

Distr.: General
3 September 2020
Arabic
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون

البند 72 (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 وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية 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 ني أولان، المقدم وفقاً لقرار الجمعية
العامة 180/72 وقرار مجلس حقوق الإنسان 16/40.

* A/75/150

** قُدم هذا التقرير بعد الموعد المقرر بسبب إجراء مشاورات مع الدول الأعضاء والجهات الأخرى صاحبة المصلحة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

091020 021020 20-11440 (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان

موجز

في هذا التقرير، تتناول المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان، العلاقة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياقات مكافحة الإرهاب. وهي تؤكد الطابع المترابط والمتشعب للعلاقة بين كلا النظامين القانونيين، الذي يبرز بشكل أوضح في سياقات مكافحة الإرهاب. وتقر المقررة الخاصة بما أكده مجلس الأمن والهيئات الأخرى بشكل مستمر لا لبس فيه من أن أي تدابير لمكافحة الإرهاب يجب أن تمتثل دائماً وبشكل تام، في جملة أمور، للقواعد الشاملة المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين. وهذا أساس رئيسي تستند إليه المقررة الخاصة فيما تقدمه من توصيات في هذا التقرير. وتؤكد المقررة الخاصة أن عمليات وتدابير مكافحة الإرهاب كثيراً ما تُتخذ في سياق النزاعات المسلحة غير الدولية التي ينطبق فيها القانون الدولي الإنساني وتشارك فيها جماعات مسلحة غير تابعة للدول، بما في ذلك الجهات الفاعلة التي صنفتها الأمم المتحدة في قائمة الإرهاب وتخضع لنظام جزاءات الأمم المتحدة المحددة الأهداف أو الجهات الفاعلة المدرجة في قوائم الإرهابيين الإقليمية والوطنية.

وتعرب المقررة الخاصة من جديد عن قلقها من عدم إيلاء الاعتبار بالقدر الكافي لمسألة التفاعل بين القانون الدولي الإنساني والقواعد والمعايير ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، مما يفضي إلى الخلط بين الاثنين بشكل يبعث على القلق. وهي تعرب بالمثل عن قلقها البالغ من أن ذلك الخلط يؤدي إلى إضعاف حماية حقوق الإنسان في السياقات الهشة، وسياقات النزاع وما بعد النزاع. وتقدم المقررة الخاصة توصيات ترمي إلى الحيلولة دون هذا الإضعاف، الذي لا يخدم مصالح العدالة أو الأمن. وتشدد على أن عدم مراعاة القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان كليهما على النحو الواجب يسفر عن ممارسات في مجال مكافحة الإرهاب لا تحمي الفئات الأشد ضعفاً، بمن فيهم الأشخاص المحرومون من حريتهم، والأشخاص ذوو الإعاقة، وكبار السن، والأشخاص المحتاجون إلى الرعاية الطبية، والنساء والأطفال. وهي تبين تكاليف عدم التطبيق المنهجي لتدابير الإعفاء لأسباب إنسانية على الأنشطة ذات الطبيعة الإنسانية وغير المتحيزة والتي تُعتبر ضرورية جداً لحماية أشد الأشخاص ضعفاً في المجتمع. وتقدم المقررة الخاصة توصيات محددة ترمي إلى زيادة ما يطبق في نظم الجزاءات من تدابير الحماية ذات الصلة بالإجراءات القانونية الواجبة، بما يكفل التطبيق الأمثل للضمانات القضائية المتقاربة المنصوص عليها في كلا النظامين القانونيين. وهي تتناول تطبيق مبدأ المساواة في كلا النظامين القانونيين وفيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب وفي الميادين التنظيمية الأخرى، عن طريق تقديم توجيهات واضحة للدول بشأن ما يتطلبه مضمون هذا المبدأ من الناحية العملية. وتشيد بعمل المنظمات الإنسانية، بما في ذلك الإسهامات التي يقدمها العديد منها بوصفها جهات ضامنة وجهات تمكين للحيز المدني في العديد من مناطق العالم الأكثر هشاشة والأكثر إثارة للنزاع. وتشجب المقررة الخاصة اعتداءات الدول على سلامة هذه المنظمات، واستقلالها وقدرتها على العمل، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، من منظور خطاب مكافحة الإرهاب أو الأنظمة ذات الصلة، وتشدد على أن المنظمات بالغة الأهمية في حماية الإنسانية وكرامة الفئات الأشد ضعفاً، ومن ثم في حل النزاعات.

أولاً - مقدمة

- 1 - تُقدم المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونولا ني أولان، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بقرار الجمعية 180/72 وقرار مجلس حقوق الإنسان 16/40. وفي التقرير، تحلل المقررة الخاصة العلاقة بين قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياقات مكافحة الإرهاب، مع التركيز بوجه خاص على ممارسات مكافحة الإرهاب التي لا تتفق مع سلامة الحقوق، والواجبات وتدابير الحماية الأساسية المنصوص عليها في هذين النظامين القانونيين، أو تقوضها.
- 2 - 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

- 3 - قضت المقررة الخاصة عاماً مثمراً عززت خلاله الحوار المتواصل مع الدول بشأن حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وقدمت تقريراً إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس 2020 عن زيارتها المثمرة إلى كازاخستان. وأشارت إلى الدور القيادي الإيجابي الذي تضطلع به كازاخستان في ضمان إعادة أكثر من 500 مواطن، معظمهم من النساء والأطفال، من شمال شرق الجمهورية العربية السورية (انظر A/HRC/43/46/Add.1، الفقرتان 60 و 61 للاطلاع على توصياتها بهذا الصدد). وقبلت القيام بزيارة قطرية إلى ملديف، أُرجنت مؤقتاً بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وأجرت زيارة عمل إلى الاتحاد الأوروبي في كانون الثاني/يناير، وهي تقدر الحوار الجاري مع مؤسساته.
- 4 - وأقرت المقررة الخاصة، في تقريرها المواضيعي عن تأثير السياسات والممارسات الهادفة إلى منع التطرف العنيف ومكافحته على حقوق الإنسان (A/HRC/43/46)، بالضرورات الاجتماعية والسياسية للتصدي للتطرف العنيف، لكنها شددت على أن السياسات التي تؤكد الحقوق وتركز على الحقوق هي وحدها التي ستحقق النجاح على المدى الطويل في منع العنف. وأبرزت عدم وجود أساس علمي متين للسياسات والممارسات الحالية والغياب التام للرصد والتقييم القائمين على حقوق الإنسان، بما في ذلك من جانب كيانات الأمم المتحدة.
- 5 - وجعلت المقررة الخاصة من أولوياتها تزويد الدول بالمساعدة التقنية والآراء بشأن تشريعات مكافحة الإرهاب⁽¹⁾. وفي العام الماضي، قدمت استعراضات للتشريعات أو التطورات التشريعية إلى كل من بيرو، وتركيا، وسويسرا، والصين، وفرنسا، والفلبين، وقيرغيزستان، وكمبوديا، ومصر، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والهند.
- 6 - والمقررة الخاصة طرف موقع على اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب وعضو عامل في أفرقة العاملة. وفي شباط/فبراير، شاركت في المؤتمر الإقليمي الرفيع المستوى الذي عقد في فيينا تحت عنوان "المقاتلون الإرهابيون الأجانب: مواجهة التحديات الحالية". وشاركت أيضاً كمتكلمة في أسبوع مكافحة الإرهاب، الذي عُقد عن طريق الإنترنت في الفترة من 6 إلى 10 تموز/يوليه.

(1) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx.

7 - وفي تموز/يوليه، نشرت المقررة الخاصة دراسة عن التأثيرات المترتبة على حقوق الإنسان لاستخدام الأدوات والبيانات البيومترية في ميدان مكافحة الإرهاب⁽²⁾، ومن المقرر تنظيم مشاورات بين أصحاب المصلحة المتعددين. وأصدرت مشروع مبادئ بشأن إعداد قوائم مراقبة ممثلة لحقوق الإنسان، للاسترشاد بها في مجالات منها المبادرة المشتركة للمنندى العالمي لمكافحة الإرهاب الرامية إلى وضع دليل توجيهي بشأن إعداد قوائم المراقبة⁽³⁾.

8 - وواصلت المقررة الخاصة عملها مع المنظمات غير الحكومية والمدافعين عن حقوق الإنسان والمجتمع المدني. وعُقدت اجتماعات في باريس، وبروكسل، وبلفاست (المملكة المتحدة)، وجنيف، ودبلن، ومينيابوليس (الولايات المتحدة الأمريكية)، ونيويورك، وواشنطن العاصمة. وأعطت الأولوية لعقد اجتماعات مع المنظمات غير الحكومية عن بعد خلال جائحة كوفيد-19، بما في ذلك المنظمات الموجودة في الفلبين وتركيا. وشاركت في الاجتماع الرفيع المستوى المعني بمكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان على الصعيد العالمي، الذي نظّمته على الإنترنت 11 منظمة غير حكومية في 11 حزيران/يونيه⁽⁴⁾. والتقت بانتظام بضحايا الإرهاب والمنظمات التي تمثلهم، وعملت عن كثب مع المنظمات النسائية التي تتصدى للآثار السلبية لممارسات مكافحة الإرهاب على النساء والفتيات. والتقت أيضا بانتظام بالمنظمات الإنسانية، وظلت تشعر بقلق عميق إزاء التحديات التي تواجهها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في عملها اليومي بسبب الاستخدام السلبي والضار لقوانين مكافحة الإرهاب والتطرف.

9 - وأصدرت المقررة الخاصة عدداً من الرسائل، بما في ذلك رسائل مشتركة، بشأن استخدام التشريعات باسم الأمن القومي ومكافحة الإرهاب ضد جهات فاعلة في المجتمع المدني. ووجهت مذكرات صداقة إلى محكمة استئناف إنكلترا وويلز (في قضية شامينا بيغوم) والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (في قضية محمد ومحمد ضد رومانيا)⁽⁵⁾.

10 - وأقامت المقررة الخاصة علاقات عمل متواصلة وإيجابية مع مكتب مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب. وواصلت تعاونها الإيجابي مع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وتعاونت مع المنندى العالمي لمكافحة الإرهاب، ومنندى الإنترنت العالمي لمكافحة الإرهاب، ومبادرة تسخير التكنولوجيا لمكافحة الإرهاب، والدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، والممثل الخاص للاتحاد الأوروبي المعني بحقوق الإنسان.

Krisztina Huszti-Orbán and Fionnuala Ní Aoláin, "Use of biometric data to identify terrorists: best (2) .practice or risky business?", 2020

(3) متاح على www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Research-papers-and-Inputs.aspx

Yasmine Ahmed, "United Nations 'Counter-Terrorism Week' misses the mark in marginalizing civil (4) .society", July 2020

(5) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الفرع الأول، [قضية ميكولايف بيتزرك ضد بولندا] *Poland .v Pietrzak Mikolaj*، *Bychawska Dominika*، و [قضية دومينيكا بيشاوسكا سينيارسكا وآخرون ضد بولندا] *Poland .v Others and Siniarska* application No. 72038/17 application No. 25237/18، *Poland .v Others and Siniarska* (قيد النظر).

ثالثاً - تعزيز حقوق الإنسان من خلال التفاعل الإيجابي بين قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياق مكافحة الإرهاب

11 - عندما أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص بموجب قرارها 80/2005، أشارت إلى أن عمل المكلف بالولاية ينسجم مع سياق "الالتزامات المترتبة [على الدول] بموجب القانون الدولي ... ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني"، وأكدت من جديد في الفقرة 1 من القرار أنه "يجب على الدول أن تكفل التقيد في أي تدابير تتخذها لمكافحة الإرهاب بالالتزامات المنوطة بها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني". وقد أكد المكلفون بالولاية في السابق والمكلفة الحالية بالولاية أوجه التقاطع الضرورية بين قانون حقوق الإنسان وصكوك القانون الدولي الأخرى، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني. وشددوا جميعاً على السبل التي ينبغي أن يعمل بها قانون المعاهدات والقانون العرفي في مجالات منها القانون الجنائي الدولي، والقواعد التي تحكم تنازع القوانين، والعلاقات الدبلوماسية والتقنالية، وتسليم المطلوبين والقانون الإداري الدولي بهدف تعزيز حماية الفرد بموجب القانون الدولي والنهوض بأوجه التقاطع المثلى القائمة على الحقوق في القانون الدولي فيما يتصل بأنظمة مكافحة الإرهاب. وينبع هذا الموقف من تشديد لا ينفك يتزايد على دور القانون الدولي بوصفه آلية لحماية الحقوق الأساسية للأشخاص. ويستند هذا التقرير إلى التداخل الشديد بين تطبيق بعض القواعد الأساسية من قانون حقوق الإنسان في سياق تدابير مكافحة الإرهاب الممتثلة لحقوق الإنسان وبعض القواعد الأساسية من القانون الدولي الإنساني.

12 - وقد أشارت المقررة الخاصة إلى أهمية ذلك التداخل في تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والسبعين (A/73/361)، الذي لاحظت فيه أن تدابير مكافحة الإرهاب كثيراً ما تُتخذ في سياق النزاع المسلح الذي ينطبق فيه القانون الدولي الإنساني. وتتجسد تلك الحقيقة كذلك في عدد النزاعات المسلحة غير الدولية التي تشارك فيها جماعات مسلحة غير تابعة للدول تدرج في قائمة الأمم المتحدة للإرهاب وتخضع لنظام جزاءاتها المحددة الأهداف أو في القوائم الإقليمية والوطنية التي تضم الإرهابيين الخاضعين للجزاءات. واتساع نطاق لجوء طائفة من الجماعات الفاعلة من غير الدول إلى أعمال الإرهاب يثير قلقاً واستجابة مشروعين من جانب الدول والأمم المتحدة؛ وإضافة إلى ذلك، يؤدي عدم وجود اتفاق على إبرام اتفاقية شاملة متعددة الأطراف إلى توسيع نطاق التدابير القائمة لمكافحة الإرهاب وإلى استحداث تدابير جديدة⁽⁶⁾. وفي ظل هذه الخلفية، كانت اللجنة الدولية للصليب الأحمر وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة صائبة في تحذيرها من أن عدم إيلاء الاعتبار بالقدر الكافي لمسألة التفاعل بين القانون الدولي الإنساني والقواعد والمعايير ذات الصلة بمكافحة الإرهاب يفرضي إلى الخلط بين الاثنين بشكل يبعث على القلق⁽⁷⁾. وتبدي المقررة الخاصة قلقها البالغ من أن هذا الخلط يتسبب في إضعاف حماية حقوق الإنسان في السياقات الهشة، وسياقات النزاع وما بعد النزاع.

13 - وتمشياً مع اتجاه يتسم بالنزعة التوسعية وإضفاء الطابع الأمني، ثمة اتجاه مثبت بالأدلة نحو اعتبار أي عمل عنف والعديد من الأعمال غير العنيفة التي ترتكبها جماعة من الجماعات المسلحة

(6) International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law and the Challenges of* (6) *Contemporary Armed Conflicts*, 32IC/15/11 (2015), p. 17

(7) المرجع نفسه.

غير التابعة للدول في نزاع مسلح غير دولي من الأعمال "الإرهابية" بالتعريف، مع تحية تقييم المشروعية بموجب القانون الدولي الإنساني وكذلك تناول الأهمية القانونية والسياسية للنزاعات المسلحة غير الدولية فيما يتعلق بأراضي الدول. وتسير هذه الممارسات جنباً إلى جنب مع اتساع نطاق النزعة العسكرية وتضخيم قطاع الأمن المبررين بخطاب مكافحة الإرهاب وقرارات مجلس الأمن⁽⁸⁾. وتقتزن هذه الممارسات بخطاب يتضمن مصطلح "الحرب على الإرهاب" الذي يعتبر خبيثاً الآن والذي يتعمد الخلط بين النزاع المسلح والإرهاب كوسيلة لإضعاف تطبيق قواعد كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ومما يؤسف له أن صفة "الإرهاب" التي ينبغي أن يقتصر استخدامها على أخطر الأعمال وأعنفها بموجب تعريف القانون الدولي تستخدم بحماس بهدف إضفاء الشرعية على مجموعة من إجراءات الدول، ويبدو أنها تبرز، في بعض السياقات بالتحديد، استبعاد قواعد الحماية المنصوص عليها في كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتنتج عن هذه الخطوات السياسية آثار على حماية حقوق الأفراد والجماعات. وعلاوة على ذلك، فإن وتيرة وحجم نمو المؤسسات والقواعد المتعلقة بمكافحة الإرهاب على الصعيدين الوطني والدولي قد يحجبان ويقوضان، عن قصد أو من دون قصد، التزامات الدول المحددة بموجب القانون العرفي وقانون المعاهدات والمستمدة من تطبيق قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، على التوالي. وثمة نقاط اختلاف واضحة بين قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني في سياق مكافحة الإرهاب وسياق النزاع المسلح كليهما. غير أن مجموعتي القوانين هاتين تؤيدان دورهما - سواء بالتتابع أو بالتداخل - من أجل ضمان حماية الأفراد وكفالة الأعمال الأمثل لحقوقهم عن طريق تحديد واجبات الدول (والجماعات المسلحة غير التابعة للدول بموجب القانون الدولي الإنساني) في أشد الظروف هشاشة وخطورة. ولهذه الأسباب، من الأهمية بمكان تحقيق الاستفادة القصوى من كلتا مجموعتي القوانين بهدف النهوض بمجالي فعاليتيهما المنفصلين. ويتربت على تقويض إحدى مجموعتي القواعد القانونية عواقب وأثار كبيرة على فعالية المجموعة الأخرى.

14 - ومن المفهوم جيداً أن قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني لهما أصول تاريخية مختلفة، وأن تدوينهما اتبع مسارات مختلفة⁽⁹⁾. غير أنه كان هناك تقارب وتداخل بين هذين النظامين القانونيين منذ اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948⁽¹⁰⁾. واعترف بهذا التداخل لأول مرة في المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان المعقود في طهران في عام 1968⁽¹¹⁾، مما يؤكد تزايد استخدام الأمم المتحدة للقانون الإنساني عند نظرها في حالات حقوق الإنسان في بعض البلدان أثناء إجراء الدراسات المواضيعية. ومنذ

(8) Rémi Carayol, Florent Geel and Antonin Rabecq, *In Central Mali, Civilian Populations are Caught between Terrorism and Counter-Terrorism: Fact-Finding Mission Report* (Paris, International Federation for Human Rights, 2018).

(9) Louise Doswald-Beck and Sylvain Vité, "International humanitarian law and human rights law", *International Review of the Red Cross*, vol. 33, No. 293 (1993).

(10) Robert Kolb, "The relationship between international humanitarian law and human rights law: a brief history of the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the 1949 Geneva Conventions", *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, vol. II, sect. A (Berne, 1949), see remarks of Max Petitpierre, p. 536.

(11) انظر القرار الثالث والعشرين بشأن حقوق الإنسان في النزاعات المسلحة، الذي اتخذته المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، طهران، 12 أيار/مايو 1968 (A/CONF.32/41)، الفصل الثالث).

ذلك الحين، أصبح تأثير قواعد حقوق الإنسان واضحا في التدوين الوارد في البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الإضافي الأول)، والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الإضافي الثاني)⁽¹²⁾، وفي وضع الأدلة العسكرية الوطنية⁽¹³⁾، وفي الاجتهاد القضائي للمحاكم الجنائية الوطنية والإقليمية والمتخصصة⁽¹⁴⁾.

15 - ودون الإفراط في تبسيط الفوارق بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان⁽¹⁵⁾، فإن التداخل المفاهيمي والعملي بين هذين النظامين القانونيين يكمن في تحديد واجبات والتزامات الجهات الفاعلة الرئيسية (مع الإشارة بوجه خاص إلى التزامات الدول بموجب كلا النظامين)، والطابع المركزي للحماية بوصفها قاعدة وممارسة، وتقارب بعض أشكال الحظر الأساسية (مثل التعذيب والاحتجاز التعسفي)⁽¹⁶⁾، والمصطلح المشترك المتعلق بالضمانات القضائية الأساسية، وتجريم الانتهاكات، وافترض أن كلا النظامين يوفر ما يكفي من المحتوى المتعلق بالمعايير بحيث لا يُترك أي شخص دون أن تشملته القواعد القانونية، والقواعد الأساسية المشتركة (Grundnorm) لعدم التمييز⁽¹⁷⁾. ويشير جان بيكتي، في شرحه المتعلق باتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة)، إلى تداخل محدد بين أوجه الحماية التي توفرها الاتفاقية وتطبق على المدنيين في النزاعات المسلحة الدولية، وعدم قابلية التصرف في الحقوق، والمعاملة العامة للأشخاص المشمولين بالحماية، والإجراءات الجنائية، والأهلية المدنية، ووسائل الانتصاف المتاحة للمعتقلين⁽¹⁸⁾. وتأثير معايير حقوق الإنسان على المحتوى المتعلق بالمعايير للبروتوكولين الإضافيين الأول والثاني موثق توثيقاً جيداً، مما يعمق الالتزامات الحمائية التي تنطبق في النزاعات المسلحة، بما في ذلك

(12) انظر، على سبيل المثال، البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الإضافي الأول)، المادة 54، الفقرة 1، بشأن حظر تجويع المدنيين.

(13) Peter Rowe, *The Impact of Human Rights on Armed Forces* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

(14) يتجلى ذلك أيضاً في ممارسات وضع المعايير وممارسات الرصد التي يعتمدها كل من مجلس حقوق الإنسان، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، والجمعية العامة ومجلس الأمن.

(15) على سبيل المثال، تسلسل نشأة القواعد المتصلة بالضرورة العسكرية، ومبدأ التمييز، والمعانة التي لا مبرر لها، ونقاط التمييز القانوني الواضح. Marco Sassóli and Laura M. Olson, "The relationship between international humanitarian and human rights law where it matters: admissible killing and internment of fighters in non-international armed conflicts", *International Review of the Red Cross*, vol. 90, No. 871 (2008).

(16) المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف؛ واتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة)، المادة 32؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وانظر أيضاً Andrea Bianchi, "Terrorism and armed conflict", *Leiden Journal of International Law*, vol. 24, No. 1 (March 2011).

(17) ميثاق الأمم المتحدة؛ واتفاقية جنيف الرابعة، المادة 27؛ واللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني العرفي، القاعدة 88 المتعلقة بعدم التمييز.

(18) Jean S. Pictet and others, *Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War: Commentary* (Geneva, ICRC, 1958), arts. 7, 27, 80, 99 and 101.

النزاعات المسلحة ذات الطابع غير الدولي⁽¹⁹⁾. وهناك حالياً توافق آراء واسع النطاق على أن بعض القواعد الأساسية التي يمكن أن تُستمد من قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني كليهما، وتحديداً القواعد التي تحمي الأشخاص من أشكال الحرمان التعسفي من الحياة، والحرية والملكية، وكذلك أخذ الرهائن، على يد جهات فاعلة حكومية، تنطبق في جميع الأوقات أثناء أي نزاع مسلح، بما في ذلك في النزاعات التي تحدث فيها أعمال إرهابية⁽²⁰⁾. وتؤكد أوجه التكامل بين هذين النظامين القانونيين أن تطبيق القانون الدولي الإنساني يكون، في سياقات محددة، مدخلاً إلى الحماية المجدية لبعض حقوق الإنسان، وأن التداخل بين النظامين القانونيين يساعد على تعميق درجة التزامات الدول فيما يتعلق ببعض الحقوق غير القابلة للتصرف⁽²¹⁾. وترى المقررة الخاصة صحة هذا الرأي، حتى عندما يكون القانون الدولي الإنساني هو القانون الخاص في مسائل معينة، مثل ممارسة الأعمال العدائية في النزاعات المسلحة. وتدافع عن الرأي القائل بعدم وجود ثغرات في التغطية بين هذين النظامين القانونيين، بمعنى أن أحدهما أو كليهما ينطبق في أي حالة تُتخذ فيها تدابير لمكافحة الإرهاب. وتشير إلى أن الاحتجاج الانتقائي بهذين النظامين الأساسيين أو عدم الاحتجاج بهما قد يمثل إقراراً بوجود "ثغرات" قانونية⁽²²⁾، ويقوض ميثاق الأمم المتحدة، ويخدم المصالح الانفرادية لدول معينة على حساب الصالح العام، ويؤثر على سلامة النظام القانوني العالمي. وأساس تطبيق هذين النظامين القانونيين بشكل منفرد، أو متتابع أو مترادف لا يحدد بقانون وممارسات مكافحة الإرهاب، بل بالاتفاقات القائمة على المعاهدات والممارسة العرفية العريقة في تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، على التوالي، على النحو الذي يؤكد الميثاق نفسه وحسبما هو متأصل في الوقائع الموضوعية على أرض الواقع وليس فقط على الأفضليات السياسية للدول⁽²³⁾.

16 - وتتعرف المقررة الخاصة بالتقسيم الطبقي المتميز لقواعد القانون الإنساني في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية. وتؤكد أن الدول اتفقت على مجموعة أوسع نطاقاً من الالتزامات التعاهدية وطبقها في النزاعات المسلحة الدولية. وعلى الرغم من ذلك، يزدهر تعزيز الالتزامات القانونية فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة غير الدولية، وذلك من خلال الاجتهادات القضائية للمحاكم الجنائية المختصة وبالتزامن مع اعتماد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وتعزيز جدول القضايا المعروضة على المحكمة. ونتيجة لذلك، فإن القانون الدولي الإنساني مهم بوجه خاص لحماية الأفراد وإنفاذ الواجبات في النزاعات المسلحة غير الدولية، ومن الضروري أن تُواصل الجماعات المسلحة التابعة للدول وغير التابعة لها الامتثال لقواعد القانون الدولي الإنساني في هذه السياقات. وبالنظر إلى انتشار هذه النزاعات حالياً وعدم استعداد الدول على

(19) Marco Sassóli and others, *How does Law Protect in War?*, vols. I and II, 2nd ed. (Geneva, ICRC, 2006)

(20) Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I (New York, Cambridge University Press, 2005)؛ وانظر أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 (2001) بشأن عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ، الفقرة 13، المتعلقة بأوجه التداخل بين النظم.

(21) Theodor Meron, "The humanization of humanitarian law", *American Journal of International Law*, vol. 94, No. 2 (April 2000)

(22) Johan Steyn, "Guantanamo Bay: the legal black hole", *International and Comparative Legal Quarterly*, vol. 53, No. 1 (January 2004)

(23) تشير المقررة الخاصة إلى أن قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة الإرهاب ينبغي أن تكون متسقة مع الالتزامات التعاهدية الأخرى للدول، وتؤكد الافتراض العام باتساق الأنظمة مع الالتزامات الأخرى (اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة 5).

مر الزمن للاعتراف بالانطباق الكامل للقانون الدولي الإنساني عليها⁽²⁴⁾، بما في ذلك المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف، يمكن، في هذا السياق تحديداً، أن يُنظر إلى تصنيف الأعمال على أنها "إرهاب" باعتباره وسيلة لاستبعاد انطباق القواعد القانونية المتعلقة أساساً بالحماية. ومخاطر هذا الاستبعاد ليست مخاطر شكلية فحسب، بل لها آثار ملموسة على العمل الإنساني، وتقديم المساعدة الإنسانية، وحماية العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، وحماية الحقوق غير القابلة للتقييد، والضمانات القضائية الأساسية، إلى جانب مبدأ عدم التمييز. ومن الضروري الدفاع بقوة عن قواعد القانون الإنساني المنطبقة في سياق النزاعات المسلحة غير الدولية، وتطبيقها في الممارسة العملية، والطعن في إساءة استخدام الخطاب والقواعد المتعلقة بمكافحة الإرهاب لتجنب تطبيق القواعد العرفية وقواعد المعاهدات المنطبقة في سياق النزاعات المسلحة. وهذا يعني صراحة تعريف الحدود القانونية المناسبة لأنظمة مكافحة الإرهاب، من كلا الناحيتين المعيارية والمؤسسية، وحظر التجاوزات من جانب الدول، ومؤسسات مكافحة الإرهاب والجهات الفاعلة من غير الدول المشاركة في تنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب، بما في ذلك كيانات الشركات⁽²⁵⁾.

17 - وقد نظرت محكمة العدل الدولية في إطار اجتهادها القضائي في نطاق تطبيق كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك في السياقات التي كانت فيها أعمال الإرهاب موضع خلاف. وتستنتج المقررة الخاصة ثلاثة استنتاجات عامة تتصل بهذا التقرير من الاجتهاد القضائي الهام للمحكمة. فوفاً، يستمر انطباق معايير حقوق الإنسان في حالات النزاع المسلح، وإن كان يجري تعديلها بقدر ما يكون القانون الدولي الإنساني هو القانون الخاص المنطبق في مسألة معينة ويقدر ما تكون الدولة قد حادت بشكل قانوني عن تطبيق قواعد محددة من قانون حقوق الإنسان عندما يشكل النزاع المسلح حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، على النحو الذي يعترف به القانون الدولي الإنساني⁽²⁶⁾. وهذا ما يؤكد الضرورة البالغة لتقييد الدول بقواعد حقوق الإنسان، بما في ذلك في السياقات التي يحدث فيها الإرهاب. وثانياً، تواصل الدول إقرار انطباق القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان بوصفهما القواعد القانونية المعنية غير القابلة للتفاوض المنطبقة على وجه التحديد في السياقات التي تُرتكب فيها أعمال الإرهاب⁽²⁷⁾. وثالثاً، تسعى الدول عموماً إلى تحقيق التوازن وترغب في تجنب تشويه القانون الدولي المنطبق والقائم منذ أمد بعيد⁽²⁸⁾. وهذا يؤكد الضرورة الواضحة لضمان ألا تؤدي أنظمة وممارسات مكافحة الإرهاب إلى عواقب غير مقصودة عن طريق تقويض النظامين القانونيين الأساسيين لقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، مما يضعف الضوابط والموازن العامة التي تحافظ على استقرار نظم القانون الدولي.

(24) بما في ذلك في النزاعات التي تشمل جماعات مصنفة على أنها "إرهابية".

(25) Ronald C. Slye, "Corporations, veils and international criminal liability", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 33, No. 3 (2008).

(26) *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 66, paras. 24 and 25; and *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, paras. 105 and 106.

(27) [قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)] *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. *I.C.J. Reports 1986*, paras. 115, 116, 218 and 220.

(28) انظر [قضية النزاع الإقليمي (الجمهورية العربية الليبية ضد تشاد)] *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1994*, p. 6.

18 - وتؤكد المقررة الخاصة الترابط الجوهرى والبالغ الأهمية بين قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. وتلاحظ تقاربهما المعياري في المجالات الرئيسية ذات الصلة الوثيقة بالحقوق⁽²⁹⁾. وتقبل القيمة المتميزة للقواعد المختلفة، مثل التمييز، والتناسب، والضرورة، ومركز المقاتلين وأسرى الحرب، وشروط التقييد والاستثناءات (مع الإشارة إلى أن بعضها معانٍ مميزة في كل نظام)، والتفاعل بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان في السياقات القانونية والسياسية الصعبة. وتعتقد أن من الضروري والعملية الاعتراف بالانتقال السهل والحركة بين نظام قانون حقوق الإنسان ونظام القانون الدولي الإنساني في السياقات العنيفة المحفوفة بالمخاطر التي تشهد قابلية للتغير في حدة العنف مع مرور الزمن، وكذلك نطاق الجهات الفاعلة والجماعات المشاركة في هذا العنف⁽³⁰⁾. وعلى وجه التحديد، في سياقات الهشاشة والعنف المستمر، من المتوقع أن تحدث انتقالات بين العنف الشديد أو العنف الجماعي، وحالات الطوارئ الدائمة، والنزاعات المنخفضة الحدة، والإرهاب، والنزاع المسلح. وبالموازاة مع ذلك، فإن دور كل نظام خلال هذه الحالات الوقائية المتغيرة على الأرض يعني أن قواعد كل نظام لا غنى عنها بشروطها الخاصة ولازمة لتحقيق الاستفادة المثلى من النظام الآخر. وتطرح أعمال الإرهاب تحديات عميقة للدول وللأفراد والجماعات المتضررين منها. وقوة القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان ضرورية بصورة مطلقة لمعالجة الظروف المؤدية إلى هذا العنف، وتحميل الجناة المسؤولية على النحو الواجب، ومحاسبة الدول على التدابير التي تتخذها في التصدي للعنف.

ألف - الإرهاب والقانون الدولي الإنساني

19 - يملك القانون الدولي الإنساني أرضية مشتركة مع أنظمة مكافحة الإرهاب، لأنه يحظر صراحة معظم الأعمال التي تجرمها القوانين الوطنية باعتبارها "أعمالاً إرهابية"، مع افتراض متواصل بأن هذه الأعمال تتفق مع الأحكام القانونية الدولية القائمة المتعلقة بمكافحة الإرهاب⁽³¹⁾.

20 - غير أن الاختلافات الجوهرية ضرورية من أجل تقييم العلاقة المتبادلة بين النظامين القانونيين. وعلى وجه التحديد، من الناحية القانونية، "النزاع المسلح هو حالة يكون فيها بعض أعمال العنف مسموحاً (مشروعاً) وبعضها محظوراً (غير مشروع)"⁽³²⁾. ويسمح القانون الدولي الإنساني بالهجمات على الأهداف العسكرية (أو لا يحظرها)، سواء ارتكبتها أطراف نزاع تابعة للدول أو غير تابعة للدول. ومما يتسم بأهمية بالغة أن أعمال العنف ضد المدنيين الذين لا يشاركون مباشرة في الأعمال العدائية أو ضد الأعيان المدنية هي أعمال غير مشروعة، ما لم تكن نتيجة هجوم متناسب على هدف عسكري⁽³³⁾. والقانون الدولي الإنساني

(29) انظر الفيود المفروضة على عقوبة الإعدام بموجب المادتين 68 و 75 من اتفاقية جنيف الرابعة.

(30) علاوة على ذلك، تأخذ المقررة الخاصة بهذا الرأي بسبب التفاعل غير المستقر إلى حد ما بين قواعد القانون الدولي الإنساني وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان في مجالات معينة، بما في ذلك نتيجة للمفاهيم المختلفة للقانون الخاص (الضعيفة أو القوية)، أو ما إذا كان قانون حقوق الإنسان يمكن أن يكون قانوناً خاصاً في بعض المجالات أو ما إذا كان صممت القانون الدولي الإنساني متعمداً، ويستثنى بالتالي، بوصفه قانوناً خاصاً، معايير قانون حقوق الإنسان الأعلى (مثل الاحتجاز في النزاعات المسلحة غير الدولية).

(31) بن شاول، "النظام من الفوضى: العلاقة المثلى بين القانون الدولي لمكافحة الإرهاب والقانون الإنساني الدولي"، تقرير مقدم إلى المقررة الخاصة.

(32) Jelena Pejic, "Armed conflict and terrorism: there is a (big) difference", in Ana Maria Salinas de Frias, Katja Samuel and Nigel D. White, eds., *Counter-Terrorism: International Law and Practice* (Oxford University Press, 2012).

(33) تشير المقررة الخاصة إلى أن الهجمات المتعمدة والعشوائية على المدنيين هي جرائم حرب.

هو المجموعة الوحيدة للقانون الدولي التي تتناول حماية الأشخاص وتتخذ هذا النهج الثنائي⁽³⁴⁾.

21 - ومن منظور تنظيمي، يحظر القانون الدولي الإنساني أعمالاً إرهابية محددة تُرتكب في النزاع المسلح ويعتبرها جرائم حرب⁽³⁵⁾، من جهة، ويحظر مجموعة من الأعمال الأخرى التي يمكن اعتبارها عموماً "أعمالاً إرهابية" إذا ارتُكبت خارج نطاق النزاع المسلح، ويعتبرها عادة جرائم حرب، من جهة أخرى. وتتص المادة 51 (2) من البروتوكول الإضافي الأول والمادة 13 (2) من البروتوكول الإضافي الثاني على أن الأعمال الإرهابية تحظر تحديداً في ممارسة الأعمال العدائية، حيث يرد فيهما أنه "تُحظر أعمال العنف أو التهديد به الرامية أساساً إلى بث الذعر بين السكان المدنيين". وقد اعتُبر هذا الحظر قانوناً دولياً عرفياً في قرار المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة⁽³⁶⁾. وترى المقررة الخاصة فشلاً واضحاً ومؤسفاً في معاملة بعض أعمال العنف على النحو السليم على أنها "جرائم حرب" أو جرائم دولية أخرى، مثل الجرائم ضد الإنسانية⁽³⁷⁾، مع الإشارة إلى تفضيل الدول استخدام تسمية الإرهاب لإضفاء وصف غامض على هذه الأضرار⁽³⁸⁾. وبالنظر إلى استمرار انعدام المساءلة عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي، وتحديد القانون الدولي الإنساني، في سياقات متنوعة مثل الجمهورية العربية السورية والصومال والعراق وليبيا، وبروز اتجاه نحو الاعتماد على المحاكمات القائمة على الانتماء إلى الإرهاب ودعمه والسفر من أجل ارتكابه بوصفها تدابير جنائية "احتياطية"، يلحق ضرر شديد بضحايا الإرهاب وبالمسؤولية عن احترام حقوق الإنسان وضمان إنفاذها بسبب عدم التسخير المناسب للنظام القانوني الذي يعد الأكثر قدرة على تنظيم السياق المتعلق بمرتكبي هذه الجرائم ومحاكمتهم وعلى التجسيد الرمزي للخطورة التي تتسم بها هذه الأفعال. وتبرز المقررة الخاصة أشكال الحظر المحددة التي تنطبق في النزاعات المسلحة غير الدولية، بما في ذلك حظر الهجمات على السكان المدنيين الرامية أساساً إلى بث الذعر (البروتوكول الإضافي الثاني، المادة 13-3) وحظر الأعمال التي تُرهب السكان (المرجع نفسه، المادة 4 (2) (د))⁽³⁹⁾. وتلاحظ المقررة الكبيرة المتوافرة في النظم القانونية الوطنية والدولية على الملاحقة الجنائية في جرائم الحرب وتأسف لعدم استخدامها على النحو الأمثل في جرائم الإرهاب المرتكبة في النزاعات المسلحة.

22 - ومن بين الاتفاقيات الـ 19 المتعلقة بالإرهاب التي اعتمدت تحت رعاية الأمم المتحدة منذ عام 1963، لم يجر تناول القانون الدولي الإنساني سوى في صك واحد (يتعلق بأخذ الرهائن) قبل عام 1997، في حين جرى تناوله في جميع الصكوك منذ عام 1997: مع استثناء محدود في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لعام 1999، واستبعاد عام لأعمال القوات المسلحة (التابعة للدول وغير التابعة

(34) الأفعال غير المحظورة بموجب القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية يمكن اعتبارها مع ذلك جرائم بموجب القانون الوطني عندما ترتكبها جماعات مسلحة غير تابعة للدول.

(35) اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 33، المنطبقة على النزاعات المسلحة الدولية؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الإضافي الثاني)، المادة 4 (2) (د)، المنطبقة على النزاعات المسلحة غير الدولية.

(36) [المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، دائرة الاستئناف، المدعي العام ضد ستانيسلاف غاليتش] International Tribunal for the Former Yugoslavia, Appeals Chamber, *Prosecutor v. Stanislav Galić*, case No. IT-98-29-A, Judgment, 30 November 2006, paras. 87 and 91.

(37) تلاحظ المقررة الخاصة شمولية المعاقبة على المشاركة المدنية في الأعمال العدائية التي يكفلها التفاعل بين القانون الدولي والقانون الوطني.

(38) تشير المقررة الخاصة إلى قلة عدد تهم جرائم الحرب الموجهة ضد الأشخاص المصنفين على قائمة الإرهابيين، بما في ذلك في ألمانيا.

(39) على سبيل المثال، الغدر (الهجمات الانتحارية أو غيرها من الهجمات التي يرتكبها أشخاص بزي مدني).

لها) في النزاعات المسلحة في ستة صكوك أخرى⁽⁴⁰⁾. وبالموازاة مع ذلك، تكثفت عملية تنظيم المسائل المتعلقة بالإرهاب في العديد من الأبعاد القانونية والسياسية منذ الهجمات الإرهابية التي وقعت في 11 أيلول/سبتمبر 2001. وتناولت المقررة الخاصة في تقاريرها السابقة أبعاد حقوق الإنسان فيما يتعلق بالأنظمة "شبه التشريعية" من خلال قرارات مجلس الأمن (انظر A/73/361) وتزايد إدخال قواعد القانون غير الملزم (انظر A/74/335) فيما يتعلق بقانون المعاهدات الملزم والتوازن المؤسسي داخل الأمم المتحدة. وفيما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني، اتسع نطاق اعتماد المعاهدات المتعلقة بالإرهاب التي تحكم أنواعاً محددة من الأعمال الإرهابية، وكذلك نطاق اعتماد تشريعات تستهدف الإرهاب على الصعيد الوطني، لتشمل مجالات يغطيها القانون الدولي الإنساني تقليدياً⁽⁴¹⁾. ومن منظور إيجابي، سدت المعاهدات وقرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب الثغرات، وأوجدت سلطات أقوى أو خاصة في مجال التحقيق وإنفاذ القانون، وفرضت على الدول واجبات أكثر تحديداً في مجال القمع والوقاية؛ وحيثما ينطبق تصنيف جريمة الحرب وجريمة الإرهاب على السلوك نفسه، قد تكون عناصر بعض جرائم الإرهاب أكثر تحديداً. وتزداد الصعوبة، على النحو الموضح أدناه، فيما يتصل باتساع نطاق مكافحة الإرهاب ليشمل مجال الأنظمة الجنائية الوقائية والتوقعية، وغياب تعاريف متفق عليها بشأن أشكال الحظر الأساسية في إطار تدابير مكافحة الإرهاب على الصعيدين العالمي والوطني وما يقابل ذلك من تقويض مطلق فيما يتعلق بتجاوزات الدولة وانتهاكاتها المنهجية لحقوق الإنسان باسم مكافحة الإرهاب واستهداف المنشقين، والأقليات، والعاملين في مجال الأنشطة الإنسانية والمجتمع المدني تحت عنوان مكافحة الإرهاب.

باء - مشاركة مجلس الأمن في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني في سياقات مكافحة الإرهاب

23 - لقانون مكافحة الإرهاب وممارسات الدول في هذا الصدد جوانب مستمدة من المعاهدات، والقانون العرفي، وقرارات مجلس الأمن والقانون غير الملزم. وتؤدي اتفاقيات قمع الإرهاب دوراً هاماً في قمع بعض أنواع العنف التي لا يتناولها القانون الدولي الإنساني على وجه التحديد، أو يتناولها في سياق محدود جداً. وتستكمل هذه المحظورات بقواعد القانون الدولي العرفي العام التي تحظر أعمال الإرهاب التي تستهدف المدنيين⁽⁴²⁾. وتؤكد المقررة الخاصة أن قانون حقوق الإنسان أو القانون الإنساني يشكل النظام القانوني الأساسي في الحالات التي يحدث فيها الإرهاب. وتسلم بأن الخلافات تنشأ أحياناً بشأن أولوية أحد هذين النظامين الأساسيين على الآخر، ولكن ينبغي عدم قبول هذا التوتر مطلقاً أساساً للحد من حقوق الإنسان الأساسية للأشخاص الأكثر ضعفاً بسبب النزاع. ويصرف النظر عن القواعد التعاهدية والعرفية، يضطلع مجلس الأمن بدور مركزي ومنتزاد الوضوح في تنظيم مكافحة الإرهاب. وعلى النحو الذي توثقه المقررة

(40) لا تنطبق الاتفاقيات المتعلقة بالإرهاب إلا إذا كان للجريمة عنصر عبر وطني وتستبعد الأفعال الوطنية الصرفة في النزاعات المسلحة غير الدولية.

(41) بعض المعاهدات المتعلقة بالإرهاب تحمي صراحة حقوقاً محددة من حقوق الإنسان، مثل الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل لعام 1997 والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لعام 1999 (تنص على أن للمحتجز الحق في أن يُبلغوا بحقهم في الاتصال بممثل قنصلي).

(42) بعض المسائل تنظمها أحكام مكافحة الإرهاب فقط وليس لها مثيل وظيفي في القانون الدولي الإنساني، مثل جرائم المواد النووية. وتقبل المقررة الخاصة أن قانون مكافحة الإرهاب قد يعطي طابعاً خاصاً بقدر أكبر لبعض الجرائم التي ينص عليها عموماً القانون الدولي الإنساني، مثل اختطاف الطائرات. انظر www.un.org/counterterrorism/international-legal-instruments.

الخاصة، يطلب المجلس، في قراره 1373 (2001)، إلى جميع الدول أن تجرم الأعمال الإرهابية والأعمال التحضيرية المختلفة ذات الصلة (بما في ذلك تمويل الإرهاب)، في حين حولت قرارات المجلس اللاحقة النطاق القانوني لعمل المجلس عن طريق الانتقال إلى كل من التنظيم القانوني الوقائي وولايات القانون الجنائي للدول. وفي هذا السياق، من المهم النظر في رأي المجلس بشأن التزامات الدول فيما يتعلق بحقوق الإنسان والقانون الإنساني على حد سواء.

24 - ومنذ عام 2001، أصدر مجلس الأمن 34 قراراً فيما يتعلق بتنظيم مكافحة الإرهاب، جرى فيها الإقرار بالالتزامات الدول فيما يتعلق بقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني بصورة صريحة وتناولها. ويتسق موقف المجلس أيضاً مع تأكيد الجمعية العامة المتكرر لذلك. ومن المؤسف أن القرار التأسيسي للمجلس (القرار 1373 (2001)) لا يتضمن سوى إشارة محدودة إلى القانون الدولي، وتحديداً قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين في الفقرة 3 (و) و (ز)، بينما تؤكد في الفقرة 8 التزامات الدول بما يتماشى مع الميثاق (وهو اعتراف ضمني أيضاً بالمادة 1 (3) من الميثاق، التي تؤكد "حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع"). وفي بادرة إيجابية، شكل التأكيد الثابت على أن الدول "يجب أن تنفذ بجميع الالتزامات الواقعة عليها بموجب القانون الدولي"، بما في ذلك القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان (انظر القرارات 2178 (2014) و 2396 (2017) و 2462 (2019)) موضوعاً متكرراً رئيسياً في القرارات اللاحقة. وفي تقرير سابق (A/73/361)، وثقت المقررة الخاصة الإشارات المتعلقة بحقوق الإنسان في تلك القرارات. وثمة إشارات محددة كثيرة إلى القانون الدولي الإنساني⁽⁴³⁾. وترد فيما يلي عدة ملاحظات تمهيدية. فأولاً، يؤكد على الموضوع الأساسي لهذا التقرير، وهو الطابع المتداخل للالتزامات الدول بحماية حقوق الإنسان واحترام التزاماتها بموجب القانون الإنساني على قدم المساواة. وهكذا، تتضمن قرارات المجلس اعترافاً فعلياً بالالتزام الضروري والمتصل بهذين النظامين القانونيين في سياق مكافحة الإرهاب. وثانياً، يتمتع هذان النظامان القانونيان بوضع متساو (إلى جانب قانون اللاجئين)، وبالتالي لا يوجد أي مبرر للانتقاص من قيمة أحد النظامين بشكل مباشر أو غير مباشر إزاء الآخر في سياق النهوض بالقواعد المنظمة لمكافحة الإرهاب. وثالثاً، إن معظم الإشارات إلى النظم القانونية هي إشارات عامة وتفتقر إلى التحديد اللازم الذي يضمن التقيد بها في الممارسة العملية. وتبرز المقررة الخاصة نفس الفجوة التي حددتها فيما يتعلق بتلبية الحاجة إلى تقديم توجيهات محددة في مجال حقوق الإنسان، والإحالة إلى المعايير والالتزامات المعيارية المحددة القائمة الواردة في قرارات مكافحة الإرهاب باعتبارها ذات صلة بالقانون الدولي الإنساني على قدم المساواة. ورابعاً، من الواضح تماماً أن المجلس لم يشر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى أي نية لاستبعاد القواعد التعاقدية في قانون حقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني. ولم يتم التعبير عن أدنى إشارة إلى هذا النهج، من خلال قراءة واسعة النطاق للمادة 103 من الميثاق على سبيل المثال. وتكرر المقررة الخاصة ما هو مفهوم على نطاق واسع بقولها إنه حتى لو كان من المتوخى اتخاذ مثل هذه الخطوة (المحفوظة بالمشاكل)، فإن أي موقف من هذا القبيل لن يؤثر على تطبيق القانون الدولي العرفي. وخلص القول هي أن المجلس يؤكد باستمرار وانطباق كلا القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان على نحو لا جدال فيه، ويبدو أنه يقبل بأن تُقرأ تدابير مكافحة الإرهاب في سياق أعمال مبدأ إنشاء قانون خاص في إطار القانون

(43) انظر قرارات مجلس الأمن 1456 (2003)، و 1535 (2004)، و 1566 (2004)، و 1624 (2005)، و 1963 (2010)، و 2129 (2013)، و 2170 (2014)، و 2178 (2014) و 2341 (2017)، و 2354 (2017)، و 2368 (2017)، و 2380 (2017)، و 2395 (2017)، و 2396 (2017)، و 2462 (2019)، و 2482 (2019).

الدولي الإنساني في حالة نشوب نزاع مسلح، على أن يستكمل بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، وأن يحافظ قانون حقوق الإنسان على أولوية النظام فيما يبذله من جهود في أوقات السلام لتقييم تطبيق القاعدة المنظمة لمكافحة الإرهاب (انظر قرار المجلس 2462 (2019) و 2482 (2019)).

جيم - التحديات المعاصرة التي تواجه القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان نتيجة لتنظيم أنشطة مكافحة الإرهاب

25 - دأبت المقررة الخاصة على توثيق التحديات الجارية والضارة والمستمرة التي تواجه حماية حقوق الإنسان وتتجم عن النظم الوطنية، والإقليمية والعالمية لمكافحة الإرهاب. وتسلط المقررة الخاصة الضوء في هذا الفرع على الآثار السلبية لوضع أنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب على القانون الدولي الإنساني والعمل الإنساني، وما يترتب على ذلك ويتصل به من آثار على التمتع بحقوق الإنسان.

26 - وأولاً، يؤدي عدم وضوح النظم القانونية وانعدام الرغبة الصريح من جانب الدول في تطبيق القانون الدولي الإنساني، ورفض الدول التام في بعض الأحيان تطبيقه، لصالح وضع أنظمة لمكافحة الإرهاب، إلى حالات من عدم الاتساق في تحديد جرائم الحرب وملاحقة مرتكبيها قضائياً. وهذا يقوض الهدف المشترك لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني المتمثل في منع السلوك غير المشروع في النزاعات المسلحة وضمان المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي (انظر قرار الجمعية العامة 305/73). وثانياً، يسفر التفاعل الوظيفي بين القانون الدولي الإنساني ووضع الأنظمة الموضوعية الوطنية المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب عن نتيجة تتمثل في أن أعضاء الجماعات المسلحة غير التابعة للدول في سياقات تستوفي معايير تطبيق القانون الدولي الإنساني سيواجهون عقوبات أشد بموجب القانون الوطني على أعمال العنف التي لا يحظرها القانون الإنساني⁽⁴⁴⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة وجود فرق واضح بين التجريم المسموح به لعنف المتمردين في النزاعات المسلحة غير الدولية فيما يتعلق بطائفة من الجرائم (بما يتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان) ومساواة المشاركة المباشرة في الأعمال العدائية بالإرهاب مساواة تتضمن تجريم أعمال التمهيد للقتال وفرض عقوبات مشددة وقد تنطوي على استثناء الجريمة السياسية وازدواجية التجريم على حد سواء. ويسفر هذا التناقض الواضح عن عدد أقل من الحوافز التي تدفع الجماعات المسلحة من غير الدول إلى الامتثال للقانون الدولي الإنساني⁽⁴⁵⁾، واستبعاد بعض الأحكام (بما في ذلك العفو عن أعمال الحرب المشروعة) من الاستراتيجيات والمفاوضات الرامية إلى إنهاء النزاعات، ويؤدي إلى وضع العراقيل في طريق الدفع قدماً بالمصالحة والانتقال من دول هشة مزقتها النزاعات وأغرقتها في دورات من أعمال العنف. ويخضع العديد من أولويات إنهاء النزاع والمصالحة إلى ضرورات تمليها حقوق الإنسان، استناداً إلى إنفاذ حقوق الإنسان وقيم حقوق الإنسان (انظر S/2004/616). وثالثاً، ينبغي الاعتراف بأن العواقب المترتبة على توفير الأنشطة الإنسانية المحايدة خلال النزاعات المسلحة وفي الأوضاع الهشة الناجمة عن تطبيق قواعد تنظيمية وطنية ودولية واسعة النطاق بشأن الإرهاب كانت وخيمة للغاية. فالعمل الإنساني النزيه، ولا سيما توفير الإمدادات

(44) تلاحظ المقررة الخاصة أن واجب تجريم الأعمال الإرهابية، وفقاً لقرار مجلس الأمن 1373 (2001)، لا يستلزم أن تقوم الدول بتجريم الأعمال التي لا يحظرها القانون الدولي الإنساني، وأن قرار المجلس 1566 (2004) والدليل التقني المحدث لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى المتصلة به (S/2019/998، المرفق) يربطان التعاريف بالاتفاقيات القطاعية، التي يستبعد الكثير منها استخدام القوات المسلحة في النزاع المسلح بعبارة محددة.

(45) Tristan Ferraro, "Interaction and overlap between counter-terrorism legislation and international humanitarian law", in ICRC, *Proceedings of the Bruges Colloquium* (2016).

الطبية والمأوى والغذاء، هو الشرط الذي لا غنى عنه في كثير من أنحاء العالم لممارسة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الأساسية، بما في ذلك الحق في الغذاء ومياه الشرب الآمنة والحصول على الرعاية الصحية الكافية. ويؤدي تصنيف بعض الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة في النزاعات المسلحة غير الدولية على أنها جماعات إرهابية وربط توفير الأنشطة الإنسانية - الحماية والمساعدة - بوصفها شكلاً من أشكال الدعم للإرهاب أو للأشخاص أو الكيانات المصنفة على أنها كيانات إرهابية، إلى تخفيض مستوى حقوق الإنسان الأساسية وتدابير الحماية الإنسانية الموفرة للفئات الأضعف والأكثر تعرضاً للخطر⁽⁴⁶⁾. وحالة القانون الواجب التطبيق التي استحدثها مجلس الأمن غير كافية، ويلزم أن تركز الدولة اهتماماً وأن تبذل جهود الإصلاح بالتضامن مع ذلك لمعالجة أوجه القصور المبينة أدناه⁽⁴⁷⁾. ورابعاً، وبالتوازي مع ذلك، تبين وجود أوجه قصور خطيرة في مجال حقوق الإنسان كشفت عنها المتطلبات المتعلقة بإدراج أسماء الإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم في قوائم الجزاءات وفرض الجزاءات عليهم من خلال ممارسات إعداد قوائم المراقبة على المستويات الوطني، والإقليمي والعالمي، ولا تتفق هذه المتطلبات مع الحد الأدنى من ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة المعمول بها في القانون الدولي⁽⁴⁸⁾. وأخيراً، تسلم المقررة الخاصة بأنه قد تكون هناك شواغل تتعلق بالسيادة فيما يتعلق بالتحول من القانون الدولي الإنساني إلى وضع القواعد التنظيمية المتعلقة بالإرهاب. وقد ينشئ تجريم الإرهاب عبر الحدود الوطنية في النزاعات ولاية قضائية موسعة تكسر الصلة الحاسمة بين الحقوق السيادية الإقليمية للدولة فيما يتعلق بالمعايير الجنائية والدستورية⁽⁴⁹⁾.

دال - الأبعاد المؤسسية لهيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب

27 - تتناول الأنشطة التي يضطلع بها عدد متزايد من أجهزة الأمم المتحدة وكياناتها وآلياتها مكافحة الإرهاب، بما في ذلك في حالات النزاع المسلح؛ ولذلك، فإن هذه الهيئات تعمل في هذا السياق في المنطقة المشتركة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وهي تضم، بدرجات متفاوتة، أعضاء ومراقبين في اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك تحت مظلة الأفرقة العاملة المنبثقة عن الاتفاق. وفي الوقت نفسه، ثمة كيانات أخرى، مثل آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبعض آليات التحقيق، ولجان التحقيق وبعثات تقصي الحقائق، تعمل أيضاً كجهات فاعلة ذات صلة في هذا المجال.

(46) قرار مجلس الأمن 1373 (2001)، الفقرة 1 (د)؛ وانظر أيضاً التقارير المقدمة من المنظمات الإنسانية.

(47) Emma O'Leary, "Principles under pressure", 2018. و انظر أيضاً قرار مجلس الأمن 2462 (2019)، الفقرة 24، و 2482 (2019)، الفقرة 16.

(48) تقرير أمين المظالم لعام 2020؛ والوثيقة S/2020/493، التي يلاحظ فيها عدم وجود واثق عن العواقب الإنسانية؛ و Gavin Sullivan, *The Law of the List* (Cambridge University Press, 2020)؛ و United States of America, Supreme Court, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. 1 (2010), case Nos. 08-1498 and 09-89, Decision, 21 June 2010.

(49) يفترض عدد من الجرائم العامة المتعلقة بالإرهاب التي وردت في قرارات مجلس الأمن إلى التعريف القانوني الدولي، وبالتالي تعوزها الدقة. وتشير المقررة الخاصة إلى التحديات الخاصة التي يطرحها ذلك في سياق إجراءات تسليم المطلوبين أو إجراءات النقل المشروع. وعلاوة على ذلك، ليس من حق الدول أن تجرم التمرد في أراضي دول أخرى، ولا توجد أحكام محددة في القانون الدولي الإنساني تلزمها بأن تفعل ذلك.

28 - وتؤدي لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية دوراً ملحوظاً في هذا السياق⁽⁵⁰⁾. ويطلب إلى المديرية التنفيذية، بوصفها الكيان المكلف برصد وتيسير تنفيذ الدول الأعضاء لسلسلة من قرارات مجلس الأمن، أن تقوم بتقييم القوانين والسياسات والممارسات الوطنية لمكافحة الإرهاب التي تنفذ التدابير الصادرة بها تكليف من المجلس، بما في ذلك مدى امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين الواجبة التطبيق (انظر S/2019/998). ولذلك، تمارس لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية تأثيراً مباشراً كبيراً على الطرق التي تفسر بها الدول الأعضاء الالتزامات ذات الصلة بموجب القانون الدولي وتتفادها، بما في ذلك النهج الذي تتبعه في معالجة التوتر أو التضارب المحتمل بين قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان وقواعد القانون الدولي الإنساني من ناحية، وإطار مكافحة الإرهاب، من ناحية أخرى⁽⁵¹⁾. وتتسم هذه التقييمات وما ينتج عنها من تقارير وتوصيات بأنها سرية، من حيث المبدأ، مما يؤدي إلى حالة من انعدام الشفافية تسهم في الحد من الاتساق الداخلي داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتناول مسألة التفاعل بين الأنظمة المنظمة لأنشطة مكافحة الإرهاب وغير ذلك من قواعد ومعايير القانون الدولي ذات الصلة⁽⁵²⁾. ويساور المقررة الخاصة قلق بالغ من أن يحجب هذا الافتقار إلى الشفافية توافق المشورة التي تقدمها المديرية التنفيذية مع تقييم الكيانات والعمليات ذات الحجية (مثل الاستعراض الدوري الشامل، وقرارات هيئات معاهدات الأمم المتحدة، والتقييمات القطرية التي تجربها المقررة الخاصة) لأوجه القصور في مجال حقوق الإنسان في ممارسة مكافحة الإرهاب ومن أن يزداد هذا الأمر سوءاً في مجال القانون الدولي الإنساني، مع زيادة التوجيهات الصادرة عن مجلس الأمن للمديرية التنفيذية (انظر قرار المجلس 2462 (2019)). وتدرك المقررة الخاصة السياق السياسي العميق الذي تعمل فيه كيانات مكافحة الإرهاب وتخشى أن تتفاقم هذه الديناميات في سياق تقييم القانون الدولي الإنساني، ولا سيما في سياق العمل على تقييم مركز النزاع المسلح الذي يتوقف عليه تحديد مدى الالتزام بالقواعد. ويثير هذا القصور بالقلق بوجه خاص بالنظر إلى الأهمية السياسية للتوصيات الصادرة عن لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية، وإلى المعدل المرتفع نسبياً للامتثال للقواعد غير الملزمة وغير الرسمية المتصلة بمكافحة الإرهاب، والتوجيهات ذات الصلة الصادرة عن الدول الأعضاء، مقارنة بالثغرات التي تشوب الامتثال لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني المحددة في هذا التقرير وفي تقارير أخرى (انظر A/74/335، الفقرة 22).

29 - ويتطلب تقييم نطاق ومضمون التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياق مكافحة الإرهاب أن تعالج الكيانات التابعة لهيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب مسائل معقدة، ويحدث ذلك أحياناً دون أن تكون لديها خبرة فنية داخلية كافية أو من دون استعانة مستمرة ومتكاملة بالخبراء الخارجيين. وتشدد المقررة الخاصة على أهمية هذه الكيانات التي تعمل، في إطار

(50) انظر قرار مجلس الأمن 2395 (2017)؛ والوثيقة S/2019/998؛ و Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Jessica S. Burniske, "The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and international humanitarian law: preliminary considerations for States", legal briefing, March 2020، وهي إحاطة قانونية تتناول دور المديرية التنفيذية بوصفها "بعثة سياسية خاصة" تعمل بتوجيهات سياساتية من لجنة مكافحة الإرهاب، وتؤكد على وجه التحديد القيود التي يفرضها الميثاق (ولا سيما المادة 103) على هذه الهيئات.

(51) قادت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أيضاً مبادرات مواضيعية تتناول، في جملة أمور، الالتزامات بموجب القانون الدولي الإنساني، مثل المبادئ التوجيهية بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب (مبادئ مدريد التوجيهية) (S/2015/939، المرفق الثاني) والإضافة الملحق بها (S/2018/1177، المرفق)

(52) لم تنشر منذ عام 2006 أي تقييمات، وتوصيات وتحديثات خاصة ببلدان محددة بشأن تنفيذ قرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

أنشطتها، على توافق جهود مكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وتشدد كذلك على التحديات التي تواجهها الكيانات في هذا الصدد. وعلى وجه الخصوص، بالنظر إلى التحديات الموثقة في هذا التقرير في ضمان التطبيق المناسب للقانون الدولي الإنساني، ثمة شواغل جدية بشأن الضغط السياسي الذي ستواجهه هذه الكيانات إذا شاركت في تقييم القانون الدولي الإنساني، مما يضر بإنفاذ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان على حد سواء. وعلاوة على ذلك، تدرك المقررة الخاصة إمكانية أن يؤدي التقييم الداخلي الشكلي و/أو غير الشفاف إلى استبعاد الدور التفسيري البارز الذي تضطلع به هيئات المعاهدات (فيما يتعلق بحقوق الإنسان) واللجنة الدولية للصليب الأحمر (فيما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني). ولا غنى أيضاً عن الممارسات النزيهة والاحترافية في مجال قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني لتجنب زيادة تجزئة وتراجع القواعد في هذا المجال من خلال التفسيرات المتضاربة للقواعد التي تنظم منع الإرهاب ومكافحته. وينبغي لكيانات الأمم المتحدة، في سياق وضع التوجيهات، وتوفير المساعدة التقنية وبناء القدرات وغير ذلك من البرامج، والمبادرات والأنشطة الرامية إلى دعم الدول الأعضاء، أن تسعى جاهدة لتقديم مساعدات ومشورة تراعيان الفروق وتتسمان بالدقة تبعاً لولاياتها وخبرتها المواضيعية الأولية، بدلاً من تقديم توجيهات مجزأة ومفتتة لا تأخذ في الاعتبار مجمل التزامات الدول فيما يتعلق بجهودها في مجال مكافحة الإرهاب. وينبغي أن تكفل هذه الكيانات اتساق هذه المشورة مع التفسيرات ذات الحجية وتطبيق القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان من جانب آليات الأمم المتحدة القضائية وشبه القضائية، بما في ذلك هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان، فضلاً عن الدور البارز الذي تضطلع به اللجنة الدولية للصليب الأحمر في مجال القانون الإنساني. وبحول هذا النهج أيضاً دون تلقي الدول الأعضاء مشورة متضاربة من مختلف كيانات الأمم المتحدة، تبعاً للولاية والخبرة المواضيعية الأساسية للهيئة المعنية. ويدعو هذا النهج أيضاً إلى التشاور والتعاون البنائين والمنظمين فيما بين كيانات الأمم المتحدة، بهدف تيسير التطبيق الحقيقي لنهج "وحدة العمل في الأمم المتحدة" الذي يستند إلى الخبرة المواضيعية التي تتمتع بها الكيانات والآليات ذات الصلة في مجال قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ومن ثم يعزز بشكل مجدٍ احترام القواعد والمعايير الدولية.

هاء - حماية نزاهة العمل الإنساني القائم على المبادئ: الإعفاءات لأغراض إنسانية

30 - لأن كانت المقررة الخاصة تسلم بأهمية تجريم تمويل الإرهاب وأهمية نظم الجزاءات المفروضة على الإرهاب، فقد سبق أن تناولت الأثر الخطير جداً للشبكة المعقدة من التدابير، والتشريعات، والأنظمة، ومتطلبات الجهات المانحة، ونظم الجزاءات المفروضة على الإرهاب المتداخلة في مجال مكافحة الإرهاب التي تهدف إلى الحد من مختلف أشكال الدعم والمساعدة ذات التعريفات الفضفاضة للجماعات الإرهابية، وتجريمها أحياناً (انظر A/74/371، الفقرات 31-44، و A/HRC/40/52). وهي تدرك أيضاً أن نظم الجزاءات تؤدي في حالات مختلفة إلى عرقلة أو تأخير العمليات الإنسانية، التي يتصل الكثير منها بالولاية الأساسية للجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية، بما فيها ولاية اللجنة الدولية للصليب الأحمر⁽⁵³⁾. ولا تؤدي جوانب انتشار وتزامن وتداخل هذه التدابير الفضفاضة والغامضة، التي يمكن أن تكون مبهمة

(53) تشمل هذه العمليات القيام بزيارات وتقديم مساعدة مادية للمحتجزين (بما في ذلك الزيارات الأسرية)، والتدريب على الإسعافات الأولية، وعقد حلقات دراسية عن العمليات الجراحية أثناء الحرب، ونشر معلومات عن القانون الدولي الإنساني بين حاملي الأسلحة، وإيصال المعونة لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المدنيين في المناطق التي يصعب الوصول إليها، وتقديم المساعدة الطبية للمقاتلين الجرحى والمرضى.

ومفتقرة إلى توجيهات واضحة فيما يتعلق بالتنفيذ، إلى تقييد الوصول إلى السكان المحتاجين في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة غير التابعة للدول فحسب، بل يمكن أن تؤثر أيضاً على العمل الإنساني العتوف والمحايد والمستقل وغير المتحيز بطرق مختلفة⁽⁵⁴⁾. ومن المؤسف أن هذه التدابير يمكن أن تؤدي إلى إلقاء القبض على الجهات الفاعلة في المجال الإنساني وفي مجال حقوق الإنسان وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني ومحاكمتها. وفي الواقع، تتوق هذه التدابير في نهاية المطاف قدرة المنظمات الإنسانية المحايدة، بما فيها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، على الاضطلاع بالمهام الإنسانية المنقذة للحياة التي كلفتها بها الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولها الإضافيين⁽⁵⁵⁾، بما في ذلك توفير الغذاء والمساعدة الطبية⁽⁵⁶⁾. وعلاوة على ذلك، على الرغم من أن العمل الإنساني يشكل محور التركيز الرئيسي في هذا السياق، تلاحظ المقررة الخاصة أن التدابير تحد أيضاً من العمل الحاسم في مجال دعم احترام المعايير الدولية، من قبيل الجهود المبذولة على صعيد تمثيل حقوق الإنسان والدعوة، والتدريب، وحل النزاعات، وتقصي الحقائق، وجمع الأدلة لأغراض الملاحقة القضائية. فهذه العناصر تؤدي دوراً هاماً في بناء السلام، وتحقيق العدالة للضحايا والمصالحة، ومن ثم فهي جزء من استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف بقدر ما هي وسيلة لتقديم المساعدة المنقذة للحياة للسكان الذين تقطعت بهم السبل وهم في أيدي الجماعات المسلحة العنيفة غير التابعة للدول.

31 - ويتحمل مجلس الأمن مسؤولية خاصة، نظراً لأن عدداً من تدابير مكافحة الإرهاب التي اتخذها تؤدي دوراً محورياً في إعاقة العمل الإنساني، لا سيما في المجالات المشمولة بالجزاءات (سواء الجزاءات التي تطبقها الأمم المتحدة أو تلك الناشئة عن قرار المجلس 1373 (2001))، وتمويل ودعم الإرهاب أو الجهات الفاعلة الإرهابية والسفر. ومما يثير القلق أن لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارين 1267 (1999) و 1989 (2011) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات قد أشارت إلى الأنشطة الطبية باعتبارها جزءاً من الأساس الذي استند إليه في إدراج شخصين وكيانين في قائمة الجزاءات، رغم أنها لم تُدرج قط أي فرد في القائمة على أساس تقديم المساعدة الطبية أو الإنسانية فقط، مما يعني ضمناً أن الرعاية الطبية والإمدادات الطبية تعتبران من أشكال الدعم غير المسموح به للجماعات الإرهابية المدرجة في القائمة⁽⁵⁷⁾.

32 - وتعرب المقررة الخاصة عن شعورها بالتفاؤل إزاء دعوة الأمين العام الدول إلى عدم عرقلة الجهود التي تبذلها المنظمات الإنسانية للتواصل مع الجماعات المسلحة من أجل السعي إلى تحسين حماية المدنيين - حتى تلك الجماعات المحظورة في بعض التشريعات الوطنية (انظر S/2009/277، الفقرة 45). ودعا الأمين العام أيضاً إلى اتخاذ تدابير تضمن قدرة العاملين في المجال الطبي على علاج المرضى في جميع الظروف،

(54) انظر *United States, Supreme Court, Holder v. Humanitarian Law Project*.

(55) يشمل ذلك القواعد التي تنظم العمليات الإنسانية، بما في ذلك تحويل الجهات الفاعلة الإنسانية المحايدة الحق في تقديم خدماتها.

(56) Alice Debarre, "Safeguarding medical care and humanitarian action in the United Nations counter-terrorism framework", International Peace Institute, September 2018 ومبادئ مدريد التوجيهية (S/2015/939، المرفق الثاني، الفرع الثالث-جيم).

(57) Debarre, "Safeguarding medical care and humanitarian action".

دون أن يؤدي ذلك إلى اعتماد أي شكل من أشكال الجزاءات⁽⁵⁸⁾. فهذه التدابير أساسية لحماية حقوق الإنسان للأفراد وصور حقوقهم في الحماية التي يتمتعون بها بموجب القانون الدولي الإنساني. وتعرب المقررة الخاصة عن شعورها بالتفاؤل أيضاً من أن مجلس الأمن استجاب لهذه الدعوات وحذا حذو الجمعية العامة (انظر قراري الجمعية العامة 291/70، الفقرة 22، و 284/72، الفقرة 79) فحث الدول مؤخراً على أن تأخذ في الاعتبار، عند وضع تدابير لمكافحة الإرهاب وتطبيقها، الأثر المحتمل لهذه التدابير على الأنشطة الإنسانية الخاصة، بما فيها الأنشطة الطبية، التي تقوم بها جهات فاعلة إنسانية محايدة بطريقة تتسق مع القانون الدولي الإنساني (انظر قراري المجلس 2462 (2019)، الفقرة 23، و 2482 (2019)). وهذه بداية إيجابية وجديرة بالترحيب⁽⁵⁹⁾.

33 - غير أن هذه البيانات التي تنص على المبادئ لا تكفي لتوفير حماية فعالة لسلامة العمل الإنساني والجهات الفاعلة العاملة في المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية. والواقع هو أن القانون الإنساني يحمي بالفعل المشاركة لأغراض إنسانية، وتشير قرارات مجلس الأمن بصورة متكررة إلى أهمية إيصال المساعدة الإنسانية (انظر، على سبيل المثال، القرارين 2139 (2014)، الفقرة 7، و 2175 (2014)، الفقرة 3). ونظراً لما لهذه التدابير من أثر - حقيقي أو مثبث - على تقديم المساعدة الإنسانية القائمة على المبادئ في بيئات صعبة للسكان في أفغانستان، والجمهورية العربية السورية، والصومال، والعراق، ومالي، ونيجيريا، واليمن وعزة، يتمثل الموقف الواضح للمقررة الخاصة في أن المصفوفات الحالية لا تسمح للجهات الفاعلة في المجال الإنساني بتنفيذ ولاياتها بطريقة تمتثل للقانون الدولي الإنساني، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالحقوق الأساسية للفئات الضعيفة والمساس بكرامتها⁽⁶⁰⁾. ويجب على الدول والمنظمات الدولية أن تتخذ إجراءات محددة لضمان أن تحترم أطرها المعنية بمكافحة الإرهاب القانون الدولي الإنساني بصورة فعلية، مما يعزز الالتزام الأساسي للدول بحماية وتعزيز حقوق الأفراد⁽⁶¹⁾.

34 - ولضمان نزاهة العمل الإنساني، يجب على الدول والمنظمات الدولية أن تضع قواعد منظمة بطريقة تعطي الأسبقية الفعلية لقواعد القانون الدولي الإنساني عندما تكون هي القواعد الحاكمة. وفي المقابل، تُشجّع الدول والمنظمات الدولية على أن تأذن بأنشطة المساعدة أو الحماية التي تضطلع بها المنظمات الإنسانية المحايدة وفقاً للقانون الدولي الإنساني، وألا تحظرها، حتى وإن كانت تقيد أفراداً يُصنفون على أنهم إرهابيون. وقد تناولت المقررة الخاصة بالفعل ضرورة أن تعتمد الدول والمنظمات الدولية، بما فيها مجلس الأمن، مواد⁽⁶²⁾ تتعلق بالإعفاء لأغراض إنسانية تستثني بلا لبس الأعمال الإنسانية من تدابيرها

(58) انظر قرار الجمعية العامة 284/72، الفقرة 74؛ و S/2016/722، المرفق، الفقرة 10 (التوصية 3-1)؛ و S/2018/462، الفقرة 22.

(59) انظر، على سبيل المثال، تقرير السويدي وسويسرا.

(60) في العديد من التقارير التي قدمت إلى المقررة الخاصة بشأن هذه المسألة، طُلب الحفاظ على السرية خوفاً من انتقام الدول من المنظمات الإنسانية العاملة في المناطق المتضررة من النزاع.

(61) United Nations University, "Briefing on United Nations sanctions: nine points on designing United Nations sanctions to better protect humanitarian activities", July 2020.

(62) انظر الاستثناءات في قرارات مجلس الأمن 1452 (2002)، الفقرة 1 (أ)، و 2253 (2015) و 2368 (2017). وانظر أيضاً A/64/258 و A/67/396 و A/73/361 و A/HRC/34/61.

المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وتمنح الحصانة من أنظمة مكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات لجميع الأفراد والمنظمات المشاركين في العمل الإنساني القائم على المبادئ (انظر A/HRC/40/52، الفقرتان 21 و 22).

35 - وتقر المقررة الخاصة بأن هذه الاستثناءات موجودة بالفعل في بعض الولايات القضائية الوطنية⁽⁶³⁾. ويمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة وأن تكون تقييدية بشكل متفاوت. فعلى سبيل المثال، يمكن أيضاً أن يكون المفهوم المتعلق بما يعتبر "إنسانياً" مجزأً بصورة غير مفيدة، إذا كان يفرق بين تقديم الأدوية وتقديم الخدمات الطبية، على سبيل المثال⁽⁶⁴⁾. ومن خلال الاضطلاع بالأنشطة الإنسانية عن طريق آليات منعزلة، أو جعل تطبيقها العملي يبدو عشوائياً، تبعد هذه الاستثناءات كل البعد عن فهم مدى تعقد العمل الإنساني ولا توفر قدراً كافياً من اليقين القانوني للجهات الفاعلة الإنسانية، وهو شرط أساسي لتنفيذ العمل الإنساني القائم على المبادئ ومطلب أساسي في قانون حقوق الإنسان (انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 15). وينبغي لمجلس الأمن أن يعتمد على خبرته فيما يتعلق بالإعفاءات الأخرى من أنظمة الجزاءات لأغراض إنسانية (مثل القرار 2397 (2017) بشأن جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية)، ولا سيما الإعفاء الإنساني - وإن كان محدوداً - المدرج في تدابير الجزاءات عملاً بالقرار 751 (1992) بشأن الصومال، الذي يشمل أيضاً الجماعات الإرهابية (انظر القرارين 1916 (2010) و 2444 (2018)، الفقرة 48، اللذين يتضمنان إعفاءات في سياق المجاعة). وعلى النقيض من الإعفاءات الممنوحة لأغراض إنسانية، فإن نظم الاستثناءات، أو الأذون أو التراخيص المؤقتة لا تثير عقبات فحسب، بل كثيراً ما تكون غير قابلة للتطبيق من منظور عملي. وإضافة إلى ذلك، فإن نظم الاستثناء أو الإذن أو الترخيص لا تتوافق مع القانون الدولي الإنساني، نظراً لأنها تضيء طابع الموافقة على العمل الإنساني وهو أمر غير متوقع في مجموعة القوانين تلك، التي لا تتطلب سوى حصول المنظمات الإنسانية المحايدة على موافقة الأطراف المتحاربة المعنية على القيام بأنشطتها، وليس موافقة الدول الثالثة أو المنظمات الدولية. فالدول الثالثة والمنظمات الدولية ملزمة فقط بالسماح بالعمل الإنساني وتيسيره، وهي وظيفة لا تؤديها الاستثناءات. وتشدد المقررة الخاصة على الترابط الجوهرى بين تقديم المساعدة الإنسانية وحماية حقوق الإنسان الفردية (الصحة، والغذاء، والمياه، والتعليم والأم)⁽⁶⁵⁾ وتشدد على أن تفويض عمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني باستخدام الخطاب والممارسات المعتمدة في مجال مكافحة الإرهاب هو بمثابة تفويض لأهم الحقوق الأساسية لأضعف الناس على وجه الأرض.

واو - المساواة وعدم التمييز

36 - تشكل المساواة وعدم التمييز جزءاً لا يتجزأ من إطار حقوق الإنسان. ويجد كلاهما تعبيراً في الميثاق، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الأساسية لحقوق الإنسان التي اعتمدت تحت رعاية الأمم المتحدة والمعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان. وهما يشكلان قواعد القانون العرفي ودعامة الكرامة الإنسانية التي تنبع منها الطبيعة الأساسية لحقوق الإنسان. ويشكل كلاهما معيارين قانونيين لا غنى عنهما

(63) لا سيما في أستراليا والولايات المتحدة (انظر A/70/371، الفقرة 34، و A/73/314، الفقرة 51).

(64) United States, Court of Appeals, Second Circuit, *United States v. Farhane*, case No. 634 F.3d 127 Decision, 4 February 2011.

(65) تعرب المقررة الخاصة عن قلقها في هذا الصدد فيما يتعلق بالفقرة 3 من قرار مجلس الأمن 2532 (2020)، التي يحظر فيها صراحة تمديد "الهدنة الإنسانية" لتطبيق على "العمليات العسكرية التي تنفذ ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام".

عند تناول التزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وهما يؤكدان أنه يجب على الدول أن تعامل الأشخاص على قدم المساواة ودون تمييز عند اتخاذ أي تدابير أو القيام بممارسة تهدف إلى تنظيم منع الإرهاب ومكافحته، وأن تكفل معاملة ضحايا الإرهاب وضحايا مكافحة الإرهاب، على سبيل المثال، على قدم المساواة في إطار القانون، وأهليتهم في التمتع بنفس المركز وسبل الانتصاف والخضوع لنفس الإجراءات. ولئن كان القانون الدولي الإنساني يميز بين فئات الجهات الفاعلة في النزاعات المسلحة، فإنه يحافظ على التزام أساسي في مجال سريانه على المساواة وعدم التمييز يمكنه من أن يطبق بصورة أفقية فيما بين أطراف النزاع⁽⁶⁶⁾. وعلى وجه التحديد، فإن أحد الجوانب الرئيسية للمساواة في القانون الدولي الإنساني هو المساواة الجوهرية في التزامات الأطراف في نزاع مسلح، سواء كانت أطرافاً تابعة للدول أو غير تابعة للدول، دون إضفاء الشرعية على الجماعات غير التابعة للدول في الوقت نفسه. وتتعكس المساواة أيضاً في عدم التمييز في منح الضمانات للأطراف المتحاربة. وتكتسي مركزية قاعدتي المساواة وعدم التمييز بالنسبة لكل نظام قانوني أهمية استثنائية فيما يتعلق بالحماية غير المنقطعة للحقوق بصرف النظر عن الظروف السارية. وتتطوي القواعد المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز على سلسلة متصلة من المسؤوليات التي تتحملها الدول فيما يتعلق بالحقوق، سواء في أوقات النزاع المسلح أو في وقت السلام. فحماية المساواة في النزاعات المسلحة (الدولية أو غير الدولية) تكفل إيجاد منطلق لحماية الحقوق في وقت السلام، وكثيراً ما تهيئ الظروف المؤاتية للانتقال من حالة النزاع إلى حالة انتهاء النزاع والمصالحة. ولا يزال ضمان التطبيق العملي للمساواة وعدم التمييز في سياقات مكافحة الإرهاب (مثل الجزاءات التي يفرضها القانون الجنائي، والتدابير الإدارية وعمليات الاحتجاز) محل خلاف. وقد لاحظت المقررة الخاصة ميل الدول إلى وضع جهود مكافحة الإرهاب في فئة ذات طبيعة خاصة منفصلة تماماً عن هذه الالتزامات التي يوجبها القانون العرفي وقانون المعاهدات. ويتجلى هذا الميل واضحاً بشكل خاص في حالات النزاع المسلح غير الدولي، وحالات الأزمات الإنسانية، وفي الدول التي يجري فيها وضع المظالم التي طال أمدها بشأن وضع الأقليات وحقوقها في فئة جامعة هي "الإرهاب". ويشكل ضمان إنفاذ القانون الدولي الإنساني أحد أكثر الوسائل فعالية في معالجة مسألة الحماية الأوسع نطاقاً لحقوق الإنسان في هذه السياقات.

زاي - المقاتلون الإرهابيون الأجانب وأسرههم

37 - دأبت المقررة الخاصة على القول بأن عودة المقاتلين الأجانب وأسرههم وإعادتهم إلى أوطانهم من مناطق النزاع على وجه السرعة تشكلان التدبير الوحيد الممثل للقانون الدولي من بين تدابير الاستجابة لهشاشة وتعقد حالة حقوق الإنسان والحالة الإنسانية والأمنية للنساء والرجال والأطفال المحتجزين في مخيمات أو سجون مكتظة أو في أماكن أخرى في الجزء الشمالي الشرقي من الجمهورية العربية السورية وفي العراق⁽⁶⁷⁾. وتعتبر عودتهم استجابة شاملة ترقى إلى مستوى التنفيذ الإيجابي لقراري مجلس الأمن 2178 (2014) و 2396 (2017) وتزاعي مصالح الدول في مجال الأمن والعدالة على المدى الطويل⁽⁶⁸⁾. وترى المقررة الخاصة أن الظروف في مخيمات الاحتجاز ترقى إلى مستوى التعذيب والمعاملة اللاإنسانية

(66) يرد ذلك في سجلات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني العرفي، القاعدة 88 بشأن عدم التمييز.

(67) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Statements.aspx.

(68) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Extra-territorial jurisdiction of States over children and their guardians in camps, prisons, or elsewhere in the northern Syrian Arab Republic: legal analysis", 2020.

والمهينة بموجب القانون الدولي⁽⁶⁹⁾. وتؤكد أن الأشخاص المحتجزين في المخيمات يتعرضون للعديد من الانتهاكات المتقاطعة والمتداخلة لحقوق الإنسان، مثل الانتهاكات المتعلقة بالاحتجاز التعسفي، والمحاكمة العادلة، والتمييز، والصحة والتعليم. وترى المقررة الخاصة أن هناك عدة انتهاكات لحقوق الطفل المبينة في اتفاقية حقوق الطفل. وهي تقر بأن ثمة انتهاكات موازية للقانون الدولي الإنساني أيضاً، أقلها الحظر المنصوص عليه في المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف بشأن التعذيب، والمعاملة المذلة والمهينة، والاعتداء على الحياة والسلامة البدنية، والضمانات القضائية ورعاية المرضى والجرحى، وحظر التمييز السلبي القائم على المعايير المشمولة بالحماية.

38 - ولا يشكل قبول الدول لمنطقة عازلة قانونية لا تنطبق فيها التزامات حقوق الإنسان رسمياً على الجهات الفاعلة غير الحكومية التي تحتجز رعاياها (مثل قوات سوريا الديمقراطية) ورفض قبول المسؤولية عن مواطنيها، بمن فيهم الأطفال، مأساة إنسانية فحسب، بل هما إبطال لأهم المسؤوليات القانونية الأساسية. وترى المقررة الخاصة أن عدداً من الدول قد يمارس الولاية بحكم الواقع⁽⁷⁰⁾ أو الولاية البناءة على أوضاع رعاياها المحتجزين في المخيمات، ويرجع ذلك تحديداً لاملاكها القدرة العملية على وضع حد للاحتجاز وما يصاحبه من انتهاكات عن طريق الإعادة إلى الوطن، كما يتضح من نجاح جهود الإعادة إلى الوطن، التي بذلها كل من الاتحاد الروسي وأيرلندا وكازاخستان، فضلاً عن كوسوفو⁽⁷¹⁾. وتؤكد التزام الدول الإيجابي باتخاذ جميع الوسائل المعقولة لوضع حد لانتهاكات قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني بالنسبة للكافة، ولا سيما الانتهاكات الموجهة ضد الأطفال⁽⁷²⁾.

39 - وتسلب المقررة الخاصة الضوء على شواغلها بشأن القاعدة التنظيمية ذات الطبيعة الخاصة المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب وتشدد على أن القانون الدولي بأسره، وليس جوانب منتقاة منه، ينطبق على معاملة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وأسرهم. ويشكل نشر قرارات مجلس الأمن "التشريعية الكبرى"، التي فسرتها بعض الدول على أنها تسهل التحايل على الالتزامات القائمة من قبل في مجال قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، أمراً يدعو إلى الأسف ويحتاج إلى وقفة. ويتزايد ظهور القواعد المنظمة لمكافحة الإرهاب بوصفها نظاماً قانونياً استثنائياً بصورة مفرطة، مع ما يترتب على ذلك من عواقب مدمرة على الأفراد.

40 - وتشدد المقررة الخاصة على الأهمية الجلية لتطبيق القانون الدولي الإنساني على سياقات النزاع المسلح وضرورة هذا التطبيق. وتشجب استخدام الدول لغة خطابية ووصفية في الحديث عن النزاع المسلح، وما يستتبعه ذلك من رفض للقواعد القانونية المنطبقة التي تصاحب ذلك التصنيف. وتشير إلى أن مصطلح "مقاتل إرهابي أجنبي" والتسميات التي اقترنت به وتتعلق بأفراد أسر المقاتلين الأجانب، ومعظمهم من النساء والأطفال (من قبيل "المنتسب" أو "المرتبط")، ليس لهما أساس يتعلق بالحماية، مما يجعل الأفراد العالقين في دوامة النزاع المسلح معرضين لخطر شديد. ومن بين الآثار المترتبة على الطرق التي يتم بها تنفيذ

(69) تشاطر اللجنة الخاصة للطعون المتعلقة بالهجرة هذا الرأي ولا تعترض عليه محكمة الاستئناف في إنكلترا وويلز في قرارها بشأن قضية شاميما بيغوم.

(70) انظر [2013] 1 AC 614, 656 [123] *Rahmatullah. Secretary of State for Defence*, United Kingdom, Supreme Court.

(71) تُفهم الإشارات إلى كوسوفو في سياق قرار مجلس الأمن 1244 (1999).

(72) General comment, common article 1, on the obligation of all States parties to "respect and ensure respect".

قرارات مجلس الأمن بشأن مكافحة الإرهاب وما يرتبط بها من قوانين غير ملزمة أن جميع الأفراد الذين يُنظر إليهم على أنهم ينتسبون إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام يعتبرون "إرهابيين" ويقعون خارج نطاق حماية القانون⁽⁷³⁾. ولا يتسق هذا الرأي مع الأسس البديهية لكل من قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني⁽⁷⁴⁾. وترى المقررة الخاصة أن تطبيق القانون الدولي الإنساني ليس سليماً من الناحية القانونية فحسب، بل ضروري بشكل خاص لحماية حقوق الأشخاص الموجودين في الأجزاء الشمالية الشرقية من الجمهورية العربية السورية وفي العراق. ونظراً لأن هؤلاء الأفراد يجدون أنفسهم في نطاق يجعلهم طرفاً في النزاع، فهم لا يستبعدون من الحماية بموجب القانون الدولي الإنساني. ولا توجد قاعدة قائمة من قواعد قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني تستبعدهم من تدابير الحماية (سواء أكانت قاعدة من قواعد قانون المعاهدات أو القانون العرفي)؛ والعكس صحيح، بالنظر إلى أن كلتا المجموعتين من القوانين يستوجب ذلك. وتشمل تدابير الحماية تلك أحكام المادة 3 المشتركة والقانون الدولي العرفي المنطبق في النزاعات المسلحة، وخاصة النصوص التي توضح أسباب وإجراءات الاحتجاز غير التعسفي للأفراد، والإنفاذ الكامل للضمانات القضائية الأساسية إذا اتهم الأفراد بارتكاب جرائم جنائية أو جرائم إرهابية، وعدم النقل إلى سلطة طرف آخر في النزاع أو دولة أخرى إذا كان من المقرر أن يواجهوا تهماً بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان الأساسية، وحظر التعذيب، مما يعني أن ظروف حبسهم يجب ألا تشكل في حد ذاتها تعذيباً أو معاملة لا إنسانية أو مهينة، وحظر المعاملة التمييزية الضارة. وتشدد المقررة الخاصة على أن التمييز المجحف يشمل عبارة "معايير مماثلة أخرى"، التي تنطوي على التمييز القائم على مجرد الارتباط بمقاتل أجنبي أو القرب منه من خلال علاقة جنسية أو علاقة بنوة.

41 - وتشعر المقررة الخاصة بالجزع إزاء معاملة الأطفال في مخيمات مثل مخيمي الهول وروج. ويشير إجماع الدول عن تطبيق القانون الذي يحكم معاملة الأطفال المرتبطين بالجماعات المسلحة (من قبيل الجنود الأطفال) على الأطفال في سياقات "الإرهاب" إلى معايير مزدوجة لا يمكن الدفاع عنها ويشكل خطاباً يكيل بمكيالين في تطبيق القانون الدولي. وتؤكد المقررة الخاصة أن البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة يقضي بتوفير حماية خاصة للأطفال، بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين بذويهم أو اليتامى أو المنفصلون عن ذويهم. وتؤكد على اتخاذ تدابير تكميلية للحماية القانونية للأطفال بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني على حد سواء، وتطبيق القانون الدولي العرفي المنطبق في النزاعات المسلحة على الأطفال المحتجزين في سياق النزاع⁽⁷⁵⁾. وترى أن من المقلق للغاية أن الدول التي تعلن التزامها بقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني لا تلتزم فعلياً بتلك المعايير فيما يتعلق بالأطفال المقيمين في المخيمات. فالقانون الدولي الإنساني لن يذوي أو يتداعى عندما تطلق أوصاف الإرهاب على الأشخاص، بمن فيهم النساء والأطفال. ولم تمس الحاجة للتقيد بتلك القواعد في أي وقت مضى بقدر ما تمس الحاجة إلى التقيد بها الآن، ولم تكن الالتزامات الواقعة على عاتق الدول أكثر وضوحاً يوماً مما هي عليه الآن.

(73) Geneva Academy, *Foreign Fighters under International Law*, Academic Briefing, No. 7 (Geneva, 2014)

(74) ICRC, "Humanitarian concerns in the aftermath of the military operations against the Islamic State group in Syria and Iraq", position paper, annex 2

(75) البروتوكول الإضافي الأول، المادة 77 (3) والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة 4 (3) (د).

رابعاً - التوصيات

ألف - التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة

42 - يجب على جميع كيانات الأمم المتحدة المشاركة في أنشطة مكافحة الإرهاب أن تكفل التطبيق الكامل للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين، وأن تتجنب تفويض أي من هذه المجموعات الثلاث من القواعد المترابطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

43 - وينبغي أن تعمل كيانات الأمم المتحدة على تعزيز التكامل العام بين قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في جهود مكافحة الإرهاب، وذلك من خلال الارتقاء بأعمال الهيئات أو الكيانات ذات الحجية المعنية بقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وما تصدره من تفسيرات وما تخلص إليه من نتائج ودعم تلك الأعمال والتفسيرات والنتائج وإدماجها.

44 - وينبغي لكيانات الأمم المتحدة المكلفة أو المشاركة في أنشطة مكافحة الإرهاب، بما في ذلك مكتب مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على وجه الخصوص، أن تضع أساليب وممارسات واضحة ومتسقة ومهيكلية للتواصل مع المجتمع المدني، بما في ذلك الجهات الفاعلة والكيانات العاملة في المجال الإنساني وأن تحافظ على تلك الأساليب والممارسات. ويشمل ذلك مراعاة آراء المجتمع المدني بشأن الأثر السلبي لتدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان والعمل الإنساني.

45 - وينبغي لمجلس الأمن أن يقوم بما يلي:

(أ) الإقرار بضرورة دعم قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، وتشجيع ذلك من خلال قراراته، والثني عن إساءة تطبيق معايير مكافحة الإرهاب على النطاق المشروع لحقوق الإنسان وتطبيق القانون الدولي الإنساني؛

(ب) ضمان صياغة أي قرارات مقبلة لمكافحة الإرهاب بموجب الفصل السابع من الميثاق بحيث تستثني أنشطة المنظمات الإنسانية المحايدة والمستقلة وغير المتحيزة من نطاقها. وينبغي للمجلس أن ينظر في تخفيف الأثر السلبي غير المتوقع للقرارات الحالية على الأنشطة الإنسانية غير المتحيزة وأن يدرج ضمانات إنسانية كافية في القرارات المقبلة المتعلقة بالإرهاب؛

(ج) إيجاد سبل للعمل على نحو متسق مع المنظمات الإنسانية غير المتحيزة ومنظمات المجتمع المدني المستقلة، فضلاً عن خبراء قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، للبقاء على علم بالأثر السلبي لأنظمة مكافحة الإرهاب على حماية قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

باء - التوصيات الموجهة إلى الدول

46 - تُحث الدول الأعضاء على إعادة مواطنيها إلى أوطانهم، ولا سيما النساء والأطفال، من مخيمات الاعتقال في شمال شرق الجمهورية العربية السورية، مع ملاحظة أن استمرار نقاعسها يشكل انتهاكاً للالتزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

47 - وتُحث الدول الأعضاء على محاكمة مواطنيها أو الأشخاص الخاضعين لسيطرتها الفعلية على الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، بما في ذلك جرائم الحرب والإبادة

الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، في محاكمات تفي بالمعايير المطلوبة للمحاكمة العادلة التي يكفلها القانون الدولي لحقوق الإنسان.

48 - وينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد بنود تتضمن إعفاءات لأغراض إنسانية بنفس الشروط المشار إليها في الفقرة 45 (ب).

49 - وتُحث الدول الأعضاء على الوفاء بالتزامها الأساسي بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني بحماية الأطفال المحاصرين في حالات النزاعات المسلحة والإرهاب، بما في ذلك الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج ولم شمل الأسر، وبالحفاظ على مصالح الطفل الفضلى في جميع أعمالها.
