

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/Sub.1/58/30*
3 August 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان
الدورة الثامنة والخمسون
البند ٦ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

قضايا محددة تتعلق بحقوق الإنسان: أولويات جديدة،
وبخاصة الإرهاب ومكافحة الإرهاب

مشروع إطار محدث للمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب

ورقة عمل ثانية موسعة أعدتها السيدة كاليوبي ك. كوفو

* عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ والمعنون "مجلس حقوق الإنسان"، تولى مجلس حقوق الإنسان، اعتباراً من ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، جميع ولايات وآليات ومهام ومسؤوليات لجنة حقوق الإنسان بما فيها اللجنة الفرعية. وتبعاً لذلك، استعيض عن سلسلة الرمز E/CN.4/Sub.2/_ التي كانت اللجنة الفرعية تقدم تقاريرها في إطارها إلى لجنة حقوق الإنسان سابقاً بالسلسلة A/HRC/Sub.1/_ اعتباراً من ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

خلاصة

يُقدم هذا التقرير استجابة لقرار اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ٣١/٢٠٠٥ الذي أيد طلب الفريق العامل للدورة المكلف بإعداد مبادئ عامة ومبادئ توجيهية مفصلة، مشفوعة بتعليقات ذات صلة، بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وطلب إلى المنسقة أن تحدث مشروع المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية الذي أعدته، مع مراعاة المناقشات التي أجراها خلال انعقاد الدورة السابعة والخمسين للجنة الفرعية.

ويشدد هذا التقرير على ضرورة وضع مبادئ توجيهية واضحة ومفصلة بشأن مراعاة حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب لتوفير إرشادات واضحة للدول والإسهام في الجهود التي تبذل لتحقيق التوازن بين المصالح الأمنية وحقوق الإنسان. وتتناول المنسقة في تقريرها، بطريقة تمهيدية، قضايا لم تكن مدرجة في تقارير سابقة أو قضايا يمكن بلورتها بدراساتها. المزيد من التفصيل.

ويشير الفرع الأول من هذا التقرير إلى بعض المبادئ العامة ويركز بوجه خاص على قضية المخالفات. ويشدد التقرير على ضرورة تفسير أية مبادئ توجيهية ومبادئ عامة في ضوء المبادئ العامة للقانون الدولي، مع مراعاة قواعد القانون الدولي العرفي الآخذة في الظهور.

ويقدم الفرع الثاني من هذا التقرير "مشروع إطار محدثاً للمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب"، بما في ذلك أحكاماً تتعلق بواجبات الدول إزاء الأعمال الإرهابية وحقوق الإنسان؛ المبادئ العامة ذات الصلة بتدابير مكافحة الإرهاب؛ تدابير مكافحة الإرهاب وتعريف الإرهاب؛ الاستثناءات والمخالفات؛ مبادئ محددة فيما يتصل بالتوقيف والاحتجاز والمحاكمة؛ فرض العقوبات؛ اللجوء والنقل القسري والتسليم؛ حرية الرأي والتعبير؛ حرية الفكر والوجدان والدين؛ الخصوصية وحقوق الملكية؛ حرية التجمع وتكوين الجمعيات؛ وحقوق ضحايا الأعمال الإرهابية. وتقدم المنسقة تعليقاً مفصلاً على كل حكم.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	أولاً - مقدمة ١-١٩
٤	ألف - معلومات أساسية بشأن ورقة العمل الثانية الموسعة ١-٨
٥	باء - قيمة المبادئ العامة أو الشاملة في إطار المبادئ التوجيهية ٩-١٧
٧	جيم - الملاحظات والتوصيات ١٨-١٩
	ثانياً - مشروع إطار للمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب ٢٠-٦٤
٨	ألف - الديباجة ٨
١٠	باء - نطاق التطبيق والمبادئ العامة ٢٠-٢٤
١١	جيم - مبادئ توجيهية ومبادئ عامة محددة ٢٥-٦٤

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية بشأن ورقة العمل الثانية الموسعة

١- طلبت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في قرارها ١٥/٢٠٠٣ المعنون "آثار التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان" أن تقوم اللجنة الفرعية بدراسة توافق تدابير مكافحة الإرهاب المعتمدة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية مع معايير حقوق الإنسان الدولية القائمة، مع الاهتمام بوجه خاص بتأثيرها على أشد الفئات ضعفاً، "بغية إعداد مبادئ توجيهية مفصلة" (الفقرة ٥). كما قامت بتعيين السيدة كاليوي ك. كوفاً لتنسيق هذا الجهد وذلك بتجميع الوثائق اللازمة لأداء اللجنة الفرعية لأعمالها بفعالية (الفقرة ٦).

٢- وقدمت المنسقة ورقة عمل عنوانها "مشروع إطار أولي للمبادئ العامة والمبادئ والتوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والإرهاب" ("مشروع مبادئ توجيهية") إلى اللجنة الفرعية في دورتها السادسة والخمسين (E/CN.4/Sub.4/2004/47)، تضمنت مذكرة موجزة عن قرار اللجنة الفرعية ١٥/٢٠٠٣ ومشروع المبادئ التوجيهية الأولي.

٣- وبعد استعراض مشروع المبادئ التوجيهية الأولي، قررت اللجنة الفرعية، بموجب مقررها ١٠٩/٢٠٠٤ المعنون "مبادئ توجيهية ومبادئ عامة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب" إنشاء فريق عامل للدورة في دورتها السابعة والخمسين يكلف بولاية "وضع مبادئ عامة ومبادئ توجيهية مفصلة، مشفوعة بتعليقات ذات صلة، بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، بالاستناد إلى أمور منها مشروع الإطار الأولي للمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية الوارد في ورقة العمل التي أعدها السيدة كوفاً".

٤- وإذ أدركت المنسقة أن هذه المسألة لا تزال تشكل مسألة ملحة في رأي اللجنة الفرعية، فقد واصلت عملها بشأن المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة وقدمت ورقة عمل موسعة (E/CN.4/Sub.2/2005/39) إلى اللجنة الفرعية في دورتها السابعة والخمسين. وتألف الجزء الأول من ورقة العمل الموسعة من مقدمة تضمنت معلومات أساسية موجزة ومناقشة دور المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة بشكل عام، وتطور المبادئ التوجيهية وغيرها من أدوات تحديد المعايير بشأن هذا الموضوع في الهيئات الإقليمية والمؤسسية، والحاجة إلى إعداد مبادئ توجيهية ومبادئ عامة شاملة على مستوى الأمم المتحدة، والدور التقليدي للجنة الفرعية في المشروع في وضع مبادئ توجيهية ومبادئ عامة في منظومة الأمم المتحدة. وأبدت المنسقة أيضاً ملاحظتها بشأن فائدة تنظيم حلقة دراسية للخبراء بشأن هذا الموضوع من جانب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وتضمن الجزء الثاني من ورقة العمل مشروع المبادئ التوجيهية الموسع مشفوعاً بتعليقات إضافية.

٥- وقامت اللجنة الفرعية، في دورتها السابعة والخمسين، بتعيين خمسة من أعضائها^(١) للاشتراك في عمل الفريق العامل للدورة المكلف بإعداد مبادئ عامة ومبادئ توجيهية مفصلة، مشفوعة بتعليقات ذات صلة، بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، وأذنت بعقد جلستين علنيتين في ٢ و ٣ آب/أغسطس ٢٠٠٥. وقام الفريق العامل للدورة، في دورته الأولى، بتعيين المنسقة رئيسة - مقرر (الرئيسة).

٦- واستفاد الفريق العامل للدورة بدرجة كبيرة من مشاركة عشرة أعضاء آخرين من اللجنة الفرعية بنشاط في عمله. كما قامت تسع من المنظمات غير الحكومية العديدة التي حضرت الدورة بإلقاء بيانات. وعُرض على الفريق العامل للدورة مشروعاً المبادئ التوجيهية السابقان اللذان كانت الرئيسة قد أعدتهما فضلاً عن عدد من الوثائق الأخرى ذات الصلة^(٢). وطلب الفريق من الرئيسة في جملة إجراءاته وتوصياته أن تُحدث مشروع المبادئ التوجيهية في ضوء مناقشاته^(٣). وأيدت اللجنة الفرعية، في قرارها ٣١/٢٠٠٥، توصية الفريق العامل بأن تواصل الرئيسة عملها بشأن مشروع المبادئ التوجيهية. وتقدم هذه الوثيقة استجابة لهذه التوصية.

٧- وقد استفاد مشروع المبادئ التوجيهية الوارد في هذه الوثيقة استفادة كبيرة من هذه المناقشات. فمن الجوانب البالغة الفائدة التي اتسمت بها هذه المناقشة ترابط قضايا هامة لم تكن قد أدرجت بعد في مشاريع سابقة أو قضايا يمكن بلورتها بالحصول على مزيد من التفاصيل. وسعت الرئيسة إلى إدراج هذه القضايا في هذا المشروع أو التوسع في تناولها. وتلاحظ مع ذلك أن عدداً كبيراً منها سيكون موضع ورقات عمل من المقرر تقديمها إلى الفريق العامل للدورة في دورته القادمة. ولذلك، فإن معالجتها لها في هذه الورقة هي معالجة أولية، لأنها لم تحصد بعد ثمار هذه الأعمال.

٨- ووافقت الرئيسة بعد تقديم تقريرها إلى اللجنة الفرعية على طلب أعضاء الفريق العامل للدورة بأن تعد ورقة عن موضوع "المبادئ العامة" الشاملة والمخالفات لتقديمها إلى الفريق العامل في دورته القادمة. ونظراً إلى العوامل المحيطة باستبدال لجنة حقوق الإنسان بمجلس حقوق الإنسان الجديد وإلى أنه طلب أيضاً إلى الرئيسة تقديم مشروع مبادئ عامة محدث، فقد قررت إدراج فرع مختصر عن المبادئ العامة والمخالفات بدلاً من تقديم وثيقة منفصلة.

باء - قيمة المبادئ العامة أو الشاملة في إطار المبادئ التوجيهية

٩- كثيرة هي مجموعات المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة التي وضعتها الهيئات التابعة للأمم المتحدة أو الهيئات الإقليمية التي ترد فيها إحالات إلى صكوك رئيسية ومفاهيم قانونية في فقرات الديباجة وفي فرع عام. ففي مشروع المبادئ بشأن حقوق الإنسان والبيئة، المرفق بالتقرير الختامي للمقرر الخاص السابق المعني بحقوق الإنسان والبيئة، ثلاث فقرات من الديباجة تحدد الصكوك الدولية الرئيسية ذات الصلة بحقوق الإنسان والبيئة وخمس فقرات تتناول المفاهيم الواردة في قانون حقوق الإنسان بشأن عالمية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة وتربطها^(٤). وتتضمن المبادئ المتعلقة بإيواء اللاجئين والمشردين ورد ممتلكاتهم، التي قدمها المقرر الخاص لإعداد دراسة شاملة عن الإسكان ورد الممتلكات في سياق عودة اللاجئين والمشردين داخلياً، فرعاً خاصاً عن المبادئ الشاملة له أهمية خاصة بالنسبة لهذا الموضوع، بما في ذلك الحق في عدم التمييز، والمساواة بين الرجل والمرأة والحق في مسكن لائق^(٥). فهذا الترابط الذي قد يبدو واضحاً بين القضايا يمكن أن يتسم بأهمية بالغة عند دراسة هذه المجموعات من المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة واتخاذ إجراءات بشأنها على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية.

١٠- ومن الأسباب الرئيسية للإحالة إلى الصكوك ذات الصلة والمبادئ الشاملة عدم عزل أية مجموعة من المبادئ التوجيهية أو المبادئ العامة عن بعضها بل وجوب تفسيرها دائماً في ضوء القانون الدولي ككل. ومن الأهمية بمكان أن تتضمن الوثائق الصادرة على مستوى الأمم المتحدة عنصر الترابط هذا لأن الإجراءات الإقليمية

والوطنية التي تتخذ في جميع مجالات القانون الدولي يجب أن تفي بالمعايير التي طلب ميثاق الأمم المتحدة وضعها والصكوك التي تم التصديق عليها جنباً إلى جنب مع الميثاق^(٦).

١١- والسبب الثاني للإحالة إلى الصكوك ذات الصلة والمبادئ الشاملة هو نشوء القواعد الدولية العرفية وضرورة تنبيه جميع الدول إلى هذه القواعد الجديدة. ويسري ذلك بصفة خاصة حين تتطور القواعد العرفية وتتحول إلى قواعد أمرة *jus cogens* أو إلى التزامات في مواجهة الكافة *erga omnes*. وبما أن أحداً لا يستطيع التنبؤ بموعد نشوء قاعدة جديدة، فمن المفيد إيراد هذه المفاهيم في أية وثيقة دولية على سبيل التذكير. ويصح ذلك بشكل خاص عند تناول قضية الأعمال الإرهابية وردود الدول التي تبين في الآونة الأخيرة أنها رجعية، ولم تراع القواعد العرفية وأنها تمت بمخالفة قواعد حقوق الإنسان دون أن تبرر الظروف ذلك.

١٢- ومما يجعل الإشارة إلى مبدئي القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة تتسم بأهمية خاصة عدم تصديق جميع الدول على صكوك حقوق الإنسان التي تكون المبادئ الواردة فيها عرضة للخطر في سياق تدابير مكافحة الإرهاب. ففي حالة يعتبر فيها أن حقاً عرضة للخطر يمثل قاعدة من القواعد الأمرة، يظل يتعين على الدولة التي لم تصدق على صك يتضمن هذا الحق احترامه. وبالمثل، فإن واجب احترام حقوق الإنسان الأساسية بما أنه مقبول هو الآخر باعتباره التزاماً في مواجهة الكافة، فإن على الدول التي لم تصدق على صك يتضمن هذا الحق بعينه أن تحترمه أيضاً احتراماً كاملاً^(٧).

١٣- ولا يجوز قط النظر إلى المحاكم والجهات القضائية الوطنية والإقليمية والدولية على أنها لا تستند إلى القانون الدولي ككل. ومع جواز استعراضها لقضية محدودة جداً بالاستناد إلى صك دولي بعينه، فإن جميع المحاكم والجهات القضائية تسترشد بالمجموعة الكاملة من قواعد القانون الدولي ولا يجوز لها إصدار حكم يتعارض معها. وهذا هو الوضع حتى مع اللجان الخاصة التي تم إنشاؤها بموجب معاهدات محددة. فعلى سبيل المثال، حكمت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بأن أحكام المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان بخلاف أحكام الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: "عهد سان خوسيه، كوستاريكا" تخضع لما تدخله عليها من تعديلات^(٨).

١٤- وتؤكد أهمية المبادئ الشاملة عند دراسة الظروف التي تبرر حالات عدم التقيد والحقوق التي يمكن أن تخضع لقيود أو تدابير عدم التقيد بحقوق الإنسان في سياق الإرهاب. وعلى نحو ما أكدته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، هناك حقوق كثيرة لا ترد بالتحديد في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولكنها تنشأ عن مبادئ شاملة وتكون أيضاً غير قابلة للمخالفة في حالات تستوفي معايير عدم التقيد. ومع أن اللجنة لم تقدم قائمة شاملة بهذه الحقوق، فقد أشارت بالفعل إلى حالات من بينها الاحتجاز التعسفي، وأخذ الرهائن، وفرض عقوبات جماعية، ونقل الأشخاص قسراً دون استيفاء المعايير، وتنفيذ حالات الاختفاء أو الحبس الانفرادي أو الاحتجاز غير المعترف به، والحق في محاكمة عادلة، وقد لا تكون حقوق معينة تتمتع بها الأقليات خاضعة لمخالفات بسبب أحكام واردة في القانون الدولي العام^(٩).

١٥- ومع تركيز اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على الحقوق التي لا يجوز مخالفتها، فقد تناولت أيضاً ظروف التذرع بحق المخالفة^(١٠). وتتسم هذه المسألة ببالغ الأهمية فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان في سياق الإرهاب لأن كثيرة هي أعمال الإرهاب التي تحدث بشكل مفرد أو متعدد في فترة زمنية قصيرة نسبياً. ذلك أن الجماعات

الإرهابية ليست جماعات مناضلة تسعى إلى توريط دولة في نزاع مسلح. ولذلك ينبغي توخي أكبر قدر من الحذر للتأكد من أن الخطر يمس حياة الأمة بالكامل قبل أن تفرض تدابير عدم التقيد بشكل قانوني^(١١). وتحدد الخبرة التابعة للجنة الفرعية، السيدة نيكول كيستيو، في دراستها لهذا الموضوع ما تشير إليه على أنه "مبدأ التهديد الاستثنائي": يجب أن يكون التهديد وشيكاً، ويجب أن يكون الخطر جسيماً بحيث أن التدابير العادية لن تكون قادرة على الحفاظ على النظام العام، ويجب أن يكون الخطر موجهاً إلى كافة أفراد الشعب أو كافة الأراضي، وأن يكون وجود الأمة في حد ذاته معرضاً للخطر^(١٢). ويمكن أن تكون مبادئ القانون العامة المتعلقة بالاعتداء، وخرق السلم، والعلاقات الودية، وما شابه، ذات فائدة أيضاً في تحديد درجة تعرض دولة ما لعمل إرهابي يبرر تدابير عدم التقيد^(١٣).

١٦ - وحق الدول في فرض استثناءات أو قيود على الحقوق أقل وضوحاً من بعض الجوانب. فعلى سبيل المثال، يتضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حكماً شاملاً (الفقرة ٢ من المادة ٢٩) يميز فرض قيود عندما يقرر القانون ذلك و"حصرًا لضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعادل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي"^(١٤). ويتناول العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية القيود والاستثناءات بحكم نظام عام مماثل أو بإيراد الاستثناءات بشكل محدد. وهذه الاستثناءات المحددة هي: السجن، الأعمال العسكرية، حالات الطوارئ أو بإيراد الاستثناءات بشكل محدد. وهذه الاستثناءات المحددة من العبودية؛ عقوبة الإعدام لا تنتهك المادة ٦ التي تنص على الحق في الحياة، والمادة ٢٢، حرية التجمع، وحقوق القوات المسلحة والشرطة التي يمكن تقييدها. وينص العهد على استثناءات للنظام العام أو قيود فيما يتعلق بحرية التنقل (المادة ١٢)، واستبعاد الصحافة والجمهور من محاكمة جنائية (المادة ١٤)، وحرية الدين (الفقرة ٣ من المادة ١٨ التي لا تتعلق إلا بإظهار الدين)، وحرية التعبير والصحافة (الفقرة ٣ من المادة ١٩)، وحرية تكوين الجمعيات (المادة ٢١) وحرية التجمع (الفقرة ٢ من المادة ٢٢)^(١٥).

١٧ - وقد قامت هيئات الاستعراض بتقييم الضوابط والقيود بطريقة مماثلة لحالات عدم التقيد. فعلى سبيل المثال، تذكر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ١٠ (١٩٨٣) بشأن حرية الرأي، أن فرض قيد على المادة ١٩ التي تتناول الحق في حرية التعبير والحق في حرية الصحافة، يجب أن يكون "ضرورياً" للغرض المفروض، ويجب أن يكون الغرض ضرورياً للأمن الوطني أو النظام العام. هذا ولا يجوز أن يكون الحق ذاته عرضة للخطر. وقد اتفقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان عند تناولهما بالتحديد مسألة حرية التعبير في سياق الإرهاب على أن الأمر قد يستدعي فرض قدر من الضوابط لمنع أعمال القتال بين الجماعات أو لحماية الأمن الوطني، ولكنهما أعربتا عن قلقهما إزاء الأحكام التي تكون غامضة^(١٦). ومن الصعب معرفة ما هو النظام العام المشروع أو النظام العام الذي تم تجاوزه خارج إطار حالة بعينها. ومن المؤكد مع ذلك أن أحكام القضاء ستصدر سريعاً بشأن هذا الموضوع بسبب القوانين الوطنية الجديدة أو المعدلة المتعلقة بمكافحة الإرهاب وزيادة أوجه القلق التي تنيرها في مجال حقوق الإنسان.

جيم - الملاحظات والتوصيات

١٨ - لقد سلمت الرئيسة، ووافق الفريق العامل للدورة المكلف بإعداد مبادئ عامة ومبادئ توجيهية مفصلة، مشفوعة بتعليقات ذات صلة، بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، على أنه إذا أريد أن

تكون المبادئ التوجيهية مفيدة، فيجب أن لا تكون شاملة فحسب، بل يجب أن تكون مفصلة أيضاً بما فيه الكفاية. ويتبين من ذلك أنه لا بد للأمم المتحدة أن تعتمد مبادئ توجيهية واضحة ومفصلة بشأن مراعاة حقوق الإنسان وحمايتها في مكافحة الإرهاب لإعطاء إرشادات واضحة للدول والإسهام بشكل خاص في التصدي للمسألة المزعجة المتمثلة في تحقيق التوازن بين الأمن والحقوق. وقد أولت الرئيسة الوقت اللازم في عملها للتفكير ملياً في الملاحظات التي أبدتها كثير من المكلفين بالإجراءات الخاصة والتابعين للجنة حقوق الإنسان (التي أصبحت الآن مجلس حقوق الإنسان)، للإعراب عن القلق إزاء التشريعات الوطنية وإجراءات الدول وبرامجها المحددة لدى السعي للتصدي لأعمال إرهابية فعلية أو لتفادي أعمال إرهابية في المستقبل. وفي ضوء ذلك، تعتبر الرئيسة أن عملية وضع هذا المشروع الذي يأخذ في الاعتبار أوجه القلق التي أبدت وزيادة صقل هيئة الخبراء هذه التابعة للأمم المتحدة والفريق العامل للدورة في المستقبل وما سيصدر عنهما من آراء، يجب أن تؤدي إلى توضيح التحديات المختلفة التي تواجهها مراعاة حقوق وحريات الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب وإلى تقديم أجوبة ذات مغزى وردود عملية بموجب القانون الدولي. وبوجه خاص، تعرب الرئيسة عن الأمل في أن تكون هذه المبادئ التوجيهية ذات فائدة خاصة للسيد مارتن شابينين، المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب. ويشير السيد شابينين في تقريره الذي قدمه إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والستين، إلى أنه يعتزم التركيز على القضايا التشريعية (E/CN.4/2006/98، الفقرة ١٠) وقضايا التعريف (E/CN.4/2006/98، الفقرة ٢٧) التي تتطلب بطبيعة الحال إطاراً مرجعياً قانونياً^(١٧). وفي هذا الصدد، ترحب الرئيسة ترحيباً حاراً بأي تعاون أو تفاعل بين المقرر الخاص والرئيس والفريق العامل للدورة بأمل أن يسفر ذلك عن وضع الإطار القانوني الأمثل.

١٩ - ولم تورد الرئيسة في هذه الورقة معلومات مستوفاة عن الجهود المبذولة على الصعيد الإقليمي لتناول مسألة حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب لأنها منشورة على نطاق واسع وأن الرئيسة تطلع عليها بطبيعة الحال مع تقدم عملها. ومع ذلك، كانت الرئيسة قد أشارت في عرضها السابقين لمشروع المبادئ التوجيهية، إلى فائدة عقد حلقة دراسية أو تنظيم نشاط مماثل يضم مجموعة كبيرة من المشاركين، بمن فيهم المعنيون بإعداد مبادئ توجيهية إقليمية، لإبداء آرائهم. وكثيرة هي المرات التي عقدت فيها حلقات دراسية كهذه لصياغة مبادئ توجيهية ومبادئ عامة ويمكن أن تكون ذات فائدة بالنظر إلى مجموعة الشواغل الواجب التصدي لها في هذا الصدد. ومع استمرار مواجهة أوجه عدم اليقين فيما يتعلق بعمل الأمم المتحدة المقبل في مجال حقوق الإنسان، تحت الرئيسة مع ذلك المفوضة السامية لحقوق الإنسان على النظر في فعالية عقد حلقة دراسية كهذه العام القادم.

ثانياً - مشروع إطار للمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب

ألف - الديباجة

إن مجلس حقوق الإنسان إذ يسترشد بميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية المتعلقة بحالة اللاجئين والبروتوكول الخاص بحالة اللاجئين، وبجميع الصكوك الدولية والإقليمية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان،

وإذ يسترشد أيضاً بجميع قواعد القانون العرفي والقانون الإنساني القائم على المعاهدات، مع الإشارة بوجه خاص إلى القواعد الآمرة والالتزامات في مواجهة الكافة ومبادئ القانون العامة،

وإذ يشير إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية،

وإذ يحيط علماً بأحكام قضاء المحافل الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان التي تم تأسيسها بموجب معاهدات حقوق الإنسان، بما في ذلك التعليقات العامة والسوابق القضائية، فضلاً عن البيانات والإعلانات والتوصيات الصادرة عن المكلفين بإجراءات خاصة والتابعين لمجلس حقوق الإنسان،

وإذ يعيد تأكيد الأهمية الأساسية، بما في ذلك الرد على الإرهاب وتهديد الإرهاب، لاحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية جميعها، وجميع قواعد القانون العرفي والقانون الإنساني القائم على المعاهدات، وجميع قواعد قانون اللاجئين وسيادة القانون بشكل عام،

وإذ يذكر أيضاً بأن على الدول التزاماً بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية كافة لجميع الأشخاص،

وإذ يقر بما تقدمه التدابير المتخذة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية لمكافحة الإرهاب، على نحو يتماشى مع القانون الدولي، لا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، وقانون اللاجئين والقانون الإنساني الدولي، من إسهام هام لسير عمل المؤسسات الديمقراطية والحفاظ على السلم والأمن، وبالحاجة إلى مواصلة التفاهم والتعاون الدوليين لمكافحة الإرهاب وتعزيز دور الأمم المتحدة في هذا الصدد،

وإذ يعرب عن بالغ استيائه من تزايد عدد الانتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين في سياق مكافحة الإرهاب،

وإذ يؤكد أن أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب تمثل أنشطة تهدف إلى تدمير حقوق الإنسان،

وإذ يؤكد أيضاً إدانة جميع الأعمال الإرهابية إدانة صريحة لا لبس فيها،

وإذ يعرب عن بالغ استيائه من المعاناة التي يسببها الإرهاب للضحايا وأسرههم وللمجتمع الدولي بأسره،

وإذ يرحب بالمبادرات المتخذة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية،

وإذ يشير إلى ضرورة وضع مبادئ توجيهية ومبادئ عامة عالمية وشاملة بشأن حقوق الإنسان والإرهاب،

واقتراناً منه بأن المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة العالمية والشاملة من شأنها أن تساعد إلى حد كبير في مكافحة الإرهاب، خاصة بتشجيع التضامن الدولي، والاتساق السياسي والقانوني، وتفهم المجتمع الدولي بأسره لحقوق وواجبات الجميع في هذا الصدد تفهماً واضحاً،

يعلن المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة التالية.

باء - نطاق التطبيق والمبادئ العامة

نطاق التطبيق

٢٠- إن الهدف من وضع مبادئ عامة ومبادئ توجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب هو توفير أداة لتقييم مدى اتفاق التدابير المعتمدة على الأصعدة المحلية والإقليمية والدولية مع القانون.

٢١- يتساوى انطباق المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان والإرهاب على الدول وجميع الهيئات الإقليمية والدولية.

المبادئ العامة

٢٢- يجب أن تتفق جميع الإجراءات الدولية والإقليمية والثنائية والمتعددة الأطراف والوطنية بشأن الإرهاب اتفاقاً تاماً مع ميثاق الأمم المتحدة، والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وجميع مبادئ القانون العامة، وجميع قواعد حقوق الإنسان المنصوص عليها في المعاهدات الدولية والإقليمية، وجميع قواعد القانون القائم على المعاهدات والقانون الإنساني العرفي وجميع قواعد القانون الدولي للاجئين. ولا بد من إيلاء الاهتمام اللازم لمبادئ القانون الدولي: المعاهدة شريعة المتعاهدين *pacta sunt servanda*، والقواعد الآمرة *jus cogens*، والالتزامات في مواجهة الكافة *erga omnes* وأحكام أو تصريحات أو قرارات الأمم المتحدة أو الهيئات التعاهدية الإقليمية، مثل الآراء أو التعليقات أو الملاحظات أو المبادئ التوجيهية أو مجموعة المبادئ المتعلقة بمواد معاهدات أو مسائل محددة.

٢٣- ويجب تفسير المعاهدات الدولية والإقليمية والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بالإرهاب والتي لا تعالج تحديداً قانون حقوق الإنسان أو القانون الإنساني أو قانون اللاجئين واتخاذ إجراءات بشأنها، عند الاقتضاء، لكي تتفق مع جميع قواعد مجموعات القوانين هذه الملزمة عالمياً.

٢٤- ويجب أن يركز العمل الدولي لمكافحة الإرهاب تركيزاً شديداً على منع الإرهاب أو الأعمال الإرهابية. ويجب أن يركز العمل الدولي، قدر المستطاع، على وضع وتنفيذ استراتيجيات تطلعية عوضاً عن التعامل مع أفعال إرهابية فردية أو سلسلة أفعال إرهابية.

التعليقات

يجب أن تكون المجموعة الكاملة من القواعد التي يتألف منها القانون الدولي القائم هي الركيزة التي يستند إليها لاتخاذ أية إجراءات لمكافحة الإرهاب: يجب ألا يتم ذلك بأي شكل من الأشكال خارج نطاق القانون الدولي. والفقرة ٣ منه واضحة في حد ذاتها وتعكس أهمية مبادئ المعاهدة شريعة المتعاهدين والقواعد الآمرة والالتزامات في مواجهة الكافة. كما أنها تعكس الفقرة ١(ج) من المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي تنص على أن "مبادئ القانون العامة التي تعترف بها الأمم المتحدة" تشكل المصدر الرئيسي للقانون الدولي. وتؤكد اتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والبروتوكولان الإضافيان الملحقان بها

والمؤرخان ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧ ذلك مراراً وتكراراً. وتعكس الفقرة ٥ أعلاه قلق [المنسقة/الرئيسة] من اتخاذ تدابير سريعة وشاملة لذ تساعد في التصدي للإرهاب ويتحتم في نهاية الأمر خفضها أو إزالتها. والأرجح أن تؤدي تدابير كهذه إلى انتهاك المبادئ الأساسية للقانون. كما أنها تعكس اعتقادها بأن الالتزام الكامل بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والاحترام الكامل للقانون الإنساني وقانون اللاجئين إنما هو التزام في مواجهة الكافة وسند عملي لاتخاذ إجراءات فعالة لمكافحة الإرهاب.

جيم - مبادئ توجيهية ومبادئ عامة محددة

واجبات الدول فيما يتصل بالأعمال الإرهابية وحقوق الإنسان

٢٥- على جميع الدول واجب تعزيز وحماية حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الخاضعين لسيطرتها السياسية أو العسكرية وفقاً لقواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني كافة.

٢٦- وعلى جميع الدول واجب حماية وضمان، على أساس غير تمييزي، سلامة وأمن جميع الأشخاص الخاضعين لسيطرتها السياسية أو العسكرية وفقاً لقواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني كافة. ولا بد من إيلاء عناية خاصة لحماية المجموعات الضعيفة، مثل الأطفال أو المسنين أو العاجزين أو المعوقين ممن يمكن أن يتضرروا بدون مبرر بالأعمال الإرهابية. وعلى جميع الدول أيضاً واجب حماية وتعزيز سلامة وأمن الأشخاص من غير المواطنين من الأعمال الإرهابية.

٢٧- وعلى جميع الدول واجب منع الأعمال الإرهابية. ويجب إيلاء عناية خاصة لتأمين المشاريع والمنشآت التي تحتوي على مواد نووية أو غيرها من المواد الخطرة فضلاً عن الأشياء والإمدادات مثل المواد الغذائية ومياه الشرب الأساسية للبقاء.

٢٨- وعلى جميع الدول واجب تعزيز وإعمال السياسات والممارسات الوطنية والدولية للحد من أسباب الإرهاب أو إزالتها. وتمتنع أية دولة عن تنفيذ سياسات أو ممارسات وطنية أو دولية تهيج جو الانتقام الإرهابي أو يمكن أن تعزز تجنيد أفراد من جانب الجماعات الإرهابية.

٢٩- وعلى جميع الدول واجب الامتناع عن إثارة خوف أو تخوف لا لزوم له من الأعمال الإرهابية لدى المواطنين أو المقيمين بما لا يتناسب والخطر الحقيقي.

٣٠- ويجب ألا يفلت الإرهاب أو الأعمال الإرهابية من العقاب.

٣١- وعلى جميع الدول واجب التعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية أو غيرها من الهيئات المؤسسية أو مع دول أخرى في جميع الجوانب، منها الاحتياجات الناشئة عن أعمال إرهابية محددة ومنع الإرهاب وحماية حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين، لا حصراً عليها مع ذلك.

التعليقات

يستند هذا الفرع أساساً إلى ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لا سيما المادة ٢٨) ومبادئ مثل مبدأ "الحیطة الواجبة"، مما وردت الإشارة إليه في دراسة الرئيسة. وشرط واجب الامتناع عن إثارة خوف لا لزوم له شرط أساسي لضمان ثقة المواطن بتدابير مكافحة الإرهاب الفعلية لمنع التدابير التي تنال من قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. وخلال انعقاد دورة الفريق العامل في ٢٠٠٥، ألقى كثير من المشاركين الضوء على المجموعات الضعيفة، من بينهم إيمانويل ديكو، ومارك بوسويت، وفرانسواز هامبسون، وفلوريزيل أوكونور، ورابطة المواطنين العالميين. وسيوفر العمل المتعلق بالمبادئ التوجيهية ذات الصلة بالإفلات من العقاب، الذي كان عضوا للجنة الفرعية السيدان لويس جوانيه والحاج غيسة قد اضطلعاً به في أول الأمر، وقامت السيدة د. أورنتليشير، الخبيرة المستقلة المعيّنة لتحديث مجموعة المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب (Add.1 و E/CN.4/2005/102) باستيفائه وتوجيهه وعرضه مؤخراً على اللجنة، إرشادات بهذا الخصوص ولن يعاد تكراره هنا. وقد أبدى الأمين العام قلقه بشكل خاص لدى تناول الأسباب الجذرية للإرهاب، شأنه شأن الفريق الرفيع المستوى المعني بمسألة التهديدات والتحديات والتغيير، كما ورد ذلك في تقريره المعنون "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة". وينشأ واجب الدولة بالتعاون مع هيئات دولية أو إقليمية أو مع دول أخرى من التزاماتها في مواجهة الكافة. وتعكس التوصيات الإقليمية مثل توصية البرلمان الأوروبي بشأن دور الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب (EU A5-0273/2001) الالتزام في مواجهة الكافة فيما يتعلق بالتعاون في مكافحة الإرهاب والتعاون في ضمان الامتثال التام لحقوق الإنسان. وخلال انعقاد الدورة السابعة والخمسين للجنة الفرعية، أكد كل من السيد بوسويت والسيدة تشونغ والسيدة إمبونو في إطار الفريق العامل للدورة، على واجب الدول في التعاون. وسيجري تناول الفرع المتعلق بالتعاون القضائي بمزيد من التفصيل لدى استعراض ورقة العمل المقرر أن تقدمها السيدة هامبسون.

المبادئ العامة المتعلقة بتدابير مكافحة الإرهاب

٣٢- يجب أن تمثل تدابير مكافحة الإرهاب تماماً لجميع قواعد القانون الدولي، بما فيها قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، كما تفسرها الهيئات التعاقدية وكما يفسرها خبراء الهيئات القائمة على أساس الميثاق، وهيئات حقوق الإنسان الإقليمية، وجميع مصادر القانون الدولي الأخرى. وينبغي الاهتمام بوجه خاص لكي تعكس جميع القوانين والإجراءات والسياسات بهذا الخصوص الحق في عدم التمييز لأي سبب من الأسباب وألا تطبق بطريقة تشجع العنصرية وكره الأجانب والتعصب الديني أو أي اضطراب اجتماعي لا لزوم له. وعلى الدول أن تولي عناية خاصة تكفل احترام تدابير مكافحة الإرهاب للحق في تقرير المصير احتراماً كاملاً.

٣٣- ويجب تقييم أي تدبير يقترح لمكافحة الإرهاب لمعرفة آثاره المحتملة على حقوق الإنسان والقانون الإنساني أو قانون اللاجئين قبل اعتماده.

٣٤- وينبغي إيلاء العناية الواجبة لمعرفة أثر تدابير مكافحة الإرهاب على المجموعات الضعيفة. وعلاوة على ضمان عدم تضرر المجموعات الضعيفة مثل الأطفال والمسنين والعاجزين أو المعوقين بتدابير مكافحة الإرهاب، يتعين على الدول ضمان عدم تضرر العمال المهاجرين والصحفيين والمدرسين والزعماء الدينيين أو أية مجموعة أخرى بهذه التدابير.

٣٥- ويجب أن تدعم تدابير مكافحة الإرهاب بالقدر المستطاع التضامن والتعاون الدوليين.

التعليقات

الجزء الأكبر من هذا الفرع واضح في حد ذاته. وقد شددت الرئيسة بشكل خاص على واجب التقييم المسبق لعدة أسباب. أولاً، أن واجب التقييم المسبق لتدابير مكافحة الإرهاب لم يرد صراحة في التصريحات التي أبدت على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية وإن استشف منها ضمناً. ولقد سبق للرئيسة وأن أعربت عن قلقها إزاء التدابير التي تصدر على عجلة رداً على أعمال إرهابية محددة. ويمكن أن تكون عملية إلغاء التدابير التي تنتهك حقوق الإنسان بالغة الصعوبة إذ إنها تتطلب قيام مجموعات من المواطنين باتخاذ إجراءات قانونية طويلة ومكلفة أو إجراءات مع المشرعين تستغرق وقتاً طويلاً. وتكون القوانين التي تنال من حقوق الإنسان بدون وجه حق سارية خلال فترة اتخاذ هذه الإجراءات وهو ما يكفل استمرار الانتهاكات ويزيد من صعوبة الإجراءات القانونية خاصة وأن بعض تدابير مكافحة الإرهاب قد حدثت من حق الأشخاص أو مجموعات الأشخاص على الاعتراض عليها في المحاكم الوطنية. ولذلك فإن التقييم المسبق لها ضروري منعاً للوصول إلى هذه الحالة. وعلى نحو ما أشار إليه الخبراء لدى انعقاد الدورة الأولى للفريق العامل للدورة في عام ٢٠٠٥، يمكن أن تشمل تدابير مكافحة الإرهاب مجموعات معينة لا تعتبر في الظروف العادية مجموعات ضعيفة. ومن ثم، ينبغي في التقييم المسبق دراسة الإجراءات من زاوية الامتثال الكامل للقانون الدولي ولكن أيضاً لضمان عدم تضرر أية مجموعة بما يمكن أن تخلفه إجراءات يجوز اتخاذها خلاف ذلك. وفي ضوء ذلك، تكون التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ١٦ (١٩٨٨) بشأن الحق في الخصوصية، ورقم ٢٢ (١٩٩٣) بشأن الحق في الفكر والوجدان والدين، ورقم ٢٧ (١٩٩٩) بشأن حرية التنقل ذات صلة بالموضوع.

تدابير مكافحة الإرهاب وتعريف الإرهاب

٣٦- يجب أن تكون تدابير مكافحة الإرهاب مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالإرهاب والأعمال الإرهابية، لا بالإجراءات التي تتخذ في حالات النزاع المسلح أو بأفعال تشكل جرائم لا صلة لها بالإرهاب. ويجب أن تصاغ تعاريف الأعمال الإرهابية بدقة بالغة لتحديد أركانها بكل وضوح. ويجب إيلاء العناية الواجبة لماهية أركان الأفعال التي تدعم مصطلح "الإرهابي" عند تطبيقها على الجريمة:

(أ) تُقيم العمليات العسكرية التي تنفذ في أوقات النزاع المسلح في ضوء جميع القواعد القائمة ذات الصلة بهذه العمليات. ولا تعامل العمليات العسكرية غير المحظورة معاملة الأعمال الإرهابية. واستخدام القوة من جانب شعب له الحق في تقرير المصير لا يعامل بشكل عام كعمل إرهابي كما أن المجموعة التي تستخدم هذه القوة لا تعامل كمنظمة إرهابية: العمل المعين الذي يتفق مع تعريف العمل الإرهابي هو الذي يعتبر فقط عملاً إرهابياً. والأفعال التي تشكل أفعالاً إرهابية في نزاع مسلح، بصرف النظر عن نوع النزاع، يجب اتخاذ إجراءات بشأنها، شأنها شأن جميع الانتهاكات الأخرى للقانون الإنساني، بما يتفق تماماً والقواعد المنصوص عليها في صكوك القانون الإنساني، وليس بأية وسيلة أخرى؛

(ب) لا تستخدم الدول مسألة الإرهاب أو وجود عمل إرهابي في إدارة نزاع مسلح كعذر لحرمان شعب من حقه في تقرير المصير أو لتجنب تطبيق القانون الإنساني في حالات النزاع المسلح؛

(ج) لا تخضع الجرائم التي ليست لها صفة الإرهاب، بصرف النظر عن مدى جسامتها، لتدابير الاستثناء أو تدابير عدم التقيد في إطار مكافحة الإرهاب، حتى عندما يتم ارتكابها من جانب إرهابي أو مجموعات إرهابية مشتبه فيه. ويجب أن تكون تعريف الجرائم الإرهابية متفقة مع جميع القواعد الدولية السارية مثل مبدأ لا جريمة إلا بنص قانون *nullum crimen sine lege* أو مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية. وبشكل خاص، يجب أن توضح التعاريف أركان الجريمة التي تُعدّ "إرهابية".

التعليقات

تعالج هذه المادة أكبر مشكلتي التعريف، ألا وهما: فصل الإرهاب عن النزاعات المسلحة والجرائم الإرهابية عن الجرائم العادية. وقد ركزت الدراسة التي أجرتها الرئيسة بشأن "الإرهاب وحقوق الإنسان" بدرجة أكبر على مشكلة تعريف النزاع المسلح، ولكن المبادئ الهامة التي يناقشها التقرير، مثل لا جريمة إلا بنص قانون ومبدأ المسؤولية الجنائية الفردية تنطبق أساساً في ميدان القانون الجنائي. وهذه المادة مستمدة أساساً من أجزاء الدراسة التي أجرتها [الرئيسة]، وكذلك من قواعد القانون الإنساني التي اعتمد عليها في هذه الدراسة، والسوابق القضائية فيما يتعلق بالجرائم الإرهابية. ومن الأمور الوثيقة الصلة بشكل خاص التعليقات العديدة المذكورة في الدراسة والتي تم إبدائها في هيئات الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية للإعراب عن القلق إزاء تعريف الأعمال الإرهابية تعريفاً أوسع من اللازم. وكما أشارت الرئيسة إلى ذلك في دراستها، فإن الأمر يحتاج إلى قدر كبير من التحديد، لأن الاتهام أو الإدانة بارتكاب جريمة إرهابية يمكن أن يُستخدم مثلاً لتبرير رفض طلب الإفراج بكفالة أو تشديد العقوبات أو فرض عقوبات خاصة.

الاستثناءات والمخالفات

٣٧- يجب أن تتفق أية تدابير يتم اتخاذها لفرض المخالفات أو حالات الاستثناء أو القيود على قانون حقوق الإنسان في سياق تدابير مكافحة الإرهاب متفقة تماماً مع القواعد المنصوص عليها في الصكوك الدولية أو الإقليمية السارية. ولا يجوز لأي دولة أن تتخذ تدابير كهذه إلا إذا تعرضت تلك الدولة لأعمال إرهابية تبرر اتخاذها. ولن تتذرع الدول بشروط عدم التقيد أو بشروط النظام العام لتبرير أخذ الرهائن أو لفرض عقاب جماعي:

(أ) يجب أن تبرر الظروف التدابير التي تتخذ لفرض المخالفات أو حالات الاستثناء أو القيود على الحقوق، أو أن تكون لها صلة بها، ويجب أن يتم الإبلاغ عنها بالكامل كما تقضي بذلك صكوك حقوق الإنسان السارية؛

(ب) يجب إيلاء قدر كبير من العناية لضمان أن تفي تدابير الاستثناء والمخالفة التي يجوز أن يكون لها ما يبررها بسبب عمل إرهابي بالقيود الزمنية الصارمة وألا تصبح خصائص أبدية مميزة للقوانين أو الإجراءات الوطنية؛

(ج) يجب توخي قدر كبير من العناية لضمان أن تكون التدابير المتخذة ضرورية لتوقيف أفراد الجماعات الإرهابية الفعليين أو مرتكبي الأعمال الإرهابية بطريقة لا تتعدى بشكل لا لزوم له على أرواح وحريات الأشخاص العاديين أو على الحقوق الإجرائية للأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم غير إرهابية؛

(د) يجب أن تُستعرض التدابير التي تفرض المخالفات أو حالات الاستثناء أو القيود إثر وقوع حادث إرهابي وأن يتم رصدها بانتظام وفي الوقت المناسب؛

(هـ) لا يجوز أن تكون التدابير التي تفرض المخالفات أو حالات الاستثناء أو القيود واسعة أو مبهمة أكثر من اللازم، بل يجب أن تكون واضحة بما فيه الكفاية ليكون كل شخص يمكن أن يتضرر بها على علم كامل بها ولتستوفي معياري الضرورة والتناسب؛

(و) يجب أن تكون التدابير التي تفرض المخالفات أو حالات الاستثناء أو القيود على حقوق الإنسان موضع اعتراض قانوني فعال في الدولة التي تفرضها.

التعليقات

بشكل عام، لا تملك إلا مجموعات معينة من المرتزقة، لا المجموعات الإرهابية، القدرة على تهديد كيان دولة ما، وفقط الدولة الصغيرة أو التي لا تقوى على الدفاع عن نفسها. ويستند هذا الفرع أساساً إلى التقرير الذي أعدته المقررة الخاصة للجنة الفرعية، السيدة نيكول كيستيو (E/CN.4/Sub.2/1982/15) والتعليقات العامة التي أبدتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٥ (١٩٨١) بشأن المخالفات، و٢١ (١٩٩٢) بشأن معاملة الأفراد المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية، و٢٩ (٢٠٠١) بشأن المخالفات التي تحدث في حالة طوارئ. وتجدر الإشارة بشكل خاص إلى أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان كانت حاسمة في تعليقها العام رقم ٢١ (١٩٩٢) عندما صرحت بأن عدم التقيد بموجب المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يقتضي وجود تهديد بحياة أمة يفترض معه عموماً هجوم مسلح على دولة وقادر على اقتحامها مباشرة. وفي رأي اللجنة، هناك أنواع أخرى من الكوارث التي قد لا تحول دولة ما حق اتخاذ تدابير استثنائية. والتقرير الختامي للمقرر الخاص عن حقوق الإنسان وحالات الطوارئ (Add.1 E/CN.4/Sub.2/1997/19) الذي أعده السيد لينادرو ديسبوي وقدمه إلى اللجنة الفرعية في دورتها التاسعة والأربعين مفيد أيضاً بهذا الخصوص. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب تشير إلى كثرة حالات تناول هذه المسألة في جميع الهيئات الإقليمية. وهذه المسألة بالغة الصعوبة فيما يتعلق بحرية

التعبير وحرية التجمع وتكوين الجمعيات وحرية الدين والمعتقد لأن هذه الحقوق تخضع لقيود تفرض بدواعي النظام العام (*ordre public*).

مبادئ محددة فيما يتصل بالتوقيف والاحتجاز والمحاكمة وفرض العقوبات على الإرهابيين المزعومين

٣٨- لا يُوقَف أحد لارتكاب عمل إرهابي، ما لم تكن هناك أسباب معقولة تدعم التوقيف. ولا يجوز احتجاز أحد فقط على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني أو لأي سبب آخر. والأدلة المستخدمة لتبرير توقيف شخص ما يجب أن تفي بجميع المعايير الدولية. ويحظر الاختطاف وأخذ الرهائن في جميع الظروف:

(أ) لا يُوقَف أحد على أساس أدلة تم الحصول عليها بتفتيش ينتهك المعايير الدولية. ومع أنه يجوز في ظروف معينة القيام بعمليات تفتيش على نطاق المنطقة أو فرض قيود على حرية التنقل لتسهيل جمع الأدلة، فلا بد أن تكون هناك أسباب كافية تدعو إلى الاعتقاد بوجود إرهابيين أو أدلة تبرر عمليات التفتيش هذه، ويجب أن تتم بطريقة لا تحيد عن المعايير الدولية. وتشكل حالات النقل القسري للأشخاص بدعوى الحصول على أدلة، دون أن تكون هناك أسباب قاهرة يبيحها القانون الدولي، جرائم مخلة بالإنسانية؛

(ب) لا يُوقَف أحد على أساس أدلة يتم الحصول عليها بالتعذيب أو عن طريق المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

(ج) لا يُوقَف أحد فقط على أساس أدلة يقدمها شخص محتجز بالفعل.

٣٩- وللأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في أي وقت من الأوقات في معرفة التهم الموجهة إليهم. وتهمة الإرهاب لا تكفي ويجب أن تكون مصحوبة بتهم ارتكاب أفعال محددة.

٤٠- وللأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في أي وقت من الأوقات في استشارة محام منذ لحظة توقيفهم.

٤١- وللأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في أي وقت من الأوقات في قرينة البراءة.

٤٢- وللأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها الحق في التزام الصمت. وممارسة الحق في التزام الصمت يجب ألا يستتبع أية عقوبات أو افتراضات.

٤٣- ويجب إحضار الأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها والمحتجزين في احتجاز إداري أمام هيئة قانونية مختصة بسرعة، وعموماً في غضون أربعة أيام.

٤٤- ولا يجوز إخضاع الأشخاص المحتجزين بشبهة المشاركة في أعمال إرهابية أو التخطيط لها للتعذيب أو للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ولا يجوز قبول أية أدلة يتم الحصول عليها في هذه الظروف كأدلة أو استخدامها بأي طريقة لدعم الإدانة. والأشخاص المحتجزون لأغراض المحاكمة في دولة ما لا يجوز نقلهم إلى دولة

أخرى لأغراض الاستجواب، وأية أدلة يتم الحصول عليها في هذه الظروف لا تُقبل كحجة ولا تُستخدم بأي طريقة لدعم الإدانة.

٤٥ - ويجب اتباع جميع القواعد الدولية والوطنية المتعلقة بالإجراءات القانونية في أي قضية تهم أشخاصاً متهمين بارتكاب أفعال إرهابية. وبوجه خاص، ينبغي احترام الشروط الأساسية للمحاكمة العادلة في جميع الأوقات. ويجوز للدول أن تُقيّد تواجد وسائل الإعلام أو الجمهور في مثل هذه المحاكمات إذا اقتضت ذلك مصلحة العدالة. ومع ذلك، لا بد أن تكون هناك آلية ما لمراقبة أو استعراض أي محاكمة تكون فيها إمكانية وصول وسائل الإعلام أو عامة الجمهور محدودة من أجل ضمان نزاهة المحاكمة.

٤٦ - ويجب أن يقتصر استخدام المحاكم العسكرية على محاكمة الموظفين العسكريين عن الأفعال المرتكبة في سياق أعمال عسكرية. واستخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة شخص متهم بارتكاب أفعال إرهابية يجب أن يفي بجميع شروط القانون الإنساني الدولي بالنسبة لهذه المحاكم.

٤٧ - والحق في تقديم أوامر قضائية مثل أمر الإحضار ودعوى إنفاذ الحقوق الدستورية ("أمبرو")، فضلاً عن السبل القانونية لإعداد هذه الأوامر وتقديمها، لا يجوز أن يُحرّم منه أي شخص يوقف ويُتهم بارتكاب فعل إرهابي.

٤٨ - ولا يجوز إدانة أحد بارتكاب فعل إرهابي ما لم يكن بإمكان ذلك الشخص تماماً أن يقدم الأوامر والأدلة دفاعاً عن نفسه، ومواجهة الشهود واستجوابهم، والأدلة المقدمة ضده، وما لم تكن جميع عناصر العدالة والنزاهة أو غير ذلك من شروط المبادئ القانونية الأساسية الأخرى قد توافرت في المحاكمة.

٤٩ - ولا يجوز إدانة أحد بارتكاب فعل إرهابي إلا إذا أُتيحت له استشارة محام قانوني مختص في جميع الأوقات. وينبغي للدولة أن تنتدب هذا المحامي إذا لم تكن لدى الشخص الإمكانيات الكافية.

٥٠ - ويجب أن تكون العقوبات المفروضة على الإرهابيين المدانين متفقة مع جميع القواعد الدولية والوطنية، ولا سيما تلك المتعلقة بعقوبة الإعدام وعقوبة السجن المؤبد دون إمكانية الإفراج المشروط. ولئن كان من الممكن أن تشكل المشاركة في فعل إرهابي أساساً للاستناد إلى "الظروف الخاصة" التي يمكن استخدامها لتبرير فرض عقوبات أشد، لا يجوز أن تكون أي عقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة.

٥١ - ولا يجوز حرمان أي شخص يدان بارتكاب فعل إرهابي من حقه في الطعن، بما في ذلك أمام المحاكم أو الآليات الإقليمية أو الدولية المختصة. ويجب أن تكون جميع عناصر المحاكمة العادلة قائمة في أي طعن.

٥٢ - ويجب أن تكون ظروف الاحتجاز، سواء قبل المحاكمة أو أثناءها أو بعد الإدانة، متفقة مع جميع المعايير الدولية، فيما عدا الحالات الاستثنائية المنصوص عليها طبقاً للقانون الدولي والوطني التي يجوز فيها احتجاز الأشخاص المتهمين أو المدانين بارتكاب أفعال إرهابية في مرافق معزولة عن الأشخاص المتهمين أو المدانين بارتكاب جرائم عادية، شريطة احترام القواعد المتعلقة بحظر الاحتجاز الانفرادي المطول. ولا يجوز بأي ظرف من الظروف احتجاز شخص في مركز احتجاز غير معروف أو حبسه حبساً انفرادياً.

التعليقات

يستند هذا الفرع أساساً إلى المبادئ المتعلقة بعدم التمييز الواردة في العديد من معاهدات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، وإلى المبادئ ذات الصلة الواردة في القانون الإنساني؛ والمادة ١٥ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة وتعليق لجنة مناهضة التعذيب؛ والتعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٥ (١٩٨١) بشأن المخالفات، ورقم ٨ (١٩٨٢) بشأن حق الفرد في الحرية والأمان على نفسه، ورقم ٢١ (١٩٩٢) بشأن معاملة الأفراد المحرومين من حريتهم معاملة غير إنسانية، ورقم ٢٩ (٢٠٠١) بشأن المخالفات التي تحدث في حالة طوارئ؛ وتوجيهات الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، وقرارات هيئات حقوق الإنسان الإقليمية. وفي حين يوجد اختلاف في هيئات حقوق الإنسان الإقليمية فيما يتعلق بطول المدة التي يجوز فيها حبس الأفراد حبساً إدارياً، تتمسك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بضرورة إحضار الأشخاص المحتجزين لارتكاب جرائم لها صلة بالإرهاب (أو لأية تهمة أخرى) أمام موظف قضائي في غضون أربعة أيام. *بروغان وآخرون ضد المملكة المتحدة*، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨ (الفقرة ٦٢). وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٩ (٢٠٠١) إلى أن حظر الاحتجاز في أماكن لا يعلن عنها هو حظر مطلق بسبب وضعيته كقاعدة من قواعد القانون الدولي العام (الفقرة ١٣ (ب)). وهذه القاعدة تؤيدها كذلك الالتزامات المنصوص عليها في القانون الإنساني والمتعلقة بسجناء الحرب والمحتجزين المدنيين. وتتضمن اتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والبروتوكولان الإضافيان الملحقان بها والمؤرخان ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧ شروطاً صريحة للمحاكمة العادلة لا يجوز عدم التقيد بها. وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه لا يوجد أي مبرر لعدم التقيد بها في حالات طوارئ أخرى لا ترقى إلى حالة الحرب (التعليق العام رقم ٢٩ (٢٠٠١)، الفقرة ١٦). واللجنة التي لا تشير إلى أية أوامر خاصة (مثل أمر الإحضار أو إنفاذ الحقوق الدستورية (أمبارو)) تعلن أن السبل القانونية للطعن في شرعية الاحتجاز أساسية لحماية الحقوق غير القابلة للتقيد. ويتطرق كل من القانون الإنساني والمادة ٧ (١) (د) والمادة ٧ (٢) (د) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية للطبيعة المطلقة لقاعدة منع الترحيل أو النقل القسري. كما أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) تنطبق لهذه النقطة هي الأخرى، شأنها شأن عضو اللجنة الفرعية، السيد باولو سيرجيو بينهيرو في المبادئ التوجيهية التي قام بوضعها بشأن الحق في السكن (E/CN.4/Sub.2/2004/22 و E/CN.4/Sub.2/2005/17; Add.1 و Add.1). وهناك صكوك دولية عديدة تتعلق بظروف الاحتجاز، مثل القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، ومجموعة المبادئ لحماية جميع الأشخاص الخاضعين لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، وقواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المحرومين من حريتهم. وتشير مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب إلى العديد من القرارات المتخذة بشأن هذه المسائل في هيئات حقوق الإنسان الإقليمية.

اللجوء والنقل القسري والتسليم

٥٣- يجب أن تكون جميع السياسات الوطنية المعنية باللجوء والتسليم والترحيل والنقل القسري متفقة مع القانون الدولي والإقليمي والوطني. وينبغي بشكل خاص احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية احتراماً كاملاً وإيلاء المراعاة الكاملة للقوانين المتعلقة بعقوبة الإعدام أو غيرها من العقوبات الشاقة. ولا يُنقل أحد إلى أي دولة ما لم يتسن التحقق من أن حقوق الإنسان في الدولة المتلقية ستحظى بالحماية الكاملة. ولا تكفي الضمانات الدبلوماسية التي تقدمها الدولة المتلقية لإثبات أن حقوق الشخص المنقول سوف تُحترم احتراماً كاملاً. وإلى أن تسوّى وضعية الشخص المنقول تسوية كاملة وفقاً لجميع قواعد القانون الدولي والوطني السارية، تظل الدولة القائمة بالنقل مسؤولة عن ذلك الشخص. وعلى الدولة الناقلة للشخص أن تلتزم عودة أي شخص منقول تكون حقوقه عرضة للخطر.

٥٤- ويشكل الترحيل الجماعي والنقل القسري المطول جريمتين في حق الإنسانية.

٥٥- ولما كان التسليم إجراءً رئيسياً في اتفاقات وتدابير مكافحة الإرهاب، فعلى جميع الدول أن تسعى إلى وضع قواعد تسليم تتفق مع قواعد الدول الأخرى وقواعد القانون الدولي.

٥٦- ولا يجوز نقل أشخاص محتجزين بسبب المشاركة في عمل إرهابي من دولة إلى دولة أخرى إلا بموجب إجراءات تسليم أو طرد أو إبعاد معترف بها قانوناً تتفق تماماً مع قواعد حقوق الإنسان والقواعد الإنسانية الدولية.

٥٧- وعمليات نقل الأشخاص المحتجزين بدواعي المشاركة في عمل إرهابي يجب أن لا تنفذ عندما يكون هناك سبب معقول يحمل على الاعتقاد بأن وراء طلب النقل حوافز التحيز أو التمييز أو أي انحياز آخر غير مباح أو عندما يكون هناك سبب يدعو إلى الاعتقاد بأن الشخص الذي يُطلب نقله لن يتمتع بمحاكمة منصفة طبقاً لجميع قواعد القانون الدولي المتعلقة بإقامة العدل، أو أنه سيخضع لظروف احتجاز لا تفي تماماً بالمعايير الدولية كافة. وبشكل خاص، يتعين على الدول التي تنقل شخصاً أن تتأكد من أن ليست هناك استثناءات أو قيود أو مخالفات لا مبرر لها في الدولة المتلقية.

التعليقات

يستند هذا الفرع إلى التعليق العام رقم ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان، وإلى القواعد الأساسية لقانون اللجوء، والأحكام ذات الصلة المنصوص عليها في القانون الإنساني (ولا سيما المادتان ٤٥ و٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة)، والمادة المشار إليها أعلاه من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وتقرير المقرر الخاص المعني بالعمال المهاجرين التابع لمنظمة الدول الأمريكية ((OEA/Ser.L/V/II.111, Doc.20 rev.16 (2001))، وتقرير منظمة الدول الأمريكية عن الإرهاب وحقوق الإنسان ((OEA/Ser.L/V/II.116, Doc.5.rev.1 corr. (2002)). وقد استند خبير اللجنة الفرعية، السيد باولو سيرجيو بينهيرو، إلى نفس المصادر في مشروع مبادئه التوجيهية بشأن الحق في السكن. وتشمل مسألة النقل مفهوم "الإعادة"، وهي تستند في هذا الصدد إلى عمل الفريق العامل المعني بالاحتجاز

التعسفي، وبشكل خاص النداء العاجل المشترك الصادر في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٣ (E/CN.4/2004/56/Add.1)،
الفقرة ١٨٢٣). وينتظر هذا الفرع الورقة المقرر أن تقدمها السيدة فرانسواز هامبسون بشأن التعاون القضائي
الدولي.

حرية الرأي والتعبير

٥٨- يجب أن تكون جميع القواعد المتعلقة بحرية الرأي والتعبير، بما في ذلك حرية الصحافة، متفقة تماماً مع
قواعد قانون حقوق الإنسان الدولي وقواعد القانون الإنساني الدولي. ويجب أن تكون الضوابط أو القيود المفروضة
على هذه الحقوق على أساس الأمن الوطني أو النظام العام مرتبطة بالتحديد بمقتضيات الوضع ولا يجوز أن تكون عامة
أكثر من اللازم أو غامضة وألا تتعدى بدون مبرر على الحقوق ذاتها.

التعليقات

ينتظر هذا الفرع الورقة المقرر أن يعدها السيد مارك بوسويت والسيد إبراهيم سلامة لتناوله بمزيد من
المعلومات. ومن المراجع المفيدة في هذا الصدد التعليق العام رقم ١٠ (١٩٨٣) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، وعدد من
الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وتعليق لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان.

حرية الفكر والوجدان والدين

٥٩- يجب أن تكون جميع القواعد المتعلقة بحرية الفكر والوجدان والدين متفقة تماماً مع قواعد قانون حقوق الإنسان
الدولي وقواعد القانون الإنساني الدولي. والحقوق المتعلقة بحرية الفكر والوجدان والدين حقوق لا يجوز الخروج عليها
ولا الانتقاص منها بأي شكل ولأي سبب كان. والحق في إظهار الدين يمكن أن يخضع لقيود تفرض على أساس الأمن
الوطني أو النظام العام بشرط استيفاء معايير وجود ظروف كافية ومبدئي الضرورة والتناسب، على النحو الكامل. ولا
بد من استعراض أي قيد يفرض بدرجة كافية من التواتر لضمان استمرار المعايير التي أدت إلى فرض القيود.

الخصوصيات وحقوق الملكية

٦٠- يجب أن تكون جميع القواعد المتعلقة بالخصوصيات وحقوق الملكية متفقة تماماً مع قواعد قانون حقوق
الإنسان الدولي وقواعد القانون الإنساني الدولي. ولا يجوز للدول المساس بالمراسلات أو غير ذلك من الاتصالات
الخاصة، سواء كان ذلك بشكل إلكتروني أو بأية وسائل أخرى، ما لم تصدر أوامر لها مبررات كافية. ولا يجوز
مصادرة الممتلكات كجزء من تدابير مكافحة الإرهاب ما لم تصدر أوامر لها مبررات كافية. ولجميع الأشخاص أو
مجموعات الأشخاص ممن صودرت ممتلكاتهم أو جُمِدَت أصولهم الحق في الطعن في ذلك من خلال إجراءات قانونية
شاملة ومنصفة يجب أن تتسم بطابع إلزامي نظراً إلى خطورة مصادرة الممتلكات أو تجريد الأصول في المجتمعات
الديمقراطية ومبدأ افتراض البراءة.

التعليقات

يبحث العديد من الاتفاقات الدولية والثنائية بشأن تبادل المعلومات والمعلومات الاستخبارية بين الدول على القلق فيما يتصل بالحقوق في الخصوصية، شأنها شأن العديد من تدابير مكافحة الإرهاب المعمول بها منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وتوفر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ١٦ (١٩٨٨) بشأن الحق في الخصوصية، القواعد الأساسية المتعلقة بالخصوصيات. وتكفل المادة ١٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حقوق الملكية. كما يجب الاطلاع على التصريحات والاتفاقيات الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان لتحديد الدافع الكافي. وقد حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه يجوز فرض قدر من "المراقبة السرية" أثناء حالات الطوارئ الحقيقية، ولكن ليس لأجل غير مسمى (كلاس وآخرون ضد ألمانيا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر في ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، السلسلة ألف، رقم ٢٨). ومسألة حقوق السكن وثيقة الصلة بهذا الموضوع، والمبادئ التوجيهية الوارد ذكرها أعلاه والتي أعدها السيد باولو سيرجيو بينهيرو بشأن الحق في السكن ستوفر ذلك الإطار.

حرية التجمع وتكوين الجمعيات

٦١- يجب أن تكون جميع القواعد ذات الصلة بحقي التجمع وتكوين الجمعيات متفقة تماماً مع قواعد قانون حقوق الإنسان الدولي وقواعد القانون الإنساني الدولي. ويجب أن يكون المجتمع الدولي حذراً بشكل خاص عند استعراض أية قيود تفرضها الدول على هذه الحقوق، أو احتجاز أو مقاضاة أي شخص يتهم بالانتماء أو الانتماء إلى مجموعة تصنفها دولة بأنها إرهابية:

(أ) ينبغي توخي قدر كبير من العناية لضمان أن تكون أية قيود تفرض على هذه الحقوق موجهة تحديداً إلى المجموعات الإرهابية ومحددة بقدر كبير من الدقة لتفادي المساس بالمجموعات غير الإرهابية أو الأشخاص الذين لا علاقة لهم بالإرهاب والذين لم يشاركوا بشكل مباشر في عمل إرهابي؛

(ب) بما أن الحق في حرية التجمع وتكوين الجمعيات يتسم بأهمية خاصة في سياق حقوق اللجوء، فعلى الدول أن تولي عناية كبيرة لضمان حماية هذه الحقوق حماية كاملة في هذا الصدد؛

(ج) لئن جاز رفض حق الإضراب للملاك العسكري وأفراد الشرطة، فإنه لا يجوز فرض قيد عام على الحق في الإضراب إلا فيما يتعلق بتوفير الخدمات الأساسية التي يمكن أن يعرض توقيفها سلامة الجمهور أو جزء منه للخطر؛

(د) لا ينبغي فرض قيود على الحق في حرية التجمع أو تكوين الجمعيات على نحو يجرم معه هذه الحقوق بلا مبرر ويعرض للخطر سير عمل مجتمع ديمقراطي على كامل.

التعليقات

هذه الحقوق المعترف بها على نطاق واسع كحقوق مدنية فردية وسياسية حقوق يمكن مخالفتها وهي تخضع لقيود النظام العام، ولكن يمكن أن تسيء الدول استخدامها لقمع انشقاق سياسي. وبالتالي فإن تقييدها بدون داع من جانب الدولة قد يستتبع عداءً أكبر ضدها كما يمكن أن يكون أثره ضعيفاً للقضاء على تهديدات أمنها القومي. والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادتان ٢١ و ٢٢)، واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة ١١)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادتان ١٥ و ١٦)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادتان ١٠ و ١١)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٢٩)، تجيز كلها تقييد هذه الحقوق لدواعي الأمن القومي، والسلامة العامة، والنظام العام، والصحة العامة والأخلاق، أو لحماية حقوق وحريات الآخرين؛ ومع ذلك، ينبغي للدول أن تكفل إباحة التعبير عن آراء سياسية بديلة، وكذلك عقد اجتماعات سلمية، وأن تُخضع التدابير الإدارية أو الجنائية للطعن أو المراجعة قضائياً. ولهذا السبب، يلزم توخي الحيلة الواجبة لضمان عدم تذرّع الدول بالإرهاب لتقليص هذه الحقوق الأساسية لمجتمع ديمقراطي ولضمان معايير العمل التريهة للعمال. ويستند هذا الفرع أساساً إلى تقرير فرقة عمل رابطة المحامين الدولية عن الإرهاب الدولي، "الإرهاب الدولي: التحديات والردود القانونية"، تقرير منظمة الدول الأمريكية عن الإرهاب وحقوق الإنسان (OEA/Ser.L/V/II.116, Doc.5 rev.1 corr. 22 October 2002)، والتقرير المرحلي الإضافي الذي أعدته الرئيسة عن الإرهاب وحقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1). كما يستند هذا الفرع إلى لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية. وفيما يتعلق بإمكانية تجريم مجموعات أو حقوق أخرى محمية فيما يتعلق بحرية التجمع وتكوين الجمعيات (وحقوق أخرى معينة)، فقد أبدى الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي تعليقات أيضاً على عدم دقة التشريعات الوطنية واستخدام مصطلحات تترتب عليها آثار كبيرة (مثل أفعال الخيانة ودعايات العدو).

حقوق ضحايا الأعمال الإرهابية

٦٢ - يحق لضحايا الأعمال الإرهابية التي ترتكبها الدول الحصول على تعويضات كاملة عن انتهاكات حقوقهم طبقاً للقانون الدولي المتعلق بسبل الانتصاف والتعويض الفعالة. ويجب أن توفر التشريعات الوطنية سبلاً تتيح لضحايا الإرهاب الممارس على مستوى دون الدولة الحصول على تعويضات كاملة.

٦٣ - وينبغي للدول أن تبحث حالة الأشخاص المدعى أنهم ضحايا أعمال إرهابية واحتمالات حدوث أعمال إرهابية في المستقبل لحماية الأشخاص الذين يمكن أن يقعوا ضحاياها.

٦٤ - ويجب أن يكون لأي شخص أو مجموعة من الأشخاص يتأثرون بشكل لا مبرر له من جراء تدابير مكافحة الإرهاب، وكذلك مجموعات الأشخاص الذين يدافعون عن الحقوق، الحق في الحصول على تعويض فعال من الدولة المنفذة لتلك التدابير، بصرف النظر عن جنسيتهم. وللدول أن تضع إجراءات سريعة، لا سيما للفتات الضعيفة مثل الأطفال أو المسنين أو العاجزين أو المعاقين، فضلاً عن الأشخاص من غير المواطنين.

التعليقات

بالنظر إلى احتمال المضايقة الاجتماعية ذات الشأن وانتهاكات حقوق الإنسان وكذلك التعدي على الحقوق الإجرائية الراسخة منذ عهد طويل، يجب أن تكون باستطاعة الأشخاص المتضررين بشكل لا مبرر له من مثل هذا الإجراء الطعن فيه قضائياً وبسرعة أو على أساس الأولوية. وبالمثل فإن المجموعات التي يهملها الأمر والتي تسعى على سبيل المثال إلى الطعن في التعاريف الواسعة أكثر من اللازم أو الغامضة بحاجة إلى أن يكون لها وضع قانوني بهذا الخصوص. وعلى سبيل المثال، يمكن أن ينشأ هذا الأثر الذي لا لزوم له إذا قامت دولة بتطبيق منطقة سكنية لفترة طويلة، أو إذا أصدرت أمراً بأن يتوجه جميع الرجال البالغين من أصل عرقي معين إلى الوكالة المحلية المعنية بإنفاذ القوانين مرة في الشهر، أو بأنه لا يجوز لأي شخص ينتمي إلى أصل قومي معين شراء ملك قريب من قاعدة عسكرية. والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتعويض، التي وضعها الخبيران المستقلان، السيد تيودور فان بوفن والسيد شريف بسيوني، والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالحقوق في سبيل انتصاف وتعويض ضحايا الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان الدولي والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي (قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠، المرفق) التي هي الآن موضع استعراض وتعديل في اللجنة، توفر المعايير في هذا الصدد ولن يعاد إيرادها هنا. وتنتظر الرئيسة ورقة العمل التي من المقرر أن يقدمها السيد إيمانويل ديكو بشأن هذا الموضوع. وقد أبدى السيد غاسبار بيرو أوجه قلق إزاء واجب التحقيق في حالة ضحايا الإرهاب.

الحواشي

(١) إبراهيم سلامة (أفريقيا)، شيكيو تشين (آسيا)، غاسبار بيرو (أوروبا الشرقية)، فلوريزيل أوكونور (أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي) والمنسقة (أوروبا الغربية).

(٢) للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن الدورة، انظر E/CN.4/Sub.2/2005/43: تقرير الفريق العامل للدورة المكلف بوضع مبادئ توجيهية ومبادئ عامة مفصلة، مشفوعة بتعليقات ذات صلة، بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب، أعدته الرئيسة - المقررة.

(٣) أذن الفريق العامل للدورة أيضاً بتقديم أربع ورقات عمل من جانب الأعضاء والخبراء بشأن ما يلي: (١) مبادئ القانون الدولي العامة والأساسية وبشأن الاستثناءات والمخالفات؛ (٢) حرية التعبير؛ (٣) التعاون القضائي الدولي؛ و(٤) حقوق الضحايا باعتبار أن لهذه المواضيع صلة بالإرهاب وتدابير مكافحة الإرهاب. كما أنه أيد اقتراح الرئيسة - المقررة بالبحث عن إمكانية عقد حلقة دراسية مركزة ومواصلتها في الدورة القادمة للجنة الفرعية.

(٤) E/CN.4/Sub.2/1994/9، المرفق الأول و Corr.1.

(٥) E/CN.4/Sub.2/2005/17، الفقرات ٣-١ إلى ٩-٢.

(٦) لا تعني هذه القاعدة أنه لا يجوز لقاعدة إقليمية أو وطنية أن تنص على حقوق أكبر من الحقوق الدنيا التي أقرها ميثاق الأمم المتحدة أو هيئات الأمم المتحدة، بل تعني أنه لا يجوز أن تكون أقل منها. فعلى سبيل المثال، لدى بعض الدول أحكام خاصة بالسجناء تتعدى معايير القواعد الدنيا لمعاملة السجناء، ولكن لا يجوز أن تكون أدنى منها.

(٧) يتسم مبدأ القواعد الآمرة والالتزامات في مواجهة الكافة بأهمية خاصة فيما يتعلق بمبدأ حق تقرير المصير الذي كان موضع خلافات كثيرة كما أشارت الرئيسة مراراً إلى ذلك في مجرى الدراسة التي أعدتها بشأن الإرهاب وحقوق الإنسان: يشكل الحق في تقرير المصير قاعدة من القواعد الآمرة والتزاماً في مواجهة الكافة في آن واحد. انظر Antonio

Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), p.133، الذي يقدم ثبت مراجع وفيراً. ومع أن محكمة العدل الدولية لم تورد سوى بضعة أمثلة لقواعد حقوق الإنسان التي تشكل التزامات في مواجهة الكافة، فليس هناك نزاع على أن جميع الحقوق المدنية والسياسية ترتب التزامات في مواجهة الكافة. انظر على سبيل المثال بيان لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ومنظمة الدول الأمريكية، والبيان الصحفي رقم ٩٣/١٣، المؤرخ ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٣.

(٨) رأي استشاري: تخضع "المعاهدات الأخرى" للاختصاص الاستشاري للمحكمة، لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، الرأي الاستشاري رقم OC-1/82، المؤرخ ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٨٢. وعلاوة على قبول سلطة معاهدات أخرى ومبادئ أساسية في منظمة الدول الأمريكية، كانت هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان ومجلس أوروبا قد وافقت عليها منذ وقت طويل. انظر على سبيل المثال بيكر ضد *الدانمرك*، E. Comm'n H.R., 1976 Y.B. Eur. Conv.H.R. 461، الذي فسرت اللجنة فيه الاتفاقية بموجب اتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والبروتوكولين الإضافيين الملحقين بها والمؤرخين ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧.

(٩) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٩.

(١٠) المرجع ذاته، الفقرات ٢ إلى ٤.

(١١) تشير الرئيسة إلى أن شرط المخالفة الوارد في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ينص على "الحرب أو الخطر العام أو غير ذلك من حالات الطوارئ التي تهدد استقلال دولة طرف أو أمنها". المادة ٢٧ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. انظر أيضاً المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

(١٢) E/CN.4/Sub.2/1982/15، الفقرات ٥٥-٥٩. أشارت السيدة كيستيو أيضاً إلى حالات الطوارئ الأربع التي تنشأ عن أزمة سياسية لا عن قوة قاهرة: النزاعات الدولية المسلحة، وحروب التحرير الوطني، والنزاعات الدولية غير المسلحة وحالات الفوضى أو الخلاف الداخلي. وأشارت أيضاً إلى أن الولاية المنوطة بها تقضي بالتصدي للمخالفات في حالات لا ترقى إلى حالات حرب. المرجع ذاته، الفقرات ٢٧ إلى ٣١. ولم تتناول السيدة كيستيو ولا اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مسألة المخالفات في سياق الإرهاب.

(١٣) تشير الرئيسة إلى أن العدو الذي يمكن أن يعرض دولة للخطر يكون معروفاً تماماً في الظروف العادية ويكون موقعه محدداً لأن هذا العدو هو نموذجاً دولة أخرى أو جماعة من جماعات المعارضة المسلحة الداخلية. أما الجماعات الإرهابية، فإنها تنفذ عملياتها بطريقة مختلفة ولا يكون موقعها معروفاً.

(١٤) تنص الفقرة ٣ من المادة ٢٩ على عدم جواز ممارسة الحقوق ضد مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة.

(١٥) ليس في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سوى القليل من القيود والحدود ويرجع ذلك إلى طبيعة الموضوع الرئيسي الذي تتناوله إذ أن القيد الرئيسي يتناول حق القوات المسلحة والشرطة في الإضراب.

(١٦) انظر على سبيل المثال *زانا ضد تركيا*، Eur.Ct.H.R. الحكم الصادر في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧،

Report on Human Rights and Terrorism, OEA/ser.L/V/II.116, Doc.5, Rev.1, Corr., 22 October 2002.

(١٧) إن ما يثير قلق الرئيسة بوجه خاص هو الآثار التي يمكن أن تترتب على إساءة استعمال مصطلح "الإرهاب" الذي أورده المقرر الخاص في هذه الفقرة.
