HRC/34/56، الفقرات من 81 إلى 89؛ و A/HRC/41/45/Add.1؛ الفقرة 53؛ و A/HRC/44/58، الفقرة 12؛ و CCPR/C/AUT/CO/5، الفقرة 15؛ و CERD/C/AUT/CO/18-20، الفقرة 11؛ و CERD/C/IRL/CO/5-9، الفقرة 21؛ و CAT/C/GRC/CO/5-6، الفقرة 12.

المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب أنه لم يتخذ سوى إجراءات محدودة للتصدي للمخاطر التي يمكن أن تشكلها الأغلبية العرقية والإثنية والدينية على جماعات الأقليات⁽⁶¹⁾.

45 - وأشار الأمين العام، في تقريره عن أنشطة منظومة الأمم المتحدة في مجال تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، إلى نشوء هذه الأيديولوجيات المُبغضة والعنيفة في جميع أنحاء العالم، وقيام جماعات معينة باستغلال أزمة جائحة كوفيد-19 من أجل زيادة الدعم الذي تتلقاه وتتنوعه، بتسريع اتجاهات موجودة من قبل، فضلا عن الاستقطاب الاجتماعي والتلاعب الثقافي⁽⁶²⁾.

46 - ويؤكد الأمين العام، في خطة عمله لمنع التطرف العنيف، على ضرورة اعتماد سياسات عامة تتجاوز تدابير مكافحة الإرهاب التي تركز على الجانب الأمني، وتتصدى للعوامل الدافعة إلى الأشكال الجديدة والناشئة من التطرف العنيف (A/70/674، الفقرة 6). وقد يتبين أن التركيز الأساسي على الجوانب الأمنية لمنع التطرف العنيف غير كاف للتصدي للتهديد، بل وأنه قد يأتي بنتائج عكسية⁽⁶³⁾، على نحو ما لوحظ فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب (انظر A/HRC/31/65، الفقرة 49).

47 - ولضمان فعالية التدابير الرامية إلى التصدي لجميع أشكال ومظاهر التطرف العنيف المفوضي إلى الإرهاب، أيًا تكن دوافعه، فإن هذه التدابير ينبغي أن تكون مرتكزة على الأدلة ومتوافقة مع حقوق الإنسان وغير تمييزية وشاملة للجميع. وتؤدي البرامج التي يُقصد بها منع التطرف العنيف وتؤدي إلى وصم أقليات معينة، إلى تفاقم حالة الجفاء، وقد تكون، هي بدورها، بمثابة تربة خصبة لأيديولوجيات متطرفة يمكن أن تؤدي إلى أعمال عنف⁽⁶⁴⁾.

48 - وفي الجهود الرامية إلى منع التطرف العنيف النابع من هذه الأيديولوجيات، بما في ذلك أيديولوجيات الجماعات "الاستعلائية"، ينبغي أن تكون التدابير خالية من أي تحيز. ففي نيوزيلندا، على

(61) كذلك، لاحظت المقررة الخاصة السابقة المعنية بقضايا الأقليات أن ظهور الأحزاب السياسية القومية العرقية يتزامن مع رسائل قومية عرقية أكثر تطورا تستهوي قاعدة أعرض من الناخبين، وبالتالي، تدخل في الخطاب السائد بسهولة أكبر (A/HRC/28/64، الفقرة 79).

(62) انظر A/75/729، الفقرة 10. انظر أيضا Secretary-General spotlights re-emerging crisis of antisemitism, warning 'We can never lower our guard', at Holocaust Memorial Ceremony", press release, SG/SM/19951, 27 January 2020 و UN News, "In Geneva, UN urges upholding human rights amid rising populism and extremism", 27 February 2017.

(63) على سبيل المثال، أظهرت تجربة أخيرة في منطقة الساحل، أن تعزيز الجيش في البلدان ذات الحكومات غير الديمقراطية يمكن أن يؤدي، عن غير قصد، إلى جعل التطرف العنيف أكثر جاذبية للفئات المهمشة منذ فترة طويلة، والتي قد يضطر أفرادها إلى اختيار الانحياز إلى الحكومة القمعية أو الجماعات المتطرفة العنيفة المحلية (انظر Eric Rosand and Marc Sommers, "Militarized counterterrorism in Africa: moving beyond a failed approach", Just Security, 30 October 2020).

(64) انظر، على سبيل المثال، البيان الذي أدلت به المقررة الخاصة المعنية بأشكال العنصرية المعاصرة، في جلسة الإحاطة الإعلامية المفتوحة التي عقدتها لجنة مكافحة الإرهاب بشأن الاتجاهات الناشئة في التطرف العنيف؛ و A/HRC/43/46، الفقرة 15؛ و A/HRC/31/65، الفقرة 39؛ و A/70/674، الفقرة 26. ولاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضا أن جهود منع التطرف العنيف برمتها في بعض البلدان تركز على التطرف العنيف المتدثر بعباءة الإسلام، مما يؤدي إلى حجب أشكال التطرف الأخرى التي يمكن أن تؤدي إلى الوصم والاستقطاب (UNDP, *Assessing Progress Made, and the Future of Approaches to Preventing Violent Extremism: Report of the United Nations Development Programme Second Global meeting on Preventing Violent Extremism, "Oslo II"* (Oslo, 2018), p.20).

سبيل المثال، قِيمَت لجنة التحقيق الملكية⁽⁶⁵⁾ تحديات اكتشاف الإرهابيين وتعطيل نشاطهم، ولا سيما العناصر العاملة بمفردها، والصعوبات التي تواجهها أجهزة الاستخبارات والأمن وإنفاذ القانون في اكتشافهم ووقف نشاطهم⁽⁶⁶⁾. وخلصت إلى أن هيئات مكافحة الإرهاب ركزت، في المقام الأول، على ما يعتبر تهديد الإرهاب المتطرف المتذر بعِباءة الإسلام⁽⁶⁷⁾، واعتبرت ذلك التركيز "غير ملائم"⁽⁶⁸⁾. وأوصت لجنة التحقيق الملكية بأن تقوم الحكومة بوضع وتنفيذ استراتيجية موجهة للجمهور للتصدي للتطرف ومنع تهديدات التطرف العنيف والإرهاب الحالية والناشئة واكتشافها والتصدي لها. ومنذ صدور تقرير اللجنة، اتخذ جهاز الاستخبارات الأمنية النيوزيلندي الخطوات اللازمة لضمان أن يتصدى، في جهوده المبذولة على صعيد مكافحة الإرهاب، للتهديدات الناجمة عن جماعات متطرفة عنيفة وإرهابية متعددة⁽⁶⁹⁾.

49 - وفي الولايات المتحدة الأمريكية، أكد مكتب مدير المخابرات الوطنية، في تقرير صادر في آذار/مارس 2021⁽⁷⁰⁾، على التهديد الذي يشكله متطرفون عنيفون ذوو دوافع عنصرية أو عرقية، وحذر من أن خطر ما أسماه "الإرهابيون العنيفون الداخليون" قد يتزايد. وفي هذا الصدد، أصدر مجلس الأمن القومي والبيت الأبيض مؤخرا الاستراتيجية الأولى التي وضعت خصيصا للتصدي للتهديد "الإرهابي الداخلي"⁽⁷¹⁾. ويؤدي الاتحاد الأوروبي أيضا دورا نشطا باطراد فيما يسميه "التطرف العنيف اليميني"، الذي شهد تصاعدا في السنوات الأخيرة⁽⁷²⁾.

50 - ويثير التصدي لظاهرة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب أيضا تحديات من الناحية المفاهيمية (A/HRC/31/65، الفقرات من 11 إلى 13، و A/HRC/43/46، الفقرة 10). فمصطلح "التطرف" مصطلح غامض، ووفقا لما أفادت به المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فإنه لا يستند إلى معايير قانونية دولية ملزمة (A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 15). وفي حين يجب أن تركز الجرائم المتعلقة بـ "التطرف العنيف" على مسار السلوك العنيف، فقد استُخدم هذا المصطلح، في بعض الأحيان، لتجريم أعمال وضروب تعبير مشمولة بالحماية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/31/65، الفقرة 21)؛ و A/HRC/33/29، الفقرات من 17 إلى 24؛ و A/HRC/43/46، الفقرة 13؛

New Zealand, Royal Commission of Inquiry, "Executive summary", in *Ko Tō Tātou Kāinga Tēnei: Report of the Royal Commission of Inquiry into the Terrorist Attack on Christchurch masjidain on 15 March 2019*, vol. I (2020) (65)

(66) المرجع نفسه، الفقرة 24.

(67) المرجع نفسه، الفقرة 28.

(68) المرجع نفسه، الفقرة 31.

(69) على سبيل المثال، غير جهاز المخابرات الأمنية النيوزيلندي المصطلحات التي يستخدمها لوصف التهديدات بهدف إيصال رسالة واضحة مفادها أن اهتمامه هو بمتطرفين وإرهابيين عنيفين ذوي أيديولوجيات مختلفة، وأنه لا يركز حصرا على واحدة منها، (انظر the statement by the Director-General, New Zealand Security Intelligence Service, at the open (session of the Intelligence and Security Committee, 24 March 2021).

United States of America, Office of the Director of National Intelligence, "Domestic violent extremism poses heightened threat in 2021", 1 March 2021 (70)

(71) الولايات المتحدة، مجلس الأمن القومي، "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب الداخلي"، حزيران/يونيه 2021.

(72) Sofija Voronova, "Understanding EU counter-terrorism policy", January 2021.

و A/HRC/47/49، الفقرتين 26 و 75). وكثيراً ما تُستخدم جرائم غامضة متصلة بـ "التطرف" من أجل التقييد غير المبرر لحرية الدين وحرية التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات، بما في ذلك حريات المعارضين السياسيين والصحفيين (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 18؛ و CCPR/C/TJK/CO/3، الفقرة 23؛ و CCPR/C/UZB/CO/5، الفقرة 20).

51 - وكخطوة أولى نحو ضمان أن تكون التدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف مستندة بقوة إلى حقوق الإنسان وسيادة القانون⁽⁷³⁾، ينبغي تصميم التشريعات في إطار ضيق بحيث تحدد بوضوح أعمال التطرف العنيف (انظر A/70/674، الفقرة 50 (ك)؛ و A/HRC/31/65، الفقرة 21؛ و A/HRC/43/46، الفقرة 15؛ و CCPR/C/GC/34، الفقرة 46)، وفقاً لمبدأي الشرعية واليقين. وفي هذا السياق، أهابت الجمعية العامة بالدول الأعضاء، في الفقرة 37 من قرارها 291/75، أن تحترم مبدأي المساواة وعدم التمييز وفقاً لما عليها من التزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأن تتخذ التدابير اللازمة للتصدي لما تروج له الجماعات الإرهابية من أشكال مباشرة وغير مباشرة من التمييز الديني والعنصري والتحريض على العداء والكراهية والعنف، بما في ذلك على أساس كراهية الأجانب والعنصرية وأشكال التعصب الأخرى، أو باسم الدين أو المعتقد.

52 - وإشراك مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والمجتمعات المحلية الأكثر تأثراً بتصاعد الأشكال الجديدة والناشئة من التطرف العنيف في تصميم هذه التدابير وتنفيذها وتقييمها، هو أمر بالغ الأهمية لنجاحها⁽⁷⁴⁾. ويسهم ممثلو المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية إسهاماً مهماً في الجهود المبذولة في مجال مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، بدءاً من تحديد الظروف المؤدية إلى نشوء تهديدات جديدة والتصدي لها بفعالية، إلى بناء الثقة من خلال الحوار والشراكات مع المجتمعات المحلية. وتسهم مشاركتهم في إيجاد حلول سلمية وقابلة للاستمرار، ويمكن أن تساعد في الحماية من الأضرار غير المقصودة الناجمة عن تدابير مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

53 - تمخضت الجهود المبذولة لمنع الإرهاب ومكافحته على مدى العقود الماضية، بما في ذلك الجهود المبذولة في الأمم المتحدة، عن تحقيق إنجازات مهمة. بيد أن الإرهاب استمر وتنوعت أشكاله. وينبغي أن تكون النهج المستندة إلى حقوق الإنسان في صلب جميع تدابير مكافحة الإرهاب. ولتلك الغاية، لا بد من اتباع نهج شمولي متين التجذر في معايير حقوق الإنسان وسيادة القانون. وينبغي أيضاً أن تكون تدابير إنفاذ القانون الممثلة لحقوق الإنسان والرامية إلى التصدي لأعمال الإرهاب، مقترنة بتدابير وقائية موجهة لمعالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب. ولذلك تشجّع الدول الأعضاء على تخصيص الموارد وإبداء الدعم السياسي، على الصعيدين الوطني والدولي على السواء، من أجل ضمان إدماج حقوق الإنسان وسيادة القانون في جميع الجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب.

(73) الركيزتان الأولى والرابعة من ركائز استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. انظر أيضاً A/73/347، الفقرة 51؛ وقرار الجمعية العامة 246/72، الفقرة 6.

(74) UNDP, *Assessing Progress Made and the Future of Approaches to Preventing Violent Extremism*, p. 15.

54 - وعلى نحو ما جاء في قرار الجمعية العامة 291/75، بشأن الاستعراض السابع لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، ينبغي للدول أن تكفل إدماج حقوق الإنسان والمسائل الجنسانية في جميع تدابير مكافحة الإرهاب. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي لها توجيه ما يكفي من الاهتمام والموارد لتنفيذ الركيزة الرابعة من ركائز استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي تركز على حقوق الإنسان وسيادة القانون، وإدماج حقوق الإنسان في جميع ركائز الاستراتيجية الأربع، وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

55 - وينبغي للدول، على وجه الخصوص، كفالة ألا تقوض تدابير مكافحة الإرهاب الحيز الديمقراطي والمدني، وأن تتمكن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من أداء دورها بفعالية دون خوف من أعمال انتقامية، وألا تستخدم جهود مكافحة الإرهاب ذريعةً لإسكات المخالفة أو المعارضة. وينبغي أن تتبّع نظم الجزاءات المتعلقة بالإرهاب إجراءات واضحة ومنصفة، كما ينبغي تصميم تدابير مكافحة الإرهاب وتنفيذها بحيث لا تؤثر سلباً على العمل الإنساني. وابتغاء التقليل إلى أدنى حد من المخاطر والأضرار الناجمة عن التدخلات في مجال مكافحة الإرهاب، تُحثّ الدول على النظر في السبل الكفيلة بإجراء تقييم على نحو أكثر منهجية لآثار تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان، واستعراض هذه الآثار بصورة منتظمة، بوسائل منها إشراك مختلف الجهات صاحبة المصلحة، ولا سيما المجتمع المدني.

56 - ولا تزال التعاريف والتفسيرات الفضفاضة بصورة مفرطة لجرائم الإرهاب تبعث على القلق. ويجب أن تكون تعاريف الإرهاب والأعمال الإرهابية ممثلة لمبدأي الشرعية واليقين القانوني. وينبغي تيسير الاطلاع عليها، كما ينبغي أن تصاغ بدقة، وأن تمثل لمبدأي عدم التمييز وعدم رجعية القوانين.

57 - ويجب ضمان حقوق ضحايا الإرهاب في سبل انتصاف فعالة، بما في ذلك استجلاء الحقيقة والعدالة والجبر، بما يتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لحقوق ضحايا العنف الجنسي والجنساني في سياق الإرهاب، بسبل منها ضمان إمكانية لجوئهم إلى القضاء، وحمايتهم من الوصم أو التمييز.

58 - ويتطلب المنع الفعال للإرهاب نهجاً تأخذ في الاعتبار عوامل الدفع المعقدة، ولا سيما الظروف المفضية إلى التطرف العنيف، وعوامل الجذب الناشئة عن دوافع فردية. وقد أدت الأيديولوجيات القائمة على الحط من مكانة الأفراد في المجتمع إلى أشكال جديدة وناشئة من التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب. وينبغي للدول أن تتخذ التدابير المناسبة للتصدي للتهديدات الجديدة والناشئة التي يطرحها تصاعد الهجمات الإرهابية النابعة من كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب، أو التي تُنفذ باسم الدين أو المعتقد. وينبغي للدول، علاوة على ذلك، كفالة أن تكون أدوات تقييم المخاطر المستخدمة في منع التطرف العنيف مرتكزة على أدلة، وألا تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، أو وصم لطوائف معينة، أو استقطاب داخل المجتمعات.