

Distr.: General
29 August 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق
الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا بني أولاين، المقدم وفقاً لقرار الجمعية
العامة ١٨٠/٧٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٦/٤٠.

* A/74/150

** قَدِمَ هذا التقرير إلى خدمات المؤتمرات بعد انقضاء الموعد المقرر بسبب المشاورات مع الدول الأعضاء وجهات معنية أخرى.



الرجاء إعادة استعمال الورق

270919 230919 19-14737 (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

موجز

في هذا التقرير، تتناول المقررة الخاصة دور "القانون غير الملزم" والمؤسسات الجديدة في وضع تدابير مكافحة الإرهاب وإنفاذها والإشراف عليها وتنظيمها. وتنظر المقررة الخاصة في ازدياد أهمية دور الصكوك القانونية غير الملزمة منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وتلاحظ أن الدول تلجأ بوتيرة متزايدة إلى المعايير القانونية غير الملزمة لتنظيم منع ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. وتحدد المقررة الخاصة طائفة من الصكوك القانونية غير الملزمة، وتقيم أهميتها الشارعة والعملية بالنسبة إلى الدول. وتقوم بتحديد ومسح طائفة من المؤسسات والكيانات التي تضع هذه القواعد، مع أخذ أعضائها وأساسها القانوني واختصاصاتها وأساليب عملها في الاعتبار. وتتعبق انتقال بعض قواعد القانون غير الملزم لتصبح معايير قانونية ملزمة بغية بيان العلاقة المتشابكة بين القانون الملزم والقانون غير الملزم في هذا الصدد.

وتولي المقررة الخاصة اهتماماً خاصاً لدور حقوق الإنسان والسبل التي تمكن من دمجها والمساءلة عنها واتخاذها نقاطاً مرجعية على نحو مجدٍ في وضع القانون غير الملزم لمكافحة الإرهاب، عوضاً عن تهميشها. وزيادةً على ما جاء في تقريرها السابق (A/73/361)، تشدد على أهمية الحوكمة الشفافة والمشروعة في مجال القانون غير الملزم.

وتستعرض المقررة الخاصة إمكانية وصول المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والخبراء في مجال حقوق الإنسان إلى عملية وضع القانون غير الملزم لمكافحة الإرهاب ومشاركتهم فيها، وهي عملية تقوم بها كيانات جديدة تركز على مكافحة الإرهاب. وتعرض دراستين أوليتين من دراسات الحالة الفردية لتوضيح بعض أنماط الإدماج والإقصاء الأوسع نطاقاً المطبقة على الدول والمجتمع المدني.

وتقدم المقررة الخاصة توصيات محددة لتعزيز التقيد بحقوق الإنسان في اعتماد وتنفيذ قواعد القانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب. وتشجع على إيلاء مزيد من الاهتمام إلى الكيانات الجديدة العاملة في مجال مكافحة الإرهاب التي يزداد دورها وتأثيرها في وضع القواعد التنظيمية لمكافحة الإرهاب، وعلى تحسين شفافية هذه الكيانات. وتؤكد على ضرورة دمج حقوق الإنسان على نحو شامل وحاذق ومتسق في وضع القانون غير الملزم، وإدخال معايير القانون غير الملزم في قواعد القانون الملزم، وتشغيل وتسيير عمل الكيانات الجديدة المعنية بمكافحة الإرهاب التي تقوم بوضع القواعد القانونية غير الملزمة وبتشكيل الممارسات الفضلى.

أولاً - مقدمة

- ١ - تُقدّم المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب هذا التقرير إلى الجمعية العامة، عملاً بقرارها ١٨٠/٧٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٦/٤٠. وتحلل في التقرير الأثر الذي يلحق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان في ضوء اتساع رقعة انتشار القواعد التنظيمية غير الملزمة وازدياد استخدامها في مجال مكافحة الإرهاب وإنشاء كيانات ومؤسسات جديدة تقوم بوضع قواعد قانونية غير ملزمة وتوسيع نطاقها وضم بعضها إلى بعض.
- ٢ - ويرد أدناه تقرير عن الأعمال التي اضطلعت بها المقررة الخاصة تنفيذاً لولايتها خلال الفترة الممتدة منذ تقديم تقريرها السابق إلى الجمعية العامة.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

- ٣ - قضت المقررة الخاصة عاملاً مثمراً عززت خلاله الحوار الإيجابي والمتواصل مع الدول بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. فقد أرسلت، منذ تعيينها، طلبات زيارة إلى الاتحاد الروسي وأستراليا وأوغندا والبوسنة والهرسك وطاجيكستان وكينيا ومالي ونيوزيلندا وهندوراس والولايات المتحدة الأمريكية. وقدمت إلى مجلس حقوق الإنسان تقارير بشأن زيارات قطرية قامت بها إلى بلجيكا وتونس وسري لانكا وفرنسا والمملكة العربية السعودية. وفي أيار/مايو ٢٠١٩، أجرت زيارة إلى كازاخستان. وهي ترحب بتلك الزيارة المثمرة والودية وحسنة التنظيم وتثني على الحكومة لاستعدادها للمشاركة في الحوار.
- ٤ - وأكدت المقررة الخاصة في تقريرها المواضيعي بشأن تأثير تدابير التصدي للإرهاب والتطرف العنيف على الحيز المتاح للمجتمع المدني وعلى حقوق الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان (A/HRC/40/52)، أن الحيز المتاح للمجتمع المدني يتقلص على الصعيد العالمي منذ عام ٢٠٠١. فقد واجهت جهات فاعلة في المجتمع المدني تحديات نتيجة الوصم والتمييز، وتعرضت لحمولات تشهير وتشويه سمعة ومضايقة بدنية ووجهت إليها اتهامات مزيفة وحكم عليها بموجب قوانين مختلفة. وفي الفترة من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠١٨، اعتمدت ١٤٠ حكومة على الأقل تشريعات لمكافحة الإرهاب. وكان يُبرر اعتماد تدابير تشريعية وإدارية جديدة ومتعددة بوجود تهديدات جديدة أو متصوّرة أو ببساطة لغرض الامتثال لمتطلبات دولية جديدة. وخلصت المقررة الخاصة إلى أن نسبة ٦٦ في المائة من الرسائل التي أرسلتها هي ومن سبقها من المقررين الخاصين بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٨ تتعلق بتدابير في مجال مكافحة الإرهاب استهدفت بها جهات فاعلة في المجتمع المدني أو مدافعون عن حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، حثت المقررة الخاصة الدول على منع إساءة استخدام القوانين والممارسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ودعت إلى مساءلة الدول عن هذه الانتهاكات. وشددت على الآثار السلبية الطويلة الأمد التي يتعرض لها منع التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب من جراء الاستمرار في إساءة استخدام القوانين والممارسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب.
- ٥ - والمقرر(ة) الخاص(ة) طرف موقع على الاتفاق العالمي لمكافحة الإرهاب وعضو عامل في أفرقة عاملة عديدة. وساهمت المقررة الخاصة الحالية بشكل كبير في عدة مشاريع بحثية وسياساتية لتلك الأفرقة العاملة، وتسعى من خلال النداء الموحد المتعدد السنوات لمكتب مكافحة الإرهاب، إلى قيادة مشروع متعلق بإرشادات خاصة بحقوق الإنسان تتناول استخدام البيانات البيومترية وتبادلها في مجال مكافحة

الإرهاب، بالاشتراك مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وفي تموز/يوليه ٢٠١٩، شاركت المقررة الخاصة في المؤتمر الإقليمي الأفريقي الرفيع المستوى المعني بمكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب الذي عقد في نيروبي. وأجرت زيارة عمل إلى الاتحاد الأوروبي في شباط/ فبراير ٢٠١٩. وشاركت أيضاً في المنتدى المعني بالمقاتلين الأجانب العائدين الذي عقده في الدوحة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨^(١).

٦ - وواصلت المقررة الخاصة عملها مع المنظمات غير الحكومية والمدافعين عن حقوق الإنسان والمجتمع المدني. وعقدت اجتماعات في بلفاست في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وباريس، وبروكسل، ودبلن، وجنيف، وميلانو في إيطاليا، ونيويورك. وفي سياق زيارتها القطرية، أجرت مشاورات مستفيضة مع المجتمع المدني. وهي تكرر تأكيد التزامها بإدماج المنظور الجنساني في أداء ولايتها. كما أنها ملتزمة التزاماً قوياً بدمج حقوق الإنسان لضحايا الإرهاب في عملها للوفاء بالولاية.

٧ - وساهمت المقررة الخاصة في عدة مناقشات وطنية وإقليمية متعلقة بالتشريعات في مجال الأمن القومي ومكافحة الإرهاب، عن طريق توفير آراء خبيرة بشأن مشاريع التشريعات. وقد أصدرت رسائل متعددة، بما في ذلك رسائل مشتركة، بشأن استخدام التشريعات المتعلقة بالأمن القومي ومكافحة الإرهاب ضد جهات فاعلة في المجتمع المدني. وعملت المقررة الخاصة باستفاضة مع شركة فيسبوك لتناول مسألة تعريف الإرهاب الذي تمارسه الأطراف من غير الدول والتنظيم القانوني له. وتواصل تعاونها البناء مع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومكتب منسق أنشطة مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب.

ثالثاً - القانون غير الملزم وسنّ القوانين غير الرسمي ومؤسسات القانون غير الملزم في الهيكل العالمي لمكافحة الإرهاب: تقييم ما لذلك من آثار على حقوق الإنسان

٨ - تشدد المقررة الخاصة على ما تحظى به الحوكمة الشفافة القائمة على المشاركة من أهمية لمراعاة سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان في تنظيم مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي^(٢). وقدمت في تقريرها السابق (A/73/361)، تحليلاً بشأن ازدياد الدور التشريعي الذي يؤديه مجلس الأمن في مجال مكافحة الإرهاب، وتتبع اتساع نطاق القدرات التشريعية تلك منذ عام ٢٠٠١ ورصدت التحول من عملية إبرام المعاهدات بوصفها الشكل الأساسي للإجراءات التنظيمية في مجال مكافحة الإرهاب. وأشار إلى ما نجم عن تلك التطورات التنظيمية من آثار سلبية على حقوق الإنسان. فهذه التحولات في تنظيم مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي لا تحدث في إطار منعزل. وفي هذا التقرير، تتناول المقررة الخاصة جانبين إضافيين من الحوكمة العالمية لمكافحة الإرهاب، وهما استخدام وتطبيق قواعد "القانون غير الملزم" وانتشار مؤسسات جديدة، العديد منها مؤسسات ذات عضوية انتقائية يشهد نطاقها التنظيمي ازدياداً واتساعاً. ومع العلم بأن عدداً كبيراً من هذه الكيانات قد نشأ في العقدين الماضيين، سيركز هذا التقرير

(١) انظر <https://thesoufancenter.org/foreign-fighters-forum/>

(٢) Christopher C. Joyner, *International Law in the 21st Century: Rules for Global Governance* (Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 2005).

بصفة خاصة على المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية^(٣). والتعريف الأقل إثارة للجدل لـ "القانون غير الملزم" هو أنه يتألف من القواعد والمبادئ والإجراءات الدولية التي لا تدخل ضمن إطار المصادر الرسمية المذكورة في المادة ٣٨ (١) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وتفتقر إلى ما يلزم من مضمون شارع يفرض على إنشاء حقوق والتزامات واجبة النفاذ ولكنها تظل قادرة على إحداث آثار قانونية معينة.

٩ - واستند إعداد هذا التقرير إلى عملية تشاورية ومذكرات خطية مقدمة من الدول والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني وجهات معنية أخرى.

١٠ - وترى المقررة الخاصة أن القانون غير الملزم يزداد أهمية بالنسبة إلى وضع القواعد والممارسات العالمية لمكافحة الإرهاب. وهناك أوجه تشابه كثيرة بين اللجوء إلى القانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب واستخدامه في مجالات أخرى، بما في ذلك حماية البيئة وحقوق الإنسان. فهو يوفر مزايا السرعة والطابع غير الرسمي والقيود الإجرائية الأقل إرهاباً، وفي كثير من الأحيان تضعه مجموعات من الدول ذات وجهات نظر متشابهة تجمعها درجات معقولة من التوافق الحالي في الآراء بشأن القيم والعمليات والنائج. وتلاحظ المقررة الخاصة عدة سمات فريدة يتسم بها وضع القانون غير الملزم لمكافحة الإرهاب. فأولاً، على الرغم من صعوبة قياس نطاق انتشار القواعد على نحو قاطع، فهو كثيف بشكل استثنائي والقواعد توضع في فترة زمنية قصيرة نسبياً، بالمقارنة مع مجالات تنظيمية أخرى. وثانياً، لا يعبر مسمى "soft law" (القانون غير الملزم) بالقدر الكافي عن من المدى الذي تطبق به تلك المبادئ التوجيهية الشارعة والإعلانات والممارسات الجيدة والقواعد الفنية على أنها ملزمة بشكل واضح في الممارسة العملية. وثالثاً، يتميز المشهد المؤسسي المتعلق بمكافحة الإرهاب بأنه مختلف عن العديد من المجالات المماثلة من القانون الدولي التي يتسم فيها إنفاذ القانون غير الملزم بكونه أقلّ زخماً. فالدول ملتزمة بإبلاغ لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب (لجنة مكافحة الإرهاب) التي تعمل على تعزيز جزء من تلك القواعد وتشرف على تنفيذه العملي. وتأتي قواعد عديدة من القانون غير الملزم لمكافحة الإرهاب مقترنة بدعم في بناء القدرات وبخبرات تقنية وبأشكال أخرى من الدعم على نطاق غير موجود في مجالات قانونية أخرى، ويعود ذلك تحديداً إلى توفر هيكل في الأمم المتحدة يقدم المساعدة في تنفيذ هذه القواعد بشكل مباشر. ورابعاً، هناك صلة هامة بين العديد من المعايير الشارعة للقانون غير الملزم التي يعزز أحدها الآخر وتستفيد من بعضها البعض. فهي تعمل على نحو علائقي في مجالات كثيرة، ومراكزها القانونية مترابطة ويعتمد كل منها على الآخر. وتشدد المقررة الخاصة على أن العلاقة بين مختلف الجوانب في حقل وضع القانون غير الملزم غير مستكشفة بما فيه الكفاية وغير مفهومة على نحو جيد، مما يولد اتجاهين متعارضين ولكن متقاطعين: (أ) تجزؤ القواعد القانونية الدولية التي تنظم ظاهرة الإرهاب، الأمر الذي يؤدي إلى عدم فعالية والتباس مما يجد من تطبيق النظم القانونية الرئيسية أو يصرف النظر عنه، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين؛ (ب) والتحدي المتمثل في الإفراط في وضع قواعد غير ملزمة تتركز وتتكاثر بشدة في مجال واحد من مجالات القانون، من دون تطور مجالات أخرى بصورة متناسبة ومتكافئة، ولا سيما قانون حقوق الإنسان، حتى يتحقق التوازن.

(٣) وضعت هيئات تابعة وغير تابعة للأمم المتحدة مجموعة من الصكوك القانونية غير الملزمة ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، بما في ذلك الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ولكن لا ينظر فيها هذا التقرير.

١١ - وبالإضافة إلى عمليات التطوير الرامية إلى سد الثغرات التنظيمية، أدت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ إلى ازدياد عدد المؤسسات، كما يتبين من إنشاء هيئات فرعية مكرسة تابعة لمجلس الأمن وكيانات داعمة لها. وأدى ذلك التوسع، إلى جانب تدعيم الإطار المؤسسي الحالي، إلى نشوء هيكل معقد لمكافحة الإرهاب في الأمم المتحدة أصبح الآن مترابطاً من خلال الاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب الذي يضم ٤١ كياناً عضواً. وفي السنوات السابقة، برزت مجموعة متنوعة من الفروع والمبادرات اللامركزية ذات الطبيعة المتباينة، بعضها ذو هدف نفعي يعمل فعلاً لأداء وظائف معينة، تتمثل في الاضطلاع بأعمال تفضّل الدول إزالتها من تحت مظلة الأمم المتحدة، والبعض الآخر من الأخرى وصفه بأنه مجموعة مشاريع هادفة إلى إعلاء المكانة، أي الارتقاء بمركز دولة معينة أو مجموعة معينة من الدول عن طريق ربطها بدور قيادي في مكافحة الإرهاب ومنعه، وبأنه مصدر من مصادر ترسيخ تلك المكانة. وبالإضافة إلى المبادرات المتمحورة حول الدول، يتسع هذا المشهد بفعل الشراكات القائمة بين القطاعين العام والخاص، مثل مبادرة تسخير التكنولوجيا لمكافحة الإرهاب أو المؤسسات المصممة على غرار المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب^(٤)، مما يعكس الدور المتزايد الأهمية الذي يؤديه القطاع الخاص في مجال مكافحة الإرهاب ويؤكد أولوية التعاون الهادف بين القطاعات للتصدي بفعالية للأخطار ذات الصلة. وعلى الرغم من أن قلة قليلة من تلك الكيانات أو المبادرات قد أنشئت بغرض تنظيمي واضح، فإن أنشطتها تسهم في تطوير القواعد بطرق متنوعة وفي بعض الأحيان مبهمه. وبذلك، لا يزال تأثيرها ونفوذها فردياً وجماعياً غير مستكشف بالقدر الكافي.

ألف - مصادر القانون غير الملزم ومركزه وعملية وضعه

١٢ - كثيراً ما يُنظر إلى مفهوم "soft law" (القانون غير الملزم) على أنه مثار خلاف. وقد يبدو أن هذا المصطلح ينطوي على تناقض بين مفهوم "غير الملزم" وفكرة القانون بوصفه منظومة من القواعد المتينة والواجبة الإنفاذ^(٥). وهناك أيضاً جدل بشأن النزاعات الطويلة الأمد فيما يتصل بتعاريف هذا المصطلح المتفق عليها، خصوصاً أن الصفة "soft" يمكن أن تحيل إلى المقارنة بين قواعد مكتوبة وقواعد غير مكتوبة، أو إلى مركز القاعدة من حيث كونها "قاعدة لينة" أو إلى الطابع غير الملزم فيما يتصل بالمضمون الشارع للالتزام محل النظر.

١٣ - ويشمل القانون غير الملزم قرارات الجمعية العامة والإعلانات والمبادئ التوجيهية والكتيبات التقنية والآراء الصادرة عن الهيئات شبه القضائية ومنشورات معينة لكيانات الأمم المتحدة^(٦). وتقوم الدول بإصدار قواعد قانونية غير ملزمة وتحفيز وضعها باستخدام مجموعة متنوعة من الآليات، في السياقات الثنائية والمتعددة الأطراف والمؤسسية وغيرها من السياقات. وعلى نحو متزايد، ترسم الجهات الفاعلة من

(٤) تسخير التكنولوجيا لمكافحة الإرهاب هي شراكة بين القطاعين العام والخاص أطلقتها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ومؤسسة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل السلام ويشار إليها في قراري مجلس الأمن ٢٣٩٥ (٢٠١٧) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧).

(٥) Francesco Francioni, "International 'soft law': a contemporary assessment", in Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice, eds., *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996).

(٦) في سياق هذا التقرير، لا تعتبر منشورات عامة معينة لكيانات الأمم المتحدة قواعد قانونية غير ملزمة.

غير الدول ملامح القانون غير الملزم وتُسهّم في إنفاذه والاعتراف به وتخفّز ذلك، مما يؤكد الفكرة الأساسية التي مفادها أن جزءاً كبيراً من القانون الدولي ليس مستمداً من المؤسسات الرسمية.

١٤ - وعلى مدى عقود من الزمن، تزايد الاعتراف بالقانون غير الملزم وإقرار آثاره القانونية. وأنتجت محكمة العدل الدولية جزءاً صغيراً، لكنه مهم، من الاجتهادات القضائية ذات الصلة. فقد استنبطت المحكمة في فتاوها بشأن التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة مبادئ للقانون غير الملزم من ميثاق الأمم المتحدة، وفسرت تلك المبادئ تفسيراً واسعاً^(٧). فقد أقر حكمها الصادر في عام ١٩٥١ في قضية مصائد الأسماك^(٨)، وفتاوها الصادرة في عام ١٩٧١ بشأن ناميبيا وفتاوها الصادرة في عام ١٩٧٥ بشأن الصحراء الغربية الأهمية القانونية لقرارات الجمعية العامة^(٩). وتم فرض قيود على نصح المحكمة، مما يؤكد تفاوت الأهمية المعطاة لموافقة الدولة على القواعد القانونية في النظام القانوني الدولي، ولا سيما عند إنشاء قواعد القانون الدولي العربي.

١٥ - واستخدمت محاكم وهيئات دولية أخرى قواعد القانون غير الملزم وأقرت استخدامها، ولا سيما المحاكم واللجان الإقليمية الأوروبية والأفريقية والمحاكم واللجان الإقليمية للبلدان الأمريكية. وأدى القانون غير الملزم دوراً هاماً في تعزيز القانون الدولي وتطويره، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. فهو يؤدي وظيفة سد الثغرات الناجمة عن غياب اتفاقات تعاهدية أو عدم اتخاذ القانون الدولي العربي شكلاً مجمعا، كما يعزز القواعد القائمة من خلال إعطاء شكل لجوهر الالتزامات. ويقدم القانون غير الملزم التوجيه للدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة في غياب قواعد ملزمة، من خلال توفير أطر قانونية مفيدة وضرورية لعمل الدول وتعاونها. وفي المناطق النامية، كثيراً ما تكون قواعد القانون غير الملزم هي القواعد الوحيدة المتاحة من أجل توجيه الإجراءات التنظيمية أو تقييدها أو دعمها. وقد حظيت مزايا عملية وضع القانون غير الملزم بقدر وافر من الدراسات. وتشمل هذه المزايا انفتاح باب تلك العملية أمام مجموعة متنوعة من الجهات صاحبة المصلحة، والطابع غير الرسمي للإجراءات والتفاوض، ووجود طرائق مبتكرة للتعاون والتحليل، وتنوع سبل وضع القواعد القانونية في السياقات العالمية الجديدة والصعبة. وعلى وجه الخصوص، تطور قواعد عدة للقانون غير الملزم معايير ملزمة وتعززها، وتفسرها تفسيراً له حجتيه. ومن الأمثلة على هذا التفاعل دليل الأمم المتحدة لمنع الفعلي لممارسات تنفيذ أحكام الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين.

باء - الدور المتزايد للقانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب

١٦ - كانت إحدى السمات الرئيسية للمشهد القانوني منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ هي انتشار التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب. ويتمثل عنصر ملحوظ في هذا السياق القانوني في تحول الدول من التركيز في المقام الأول على الاتفاقات التعاقدية إلى التركيز على أشكال أخرى من وضع القوانين وإنفاذ

(٧) *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, p. 174*

(٨) *Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951: I.C.J. Reports 1951, p. 116*

(٩) *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16;*

Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p. 12

القواعد (انظر A/73/361). وهذا لا يعني أنه لم يكن هناك أي التزامات تعاقدية في تلك الفترة. وقبل صدور قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، لم يصدق على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لعام ١٩٩٩ سوى بوتسوانا، وسري لانكا، وأوزبكستان، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية^(١٠). وفي الفترة الممتدة بين ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ و ١٩ شباط/فبراير ٢٠٠٢، وقع ٩٠ بلداً على الاتفاقية وصدق عليها ١٣ بلداً آخر، ويعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)^(١١). وتُعزز المشهد القانوني لمكافحة الإرهاب إلى حد كبير، عبر سبل منها في المقام الأول الاحتكام الواسع النطاق إلى قرارات مجلس الأمن، بما في ذلك القرارات ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٣٩٠ (٢٠٠٢) و ١٥٤٠ (٢٠٠٤) و ١٥٦٦ (٢٠٠٤). وسرّع مجلس الأمن وتيرة التطورات في مجال وضع القواعد، متجهاً بما نحو المؤسسة المتعددة الأطراف، ولا سيما إنشاء هيئات فرعية وتشيط عمل القائم منها، بما في ذلك إنشاء لجان خاصة، مثل لجنة مكافحة الإرهاب، ومكتب أمين المظالم. وأدى إنشاء لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية إلى إيجاد منتديات وكيانات جديدة - وهي مجموعة أجهزة مشتركة بين المؤسسات مضت بخطى حثيثة في إنتاج مجموعة متنوعة من الصكوك غير الملزمة، بما في ذلك المعايير، والخلاصات الوافية، والتوجيهات المتعلقة بالجزاءات، والمعلومات والإرشادات التقنية^(١٢). وتتنوع هذه القواعد من التعاون الرسمي القانوني والتعاون الرسمي لبناء القدرات إلى المشورة البعيدة جداً عن الطابع الرسمي.

١٧ - وفي حين تنطبق بعض أوجه التمييز الكلاسيكية على ما يمثله "القانون غير الملزم" بأي معنى تقليدي للنواتج الآتية الذكر، تتبّع المقررة الخاصة نهجاً عملياً لتقييم المركز القانوني فتقيم في المقام الأول مدى الامتثال والإقرار والإنفاذ من جانب الدول باعتبار هذه العناصر مؤشراً على المركز القانوني للقواعد، بدلاً من عنوانها في حد ذاته. وتتمثل سمة مميزة لهيكل الأمم المتحدة الداخلي لمكافحة الإرهاب في مفارقتها، في الممارسة العملية، للافتراضات القانونية التقليدية لماهية السلطات، رسمية كانت أو غير رسمية، قانونية أو غير قانونية، فيما يتعلق بالإذعان والامتثال عند إنشاء القواعد^(١٣). وتصف المقررة الخاصة هذا الهيكل بأنه هيكلي يمكن فيه لجميع تلك الكيانات، وكيانات عديدة أخرى خارج منظومة الأمم المتحدة، أن ترسم بفعالية ملامح مجال موضوعي، بصرف النظر عن منزلتها القانونية الرسمية. وهذا لا يعني إغفال أهمية التسلسل الهرمي لوضع القواعد، والتأكيد على إمكانية وجود عتبات عليا ودنيا للقانون

(١٠) Tim Daniel, "International cooperation in counteracting terrorist financing", in Larissa Van Den Herik and Nico Shrijver, eds., *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); International Convention for the Suppression .of the Financing of Terrorism

(١١) Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (New York, Cambridge University Press, 2011)

(١٢) انظر: www.un.org/sc/ctc/about-us/. انظر أيضاً، على سبيل المثال، www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/، والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، *الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات الأخرى المتصلة به (٢٠١٧)*.

(١٣) José E. Alvarez, *The Impact of International Organizations on International Law* (Leiden, The Netherlands, Koninklijke Brill, 2017)

غير الملزم تتعلق بشرعية المؤسسة المصدر وعضويتها، إلا أن حيز وضع القواعد في مجال مكافحة الإرهاب لديه ميل غريب نحو عرقلة التسلسل الهرمي وهذا الميل جدير بالدراسة.

١٨ - وبالإضافة إلى الأجهزة الفرعية لمجلس الأمن، وفر إنشاء فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب منتدى موازياً تم فيه إنتاج أشكال جديدة من الصكوك القانونية الرامية إلى تنظيم مجال مكافحة الإرهاب ودعمه والنهوض به وإدارته. وتطورت فرقة العمل حتى اتخذت شكل الاتفاق العالمي لتنسيق جهود مكافحة الإرهاب. ويشكل إنشاء مكتب مكافحة الإرهاب دليلاً آخر على ضم قدرات مكافحة الإرهاب بعضها إلى بعض. ومركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب جهة فاعلة أخرى مهمة في بناء القدرات وإنفاذ القواعد.

١٩ - ويتسم هذا المشهد التنظيمي بالتعقيد، إلا أن فهم وظيفته أمر أساسي لتقييم التحديات المصادفة في مجالي الحوكمة وإدماج حقوق الإنسان. ويكتسي التفاعل بين الاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب والأجهزة الفرعية لمجلس الأمن، وكذلك إنشاء شراكات جديدة بين القطاعين العام والخاص وإقامة علاقات معها، أهمية بالغة للوقوف على الأداء العام للهيكلي الداخلي لمكافحة الإرهاب والآثار المترتبة عن إنتاج القواعد في إطاره. فالهيكلي يتيح إقامة تحالفات بين الدول ذات الآراء المتماثلة والشبكات العالمية للجهات المتعددة صاحبة المصلحة التي لم تتشكل قانوناً بصفة رسمية بموجب القانون الدولي والتي تعمل على أساس طوعي معلن من أجل أن تتجنب في كثير من الأحيان مسارات إنشاء القواعد والالتزامات، لا سيما في مجال حقوق الإنسان، رغم أنها لا تنحصر في هذا المجال^(١٤). وجرى في هذا المضمار الاستعاضة عن أوجه التمييز التي تتناول الصلاحيات القانونية وترائبيات وضع القواعد بأشكال مختلفة من الجهود المنسقة من أجل تبسيط أجزاء مختلفة من المشهد التنظيمي بغرض تحقيق الاتساق، مع تقليل التركيز على شرعية النظم القانونية الأخرى وسيادتها ومدى أهميتها^(١٥). ويمكن وصف المشهد في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٩ بأنه انتشار غير منظم وغير متسق لممارسات ومبادئ وقواعد ومؤسسات قانونية جديدة، لكن هذا المشهد قد أحدث، في الواقع، تغييراً كبيراً في مشهد حوكمة الأمن العالمي وكانت الآثار واضحة، ولو أنها غير مدونة بوجه عام^(١٦). وتلاحظ المقررة الخاصة أهمية انطباق التفرعات البارزة للقانون الدولي والهيكلي الجديد الرسمي وغير الرسمي لمكافحة الإرهاب، وأهمية الترابط بينهما. وتبرز أدناه بعض الآثار المترتبة عن ذلك الهيكلي والقواعد التي ينتجها من حيث سلامة وشرعية القواعد الدولية ووضع القانون الدولي.

٢٠ - وتدرك المقررة الخاصة تمام الإدراك الحاجة إلى تصنيف الأشكال المختلفة للقانون غير الملزم وإلى تجنب إجراء تحليل يصف جميع أشكال القانون غير الملزم المستمد من مشهد يطغى عليه الازدحام على أن لها التأثير ذاته أو الصفة الشارعة ذاتها. وهي تقر بتدرج الإلزام واللاإلزام في جميع القواعد القانونية

(١٤) Alejandro Rodiles, "The design of UN sanctions through the interplay with informal arrangements", in Larissa Van Den Herik, ed., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2017)

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) International Federation for Human Rights, "The United Nations counter-terrorism complex: bureaucracy, political influence, civil liberties", 26 September 2017

الدولية^(١٧). لذا، تميز المقررة الخاصة بين الكيانات التي يصدر عنها القانون غير الملزم عند تقييم حالة المساهمات في عمليات وضع القواعد، التي تتمتع بسلطة وشرعية محددين، وذلك عموماً بموجب معاهدة وفي أحيان أقل بموجب قرار لمجلس الأمن يستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مثل لجنة مكافحة الإرهاب أو اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مقارنة بالوثائق الشارعة التي تنتجها الأفرقة العاملة التابعة للاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب أو كيانات الأمم المتحدة. وعلى الرغم من هذه الفروق، تبدي المقررة الخاصة الملاحظات التالية. يسفر نطاق وكثافة إنتاج القواعد في مسائل متصلة بمكافحة الإرهاب عن مجموعة فريدة من المسارات لها منظومة محددة من القواعد القانونية غير الملزمة. وتتسم القواعد بسمة أساسية، ويستند الانتشار المطرد للقواعد إلى تطور القانون ويعززه، وبذلك يتوطد المشهد التنظيمي بطرق ليس لها مثيل في محافل القانون الدولي الأخرى. وثمة تعبئة مهمة جداً للموارد التي تدعم تنفيذ القواعد على الصعيد المحلي. يضاف إلى ذلك أن ضغوط الإنفاذ ذات الطابع الخاص التي تبتثق من قيام الدولة بالإبلاغ بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات الأخرى ذات الصلة والدور الذي تقوم به كيانات شتى من قبيل مكتب مكافحة الإرهاب، والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، والمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، في التواصل مع الدول للحصول على تعاونها وقبولها لهذه القواعد وتقديم تقارير عن تنفيذها، هي ضغوط فريدة من نوعها في النظام القانوني الدولي. وهناك تأثير متبادل واضح يمكن ملاحظته بين وضع التزامات القانون الملزم، من قبيل الالتزامات بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، ودور القانون غير الملزم فيما يتصل بالتعامل مع الغموض البناء في الوثائق المتفاوض عليها سياسياً بوصفه مستوى متوقعا من التعميم بين الدول. ويلاحظ تلاحق وإحالة مرجعية متبادلة وازدواجية في الرسائل وتكرار في الاحتجاج بالقواعد نفسها، ويتشكل ذلك في إطار عمليات غير شفافة وغير متاحة لجميع الدول، من أجل عرض ما كان سيعتبر سابقاً تحدياً لسيادة الدولة على أنه سلوك وممارسات عادية. وفي جميع هذه المحافل تقريباً، يتم تجاهل حقوق الإنسان أو تهميشها بشكل واضح في مرحلة إنتاج القواعد، وكذلك في مرحلتها الرقابية والتنفيذ.

جيم - تهميش حقوق الإنسان

٢١ - ما سبب تهميش حقوق الإنسان في سياق القانون غير الملزم؟ يحدث إنتاج القواعد في عدة سياقات مؤسسية تكون فيها كيانات حقوق الإنسان محدودة أو مقيدة من حيث وجودها أو قدراتها أو تفتقر إلى ما يكفي من الموارد. ويتم إنتاج قواعد مكافحة الإرهاب في الكيانات والمؤسسات مع تخصيص موارد قليلة لحقوق الإنسان، وينطبق ذلك على العمل المستمر للمقرر(ة) الخاصة(ة) المعنية(ة) بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب. غير أن المقررة الخاصة تضطلع بتلك المسؤوليات في إطار الاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب الخاص ضمن هيكل مكافحة الإرهاب، بوصفه الكيان الوحيد داخل الهيكل العالمي الذي يتولى مسؤولية الإشراف على التقاطع بين حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب في غياب ميزانية مناسبة أو عدد كاف من الموظفين للاضطلاع بالمهمة الإضافية للولاية. وتتسم طبيعة وشكل جزء كبير من القانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب بطابع تقني عالٍ، ويتطلب تدخل هذا القانون في الحقوق تصنيفاً فريداً وتقنياً ومحدداً

W. Michael Reisman, "A hard look at soft law: remarks", American Society of International Law (١٧) Proceedings, vol. 82 (1988).

للغاية. ويستخدم العديد من القواعد في مجال مكافحة الإرهاب التي استعرضتها المقررة الخاصة عبارة موحدة وهي "امتثالاً للقانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين"، وهي عبارة لا تحدد شيئاً فيما يتعلق بتعديلات محددة على حقوق معينة من حقوق الإنسان، وطريقة تقليل هذه التعديلات إلى أدنى حد، ونوع القوانين والالتزامات التي توجه الدول لهذا الغرض ونوع القواعد الملزمة وغير الملزمة في مجال حقوق الإنسان التي يمكنها أن توجه الدول. وعلاوة على ذلك، لا ينطلق القانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب من الافتراضات التي مفادها أن تعظيم وظائف حقوق الإنسان والتركيز في البداية عليها يمنع الإرهاب، وأن القانون ينبغي صياغته على نحو يتجنب تكرار الأنماط في إنتاج العنف وأن حقوق الإنسان ركيزة أساسية في الدول الهشة وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع حيث يتم الاضطلاع بجزء كبير من جهود مكافحة الإرهاب في الممارسة العملية^(١٨). وفي سياق الأمم المتحدة، لا تزال الركيزة الرابعة للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، وهي ضمان حقوق الإنسان وسيادة القانون، الأقل تطوراً من حيث المشاريع المضطلع بها والتوجيهات المعدة للدول (انظر A/72/840). وفي ضوء الطابع المتكرر لعملية إنتاج القانون غير الملزم - من حيث الأطراف التي توجد في مرحلة التفاوض على القواعد التي يتم إنتاجها وفي مرحلتها صياغتها وتشكيلها والأطراف التي تغيب عنها - وأن إنتاج القواعد في مجال مكافحة الإرهاب هو نموذج "تراكمي"، يتضح أنه يتم ترسيخ المسارات التي تستبعد أوجه الحماية الفعالة لحقوق الإنسان في الكثير من النظم السارية حالياً.

٢٢ - وتُقر المقررة الخاصة بوجود مفارقة أساسية فيما يتعلق بالامتثال للقانون غير الملزم والقواعد غير الرسمية في مجال مكافحة الإرهاب. فعلى الرغم من التسليم بأن الامتثال في مجال مكافحة الإرهاب ليس على أفضل ما يكون، وأن العديد من الدول لا تزال محبطة بسبب عدم قدرة دول أو عدم رغبتها في التنفيذ الكامل للالتزامات بموجب معاهدات قمع الإرهاب و/أو القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات الأخرى ذات الصلة، فإن معدل الامتثال فيه مرتفع ارتفاعاً مثيراً للدهشة مقارنة بالامتثال في سياقات أخرى للقانون الدولي، ولا سيما مقارنة بالامتثال لقانون حقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، لم يُنجز ما يكفي من الدراسات بشأن الاعتماد غير المباشر للقواعد غير الملزمة لمكافحة الإرهاب في التشريعات الوطنية وفي اتخاذ القرارات القضائية والممارسات الإدارية، ويشكل ذلك حلقة مفرغة تجعل القواعد غير الملزمة ملزمة^(١٩). ولذلك، وعلى النقيض من الافتراضات العامة بشأن ميل الدول إلى إعطاء الأولوية للمعايير الملزمة، وعلى وجه التحديد قواعد قانون المعاهدات وقواعد القانون العربي، فيما يتصل بالإنفاذ، فقد أصبح النمط السائد في مجال مكافحة الإرهاب بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ هو تعزيز الدول للقانون غير الملزم واحترامها له.

المؤسسات

٢٣ - تشير المقررة الخاصة مجدداً إلى الآثار السلبية لاستبعاد هيئات وخبراء حقوق الإنسان والقدرات المتعلقة بها في الهيكل العالمي لمكافحة الإرهاب، على نحو ما حدده تقريرها السابق استناداً إلى نقاط مرجعية (A/73/361). فهذا الاستبعاد تنتج عنه آثار متعددة، ولكن نظراً على وجه التحديد إلى أن

United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (١٨)

(Washington, D.C., World Bank, 2018).

(١٩) انظر: Financial Action Task Force, "Mandate", 12 April 2019.

هيكل مكافحة الإرهاب ينتج مجموعة متزايدة من قواعد القانون غير الملزم، فإن غياب خبرة معقولة في مجال حقوق الإنسان يبدو لافتاً للنظر. ويؤدي هذا الاستبعاد أيضاً إلى تفاقم ما ينجم عن عدم مساهمة حقوق الإنسان مساهمة بنوية ومستدامة وممولة تمويلياً جيداً في الهيكل العالمي لمكافحة الإرهاب من أثر تراكمي أوسع نطاقاً على الحماية الشاملة لحقوق الإنسان.

٢٤ - وفي موازاة ذلك، هناك شبكة من معايير القانون غير الملزم تصدر عن مؤسسات جديدة "غير إلزامية الطابع" معنية بمكافحة الإرهاب. ويرجع إنشاء مؤسسات عالمية وإقليمية وانتقائية جديدة، كثير منها ذو وضع قانوني محدث وتم إنشاؤه دون رجوع يُذكر إلى حقوق الإنسان في وثائقه التأسيسية، إلى غياب إسهامات منظمة ومتسقة ومحددة جيدة في مجال حقوق الإنسان في تلك السياقات. وقد ثبت أن وصول العديد من كيانات حقوق الإنسان، بما في ذلك المقررة الخاصة، إلى مثل هذه المؤسسات محفوف بالصعاب ولا يسير على وتيرة واحدة. وليس لتلك الهيئات آلية اعتماد رسمية، مما يؤدي إلى وصول منظمات المجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان إليها على نحو مخصص وغير مطرد. وتتسم عملية وضع القواعد نفسها بأنها عملية مخصصة لا يتم الإعلان عنها مسبقاً، وتتم بوتيرة سريعة في بعض الحالات بحيث لا يكاد يُتاح لخبراء حقوق الإنسان الخارجيين أي وقت أو قدرة لحشد ما يكفي من المساهمات. وفي كثير من الأحيان لا تتدخل كيانات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية إلا في مرحلة متأخرة لإبداء آرائها بشأن القواعد بعد أن يكون قد تم وضعها بالكامل تقريباً. فإذا كانت وجهات نظرها في تلك المرحلة ناقدة لغياب جوهر حقوق الإنسان أو لو أسدت نصحاً يهدف إلى تعزيز محتوى حقوق الإنسان، فسينظر إليها على أنها غير مفيدة أو غير مواكبة لتفكير الدول ولا تتناول العملية بصورة بناءة. وهذا يضع التدخلات المتعلقة بحقوق الإنسان على طريق مؤد إلى الفشل أو عدم الارتباط بالسياق. وبالإضافة إلى ذلك، هناك مجموعة من مراكز الفكر والرأي شبه المستقلة أو المنشأة من قبل الدول وساحات للخبراء الخارجيين الذين ينشغلون بإعداد مجموعة من النصائح والمعايير والمدخلات لصالح الكيانات المعنية بمكافحة الإرهاب وغالباً ما يتم ذلك بناءً على طلب الدول أو بتمويل منها. وتقل درجة الشفافية فيما يتعلق بتمويل تلك الكيانات أو اختصاصاتها أو علاقتها بمصالح الدول، مما يؤدي إلى وضع قواعد القانون غير الملزم عبر مراحل زمنية دائرية وسريعة لا تعالج بشكل كاف الالتزامات الرسمية للدول فيما يتعلق بسن قواعد جديدة في مجال حقوق الإنسان.

٢٥ - وهناك اتجاه آخر يتمثل في تحويل قواعد القانون غير الملزم إلى أطر قانونية رسمية وملزمة. وهذه العملية تحدث بعدة طرق. تتمثل الطريقة الأولى في اعتماد قواعد القانون غير الملزم والاعتراف بها صراحة كقواعد قانونية ملزمة، ومن ذلك على سبيل المثال اعتماد توجيهات أو مبادئ أو توصيات متعلقة بأحد الجوانب التقنية لمكافحة الإرهاب وتحويلها إلى قرار لمجلس الأمن يعالج نفس المسألة (انظر الفرع دال أدناه). وتتمثل الطريقة الثانية في اعتماد قواعد قانونية غير ملزمة بنفس اللغة والمضمون نقلاً عن مصدر أو مؤسسة "غير إلزامية الطابع" من المصادر أو المؤسسات المعنية بمكافحة الإرهاب دون الإقرار بالمصدر صراحةً (انظر الفرع هاء أدناه). وثالثاً، تؤدي المشورة المقدمة إلى الدول عملاً بمتطلبات تقديم التقارير من قبل الدول بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، في سياق عملية الاستعراض، التي تتسم بأنها غير معلنة ولا يتم إطلاع دول أخرى أو أي كيان آخر معني بمراقبة حقوق الإنسان عليها، إلى اتساق التوقعات الشارعة التي بلغت حداً من التناغم والدقة جعلها تتطور لتصبح قواعد "ملزمة". ويشار أدناه إلى دور المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في تطوير القانون غير الملزم إلى قانون ملزم.

وتتمثل الطريقة الرابعة في قيام مكتب مكافحة الإرهاب أو الكيانات الأخرى بتقديم المساعدة التقنية الممولة تمويلًا جيدًا إلى الدول في تنفيذ قواعد غير ملزمة وأخرى ملزمة في مكافحة الإرهاب. وعلى صعيدي المساعدة والإبلاغ، ثمة تأكيد قوي على الطابع غير القانوني لما يتم إنتاجه مواد، مع اللجوء في أغلب الأحيان إلى الإنكار الصريح لأي دور أو نية في إنشاء قواعد قانونية^(٢٠). وترى المقررة الخاصة أن هذه المعايير والممارسات غير الرسمية تؤثر فعلاً على القواعد والأنظمة القانونية الدولية، وذلك بالدرجة الأولى من خلال التفاعلات المنسقة بين الهيئات غير الرسمية والكيانات الرسمية التابعة للمنظمات الدولية. ويشكل أداء نظام الجزاءات وما يتضمنه من قواعد شبه قانونية مثالا على ذلك^(٢١). بيد أن تلك الآليات تطوي على مشاكل من منظور شرعية وشفافية أعمال التطوير المعيارية في القانون الدولي^(٢٢). ويشكل غياب المشاركة الكاملة من جانب الدولة في صنع القانون والإشراف عليه أمرا يدعو للأسف، شأنه شأن الاستبعاد المتعدد المستويات والمنهج والمطرّد لحقوق الإنسان من جميع مستويات وضع القواعد، حتى مرحلتها تحويلها وإنفاذها. وتؤكد المقررة الخاصة أن معاهدات حقوق الإنسان يجب أن تظل هي خط الأساس في أعمال التطوير المعيارية من أجل الحفاظ على فعالية نموذج الإنفاذ في القانون الدولي.

٢٦ - ومن الناحية العملية، تلاحظ المقررة الخاصة أن هذه القواعد القانونية، التي كثيراً ما تضعها مجموعة صغيرة من الدول أو المؤسسات غير العالمية، تُمنح مركز القانون الملزم من قبل نفس مجموعة الدول التي تنشئ هذه القواعد أو تدعمها. ويمكن تبين عدة أنماط هامة، وأنها عملية وضع القواعد نفسها وطابعها القائم على المرجعية الذاتية. فعلى سبيل المثال، يمكن تحديد نوع معين من المتطلبات القانونية في قرار لمجلس الأمن، مثل جمع البيانات البيومترية أو إنشاء قدرات في مجالي المعلومات المسبقة عن المسافرين أو سجلات أسماء الركاب، ثم تحول من خلال دورة لوضع القواعد تشمل الاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب إلى مجموعة من أفضل الممارسات أو المبادئ التوجيهية أو المشورة التقنية للدول. وتتسم عملية وضع القواعد بأنها مغلقة - حيث تتم بمشاركة دول قليلة، وتستبعد في أحيان كثيرة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، أو يتم إشراك هذه الجهات فيها بطريقة مخصصة، ويؤدي خبراء حقوق الإنسان والقانون الدولي دورًا محدودًا، إن وجد. ثم يحتكم إلى هذه الممارسات المسماة "أفضل الممارسات" في عمليات تقييم امتثال الدول لأحكام قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١). وقد شاركت المقررة الخاصة في اجتماعات أبلغها فيها ممثلو الدول عن مدى امتثال دولهم للمعايير الدولية المذكورة لـ "أفضل الممارسات"، مما يضعها في موقف لا تحسد عليه يجعلها تشير إلى أن ما يسمى "أفضل الممارسات" قد يكون غير كافٍ من الناحية الموضوعية من حيث الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان. أما النمط الثاني، فهو نمط مستجد يتمثل في تسارع وتيرة تحول المعايير غير الملزمة إلى معايير قانونية ملزمة. فعلى سبيل المثال، يثير قرار مجلس الأمن ٢٤٦٢ (٢٠١٩) بشأن تمويل الإرهاب، إشكالية كبيرة من عدة وجوه. ففي هذا القرار، يقر المجلس عدة معايير محفوفة بالمشاكل تتعلق بالمخاطر المرتبطة بقطاع المنظمات غير الربحية، ولها تأثير واسع يشمل الجهات الفاعلة الإنسانية والمجتمع المدني. فهو يركّز بصفة خاصة فرقة

(٢٠) لا تقدم الدول أيضًا تأكيدات حول العرف في هذا السياق، حتى الآن على أقل تقدير.

(٢١) Gavin Sullivan, "Transnational legal assemblages and global security law: topologies and temporalities of the list", *Transnational Legal Theory*, vol. 5, No. 1 (2014).

(٢٢) نظرا لعلاقة القانون غير الملزم بتطوير القانون الدولي العرفي، تترتب على ممارسات الاستبعاد آثار غير متناسبة على الدول المهدود عنها كونها ممثلة تمثيلاً ناقصاً. انظر B.S. Chimni, "Customary international law: a third world perspective", *American Journal of International Law*, vol. 112, No. 1 (January 2018).

العمل المعنية بالإجراءات المالية وعملية وضع القواعد التي تقوم بها من خلال حث جميع الدول على تنفيذ المعايير الدولية الشاملة المجسدة في التوصيات الأربعين المنقحة الصادرة عن فرقة العمل بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والانتشار والمذكرات التفسيرية الملحقة بها. وفرقة العمل منتدى حصري وغير شفاف، تم إنشاؤه من قِبل الدول، ولا يستطيع المجتمع المدني وكيانات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة الوصول إليه إلا بشكل محدود أو بصورة غير مطردة. وفي سياق تمويل الإرهاب، أصبحت الفرقة هي الآلية الجاهزة لوضع القواعد، حيث تفرض قيودا محدودة على الدول. ولهذه العملية المتغيرة الأشكال آثار هامة على شرعية توافق الآراء التقليدي اللازم لإنشاء قواعد قانونية دولية وعلى التدخل في سيادة الدول في أعقاب انتشار التحول من القانون الملزم إلى القانون غير الملزم في وضع القواعد المنظمة لمكافحة الإرهاب. وترى المقررة الخاصة أن مصالح عدد كبير من الدول (غير المهيمنة) لا يؤبه بها حاليا في الممارسات التنظيمية الناشئة المتمثلة في التماس أقل السبل إنفاذا للمساءلة. وهناك مخاطر جسيمة تتمثل في أن المؤسسات غير الرسمية والانتقائية تقود سن القوانين بطرق تقضي على المنافسة السياسية، المعترف بأنها محفوفة بالتحديات، وتعتبر هي الطابع المميز للمفاوضات الدبلوماسية متعددة الأطراف. كما أن هناك أيضا نقصا واضحا في فرص الحصول على مساهمات المجتمع المدني وخبراء القانون الدولي والتشاور معهم في مثل هذه السياقات الجديدة لوضع القواعد.

٢٧ - وحتى في السياقات التي تتسم بوجود إرشادات في مجال حقوق الإنسان، يتم تجاوز هذه الإرشادات أو إغفالها في كثير من الأحيان في أي تسلسل هرمي ناشئ داخل مجال القانون غير الملزم نفسه. ففيما يتعلق بالمقاتلين الأجانب على سبيل المثال، أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إرشادات مهمة وفي الوقت المناسب للدول بشأن النهج الممثلة لحقوق الإنسان في التعامل مع ظاهرة المقاتلين الأجانب^(٢٣). وبعد ذلك بوقت قصير، تم الإشراف على تمرير إرشادات يزعم أنها جديدة من خلال مجلس الأمن لتشكيل استجابة الدول لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، من خلال إدراج إضافة إلى المبادئ التوجيهية بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب (مبادئ مدريد التوجيهية) (S/2018/1177، المرفق). وأتاحت صياغة الإضافة فرصة مهمة لتوفير نهج عميق ومكمل، يقوي ويعزز الإرشادات التفصيلية المتعلقة بحقوق الإنسان، ولكن من الناحية العملية هناك تنافر تراثي بين الإرشادات التي تقدمها المفوضية إلى الدول ومبادئ مدريد التوجيهية. ومع الإقرار بأن هذه الإضافة تفوق غيرها من الوثائق من حيث ما تتضمنه من إشارات مطردة إلى حقوق الإنسان، لا تزال هناك فجوة هائلة في اعتماد إرشادات حقوق الإنسان بنفس الحماس الذي تعتمد به الإرشادات التي تركز على الأمن، على الرغم من الخطاب المتواصل الذي يطلقه العديد من الدول ويؤكد على الأهمية الأساسية لحقوق الإنسان في منع دوامات العنف والإرهاب.

OHCHR, *Guidance to States, on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign (٢٣) Fighters* (New York, United Nations, 2018)

دال - فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية

٢٨ - أنشئت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في عام ١٩٨٩، بمبادرة من مجموعة الدول السبع، بهدف وضع المعايير والسياسات الرامية إلى مكافحة غسل الأموال. ووسعت ولاية الفرقة لتشمل تمويل الإرهاب في أعقاب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وتوضح ولاية فرقة العمل^(٢٤) أن الفرقة هي "المحدد العالمي لمعايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل"، وأنها تعمل على "تعزيز قدرة البلدان على ملاحقة تمويل الإرهاب؛ وتطوير فهم طبيعة مخاطر تمويل الإرهاب؛ ودعم تطوير نظم مكافحة تمويل الإرهاب وتعزيز الحوار في المناطق الأكثر تعرضاً للمخاطر".

٢٩ - وفي إطار هذا الدور، أعدت الفرقة مجموعة من التوصيات^(٢٥) تشكل أساس استجابة منسقة للتهديد الذي يمثله غسل الأموال وتمويل الإرهاب وأسلحة الدمار الشامل. فهي تشجع وترصد تنفيذ تلك المعايير من خلال إعداد وثائق إرشادية يُهتدى بها في وضع التدابير المحلية الرامية إلى تحويل التوصيات إلى قواعد^(٢٦) وإجراء استعراض أقران دوري لتقييم التقدم المحرز في ذلك على الصعيد القطري. وبالرغم من أن التوصيات والمواد التوجيهية ذات الصلة ليست ملزمة قانوناً^(٢٧)، تسعى الدول جاهدة نحو الامتثال، بسبب المزايا المرتبطة بالعضوية والأضرار المالية والاقتصادية التي قد يؤدي إليها عدم الامتثال.

٣٠ - وفي عام ٢٠١٩، تم تغيير ولاية فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى ولاية مفتوحة، وهو ما كان إيداناً بتطور فرقة العمل من منتدى مؤقت إلى هيئة دائمة. ولم يؤد التغيير إلى الإنشاء الرسمي لفرقة العمل كمنظمة دولية.

٣١ - وتضم فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية حالياً ٣٩ عضواً، بما في ذلك ٣٧ بلداً هي أكبر اقتصادات العالم^(٢٨) ومنظمتين إقليميتين هما المفوضية الأوروبية ومجلس التعاون الخليجي. ومُنحت ٣٠ بلداً ومنظمةً أخرى مركز المراقب، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكيانات تابعة للأمم المتحدة مثل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب وفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات العامل بموجب القرارين ١٥٢٦ (٢٠٠٤) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥). وتوجد فرقة العمل في قلب نظام إيكولوجي معقد للغاية يضم كيانات من معظم المنظمات الدولية والإقليمية الرئيسية التي تتقاطع ولايتها وأنشطتها مع ولاية فرقة العمل، فضلاً عن كيانات أخرى، حتى تلك المنشأة بهدف تعزيز تنفيذ معايير فرقة العمل، مثل مجموعة إيغمونت لوحدة الاستخبارات المالية^(٢٩).

(٢٤) Financial Action Task Force, "Mandate".

(٢٥) Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations* (Paris, 2019).

(٢٦) والأهم من ذلك، انظر الملاحظات التفسيرية، التي توفر تفسيراً رسمياً للنطاق والمتطلبات الواردة في توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

(٢٧) تنص ولاية فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية صراحة على أنها "لا تهدف إلى إنشاء حقوق أو التزامات قانونية".

(٢٨) انظر: www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html.

(٢٩) انظر: Egmont Group of Financial Intelligence Units, "Charter", 30 May 2019.

٣٢ - واقتداء بنموذج فرقة العمل، تم إنشاء تسع هيئات إقليمية على غرار فرقة العمل واعترف بها في جلستها العامة^(٣٠). وتشكل تلك الهيئات الإقليمية، إلى جانب فرقة العمل، شبكة عالمية تضم في عضويتها أكثر من ١٩٠ بلداً. وهذه الهيئات الإقليمية المنشأة على غرار فرقة العمل أعضاء في الفرقة بالانتساب وتلتزم بتأييد توصياتها وتوجيهاتها وسياساتها الأخرى وبتشجيع التنفيذ الفعال لتلك المعايير في البلدان الأعضاء فيها من خلال استخدام منهجية وإجراءات التقييم المتبعة في فرقة العمل، بما في ذلك التقييمات المتبادلة^(٣١). وفي حين أن الهيئات الإقليمية المنشأة على غرار فرقة العمل، "تشارك" بوصفها أعضاء منتسبين، - دون أن تكون لها صلاحيات اتخاذ القرارات أو التصويت - في وضع معايير فرقة العمل، فإن فرقة العمل يعترف بها باعتبارها "الهيئة الوحيدة المعنية بوضع المعايير وجهة الوصاية والتحكيم المعنية بتطبيق معاييرها"^(٣٢). وتؤدي فرقة العمل دوراً هاماً في ضمان الاتساق في تفسير وتطبيق التوصيات الصادرة عنها. بيد أن الافتقار إلى تسلسل هرمي تنظيمي رسمي منظم للعلاقة بين الهيئات الإقليمية المنشأة على غرار فرقة العمل وفرقة العمل نفسها^(٣٣) ينطوي على تحديات تعوق تحقيق هذا الاتساق في الممارسة العملية.

١ - أعمال فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في مجال وضع المعايير وما يترتب عليها من آثار في مجال حقوق الإنسان

٣٣ - لا تتضمن ولاية فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أي إشارات إلى القانون الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني. ومع ذلك، فإن القوانين والسياسات المتعلقة بالمعايير التي وضعتها فرقة العمل تتناول مسائل مثل تجريم تمويل الإرهاب ومحاكمة مرتكبيه، والجزاءات المالية المحددة الهدف، والتصدي لخطر إساءة استخدام القطاع غير الربحي لأغراض تمويل الإرهاب، وبالتالي فإنها تتعامل مع مسألة حقوق الإنسان على مستويات متعددة. وباتت ذات أهمية أكبر بالنظر إلى أن الدول تعتمد عمومًا قوانين وسياسات محلية تمكنها من تنفيذ معايير فرقة العمل، مما يؤدي إلى إضفاء صفة الإلزام على المعايير القانونية على الصعيد الوطني بعد أن كانت غير ملزمة. وترى المقررة الخاصة أن ما يترتب على وضع تلك المعايير وتنفيذها من آثار على حقوق الإنسان يتطلب اهتماماً مستمراً ومتعمقاً.

٣٤ - وفي حين أن معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لم تخضع، بوجه عام، لتدقيق ذي معنى من زاوية حقوق الإنسان، تلاحظ المقررة الخاصة أن التوصية ٨ بشأن التصدي لإساءة استخدام القطاع غير الربحي لأغراض تمويل الإرهاب قد خضعت لتحليل مفصل من منظور حقوق الإنسان (انظر A/HRC/40/52)، بما في ذلك من جانب من سبقوا المقررة الخاصة في منصبها (انظر A/70/371)،

(٣٠) بينما يعمل معظم الهيئات الإقليمية المنشأة على نمط فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بوصفها فرق عمل حكومية دولية، دون أن تكون لها شخصية قانونية، على غرار فرقة العمل، يتمتع بعضها بشخصية قانونية. فعلى سبيل المثال، فإن لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب هي هيئة دائمة تابعة لمجلس أوروبا، وأنشئت المجموعة الأوروبية الآسيوية بوصفها منظمة حكومية دولية إقليمية.

(٣١) Financial Action Task Force, "Mandate", para. 12

(٣٢) Financial Action Task Force, "High-level principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies", February 2019

(٣٣) المرجع نفسه.

وآليات حقوق الإنسان الأخرى والمجتمع المدني^(٣٤). وتكرر المقررة الخاصة تأكيد الشواغل التي أعرب عنها فيما يتعلق بالتأثير السلبي للقوانين والسياسات ذات الصلة على شرعية عمل منظمات المجتمع المدني وإسهامها في تقييد الحيز المدني في كثير من البلدان.

٣٥ - واستجابة لتلك الشواغل، نقحت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية التوصية ٨^(٣٥). وتتبع التوصية المعدلة نهجاً مراعيًا للمخاطر وتدعو إلى تطبيق تدابير فعالة ومتناسبة في الاستجابة لتهديدات محددة ذات صلة بإساءة الاستخدام في تمويل الإرهاب من خلال استهداف المنظمات غير الربحية التي تبين أنها معرضة للخطر. وفي المذكرة التفسيرية للتوصية ٨، التي تستخدم أيضاً كنقطة مرجعية لعملية التقييم، ينصب التركيز على الدور الحيوي الذي تؤديه المنظمات غير الربحية التي "تقدم الخدمات الأساسية والراحة والأمل للمحتاجين في جميع أنحاء العالم" وعلى الحاجة إلى كفالة "أن يستمر النشاط الخيري المشروع في الازدهار"، وأن لا يكون مقيداً بدون مبرر بالتدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب^(٣٦). ومن المهم في هذا السياق أن المذكرة التفسيرية قد جرى التأكيد فيها على أن التدابير ذات الصلة يجب أن "تنفذ بطريقة تحترم التزامات البلدان" بموجب ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي لحقوق الإنسان^(٣٧).

٣٦ - وتقدر المقررة الخاصة التجاوب الذي أبدته فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن الشواغل التي أعربت عنها هي ومن سبقها في منصبها بالإضافة إلى أصحاب مصلحة آخرين. وهي ترحب بإجراءات التقييم التي تُستخدم حالياً ليس فقط لمعالجة المشاكل الناجمة عن التفريط في تنظيم القطاع، بل أيضاً في معالجة أوجه القصور المرتبطة بالإفراط في تنظيمه، وهي ظاهرة تؤثر سلباً على المجتمع المدني على الصعيد العالمي^(٣٨). وإذ تدرك المقررة الخاصة الآثار المحتملة على المجتمع المدني والعمل الإنساني، فإنها تشدد على أهمية اتباع نهج تقييمي يراعي حقوق الإنسان، ويطبق باستمرار في جميع المناطق المشمولة بالولاية القضائية لأعضاء فرقة العمل وأعضاء الهيئات الإقليمية المنشأة على غرارها. وتلاحظ كذلك الشواغل التي أثارها أصحاب المصلحة المعنيون من أن التنفيذ المتسق للقواعد المنقحة من جانب الحكومات وجهات التقييم يحتاج إلى مزيد من التحسين، لا سيما بالنظر إلى آثار هذه القواعد والممارسات على الالتزامات والممارسات القانونية المتصورة والفعالية للدول^(٣٩).

٣٧ - وترحب المقررة الخاصة بإدراج إشارة صريحة إلى الالتزامات التي يقضي بها الميثاق والقانون الدولي لحقوق الإنسان في المذكرات التفسيرية، لكنها تلاحظ مع القلق أن الإشارات ذات الصلة محدودة. فعلى الرغم من أن المذكرات التفسيرية تقر بأنه "عند تحديد حدود نظام فعال لمكافحة تمويل الإرهاب، أو تعزيز

(٣٤) انظر: A/HRC/23/39؛ وانظر أيضاً: Ben Hayes, *Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute and Statewatch, 2012).

(٣٥) على وجه التحديد، من خلال حذف وسم المنظمات غير الربحية بأنها "عرضة بشكل خاص" لإساءة الاستخدام لأغراض تمويل الإرهاب.

(٣٦) انظر: "المذكرة التفسيرية للتوصية ٨"، في Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering*, pp. 52 and 53.

(٣٧) المرجع نفسه.

(٣٨) انظر، مثلاً، A/HRC/40/52؛ وانظر أيضاً: European Centre for Non-Profit Law and Human Security, Collective, "How can civil society effectively engage in counter-terrorism processes?", 2017.

(٣٩) ورقة مقدمة من الائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية المعني بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

الدعم الواسع النطاق له، يجب على الدول أيضاً احترام حقوق الإنسان واحترام سيادة القانون والاعتراف بحقوق الأطراف الثالثة البريئة^(٤٠)، وتشدد على أن حقوق الإنسان ينبغي أن يكون لها دور في عمليات إدراج الأسماء في قوائم الجزاءات^(٤١)، إلا أنها لا تبين كيفية الامتثال لتلك المعايير بفعالية من جانب البلدان التي تنفذها أو كيفية تقييم الامتثال باتباع أسلوب استعراض الأقران. وتشدد المقررة الخاصة كذلك على الحاجة إلى وضع نقاط مرجعية متعلقة بحقوق الإنسان وإلى إرشادات تماثل التوصيات التي تتناول التدابير المالية في مستويات تحديدها وشموليتها من أجل تيسير التنفيذ الممتثل لحقوق الإنسان.

٣٨ - وتؤكد المقررة الخاصة أن البلدان الأعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ملزمة بموجب التزاماتها ذات الصلة التي تقضي بها القوانين الدولية، لا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك أثناء المشاركة في عمليات وضع المعايير وإجراءات التقييم التي تضطلع بها فرقة العمل، وكذلك عند اعتماد المعايير ذات الصلة على الصعيد المحلي. وبالتالي، فإن عدم اتخاذ حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني نقطة مرجعية في ولاية فرقة العمل يشكل ثغرة كبيرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار بعيدة المدى على حماية حقوق الإنسان في مجال مكافحة تمويل الإرهاب على الصعيد العالمي والإقليمي والمحلي، وقد يؤدي إلى تقويض بحكم الأمر الواقع لقواعد القانون الدولي الملزمة من خلال تطبيق القانون غير الملزم.

٣٩ - وإضافة إلى ذلك، تلاحظ المقررة الخاصة أنه إلى جانب البلدان الأعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التزمت أيضا البلدان الأعضاء في الهيئات الإقليمية المنشأة على غرار فرقة العمل بتنفيذ المعايير التي وضعتها فرقة العمل، مما يضيف على هذه المعايير طابعاً عالمياً في الواقع. ويؤكد هذا الدور النقطة المذكورة أعلاه فيما يتعلق بخصوصية قانون مكافحة الإرهاب غير الملزم، والمثلة في الهيكل المؤسسي الفني والقدرة الكفيلين بتنفيذ قواعده على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني. كذلك، ورغم أن المعايير ليست ملزمة قانوناً وبالتالي يمكن وصفها بأنها قانون غير ملزم، فإن عواقب عدم الامتثال يمكن أن تكون فادحة وقد يكون لها تأثير سلبي على جوانب منها إمكانية وصول بلد ما إلى الأسواق المالية والتجارة والاستثمار. وهذا يفرض ضغطاً كبيراً على البلدان من أجل كفاءة الامتثال وقد يدفع إلى عدم إعطاء الأولوية لاعتبارات حقوق الإنسان.

٤٠ - وتؤكد المقررة الخاصة أن اتباع نهج "النسخة المخففة من حقوق الإنسان" ينطوي على خطر تقويض كفاءة تدابير مكافحة الإرهاب. فالامتثال لحقوق الإنسان يشكل شرطاً مسبقاً لتحقيق الكفاءة في قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي التعاريف الفضفاضة للإرهاب والجرائم ذات الصلة بالإرهاب، بما في ذلك تعريف تمويل الإرهاب، إلى جعل القوانين ذات الصلة تستهدف السلوك المحمي بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان أو، على الأقل، السلوك غير الإرهابي بطبيعته، وبالتالي إلى سوء استخدام القانون والموارد. وإضافة إلى ذلك، فقد ثبت أن انتهاكات حقوق الإنسان تسهم في تغذية نزعة التطرف المفضي إلى العنف والإرهاب، مما يزيد من خطر الإرهاب بدلا من

(٤٠) انظر: "المذكرة التفسيرية للتوصية ٦"، في Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering*, p. 41.

(٤١) انظر: "المذكرة التفسيرية للتوصية ٧"، في Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering*, p. 51.

مكافحته^(٤٢). وبوصف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية هي أول ”محدد للمعايير على مستوى العالم“ يجري تقييماً ”ليس فقط لما إذا كان لدى البلدان ما يلزم من أطر قانونية ومؤسسية، ولكن أيضاً لدى فعالية تنفيذ البلدان لهذه الأطر“، فإنها مؤهلة بشكل بارز لإدراج اعتبارات حقوق الإنسان في عمليات وضع المعايير والتقييم.

٢ - الشمولية والشفافية في وضع المعايير والعمليات ذات الصلة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية

٤١ - تؤكد المقررة الخاصة من جديد أن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية تعمل كمحدد للمعايير على الصعيد العالمي في مجال مكافحة تمويل الإرهاب وغسل الأموال، مع إسناد سلطات اتخاذ القرار إلى أعضائها. وفي حين يشارك الأعضاء المنتسبون (الهيئات الإقليمية التي على غرار فرقة العمل) والمراقبون في العمليات ذات الصلة، فإن لديهم مساحة محدودة للتأثير على المعايير التي يجب عليهم تنفيذها في نهاية المطاف.

٤٢ - ووفقاً لقواعد فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، يمكن منح مركز المراقب للمنظمات ”الحكومية الدولية والدولية/الإقليمية بطبيعتها“، والتي لا تعمل ”وفقاً لآليات القطاع الخاص“^(٤٣). وتستثني هذه السياسة منظمات المجتمع المدني من أن تصبح مراقباً. وتلاحظ المقررة الخاصة أن ولاية فرقة العمل تشمل ضمن مهامها ”إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني والتشاور معهما بشأن المسائل المتعلقة بمجمل عمل فرقة العمل“، وأنه ينبغي أن تتم هذه المشاركة ”من خلال المنتدى التشاوري السنوي وغيره من الأساليب للحفاظ على تواصل منتظم يكفل تعزيز الشفافية والحوار“^(٤٤). ويوفر المنتدى التشاوري السنوي للقطاع الخاص منبرا يتيح لفرقة العمل التعامل بشكل مباشر مع القطاع الخاص. ومنذ عام ٢٠١٦، سُحِح للائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية المعني بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية^(٤٥) بتسمية أربع منظمات للمشاركة في المنتدى، مما يكفل حضور بعض الفاعلين في مجال حقوق الإنسان والعمل الإنساني أثناء سير الإجراءات. وبالإضافة إلى ذلك، التزمت فرقة العمل بتعزيز العمل مع المنظمات غير الربحية من خلال عقد اجتماعات سنوية بشأن مسائل محددة ذات اهتمام مشترك وتنظيم تبادلات مخصصة بشأن المسائل التقنية^(٤٦). وترحب المقررة الخاصة بهذه التطورات بوصفها خطوة في الاتجاه الصحيح. بيد أنها تلاحظ أن معظم تفاعل فرقة العمل مع المجتمع المدني يتم على أساس مخصص، مما يوفر مرونة كبيرة لفرقة العمل ولكنه لا يفتح أمام المجتمع المدني أية آفاق للمشاركة الرسمية. لذلك، فإنها توصي بإجراء عملية تشاورية، بتعاون ومشاركة كاملين من المجتمع المدني، بغية النهوض بمشاركته الكاملة والمتسقة والمجدية.

٤٣ - وتود المقررة الخاصة أن تؤكد على أن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، الذي تكفله المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يمتد ليشمل عمليات ومنتديات وضع

(٤٢) انظر: A/70/674؛ و United Nations Development Programme, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (New York, 2017).

(٤٣) انظر الرابط: www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfpolicyonobservers.html.

(٤٤) Financial Action Task Force, “Mandate”, part I, para. 3 (i).

(٤٥) انظر الرابط: <http://fatfplatform.org>.

(٤٦) ورقة مقدمة من الائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية المعني بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

المعايير على الصعيدين الدولي والإقليمي^(٤٧). وبالنظر إلى الأثر الكبير الذي تحدثه عمليات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في مجال حماية حقوق الإنسان، فمن الضروري إجراء عمليات وضع المعايير وتنفيذها بشفافية من خلال كفالة مشاركة المتأثرين بالقوانين والسياسات ذات الصلة.

٤٤ - وتؤكد المقررة الخاصة أن ذلك يشمل الالتزام بأن تنظم البلدان الأعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مشاورات شاملة على المستوى الوطني، بما يتمشى مع عملياتها المحلية ومع إيلاء الاعتبار الواجب للالتزامات في مجال حقوق الإنسان. وهي تحث فرقة العمل على اتخاذ خطوات نحو جعل عملياتها أكثر اتساما بالطابع التشاركي، وتوصيها بأن تسترشد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، على النحو الذي تفسره بشكل رسمي الآليات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وبالمبادئ التوجيهية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المتصلة بالتنفيذ الفعال فيما يتعلق بالحق في المشاركة في الشؤون العامة (A/HRC/39/28)^(٤٨). وتلاحظ المقررة الخاصة أن فرقة العمل تنخرط في مجموعة من الأنشطة التي تمس بشكل مباشر بحقوق الإنسان الأساسية وقد تحد منها، بما في ذلك جمع البيانات وتبادلها وتجهيزها، وأن توصياتها قد تؤدي إلى الانتقاص من الحقوق الفردية على الصعيد الوطني. كما أنه من المطلوب إيلاء الاعتبار الكافي من أجل كفالة وفاء الكيانات من قبيل فرقة العمل بالتزاماتها ذات الصلة باحترام حقوق الإنسان عند تعاملها مع الدول وعند تقديم التوجيهات لها.

٤٥ - وفي التحليل الوارد أعلاه، لاحظت المقررة الخاصة أن القواعد المطبقة عالمياً بحكم الواقع تفرضها فعلياً مجموعة أساسية صغيرة من الدول التي تمثل أكثر اقتصادات العالم تقدماً. وبالنظر إلى ثقل القوة المالية والاقتصادية التي تقوم عليها (من الناحية التقنية) مجموعة المعايير غير الملزمة قانوناً، فإن اتباع التوجه الذي ترسمه فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ليس مجرد اختيار بالنسبة للدول ذات المستويات الأدنى من التنمية المالية والاقتصادية. ومن شأن هذه الظروف أن تثير حتماً شواغل تتعلق بسيادة الدول وشرعية العمليات التنظيمية.

٤٦ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية قد أُشير إليها ولاقت تأييداً في الوثائق التي أعدتها كيانات الأمم المتحدة وهيئاتها، وكان مجلس الأمن من أبرز من قاموا بذلك في الآونة الأخيرة^(٤٩). وينبغي أن يحفز هذا التأييد فرقة العمل على تكثيف التدابير الرامية إلى كفالة وضع وتنفيذ معاييرها في امتثال للقواعد والمعايير المعتمدة تحت رعاية الأمم المتحدة، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعدم الارتقاء بالمعايير غير الملزمة التي أيدتها الأمم المتحدة إلى مستوى تلك القواعد الملزمة المعترف بها سيؤدي إلى بعث رسالة خطيرة قد تهدد بتقويض قواعد حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً.

(٤٧) انظر التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٢٥ (١٩٩٦) بشأن المشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع، الفقرة ٥؛ و A/A/HRC/39/28.

(٤٨) بناءً على طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢٢/٣٣.

(٤٩) قرار مجلس الأمن ٢٤٦٢ (٢٠١٩) و ٢٤٨٢ (٢٠١٩).

هاء - المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب

٤٧ - أُطلق المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب بالاشتراك بين تركيا والولايات المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ باعتباره "منصةً مرنة غير رسمية عملية المنحى" تتمثل مهمتها المعلنة في "الحد من احتمال تعرض الناس أينما كانوا للإرهاب من خلال بذل جهود فعالة لمنع الأعمال الإرهابية ومكافحتها وملاحقة مرتكبيها قضائياً ومكافحة التحريض على الإرهاب والتجنيد لارتكابه"^(٥٠)، وذلك عن طريق جمع الخبراء والممارسين من البلدان والمناطق لتبادل تجاربهم وخبراتهم وأدواتهم واستراتيجياتهم بشأن مكافحة خطر الإرهاب المتغير الأشكال. وقد أدركت الدول المؤسسة الحاجة إلى إيجاد منتدى غير رسمي لحل المشكلات الملحة، وتوفير حلول سريعة للتحديات التنظيمية يمكن فيما بعد إتاحتها للمحافل الرسمية المشتركة بين الدول أو للدول مباشرة، وتبسيط الحلول التي تقدمها طائفة واسعة من الجهات الأمنية الفاعلة في ظل سياقات تعمها تحديات أمنية آخذة في التطور. وقد تزامن تأسيس المنتدى مع تنامي الرأي القائل بأن المحافل المؤسسية التحوارية القائمة، مثل مجموعة الدول السبع، ضيقة النطاق جداً، وأن المنظمات الإقليمية غير قادرة على مواجهة التحديات المتعددة الأطراف الأوسع نطاقاً. ويعمل المنتدى بمثابة منصة حكومية دولية (ذات مركز قانوني غامض) لمقرري السياسات وللمجموعة مختارة من الممارسين. ويشمل أعضاؤه المؤسسون، البالغ عددهم ٣٠ عضواً (٢٩ دولة والاتحاد الأوروبي)، الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن، بالإضافة إلى مجموعة من البلدان التي تواجه مخاطر الإرهاب وجهات مانحة جديدة للجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب^(٥١). ويبدو أن الطريقة الأساسية لتفاعل المنتدى مع الخارج هي إصدار ممارسات جيدة وتوصيات بشأن تنفيذ مجموعة مختارة من سياسات مكافحة الإرهاب. وتعدُّ هذه الوثائق أفرقةً عاملة^(٥٢) أو تصدُر في سياق مبادرات مستقلة، بمساعدة من مجموعة من الشركاء المنفذين. وتلاحظ المقررة الخاصة أنه كان من الصعب عليها للغاية الحصول على معلومات مفصلة عن ممارسات المنتدى وطرائق عمله، وأن مكتبها لم يتمكن من الحصول على المعلومات ذات الصلة إلا بصورة جزئية. أما المعلومات المتاحة على الموقع الشبكي للمنتدى فهي معلومات عامة للغاية لا تقدم سوى معلومات ضئيلة عن شكل المنتدى وإجراءاته وأساليبه عمله. وتشير المقررة الخاصة إلى أنه لئن كان مكتبها قد لاقى صعوبة في الحصول على هذه المعلومات، فإن الجهات الفاعلة الأخرى، ومنها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني أو البرلمانات الوطنية أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ستواجه صعوبات أشد في الحصول عليها. وبدل انعدام الشفافية وعدم تبادل المعلومات المذكورين على معضلة أوسع نطاقاً يعاني منها الهيكل العالمي لمكافحة الإرهاب في مجال المشاركة في المؤسسات الجديدة والوصول إليها.

٤٨ - وفيما يتعلق بأساليب العمل الداخلية للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، تشرف لجنة تنسيق، يرأسها رؤساء المنتدى، على ولايات وأنشطة الأفرقة العاملة والمبادرات والوحدة الإدارية التابعة للمنتدى، وتقدم التوجيه بشأن تحديد أولويات المبادرات والمشاريع^(٥٣). وتلاحظ المقررة الخاصة أن مبادئ المنتدى تقر بضرورة أن تكون جميع تدابير مكافحة الإرهاب "متسقة تماماً مع القانون الدولي، ولا سيما مع

(٥٠) انظر المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، "الإعلان السياسي"، ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١. متاح من خلال الرابط الشبكي التالي: www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents.

(٥١) انظر: www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners.

(٥٢) انظر: www.thegctf.org/Working-Groups/Structure.

(٥٣) انظر المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، "الاختصاصات"، ٢٠١٧.

ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني“. وتشدد هذه المبادئ أيضا على أن احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون يشكلان ”جزءا أساسيا من أي مسعى ناجح لمكافحة الإرهاب“^(٥٤). ومع ذلك، من الصعب للغاية معرفة الأساليب التي تتبعها لجنة التنسيق في اختيار الأولويات، والدور الذي تؤديه حقوق الإنسان والامتثال للقانون الدولي في اختيار المبادرات والمشاريع. وتتألف اللجنة من أعضاء المنتدى، الذين يمثلهم منسقهم الوطني لمكافحة الإرهاب أو أحد كبار مقرري السياسات الآخرين في مجال مكافحة الإرهاب. ومن غير الواضح ما إذا كان أي خبراء وطنيين في مجال حقوق الإنسان على تواصل منتظم مع لجنة التنسيق، وما إذا كان يُطلب من المنسقين الوطنيين لمكافحة الإرهاب في سياق مشاركتهم القيام بتوفير نقاط بيانية متعلقة بحقوق الإنسان، أو ما إذا كان هناك أي اتصال نشط بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لدى وضع استراتيجية أو مشاريع جديدة. وتقدم الوحدة الإدارية التابعة للمنتدى الدعم التحليلي والإداري واللوجستي إلى لجنة التنسيق والأفرقة العاملة والمبادرات^(٥٥). وليس من الواضح ما إذا كانت الوحدة الإدارية تتضمن أي خبرة في مجال حقوق الإنسان أو ما هي المسارات المتبعة للحصول على تلك البيانات من أجل الاضطلاع بعمل تحليلي متسق ومحكم. ويعمل المنتدى حاليا من خلال خمسة أفرقة عاملة^(٥٦) وإحدى عشرة مبادرة.

٤٩ - وبالإضافة إلى الهيكل التنظيمي المبين أعلاه للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، تعمل ثلاث ”مؤسسات مستوحاة“^(٥٧) من المنتدى بمثابة فروع تنفيذية له وتقوم بتفعيل الممارسات الجيدة والمذكرات. فمركز ”هداية“^(٥٨) والصندوق العالمي لإشراك المجتمعات المحلية وتعزيز قدرتها على الصمود ينشطان في مجال منع ومكافحة التطرف العنيف، في حين يدعم المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون^(٥٩) وضع وتنفيذ مبادرات المنتدى بوسائل منها توفير التدريب للجهات الفاعلة في قطاع الأمن على الصعيد الوطني^(٦٠). وتشكل المؤسسات الثلاث كلها أجزاءً وكياناتٍ مستقلة في المشهد العالمي الممتد لمكافحة الإرهاب، وتتباين مستويات شفافيتها. ويشكل ذلك عقبة أمام تقييم مدى مرجعية قانون حقوق الإنسان أو مدى إدماجه في جميع الأنشطة ذات الصلة لهذه المؤسسات وأمام معرفة ما إذا كانت مدخلاث من المجتمع المدني المستقل تُدرج بصورة ملموسة في عملها وبأي طريقة.

٥٠ - وشكليا، يقع المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب خارج حدود الدائرة المفترضة التي يتم فيها إنتاج قواعد القانون الدولي. غير أنه يشكل موقعا لا يستهان به في مجال تطوير القانون غير الملزم لمكافحة الإرهاب. ومن الواضح أن توصياته وممارساته ومخرجاته لا تشكل كلها بصورة قطعية قانونا غير ملزم. ومع ذلك، وبالنظر إلى الاختبار المتعدد الجوانب الذي يخضع له إقرار تلك القواعد والممارسات غير الرسمية

(٥٤) انظر المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، ”الإعلان السياسي“، ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

(٥٥) المرجع نفسه.

(٥٦) انظر: www.thegctf.org/Working-Groups/Structure.

(٥٧) انظر: www.thegctf.org/About-us/Inspired_Institutions.

(٥٨) انظر: www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission.

(٥٩) انظر: <https://theij.org>.

(٦٠) انظر: <https://theij.org/about-us/>؛ والمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، ”التقرير السنوي لعام ٢٠١٨“.

واستخدامها ونقلها، فإن المنتدى يشكل موقعا لإنتاج القانون غير الملزم لا يفتأ يتطور ويجعل ذلك من عضويته وعمله وشفافيته أمورا مهمة في حد ذاتها.

تأثير المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب في مجالي القانون غير الملزم والقانون غير الرسمي

٥١ - من المحتمل أن يشكك المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب رسميا في تمتعه بنفوذ في مجال تطوير القانون، ومن المحتمل أن يرى في الوقت نفسه أن الأدوات التي يضعها ذات فائدة عملية بالغة للدول التي تكافح الإرهاب^(٦١). لكن الفحص الدقيق للنمط المتبع في تصدير وإدماج اتجاهات القانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب يكشف خلاف ذلك. فعلى سبيل المثال، أدت "مذكرة لاهاي - مراكش بشأن الممارسات الجيدة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب" الصادرة عن المنتدى دورا حاسما في الطريقة التي صُممت بها تدابير مجلس الأمن الرامية إلى احتواء هذه الظاهرة، ولا سيما القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي اتُخذ بعد يوم واحد فقط من إصدار المذكرة.

٥٢ - وتتضمن مبادئ المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب النص على دعم "التنفيذ المتوازن للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، وإطار الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب بشكل أعم" وعلى السعي إلى تطوير "علاقة وثيقة مع منظومة الأمم المتحدة بما يحقق التعزيز المتبادل"^(٦٢). ونتيجة لذلك، أثرت وثائق المنتدى المتعلقة بالممارسات الجيدة على نواتج عمل أجهزة الأمم المتحدة وكياناتها. فعلى سبيل المثال، يداوم الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات الأخرى المتصلة به الصادر عن المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب^(٦٣)، وهو أداة مرجعية ترمي إلى كفالة الاتساق في تحليل جهود التنفيذ التي تبذلها الدول، على الإشارة إلى الممارسات الجيدة الصادرة عن المنتدى باعتبارها معايير مرجعية للتقييم.

٥٣ - وباعتبار المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب كيانا يضم تحالفا وشبكة غير رسميين، لا ينبغي الاستهانة بتأثيره. وعادة ما تكون الكيانات غير الرسمية أقل شفافية من المنظمات الدولية؛ ونظرا لعدم وجود نظام داخلي رسمي فيها في كثير من الأحيان فهي تتسم بدرجة عالية من المرونة في تحديد واعتماد ولاياتها مع مرور الوقت، وتتمكن بسهولة أكبر، بسبب طابعها غير الرسمي تحديدا، من التهرب من المسائل المتعلقة بالمسؤولية. ومن الجدير بالملاحظة أن الائتلافات والشبكات والكيانات غير الرسمية تتكون من مجموعات منتقاة من الجهات الفاعلة المتماثلة التفكير، وتكون الانتقائية جزءا من أسباب إنشائها. وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها البالغ من أنه على الرغم من أن القواعد التي يضعها المنتدى قد تبدو وكأنها التزامات طوعية محضّة، لا التزامات قانونية، فإن المعايير غير الرسمية التي يتم إنتاجها في الأندية الانتقائية غالبا ما تتمتع بامتداد عالمي، بالنظر إلى أنها تتوجه إلى الدول غير المشاركة أيضا. ومع أن هذه القواعد هي من الناحية الشكلية غير ملزمة قانونا، فإنها تقترن في بعض الحالات بجوافز - تتمثل في معظم الأحيان في تقديم المساعدة التقنية إلى الجهات الفاعلة في قطاع الأمن - وقد يترتب على عدم الامتثال

(٦١) المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، "الإعلان السياسي"، الجزء الثالث، الفقرة ٤ وكذلك "الاختصاصات". ويعترض المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب رسميا على "افتراض تمتع القواعد بقوة ملزمة". لكن ذلك لا يعني، إن وضعنا الخطاب السياسي جانبا، أن هذه القواعد لا تستتبع أية آثار قانونية.

(٦٢) المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، "الإعلان السياسي"، الجزء الثاني، الفقرات ٧-٩.

(٦٣) المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١).

لها آثار سلبية متزايدة. ومن ثم، لا ينبغي التقليل من شأن هذه "الممارسات الجيدة"، حيث يتجاوز نطاق وصول أدوات الحوكمة هذه المتزايدة في عددها وفعاليتها العدد المحدود للمشاركين في صنعها.

٥٤ - وعلى الرغم من تطمينات بعض الدول بأنها من حَملة لواء حقوق الإنسان الثابتين وبأن حقوق الإنسان تؤخذ بالكامل في الاعتبار عند وضع "الممارسات الجيدة" للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، يصعب تقييم مدى صحة هذا الادعاء من الناحية الموضوعية. ويتبين من مقارنة توجيهات المنتدى وتوصياته بالمعايير المرجعية المفصلة الثابتة لحقوق الإنسان وبالتوقعات المتصلة بها - لا بمجرد الدعوات الانتقائية إلى احترام حقوق الإنسان - أنها لا تتضمن سوى أدلة خارجية قليلة على إدماج هذه الحقوق فيها بشكل متواصل. وليس من الواضح الطريقة التي يتم بها بشكل منهجي دمج القيم والمبادئ الكامنة وراء سيادة القانون، فضلاً عن قيم الكرامة والمساواة ومراعاة الأصول القانونية المجسدة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، في هذه "الممارسات الجيدة" والمبادئ التوجيهية والأدوات. ومن غير المحدد بوضوح الكيفية التي تقوم بها الإجراءات التي تبنق منها هذه الوثائق، مثل إجراء الموافقة الصامتة، بتشجيع ودعم إدماج حقوق الإنسان وإيلاءها الأولوية في الجهود الفعالة المبذولة لمكافحة الإرهاب. وعلاوة على ذلك، إذا كانت "بضاعة" المنتدى هي الخبرة المتخصصة والتقنية و "الجاهزة للتنفيذ"، فإنه يتعين عليه أيضاً دمج معرفة تقنية متخصصة ومحددة وخبرة في مجال حقوق الإنسان توضح "كيفية" مكافحة الإرهاب بطريقة دقيقة ومحددة جيداً ومراعية لحقوق الإنسان. ولا يمكن أن تُعتبر المبادئ التوجيهية والتوصيات أدوات قيمة لمكافحة الإرهاب من منطلق أنها تركز على الناحية العملية، ما دامت تتجاهل نفس القدر من التحديد اللازم في مجال حقوق الإنسان للامتثال لقانون المعاهدات. وعلى النحو الذي جرت الإشارة إليه في التقرير المتعلق بالآثار السلبية لتدابير مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني (A/HRC/40/52) وجرى تأكيده في المشاورات التي أجريت لإعداد هذا التقرير، لا تتوفر لدى المجتمع المدني المستقل سوى معلومات ضئيلة عن أساليب عمل المنتدى الداخلية، ولا يتجاوز ذلك المعلومات المتوفرة على موقعه الشبكي الصحيح المحتوى. ولم تكن منظمات المجتمع المدني التي سعت إلى الحصول على هذه المعلومات وإلى إطلاع الدول عليها موضع ترحيب دائماً. وقد أفاد بعض من شاركوا في ذلك بأنهم لاقوا عداءاً للعبارات المتعلقة بحقوق الإنسان وللقضايا التي أثرت في هذا الصدد، لا سيما عندما تثار في مرحلة متأخرة لتضمينها في مشاريع الوثائق أو عندما تثار في سياق المحادثات المحيطة بذلك التي تكون محتوياتها من حقوق الإنسان، فيما يبدو، ضعيفة. وتكرر المقررة الخاصة أن الحق في المشاركة في تسيير الشؤون العامة يشمل عمليات وضع القواعد التي يضطلع بها المنتدى^(٦٤)، وتوصي بأن يسترشد المنتدى في هذا الصدد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة^(٦٥). والمقررة الخاصة، إذ تدرك تمام الإدراك أهمية قيمة الحلول العملية "الميدانية" لمشاكل مكافحة الإرهاب الجديدة والقديمة، تصر بنفس القدر على ضرورة امتثال هذه الحلول لحقوق الإنسان، ولا يتأتى ذلك إلا بدمج قواعد حقوق الإنسان على نحو صريح في عملية وضع الممارسات الجيدة.

(٦٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥.

(٦٥) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام رقم ٢٥، الفقرة ٥، و A/HRC/39/28.

رابعاً - التوصيات

٥٥ - تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية:

القانون غير الملزم

(أ) ينبغي لدى وضع صكوك "القانون غير الملزم" في مجال مكافحة الإرهاب من جانب كيانات الأمم المتحدة أن تُتخذ الالتزامات المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان كمعايير مرجعية، وينبغي إدراج معايير حقوق الإنسان بانتظام وبصورة شاملة ومفصلة وملائمة في عملية وضع القواعد غير الملزمة في مجال مكافحة الإرهاب؛

(ب) ينبغي أن تتضمن المساعدة التقنية المقدمة إلى الدول التي تنفذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ومعاييرها وأفضل ممارساتها في مجال مكافحة الإرهاب، حقوق الإنسان بصورة جوهرية ومجدية. وينبغي أن تطبق جميع كيانات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب تطبيقاً كاملاً سياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان؛

(ج) ينبغي ألا تؤيد كيانات الأمم المتحدة المعايير غير التابعة للأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب إلا عندما تتسق مع القانون الدولي وحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛

(د) ينبغي أن تنظر الدول في إجراء جرد واستعراض شاملين لجميع صكوك القانون غير الملزم في مجال مكافحة الإرهاب، وأن تقوم تحديداً بمعالجة ثغراتها في مجال حقوق الإنسان، باستخدام الموارد والقدرات الوفيرة المتاحة لمكتب مكافحة الإرهاب ولجنة مكافحة الإرهاب، ومعالجة جزء من الثغرات الكبيرة التي تم تحديدها في تنفيذ الركيزة الرابعة للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، وتوفير خارطة طريق لتعزيز أعمال حقوق الإنسان في ميدان مكافحة الإرهاب؛

(هـ) بغية معالجة ما تعاني منه عملية وضع قواعد "القانون غير الملزم" ضمن هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب من أوجه قصور واضحة، ينبغي تقديم دعم مالي ومؤسسي أكبر لبناء القدرات في مجال حقوق الإنسان، بسبل منها تعزيز الدعم المقدم لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وللمقررة الخاصة؛

(و) يجب إشراك كيانات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بصورة منتظمة ومجدية في وضع قواعد مكافحة الإرهاب التي لها تأثير على حقوق الإنسان؛

(ز) ينبغي تعزيز القدرات في مجال حقوق الإنسان داخل مكتب مكافحة الإرهاب، بما يكفل توافر خبرة دائمة وكافية في مجال حقوق الإنسان لدعم وضع معايير ممتثلة لحقوق الإنسان من جانب المكتب، وكيانات الاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب وأفرقتها العاملة، وبما يكفل تقديم مساعدة تقنية ممتثلة لحقوق الإنسان على المستوى الوطني؛

(ح) ينبغي أن تولي الدول اهتماماً وثيقاً لمسألة استيراد "القانون غير الملزم" الذي يتم وضعه في بيئات مغلقة وغير متسمة بالشفافية، لغرض استخدامه في عملية وضع قواعد القانون الملزم ضمن مجلس الأمن؛

(ط) يجب أن تتاح لخبراء المجتمع المدني والخبراء في مجال حقوق الإنسان إمكانية الوصول المجدي والمنتظم إلى هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب. وفي هذا السياق، يشكل إنشاء وحدة للمجتمع المدني ضمن مكتب مكافحة الإرهاب أمراً يستحق الإشادة به والتشجيع؛

المؤسسات

(ي) تشجع المقررة الخاصة على زيادة الشفافية والانفتاح في عمل الكيانات المعنية بمكافحة الإرهاب، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب؛

(ك) ينبغي أن تتناول جميع الكيانات المعنية بمكافحة الإرهاب، صراحة وبانتظام، التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان لدى قيامها بأعمال متعلقة بوضع القواعد، وأن تدمج هذه الالتزامات على نحو متسق في معاييرها وقواعدها وأفضل ممارساتها؛

(ل) ينبغي أن تتخذ جميع الكيانات المعنية بمكافحة الإرهاب خطوات نحو جعل عمليات وضع المعايير والتقييم أكثر اتساقاً بالطابع التشاركي، بسبل منها إتاحة الوصول المنتظم إلى هذه العمليات لمجموعة متنوعة ممثلة من الدول والجهات صاحبة المصلحة من المجتمع المدني. وينبغي أن تسترشد في هذا الصدد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة والمبادئ التوجيهية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن التنفيذ الفعال للحق في المشاركة في الشؤون العامة؛

فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية

(م) تعديل ولاية فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بحيث تتضمن أهدافها ووظائفها مهمة كفاءة وضع معايير فرقة العمل وتنفيذها بما يتماشى مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين؛

(ن) إدماج قواعد حقوق الإنسان بصورة مجدية في التوصيات التي تعدها فرقة العمل؛

(س) إدراج معايير مرجعية بشأن حقوق الإنسان في الوثائق التوجيهية لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وتضمن تلك الوثائق إرشادات مفصلة من أجل تنفيذ معاييرها على نحو يمتثل لحقوق الإنسان؛

(ع) وضع إجراءات لضمان أن تنفذ الهيئات الإقليمية التي على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية معايير فرقة العمل وفقاً للقانون الدولي وضمان أن تعمل على تعزيز الاتساق بهدف تطبيق المعايير عالمياً على نحو يراعي حقوق الإنسان؛

(ف) كفاءة أن تتوفر لدى أمانة فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية الخبرة الملائمة عن طريق إضافة موظفين متخصصين ذوي خبرة مثبتة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين. وتشجيع الهيئات الإقليمية المنشأة على غرار فرقة العمل على اكتساب خبرة متخصصة في هذه المجالات وتقديم الدعم لها في هذا الصدد. وتوصي المقررة الخاصة بالتماس ووضع ترتيبات تعاونية مع الآليات المتخصصة الدولية والإقليمية، بما في ذلك آليات الأمم

المتحدة لحقوق الإنسان لكفالة استفادة فرقة العمل والهيئات الإقليمية المنشأة على غرارها من المدخلات والمشورة المتخصصة؛

المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب

(ص) توفير قدر أكبر من الشفافية والمعلومات لطائفة واسعة من الجهات المهتمة صاحبة المصلحة بشأن عمل المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب وبشأن أساليب عمله العامة ونهج المتبع لإدماج معايير حقوق الإنسان والرقابة في عملية وضعه للممارسات الجيدة؛

(ق) تمكين المجتمع المدني وخبراء حقوق الإنسان، بمن فيهم خبراء الأمم المتحدة، من المشاركة الكاملة والمنتظمة والمجدية في الأعمال العادية للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.