

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/87
5 January 1998
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الرابعة والخمسون
البند ١٥ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات

المعايير الإنسانية الدنيا

تقرير تحليلي مقدم من الأمين العام عملاً بقرار
لجنة حقوق الإنسان ٢١/١٩٩٧

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفهرات</u>	
٣	٤ - ١ مقدمة
٣	٧ - ٥ المصطلحات - أولاً
٤	١٦ - ٨ معلومات أساسية - ثانياً
٤	١٢ - ٨ ألف - تاريخ موجز للمناقشة
٦	١٦ - ١٤ باء - تذكير
٦	٣٧ - ١٧ ثالثاً - تجاوزات حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي
٦	٢٣ - ١٧ ألف - خصائص مشتركة
٨	٣٧ - ٢٤ باء - أنماط التجاوزات

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
١١	٤٥ - ٣٨	رابعا - عرض موجز للمسائل التي ينطوي عليها الموضوع
١٢	٦٩ - ٤٦	خامسا - القانون الدولي لحقوق الإنسان وحالات العنف الداخلي
١٣	٥٨ - ٥٠	ألف - التقييد
١٥	٦٥ - ٥٩	باء - الجماعات المسلحة غير الحكومية وقانون حقوق الإنسان
١٧	٦٩ - ٦٦	جيم - عدم التحديد في قواعد حقوق الإنسان القائمة
١٨	٨٨ - ٧٠	سادسا - القانون الإنساني الدولي وحالات العنف الداخلي
١٩	٨٣ - ٧٣	ألف - نطاق تطبيق القانون الإنساني الدولي في حالات العنف الداخلي والمنازعات الداخلية
٢٢	٨٨ - ٨٤	باء - القانون الإنساني الدولي العرفي
٢٣	٩٥ - ٨٩	سبعا - مزايا وعيوب تحديد معايير إنسانية أساسية
٢٥	٩٩ - ٩٦	ثامنا - ما هي المعايير الإنسانية الأساسية
٢٦	١٠٢ - ١٠٠	تاسعا - طبيعة بيان المعايير الإنسانية الأساسية
٢٦	١٠٧ - ١٠٣	عاشرًا - استنتاجات ومقترنات لمزيد من الدراسة

مقدمة

١- رجت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٢١/١٩٩٧ المعنون "المعايير الإنسانية الدنيا"، من الأمين العام أن يعد "تقريراً تحليلياً عن قضية المعايير الإنسانية الأساسية" يعرض عليها في دورتها الرابعة والخمسين، آخذًا في الاعتبار بوجه خاص القضايا التي أثيرت في تقرير حلقة التدars الدولي بشأن المعايير الإنسانية الدنيا، التي عقدت في كيب تاون بجنوب أفريقيا في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، ومحمدًا، ضمن جملة أمور منها قواعد مشتركة لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي تنطبق في جميع الظروف.

٢- والقضايا التي يشيرها القرار ٢١/١٩٩٧ قضايا معقدة، وتنطوي على مسائل صعبة في مجال القانون والسياسة العامة. وهي تستحق دراسة متأدية ومدخلات مهمة من جانب فاعلين مختلفين. ولذلك، فإن الغرض من هذا التقرير لا يتمثل في التوصل إلى استنتاجات ملموسة وإنما يتمثل في وضع إطار للمناقشات المقبلة بشأن مسألة المعايير الإنسانية الأساسية. ويجري ذلك بوصف مختلف المشاكل والقضايا التي تثار. وتعرض بعض الاقتراحات المؤقتة بشأن العمل الممكن في المستقبل، بما في ذلك تحديد القضايا التي تحتاج إلى المزيد من البحث.

٣- وقد رجت اللجنة أيضًا من الأمين العام، في قرارها ٢١/١٩٩٧، التماس آراء الحكومات وهيئات الأمم المتحدة، ولا سيّما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، والمنظمات الحكومية الدولية، فضلاً عن المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية، والتماس معلومات منها. ومثلماً حدث في السنوات السابقة، ورد عدد من الردود؛ وستُعرض الردود الواردة حتى نهاية عام ١٩٩٧ في تقرير إضافي. وقد بيّنت معظم الردود الواردة حتى الآن من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية تأييد هذه الحكومات والمنظمات، بوجه عام، لوضع "معايير إنسانية دنيا" أو معايير إنسانية أساسية، وإن كانت تلك الردود قد أوصت، في كثير من الأحيان، ببحث مسائل معينة بمزيد من التعمق. وقد استُعرضت بعناية الردود الواردة حتى الآن؛ ويعكس هذا التقرير العديد من النقاط التي أثيرت فيها.

٤- وقد طلب إلى الأمين العام أن يعد تقريره بالتنسيق مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ ويعرّب هنا عن التقدير لما قدمته من تعليقات ومشورة.

أولاً - المصطلحات

٥- من المفيد للمناقشة أن تحدد، منذ البداية، بعض النقط المتعلقة باستخدام مصطلحات وعبارات معينة. فقد عرّفت المسألة قيد المناقشة بتسمية "المعايير الإنسانية الدنيا" المستمدّة من إعلان يحمل نفس التسمية قدم إلى اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في عام ١٩٩١ (أنظر E/CN.4/Sub.2/1991/55) وأفضى إلى المناقشة الحالية. غير أن أحدّث قرار للجنة يشير صراحة إلى "المعايير الإنسانية الأساسية"؛ ويفضل استخدام هذا المصطلح لعدد من الأسباب. السبب الأول هو أن استخدام صفة "الدنيا" تعرّض للانتقاد (مثلاً في حلقة التدars المعقدة في كيب تاون)؛ والسبب الثاني هو أن عبارة "المعايير الإنسانية" ربما تعطي الانطباع بأن المسألة تتعلق فقط بالقانون الإنساني الدولي (القانون الذي ينظم النزاعات المسلحة)، في حين أن هذا الفرع من فروع القانون الدولي لا يمثل في الواقع إلا جزءاً من المناقشة. وكان المقصود بعبارة "المعايير الإنسانية"، لدى استخدامها في البداية، هو أن تشمل معايير كل من القانون الدولي

لحقوق الإنسان والقانون الإنساني، غير أن عبارة "معايير الإنسانية" تبدو أنسنة لتحقيق هذا الغرض. وإضافة إلى ذلك، جرت في السنوات الأخيرة مناقشات كثيرة حول المساعدات الإنسانية، بما في ذلك المعايير التي يُترشد بها في توفير وتوزيع تلك المساعدات. وعلى الرغم من كون هذه النقطة ذات صلة بالموضوع فإنها ليست نقطة التركيز الرئيسية في المناقشة الحالية ومن ثم يكون من الأفضل، لتفادي الفوضى والالتباس، استخدام عبارة "معايير إنسانية".

٦- وثمة مسألة ثانية تتعلق بالمصطلحات، هي الطريقة التي ينبغي بها وصف القتال والعنف داخل البلدان. فالقانون الإنساني الدولي لا ينظم سوى "النزاعات المسلحة"، سواءً أكانت دولية الطابع أم غير دولية الطابع. ويوفر هذا القانون عدداً من المعايير لتحديد ما إذا كان العنف داخل أحد البلدان يعتبر نزاعاً مسلحاً داخلياً يقع في نطاق القواعد ذات الصلة. ومع ذلك، يوجد في كثير من الأحيان اختلاف حول تطبيق هذه المعايير، الأمر الذي يمكن أن يضفي إلى سوء الفهم عند استخدام مصطلحات مثل "نزاع مسلح داخلي" أو حتى "نزاع داخلي". وبغية تفادي حالات سوء الفهم هذه، سيستخدم هذا التقرير بوجه عام مصطلح "العنف الداخلي" لوصف الحالات التي يدور فيها قتال ونزاع، أيًّاً كانت حدتها، داخل بلد ما، دون الإخلال بأي تعريف قانوني للقتال لأغراض تطبيق القانون الإنساني الدولي.

٧- والمسألة الثالثة في مجال المصطلحات تتعلق بوصف الجماعات التي تحمل السلاح ضد الحكومة. وهناك عدد من التسميات التي يمكن استخدامها: الجماعات الإرهابية، وحرب العصابات، وحركات المقاومة، الخ. وتحمل كل منها مدلولات مختلفة. وفي هذا التقرير، ستستخدم عبارة "جماعة مسلحة" أو عبارة "جماعة مسلحة غير حكومية" كصفة لمن يحملون السلاح تحدياً للسلطة الحكومية، بصرف النظر عما إذا كانت أنشطتهم وأهدافهم تستدعي وصفهم بـ"الإرهابيين" أم بـ"المقاتلين من أجل الحرية"^(٤). و اختيار المصطلح الأكثر حياداً، وهو الجماعة المسلحة، لا ينطوي بأي حال من الأحوال على إضفاء أي مشروعية على الجماعة أو قضيتها؛ ذلك أن من الممكن، وهو ما يحدث بالفعل في كثير من الأحيان، أن ترتكب هذه الجماعات أفعالاً إرهابية.

ثانياً - معلومات أساسية

ألف - تاريخ موجز للمناقشة

٨- يلاحظ أن حالات العنف الداخلي في الوقت الحاضر هي التي تشكل في أغلب الأحيان أكبر تهديد لكرامة الإنسان وحرি�ته، ومن هذه الملاحظة تنشأ الحاجة إلى تحديد المعايير الإنسانية الأساسية. ويتأكد صدق هذه الملاحظة في بلدان عديدة في العالم. والتقارير التي تعدّها الهيئات المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، أو التي تعد للعرض على هذه الهيئات كثيراً ما تستلهب الانتباه إلى الصلة بين التجاوزات في مجال حقوق الإنسان وبين العنف والمواجهة المستمرة بين الجماعات المسلحة والقوات الحكومية، أو بكل بساطة بين جماعات مسلحة مختلفة. وعلى الرغم من أن حالات من هذا القبيل تفضي في أحياناً كثيرة إلى أشد تجاوزات حقوق الإنسان جسامة، توجد اختلافات وشكوك بخصوص ما ينطبق من قواعد حقوق الإنسان والقانون الإنساني. وتحتختلف قواعد القانون الإنساني الدولي تبعاً لطابع النزاع وحده ته. وهناك اختلافات فيما يتعلق بالنقطة التي يصل إليها العنف الداخلي إلى مستوى تصبح عنده قواعد القانون الإنساني الناظمة للنزاعات المسلحة الداخلية واجبة التطبيق. وحتى في الحالات التي يكون فيها من الواضح أن هذه القواعد

واجبة التطبيق، يجري التسليم بوجه عام بأنها لا توفر، على عكس القواعد الواجبة التطبيق في النزاعات المسلحة الدولية، إلا الحد الأدنى من الحماية.

٩- وإضافة إلى ذلك، كانت قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان حتى الآن تفسّر بوجه عام على أنها تنشئ التزامات قانونية على الحكومات وحدها في حين أن من المهم أيضاً، في حالات العنف الداخلي، النظر في سلوك الجماعات المسلحة غير الحكومية. وبموجب أيضاً بأن بعض قواعد حقوق الإنسان تفتقر إلى الخاصية المحددة الالزمة كيما تكون فعالة في حالات النزاع العنيف. وأخيراً، أُعرب عن القلق إزاء احتمالات إخلال الحكومات، في تلك الحالات، بالتزامات معينة في إطار القانون المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٠- إن التفاوت بين حجم التحاوزات المرتكبة في حالات العنف الداخلي والافتقار الملحوظ إلى القواعد الواضحة كان هو الدافع وراء الجهود الرامية إلى وضع "المعايير الإنسانية الدنيا" أو المعايير الإنسانية الأساسية. وكان أبرز جهد بذل في هذا الصدد هو قيام مجموعة من الخبراء غير الحكوميين بإعداد إعلان المعايير الإنسانية الدنيا في توركو/أبو، بفنلندا، في عام ١٩٩٠ (في اجتماع عقده معهد حقوق الإنسان بجامعة أبو أكاديمي). ووردت في ديباجة هذا الإعلان الإشارة التالية:

"... القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية التي تنطبق في حالات النزاع المسلح لا يكفيان لحماية أبناء البشر في حالات العنف الداخلي، والاضطرابات، والتوتر، والطوارئ العامة"(٢).

١١- وقد نظرت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في تلك الوثيقة في دورتها الثالثة والأربعين المعقدة في عام ١٩٩١، وقررت اللجنة الفرعية، في دورتها السادسة والأربعين المعقدة في عام ١٩٩٤، أن تحيل نص الإعلان إلىلجنة حقوق الإنسان "بقصد زيادة تفصيله واعتماده في نهاية المطاف" (القرار ٢٦/١٩٩٤). وفي عام ١٩٩٥ سلمت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٢٩/١٩٩٥، وبعد أن أحاطت علمًا بقرار اللجنة الفرعية، بالحاجة إلى بحث المبادئ التي تنطبق على حالات العنف الداخلي وما يتصل به، والاضطرابات، والتوترات، والطوارئ العامة على نحو متson مع القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، وطلبت إحالة نص إعلان المعايير الإنسانية الدنيا إلى الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، لتبدى تعليقاتها عليه.

١٢- ولم تورد لجنة حقوق الإنسان، لدى النظر في المسألة في دورتها الثانية والأربعين المعقدة في عام ١٩٩٦، أية إشارة إلى أية وثيقة بعينها، ولكنها سلمت مرة أخرى بضوررة تناول المبادئ التي تنطبق على حالات العنف الداخلي. ورحبـت بالعرض المقدم من بلدان الشمال بأن تقوم، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، بتنظيم حلقة عمل للنظر في الموضوع (القرار ٢٦/١٩٩٦). وحسبما سبقت الإشارة إلى ذلك، عقدت حلقة العمل هذه في كيب تاون بجنوب أفريقيا في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، وعرض تقرير حلقة التدارس (E/CN.4/1997/77/Add.1) على لجنة حقوق الإنسان في دورتها الماضية.

١٣- وبذلك، تكون المسألة الرئيسية التي ينبغي النظر فيها هي ضرورة واستصواب وضع مبادئ أو معايير لتحسين حماية حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي. وبالنظر إلى ضخامة أعداد ضحايا الأعمال الوحشية وما ارتبط بذلك الحالات من معاناة في السنوات الأخيرة، فإن فرصة تناول هذه المسألة جديرة بأن تكون موضع الترحيب، وهي فرصة تأتي في حينها.

باء - تذكير

٤- يجدر التذكير، قبل المضي في تناول الموضوع، بأن الحرب في حد ذاتها، أو اللجوء إلى العنف، هو في حالات عديدة إنكار لحقوق الإنسان. وفي ديباجة إعلان الأمم المتحدة بشأن حق الشعوب في السلم (قرار الجمعية العامة ١١/٣٩ المؤرخ ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤، المرفق) جاء أن:

"[الجمعية العامة،]

"اقتناعاً منها بأن الحياة دون حرب هي بمثابة الشرط الدولي الأساسي للرفاهية المادية للبلدان ولتنميتها وتقديمها وللتنفيذ التام لكافة الحقوق والحرفيات الأساسية التي تنادي بها الأمم المتحدة...".

٥- ويجب ألا تؤدي التدابير الرامية إلى الحد من التجاوزات في مجال حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي إلى التقليل من أهمية الجهود الرامية إلى منع هذا العنف أو وضع نهاية له. ويجب ألا تقيم هذه التدابير وزناً للحججة البائسة والقائلة بأن هذه الجهود مآلها الفشل. وأهمية معالجة الأسباب الجذرية للعنف والنزاع يجب أن تكون دائمةً هي المحور الرئيسي لجهود الأمم المتحدة؛ وفي هذا الصدد، يحتاج الأمر إلى التركيز بوجه خاص على ضمان حماية الأقليات، وتعزيز الديمقراطية والمؤسسات الديمقراطية، والتغلب على العقبات التي تحول دون إعمال الحق في التنمية، وضمان احترام حقوق الإنسان بوجه عام.

٦- ويستند هذا التقرير إلى أساس الاعتقاد الراسخ بأن حقوق الإنسان مترابطة ويتوقف بعضها على بعض. وتعتمد الجهود الرامية إلى تقليل التجاوزات في مجال حقوق الإنسان في حالات النزاع المسلح على زيادة الوعي بجميع حقوق الإنسان واحترامها. ذلك أن منع استخدام تجوييع المدنيين كوسيلة من وسائل الحرب يصبح أيسراً إذا تم إقرار الحق في الغذاء وتحقيق إدراك الالتزامات المرتبطة بهذا الحق. وفي الوقت نفسه، وعلى الرغم من أنه لا توجد حروب "نظيفة"، يثبت التاريخ القريب أن النزاعات التي تتسم بالحد الأدنى من العنف ويزداد فيها الاهتمام بمعايير الإنسانية الأساسية هي التي يسهل فيها التوصل إلى حل سلمي وهي التي توفر الشروط التي يمكن أن تسود فيها المصالحة والعدل.

ثالثا - تجاوزات حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي

ألف - خصائص مشتركة

٧- في البداية يبدو من الضروري، إبداء بعض التعليقات بشأن خصائص حالات العنف الداخلي في عالم ما بعد الحرب الباردة. وفي السنوات الأخيرة، تناول العديد من التقارير المقدمة إلى هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أو الصادرة عنها المشاكل التي تشيرها هذه الحالات^(٣). ولأغراض هذا التقرير، يعرض عدد من الملاحظات ذات الصلة.

٨- إن تناقص عدد النزاعات المسلحة الدولية قد قابله تزايد عدد الحروب الأهلية وغيرها من حالات العنف داخل البلدان. ومن الصعب قياس حجم المشكلة لأنه لا يوجد اتفاق ثابت حول العوامل الواجب تطبيقها

عند تقرير ما هي أخطر الحالات. فإذا استُخدم عدد القتلى كعامل من هذه العوامل يتبيّن، حسبما أفاد بعض الباحثين، أن عام ١٩٩٦ شهد ١٩ حالة عنف داخلي قُتُل فيها ما لا يقل عن ١٠٠٠ شخص ("النزاعات الشديدة الحدّة") وأدت في مجملها (منذ بداياتها أي، قبل سنوات عديدة في بعض الحالات) إلى وفاة ما بين ٦,٥ مليون و٨,٤ مليون شخص. وإذا أُدرجت حالات العنف الداخلي التي خفت حدتها أو انتهت في عام ١٩٩٦، يمكن إضافة مليونين إلى عدد الضحايا. وعلاوة على ذلك، شهد عام ١٩٩٦ نحو ٤٠ حالة عنف داخلي أخرى تسببت في وفاة أشخاص يتراوح عددهم ما بين ١٠٠ و ١٠٠٠ شخص (النزاعات المنخفضة الحدّة)، وأدت في مجملها أيضاً إلى وفاة آلاف الأشخاص^(٤). وبطبيعة الحال، لا يشكل عدد الوفيات الناشئة عن النزاعات إلا جزءاً صغيراً من المعاناة والدمار الناجميين عن هذه الحالات. وأيّاً كان عدد الضحايا، فلا شك في ضخامة حجم المشكلة.

-١٩- وتتسم هذه الحالات بوجود تحدٍ مسلح للحكومة، تقوم فيه جماعة أو أكثر بحمل السلاح لتحقيق ما يسمى، بالمعنى الواسع، أهدافاً سياسية^(٥). وقد تشمل هذه الأهداف المطالبة بمزيد من الحكم الذاتي أو حتى بانفصال أقلية معينة، إثنية أو لغوية، داخل الدولة المعنية، أو قلب نظام الحكم القائم، أو رفض النظام الدستوري القائم، أو تهديد السلامة الإقليمية للدولة. وفي حالات أخرى، حين تنهاك الحكومة القائمة أو تكون عاجزة عن التدخل أو غير راغبة في التدخل، تتقاذل الجماعات المسلحة من أجل أهداف مثل الحق في إقامة حكومة جديدة أو لضمان أسبقيّة أو استمرار برنامجهما السياسي الخاص.

-٢٠- وتختلف من حالة إلى أخرى درجة تنظيم هذه الجماعات المسلحة، وحجمها، وتطورها، ومدى ممارستها للسيطرة الفعلية على الإقليم والسكان. فمن الممكن، من ناحية، أن تكون هذه الجماعات شبيهة بحكومات الأمر الواقع، من حيث السيطرة على الإقليم والسكان ومن حيث إنشاء و/أو الحفاظ على الخدمات العامة مثل المدارس والمستشفيات وقوات حفظ القانون والنظام، إلخ. ومن الناحية الأخرى، يمكن أن تكون هناك بعض الجماعات التي لا تمارس نشاطها إلا بشكل متقطع، أو بشكل سري تماماً، وليس لها أية سيطرة مباشرة على الإقليم. وتمارس بعض الجماعات المسلحة نشاطها في ظل قيادة وسيطرة واضحة المعالم؛ وهناك جماعات أخرى منظمة تنظيماً فضفاضاً قد توجد فيها وحدات لا تخضع لقيادة مركزية فعالة.

-٢١- وفي العديد من حالات العنف الداخلي يتعطل أداء المؤسسات العامة. فتغلق المدارس وتعجز الحكومة المحلية عن أداء عملها، وقد تعاني من ذلك قوات الشرطة والمؤسسات القضائية. وربما اقتصر هذا التعطل على مناطق معينة من البلد، أو انتشر في مناطق أوسع. وكثيراً ما يزداد الطابع العسكري لوظائف الحكومة، فتضطلع القوات المسلحة بوظائف الشرطة المدنية وتتولى محاكم عسكرية محاكمة المدنيين؛ وفي كثير من الأحيان تكون سلطة العسكريين خارجة عن السيطرة المدنية. وتبعاً لمستوى العنف ونطاقه، يرجح أن يوجد أيضاً تأثير على معيشة السكان المدنيين. ويكون هذا التأثير في أحيان كثيرة أشد وطأة في المناطق الريفية (حيث يجري القتال عادة)؛ ويكون المزارعون وغيرهم من يعتمدون على الأرض في معيشتهم عرضة للضرر بوجه خاص.

-٢٢- وما من شك في أن سهولة توافر الأسلحة هو إحدى الخصائص البارزة لهذه الحالات. ويبدو أن القوات الحكومية والجماعات المسلحة كلّيّهما مزوّدة جيداً بالأسلحة الخفيفة. ولئن كان التأثير المدمر الناجم عن الألغام البرية المضادة للأشخاص قد حظي بقدر كبير من الدعاية، ولئن كان يجري حالياً اتخاذ خطوات

هامة في سبيل حظر هذا السلاح، فإن أغلبية إصابات المدنيين تحدث نتيجة لاستخدام أسلحة أخرى^(١) مثل البنادق والمدفعية الخفيفة (مدفع الهاون مثلاً)، والقنابل الانشطارية أو القنابل اليدوية - فإن استخدامها العشوائي لا يحظى إلا بقدر قليل من الإدانة والشجب الدوليين.

-٢٣- وهناك عامل مشترك آخر بين هذه الحالات هو الصلة بين العنف الجنائي والعنف "السياسي". ففي حين تلتزم بعض الجماعات المسلحة بالأنشطة العسكرية على وجه الحصر هناك جماعات أخرى أشبه بعصابات المجرمين، على الرغم من زعمها بأنها تعارض السلطة السياسية، فهي تمارس السرقة والابتزاز وقطع الطرق، على نطاق واسع. وتمارس القوات الحكومية أيضاً أنشطة من هذا القبيل، إذ أن انهيار المؤسسات المدنية يخلق متاخماً من الغياب العام للقانون تسود فيه سرقة ونهب السكان المدنيين ويتشدد فيه الفساد. ويستخدم الابتزاز وقطع الطرق للحصول على التمويل والإمداد لمواصلة القتال.

باء - أنماط التجاوزات

-٢٤- لفتت السيدة ماشيل الانتباه في تقريرها إلى الإحصاءات "المروّعة" التي تشير إلى أن أكثر من مليوني طفل قُتلوا في النزاعات في العقد الماضي، وقد أغلبهم في حالات العنف والنزاع الداخليين. ويخلص التقرير إلى أن:

"... ينجذب المزيد من بقاع العالم لدوامة من الخواء الأخلاقي الموحش. إنه خواءً مجرد من أبسط القيم الإنسانية، خواءً يُذبح فيه الأطفال ويُشنّهون ويُعتدى عليهم، خواءً يُستغل فيه الأطفال كجنود، ويُجرون ويُعرّضون لأفظع درجات الوحشية. وينطق مثل هذا الإرهاب والعنف اللذين لا ضابط لهما بوجود عملية متعمدة للإيقاع بالضحايا. ولا يمكن للإنسانية أن تهوي إلى أعمق أدنى من ذلك" (A/51/306، الفقرة ٣).

-٢٥- ولئن كان الأطفال هم أضعف الفئات، فهناك أيضاً فئات أخرى معرضة لخطر "الإرهاب والعنف الذين لا ضابط لهم". وتشمل هذه الفئات النساء والسكان المنتسبين إلى أقليات إثنية، واللاجئين والمشددين، والمحتجزين لأسباب ترتبط بالعنف؛ والواقع أن السكان المدنيين بوجه عام معرضون للخطر.

-٢٦- وعلى الرغم من أن عدد المليوني طفل الذين لقوا حتفهم يبيّن بوضوح ضخامة التجاوزات، فهناك المزيد مما ينبغي التعليق عليه بشأن طبيعة ونمط أكثر تجاوزات حقوق الإنسان شيوعاً في هذه الحالات. ولا يتسع نطاق هذا التقرير لإجراء مسح شامل للمسألة، ولكن يمكن اللجوء مرة أخرى إلى إبداء بعض الملاحظات العامة.

-٢٧- وأخطر التجاوزات هي الحرمان التعسفي من الحق في الحياة. فهناك قوات مسلحة وجماعات مسلحة تهاجم المدنيين وتقتلهم، بشكل مباشر أو عشوائي. والمجازر التي يقع المدنيون ضحايا لها هي أمر شائع. وفي أغلب الأحيان، تأتي وفيات المدنيين نتيجة للاستخدام العشوائي للأسلحة. والمقاتلون الذين يقعون في الأسر يجري إعدامهم بإجراءات موجزة، وكذلك يُعدم غير المقاتلين الذين يجعلهم هويتهم الدينية أو الإثنية أو آراؤهم السياسية موضع شبهة في نظر من أسرورهم. ويموت آخرون بسبب الجوع أو المرض لأن إمدادات

الغوث تُمنع عنهم تعسفاً. أما أولئك الذين يمارسون حقهم في الاحتجاج السلمي فإنهم يموتون على أيدي قوات الشرطة أو الأمن حين ترد على احتجاجهم بقوة مفرطة.

-٢٨- وفي كثير من الأحيان، ترتبط ممارسة التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهيأة بالعنف الداخلي. ويتعزز المحتجزون في إطار أعمال العنف للتعذيب لانتزاع اعترافات منهم أو للحصول على معلومات عن جماعات المعارضة أو لمجرد معاملتهم معاملة وحشية أو تخويفهم. أما المقاتلون الذين يقعون في الأسر، وأعضاء المنظمات السياسية الذين يعلّون عن آرائهم جهراً وصراحة، والقرويون والفلاحون في مناطق القتال ومن يشتبه في تعاطفهم مع الطرف المعارض فإنهم جميعاً مهددون بخطر التعرض للتعذيب. ويتعزز المجندون الجدد في القوات المسلحة والجماعات المسلحة للضرب وسوء المعاملة بغية إجبارهم على الطاعة. ويُجبر القرويون على العمل كعمال مع القوات المسلحة والجماعات المسلحة، ويتم ذلك في أحيان كثيرة وسط ظروف مروعة.

-٢٩- وتؤدي النزاعات إلى التشرد لأن السكان يفرّون من المناطق المتضررة، ولكن التدخل المتعمد في حرية التنقل أمر شائع أيضاً. ذلك أن السكان يجتمعون ويُساقون إلى خارج مواطنهم الأصلية رغم عدم وجود أي مبرر. والغرض من التشريد هو إقامة مناطق "أمنية"، أو حرمان الجماعات المسلحة من الدعم المدني غير المباشر، أو استخدامه كوسيلة لمعاقبة أو تخويف السكان الذين ينتسبون إلى أقلية إثنية أو لغوية أو دينية ويعتبرون من المعادين، أو كوسيلة لطرد هؤلاء السكان من أقاليم معينة. ويُحال بين الهاربين والمطرودين وبين أي سبيل للأمان، سواء في بلدان أخرى، أو يُجبرون على العودة إلى مناطق غير آمنة. وعندما تصبح العودة مأمومة، فإنهم يُمنعون من ذلك في أغلب الأحيان وتُصبح الحياة في المنفى مصيرهم. ويُجبر المشردون، في كثير من الأحيان، على العيش في المخيمات وعدم الخروج منها، ويتم ذلك في ظروف تشبيه الاعتقال أو الاحتجاز.

-٣٠- ويعني كون الأطفال مستضعفين أنهم معرضون بوجه خاص للمعانته من التجاوزات؛ وقد سلطت السيدة ماشيل الضوء أيضاً على الاعتداء على حقوق الإنسان للأطفال في النزاعات الداخلية. فتأثير العنف على حقوقهم في مجالات التعليم والصحة والرعاية والتنمية بوجه عام يمكن أن يكون تأثيراً مروعاً. وتتفاقم هذه المشاكل في حالة تيّثم الأطفال أو انفصالهم (بإكراه في كثير من الأحيان) عن أسرهم نتيجة للقتال. وعلاوة على ذلك، يُجند الأطفال في القوات المسلحة ويُزجّون في القتال، ويستخدمون كمصدر جاهز لأعمال السخرة في القوات المسلحة، ويُخضعون للاستغلال الجنسي.

-٣١- ونظراً لأن الرجال هم الذين يشنون الحروب في معظم الأحيان، تترتب على ذلك آثار فظيعة بالنسبة لحماية حقوق الإنسان للنساء في حالات العنف الداخلي. فالجند وأفراد الجماعات المسلحة يغتصبون النساء والفتيات اللائي يتعرّضن أيضاً لعمليات الاختطاف لإجبارهن على ممارسة البغاء. وأغلبية المدنيين المتضررين من القتال هم في أحيان كثيرة من النساء والأطفال، ومن فيهم المشردون، ولذلك فإنهم يتحملون نصيباً ضخماً من المعانته من التجاوزات الموجهة ضد السكان المدنيين^(٧).

-٣٢- ومن الشائع أيضاً أن ترتكب تجاوزات للحقوق المرتبطة بالحرمان التعسفي من الحرية ومن الإجراءات القانونية. فقد يُحتجز المئات بل الآلاف من الأشخاص جراء القتال؛ وفي حالات عديدة، يُحتجز المشتبه بهم من أعضاء الجماعات المسلحة أو مؤيديهم لمدة شهور وسنوات دون توجيه لهم إليهم أو دون

محاكمتهم. وحتى اذا حوكمو، فإن الضمادات الأساسية للمحاكمة العادلة كثيرا ما تُغفل؛ وبُسند إلى المحاكم العسكرية محاكمة المدنيين ومعاقبتهم. وتأخذ الجماعات المسلحة الأشخاص كرهائن وتعقد "محاكمات" للمشتبه فيهم من المعارضين السياسيين أو "الخوئة". وتقوم كل من القوات الحكومية والجماعات المسلحة بإلقاء القبض على الأشخاص واحتيازهم ولكنها تنكر أنها تحتجزهم، فقد احتفظ عشرات الآلاف من الأشخاص أو فقدوا بهذه الطريقة في السنوات الأخيرة. وعادة ما يُقتلون ويتم التخلص من جثثهم سرّاً.

٣٣ - وأخيرا، يسود على نطاق واسع عدم الالكتراش بالحماية الواجبة للمدنيين. فيتم عن عمد تدمير أو سلب ممتلكات المدنيين من المنازل والأمتعة والمحاصيل والماشية. ويتم أيضا عن عمد تدمير المستشفيات والمدارس، وكذلك المباني الدينية والثقافية. ويحال بين المدنيين وبين الحصول على إمدادات الإغاثة، مثل الأغذية والأدوية، أو يتعرّض توزيع هذه الإمدادات لتدخلات لا مسوّغ لها. وتُغفل الحماية الواجبة للعاملين الطبيين ورجال الدين. وتُمنع من العمل وكالات إنسانية معترف بها ويُعرض موظفوها للتهديد والاعتداء، وتتعرض معداتهم للسرقة أو التدمير.

٣٤ - وتنطوي كل هذه التجاوزات في مجال حقوق الإنسان على ظاهرة يتكرر حدوثها هي أن الضحايا أو أسرهم لا يجدون، في الأغلبية الساحقة من الحالات، إلى العدالة سبيلاً. ذلك أن من يرتكبون أفعال القتل والتعذيب والاغتصاب والاعتداء ضد المدنيين يفلتون فعلاً من العقاب، ويبدو أنهم واثقون من أنهم لن يُسألوا أو يحاسبوا أبداً على أعمالهم الشنيعة.

٣٥ - والسمة المشتركة أيضاً بين كل هذه التجاوزات هي الصعوبة التي تواجهه في بعض الحالات في تحديد المسؤولية عن العنف. فوجود حالة العنف الداخلي معناه عادة أن هناك قوتين أو جماعتين متعارضتين على الأقل، وأحياناً أكثر من قوة أو جماعة، لجأتا إلى استخدام القوة؛ ويفسح ما بينهما من عداء وعدم ثقة المجال واسعاً أمام نشر المعلومات المضللة والدعائية الكاذبة. وليس من المستبعد في جميع الأحوال أن يرتكب أحد الطرفين تجاوزات بشكل يجعل الطرف الآخر يبدو كأنه هو المسؤول عنها. وعندهما تحدث التجاوزات في مناطق ذاتية يكون من الصعب للغاية التعرف على مرتكبيها. وتتفاقم هذه الصعوبات حين تفرض السلطات قيوداً على حرية نقل المعلومات وحرية أداء وسائل الإعلام، بما في ذلك من الصحفيين من الوصول إلى مناطق النزاع. ويتعرّض الصحفيون أيضاً للتهديد والقتل، وهذه وسيلة من وسائل منع الكشف عن المعلومات المتعلقة بالتجاوزات. ويمعن كذلك المحققون التابعون للأمم المتحدة والعاملون في مجال رصد حقوق الإنسان من الوصول إلى الواقع التي يُزعم وقوع تجاوزات فيها.

٣٦ - وينفي التأكيد على أن ما ورد أعلاه هو مجرد عرض عام للتجاوزات في مجال حقوق الإنسان، الشائعة في حالات العنف الداخلي، ولعدد من أبرز الخصائص المشتركة بين هذه الحالات. ولا يعتبر هذا العرض على الإطلاق استقصاء شاملاً. ومن الجدير بالذكر أنه يوجد قدر كبير من المعلومات، بما فيها المعلومات المستمدّة من مصادر الأمم المتحدة، بشأن هذه المسائل، ومنها، على سبيل المثال، المعلومات الواردة في تقارير البلدان وتقارير المقررین المعنیین بموضع معینة وتقاریر الأفرقة العاملة التابعة للجنة حقوق الإنسان.

٣٧ - وربما كان من المفيد أن يتم، في إطار دراسة إضافية، جمع معلومات من المصادر المتاحة حول أنواع التجاوزات في مجال حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي، بما في ذلك التجاوزات التي ترتكبها

الجماعات المسلحة. والغرض من ذلك هو توسيع نطاق التصنيف الوارد أعلاه لأنواع التجاوزات، وبالتالي زيادة توضيح معالم صورة التجاوزات التي نهدف إلى منهاها. وتوضيح السياق الذي تحدث فيه.

رابعا - عرض موجز للمسائل التي ينطوي عليها الموضوع

-٣٨- يتبع من الدراسات التي أجرتها هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بشأن وضع مبادئ تنطبق على حالات العنف الداخلي أن ثمة عدداً من المسائل قد بُرِزَ بشكل متكرر. والغرض من هذا الفرع هو تنظيم وعرض هذه المسائل بإيجاز شديد، وكذلك عرض الأسئلة التي تشير إلى ذلك. واستتناول الفروع التالية (خامساً - تاسعاً) هذه المسائل بمزيد من التفصيل.

ما هي المشاكل ذات الصلة بنطاق المعايير الحالية؟

-٣٩- حسبما ورد أعلاه بإيجاز، تنطلق المبادرة الخاصة بوضع معايير إنسانية أساسية من الحجة القائلة بأن المعايير الحالية، المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني، لا تكفي لمعالجة حالات العنف الداخلي. ومن ثم، تصبح المسألة الواجب النظر فيها هي تحديد مدى صحة هذه الحجة، والتعرّف بقدر من الدقة على المشاكل المتعلقة بالقواعد والمعايير الحالية.

-٤٠- وفي مجال قانون حقوق الإنسان، تتعلق المسائل الرئيسية بمعرفة ما هي إمكانيات أن تدخل الدول بالتزامات معينة في حالات العنف الداخلي، وإلى أي مدى يمكن أن تعتبر الجماعات المسلحة مسؤولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، إن جاز أن تُعزى إليها أي مسؤولية أصلاً. ويُحاجج أيضاً بالقول إن بعض ضمانت حقوق الإنسان تفتقر إلى التحديد الدقيق اللازم لتطبيقاتها بفعالية في حالات نشوب القتال.

-٤١- وفي مجال القانون الإنساني الدولي، تتعلق المسائل الرئيسية بالصعوبات التي تكتنف معرفة ما هي الحالات التي تصبح فيها القواعد الناظمة للنزاعات المسلحة غير الدولية واجبة التطبيق، وكيف تكون بعض حالات العنف الداخلي تخرج عن نطاق المعاهدات الساري. وبالإضافة إلى ذلك، هناك مسألة مدى ملاءمة القواعد الحالية حتى في الحالات التي يبلغ فيها الوضع العتبات المنصوص عليها في القانون الإنساني الدولي. وهناك أيضاً ضرورة تحديد القواعد العرفية للقانون الإنساني الدولي.

ما هي مزايا وضع "المعايير الإنسانية الأساسية"؟ وهل هناك عيوب ذات أهمية بهذا الصدد؟

-٤٢- من الواضح أنه طالما وُجدت مشاكل مهمة تتعلق بنطاق المعايير الحالية يكون من المستصوب من حيث المبدأ السعي إلى إيجاد وسيلة لتوسيع نطاق تلك المبادئ. غير أن المسألة تشمل حتماً معرفة كيف يمكن، من الناحية العملية، لبيان يصاغ بقدر كبير من الدقة بشأن قواعد السلوك أن يساهم في تخفيف معاناة الذين يتضررون من هذه الحالات.

-٤٣- وفيما يتعلق بالمساوى الممكنة، تمثل المسألة الرئيسية في العلاقة بين بيان المعايير الإنسانية الأساسية وبين القانون الدولي القائم. هل يؤدي بيان من هذا القبيل إلى تقويض المعايير الحالية أو الانتقاد من أهميتها بأي شكل من الأشكال؟

ما هي "المعايير الإنسانية الأساسية"؟

٤٤- يبيّن القرار ٢١/١٩٩٧، على وجه التحديد، أنه ينبغي للتقرير أن يحدد، في ما يحدده "قواعد مشتركة لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي تنطبق في جميع الظروف". ويُستنتج من ذلك حتماً أن هذه القواعد ستتشكل، بعد تحديدها، أساساً لقائمة من المعايير الإنسانية الأساسية.

ما هي طبيعة بيان المعايير الأساسية للإنسانية؟

٤٥- وأخيراً، إذا افترض استصواب تحديد وضع معايير إنسانية أساسية، يبرز السؤال المتعلق بمعرفة ما هي الوسيلة التي سيتم بها ذلك.

خامسا - القانون الدولي لحقوق الإنسان وحالات العنف الداخلي

٤٦- يوجد كم هائل من نصوص القانون الدولي المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحرريات الأساسية. فمنذ إنشاء الأمم المتحدة، حددت العهود والاتفاقيات والإعلانات، وكذلك القرارات التي اعتمدتها هيئات الأمم المتحدة المعنية تحديداً مسبحاً نطاق حماية حقوق الإنسان. ورغم أن وضع المعايير في مجال حماية حقوق الإنسان لا يزال مستمراً، وسيظل ضرورياً لمواكبة ما يحدث في عالم متغير، فإن مجال التنظيم الحالي لها يعتبر مجالاً واسعاً على نحو بارز.

٤٧- فبالاضافة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يوجد العهدان الدوليان اللذان اعتمدَا في عام ١٩٦٦، يتعلق أولهما بالحقوق المدنية والسياسية، وثانيهما بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (١٩٤٨)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٩٨٤)، واتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩). وبالاضافة إلى ذلك، هناك الاتفاقيات والبروتوكولات المتعلقان بمركز اللاجئين (١٩٥١ و ١٩٦٧، على التوالي)، والاتفاقيات العديدة التي تتضمن نصوصاً تتعلق بحقوق الإنسان والتي اعتمدت برعاية منظمة العمل الدولية، والعديد من الإعلانات غير التعاهدية والقرارات المعتمدة من قبل الجمعية العامة. ومن بين هذه الصكوك تجدر الإشارة إلى الإعلان بشأن الحق في التنمية (١٩٨٦)، ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل الاحتياز أو السجن (١٩٨٨)، ومبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة (١٩٨٩)، والإعلان المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (١٩٩٢). وهذا هو مجرد جزء من المعايير العديدة التي تتعلق بحقوق الإنسان والتي وضعتها الأمم المتحدة؛ ولا يشمل أيّاً من المعايير المعتمدة على المستوى الإقليمي.

٤٨- وبالنظر إلى نطاق المعايير الحالية، فإن القول بوجود ثغرة في الحماية المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان هو قول يحتاج إلى دراسة متأنيّة. وعلى أية حال، فإن أهم صكوك حقوق الإنسان (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان الدوليان) تضمن في مجملها الحماية بشكل عام، على أقل تقدير، لأهم حقوق الإنسان والحرريات الأساسية. ويشمل ذلك أوثق الحقوق صلة بأفراد الذين يواجهون حالات العنف الداخلي. وقد صدّقت على العهدين الدوليين أغلبية كبيرة من الدول الأعضاء^(٨)، ولا شك في أن بعض

أحكامها أصبحت من قواعد القانون الدولي ولزمرة لجميع الدول. ومن المقبول على نطاق واسع أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وإن لم يكن معاهدة في حد ذاته، يرتب التزامات على جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. والأهم من ذلك أن حقوق الإنسان، حسبما جاء في الإعلان العالمي، هي حقوق "غير قابلة للتصرف"، وأن الأفراد "يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق"، ويترتب على ذلك أننا نملك هذه الحقوق بصرف النظر عما إذا كان البلد الذي نعيش فيه في حالة سلم أو في حالة حرب.

٤٩- غير أن القول بعدم كفاية قانون حقوق الإنسان هو قول أكثر تعقيداً. فهو يقوم أساساً على ثلات نقاط: إمكانية التقييد، ووضع الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة إزاء التزامات حقوق الإنسان، وافتقار المعايير الحالية إلى التحديد الدقيق.

الف - التقييد

٥٠- تجيز بعض معاهدات حقوق الإنسان للدول أن تتخذ، في ظروف استثنائية، تدابير لتقييد التزاماتها بشأن تعهداتها بالنسبة لحقوق معينة من حقوق الإنسان. ومن المفهوم على نطاق واسع أن حالة العنف الداخلي قد تكون من تلك الحالات الاستثنائية على نحو يجيز التقييد. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ينص في المادة ٤(١) على ما يلي:

"في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبتها الوضع، تدابير لا تتعارض بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انتروائتها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

٥١- ويوجد نص مماثل في معاهدتين إقليميتين لحقوق الإنسان هما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادة ٢٧)، والاتفاقية الأوروبيّة لحماية حقوق الإنسان والحرّيات الأساسية (المادة ١٥).

٥٢- غير أن المادة ٤(٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على أنه لا يجوز للدول أن تقيّد التزاماتها المتعلقة بعدد من الحقوق التي يحميها العهد، بما في ذلك الحق في الحياة، والحق في عدم الخضوع للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والحق في عدم الخضوع للاسترداد أو العبودية، والحق في عدم الخضوع لعقوبة السجن بسبب العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي، والحق في عدم الخضوع لتدابير عقابية بأثر رجعي، وحق كل إنسان بأن يُعترف به شخصاً أمام القانون، والحق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويرد النص على حقوق مماثلة لا يجوز تقييدها في الاتفاقيتين الإقليميتين المشار إليهما أعلاه^(٩).

٥٣- ومن اللافت للنظر، بين جملة أمور، أن حقوقاً تتعلق بحرية التنقل، والمساواة، وحماية الأقليات، والمحاكمة النزيهة، وحرية التعبير والحماية من الاحتجاز أو الاعتقال التعسفيين، هي حقوق يجوز تقييدها بموجب هذه المعاهدات. ويعني ذلك أنه، طالما كانت حالة العنف الداخلي تبرر الاحتجاز بأحكام التقييد، توجد إمكانية" يجوز فيها للدول أن تقيّد بشكل مشروع ممارسة هذه الحقوق.

٥٤- ومن ناحية أخرى، فإن الإمكانية التي تجيز فيها حالة القتال داخل البلد التقيد المشروع لحقوق معينة هي إمكانية لا تدعم بالضرورة الاستئناف القائل بوجود ثغرة في الحماية التي يوفرها القانون الدولي. أوّلاً، يجب التأكيد على أن الحقوق التي يجوز تقديرها لا تعلق قابلة وبالتالي بشكل تلقائي، ومبادر حسب ما تستتبه الدولة. فالمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تتضمن عدداً من الشروط التي تضع حدوداً معينة لا ينبغي أن تتجاوزها الدول لدى استخدامها أحكام التقيد. ومن هذه الحدود اشتراط ألا تنطوي التدابير المتخذة على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي؛ ومنها أن كل تدبير محدد يُتخذ لتقيد حقوق معينة يجب أن يتم "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع". ولهذا الحكم الأخير أهمية خاصة لأنّه ينص على وجوب أن يكون التقيد متناسباً مع الوضع. فحالة الطوارئ قد تبرر فرض بعض القيود على حرية التجمع والتنقل (مثل حظر التجول أثناء الليل)، ولكنها لا تبرر بالضرورة أي قيد كان. ذلك أنّ القيود الشاملة أو العمومية الطابع تكون مشبوهة أساساً. وهناك أيضاً اشتراطات أخرى، مثل الطابع المؤقت للتقيد وأساسه القانوني، تحدّي أيضاً من السلطة الاستثنائية للدولة.

٥٥- ثانياً، يجب ألا يتعارض التقيد مع التزامات أخرى من التزامات الدولة المعنية بموجب القانون الدولي. وهناك بعض معاهمات حقوق الإنسان، منها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية مناهضة التعذيب، واتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، لا تتضمن أية أحكام تقيدية؛ كما أن العديد من الدول التي صدّقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هي أيضاً أطراف في هذه المعاهمات.

٥٦- ثالثاً، إن أشد الحالات الداخلية خطورة هي وحدها التي تبرر الاحتياج بأحكام التقيد. فمجرد وجود العنف لا يبرر في حد ذاته التقيد. وعبارة "تهدّد حياة الأمة" في المادة ٤ تنص بوضوح على حالة استثنائية بالفعل^(١٠).

٥٧- وهذه الحدود المفروضة على تطبيق أحكام التقيد توفر، مجتمعة، على ما يبدو، أساساً متيناً في القانون الدولي لضمان عدم إساءة استخدام هذه الأحكام. وفي هذا الصدد، تجدر الاشارة إلى استئنافات اجتماعات الخبراء التي وضعت، بقدر من التفصيل، مبادئ توجيهية بشأن تطبيق أحكام التقيد على نحو يضمن أكبر قدر ممكن من الحماية لحقوق الإنسان ويتمشى مع الحاجة المشروعة للدولة إلى مواجهة حالة استثنائية^(١١). واستخدام هذه المبادئ التوجيهية، التي تستند إلى أساس متين في قانون المعاهمات، يبدو وسيلة واعدة للتغلب على بعض المشاكل التي تشير لها أحكام التقيد في حالات العنف الداخلي.

٥٨- خلاصة القول إنه ليس من الواضح أن حجة التقيد تقدم، في حد ذاتها، تبريراً واضحاً لوضع المعايير الإنسانية الأساسية^(١٢). أي أنه، رغم عدم وجود أي شك في أن حالات الطوارئ تشير بالفعل مشاكل خطيرة بالنسبة لحماية حقوق الإنسان، ليس من الواضح أن هذه المشاكل تنشأ أساساً عن إمكانية تقيد الدول للتزامات معينة من التزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ويبدو أن الأمر سيحتاج إلى إجراء المزيد من التحليل لبيان المدى الذي يمكن عنده أن تُعزى تجاوزات حقوق الإنسان، التي تبلغ ذروة انتشارها في حالات العنف الداخلي، إلى التطبيق الملائم والسليم لأحكام التقيد المنصوص عليها في المعاهمات الدولية.

باء - الجماعات المسلحة غير الحكومية وقانون حقوق الإنسان

٥٩- تنشأ مشكلة ثانية بشأن ملاءمة قانون حقوق الإنسان لأنشطة الفعاليات غير الحكومية. فمن الواضح أنه يمكن أن تؤثر التدابير التي تتخذها الفعاليات خلاف الدول سلباً على التمتع بحقوق الإنسان والحربيات الأساسية. وبالتالي، كثيراً ما تكون الجماعات المسلحة، التي تعمل على مستويات مختلفة من التطور والتنظيم، مسؤولة عن أشد تجاوزات حقوق الإنسان جسامه. ومع ذلك فإن هذه الجماعات ليست ملزمة قانونياً، على وجه الدقة، باحترام أحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان لأنها صكوك تعتمد لها الدول وللدول وحدها الحق في الانضمام إليها أو التصديق عليها رسمياً. ولا تملك آليات الرقابة المنشأة بموجب هذه المعاهدات سلطة رصد أو اتخاذ إجراء بشأن التقارير المتعلقة بأنشطة الجماعات المسلحة.

٦٠- وفي الحالات التي ينطبق عليها القانون الإنساني الدولي (التي ستناوش أدناه)، تلتزم الجماعات المسلحة بأحكام هذا القانون. بيد أن المسائلة القانونية الدولية لهذه الجماعات عن تجاوزات حقوق الإنسان في الحالات التي لا ينطبق عليها هذا القانون ليست واضحة (رغم وضوح أنه ينبغي المعاقبة على مثل هذه الأفعال بموجب القانون الجنائي الوطني). وهناك مدارس في الرأي مختلفة فيما يتعلق بالمعايير المناسبة للمساءلة. فترى بعض الحكومات أنه من الممكن أن ترتكب الجماعات المسلحة انتهاكات لحقوق الإنسان وأنه ينبغي لها أن تخضع للمساءلة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتؤكد حكومات أخرى أنه رغم كون التجاوزات التي ترتكبها الجماعات المسلحة تستحق الإدانة فإنها لا تعتبر انتهاكات لحقوق الإنسان بالمعنى الصحيح للكلمة ما دام الالتزام القانوني المنتهك التزاماً للحكومات وحدها. ويوجد هذا الاختلاف في الرأي أيضاً بين الفقهاء والمعلقين.

٦١- ويقوم المفهوم الحديث لحقوق الإنسان على معنى مفاده أن هذه الحقوق هي حقوق للأفراد إزاء الدولة وأنها تولّد التزامات قانونية على الدولة ذات طبيعة سلبية وإيجابية في نفس الوقت لضمان التمتع الكامل بتلك الحقوق. وتطورت حماية حقوق الإنسان لتكون وسيلة لضبط ممارسة سلطات الدولة، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك للمطالبة المشروعة بتدخل الدولة لضمان� احترام الحقوق (فيما يتعلق، مثلاً، بالحق في التعليم أو الحق في الصحة). وعند الاعتراف بالحق في التنمية، في وقت لاحق، فرضت على الدول التزامات بالتنفيذ سواء أكانت تعمل بمفرداتها وبالتعاون فيما بينها.

٦٢- ومع ذلك، فإن هذا المفهوم لحقوق الإنسان (مع كونه سائداً بحق نظراً لحجم انتهاكات الحكومات لحقوق الإنسان) لم يقدم قط وصفاً مناسباً تماماً لنطاق الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان، والعهدان الدوليان، في فقرات الديباجة في كل منها، بوجود واجبات على الأفراد لتعزيز احترام حقوق الإنسان. فينص العهدان في ديباجة كل منها على ما يلي:

"إذ تدرك أن على الفرد، الذي تترتب عليه واجبات إزاء الأفراد الآخرين وإزاء الجماعة التي ينتمي إليها، مسؤولية السعي إلى تعزيز ومراعاة الحقوق المعترف بها في هذا العهد"

و هذه النصوص تشير بوضوح إلى مسؤولية الأفراد عن تعزيز حقوق الإنسان، رغم عدم وضوح ما إذا كانت هذه المسؤولية تشمل الالتزامات القانونية المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. وكانت المحاولات الأولى للقضاء على تجارة الرقيق، رغم عدم صياغتها صراحة بعبارات حقوق الإنسان، موجهة إلى إزالة ممارسة الرق بجميع

أشكاله، حتى عندما تقوم فعاليات غير حكومية باسترافق الآخرين. وأول معايدة لحقوق الإنسان وضعت تحت رعاية الأمم المتحدة، وهي اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، تنطبق بوضوح على مرتكبي الإبادة الجماعية "سواء كانوا حكامًا دستوريين أو موظفين عاملين أو أفراداً" (أضيف التأكيد). ومؤخرًا، أعربت القرارات التي اعتمدت بشأن "حقوق الإنسان والإرهاب" في اللجنة الفرعية ولجنة حقوق الإنسان عن القلق بشأن "الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترتكبها الجماعات الإرهابية"^(١٢).

٦٣- ومن الجدير بالذكر أيضًا أن بعض الأفعال التي يرتكبها الأفراد قد تترتب عليهما مسؤولية جنائية دولية بصرف النظر عما إذا كانوا قد ارتكبوها بالنيابة عن الدولة أم لا. ومن هذه الأفعال تلك التي تعتبر انتهاكاً لقانون حقوق الإنسان. وجريمة الإبادة الجماعية، المشار إليها أعلاه، من الأمثلة على ذلك، ولكنها مجرد جريمة واحدة من بين عدة جرائم ضد الإنسانية قد يرتكبها فاعلون غير حكوميين. ورغم عدم الاتفاق النهائي بعد على قائمة للجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية فإن أحدث مشروع مدونة للجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، الذي أعدته لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة، يضم عدداً كبيراً من هذا النوع من تجاوزات حقوق الإنسان. ومما له دلالة خاصة أن هذه التجاوزات تدخل في نطاق مشروع المدونة "عند ارتكابها بشكل منتظم أو على نطاق واسع أو بتحريض أو توجيه من إحدى الحكومات أو من أي منظمة أو جماعة" (أضيف التأكيد). ويشمل مشروع المدونة القتل العمد؛ والإبادة؛ والتغذيب؛ والاستعراض؛ والاضطهاد لأسباب سياسية أو عنصرية أو إثنية؛ والتمييز المؤسسي لأسباب عنصرية أو إثنية أو دينية الذي يشمل انتهاك الحقوق والحرفيات الأساسية للإنسان ويؤدي إلى إلحاق ضرر جسيم بجزء من السكان؛ والإبعاد التعسفي أو النقل القسري للسكان؛ والاحتجاز التعسفي؛ والاختفاء القسري للأشخاص؛ والاغتصاب والدعاية القسرية، وأشكال الاعتداء الجنسي الأخرى؛ والأعمال الإنسانية الأخرى التي تلحق ضرراً جسيماً بالسلامة البدنية أو العقلية أو بالصحة أو بالكرامة الإنسانية، مثل التشويه، والاصابة البدنية الجسيمة^(١٤). وأما المناقشة المتعلقة بإنشاء محكمة جنائية دولية، التي من المقرر أن تستوفى في مؤتمر دبلوماسي للمفوضين سيعقد في روما في تموز/يوليه ١٩٩٨، فتشمل قضية تحديد تلك الجرائم، بما فيها الجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية وجرائم الحرب، التي ستتدخل في اختصاص المحكمة. وبالتالي ستكون نتائج المؤتمر الدبلوماسي موضع اهتمام خاص وذات صلة بمسألة تحديد مسألة أعضاء الجماعات المسلحة عن انتهاكات قانون حقوق الإنسان.

٦٤- ومن الواضح أن هذه المسألة تحتاج إلى مزيد من الدراسة، نظراً لاختلاف الآراء بشأنها وتعقيدها. وقيام جماعة مسلحة بقتل المدنيين، أو بطرد السكان من ديارهم بطريقة تعسفية، أو في حالات أخرى بالاشتراك في أعمال إرهابية أو أعمال عنف عشوائية، يؤدي دون شك على ما يبدو إلى نشوء مسألة يحتمل أن تثير قلقاً دولياً. ويكون هذا صحيحاً بوجه خاص في البلدان التي تفقد حكوماتها القدرة على القبض على الأشخاص الذين يرتكبون هذه الأفعال ومعاقبتهم. ولكن الاستعجال في مواجهة هذه الأفعال بواسطة قانون حقوق الإنسان الدولي القائم قد يؤدي إلى نتائج خطيرة للغاية. ليس أقلها إمكان استخدامه لصفاء الشرعية على الإجراءات التي تتخذ ضد أعضاء هذه الجماعات بطريقة تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان^(١٥). وكان تطور قانون حقوق الإنسان الدولي كوسيلة لمساءلة الحكومات بناءً على معيار موحد وإنجازاً من إنجازات الرئيسية للأمم المتحدة. والتحدي هو المحافظة على هذا الإنجاز، وفي نفس الوقت ضمان أن يظل مفهومنا لحقوق الإنسان ملائماً للعالم الذي يحيط بنا.

٦٥- وترى ورقة عمل مقدمة من السيدة كاليوبي ك. كوفا إلى اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في دورتها الأخيرة بشأن الإرهاب وحقوق الإنسان أنه يلزم "... إجراء تقدير موضوعي لما إذا كان (وفي نهاية الأمر، للمدى الذي يكون فيه) قانون حقوق الإنسان الدولي آخذًا في تجاوز الانقسام التقليدي إلى شقين مختلفين هما الفرد ضد الدولة، وتجاوز واجب الدول في احترام وضمان مراعاة حقوق الإنسان، والاقتراب صوب إيجاد التزامات يمكن تطبيقها أيضًا على الأفراد بصفتهم الشخصية وجهات غير الدول، بما فيها حركات التحرر والمنظمات الإرهابية" (١٦). وربما كان وضع معايير إنسانية أساسية حقاً أفضل وسيلة لتحديد الالتزامات التي تنطبق على هذه الجماعات، وكذلك على الفعاليات الحكومية.

جيم- عدم التحديد في قواعد حقوق الإنسان القائمة

٦٦- المشكلة المحتملة الثالثة في تطبيق معايير حقوق الإنسان القائمة على حالات العنف الداخلي تتعلق بعدم التحديد في بعض أهم الحقوق وأوجه الحماية. ومن المزايا الكبيرة للقانون الإنساني الدولي أن أحکامه تتحدث بطريقة مباشرة ومفصلة عن التجاوزات المرتبطة بالنزاع وتقدم للضحايا المحتملين توجيهات واضحة نسبياً بشأن حقوقهم في ظروف معينة. ولا يقل عن ذلك أهمية أنه ينص أيضًا على واجبات ومسؤوليات القوات المسلحة بشيء من التفصيل. وفي المقابل، فإنه يورد بعبارات عامة نسبياً الكثير من ضمانات حقوق الإنسان ذات الأهمية الحاسمة في حالات العنف الداخلي^(١٧). وفيما يلي مثلان يوضحان هذه النقطة.

٦٧- فيرد الحق في الحياة، ومنع الحرمان من الحياة بطريقة تعسفية، في كثير من صكوك حقوق الإنسان. ومع أن هذه الصكوك تقدم بعض التوجيهات فيما يتعلق بتوقيع عقوبة الإعدام (أي عندما يكون توقيعها بمثابة انتهاك للحق في الحياة)، إلا أنها لا تقدم أي توجيهات صريحة بشأن متى يمكن أن تشكل بعض وسائل أو أساليب القتال انتهاكاً للحق في الحياة. وعلى العكس من ذلك، فإن البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، الذي ينطبق على المنازعات المسلحة الدولية فقط، ينص على العديد من القواعد التفصيلية المتعلقة بحماية السكان المدنيين من آثار الأعمال الحربية، وعلى عدم مشروعية بعض وسائل وأساليب القتال. وأما البروتوكول الإضافي الثاني، الذي ينطبق على بعض المنازعات المسلحة الداخلية، وإن يكن أقل شمولاً من الأول، فيمنع مثلاً الهجوم المباشر على السكان المدنيين واستخدام تجوية المدنيين كوسيلة من وسائل القتال.

٦٨- وتكتف المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية "الحق [كل فرد] في حرية التنقل وحرية اختيار مكان إقامته". وتخضع المادة ١٢ لقيود لازمة لحماية جملة أمور منها الأمن القومي والنظام العام. وفي المنازعات، كثيراً ما يرحل السكان قسرياً، أو تفرض قيود على تنقلهم، ولكن صكوك حقوق الإنسان لا تشير صراحة إلى الحالات التي تبرر اتخاذ التدابير المذكورة. وعلى العكس من ذلك، ينص البروتوكول الثاني بالتحديد على عدم جواز ترحيل السكان إلا "لأسباب تتصل بالنزاع" (المادة ١٧(١)), أو لسلامتهم الشخصية، كما ينص على ضمانات تتعلق بمعاملة الأشخاص الذين يتم ترحيلهم.

٦٩- وفي بعض مجالات حماية حقوق الإنسان، وضعت صكوك معينة في شكل قواعد نموذجية، أو مدونات للسلوك، أو مجموعات مبادئ لبيان المزيد من معنى ومضمون بعض الحقوق. فمثلاً المبادئ الأساسية

لاستخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإيقاف القوانيين (التي اعتمدتها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعنى بالجريمة ومعاملة المجرمين) تنص على قواعد تفصيلية تتعلق مباشرة بحماية الحق في الحياة في سياق مهام الشرطة على الصعيد المحلي. وليس الهدف من هذه المبادئ عموماً وضع حقوق جديدة ولكن زيادة فعالية حماية الحقوق القائمة بتحديد الالتزامات التي تترتب على هذه الحقوق في ظروف معينة. وربما كان من المفيد وضع مدونة أو مجموعة مبادئ مماثلة بشأن حماية الحق في الحياة، وحقوق رئيسية أخرى من حقوق الإنسان، في سياق العنف الداخلي.

سادساً- القانون الإنساني الدولي وحالات العنف الداخلي

٧٠- يشمل القانون الإنساني الدولي مجموعة واسعة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يرجع تاريخ بعضها إلى ما يزيد على مائة سنة. وأهم الصكوك هي اتفاقيات جنيف الأربع لحماية ضحايا الحرب لعام ١٩٤٩ وبروتوكولها الإضافيين. كذلك تشمل الاتفاقيات الهامة الأخرى اتفاقية لاهاي الرابعة (واللوائح المرفقة بها بشأن قوانين وأعراف الحرب البرية) لعام ١٩٠٧، وبروتوكول جنيف لحظر الاستعمال الحربي للغازات الخانقة أو السامة أو ما شابهها وللوسائل البكتريولوجية لعام ١٩٢٥، واتفاقية لاهاي لحماية الملكية الفكرية في حالة النزاع المسلح (ولوائحها) لعام ١٩٥٤، واتفاقية حظر استخدام وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكمينية، وتدمير تلك الأسلحة لعام ١٩٧٢، واتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر (وبروتوكولاتها الأربع) لعام ١٩٨٠، واتفاقية حظر استخدام وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية، ودمير تلك الأسلحة لعام ١٩٩٣، ومؤخراً، اتفاقية حظر استخدام وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد ودميرها لعام ١٩٩٧.

٧١- وكما ذكر أعلاه، تستند الحجة المتعلقة بالمشاكل التي يشيرها تطبيق القانون الإنساني الدولي على حالات العنف الداخلي أساساً إلى نقطتين: الأولى، صعوبة تحديد الحالات التي تكون قواعد المعاهدات التي تنظم المنازعات الداخلية قبل التطبيق فيها، والثانية أن هذه القواعد لا تتوفر، حتى في الحالات التي تنطبق فيها، إلا قدرًا أدنى من الحماية. وبالإضافة إلى ذلك، لا يمكن دراسة أي من هاتين النقطتين بالوجه المناسب دون النظر أيضًا في نطاق القانون العرفي.

٧٢- بيد أنه ينبغي أن نشير قبل دراسة هذه المسائل إلى تحذير هام. فمهما كانت المشاكل التي يشيرها نطاق القواعد القائمة، من المهم دائمًا أن نتساءل عما إذا كان استمرار التجاوزات ذاتجا عن عيوب قانونية أم أنه يعكس حقائق أخرى. فمن غير المنطقي ومن غير المفيد التركيز بصورة فائقة على دراسة عيوب القانون القائم إذا كان هذا سيؤدي إلى القول بأن معالجة هذه العيوب ستكون كافية في حد ذاتها. فينبغيأخذ هذا في الحسبان لدى قراءة المناقشة التالية، وهي نقطة سنعود إليها في الفقرات الختامية لهذا التقرير.

ألف- نطاق تطبيق القانون الإنساني الدولي في حالات العنف الداخلي والمنازعات الداخلية

-٧٣- عندما وضعت واعتمدت اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، أمكن النص على قواعد تفصيلية كثيرة بشأن الرعاية الواجبة للجرحى والمرضى والمنكوبين في البحر، ومعاملة أسرى الحرب، بل وبشأن حماية المدنيين في الأراضي المحتلة. ولكن هذه القواعد كانت قابلة للتطبيق في حالة الحروب بين الدول فقط. وفيما يتعلق بـ"المنازعات المسلحة غير الدولية"، لم يمكن الاتفاق إلا على مادة واحدة فقط. وهذه هي المادة ٣ المشتركة التي (سميت كذلك لوجودها في الاتفاقيات الأربع جماعياً) والتي تنص على ما يلي:

"في حالة قيام نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة، يلتزم كل طرف في النزاع بأن يطبق كحد أدنى الأحكام التالية:

"١- الأشخاص الذين لا يشتغلون مباشرة في الأعمال العدائية، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا بهم أسلحتهم، والأشخاص العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتياز أو لأي سبب آخر، يعاملون في جميع الأحوال معاملة إنسانية، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين، أو الجنس، أو المولد أو الثروة أو أي معيار مماثل آخر.

"ولهذا الغرض، تحظر الأفعال التالية فيما يتعلق بالأشخاص المذكورين أعلاه، وتبقى محظورة في جميع الأوقات والأماكن:

"أ)" الاعتداء على الحياة والسلامة البدنية، وبخاصة القتل بجميع أشكاله، والتقطيع، والمعاملة القاسية، والتعذيب؛

"ب)" أخذ الرهائن؛

"ج)" الاعتداء على الكرامة الشخصية، وعلى الأخص المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة؛

"د)" إصدار الأحكام وتنفيذ العقوبات دون إجراء محاكمة سابقة أمام محكمة مشكلة تشكيلاً قانونياً، وتكتف بجميع الضمانات القضائية الازمة في نظر الشعوب المتمدنة.

"-٢- يجمع الجرحى والمرضى ويعتنى بهم."

-٧٤- ولا ينبغي التقليل من أهمية المادة ٣ المشتركة. فهي تنص بعبارات صريحة على عدد من أوجه الحماية الهامة التي ينبغي احترامها من جميع الأطراف في النزاع، والتي تنطبق على أي نزاع مسلح "ليس له طابع دولي". وتعتبر هذه المادة الآن جزءاً من القانون الدولي العرفي. بيد أن للمادة ٣ المشتركة عيبان. أولاً، إنها لا توفر إلا الحد الأدنى من الحماية؛ فهي لا تتعرض، مثلاً، للقضايا المتعلقة بحرية التنقل، ولا تمنع الاغتصاب صراحة، ولا تعالج بوضوح المسائل المتعلقة بأساليب ووسائل الحرب. وثانياً، بينما لا تقدم المادة ٣ المشتركة تعريفاً لعبارة "نزاع مسلح ليس له طابع دولي"، فإن هذه العبارة تترك عملياً مجالاً للحكومات للطعن في انتظامها على حالات العنف الداخلي في بلدانها.

-٧٥- ومع ذلك، لاقت الجهود التي بذلت للتغلب على عيوب المادة ٣ المشتركة نجاحاً محدوداً فقط. وجاء أهم هذه الجهود من قرار اعتمدته المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان الذي عقد في طهران في عام ١٩٦٨. فطلب المؤتمر في القرار الثالث والعشرين من الجمعية العامة بالتحديد أن تدعو الأمين العام إلى دراسة جملة أمور منها

"الحاجة إلى اتفاقيات دولية إنسانية إضافية أو إلى إمكانية مراجعة الاتفاقيات القائمة لضمان حماية المدنين والسجناء والمحاربين في جميع المنازعات المسلحة... بوجه أفضل" (أضيف التأكيد)^(١٧)

واستند هذا الطلب إلى اعتبار اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ "ليست واسعة النطاق بقدر كاف لتغطية جميع المنازعات المسلحة". وأوصت الدراسات التي أعدتها الأمين العام بعد ذلك، بالتشاور الوثيق مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، في جملة أمور، ببذل جهود لتوسيع نطاق الحماية في المنازعات المسلحة الداخلية بدرجة كبيرة. وعكست المقترنات التي قدمتها بعد ذلك اللجنة الدولية للصليب الأحمر نفس الاهتمام، وأما مشروع البروتوكول المتعلق بالمنازعات الداخلية الذي قدمته اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى المؤتمر الدبلوماسي لإعادة تأكيد القانون الإنساني المنطبق على المنازعات المسلحة وتطويره (١٩٧٧-١٩٧٤) فيورد قواعد تفصيلية كثيرة. بيد أن المؤتمر الدبلوماسي لم يوافق على عدد كبير من هذه القواعد واعتمد في ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧ نصاً مخففاً بدرجة كبيرة في شكل بروتوكول ثان (يتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية).

-٧٦- وينص البروتوكول الثاني على عدد كبير من الضمانات الهامة لحماية الأشخاص المتأثرين بالمنازعات المسلحة غير الدولية. وهذا البروتوكول يوسع نطاق الحماية التي توفرها المادة ٣ المشتركة توسيعاً يشمل منع العقوبات الجماعية، والاعتداء على صحة الأشخاص وسلامتهم البدنية أو العقلية، وأعمال الإرهاب، والاغتصاب، والإكراه على الدعاوة وانتهاك الأعراض خلاف الاغتصاب، والرق، والسلب والنهب. وبإضافة إلى ذلك، يتضمن البروتوكول أحکاماً تتعلق بحماية الأطفال، وحماية حقوق الأشخاص المحتجزين لأسباب تتعلق بالنزاع، وينص على ضمانات للمحاكمة العادلة للأشخاص المتهمين بجرائم جنائية متصلة بالنزاع. وهناك أيضاً مواد تعالج حماية ورعاية الحرفي والمرضى والمنكوبين في البحر وحماية أفراد الخدمات الطبية وأفراد الهيئات الدينية. ويمنع البروتوكول الثاني أيضاً الهجوم على السكان المدنيين، واستخدام التجويع كوسيلة من وسائل الحرب، والترحيل التعسفي للسكان المدنيين.

-٧٧- وأوجه الحماية التي يقدمها البروتوكول الثاني تشكل تحسيناً كبيراً للمادة ٣ المشتركة. بيد أن هذه الحماية لا تزال حماية أساسية إلى حد بعيد بالمقارنة مع قواعد الحروب بين الدول. وتتعلق أهم أوجه النقص بكثرة بعدد أوجه الحماية المحددة للمدنيين من آثار الأعمال العدائية المنصوص عليها في البروتوكول الأول. فيمنع البروتوكول الأول، مثلاً، الهجوم المباشر والعشوائي على المدنيين، مورداً أيضاً أمثلة لأنواع معينة من الهجوم العشوائي المحظور؛ ويفرض التزامات مفصلة إلى حد ما على القوات المسلحة بشأن الاحتياطات الواجبة لضمان حماية السكان المدنيين والأعيان المدنية؛ وينص البروتوكول الأول أيضاً على قواعد بشأن الموضع المجردة من وسائل الدفاع والمناطق المنزوعة السلاح. ولا يقدم البروتوكول الثاني إلا قواعد عامة قليلة بشأن هذه المسائل.

-٧٨- بيد أن أكبر الصعوبات المتعلقة بالبروتوكول الثاني هي أن أوجه الحماية التي يوفرها تنطبق فقط على المنازعات الداخلية التي تبلغ عتبة معينة من حيث كثافتها وطبيعتها. فبموجب المادة (١)، يسري هذا البروتوكول على المنازعات المسلحة:

"... التي تدور على إقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة بين قواه المسلحة وقوات مسلحة منشقة أو جماعات نظامية مسلحة أخرى وتمارس تحت قيادة مسؤولة على جزء من إقليمه من السيطرة ما يمكنها من القيام بعمليات عسكرية متواصلة ومنسقة، وتستطيع تنفيذ هذا البروتوكول."

وتنبع المادة (٢) من نطاق البروتوكول بالتحديد:

"... حالات الاضطرابات والتوتر الداخلي مثل الشغب وأعمال العنف العرضية الندرى وغيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة التي لا تعد منازعات مسلحة."

-٧٩- وهذا الاختبار المزدوج يؤدي على ما يبدو إلى اقتصار تطبيق البروتوكول الثاني على حالات الحرب الأهلية الواسعة أو نحوها، ومن المؤكد أن عدداً قليلاً من الحكومات مستعدة للموافقة على تطبيق البروتوكول على حالات أقل شدة من ذلك. وبما أنه لا يرد في البروتوكول أو في أي اتفاق آخر ما يسمح لهيئة خارجية محايده بتقرير ما إذا كانت معايير تطبيق البروتوكول مستوفاة، فإن تقرير ذلك سيكون متروكاً عموماً للنوايا الطيبة للحكومة المعنية. وهذه النوايا الطيبة غير موجودة في أحيان كثيرة، بدعوى أن تطبيق البروتوكول يعتبر بمثابة إضفاء شرعية دولية على قوات المعارضة (رغم وجود نص آخر في البروتوكول يستبعد هذا التفسير تحديداً)، وأن ذلك هو بمثابة إقرار ضمني من جانب الحكومة بعدم سيطرتها فعلياً على البلد.

-٨٠- ونتيجة ذلك هي وجود حالات كثيرة من العنف الداخلي، منها حالات تؤدي إلى وفاة الآلاف من الأشخاص، لا توجد بشأنها قواعد تعاهدية واضحة لتنظيم الجوانب الهامة لسلوك القوات المسلحة المعنية. ومن المفيد الإشارة إلى أن هناك مناسبات قرر فيها مجلس الأمن أن الحالة الداخلية تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين (وذلك بغية اتخاذ إجراء بموجب الميثاق) ولكن لم يتبين ما إذا كان البروتوكول الثاني ينطبق عليها^(١٨).

-٨١- ومن الواضح أن هذا الوضع لا يعتبر وضعاً مرضياً، من وجهة نظر الضحايا الفعلية أو المحتملة. وينبغي حماية المدنيين والأعيان المدنية على نحو واضح من الهجوم المباشر والعشوائي في جميع الأحوال. وينبغي أيضاً أن تكون الأسلحة وأساليب الحرب المحظور استخدامها في المنازعات المسلحة الدولية محظورة عموماً في حالات العنف الداخلي والمنازعات الداخلية. وبالمثل، فإن التزامات القوات المسلحة المتعلقة باتخاذ الاحتياطات اللازمة عند الهجوم للتقليل من خطر وقوع خسائر بين المدنيين، والقواعد التفصيلية المتعلقة بتسهيل وحماية عمل الوكالات الإنسانية التي تقدم الغوث للسكان المدنيين ينبغي لها أن تكون قابلة للتطبيق بصرف النظر عن طبيعة النزاع أو نطاقه. ويبدو من غير المنطقي، ومن غير المستساغ أخلاقياً أيضاً، القول بحرية القوات المسلحة في اتباع سلوك معين ضد المدنيين في بلدها بينما يكون هذا السلوك غير مشروع لدى مشاركة هذه القوات في عمليات عسكرية بالخارج. وكذلك أيضاً، لماذا ينبغي أن تقتصر المساءلة الدولية للجماعات المسلحة، مثلاً عن طرد السكان من ديارهم اعتباطاً، على الحالات التي يستوفي فيها النزاع الذي تشرك فيه العتبة العالية المنصوص عليها في البروتوكول الثاني؟

-٨٢- ومشاكل القانون الإنساني الدولي المتعلقة بحالات العنف الداخلي معترف بوجودها على نطاق واسع. ولكن كثيراً ما ينظر بارتياح إلى الجهد التي تبذل لمعالجتها وذلك نظراً لفشل المؤتمر الدبلوماسي الذي عقد في الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٧٧ في اعتماد بروتوكول قوي ومفصل لتنظيم أكبر قدر ممكن من فئات المنازعات المسلحة الداخلية. ويعزى هذا الفشل في الغالب إلى خشية حكومات كثيرة من أن يؤدي وضع قواعد للمنازعات الداخلية إلى إضعاف نوع من الشرعية على المجموعات أو المجموعات المسلحة المتنازعة معها، أو إلى إعطاء مبرر لتدخل دول أخرى أو منظمات دولية في النزاع. ويبدو أن الأحكام المحددة التي وردت في البروتوكول الثاني لاستبعاد هذه التفسيرات لم تكن كافية لتخفيف هذه المخاوف.

-٨٣- فالمسألة الرئيسية وبالتالي هي مسألة ما إذا كان ممكناً زيادة تطوير القواعد التي تنظم العنف الداخلي بطريقة تكفل الحماية لجميع الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية كلما كانوا في حاجة إليها. ونظراً للصعوبات التي ووجهت في الماضي، فإنه من غير الواقعي على ما يبدو أن يفترض أنه يمكن التغلب على المشاكل بإعادة صياغة المعاهدات القائمة أو تحديتها. كذلك، من المهم في هذا الصدد أن يشار إلى أهمية القواعد العرفية للقانون الإنساني الدولي، وهي قواعد منفصلة عن قانون المعاهدات. وتتسم بأهمية فائقة عندما يتعلق الأمر بالتلغلب على مشاكل تطبيق القانون الإنساني الدولي في حالات العنف الداخلي. وكما سيتبين من المناقشة في الفرع التالي، هناك عدد من التطورات في مجال تحديد القواعد العرفية التي يمكن أن تساعد في تحديد المعايير الإنسانية الأساسية.

باء - القانون الإنساني الدولي العرفي

-٤- اقتصر التحليل أعلاه على القواعد القائمة حالياً في المعاهدات الدولية. ويلزم التأكيد بأنه، إلى جانب القواعد التعاہدية، لا تزال قواعد القانون الدولي العرفي تنظم المنازعات المسلحة الداخلية. وفي وقت يرجع إلى عام ١٩٠٧، رأت الدول أنه من المناسب عند صياغة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بقانون الحرب أن يُشار صراحة إلى أنه في الحالات التي لا تسري فيها القواعد التعاہدية، يظل المحاربون والمدنيون

"... تحت حماية سلطان مبادئ قانون الأمم، الناتجة عن العادات المستقرة بين الشعوب المتمدة، وعن القوانين الإنسانية، وما يمليه الضمير العام".^(١٩)

وهذا الشرط، المعروف بشرط مارتنز (Martens)، يرد أيضاً في ديباجة البروتوكول الثاني:

"إذ ذكر أنه في الحالات التي لا تشملها القوانين السارية يظل شخص الإنسان في حمى المبادئ الإنسانية وما يمليه الضمير العام".

-٨٥- وكما في حال المادة ٣ المشتركة، ينبغي عدم التقليل من أهمية شرط مارتنز. فهو يدل على اعتراف وقبول الدول الملموس بجواز سريان قواعد القانون الدولي العرفي التي تفوق وتحتجاوز القواعد التعاہدية القائمة على القتال داخل البلدان^(٢٠). وكانت المشكلة حتى الآن في تحديد ما يعتبر محظوراً، عموماً وفي أحوال معينة، بموجب "المبادئ الإنسانية وما يمليه الضمير العام". فهل يعني هذا، مثلاً، أنه لا يجوز عموماً أن تستخدم في المنازعات الداخلية الأسلحة التي يكون استخدامها محظورة في المنازعات الدولية؟ وهل يعني ذلك أن الحظر المفروض على الترحيل التعسفي وعلى استخدام التجويع كوسيلة للحرب ينطبق في

جميع الأحوال وليس فقط في حالة المنازعات الداخلية التي تستوفي العتبة العالية للبروتوكول الثاني؟ أو هل يعني أيضاً أن الهجوم العشوائي محظوظ في جميع الأحوال وليس في حالة المنازعات الدولية فحسب؟

-٨٦ ومع ذلك، هناك العديد من التطورات الحديثة والجارية التي تشير إلى أنه ربما توضع في الوقت ردود على بعض هذه الأسئلة، وإلى إعطاء مضمون أكثر تحديداً للمفهوم العام للقواعد العرفية. وبوجه خاص، من المرجح أن تصدر المحكمتان الجنائيتان الدوليتان أنساهمما مجلس الأمن لمحاكمة المتهمين بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية في يوغوسلافيا السابقة ورواندا أحکاماً تتضمن بمزيد من التفصيل القواعد التي تنطبق على المنازعات الداخلية والتي تشكل جزءاً من القانون العرفي^(٢١). والنظامان الأساسيان لهاتين المحكمتين يدلان فعلاً، خاصة فيما يتعلق برواندا، على حدوث تطورات في القانون الذي ينطبق على المنازعات الداخلية. وبالمثل، من المرجح أيضاً أن يؤدي عملية وضع نظام أساسي للمحكمة الجنائية الدولية المقترن إنشاؤها، إلى تطورات مناسبة، وهو النظام المقرر الانتهاء من وضعه في روما في عام ١٩٩٨.

-٨٧ كذلك، تضطلع اللجنة الدولية للصليب الأحمر حالياً بدراسة واسعة النطاق وشاملة لقواعد القانون الدولي العرفي التي تنطبق على المنازعات المسلحة الدولية وغير الدولية. وابتُثِّتَتْ هذه الدراسة من التوصيات التي قدمها فريق الخبراء الحكومي الدولي المعنى، الذي أنيطت به مهمة دراسة الوسائل العملية لضمان الامتثال للقانون الإنساني الدولي، طبقاً للولاية المعهود بها إليه من المؤتمر الدولي لحماية ضحايا الحرب (المعقد في جنيف في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣). وأيد المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر المعقد في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ هذه التوصيات. وستكون نتائج هذه الدراسة هامة أيضاً فيما يتعلق بتطوير القواعد التي تنطبق على المنازعات الداخلية.

-٨٨ ومن الواضح أنه من المهم متابعة هذه التطورات متابعة وثيقة وتقييم تأثيرها فيما يتعلق بتوضيح أوجه حماية وحقوق الأشخاص المتأثرين بحالات العنف الداخلي والمنازعات الداخلية. وقد يؤدي تحديد القواعد العرفية حقاً إلى توضيح بعض المشاكل القائمة في نطاق قانون المعاهدات الحالي، وسوف يساعد في تحديد المعايير الإنسانية الأساسية. وقد ترى اللجنة أنه من المفيد أن تقدم تقارير أخرى معلومات وتحليلات بشأن هذه التطورات.

سابعاً - مزايا وعيوب تحديد معايير إنسانية أساسية

-٨٩ تعتمد مسألة تقدير استحساب وضع بيان بالمعايير الإنسانية الأساسية على تحليل كامل لبيان ما إذا كانت المعايير القائمة كافية. وكما ذكر أعلاه، هناك بعض المشاكل بحد ذاتها وتطبيق القانون القائم، ولكن يلزم إجراء المزيد من التحليل لتحديد المجالات التي تحتاج إلى مزيد من التفصيل والتوضيح تحديداً دقيقاً، ولمعرفة كيف تساعد في هذا الشأن التطورات التي تجري في أماكن أخرى.

-٩٠ بيد أنه بصرف النظر عن الجانب القانوني، توجد قضية أساسية أكثر اتصالاً بالجانب العملي هي قضية التأثير الذي يتحمله بيان المعايير الإنسانية الأساسية على تخفيض أو منع التجاوزات فعلياً. وبعبارة أخرى، لا ينبغي النظر إلى هذا البيان كفاية في حد ذاتها.

-٩١- وما دام هناك غموض يحيط بتطبيق القواعد القائمة، يكون بيان المعايير الإنسانية الأساسية مرجعاً مفيدة للذين ينادون بالمزيد من الاحترام لحقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي. وينطبق هذا خصوصاً على المشتركين في برامج تعليمية وتدريبية لأفراد القوات المسلحة. ويرجح أيضاً أن يكون بيان المعايير الإنسانية الأساسية مفيدة لعمل العاملين في مجال القانون الإنساني المعنيين بحالات العنف الداخلي.

-٩٢- وفيما يتعلق بالبرامج التعليمية أو التدريبية، أعرب البعض عن رأي مفاده أن بيان المعايير الإنسانية الأساسية سيكون وثيقة مفيدة للغاية للتوضيح المبادئ الأساسية لحماية حقوق الإنسان في حالة العنف الداخلي. وال فكرة هي أنه إذا نص هذا البيان على المبادئ بطريقة بسيطة وب مباشرة فإنه سيؤدي إلى تيسير عملية التعريف بهذه المبادئ بدلاً من محاولة تفسير جميع التعقيدات المتعلقة بالقانون القائم. وقد تكون هذه النقطة ذات أهمية خاصة في محاولة التأثير على سلوك الجماعات المسلحة.

-٩٣- بيد أن التحدي الرئيسي ليس التعريف بالقواعد فحسب ولكن احترامها أيضاً. ويبدو من المرجح أن تنفيذ بيان المبادئ سيعتمد على الهيئات القائمة، مثل المقررین القطريین والمقررین المعنيين بموضع معينة والأفرقة العاملة التابعة للجنة حقوق الإنسان. ومن المهم أن تقدم هذه الهيئات وهيئات أخرى بعض المساهمة في تقدير النائدة التي يمكن لبيان المعايير الإنسانية الأساسية أن يعود بها على أعمال هذه الهيئات.

-٩٤- وأما العيوب المحتملة لتحديد معايير إنسانية أساسية فمحورها الخشية من أن يُخلّ بيان هذه المعايير بالمعايير الدولية القائمة. وتستند هذه الخشية إلى عدد من العوامل. وبالنظر إلى كون الاقتراح الأصلي ينطوي على وضع مجموعة من المبادئ الدينية، يلاحظ بصفة خاصة أنه يتحمل أن يؤدي ذلك وبالتالي إلى الانتقاد ضمناً إلى حد ما من الحقوق غير المدرجة في تلك المبادئ. وهناك دائماً أيضاً الخطير المتمثل في احتمال أن يأتي أي نص جديد يتفق عليه دون مستوى القواعد القائمة، أو أن يُخلّ بشكل ما بهذه القواعد. ومن ناحية أخرى، يمكن منع وقوع هذه النتائج أو نشوء هذه التفسيرات بإدراج أحكام معينة في النص الجديد، كما حدث في العديد من حكوك حقوق الإنسان. وهناك أمثلة أخرى أيضاً على حالات وضعت فيها مدونات لقواعد السلوك أو بيانات مبادئ اتفاق عليها ولكنها لم تضعف بالقواعد الواردة في المعاهدات بل عززت هذه القواعد. فإذا بدأ العمل في تحديد معايير إنسانية أساسية فإنه يلزم ضمان ألا تتشكل هذه المعايير خطورة على قانون المعاهدات القائم.

-٩٥- وثمة عيب محتمل آخر هو خطر أن يتغير وضع المعايير الإنسانية الأساسية في منازعات سياسية أو أن يُنظر إلى المعايير نفسها كأدلة سياسية يحتمل أن تُستخدم بطريقة انتقامية وأو بطريقة لا تتافق مع ميثاق الأمم المتحدة. وبالطبع، ستكون هذه المخاطر قائمة دائماً في هذا الميدان. وسيكون من المهم ضمان التركيز بأقصى قدر ممكن على الضحايا، وضمان أن تكون المقتضيات الإنسانية، وليس السياسية، هي المحرك الذي يدفع العملية إلى أمام. وعلاوة على ذلك، إذا بدأ العمل، وجب ألا يكون بدلاً عن الجهدود التي ترمي إلى تنفيذ القانون القائم.

ثامناً - ما هي المعايير الإنسانية الأساسية؟

-٩٦- كما ذُكر أعلاه، رجت اللجنة من الأمين العام، في القرار ٢١/١٩٩٧، أن يحدد، في جملة أمور "قواعد مشتركة لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي تنطبق في جميع الظروف"، بغية أن تشكل هذه

القواعد أساساً لقائمة للمعايير الإنسانية الأساسية. ولكن هذه العملية ليست مباشرة كما قد يبدو لأول وهلة. فهذه القواعد لا توجد في المعاهدات والإعلانات فحسب ولكنها توجد أيضاً في القانون الدولي العرفي، وتحدد مضمون هذا القانون مهمة صعبة يتعين الاضطلاع بها بجهد ودقة. فهي تتطلب، مثلاً، مسحاً شاملًّا لممارسة المحاكم الوطنية والدولية وغيرها من الهيئات المرجعية، فضلاً عن الممارسة الفعلية للدول في جميع أرجاء العالم.

-٩٧- بيد أن الاعتراف بالطابع المعتقد للمهمة لا يعني التشكيك في الفائدة منها. فمن المؤكد أن جميع القواعد القائمة، التي تنطبق في حالات العنف الداخلي، تعاقدية كانت أم عرفية، تعتبر عملية جديرة بالاهتمام. وهي أفضل وسيلة للتوصل إلى استنتاجات نهائية بشأن ملاءمة المعايير القائمة. غير أنه وفقاً لما ذُكر في المناقشة أعلاه، ونظراً للتطورات الجارية ذات الصلة في كل من قانون حقوق الإنسان (فيما يتعلق بتحديد الجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية) والقانون الإنساني الدولي (فيما يتعلق بتحديد القواعد العرفية وتجريم بعض الأفعال دولياً)، يبدو أن وضع قائمة نهائية وحاجية في الوقت الحالي هو من الأمور السابقة لـأوانها. ومع ذلك، يمكن طرح بعض النقاط.

-٩٨- أولاً، من الواضح أنه من الضروري كحد أدنى فيتناول تجاوزات حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي بطريقة فعالة أن تدرج معايير تعالج التجاوزات الواردة في الفرع ثانياً - باء، وهذه المعايير هي التالية: الحرمان من الحق في الحياة؛ والتعذيب والمعاملة القاسية أو الإنسانية أو المهيمنة؛ وحرية التنقل؛ وحقوق الطفل؛ وحقوق الإنسان المتعلقة بالمرأة؛ والحرمان التعسفي من الحرية ومن الإجراءات القانونية الواجبة؛ وحماية السكان المدنيين. كذلك، يلزم أن ترد المعايير بطريقة محددة بقدر كافٍ لإمكان الاستفادة منها في الحالات الواقعية، وأن تكون مع ذلك واضحة ومفهومة في نفس الوقت.

-٩٩- ثانياً، ان ضرورة التوصل إلى قواعد مشتركة لكلا الفرعين من القانون ذي الصلة تشير إلى جانب من أهم جوانب المشكلة بأكملها، وهو ضرورة النظر، عند الاقتضاء، في توحيد القواعد. فمنذ مدة طويلة، يطبق هذان الفرعان من القانون في مجالين منفصلين، رغم انطلاق كل منهما من الاهتمام بكرامة الإنسان. وبالطبع، توجد في بعض المجالات أسباب وجيهة للابقاء على الفصل بينهما، لا سيما فيما يتعلق بالقواعد التي تنظم المنازعات المسلحة الدولية، أو المنازعات المسلحة الداخلية من قبيل الحرب الأهلية. ولكن في حالات العنف الداخلي، التي يوجد فيها تداخل وتكامل كبيرين، يمكن أن يكون هذا الفصل سلبياً. وينبغي مراعاة عدم الخلط بين الولايات القائمة، أو الإخلال بالقواعد القائمة، ولكن يظل يوجد في حدود هذه القيود مجال واسع لبناء إطار مشترك للحماية.

تاسعاً - طبيعة بيان المعايير الإنسانية الأساسية

١٠٠- ترك هذا التقرير مسألة الشكل الذي قد يتخذه البيان النهائي للمعايير الإنسانية الأساسية مفتوحة. وأما قرار اللجنة الفرعية الذي صدر في عام ١٩٩٤ والذي أحال إعلان توركوا/آبو للمعايير الإنسانية الدنماركية إلى لجنة حقوق الإنسان فقد أوصى هذه اللجنة بـ "... زيادة تفصيله واعتماده في نهاية المطاف". وحتى الآن، توافت القرارات التي اعتمدتها اللجنة عند التسلیم بـ "استصواب تحديد مبادئ"، دون الإشارة إلى كيفية الاتفاق على هذه المبادئ واعتمادها.

١٠١- وكانت المجموعات السابقة من المبادئ والمعايير في ميدان حقوق الإنسان توضع عادة في أفرقة عاملة أنشأتها لجنة حقوق الإنسان ثم تحال إلى الجمعية العامة لاعتمادها بقرار يصدر عنها. بيد أنه قد توجد خيارات أخرى لوضع بيان بالمعايير الإنسانية الأساسية. ونظرًا لعلاقة اللجنة الدولية للصلب الأحمر الوثيقة بقضايا القانون الإنساني الدولي وخبرتها المعترف بها في هذا الميدان فإنه ينبغي قطعاً أن تشترك هذه اللجنة اشتراكاً وثيقاً في أي جهود تبذل لوضع هذه المعايير.

١٠٢- وقد يبدو من السابق لأوانه في هذه المرحلة مواصلة النظر في هذا الموضوع. وينبغي حتماً أن تسبق القرارات المتعلقة بطبيعة البيان مناقشات واتفاق بشأن الاحتياج المحدد إلى بيان بالمعايير الإنسانية الأساسية وأنواع المعايير التي ينبغي أن تدرج فيه. وعندئذ فقط، يتضح اتصالاً أكبر الشكل الذي ينبغي لهذا البيان أن يتخذه كأن يقتصر، مثلاً، على أن يكون إعلان مبادئ.

عاشرأً - استنتاجات ومقترحات لمزيد من الدراسة

١٠٣- كان الهدف من هذا التقرير هو إبراز القضايا المختلفة التي ينطوي عليها التحديد المحتمل للمعايير الإنسانية الأساسية. وقدمت كلما أمكن استنتاجات أولية بشأن نقاط معينة؛ وفي موضع آخر حددت القضايا التي اعتبرت جديرة بالمزيد من التشاور والتحليل.

١٠٤- ومن الضروري لتحليل مسألة ما إذا كان مطلوباً وضع معايير أن يتناول المسائل القانونية ذات الصلة. وقد تبدو هذه العملية لغير القانونيين عملية مجردة إلى حد ما. ولذلك، فإن من المناسب في ختام هذا التقرير تكرار وتأكيد منطلق المناقشة أولاً، وهو التأثير المروع الذي ينشأ عن حالات العنف الداخلي العديدة في حياة الملايين من الأفراد. هذا العنف الذي لا يزال متفشياً في عالمنا. ومعظم القرارات التي اتخذتها لجنة حقوق الإنسان بشأن بلدان محددة هي قرارات تتعلق ببلدان يوجد بها قدر من العنف الداخلي، وتحتل هذه البلدان مركز الصدارة أيضاً في تقارير المقررین المكلفين بموضوعات مختلفة وتقارير الأفرقة العاملة التابعين للجنة. ومن الواضح وجود علاقة وثيقة بين وقوع هذه المنازعات والتجاوزات في مجال حقوق الإنسان. ولذلك فلقد آن الأوان وأصبح من المناسب النظر مرة أخرى في الأدوات التي في يدنا لمنع هذه التجاوزات.

١٠٥- وأحد هذه الأدوات القانون الدولي، وفيما يتعلق بالعنف الداخلي لدينا معايير قانونية في كل من قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. والصورة التي تنبثق من هذا التقرير الأولي هي وجود بعض المشاكل

في هذين الفرعين من فروع القانون. وليس من الواضح مدى نشوء التزامات في قانون حقوق الإنسان الدولي تفرض على المجموعات المسلحة غير الحكومية، ويمكن القول إن بعض أهم الحقوق، مثل الحق في الحياة، كما وردت في الصكوك الدولية، تفتقر إلى التحديد اللازم الذي يجعل لها تأثيراً حقيقياً على المنازعات الداخلية. ومن جهة أخرى، يمكن تطبيق القانون الإنساني الدولي على المجموعات المسلحة غير الحكومية، فقواعد محددة ومفصلة، ولكن تطبيقه في العديد من الحالات الداخلية يواجه عراقيل مزعجة تتمثل في العقبات المطلوبة لتطبيقه، وفي عدم وجود بعض أشكال الحماية الهامة في قانون المعاهدات.

١٠٦- وبقدر ما يمكن وضع المعايير الإنسانية الأساسية من التغلب على هذه المشاكل، فإنه يشكل مبادرة تستحق العناية والدعم الجديين. بيد أنه من الواضح أنه ينبغي اطلاق هذه المبادرة على أن تراعى في ذلك مراعاة دققة التطورات الجارية في هذين الفرعين من فروع القانون. ويمكن لما يضطلع به من دراسات وأنشطة أخرى أن يرتكز، في جملة أمور، على ما يلي:

(أ) دراسة المسائلة القانونية الدولية للمجموعات المسلحة غير الحكومية عن التجاوزات، بما في ذلك النظر فيما إذا كان بيان المعايير الإنسانية الأساسية وسيلة مناسبة لمساءلة هذه المجموعات؛

(ب) دراسة كيفية جعل الأحكام ذات الصلة في قانون حقوق الإنسان أكثر تحديداً لضمان احترامها في حالات العنف الداخلي، والنظر في مدى إمكان تحقيق ذلك عن طريق بيان للمعايير الإنسانية الأساسية؛

(ج) المتابعة الوثيقية للتطورات المتعلقة بتحديد الجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية والقواعد العرفية للقانون الإنساني الدولي المتعلقة بحماية كرامة الإنسان في حالات العنف الداخلي، وتقييم صلة هذه التطورات بتحديد المعايير الإنسانية الأساسية؛

(د) استطلاع آراء الحكومات والفعاليات الأخرى ذات الصلة بشأن القضايا التي وردت في هذا التقرير، والدخول في مشاورات لهذا الغرض.

١٠٧- وتوجد خارج إطار مسألة المعايير القانونية أدوات أخرى لضمان احترام حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي والمنازعات الداخلية. وكما ذكر في الفرع ثالثاً أعلاه، قد يكون من المفيد الاعتماد على مصادر المعلومات القائمة في رسم صورة أشمل لأشد تجاوزات حقوق الإنسان خطورة وأكثرها شيوعاً في تلك الحالات، بما في ذلك السياق الذي تحدث فيه. وفي هذه العملية، يمكن النظر أيضاً في الوسائل التي يمكن بها ضمان تحسين احترام حقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي كما يمكن، في نهاية الأمر، تقديم توصيات بشأنها. فعلى سبيل المثال، يمكن لهذه العملية أن تتناول مسألة ما إذا كانت المعرفة بالقانون القائم كافية، وإلى أي مدى يمكن لأنشطة التدريب الإضافية أن تساعد في ضمان احترام القانون.

الحواشي

(١) لا يخل أيضاً استخدام عبارة "جماعة مسلحة" أو عبارة "جماعة مسلحة غير حكومية" بكون أنشطة الجماعات مشمولة بالقانون الإنساني الدولي.

(٢) يرد النص الكامل للإعلان في مرفق الوثيقة E/CN.4/1996/80. وقد نشأت فكرة هذا الإعلان في أوائل الثمانينيات؛ انظر: Theodor Meron, "On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument", 77 American Journal of International Law 589 (1983) Asbjorn Eide, Theodor Meron and Alan Rosas, "Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts Through Minimum Humanitarian Standards", 89 American Journal of International Law 215 (1995) ملخص للإعلان ومراحل النظر فيه في الهيئات الدولية.

(٣) انظر، على وجه الخصوص: تقرير الخبريرة التي عيّنها الأمين العام عملاً بقرار الجمعية العامة ١٥٧/٤٨، السيدة غراسا ماشيل، بشأن أثر النزاع المسلح على الأطفال (A/51/306)، وملحق أجندته من أجل السلم، ورقة موقف أعدتها الأمين العام بمناسبة الاحتفال بمرور خمسين عاماً على إنشاء الأمم المتحدة حقوق الإنسان منذ ١٩٩٣ من الممثل الخاص للأمين العام المعنى بالأشخاص المشردين داخلياً، السيد فرنسيس دنخ.

(٤) انظر: "Mapping Violent Conflicts and Human Rights Violations in the mid-1990s", A.J. Jongman" and A.P. Schmid, World Conflict Map, prepared by PIOOM (Interdisciplinary Research Program on Causes of Human Rights Violations), Leiden University, Netherlands. وتذكر الدراسة التي أجرتها السيدة ماشيل، والمشار إليها أعلاه، وجود "٣٠ نزاعاً مسلحاً رئيسياً" جارياً داخل الدول.

(٥) لا يقصد من استخدام عبارة "الأهداف السياسية" إضفاء أية مشروعية على هذه الأهداف، ولكن العبرة تُستخدم كوسيلة للتمييز بين هذه الجماعات وجماعات أخرى قد تكون أيضاً مسلحة، مثل الجماعات التي تمارس نشاطها في مجال الجريمة المنظمة فقط.

(٦) انظر: Robin M. Coupland, "The Effect of Weapons: Defining Superfluous Injury and Unnecessary Suffering", in Medicine and Global Survival, Volume 3, March 1996.

(٧) يرد المزيد من المعلومات عن تأثير النزاع في حقوق الإنسان للمرأة في التقرير الأخير الذي قدمته لجنة حقوق الإنسان المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، السيدة راديكا كوماراسوامي (E/CN.4/1998/54 and Add.1).

(٨) حتى ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، بلغ عدد الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ١٣٧ دولة، وبلغ عدد الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٤٠ دولة.

الحواشي (تابع)

(٩) تحصر الاتفاقية الأوروبية عدم جواز التقييد بالحق في الحياة، وحظر التعذيب والاسترقة وعدم رجعية الأثر في القانون الجنائي. وتشمل الاتفاقية الأمريكية جميع الحقوق غير القابلة للتقييد المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (باستثناء حظر سجن أي إنسان بسبب عدم الوفاء بالالتزام تعاقدي)، وتضيف حقوقاً أخرى تشمل حماية الأسرة وحقوق الطفل والحقوق السياسية وحقوق الجنسية.

(١٠) اقترح المقرر الخاص للجنة الفرعية المعنية بحالات الطوارئ أن تنص القوانين الوطنية على عدم جواز إعلان حالة الطوارئ إلا:

١٠ في حالة الاضطرابات الخطيرة التي تعرّض للخطر المصالح الحيوية للسكان وتمثل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع، التي تكون إزاءها التدابير التقييدية التي يسمح بها الدستور والقوانين في الظروف العادلة غير كافية بوضوح؛

٢٠ أو في حالة وجود تهديد حقيقي أو وشيك بحدوث هذه الاضطرابات؛ [و]

٣٠ لغرض وحيد هو الحفاظ على حقوق وسلامة السكان فضلاً عن الحفاظ على أداء المؤسسات العامة لمهامها ضمن إطار سيادة القانون." (E/CN.4/Sub.2/1997/19، الفقرة ٨٢).

Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, adopted (١١) انظر: by the 61st Conference of the International Law Association in August 1984, 79 American Journal of International Law 1985, at 1072; and the Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in 1984 at a meeting of experts in international law, 7 (1) Human Rights Quarterly 1985, at 3.

(١٢) من ناحية أخرى، أدرج المقرر الخاص المعني بحالات الطوارئ، السيد لياندرو ديسبوبي، في تقريره النهائي إلى اللجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1)، ضمن العديد من توصياته الجديرة بالاهتمام، تأييده للاقتراح القائل باعتماد إعلان بشأن المعايير الإنسانية الدنيا.

(١٣) انظر، مثلاً، قرار اللجنة ٤٢/١٩٩٧ المؤرخ ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٧ وقرار اللجنة الفرعية المؤرخ ٣٩/١٩٩٧ ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٧.

(١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10)، الفصل الثاني، دال، الباب الأول، المادة ١٨.

الحواشي (تابع)

(١٥) "قيل إن معظم الآليات المعنية بانتهاكات حقوق الإنسان تلتزم حتى الآن بنظام مسؤولية الدول عن انتهاكات حقوق الإنسان. وقيل إن إدراج الجماعات الإرهابية في عداد منتهكي حقوق الإنسان سيكون خطيراً وسيكون بمثابة تبرير لانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الحكومات. وينفي التمييز بين الإشارة إلى هذه الجماعات كجهات تنتهك حقوق الإنسان والآثار السلبية التي قد تخلفها أعمالها فيما يخص التمتع بحقوق الإنسان". تقرير الاجتماع الخاص للمقررين الخاصين/الممثلين/الخبراء ورؤساء الأفرقة العاملة للإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان وبرنامج الخدمات الاستشارية الذي عقد في جنيف من ٢٨ إلى ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٦ (E/CN.4/1997/3)، المرفق، الفقرة ٤٤.

(١٦) قدمت حجة مماثلة بشأن وضع مبادئ توجيهية لحماية الأشخاص المشردين داخلياً. "المجال الثاني لعدم كفاية التغطية ينشأ عندما توجد قاعدة عامة ولكن لا يوجد ما ينص بالتفصيل على حق مقابل لها أكثر تحديداً، لضمان تنفيذ هذه القاعدة العامة في مجال الحاجات الخاصة للأشخاص المشردين داخلياً. وفي تلك الحالات، يمكن استخلاص حقوق قانونية معينة من القواعد العامة القائمة، بيد أنه حماية الأشخاص المشردين داخلياً تتعزز بالنص على هذه الضمانات المحددة في صك دولي" (E/CN.4/1996/52/Add.2)، الفقرة ٤١.

(١٧) الوثيقة الختامية للمؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، طهران، ٢٢ نيسان/أبريل - ١٣ أيار/مايو ١٩٦٨. منشورات الأمم المتحدة (رقم المبيع E.68.XIV.2)، الفصل الثالث.

(١٨) انظر مثلا القرارات ٧٩٤ (١٩٩٢) المؤرخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، و ٨١٤ (١٩٩٣) المؤرخ ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٣، و ٨٣٧ (١٩٩٣) المؤرخ ٦ حزيران/يونيه ١٩٩٣ بشأن الصومال؛ والقرار ١٩٩٣/٨١٣ المؤرخ ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٣ بشأن ليبيريا.

(١٩) الديباجة، اتفاقية لاهاي الرابعة المؤرخة في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٧ بشأن قوانين وأعراف الحرب البرية. وفيما يلي نص الصيغة الحديثة لهذه القاعدة كما وردت في البروتوكول الأول: "يظل المدنيون والمقاتلون في الحالات التي لا يُنص عليها في هذا البروتوكول أو في أي اتفاق دولي آخر تحت حماية وسلطان مبادئ القانون الدولي كما استقر بها العرف ومبادئ الإنسانية وما يملئه الضمير العام". المادة (٢)، البروتوكول الأول.

(٢٠) من الجدير بالذكر أيضاً أنه يبدو أن الإشارة إلى "الضمير العام" وإلى "المبادئ الإنسانية" تتلوى على ما يبدو الذهاب إلى ما هو أبعد من القواعد العرفية التي تستند إلى ممارسة الدول.

(٢١) انظر، مثلاً، الحكم الصادر في قضية تاديوك عن دائرة الطعون في المحكمة الدولية لمقاضاة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت في أقليم يوغوسلافيا السابقة منذ عام ١٩٩١، النائب العام ضد تاديوك، القضية رقم 72 IT-94-1-AR، الطعن في الاختصاص، (٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥).

- - - - -