

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والأربعون

24 شباط/فبراير - 20 آذار/مارس 2020

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تأثير السياسات والممارسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته
على حقوق الإنسانتقرير المقرر الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في
سياق مكافحة الإرهاب*

موجز

في هذا التقرير، تتناول المقرر الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب الآثار العالمية والوطنية الناجمة عن الاستخدام الواسع النطاق للسياسات والممارسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وتسليماً للمقرر الخاصة بالضرورات الاجتماعية والسياسية المتمثلة في التصدي للتطرف العنيف، ولكنها تشدد على أن السياسات التي تؤكد الحقوق وترتكز على الحقوق هي وحدها التي ستحقق النجاح على المدى الطويل في منع العنف. وهي تؤكد على عدم وجود أساس علمي متين للسياسات والممارسات الحالية الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته مع الغياب التام للرصد والتقييم القائمين على حقوق الإنسان، بما في ذلك من جانب كيانات الأمم المتحدة.

وتحذر المقرر الخاصة من الأخذ على نحو تبسطي بالسياسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته في سياق الصراعات المعقدة والأوضاع المشقة، حيث يلزم وجود طائفة أوسع من التدخلات المترابطة من أجل وقف التطرف العنيف. وهي تشير بشكل خاص إلى الافتقار إلى تعريفات قانونية دقيقة للتطرف والتطرف العنيف وما ينجم عن ذلك من انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان. وتحدث انتهاكات للحقوق القابلة للتقييد وللحقوق غير القابلة للتقييد تتعرض

* قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتقديمه لكي يتضمن أحدث التطورات.



لها بشكل خاص المجموعات الدينية وجماعات الأقليات والمجتمع المدني. وتلاحظ المقررة الخاصة استمرار عدم وجود تشاور ذي معنى مع المجتمعات المستهدفة بتدابير منع التطرف العنيف ومكافحته وعدم وجود مشاركة من جانب هذه المجتمعات. وهي تسلط الضوء على تسليع النساء والبنات من أجل المضي قدماً في السياسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، محدّدة وجود شواغل أخلاقية متعددة. وهي تذكّر كيانات الأمم المتحدة بالتزاماتها الأساسية ببذل العناية الواجبة عند قيامها بدعم المساعدة التقنية وبناء القدرات في مجال منع التطرف العنيف ومكافحته.

أولاً - مقدمة

1- أصبح منع التطرف العنيف ومكافحته أحد الأبعاد المحورية والمحدّدة للسياسات والممارسات العالمية المعاصرة المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وأُجريت في عام 2015 أحدث دراسة شاملة عن تأثير سياسات وممارسات منع ومكافحة التطرف العنيف على تعزيز وحماية حقوق الإنسان⁽¹⁾. وما دفع إلى إعداد هذا التقرير هو تسريع وتعميق وحجم البرامج الهادفة إلى منع ومكافحة التطرف العنيف على الصعيد العالمي وما لذلك من آثار قابلة للقياس على حماية حقوق الإنسان، وإنفاذ هذه البرامج وتعزيزها على الصُّعد الوطني والإقليمي والعالمي. وإذا بُحث على الإنترنت عن عبارة "preventing and countering violent extremism" (منع التطرف العنيف ومكافحته)، فسيسفر البحث عن 8,2 ملايين نتيجة. وأصبح واضحاً لهذه المكلفة بالولاية في عملها الموضوعي والخاص بكل بلد التوسع العالمي في السياسات والبرامج الموحدة بشكل متزايد الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته⁽²⁾ إلى جانب اتساع نطاق هذه السياسات والبرامج. وهذا التقرير مناسب في توقيته وضروري، في ضوء الممارسات والاتجاهات الجديدة والناشئة، وكذلك في ضوء الدور المركزي للمنظمات الدولية والإقليمية في وضع تصوّر لهذه السياسات والبرامج واستحداثها وتنفيذها.

2- وتعود جذور عملية منع التطرف العنيف ومكافحته إلى القرارات والممارسات القانونية والسياساتية الرفيعة المستوى والواسعة النطاق، والتي تنتشر لغتها انتشاراً واسعاً في السياقات السياسية والسياساتية والقانونية. فدعوة منع التطرف العنيف ومكافحته، كخطاب، هي مجموعة المعايير القياسية المتصلة بها موجودتان على أوسع نطاق في مجالي مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان. وللتدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته آثار هامة على حقوق الإنسان وسيادة القانون، وكذلك على الحياد والإنصاف المتصوّرين من جانب الدول والمنظمات الدولية في تعاملها مع الجماعات والمجتمعات والأفراد وما تمنحه لهم من معاملة متساوية. وتؤكد المقررة الخاصة على أن السكان المستهدفين بعملية منع التطرف العنيف ومكافحته هم بطبيعتهم أوسع نطاقاً بكثير من السكان المستهدفين بتدابير مكافحة الإرهاب، ما يخلق حاجة ملحة إلى أن تُطبّق الدول على هذا المجال، هي الجهات الوطنية والدولية الواضحة للسياسات، تحليلاً بالغ الدقة قائماً على حقوق الإنسان وسيادة القانون. كما يجب على الكيانات والمنظمات التي تركز على حقوق الإنسان أن تفهم على نحو أفضل ما يترتب على منع التطرف العنيف ومكافحته من تأثير وآثار، وأن تكون متنبهة عند قيام الدول والمنظمات الدولية بصياغة سياساتها التي تدور بدرجة كبيرة حول المفردات الجديدة، لكي تضمن التقيّد بالتزامات بذل العناية الواجبة في تطبيق هذه السياسات ولكي تتجنب خضوعها للسياسات المدفوعة بدوافع أمنية والتي تهدف إلى منع ومكافحة التطرف العنيف بأساليب تُقوض حماية حقوق الإنسان وتحد منها.

3- ويؤكد تحليل المقررة الخاصة من جديد التحديات العالمية التي لا جدال فيها والتي يطرحها التطرف العنيف. وكما أوضح تقرير الأمين العام عن خطة عمله لمنع التطرف العنيف⁽³⁾،

(1) الوثيقة A/HRC/31/65.

(2) لا تستخدم بعض البلدان سوى تعبير "منع التطرف العنيف"، بينما يشتمل تعبير "مواجهة التطرف العنيف" في بلدان أخرى على منع التطرف العنيف. وستستخدم المقررة الخاصة تعبير "منع التطرف العنيف ومكافحته".

(3) الوثيقة A/70/674.

توجد تهديدات كبيرة تستحق اهتمامنا وتتطلب ردود فعل وطنية وإقليمية وعالمية⁽⁴⁾. وتنتشر الأيديولوجية المتطرفة العنيفة في جميع أنحاء العالم، امتداداً من المسيرات الجريئة والعنف من جانب أنصار النازية الجديدة إلى العنف المتعصب والوحشي من جانب تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية).

4- بيد أن من الواضح أيضاً أن التشخيص قد يكون أبسط من العلاج، كما هو الحال في أي مسألة معقدة تنطوي على إنتاج العنف الجماعي والفردية. وعملية منع التطرف العنيف ومكافحته، كحافز وخطاب ومجموعة سياسات وتدخلات، لا تنشأ في عالم محايد. وهي تصل بعد زهاء عقدين من الزمن من وضع أنظمة مكافحة الإرهاب بعد 11 أيلول/سبتمبر 2001، لكي تشكل بنية عالمية محددة جيداً لمكافحة الإرهاب ترسخت وتوطدت منذ ذلك الحين. والإصدار العالمي لمعايير مكافحة الإرهاب، التي تشكل عملية منع التطرف العنيف ومكافحته جزءاً منها، ينبغي أن يفهم بشكل محدد على أنه: ظاهرة عالمية ودولية⁽⁵⁾. ويؤدي منع التطرف العنيف ومكافحته دوراً بارزاً على نحو متزايد في توطيد نظام أمني معوم في أعقاب 11 أيلول/سبتمبر 2001، وذلك بقيادة مجلس الأمن، وقرار مجلس الأمن 1373 (2001) وقرارات المجلس اللاحقة بشأن هذا الموضوع⁽⁶⁾.

5- ولذلك فلا بد في أي تحليل قائم على حقوق الإنسان ألا يقتصر على تناول البنية القائمة بذاتها لمنع التطرف العنيف ومكافحته، بل أن يُدرج بطريقة سياقية الإنتاج الأوسع لهذه السياسات والممارسات في المشهد الأوسع المتمثل في أنظمة مكافحة الإرهاب، مع الاعتراف بما يسميه علماء السياسة النسويون "الزعة المؤسسية المتداخلة"⁽⁷⁾. ورغم أن السياسة الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته قد تبدو جديدة تماماً، فإنها ليست كذلك. فالخطوط العريضة للاستجابات القانونية والسياساتية والمؤسسية لمنع التطرف العنيف ومكافحته هي مسارات طرّفها جيداً قانون مكافحة الإرهاب التقليدي، وسيكون تتبّع هذه المسارات والتدخلات أحد مواضيع هذا التقرير.

ثانياً- تعريف التطرف العنيف وأساسه القانوني

6- على الرغم من أن لغة منع التطرف العنيف ومكافحته هي لغة جديدة نسبياً، فإن نشأة معالجة موضوع التطرف العنيف ناتجة جزئياً عن السعي إلى إيجاد استجابات واسعة واستراتيجية لمعالجة العواقب الاجتماعية والمظاهر العنيفة للجماعات المتطرفة العنيفة وتعطيل هذه العواقب والمظاهر⁽⁸⁾. وكانت البرامج والتدخلات السياسية المبكرة تهدف إلى منع واحتواء التوسع في أيديولوجيات متطرفة معينة وإيجاد استراتيجيات لتحقيق الاندماج الاجتماعي والتدرجي بشكل عام، بدلاً من

(4) United Nations Development Programme (UNDP), "Journey to extremism in Africa: drivers, incentives and the tipping point for recruitment", 2017 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "رحلة إلى التطرف في أفريقيا: الدوافع والخوافز ونقطة التحول لأغراض التجنيد"، 2017).

(5) تشمل هذه المعايير على سبيل المثال لا الحصر: أعمال فريق الأصدقاء المعني بمنع التطرف العنيف، وقرار الجمعية العامة 262/70، وقرار مجلس الأمن 2282 (2016).

(6) في أعقاب 11 أيلول/سبتمبر 2001، اعتمد مجلس الأمن القرارين 1368 (2001) و 1373 (2001)، ووسّع نطاق نظام الجزاءات الاستهدافية الذي أنشئ بموجب القرار 1267 (1999).

(7) يشير ذلك إلى الجوانب المدججة من أنواع معينة من السياسات والممارسات التي تجعل من المراجعة أو الإصلاح أمراً صعباً. انظر: Louise Chappell and Georgina Waylen, "Gender and the hidden life of institutions", *Public Administration*, vol. 91, No. 3.

(8) إعادة تأهيل النازيين الجدد وأنواع التّهج التي تتناول الأسباب الجذرية.

الاستراتيجيات القائمة على السُّجْن، من أجل احتواء العنف والتطوير الإيجابي للأيديولوجيات القائمة على الكراهية⁽⁹⁾. وعملية منع التطرف العنيف ومكافحته تمتد بمجذورها إلى برامج "إزالة التطرف" التي نشأت في ألمانيا والنرويج والسويد (المعروفة باسم "برامج الخروج") في الفترة من أواسط إلى أواخر تسعينات القرن العشرين والرامية إلى معالجة مشكلة جماعات أقصى اليمين المتطرفة المتنامية⁽¹⁰⁾.

7- والصلة بين هذه المشاريع المبكرة وسياسات الوقت الحاضر المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته هي صلة قائمة في المجالات التالية: تطوير استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب فيما بين الدول؛ والزخم الذي حققه مجلس الأمن بفضل قراره 2178(2014)؛ وصياغة خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف؛ والقيام، على مدى العقد الماضي، بوضع استراتيجيات على الصعيد الوطني لمنع التطرف تركّز بصورة رئيسية على احتواء الإرهاب المرتبط بجماعات مسلحة إسلامية معينة. ومع تطور منع التطرف العنيف ومكافحته بعد 11 أيلول/سبتمبر 2001، جرى التسليم بأن البيئات التمكينية التي ازدهر فيها التطرف العنيف تتطلب اهتماماً شديداً وأن تدابير مكافحة الإرهاب الأمنية والعسكرية حصراً⁽¹¹⁾ هي تدابير فاشلة على ما يبدو وتؤدي إلى نتائج عكسية.

8- وانسابت لغة التطرف العنيف المعاصرة إلى جدول أعمال السياسة الدولية منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، مدفوعة بضرورات السياسة في الولايات المتحدة الأمريكية، بالاعتماد على نماذج بريطانية وفرنسية سابقة استُحدثت بصورة رئيسية، ولكن ليس حصرياً، في سياقات الصراعات⁽¹²⁾. أمّا المساعي الحكومية فقد نشأت عن الجهود الرامية إلى إعادة صياغة استراتيجية مكافحة الإرهاب بعيداً عن النهج العسكري الصارم إلى نهج يجمع بين القوة الصلبة والقوة الناعمة⁽¹³⁾، ووفقاً له "سُتُخاض معركة الأفكار جنباً إلى جنب مع معركة الأرض؛ فالمعركة ضد "الإسلام الراديكالي" ستكون ثقافية بقدر ما ستكون جسدية"⁽¹⁴⁾.

9- وفي الأمم المتحدة، بدأت كلمتا "التطرف" و"العنيف" في الظهور في الجملة نفسها ابتداء من عام 2010، مع صدور قرار مجلس الأمن 1963(2010)⁽¹⁵⁾. وظهرت عبارة "مكافحة التطرف العنيف" لأول مرة في عام 2014، في قرار مجلس الأمن 2178(2014)، بينما ظهرت عبارة "منع التطرف العنيف" في عام 2015، في خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف. وكما لوحظ في خطة العمل، يشكل التطرف العنيف ظاهرة متنوعة، بدون تعريف واضح. وهو ليس جديداً وليس قاصراً بشكل حصري على أي منطقة أو جنسية أو نظام معتقدات. وكما هو موضح في خطة العمل،

(9) Jessie Blackburn and others, "Understanding and responding to right-wing terrorism", *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 14, No. 3

(10) Liz Fekete, "Exit from white supremacy: the accountability gap within Europe's de-radicalization programmes", Briefing No. 8, September 2014, Institute of Race Relations

(11) Naureen Chowdhury Fink, "Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?", 3 November 2015, International Peace Institute Global Observatory

(12) David H. Petraeus and James F. Amos, *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (Washington, D.C., 2006)

(13) بالبناء على نماذج سابقة لاستراتيجية مكافحة الإرهاب كانت قائمة قبل 11 أيلول/سبتمبر 2001. انظر: Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (Stackpole Books, 1971)؛ وكذلك: Constantine Melnik, *Insurgency and Counter-insurgency in Algeria* (RAND, 1964).

(14) Arun Kundnani and Ben Hayes, "The globalization of countering violent extremism policies", Transnational Institute, February 2018

(15) انظر الفقرة 5 أعلاه.

فإن الأيديولوجيات المتطرفة العنيفة عادة ما تروج رسائل التعصب إزاء وجهات النظر الدينية والثقافية والاجتماعية المخالفة، وأن الجماعات المتطرفة العنيفة تستخدم أساليب تشكل تحدياً لقيم السلام والعدالة وكرامة الإنسان وأن التطرف العنيف يزدهر في البيئات التي تتسم بسوء الحوكمة وبالظلم⁽¹⁶⁾.

10- وقد أشارت الجمعية العامة في قرارها 284/72 إلى أن الأعمال الهامة المتعلقة بمنع التطرف العنيف عندما يفضي إلى الإرهاب هي أعمال ترجع بجذورها إلى استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وتلاحظ المقررة الخاصة أنه وإن كان من الممكن من الناحية المفاهيمية التمييز بين مكافحة التطرف العنيف ومنع التطرف العنيف، حيث يركز الأول على التصدي لأنشطة المتطرفين العنيفين الموجودين فعلاً بينما يركز الأخير على منع زيادة انتشار التطرف العنيف، ففي مجال الممارسة العملية كثيراً ما تكون هذه المفاهيم غير واضحة ويجري تحقيق الموازنة بين النهج والجمع بينها. وضمن هذه الفئات، يمكن التمييز بدرجة أكبر بين ما هو متصوّر في أوجه التأخر القصيرة الأجل والمتوسطة الأجل والطويلة الأجل بين مواجهة التطرف العنيف ومنع التطرف العنيف⁽¹⁷⁾ أو بين التدخلات التي تهدف تحديداً إلى منع التطرف العنيف والتي تسعى إلى وقف التطرف وعمليات التجنيد، من ناحية، وتلك التي تسعى إلى إعادة الدمج الاجتماعي للأفراد الذين انضموا بالفعل إلى تنظيم متطرف عنيف، من الناحية الأخرى. كما أن التصدي لـ "عوامل الجذب" قد دخل على نطاق واسع في مجال مكافحة التطرف العنيف. ويجري بشكل مفيد تعريف التدخلات المتصلة بمنع التطرف العنيف على أنها تلك التي تسعى إلى معالجة الدوافع البنيوية للتطرف العنيف، أو "عوامل الدفع"⁽¹⁸⁾. وفي الحالات التي يشمل فيها منع التطرف العنيف ومكافحته الأمن والتنمية على السواء، تكون الحاجة قائمة إلى ضمان اتباع نهج متوازن لا يميز الأول على الأخير⁽¹⁹⁾.

11- وقد أصبحت المصطلحات والسياسات والممارسات المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته معمولاً بها الآن داخل الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية والهيئات الدولية الجديدة وغير المؤسسية. ويتولّى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) الرئاسة المشتركة للفريق العامل المعني بمنع ومكافحة التطرف العنيف الذي يفضي إلى الإرهاب والتابع لاتفاق الأمم المتحدة التنسيقي العالمي لمكافحة الإرهاب. وقد نقحت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، في عام 2016، توصيتها 8، والمذكرة التفسيرية ذات الصلة، لتبيان أن فرقة العمل تعترف ببنية المنظمات غير الربحية وبالجهود التي بذلتها حتى الآن لتعزيز الشفافية في عملياتها ومنع إساءة استعمال تمويل الإرهاب، بما في ذلك عن طريق استحداث برامج تهدف إلى تثبيط التطرف والتطرف العنيف⁽²⁰⁾. وبالمثل، فإن الفريق العامل المعني بمكافحة التطرف العنيف، التابع للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، يتناول مسألة الحد من التطرف ومن التجنيد لأغراض الإرهاب عن طريق اتباع النهج ذات الصلة لمكافحة التطرف العنيف على الصُّعد الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية. واستحدثت الفريق عدداً من الأدوات، مثل مذكرة أنقرة المتعلقة بالممارسات الجيدة بشأن اتباع نهج متعدد القطاعات لمكافحة التطرف العنيف،

(16) الوثيقة A/70/674، الفقرتان 2 و 27.

(17) UNDP, "Assessing progress made and the future of approaches to preventing violent extremism: report of the second global meeting of UNDP on preventing violent extremism (Oslo II)", May 2018

(18) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "رحلة إلى التطرف في أفريقيا".

(19) UNDP, "Report on Oslo II" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوسلو 2".

(20) Financial Action Task Force, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation (فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشاره).

الموضوعة في إطار المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، بهدف توجيه أعمال الفريق العامل، بما في ذلك أعماله بشأن المسائل المتعلقة بنوع الجنس وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج والسجون.

12- وتشعر المقررة الخاصة بالقلق لأنه، بعد مرور عقد تقريباً على إدراج هذا المصطلح في قرارات الأمم المتحدة، وبعد نحو خمس سنوات من تحديده من جانب الأمين العام⁽²¹⁾ كأولوية لوكالات وبرامج الأمم المتحدة، وكذلك للحكومات، لا يزال تعريف مصطلح "التطرف العنيف" غامضاً ومتنازِعاً بشأنه تنازِعاً عميقاً. وتحذر المقررة من استخدام مصطلحات جديدة، مثل الإرهاب، تتسم بالغموض بدرجة مفرطة وتسمح بسلطة تقديرية واسعة في تطبيقه⁽²²⁾. ولا ينطوي الأخذ بالمصطلح الجديد في حد ذاته على أي ضمان ضد تطبيقه تطبيقاً تعسفياً وضد اعتماد تدابير كاسحة لمنع التطرف العنيف ومكافحته. ويُسهم عدم وجود تعريف دولي في أنه توجد، في جميع أنحاء العالم، مجموعة متزايدة الاتساع من التدابير تنضوي تحت هذه المظلة. وهي تشمل، من ناحية، تدابير تشكل جزءاً من آلية مكافحة الإرهاب - "الأدوات اللينة" المتاحة لجهات إنفاذ القانون - والتي تهدف في خاتمة المطاف إلى زيادة عدد الأفراد المدانين بجرائم متعلقة بالإرهاب، وتشمل، من الناحية الأخرى، التدابير الاجتماعية والاقتصادية التي تعالج التحديات الطويلة الأجل التي تواجهها المجتمعات المهمشة والأفراد المهمشون، وتحل محل الاستحقاقات القائمة على الحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتي يحق للأفراد والمجتمعات التمتع بها بموجب القانون الدولي. ويأتي كلا النهجين مصحوبين بتحديات متعددة تتعلق بحقوق الإنسان ويجب التعامل معها بحذر في كل خطوة. وبهذا المعنى، فإن استخدام "التطرف العنيف" كأساس لاعتماد استراتيجيات وتدابير وتشريعات جديدة هو أمر يجب اعتباره أكثر خطورة بكثير على حقوق الإنسان من مصطلح "الإرهاب". وتؤكد المقررة الخاصة أن الافتقار إلى الوضوح الدلالي والمفاهيمي فيما يتعلق بالتطرف العنيف يشكل عقبة أمام أي بحث متعمق لتأثير استراتيجيات وسياسات مكافحة التطرف العنيف على حقوق الإنسان، كما يشكل عقبة أمام بحث فعالية هذه الاستراتيجيات والسياسات في الحد من خطر الإرهاب⁽²³⁾.

13- وتسليط المقررة الخاصة الضوء على ممارسة خطيرة أخرى تشكل لأول وهلة خروجاً على حقوق الإنسان، وهي استخدام وتطبيق مصطلح "التطرف" - وليس فقط "التطرف العنيف" - في القانون الوطني في العديد من الدول. وتساور المقررة الخاصة أوجه قلق بالغة إزاء ما يحدث بخصوص مصطلح "التطرف" ونطاقه الآخذ في الاتساع⁽²⁴⁾ من حيث استخدامه في كل من السياسة والقانون في العديد من الدول⁽²⁵⁾. ولدى المقررة أوجه قلق شديدة من أن هذا المصطلح يفسح المجال لإصدار أحكام غير مشروعة بشأن ماهية التطرف، وهي تسليط الضوء على أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى إدراج مجموعات وجماعات غير عنيفة في قوائم السلطة التنفيذية للكيانات "المتطرفة"، وأحد الأمثلة البارزة على ذلك هو المجموعات المتجاوبة مع حالة الطوارئ المناخية⁽²⁶⁾.

(21) الوثيقة A/70/674، الفقرة 4.

(22) انظر الوثيقة E/CN.4/2005/103، الفقرة 32؛ والوثيقة E/CN.4/2006/98، الفقرة 26.

(23) الوثيقة A/HRC/31/65، الفقرة 55.

(24) المرجع نفسه، الفقرة 21.

(25) على سبيل المثال اتفاقية شنغهاي لمكافحة الإرهاب والتطرف والنزعات الانفصالية، المعقودة في إطار منظمة شنغهاي للتعاون، والتي تضم في عضويتها الاتحاد الروسي وأوزبكستان والصين وطاجيكستان وفيرغيزستان وكازاخستان، وتفسيرها المنقح لعام 2017.

(26) Vikram Dodd and Jamie Grierson, "Terrorism police list Extinction Rebellion as extremist ideology", *Guardian*, 10 January 2020.

14- وفئة الجرائم "المتطرفة" تتسم بالغموض والإشكالية بوجه خاص. فهذا المصطلح، بدون العبارة الوصفية "التطرف العنيف الذي يفضي إلى الإرهاب"، يظل فضفاضاً ومفرد الغموض وقد يشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان بطرق عميقة الأثر وبعيدة المدى. وترى المقررة الخاصة أن مصطلح "التطرف" ليس له أي قبول في المعايير القانونية الدولية الملزمة، فضلاً عن أنه، عندما يكون نافذاً كقائمة قانونية جنائية، لا يمكن التوفيق بينه وبين مبدأ اليقين القانوني؛ ولذلك فهو في حد ذاته يتعارض مع ممارسة بعض حقوق الإنسان الأساسية.

15- ولا تزال معضلة التعريف تمثل مشكلة مستمرة، بالنظر إلى أن السياسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته تظل تتطور دون وجود فكرة واضحة عن الظاهرة التي تهدف هذه السياسات إلى التصدي لها. وكثير من القضايا التي يتناولها هذا التقرير تعود في نشأتها إلى عدم وجود تعريف واضح لكل كلمة تقريباً في عبارة "منع التطرف العنيف ومكافحته". واعتماد تدابير سياسة عامة وأطر تنظيمية تقوم تماماً على مفهوم غير معرّف يعتمد بطبيعته على السياق هو أمر لا يمكن أن يكون متوافقاً أبداً مع مبدئي التناسب والضرورة اللذين تركز عليهما حقوق الإنسان. ومن شأن القيام بذلك أن يسمح في نهاية المطاف بالتطبيق التمييزي أو الفضفاض لتلك التدابير على من يمارسون حرياتهم الأساسية بشكل مشروع من أفراد وجماعات. وكما هو الحال مع الإرهاب، فإن التعاريف والممارسات الفضفاضة لعبارة "منع التطرف العنيف ومكافحته" تنقل العدوى إلى القانون "العادي"، وذلك بخلق أشكال جديدة من الاستثنائية القانونية، بما في ذلك تراجع الحقوق المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة، واللجوء إلى المحاكم الاستثنائية، وفرض عقوبات صارمة على الجرائم الأمنية. وكما هو الحال مع الإرهاب، تكون إحدى السمات التي يمكن التنبؤ بها هي حملة التضيق الواسعة النطاق التي تُشن ضد المدافعين عن حقوق الإنسان ونشطاء المجتمع المدني بذريعة مكافحة التطرف. وفي مفارقة ملحوظة، تقوم الدول بتقديم تقاريرها عن إحصاءات عن حالات توجيه التهم والمقاضاة بخصوص "الإرهاب والتطرف" إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب أو إلى كيانات علمية أخرى، مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مروجّة لهذه الأرقام كدليل على التزامها بمكافحة الإرهاب، وتكافئاً على "ممارستها الجيدة" المتمثلة في التقيّد بالالتزامات العالمية بالمقاضاة بشأن الإرهاب وتنظيم مكافحته وهزيمته، على الرغم من تناقضات واقع الحلول الوسط التي تشوب حالة حقوق الإنسان وسيادة القانون والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ من هذا المشهد. ولا يشكل الافتقار إلى الوضوح التعريفي سوى سبب واحد فقط من الأسباب التي تجعل عملية "منع التطرف العنيف ومكافحته" تشكل تحدياً لحقوق الإنسان بطرق معقدة ومتعددة.

ثالثاً- "علم" منع التطرف العنيف ومكافحته

16- اجتمعت المقررة الخاصة مع كثير من المسؤولين الحكوميين الذين يدعون أن برامجهم تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وعندما يجري الضغط عليهم لتقديم الأدلة والمنهجية وطرق التقييم المتعلقة بذلك، سرعان ما يصبح من الواضح أنه لا يوجد سوى القليل من الرصد والتقييم القويين لهذه البرامج والممارسات أو لا يوجد أي منهما⁽²⁷⁾، ما يترك فجوة حقيقية في تقييم تأثير هذه البرامج والممارسات على أرض الواقع. وتصدق نفس الثغرة على المشاريع التي تدعمها الأمم المتحدة والهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، ما يعني، كحد أدنى، عدم الالتزام على نحو منهجي

(27) يجري القيام ببعض المحاولات ولكنها هامشية بالقياس إلى الحجم القطاعي للمشاريع والإنفاق. انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوصلو 2".

بسياسة الأمم المتحدة المتعلقة ببذل العناية الواجبة. وكما لاحظت إحدى المنظمات غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني، فإن التساؤل: ”عما إذا كانت التدخلات الإنمائية تقلل فعلاً التطرف العنيف هو في أفضل الأحوال أمر لم يُبَيَّن. فالأدلة شحيحة على أن النهج الواعية [الموجهة التطرف العنيف] قد نجحت في الحد من التطرف. وهذا لا يمنع الادعاءات المبالغ فيها القائلة بالفعالية المحتملة لتدخلات معينة، ولا سيما في قطاع التعليم“⁽²⁸⁾. وفي الواقع، تجد المقررة الخاصة أنه على الرغم من حدوث بعض الزيادة في قاعدة المعرفة بشأن دوافع التطرف العنيف والنقطة التي يحدث عندها التحول، كثيراً ما يهيمن على النقاش الدائر بهذا الشأن، إلى حد كبير، فاعلون وخبراء استشاريون خواص يعلنون هم عن أنفسهم بأنهم خبراء أو يتأثر هذا النقاش بالسياسات الحكومية التي تستمر في متابعة قضايا جرى دحضها علمياً⁽²⁹⁾، وهو ما يسلط الضوء على التحدي المتمثل في ربط البحوث والأدلة بالسياسات والبرامج لضمان ألا تكون عديمة الفعالية وألا تُسفر عن نتائج عكسية، ما يؤدي إلى تفاقم المظالم التي يتغذى عليها الإرهاب⁽³⁰⁾. أما الخبراء الأكاديميون والمهنيون والفاعلون من المجتمع المدني الذين يمكنهم إعلام واضعي السياسات بشأن الدوافع والعوامل المحلية فإنهم يغيبون إلى حد كبير عن متدييات رسم السياسات وتصميم البرامج. كما أن المجتمعات/الجماعات والأفراد الذين يكونون موضوع البرامج التي تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته يجري استبعادهم كذلك بشكل إضافي بطرق تثير عدداً لا يحصى من القضايا الأخلاقية، فضلاً عن أنها تقوّض الادعاءات المتعلقة بالفعالية.

17- ويوجد نقاش بحثي وعلمي ناشئ يتعلق بما إذا كانت توجد علاقة قابلة للتنبؤ بين التطرف والإرهاب. والتسليم بأن هذا النقاش مستمر - والاعتراف بعدم وجود تيقن في الأدوات المتاحة ونظم المؤشرات التي تستخدمها الحكومات والكيانات الخاصة - هو أمر لا بد منه لتشكيل المداومات المتعلقة بالاستخدام الواسع النطاق للبرامج الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته⁽³¹⁾. ويوجد عدد من الأدوات التي جرى تطبيقها على الصعيد الإقليمي، بما في ذلك مقياس الأصولية الدينية المنفّح، وتقييم مخاطر التطرف العنيف 2، والمبادئ التوجيهية لمخاطر التطرف، والقوائم المرجعية الموسوعة في إطار مشروع بشأن التعرّف على التطرف العنيف والاستجابة له من جانب المجموعات المهنية المعنية، وكذلك الأدوات المختلفة التي تتيحها الوكالات الأوروبية، مثل كتيب مؤشرات المخاطر المشتركة الذي أعدته الوكالة الأوروبية لحرس الحدود وخفر السواحل (فرونتكس)⁽³²⁾. ويترج استخدام هذه الأدوات

Norwegian Refugee Council, “Countering violent extremism and humanitarian action”, position paper, August 2017 (28)

D. Elaine Pressman and John Flockton, “Violent extremist risk assessment: issues and applications of the VERA-2R in a high-security correctional setting” in Andrew Silke (ed.), *Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalization and Reform* (Routledge, 2014); Akimi Scarcella and others, “Terrorism, radicalization, extremism, authoritarianism and fundamentalism: a systematic review of the quality of psychometric properties of assessments”, *PLOS ONE*, vol. 11, No. 12; and Allard R. Feddes and Marcello Gallucci, “A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalization interventions”, *Journal for Deradicalization*, vol. 5, No. 1 (29)

Kundnani and Hayes, “The globalization of countering violent : انظر من الاتحاد الأوروبي؛ انظر :extremism policies” (30)

Sergio Bianchi, “Radicalization: no prevention without juridicalization”, Security Papers No. 2/2018, Agenfor International; and Cecile Rousseau, Ghayda Hassan and Youssef Oulhote, “And if there were another way out? Questioning the prevalent radicalization models”, *Canadian Journal of Public Health*, vol. 108, No. 5-6 (31)

توجد أيضاً طائفة واسعة من النواتج المحلية مثل نظام ”أريل“ المستخدم في نظم السجون الإقليمية. (32)

عدداً من التحديات الأخلاقية والوظيفية. وعلى سبيل المثال، تتمثل الخصيصة الشائعة لنظم القياسات النفسية، مثل "تقييم مخاطر التطرف العنيف 2" (VERA-2R) و"المبادئ التوجيهية لمخاطر التطرف" (ERG22+)، في أنها تمزج بين نماذج التحليل المنظمة الخاصة بالطب الشرعي، التي تركز تقليدياً على المرض والانحراف العقليين، ونماذج أخرى تتعلق بتحليل الذكاء تحتوي على دلالات أيديولوجية وسياسية قوية⁽³³⁾. وأدوات القياسات النفسية هذه تستخدم باستمرار عوامل غامضة في تطبيقها، وتفصل تقييم التطرف عن الممارسات الجنائية والقانونية وتُدخل عوامل الصحة النفسية في ساحة العدالة الجنائية الوقائية⁽³⁴⁾. وعلاوة على ذلك، فإن كثيراً من أدوات تقييم المخاطر المستخدمة في الواقع العملي من أجل منع التطرف العنيف ومكافحته تعمل كأدوات لتنميط الأشخاص، تعرّض مستخدميها، وهم أولاً وليس حصراً الدول، لمزالق استخدام نماذج المخاطر التي تتصف بأنها: (أ) مشوبة بالتحامل أو التسييس أو بوجود جهل محدد، وخاصة في السياقات المتعددة الثقافات؛ (ب) تولّد عدم القدرة على التنبؤ فيما يتعلق بمن يُرصد من أشخاص ومجموعات/جماعات؛ (ج) تفتح الباب واسعاً أم التعسّف الإداري في ممارسة المنع؛ (د) تفتقر تماماً إلى الإشراف القضائي في معظم السياقات المطبّقة⁽³⁵⁾. وجميع هذه المخاطر تشكل قلقاً للمقررة الخاصة التي تشدّد على أنه يبدو أنه يجري بشكل منهجي تجاهلها أو غض النظر عنها من حيث استخدامها في ساحات السياسات.

18- وكما هو معترف به الآن على نطاق واسع، يجب الاعتراض بقوة على الفرضيات والافتراضات المتعلقة بدوافع التطرف العنيف والعوامل الأساسية التي يقوم عليها⁽³⁶⁾. وإن المقررة الخاصة، وقد استعرضت العديد من الخطط والسياسات الوطنية المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته، تخلص إلى أن الأهمية المعطاة للأيديولوجية الدينية في تحديد المسارات المؤدية إلى التطرف وكذلك في استنباط استراتيجيات تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته قد مُنحت على حساب معالجة العوامل الأخرى بصورة مناسبة، على الرغم من عدم وجود بيانات تجريبية تدعم افتراض أن الأيديولوجية الدينية تدعم الإرهاب⁽³⁷⁾. وهي تعترف بوجود أدلة على توافر ممارسات جيدة في خطط وطنية لمنع التطرف العنيف ومكافحته، وتحديدًا خطط سويسرا، التي لديها أقوى دمج لإطار حقوق الإنسان، وتسليم المقررة الخاصة بإدراج حقوق الإنسان على نحو مفيد كنقطة مرجعية رئيسية في خطط فنلندا، وكندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنمسا.

19- وقد أظهر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في دراسته عن التطرف في أفريقيا، أنه بينما أشار 51 في المائة من الأشخاص الذين جرت مقابلتهم إلى أسباب دينية كأساس للانضمام إلى الجماعات المتطرفة العنيفة، اعترف أيضاً ما يصل إلى 57 في المائة بأن فهمهم للنصوص الدينية محدود أو منعدم. وبدلاً من ذلك، كشفت البيانات التجريبية عن أن تحديات الحكم هي الدوافع الرئيسية للتطرف. وعلى وجه الخصوص، أشار 71 في المائة من المجيبين إلى دور الدولة كعامل من عوامل الدفع للتطرف العنيف، وحدد هؤلاء "الإجراءات الحكومية" باعتبارها الحدث البالغ الأهمية الذي

(33) E.D. Pressman, "Risk assessment decisions for violent political extremism" (Public Safety Canada, Ottawa, 2009).

(34) في استنتاجات عملية التسوية المشتركة بين إدارة الشرطة بنيويورك والمساجد في قضية *راز* ضد مدينة نيويورك (the joint settlement process between the New York Police Department and mosques in *Raza v. City of New York*, case No. 1:13-cv-03448-PKC-JO District Court) أن هذه التدخّلات قد ارتبطت بالحقوق القانونية ارتباطاً لا ينفصم.

(35) Bianchi, "Radicalization: no prevention without juridicalization"

(36) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أسلو 2"، الصفحة 15 (من النص الإنكليزي).

(37) الوثيقة A/HRC/31/65، الفقرة 15.

دفعهم في النهاية إلى الانضمام إلى جماعة متطرفة عنيفة. وكشفت النتائج أيضاً أن التجنيد كان عملية محلية للغاية وأن الطريق إلى التطرف شخصي للغاية. وتؤكد أيضاً دراسات أخرى أهمية النفسية الفردية كعنصر أساسي في التحول إلى التطرف، شأنها في ذلك شأن فقدان الثقة في السياسيين والنظام السياسي والنهج القمعية التي تتبعها الجهات الأمنية⁽³⁸⁾. وبشكل خاص فإن الدول الضعيفة والهشة، غير القادرة على إظهار قوتها وتأكيد سلطتها داخل حدودها، يمكن أيضاً أن تكون عوامل تؤدي إلى انتشار التطرف العنيف، فتظهر فضاءات غير محكومة تستغلها الجماعات المتطرفة العنيفة⁽³⁹⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة الكتابات المستفيضة بشأن السياسات والممارسات المتعلقة بالدول الهشة وعدم تطبيقها على التحليلات والسياسات التي يجري استخدامها في سياق منع التطرف العنيف ومكافحته⁽⁴⁰⁾.

20- والصلة بالجهادية الدولية هي أضعف على الأرض مما يوحي الخطاب العالمي الجاري. إذ تكشف الدراسات، واحدة بعد الأخرى، أن المعاناة من الإساءات والانتهاكات على أيدي السلطات الحكومية هي العوامل المحددة التي تُسهم في مستوى الوقوع في برائن التطرف العنيف أو الصمود إزاءه. وبالإضافة إلى ذلك، تشكل الحركات الانفصالية والصراعات المتطولة عوامل محورية يتعين تناولها عند بحث التطرف العنيف في السياقات المتعددة⁽⁴¹⁾. وعدم قيام واضعي السياسات بمراعاة كل من: عقود المعرفة والبيانات بشأن المظالم السياسية المحلية، والدوافع الأساسية الكامنة وراء الصراع، وعدم الاستقرار الهيكلي الطويل الأجل، والتوترات السياسية بشأن تخصيص الموارد هو أمر لا يغتفر، بالنظر إلى المخاطر التي ينطوي عليها ذلك. ويسلّط الإطار المفاهيمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الضوء على ثمانية دوافع يمكن أن تؤدي إلى ارتكاب أعمال متطرفة عنيفة، هي: (أ) تأثير السياسة العالمية؛ (ب) الاستبعاد الاقتصادي ومحدودية فرص الحراك الاجتماعي إلى أعلى؛ (ج) الإقصاء السياسي وانكماش الفضاء المتاح للعمل المدني؛ (د) عدم المساواة والظلم والفساد وانتهاك حقوق الإنسان؛ (هـ) خيبة الأمل في النظم الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية؛ (و) رفض التنوع المتزايد في المجتمع؛ (ز) ضعف قدرات الدولة وفشل الأمن؛ (ح) وجود ثقافة عالمية آخذة في التغيير، والاستخفاف بالعنف في وسائط الإعلام والترفيه⁽⁴²⁾.

21- وينبغي الاسترشاد بهذه النتائج في وضع الاستراتيجيات والسياسات والبرامج لضمان أن تكون فعالة، لا أن تكون قائمة على تعميمات وقوالب نمطية مبالغة في التبسيط ولا أن تحقق نتائج عكسية أو واصمة. وتوضح النتائج الرئيسية التي جرى تسليط الضوء عليها أعلاه أن البرامج الناجحة ينبغي أن تركز على بناء المناعة لدى المجتمعات المعنية وجذب الانتباه إلى التأثيرات العكسية للاستراتيجيات المدفوعة بالدوافع الأمنية للتصدي للتطرف العنيف وإلى عدم احترام حقوق الإنسان في ظلها. كما تؤكد هذه النتائج على أهمية استعادة الثقة بين المجتمعات/الجماعات المهمشة وحكوماتها، وإعطاء الأولوية لمساءلة الدولة، بما في ذلك عن الفساد، وخاصة قطاعات الأمن والحكم والقضاء، وتهيئة الأوضاع التي يمكن في ظلها للأفراد المهمشين أن يزدهروا.

Anneli Botha, "Radicalization to terrorism in Kenya and Uganda: a political socialization perspective", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, No. 5 (38)

UNDP, "Root causes of radicalization in Europe and the Commonwealth of Independent States", discussion paper, July 2015 (39)
"الأسباب الجذرية للتطرف في أوروبا ورابطة الدول المستقلة"، ورقة مناقشة، تموز/يوليه 2015.

انظر الرابط: www.politicalsettlements.org (40)

International Alert, "If victims become perpetrators", 2018; UNDP, "Root causes of radicalization"; and UNDP, "Journey to extremism in Africa" (41)

UNDP, "Preventing violent extremism through promoting inclusive development, tolerance and respect for diversity: a development response to addressing radicalization and violent extremism", 2016 (42)

22- غير أن المقررة الخاصة ترى بوجه عام أن البرامج والسياسات والتدابير لا تستفيد من هذه النتائج. فكما تدحض الدراسات فكرة أن الفقر أو الظروف الاقتصادية السيئة هما في حد ذاتهما أوضاع تُفضي إلى الإرهاب⁽⁴³⁾، تميل كثير من التدابير والبرامج إلى التركيز بشكل ضيق على الأفراد ذوي الخلفيات الاجتماعية - الاقتصادية البائسة، وذلك بدلاً من الاعتراف بأن آثار الحرمان النسبي يمكن الشعور بها على جميع مستويات المجتمع، ما يُحدث انفصلاً بين آمال وواقع من يعيشون في المجتمع⁽⁴⁴⁾، أو يُحدث تركيزاً على التعليم، على الرغم من الأدلة التي تثبت أن الشباب المتعلمين والشباب غير المتعلمين من المحتمل أن يكونوا عرضةً للانخراط في التطرف العنيف وأن البيئة المجتمعية الواسعة هي التي تخلق إمكانية الانخراط في التطرف⁽⁴⁵⁾. وبالمثل، فعلى الرغم من البحوث الحديثة التي تشير إلى أنه لا يزال من الافتراضات غير المؤكدة أن الرسائل والخرافات والوعود والأهداف والبهرجات وغيرها من الإغراءات التي رُوج لها عن طريق التطرف العنيف يمكن تفكيكها أو استبدالها بمجموعة بديلة من الرسائل⁽⁴⁶⁾ فإن كثيراً من التدابير الوطنية والدولية لمنع ومكافحة التطرف العنيف تركز على الروايات المضادة. وتؤكد المقررة الخاصة على أنه لا توجد بيانات قوية تبين أن هذا النهج فعال⁽⁴⁷⁾، في ظل عدم وجود التزام حقيقي بإحداث تحوّل في الأوضاع المادية على أرض الواقع وبدعم تحقيق هذا التحوّل. وبدون ذلك، فإن لا تكون الروايات المضادة أكثر من مجرد مبالغاة وتعترف بما بهذا الوصف المجتمعات المستهدفة. ومن المثير للإشكالات أن تُنحج الروايات المضادة تدفعه إلى الأمام أيضاً الأمم المتحدة عن طريق إطارها الدولي الشامل لمكافحة الروايات الإرهابية، وقرار مجلس الأمن 2354 (2017)، وخطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف، والتي يُطلب فيها جميعها إلى الدول الأعضاء أن تضع وتنقذ استراتيجيات الاتصالات الوطنية، بالتعاون الوثيق مع شركات وسائل التواصل الاجتماعي والقطاع الخاص، بغية تحدي الروايات المرتبطة بالتطرف العنيف⁽⁴⁸⁾. وتشعر المقررة الخاصة بالقلق لكون هذا النهج قد يؤدي إلى نتائج عكسية، بالنظر إلى أنه يمكن أن يظهر كدفاع عن الوضع الراهن⁽⁴⁹⁾ وقد يسهم في فقدان الثقة في المجتمع المدني والحكومة، وخاصة عند التسامح مع عدم الشفافية فيما يتعلق بالطبيعة الحقيقية للأصوات المضادة. وبالمثل، فبينما يوجد قدر محدود ومتنازع فيه من الأدلة بشأن العلاقة بين التواصل والتطرف، بما في ذلك الصلة بين استهلاك المحتوى المتطرف على الإنترنت والنشاط العنيف خارج نطاق الإنترنت⁽⁵⁰⁾، فإن كثيراً من التدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته قد أُدججت بشكل نهائي في عملية تنظيم المحتوى، وهو ما يُترجم مباشرة في سياقات وطنية متعددة إلى قيود واسعة وعشوائية ومفرطة على حرية التعبير.

(43) Anneli Botha, "Radicalization to terrorism"

(44) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "الأسباب الجذرية للتطرف".

(45) المرجع نفسه.

(46) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوصلو 2"، الصفحة 18 (من النص الإنكليزي).

(47) Eric Rosand and Emily Winterbotham, "Do counter-narratives actually reduce violent extremism?", 20

March 2019, Brookings, Order from Chaos blog

(48) Counter-Terrorism Implementation Task Force working group on the use of the Internet for

terrorist purposes, "Summary, follow-up and recommendations adopted at the Riyadh conference

on the use of the Internet to counter the appeal of extremist violence", 2011 (الفريق العامل المعني

بمكافحة استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية، التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة

الإرهاب، "موجز ومتابعة وتوصيات اعتمدت في مؤتمر الرياض المعني باستخدام الإنترنت لمواجهة جاذبية

العنف المتطرف"، (2011).

(49) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوصلو 2"، الصفحة 23 (من النص الإنكليزي).

(50) المرجع نفسه.

رابعاً- الاتجاهات القائمة في مجال منع التطرف العنيف ومكافحته

23- تدرك المقررة الخاصة وجود مجموعة واسعة من البرامج ومن التدابير القانونية والسياساتية الراسخة والناشئة الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وهي تشمل برامج وخطط عمل على الصُّعد الوطني والإقليمي والمحلي، وضعتها الحكومات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية، وبرامج لبناء القدرات وللمساعدة التقنية تعمل على امتداد مجموعة واسعة من القطاعات، وتشمل مثلاً دوافع التطرف، والشباب، والتعليم، وإعادة دمج المقاتلين المسرَّحين والأشخاص العائدين، ووسائل الإعلام، وبرامج إزالة التطرف في السجون، فضلاً عن المشاركة بشأن المسائل الجنسانية، وخاصة مع النساء. وتنطوي تدابير منع التطرف العنيف ومكافحته على مشاركة المدارس، ودوائر الخدمات الصحية، والسجون، والمجتمعات المحلية، والمراكز الدينية والزعماء الدينيين، وجهات إنفاذ القانون. وتسلِّط المقررة الخاصة الضوء على بعض الاتجاهات الرئيسية المثيرة للقلق على امتداد هذا القطاع، والتي سيستفيد كل منها من التحليل والتقييم المتعمقين اللذين يركزان على حقوق الإنسان.

ألف- التحوُّل إلى عملية تنظيم فضاء "ما قبل الإرهاب"

24- تشعر المقررة الخاصة بقلق عميق إزاء زيادة التركيز التنظيمي على الفكر والفعل فيما يسمى بفضاء "ما قبل الإجرام" أو، بشكل أدق، "ما قبل الإرهاب"، الذي ينطوي على تفاعل المجرم بشكل انسابي مع تنظيم المسائل الاجتماعية والدينية والإدارية. فهذا التحوُّل يجرِّم الحقوق المحمية بشكل مشروع بموجب القانون الدولي والقانون الداخلي⁽⁵¹⁾، ويزعزع استقرار المبادئ الأساسية المتمثلة في سيادة القانون، بما في ذلك اليقين القانوني، والتناسبية وعدم التمييز، ويجعل الجماعات والأفراد "مشتبهاً بهم" وهو كثيراً ما يحدث على أساس القوالب النمطية المتعلقة بالمجموعات الدينية أو العرقية وعلى أساس الموقع الجغرافي⁽⁵²⁾.

25- وهذه الممارسات التنظيمية، التي جرى التمكين لها أو انتهاجها بهدف منع التطرف العنيف ومكافحته، قد انتقلت من المعاقبة على أفعال الأفراد إلى استباق تلك الأفعال، في موجة من العقوبات الجنائية الاستباقية المدعومة والموسَّع نطاقها بعملية تنظيم متعددة الأبعاد للجوانب الاجتماعية - الإدارية في جميع أنحاء العالم. وتحوَّلت بعض البلدان نحو زيادة استخدام التدابير الإدارية لتكون هي الأساس القانوني القاعدي لإدارة ومنع الإرهاب واستحداث مراجعة قضائية لاحقة بدلاً من المراجعة القضائية المسبقة، وحدث تحوُّل ملموس نحو المنع الاستباقي للإرهاب، بما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على حماية الحقوق الفردية.

26- وعندما تستهدف هذه القوانين والسياسات الإشكالية الأفعال البعيدة عن ارتكاب فعل إرهابي، فإنها لا تشترط وجود القصد لارتكاب فعل إرهابي. وكثيراً ما لا تستهدف الأنظمة الموضوعية سوى الأفعال التي تشكل ممارسة مشروعاً للحريات الأساسية، وخاصة حرية التعبير والحرية الدينية. فالتشريعات التي تُجرِّم الكلام الذي يمدح الإرهاب أو يبرره أو يجد أعذاراً له أو يشجع عليه أو يمجده أو يدافع عنه أو يشكل اعتذاراً عنه، تجعل المسؤولية قائمة على مضمون الخطاب بدلاً من قيامها على قصد المتحدث أو على التأثير الفعلي للكلام⁽⁵³⁾. وبالمثل، فإن القوانين والممارسات التي تجبر

Jude McCulloch and Sharon Pickering, "Pre-crime and counter-terrorism: imagining future crimes (51) .in the 'War on Terror'", *British Journal of Criminology*, vol. 49, No. 5

الوثيقة A/HRC/28/66. (52)

الوثيقة A/HRC/40/52، الفقرة 37؛ والوثيقة A/HRC/31/65، الفقرة 39. انظر أيضاً: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 (2011) بشأن حرية الرأي والتعبير، الفقرة 46؛ والوثيقة A/63/337، الفقرة 61. (53)

شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تستضيف محتوى أطراف ثالثة على إزالة المحتوى الذي يُعتبر متصلاً بالإرهاب أو التطرف، أو التي تسمح للسلطات التنفيذية بالقيام حتى بحجب المواقع الشبكية - حتى بشكل غير مباشر - في ظل عدم وجود أي ضوابط قضائية أو إمكانية اللجوء إلى القضاء بعد الحجب، هي وتدابير حجب المواقع الشبكية ببساطة أو حجب الإنترنت بأكملها تسمح للحكومات بتجاوز التزاماتها بحماية الحق في كل من حرية التعبير والرأي وفي المعتقد الديني، عندما يكون المحتوى المحظور مادة دينية⁽⁵⁴⁾.

27- وكما لاحظ المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، فمن المحتمل أن تؤدي بعض التُّهج الحالية، التي تتسم بوجود قوانين غامضة الصياغة بشأن ما هو محظور وعقوبات هائلة مفروضة على الجهات الوسيطة، إلى تحقيق عكس المقصود منها بدرجة كبيرة ويُرجَّح أن تأتي بنتائج عكسية وتتسبب في آثار رهيبية⁽⁵⁵⁾. وتذكّر المقررة الخاصة بأنه ينبغي عدم منع أي موقع أو نظام معلومات من نشر المواد بالاستناد فقط إلى أنها قد توجّه النقد إلى الحكومة أو النظام السياسي أو الاجتماعي الذي تتبناه⁽⁵⁶⁾ أو إلى المعتقدات الدينية التي تتبناها الحكومة أو إلى عدم وجودها. وتمشياً مع توصيات آليات حقوق الإنسان وخطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف⁽⁵⁷⁾، فإن عبء تلك الجرائم الأولية غير المكتملة ينبغي أن تكون هي وجود احتمال معقول لأن ينجح التعبير المعني في التحريض على فعل إرهابي، وبالتالي إثبات وجود صلة سببية أو احتمال فعلي بحدوث النتيجة المحظورة⁽⁵⁸⁾. ويجب تقييد هذه الجرائم بشكل صارم من حيث صياغتها، لكي تمثل لمبدأ اليقين القانوني، ومن حيث تطبيقها، لكي تمثل لمبدأي التناسبية والضرورة، حتى لا يجري بغير حق تقييد الحق في حرية التعبير وفي الحرية الدينية.

باء- التركيز على الالتزام والسلوك الدينيين

28- تنص بوضوح معظم استراتيجيات منع التطرف العنيف ومكافحته على أن التطرف العنيف لا يقتصر حصراً على أي منطقة أو جنسية أو نظام معتقدات، بل من الواضح للمقررة الخاصة أن كثيراً من هذه البرامج والسياسات قد انطوت، في تنفيذها، على استهداف مجموعات ومجموعات معينة استهدافاً تمييزياً، وخاصة بالاستناد إلى أسس دينية، كما بحثها بدقة المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد⁽⁵⁹⁾. فالإشارات الواسعة الانتشار عبر العديد من البلدان إلى مجموعات إرهابية محددة، بما في ذلك تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية) وتنظيم القاعدة

(54) انظر الرابط: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24234>

(55) انظر الوثيقة A/HRC/40/58، الفقرة 53.

(56) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، الفقرة 43.

(57) الوثيقة A/HRC/22/17/Add.4.

(58) خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف (الوثيقة A/HRC/22/17/Add.4)، الفقرة 29؛ والوثيقة A/HRC/16/51، الفقرة 30 والممارسة 8.

(59) الوثيقة A/73/362؛ وساحر ف. عزيز، "Losing the 'War of Ideas': a critique of countering violent and extremism programmes"، Texas International Law Journal, vol. 52, No. 2، وفايزا باتل وميغان، "Counteracting violent extremism"، Brennan Center for Justice, 2017.

وبوكو حرام، وذلك في السياسات، قد قطعت شوطاً طويلاً في اتجاه تلوين النقاش⁽⁶⁰⁾، على الرغم من الأدلة القوية المستمدة من مصادر متعددة على أن أسرع تهديد إرهابي على نطاق العالم هو ذلك الذي ينبع من تطرف أقصى اليمين العنيف⁽⁶¹⁾. وفي بلدان معينة، تركز خطط منع التطرف العنيف ومكافحته تركيزاً حصرياً على التطرف الإسلامي العنيف، مع التكتّم على أشكال التطرف الأخرى، فتؤدي إلى الوصم والاستقطاب⁽⁶²⁾. والتركيز الحصري على التطرف الإسلامي يقلل من شدة الخطر الذي تشكله الجماعات الأخرى⁽⁶³⁾. وبموازاة ذلك، تعرب المقررة الخاصة عن عدم ارتياحها للمعايير اللاهوتية المستخدمة كبديل لإيجاد فهم أوسع قائم على أساس علمي لإعادة تأهيل وإعادة إدماج الأفراد الذين سبق لهم أن شاركوا في أفعال عنف إرهابية.

29- وقد أعربت المقررة الخاصة عن قلقها العميق إزاء التشريعات التي تُجرّم الفكر والمعتقد والمضمون "المتطرف" أو "خطاب الكراهية" على أساس أنه تمهيد للإرهاب، لأنها تُستخدم في كثير من الأحيان كعنصر بديل لإسكات مجموعات أقليات دينية من غير التيار الرئيسي أو آراء مجموعات من غير الأغلبية. وأعرب مكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عن قلقهم إزاء التشريعات التي تجعل من الممكن الاستخدام الواسع للاحتجاز التعسفي و"إعادة التعليم" كأسلوب لمنع التطرف العنيف ومكافحته⁽⁶⁴⁾.

30- وكما أوضح المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، تستخدم الدول قوانين "خطاب الكراهية" ضد مجموعات الأقليات ذاتها التي صُممت هذه القوانين من أجل حمايتها، والتي وُضعت بمبررات قوامها منع التطرف العنيف ومكافحته. بل تُستخدم قوانين "خطاب الكراهية"، في بعض الحالات، لمنع أفراد مجموعات الأقليات من الترويج لثقافتهم وهويتهم أو من تعبيرهم عن القلق بشأن التمييز ضدهم من جانب الأغلبية⁽⁶⁵⁾. فيجب عدم القيام أبداً بتجريم مجرد تبني أو إبداء آراء تُعتبر "متطرفة" بموجب أي تعريف، إلا إذا كانت هذه الآراء مرتبطة بعنف أو بنشاط إجرامي. ويجب حماية العمل السلمي الرامي إلى تحقيق برامج عمل سياسية أو مدنية أو دينية أو أي برامج عمل أخرى - حتى في حالة اختلاف هذه البرامج عن أهداف الحكومة واعتُبرت "متطرفة". وينبغي أن تواجه الحكومات الأفكار التي لا تتفق معها ولكن ينبغي ألا تسعى إلى منع مناقشة الأفكار والآراء اللاعنفية⁽⁶⁶⁾. ففي دولة تحكمها سيادة القانون، لا يمكن أبداً تقييد الفكر والمعتقد، ناهيك عن تجريمه⁽⁶⁷⁾.

31- وتنظر المقررة الخاصة بعين القلق إلى تشريعات تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، هي في ظاهرها عديمة الضرر ولكنها تترك تأثيراً تمييزياً تراكمياً خطيراً على الحق المطلق في حرية المعتقد،

(60) Department of State of the United States of America and USAID, joint strategy on countering violent extremism, May 2016, p. 4؛ والوثيقة A/70/674، الفقرة 2.

(61) Institute for Economics and Peace, Global Terrorism Index 2019 (معهد الاقتصاد والسلام، المؤشر العالمي للإرهاب 2019). متاح على الرابط: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

(62) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوصلو 2"، الصفحة 20 (من النص الإنكليزي).

(63) UNDP, "Preventing violent extremism through promoting inclusive development" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "منع التطرف العنيف عن طريق تعزيز التنمية الشاملة للجميع").

(64) انظر الرابط: www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf.

(65) الوثيقة A/HRC/40/58، الفقرة 33.

(66) الوثيقة A/HRC/31/65، الفقرة 38.

(67) الوثيقة A/HRC/43/46/Add.1.

وهو حق عالمي يشكل جانباً أصيلاً من إنسانية الفرد ويسمح لكل شخص بممارسة دينه أو معتقده، بصورة فردية أو جماعية مع أشخاص آخرين، بشكل خاص أو علني. والتشريعات التي تنظّم بشكل صارم الممارسة الدينية، بما في ذلك التدابير التي تفرض متطلبات مرهقة أو غير قابلة للتحقيق على تسجيل الجماعات الدينية، والتدابير التي تُجرّم الممارسات والطقوس الدينية في حالة عدم التسجيل، والتدابير التي تحد من إمكانية استيراد المؤلفات الدينية أو تفرض عقوبات إضافية على الأفراد المدانين بـ "التطرف"، مثل فرض حظر على زيارة أماكن العبادة، وعلى الصلاة بصوت مرتفع، أو على استهلاك أطعمة خاضعة موافق عليها دينياً أو على إطلاع الآخرين على دينهم، هي جميعها تمسّ مساساً مباشراً بالحق في الحرية الدينية. كما أن لها تأثيراً غير متناسب على مجموعات دينية معينة وأفراد يمارسون حرية الفكر والوجدان والدين المكفولة لهم. وتذكّر المقررة الخاصة بأن هذا الحق موجود بشكل مستقل عن الموافقة الإدارية⁽⁶⁸⁾. ولا تنطبق القيود على الاعتقاد الديني في حد ذاته كما أنه يجب، بمقتضى المادة 18(3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن يجري تحديدها قانوناً، وأن تكون ضرورية بوضوح (أي كملاذ أخير)، وأن تتوخّى تحقيق هدف مشروع وأن تكون متناسبة (أي أدنى درجة من التدخل) وغير تمييزية من حيث النية والنتيجة.

32- وينطوي كثير من ممارسات منع التطرف العنيف ومكافحته على استهداف أشخاص ومجموعات وجماعات معينة، ما يثير افتراضات بشأن تمييزهم "المريب"، واستبعادهم ومضاعفة التمييز والاستبعاد البنيويين، بما في ذلك وضعهم تحت المراقبة ومضايقتهم⁽⁶⁹⁾. وتشعر المقررة الخاصة بقلق خاص إزاء ما يسمى بالنهج "الشامل للمجتمع بأسره"، الذي تقع وفقاً له مسؤوليات اكتشاف "علامات التطرف" على الفاعلين المختلفين في المجتمع، بمن في ذلك المدرسون، والأخصائيون الاجتماعيون، والعمالون الطبيون وغيرهم من المهنيين العاملين في مجال الرعاية الصحية، وموظفو السجون، والجيران، وأفراد الأسرة، وقادة المجتمع، وأعضاء الجماعات الدينية⁽⁷⁰⁾. وتنظر المقررة الخاصة إلى فرض الرقابة الأمنية على مهن الرعاية، بما في ذلك المهن الطبية وعمل الأخصائيين الاجتماعيين، على أنها تؤثر بشكل سيء على الالتزامات الأخلاقية الفريدة للمهنيين العاملين في هذه المجالات تجاه من يخدمونهم⁽⁷¹⁾. وبالإضافة إلى أن هذه التدابير تهيئ بيئة يكون فيها خطر التطرف العنيف موجوداً ومنتشراً في كل مكان، فلا يمكن المبالغة في تقدير تأثيرها السلبي. فهذه التدابير لا تحطّم فقط الثقة الهشة التي يضعها الأفراد والمجموعات في هؤلاء المهنيين، الذين يتمثل واجبهم الرئيسي في الحماية والتمكين، بل إنها، في ظل عدم وجود أي فهم علمي موثوق به للعملية التي تجعل الأفراد يتحوّلون إلى التطرف العنيف، تجعل من غير الممكن إلى حد كبير التوصل إلى تحديد دقيق في هذا الصدد. وتؤدي هذه السياسات إلى الإفراط في الاختيار وفي الإبلاغ، وهو ما يحدث إلى حد كبير على أسس تمييزية محظورة، ما يؤثر على الحق في كل من حرية الدين والتعبير والخصوصية. فضلاً عن ذلك، فإن الافتقار إلى الشفافية بشأن استخدام المعلومات المتولدة عن ذلك وتقاسمها غير المحكوم بأنظمة في كثير من الأحيان فيما بين الكيانات الحكومية يُضفي مصداقية على الاعتقاد القائل بأن منع التطرف العنيف ومكافحته يمثل أداة أخرى من الأدوات التي يستخدمها جهاز مكافحة الإرهاب التابع للدولة في جهوده المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وليس جهداً حقيقياً يرمي إلى بناء عملية مقاومة لخطر التطرف العنيف.

(68) الوثيقة A/HRC/28/66/Add.1، الفقرتان 19 و26.

(69) الوثيقة A/73/362، الفقرات 19-21.

(70) انظر: United Kingdom, guidance for specified authorities in England and Wales on the duty in the Counter-Terrorism and Security Act 2015 to have due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism (متاح على الرابط: www.gov.uk/government/publications/prevent-duty؛ وانظر الوثيقتين: A/HRC/40/52/Add.4 و A/HRC/43/46/Add.1.

(71) لاحظ التوصيات المحددة المتعلقة بالمهنيين الطبيين والمهنيين الآخرين الواردة في الوثيقة A/HRC/40/52/Add.5.

33- وتلاحظ المقررة الخاصة أن إحدى الطرق الفعالة لمنع التطرف هي العمل مع المجتدين المسؤولين عن إقناع الناس بالانضمام إلى الجماعات المتطرفة وذلك باستخدام الأسباب الدينية والأساليب البلاغية وأدوات التفكير النقدي⁽⁷²⁾. بيد أنها تتفق مع المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد على أنه ليس من دور الحكومة أن تبحث عن "الأصوات الحقيقية" المعبرة عن أي دين أو معتقد وأن أتباع الدين أنفسهم هم الذين ينبغي أن يحددوا محتويات الدين أو المعتقد⁽⁷³⁾. وهي تدرك بأن التصور القائل بأن الحكومة يمكن أن تُرخص بالطريقة التي يفكر بها الأفراد أو بمضمون ما يؤمنون به وأن تتحكم في ذلك، عن طريق التدخلات الأيديولوجية أو اللاهوتية الموجهة، أو أن تحدّد ما هي الأفكار أو المعتقدات المرخص بها، هو تصور ليس له مكان في المجتمعات التي تحكمها سيادة القانون واحترام كرامة الإنسان.

34- وقد لاحظ المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد أنه لا التركيز المنعزل على الدين (الذي يهمل أهمية التدخل البشري والعوامل السياسية والعوامل الأخرى غير الدينية)، ولا إنكار إمكانية أن تمارس الدوافع الدينية دوراً في ارتكاب ودعم أفعال العنف (وهو ما قد يؤدي إلى استجابات غير كافية من جانب الطوائف الدينية وقادتها) يمكن أن يفسراً تماماً ظاهرة "العنف المرتكب باسم الدين"، وهي ظاهرة معقدة ترتبط أحياناً بالتطرف العنيف⁽⁷⁴⁾. وبينما يمكن أن تؤدي التفسيرات الضيقة الأفق للدين دوراً في هذا الصدد، فإن النصوص الدينية يمكن دائماً أن تسمح بقراءات مختلفة. وفي نهاية المطاف، يتحمل الأفراد المسؤولية عن العواقب العملية التي يستخلصونها من تفسيرهم لدينهم⁽⁷⁵⁾. وتدرك المقررة الخاصة بالعوامل المعقدة التي تسهم فيما يُنظر إليه على أنه عنف ديني وتتداخل معه، بما في ذلك فقدان الثقة في المؤسسات العامة بسبب الفساد المستشري والمحسوبة⁽⁷⁶⁾، وسياسات الإقصاء⁽⁷⁷⁾، فضلاً عن الإفلات من العقاب، وتنفيه الأمور، والإفلات القانوني من العقاب⁽⁷⁸⁾. وهي تؤكد التحليل الأوسع نطاقاً المتعلق بالعوامل المعروفة التي تفضي إلى الإرهاب والتطرف وتشجع الدول على استخدام الموارد التي لديها لمعالجة أوجه القصور في الحكم وسيادة القانون ومكافحة الفساد؛ فالتقدم في هذا الصدد يمكن أن يكون بناءً ومتوافقاً مع حقوق الإنسان في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف.

جيم - منع التطرف العنيف ومكافحته كأداة من أدوات السياسة الخارجية

35- تربط خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف بين التدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف والتنمية، وتشدد على أن إحدى الوسائل للتصدي لكثير من دوافع التطرف العنيف هي مواءمة سياسات التنمية الوطنية مع أهداف التنمية المستدامة. وفي مجال الممارسة العملية، ظل قدر متزايد باطراد من هذا العمل الذي تموله الدول الغربية - أي المعونة، والتنمية، وبناء السلام، والمساعدة التقنية - يشكل على نحو متزايد جزءاً من جداول أعمالها المتعلقة بالأمن ومكافحة الإرهاب، ما يعرض للخطر بشكل عميق نزاهة وحيادية الجهات الفاعلة في مجالي التنمية والعمل الإنساني على أرض الواقع. وتتسم

(72) UNDP, "Report on Oslo II" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوسلو 2".

(73) الوثيقة A/HRC/7/10/Add.3، الفقرة 76.

(74) الوثيقة A/HRC/28/66، الفقرة 19.

(75) المرجع نفسه، الفقرات 22-25.

(76) المرجع نفسه، الفقرات 26-30.

(77) المرجع نفسه، الفقرات 30-35.

(78) المرجع نفسه، الفقرات 36-38.

السيطرة على خطط التنمية وإضفاء الطابع الأمني عليها بأنها قصيرة النظر وتؤدي بشكل واضح إلى نتائج عكسية في الأجل الطويل. وتُبرز إحدى هذه الإستراتيجيات⁽⁷⁹⁾، ضمن الأهداف الاستراتيجية، استخدام "أدوات" وتُهج المساعدة الأجنبية، بما في ذلك التنمية، للحد من العوامل السياسية أو الاجتماعية والاقتصادية المحددة التي تُسهم في الدعم المجتمعي للتطرف العنيف في مناطق محدّدة أو تعرّض شرائح معينة من السكان لخطر التشدد المتطرف العنيف والتجنيد لأغراض العنف" والعمل مع "المنظمات الشريكة والمؤسسات المتعددة الأطراف بغية تعزيز البرامج التي تقدّم الخدمات التعليمية والاجتماعية في البلدان الرئيسية مع اتباع الأدوات اللازمة للتصدي لدوافع التطرف العنيف". وتذكر استراتيجية أخرى⁽⁸⁰⁾ أن "السياسة الخارجية تُسهم في معالجة أسباب التطرف العنيف والأوضاع المساعدة له وذلك عن طريق تسخير سياستها الخارجية في [عدة] مجالات. ويتطلب التصديّ للأسباب المباشرة والهيكلية للتطرف العنيف وجود التزام طويل الأجل ومستدام في السياقات الانتقالية والهشة، وكذلك في مناطق الصراع الحالية". وتشدد المقررة الخاصة على ضرورة التقييم في هذا المجال البالغ الأهمية من مجالات السياسة العامة.

36- ومع تقلص ميزانيات المعونة في جميع أنحاء العالم، أتاح منع التطرف العنيف ومكافحته للحكومات أن تربط المساعدات الإنسانية والإنمائية بأهدافها الأمنية الأوسع نطاقاً. وفيما يتعلق بالمنظمات المتلقية، أدى منع التطرف العنيف ومكافحته إلى زيادة فرص التمويل. بيد أن هذا النهج، كما أبرز ذلك كثير من المنظمات غير الربحية والمنظمات غير الحكومية في جميع أنحاء العالم، يتعارض بشكل جوهري مع العمل الإنساني المبدئي. واتخذت إحدى المنظمات غير الحكومية موقفاً واضحاً مفاده أن "النهج المتبعة [لمواجهة التطرف العنيف] يجري تسييسها منذ البداية وتتعارض مع العمل الإنساني المبدئي القائم على الاحتياجات"⁽⁸¹⁾. وفي الواقع، فإن التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لهذه السياسات على التدخلات الإنسانية والإنمائية يمكن الشعور بها هيكلياً، عندما يجري استحداث برامج توضع في الاعتبار فيها فئات ومجتمعات مستهدفة محددة "معرضة للمخاطر" بدلاً من استحداثها باتباع نهج قائم على الاحتياجات، كما يمكن الشعور بها تشغيلياً، عندما تعدّل المنظمات برامجها لتشمل التركيز على منع التطرف العنيف ومكافحته، الأمر الذي يشوّه العلاقة مع المتلقين وكذلك نتائج البرامج تشويهاً عميقاً. وعلاوة على ذلك، فإن زيادة التركيز على المنظمات الإنسانية باعتبارها الجهات المتعاقدة من الباطن لتنفيذ البرامج الأمنية الحكومية يُدلل عليها بالعقود والمتطلبات التي تقضي بأن تقوم هذه المنظمات بالفحص الأمني المستمر فيما يتعلق بتوزيع المساعدات، بطرق تتعارض مع الرسالة الإنسانية الأساسية.

دال - الافتقار إلى الشفافية والمساءلة

37- تشعر المقررة الخاصة بالذهول إزاء الافتقار إلى الصراحة من جانب الحكومات وانعدام ثقة المجتمع المدني في التدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، ابتداءً من السياسات والبرامج وحتى تمويلها وتأثيرها وأساسها العلمي ومؤشراتها المرجعية - بل وكذلك البحوث الأساسية التي تقوم عليها. وعندما يأتي التمويل من جهات مانحة خارجية، كثيراً ما تكون جهات المجتمع المدني المستفيدة غير حريصة على الكشف عن أصول الأموال، بالنظر إلى أنه يمكن أن يكون لذلك تأثير على

(79) United States Department of State and USAID, joint strategy, p. 6

(80) Switzerland, Federal Department of Foreign Affairs, foreign policy action plan on preventing violent extremism, 2016

(81) Norwegian Refugee Council, "Countering violent extremism"

استقلاليتها أو صدق إجراءاتها أو يمكن أن يُلحق الوصم بالسكان المستهدفين أو يتسبب في تنفيرهم. وكثيراً ما تُمَيِّز برامج منع التطرف العنيف ومواجهته بعلامات مميّزة أو يعاد تقديمها في ثياب جديدة لا صلة لها بالضرورات الأمنية، ما يثير قضايا شائكة بوجه خاص بالنسبة إلى كيانات الأمم المتحدة القائمة بدعم أو تمويل البرامج غير الآمنة عمداً مع المستفيدين منها⁽⁸²⁾. ويمكن أن يؤدي الافتقار إلى الشفافية بدوره إلى إعطاء الانطباع بأن منع التطرف العنيف ومكافحته هو أداة أخرى في الترسانة الأمنية للحكومة وأن وكالات الاستخبارات والشرطة تستترّ خلف الخدمات الاجتماعية.

38- وعلى الرغم من مجموع التدابير المتخذة، من المستوى العالمي إلى المستوى المحلي، يبدو أنه يوجد افتقار كامل إلى الرقابة ويوجد عدد قليل جداً من الآليات لمعالجة الثغرات ولتعزيز النهج القائم على سيادة القانون حقوق الإنسان بشأن منع العنف التطرف العنيف ومكافحته. وكما لاحظت المقررة الخاصة⁽⁸³⁾، فإن التقدم العالمي والإقليمي في مجال منع التطرف العنيف ومكافحته يندرج تحت عنوان ”القانون غير الملزم“، في ظل وجود القليل من الرقابة المجدية وعدم إجراء أي تقييم بشأن حقوق الإنسان أو أي وضع لمعايير مرجعية في عملية استحداث التدابير المعنية أو تنفيذها. وعلى الصعيد المحلي، فإن كثيراً من التدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته هي أيضاً ”قانون غير ملزم“، بمعنى أنها لا تخضع للتمحيص البرلماني أو التمهيد العام، ولا توجد ميزانية محددة مخصصة لها، ما يجعل تحليل الميزانية القائم على حقوق الإنسان أمراً عويصاً. وعلى الصعيد العالمي، لا توجد آليات للمساءلة أو سبل انتصاف أو سبل علاج فعالة يمكن الوصول إليها أو لا يوجد منها سوى القليل وذلك في الحالات التي حدثت فيها ادعاءات بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان نتيجة لتطبيق التدابير والسياسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته.

خامساً- تأثيرات محددة

ألف- نوع الجنس، ومنع التطرف العنيف ومكافحته

39- أكد الأمين العام، في خطة عمله لمنع التطرف العنيف، أهمية المساواة بين الجنسين في التصدي للإرهاب، لأسباب ليس أقلها أنه ليس من قبيل المصادفة أن المجتمعات التي تتسم فيها مؤشرات المساواة بين الجنسين بأنها أعلى هي أقل عرضة للتطرف العنيف⁽⁸⁴⁾. ويُتَوَقَّع في النهج الكلي والمتعدد الجوانب لتناول العلاقة بين نوع الجنس والتطرف العنيف أن يشمل التركيز على احترام حقوق الإنسان للمرأة، أو عدم وجود هذا الاحترام، وعدم المساواة البنوية، والدوافع الجنسانية للصراع المسلح، والعلاقة بين الذكورة العنيفة ذات النزعة المهيمنة وإنتاج التطرف العنيف⁽⁸⁵⁾.

(82) الإشارة إلى البرامج، الموجهة إلى النساء، والهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، باعتبارها ”من أجل التمكين للمرأة“ هي إشارة كاذبة ومريبة أخلاقياً.

(83) الوثيقة A/74/335.

(84) الوثيقة A/70/674، الفقرة 53.

(85) Melissa Johnston and Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), policy brief, 2019.

40- وقد حدثت طفرة واضحة في السياسات والبرامج التي تتناول البعد الجنساني للتطرف العنيف⁽⁸⁶⁾، ومع ذلك لم يحدث رصد وتقييم منهجيان من أجل تقييم مزايا هذه البرامج أو تأثيراتها أو امتثالها لمعايير حقوق الإنسان. ومما يؤسف له أن إعطاء الأولوية للنساء كمواضيع وكقنوات لمسألة منع التطرف العنيف ومكافحته نادراً ما كان قائماً على حقوقهن في عدم التمييز والمساواة، بل يعتمد بالأحرى على الأساس المنطقي الاستراتيجي المتمثل في أنه يؤدي إلى فهم أشمل لأسباب التطرف العنيف وإلى وضع استراتيجيات أكثر محلية ومصدافية لمكافحة الإرهاب، وهو شكل من أشكال التسليح يسبب قلقاً بالغاً للمقررة الخاصة⁽⁸⁷⁾. فالتركيز المتميز على استخدام النساء كوسيلة لتحسين جهود مكافحة الإرهاب ينطوي على خطر اختطاف جدول الأعمال، حيث يصرّف التركيز الضيق على "النساء" الانتباه عن الواقع البنوي الأوسع نطاقاً الذي يُسفر عن عدم المساواة بين الجنسين والإقصاء والعنف.

41- وتصبح المسألة أكثر إشكالية من الناحية الأخلاقية عندما تجري الدعاية عن البرامج الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته على أنها تهدف إلى تمكين المرأة أو على أنها تدريب على المهارات يفيد المرأة، فيجري بذلك إخفاء الأساس المنطقي الأمني الذي يدفع إلى المشاركة ويجعل في خاتمة المطاف أي تقييم موثوق به عديم القيمة. وبالمثل، يوجد عنصر أبوي واضح يتمثل في جعل النساء حارسات بوابات للرجال والأولاد في مجتمعاتهن - كأمهات وزوجات وأخوات - عن طريق البرامج والسياسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وقد أكد عدد من المعلقين على المخاطر التي تواجهها النساء والبنات عندما يوضعن في مقدمة المستفيدين من هذه السياسات، وخاصة عندما يُنظر إلى هذه الضرورات السياسية باعتبارها تفضيلات السياسة الخارجية للدول القوية. ويجري على نحو متزايد، في البيئات البالغة التعقيد والحفاظة اجتماعياً وغير المستقرة، وضع النساء في موضع لا يُحسدن عليه وهو موضع الواجهة الأمامية للجهود الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وهذه التدخلات موجودة الآن أيضاً بشكل منتظم في الأجزاء الأكثر حميمية من الحياة - أي عيادات الأطباء، والفصول الدراسية، ومحاكم الأسرة، ومراكز الأمومة والطفولة، والحياة الأسرية - والتي تشكل رسمياً انتهاكات لحقوق الخصوصية والحياة الأسرية والتعليم والصحة، وهي حقوق يحميها القانون الدولي⁽⁸⁸⁾. وتفيد تقارير المنظمات غير الحكومية التي تقودها النساء أن مصادر التمويل في البيئات المتعددة الهشة المتأثرة بالصراع تُربط بالبرامج المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته. ولا ينبغي أن يكون النيل من أبسط الحقوق الأساسية للنساء والبنات (الحياة والأمن) بديلاً عن الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الأوسع نطاقاً في المجتمعات الهامشية المعرضة لإنتاج الإرهاب⁽⁸⁹⁾.

باء- المجتمع المدني

42- تنطوي معالجة مزالق عملية منع التطرف العنيف ومكافحته على التفكير في التحديات التي يواجهها المجتمع المدني في سياقات مكافحة الإرهاب. وفي معرض النهوض بتعزيز وحماية حقوق الإنسان على الصعيد العالمي، تمهد مشاركة المجتمع المدني الطريق لاتباع استراتيجيات وقائية أكثر

(86) Fionnuala Ní Aoláin and Jayne Huckerby, Gendering counterterrorism: how to and how not to (part II), Just Security, 3 May 2018.

(87) Jayne Huckerby, "Feminism and international law in the post-9/11 era", *Fordham International Law Journal*, vol. 39, No. 3.

(88) Fatima Ahdash, "The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalization cases in the family courts" *Child and Family Law Quarterly*, vol. 30.

(89) Katherine E. Brown, *Gender, Religion, Extremism: Finding Women in Anti-Radicalization*, (Oxford University Press, 2020).

فعالية، عن طريق كلا مساري العمل المتمثلين في مقاومة الأفعال الإرهابية وتخفيف جاذبية التطرف المتشدد أو العنيف. وتجلب مشاركة المجتمع المدني توجيه الاهتمام الثابت إلى دعم سيادة القانون، وتفعيل القيم القائمة على حقوق الإنسان، وحماية الفئات الأكثر ضعفاً وتهميشاً، والدفاع عن أهداف تداير مكافحة الإرهاب وعن الأفراد والجماعات الذين يجري سبهم واستبعادهم أحياناً بسبب آرائهم أو بسبب التهديد الذي يُتصور أنهم يشكلونه، ولكن إنسانيتهم تتطلب بالمثل حماية حقوقهم الإنسانية وكرامتهم المتأصلة. وعندما تعطي منظمات المجتمع المدني صوتاً للمهمّشين والضعفاء، بمن فيهم ضحايا الإرهاب، فإنها تتيح طريقاً بناءً لتحقيق المساءلة والشفافية في أعمال مكافحة الإرهاب، بما في ذلك عن طريق عمل النشطاء، والتعليم، والبحوث، والرقابة، والشراكة مع الحكومات.

43- بيد أن المساحة المتاحة للمجتمع المدني تتقلص وتتعرض لضغوط مستمرة في أنحاء كثيرة من العالم. فعملية منع التطرف العنيف ومكافحته تعمل على نحو متزايد كأداة لإسكات الفاعلين من المجتمع المدني وتقييد نطاق عملهم واستهدافهم، عندما تقوم الدولة، من قبيل المفارقة، بتأويل الدعوة لحقوق الإنسان على أنها شكل من أشكال "التطرف"، ما يتيح للدول المجال - الممكن بفعل عدم وجود تعريف متفق عليه عالمياً بشأن ما يشكل تطرفاً عنيفاً - لاستهداف الفاعلين من المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان بوصفهم "متطرفين". ويتضح على نحو متزايد أن المدافعين عن حقوق الإنسان يستهدفون في الاستراتيجيات الهادفة إلى منع ومكافحة التطرف العنيف والتي تتبعها الحكومات التي تعترف بقيمة التسميات الجديدة في أن يجري توجيهها ضد من يختلفون معها.

44- ومن المثير للقلق بدرجة أقل، ولكنه صحيح بنفس القدر، أن الحكومات تنظر إلى الجهات الفاعلة من المجتمع المدني على أنها وسيلة للنهوض بسياسات تهدف إلى مكافحة التطرف العنيف، وقد قامت باحتواء جهود المجتمع المدني وصبتها في جدول أعمال متجه من أعلى إلى أسفل لمنع التطرف العنيف ومكافحته من أجل تحقيق أهداف سياسية أو أمنية⁽⁹⁰⁾. وينطبق الاستهداف الحكومي بشكل خاص على النساء والبنات، ويغفل تماماً نقاط الضعف في هذا الاحتواء أو التسليح بالنسبة إلى من هم بصورة عامة على الهامش قانونياً وسياسياً واقتصادياً⁽⁹¹⁾. ومن الجدير بالملاحظة أن عدم التعاون يمكن قراءته على أنه قابلية للوقوع في التطرف أو للتعاطف معه، ونادراً ما يُقرأ على أنه شكل من أشكال العيش باستقلالية والالتزام بالفضاء الفردي الحيادي غير الخاضع للاحتواء⁽⁹²⁾.

45- بيد أنه ينبغي ألا تتخلى عن قيمة وأدوار المجتمعات المحلية والأشخاص الأكثر عرضة للتطرف والأكثر تضرراً منه. وليست المشاركات المحلية هي الأكثر فعالية فحسب، بل إنها تحقق أيضاً المشاركة والإسهام على الصعيد المحلي، بكل تعقيداته، في رسم السياسات وتنفيذها، ودعم المجتمعات المحلية والمجتمع المدني في أكثر السياقات هشاشة وتعرضاً للخطر. ومن المفارقات، أن هؤلاء كثيراً ما يكونون هم المجتمعات/الجماعات الأكثر عرضة لاحتمال عدم تلقي التمويل والافتقار إلى الدعم عن طريق الأثر النهائي للنهج القائم على المخاطر بشأن تمويل الإرهاب وعدم وجود استثناء شامل للأغراض الإنسانية. ويجب وضع المستخدمين النهائيين في قلب العملية، مع قيام الغرباء بدور داعم⁽⁹³⁾.

(90) Anne Charbord and Fionnuala Ní Aoláin, "The role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civic space", University of Minnesota Human Rights Center, 2019.

(91) انظر الرابط: "https://icsr.info/2018/07/23/from-daesh-to-diaspora-tracing-the-women-and-minors-". "of-islamic-state/".

(92) Annemarie van de Weert and Quirine A.M. Eijkman, "Subjectivity in detection of radicalization and violent extremism: a youth worker's perspective" *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, No. 3.

(93) UNDP, "Report on Oslo II" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوسلو 2"، التوصيات.

سادساً - برامج الأمم المتحدة

46- قامت الأمم المتحدة بدور هام في المضي قدماً بجدول أعمال منع التطرف العنيف ومكافحته. فعلى الصعيد الوطني، يقوم عدد من كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، بتقديم الدعم المباشر والخبرة الفنية إلى عملية إنشاء وتنفيذ وتشغيل برامج تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. فالأمم المتحدة، بالإضافة إلى تبنيها لهذا المفهوم عن طريق القرارات وخطة العمل لمنع التطرف العنيف، قد ساعدت الدول الأعضاء في وضع خطط عمل وطنية وأنشأت فريقاً عاملاً يُعنى بمنع التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب ومكافحته. ويوجد حالياً أكثر من 400 مشروع يهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته ينفذها 18 كياناً تابعاً للأمم المتحدة، وتستفيد منها أكثر من 90 دولة من الدول الأعضاء في جميع مناطق العالم وتتناول جميع المجالات السبعة ذات الأولوية الموصى بها في خطة العمل. والمقررة الخاصة، بصفتها أحد الموقعين على اتفاق الأمم المتحدة التنسيق العالمي لمكافحة الإرهاب، تشارك في تناول مجموعة من المسائل المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته وهي عضو في الفريق العامل. بيد أنها تلاحظ أنه لا توجد موارد أو قدرات إدارية قائمة بذاتها لتمكين المكلفة بالولاية من المشاركة، وأن القدرة على الانخراط بشكل وافٍ في الرقابة على التقييد بحقوق الإنسان محدودة بدرجة كبيرة من حيث الموارد.

47- والعدد الكبير للغاية من المشاريع الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته في إطار اتفاق الأمم المتحدة التنسيق العالمي لمكافحة الإرهاب، يمكن تفسيره، جزئياً، بأن موضوع منع التطرف العنيف ومكافحته ليس بالأمر الجديد تماماً بالنسبة إلى الأمم المتحدة. فهو يشمل القضايا التي جرى تناولها بشكل صريح في الركيزتين الأولى والرابعة من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب⁽⁹⁴⁾، وكذلك القضايا التي هي من بين القيم الأساسية للأمم المتحدة، ولا سيما السلام والتنمية والتعليم واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. وأكد العديد من موظفي الأمم المتحدة للمقررة الخاصة أن كثيراً من القضايا التي سبق تناولها بشكل فردي يجري تناولها الآن تحت لواء منع التطرف العنيف ومكافحته. وشدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على وجود حقبة جديدة في الأمم المتحدة، تتفاعل فيها استراتيجية الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب مع خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ومع أهداف التنمية المستدامة⁽⁹⁵⁾. وأغلبية هذه الأهداف الأخيرة ذات صلة جماعية بتعزيز إيجاد حلول دائمة لمشكلة منع التطرف العنيف.

48- بيد أن المقررة الخاصة تلاحظ وجود العديد من المخاطر الكامنة في ظل هذا النهج. فعدسة منع التطرف العنيف ومكافحته هي عدسة تركز على الأمن. إذ توجد ضرورات ومفاهيم تشغيلية جديدة تسلت إلى الموضوع عن طريق لغة منع التطرف العنيف ومكافحته. ويعرف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة التطرف العنيف بأنه أيديولوجية تقبل استخدام العنف لتحقيق أهداف ذات طابع اجتماعي أو عرقي أو ديني أو سياسي بوجه عام. ويلاحظ المكتب أن التطرف العنيف يشير تحديداً إلى السلوك والتفكير اللذين يمكن أن يؤديا إلى ارتكاب أفعال إرهابية⁽⁹⁶⁾. وتشير اليونسكو إلى معتقدات وأفعال الأشخاص الذين يؤيدون العنف أو يستخدمونه لتحقيق أهداف

(94) الوثيقة A/70/674، الفقرة 7.

(95) UNDP، "Report on Oslo II" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير عن أوصلو 2".

(96) UNODC، "Guidelines for the Central Asian preventing violent extremism network"، 2019.

أيدولوجية أو دينية أو سياسية، والتي يمكن أن تشمل الإرهاب وأشكال العنف الأخرى ذات الدوافع السياسية⁽⁹⁷⁾. وهي تُذكر أن "القوة الصلبة" ليست كافية لمواجهة التهديدات التي تستند إلى رؤية عالمية حصرية وتنبني على تفسيرات زائفة للدين، تغذيها الكراهية والتعصب⁽⁹⁸⁾. ويؤدي هذا النهج إلى اتخاذ الأمم المتحدة إجراءات بشأن القضايا الأساسية - حقوق الإنسان والتنمية وسيادة القانون والتعليم - يُضَفَى عليها الطابع الأمني. ومن المهم أن هذا النهج يؤدي إلى اتخاذ الأمم المتحدة إجراءات مشروعة غير متحيزة ومحيدة تشوبها مفاهيم يَحْتَمَل أن تكون تمييزية واستبعادية ومشحونة سياسياً، ما يجعل هذه الإجراءات "عملاً من أعمال الأمم المتحدة، مشوباً بسياسات بشأن التطرف مدفوعة بدوافع أمنية". ويمكن أن تكون لهذا النهج عواقب وخيمة على كثير من البرامج، ما يؤثر على اختيار الشركاء المنتميين إلى المجتمع المدني (الاستبعاد)، وعلى الطريقة التي يجري بها تصميم مقترحات التمويل وتقديمها (الطابع الأمني)، وعلى المستفيدين من هذه البرامج، سواء من حيث مكان تنفيذ البرامج أو كيف يُنظَر إلى المستفيدين (الوصم). واتباع نهج "الأمم المتحدة بأكملها" أو "سد الفجوة" أو "كسر الصوامع" بشأن هذه المسألة، وهو نهج يعاقل فيه الأمن معاملة متساوية، إن لم تكن أعلى، من التنمية وحقوق الإنسان والعمل الإنساني وقد يرقى إلى مستوى إضفاء الطابع الأمني على جميع إجراءات الأمم المتحدة.

49- ويوجد خطر آخر يكمن في تبني الأمم المتحدة لهذا المفهوم بدون تدقيق، بتفسيراته الجمة على أرض الواقع. فبالنسبة إلى بعض الدول، فإن مفهوم منع التطرف العنيف ومكافحته هو أداة للسياسة الخارجية، يجري تطبيقها عن طريق المعونة الإنمائية على سبيل المثال، أو أداة للتأثير على الأيدولوجية أو الهوية الدينية أو السياسية، مما يجعله مفهوماً ذاتياً بطبيعته. وفي ظل عدم وجود أي آلية للتدقيق أو المساءلة، فإنه يمكن أن يؤدي إلى قيام الأمم المتحدة بإضفاء الشرعية على الإجراءات الهادفة إلى منع ومكافحة التطرف العنيف والتغاضي عن هذه الإجراءات والتمكين لها في حين أنها تشكل انتهاكاً واضحاً لحقوق الإنسان الأساسية وللحريات الأساسية وتتجاهل دور الأمم المتحدة الأساسي في حماية القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد رأت المقررة الخاصة بنفسها كيف تتفاعل الأمم المتحدة والكيانات الإقليمية مع البرامج الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته وكيف تدعمها استناداً إلى التعريف الوارد في القوانين الوطنية والممارسات ذات الصلة التي تشكل انتهاكاً لمعاهدات حقوق الإنسان الدولية وتمس مساساً مباشراً بالحقوق الأساسية، مثل البرامج التي تتناول "التطرف" - وهو ما يشكل تحدياً مباشراً لسلامة وتنفيذ سياسة الأمم المتحدة المتعلقة ببذل العناية الواجبة.

50- ولا تزال المقررة الخاصة تؤكد على أن موارد حقوق الإنسان التي يجري توفيرها لحساب موضوع التطرف العنيف أو لوضع معايير مرجعية بهذا الشأن أو للمشاركة في منع التطرف العنيف ومكافحته هي موارد شحيحة وغير كافية إلى حد كبير للتصدي لحجم التحدي الذي تواجهه حقوق الإنسان. ويتطلب نطاق البرامج وحده وجود رقابة وقدرات مستمرة ومنظمة ومزودة بموارد جيدة في مجال حقوق الإنسان. ومن الواضح أن وجود مقرر خاص غير متفرغ وبدون موارد هو حصن غير كافٍ لحماية حقوق الإنسان، وهو ما يصدق على الموارد الإدارية والمالية المحدودة المقدمة إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان من أجل التعامل مع حجم هذه البرامج والسياسات ومع اتساعها ونطاقها.

51- وتنوّه المقررة الخاصة بدعوة مجلس حقوق الإنسان، في قراره 18/42، إلى التفكير في آثار الإرهاب في عملها، وهي تواصل التفكير بطريقة مدروسة في كيفية القيام بذلك بشكل جوهري. وهي

(97) UNESCO, "Preventing violent extremism through education: a guide for policymakers", 2017

(98) UNESCO, "UNESCO in action: preventing violent extremism worldwide", 2018

تشير إلى مشاركتها المستمرة والمنظمة فيما يتعلق بحقوق ضحايا الإرهاب. وفي غضون ذلك، فإنها تدرك بما ذكرته بشأن هذا الموضوع في تقريرها السابق⁽⁹⁹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المقررة الخاصة، بعد استعراض مشروع تقرير اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان الذي طلبه المجلس في قراره 8/34، بشأن الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان، قد لاحظت أنه يعتمد على تحليل قانوني معيب بشكل جوهري فيما يتعلق بتطبيق قانون وممارسات حقوق الإنسان. فهو يحتوي على مجموعة من أوجه عدم الدقة القانونية وعدد من التناقضات التي تبدو غير متماشية مع توافق آراء الدول الحالي بشأن نطاق تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهي تعتمز، بالعمل في حدود الموارد المتاحة، التفكير في المسألة وإبداء المزيد من آرائها بشأنها.

سابعاً - استنتاجات وتوصيات

52- تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية:

(أ) يجب أن تمثل جميع جوانب ممارسات الأمن القومي للدول، بما في ذلك تلك التي تهدف إلى منع التطرف العنيف أو مواجهته، للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ ويجب عدم استخدام عملية منع التطرف العنيف ومكافحته أبداً لخنق المعارضة السياسية السلمية أو النقد أو الاحتجاج غير العنيف أو استخدامها كأساس لمقاضاة الأفراد المنخرطين في التعبير والدعوة غير العنيفين؛ ويجب في جميع الأوقات احترام الحق المطلق في حرية المعتقد الديني؛ ويجب حماية الممارسات الدينية وعدم تجريمها أبداً؛

(ب) ينبغي، في حالة الدول التي تنظم مسألة "التطرف" في قوانينها أو سياستها أو برامجها أو ممارساتها، أن تلغي هذه الدول الأحكام التي ليس لها قبول في القانون الدولي، ويجب أن يمثل القانون الداخلي لمبادئ المشروعية والضرورة والتناسب؛

(ج) تُشجّع الدول على التعامل مع الأوضاع الأوسع نطاقاً التي تُفضي إلى التطرف العنيف والإرهاب، بما في ذلك ضعف شؤون الحكم، وانتهاكات حقوق الإنسان، وسوء حالة سيادة القانون، والفساد؛ فلن يمكن التصدي بنجاح للتطرف العنيف إلا بالتعامل المستمر مع التعقيد الذي تتسم به هذه الأوضاع؛

(د) يجب على جميع كيانات الأمم المتحدة التي تشارك في برامج تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته أن تضمن امتثال ممارساتها وبرامجها للقانون الدولي لحقوق الإنسان وكذلك لسياسات الأمم المتحدة المتعلقة ببذل العناية الواجبة؛ وهذه الالتزامات حقيقية ويجب أن تخضع للمراقبة الكافية، وخاصة من جانب الكيانات التي تشارك في برامج كبيرة ومستمرة تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، بما في ذلك مكتب مكافحة الإرهاب، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو؛

(هـ) يجب على الدول ضمان أن تكون السياسات والبرامج الهادفة إلى منع التطرف العنيف قائمة على الأدلة وسليمة علمياً وأن تنشئ الدول بخصوص هذه السياسات والبرامج آليات رصد وتقييم صارمة ومنهجية ومستقلة لتكون أدوات رئيسية في قياس الفعالية وتعزيز الشفافية والمساءلة؛

(99) الوثيقة A/HRC/40/52، الفقرة 29.

- (و) ينبغي أن تخضع جميع السياسات والممارسات الوطنية الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته لإطار قانوني واضح ممثل لمتطلبات حقوق الإنسان وأن تخضع للرصد والتقييم الدقيقين، بما في ذلك المراجعة المنتظمة والمستقلة والدورية؛
- (ز) تُشجّع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على أن تتناول في التقييمات القطرية إساءات استخدام قوانين وممارسات "التطرف" التي تؤدي إلى انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان تمس الحقوق القابلة للتقييد هي والحقوق غير القابلة للتقييد؛
- (ح) ينبغي أن تضع آلية اتفاق الأمم المتحدة التنسيق العالمي لمكافحة الإرهاب تقييمات متميزة ومزودة بالموارد لما يكون للسياسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته من تأثيرات على حقوق الإنسان وعلى التزامات بذل العناية الواجبة؛
- (ط) يجب حماية حقوق الإنسان للنساء والبنات حماية كاملة في البرامج والممارسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته؛
- (ي) ينبغي أن تنشئ الدول إطاراً قانونياً واضحاً ينظم السرية المهنية والتزامات السرية الأخرى في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف الذي يقود إلى العنف.