

Distr.: General  
18 September 2015  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: تنفيذ  
الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها في سياق  
مكافحة الإرهاب\*

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز  
وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن إمرسون، المقدم  
عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٨/٦٨ وقرارات مجلس حقوق الإنسان ١٥/١٥، و ١٩/١٩،  
و ٨/٢٢، و ٧/٢٥.

\* تأخر تقديم هذه الوثيقة لإدماج المعلومات التي وردت عقب المشاورات التي أجريت مع أصحاب المصلحة  
المعنيين في المجتمع المحلي.



الرجاء إعادة استعمال الورق

121015 081015 15-12520 (A)



## تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

موجز

هذا التقرير هو التقرير السنوي الخامس المقدم إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص الحالي المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن إمرسون.

وتدرج في الفرع الثاني من التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرر الخاص في الفترة من أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٥. ويتناول المقرر الخاص في الفرع الثالث الأثر السلبي للتشريعات والتدابير الأخرى المتعلقة بمكافحة الإرهاب على المجتمع المدني. ويُختتم التقرير بمجموعة من التوصيات.

## المحتويات

## الصفحة

٤	.....	أولاً - مقدمة
٤	.....	ثانياً - الأنشطة المتصلة بالولاية
٥	.....	ثالثاً - أثر تدابير مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني
٥	.....	ألف - مقدمة
٨	.....	باء - تقييد الحيز المتاح للمجتمع المدني من خلال التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب
١٠	.....	جيم - أثر الأحكام المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب على المجتمع المدني
١٩	.....	دال - أثر القوانين التي تجرم تقديم الدعم المادي للإرهاب على المجتمع المدني
٣٠	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

## أولاً - مقدمة

١ - يقدم المقرر الخاص الحالي المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن إمرسون، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٨/٦٨ وقرارات مجلس حقوق الإنسان ١٥/١٥، و ١٩/١٩، و ٨/٢٢، و ٧/٢٥. ويبين التقرير الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص خلال الفترة من أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٥. ويتناول التقرير بعد ذلك الأثر السلبي للتشريعات والتدابير الأخرى المتعلقة بمكافحة الإرهاب على المجتمع المدني. ويُختتم التقرير بمجموعة من التوصيات.

## ثانياً - الأنشطة المتصلة بالولاية

٢ - يرد بيان الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص خلال الفترة منذ صدور تقريره السابق المقدم إلى الجمعية العامة (A/69/397) حتى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ ضمن آخر تقرير قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/29/51). وشارك المقرر الخاص منذ ذلك الحين في الأنشطة المبينة أدناه.

٣ - وفي ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥، شارك المقرر الخاص في الاجتماع المشترك لجميع اللجان ثلاثية الأبعاد التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا التي نظمتها هذه المنظمة في فيينا.

٤ - وفي ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥، قدم المقرر الخاص تقريره السنوي إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة والعشرين (A/HRC/29/51) والذي وجه فيه الانتباه إلى التحديات التي تواجه حقوق الإنسان جراء القتال ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام. كما عقد جلسة حوار مع المجلس بشأن النتائج الرئيسية والتوصيات الواردة في التقرير.

٥ - وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥، خلال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان، شارك المقرر الخاص في حلقة نقاش عن موضوع "آثار الإرهاب على تمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان والحريات الأساسية". وقد أجريت المناقشة عملاً بقرار المجلس ١٧/٢٨.

٦ - وواصل المقرر الخاص، منذ تقريره الأخير إلى الجمعية العامة، اتخاذ الإجراءات، على نحو انفرادي أو بالاشتراك مع آليات أخرى، بما في ذلك على الصعيد الإقليمي، للرد على الرسائل والشواغل والادعاءات الواردة من الأفراد والمنظمات. وواصل المتابعة النشطة للحوار مع الحكومات، بما في ذلك عن طريق إرسال طلبات إيفاد الزيارات الرسمية أو التذكير بتلك الطلبات. ويأسف المقرر الخاص لأنه على الرغم من وجود دعوات قديمة العهد، لم تقدم

دعوات للزيارة خلال الفترة قيد النظر. ومع ذلك، فهو على ثقة من أنه سيتم توجيه هذه الدعوات قريباً.

## ثالثاً - أثر تدابير مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني

### ألف - مقدمة

٧ - بمقدور المنظمات غير الحكومية على الصعيدين الوطني والدولي أن تكون بمثابة جهات فاعلة رئيسية في استراتيجيات مكافحة الإرهاب. فالمنظمات غير الحكومية الوطنية الدولية تتمتع بالقدرة على الوصول إلى المجتمعات المحلية وتقديم المساعدة في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، وتقديم المساعدة القانونية. وهي تتيح الفرصة لقطاعات الساخطين والمهمشين في المجتمع للتعبير عن أنفسهم، والترويج لاحتياجات المستبعدين سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً، والقيام بإبصال مواد الإغاثة إلى المناطق المتأثرة بالزلازل. وكثيراً ما يكون لجماعات المجتمع المدني أهميتها الحاسمة في تنفيذ مبادرات التنمية سواء من خلال تقديم المعونة في حالات الطوارئ أو من خلال الإسهام في اعتماد الحلول المبتكرة الطويلة الأجل للمشاكل الإنمائية المعقدة والمستعصية. ومن شأن أي مجتمع مدني نابض بالحياة أن يكفل إدراج أصوات الضعفاء والمهمشين بصورة مجدية في المبادرات التي لها تأثيرها على تطلعاتهم المدنية والسياسية والاقتصادية - الاجتماعية<sup>(١)</sup>. وعلى نحو أكثر إدراكاً، فإن عمل جماعات المجتمع المدني يسهم إسهاماً مباشراً في التصدي للأوضاع المفضية إلى انتشار الإرهاب، على النحو الذي حددته الجمعية العامة في الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب (قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٨٨، المرفق).

٨ - ويمكن للمجتمع المدني أيضاً أن يقوم بدور متميز - وإن على نفس القدر من الأهمية - في مكافحة الانجذاب إلى التطرف العنيف. وتضطلع حالياً منظمات غير حكومية كثيرة ببرامج تهدف على وجه التحديد إلى تعزيز الاستراتيجيات الرامية إلى مجاهدة حالة الانجذاب إلى التطرف العنيف، أو إدماج هذا البعد في عملها. وبصورة أعم، فإن قطاع المجتمع المدني يوفر بدائل للأشخاص الذين قد تستهويهم المخططات المتطرفة، وذلك من خلال توفير منافذ مدنية لمعالجة المظالم التي يواجهها هؤلاء الأشخاص<sup>(٢)</sup>. ذلك

(١) انظر النشرة الصحفية، "الدور المركزي الذي يضطلع به المجتمع المدني هو السبيل الوحيد لضمان تحقيق الأهداف الإنمائية الشاملة للجميع لما بعد عام ٢٠١٥"، ١٨ أيار/مايو ٢٠١٥.

(٢) انظر \_\_\_\_\_ Cordaid, Friend Not Foe: Opening Spaces for Civil Society Engagement to Prevent Violent Extremism, May 2011.

أنه من خلال الاتصال المباشر بالفئات السكانية المهمشة وجماعات الأقلية، وعن طريق البرامج الرامية إلى الحد من الفقر، وبناء السلام، والمساعدة الإنسانية، وتعزيز حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية، يمكن للمجتمع المدني أن يسهم إلى حد كبير في الجهود العالمية الرامية إلى احتواء انتشار الإرهاب (انظر A/HRC/23/39، الفقرة ٢٦).

٩ - بيد أن الحيز الذي أمكن لجماعات المجتمع المدني أن تعمل فيه بفعالية قد تقلص بصورة حادة خلال السنوات الأخيرة. وأشار مجلس حقوق الإنسان إلى ما يساوره من قلق شديد "لأن التشريعات والتدابير الأخرى المتعلقة بالأمن القومي ومكافحة الإرهاب، مثل القوانين التي تحكم منظمات المجتمع المدني، قد أسّء استخدامها، في بعض الحالات، لاستهداف المدافعين عن حقوق الإنسان، أو قد أعاققت عملهم أو عرضت سلامتهم للخطر على نحو مخالف للقانون الدولي" (انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/٢٥). وشدد المفوض السامي لحقوق الإنسان، في بيانه الافتتاحي أمام الدورة الثلاثين لمجلس حقوق الإنسان، في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، على دور المجتمع المدني في أن يوفر حيزاً للأناس العاديين للتعبير عن مظالمهم، والعمل صوب إيجاد حلول لها، والتغلب على المشاكل المشتركة، بما يؤدي إليه ذلك من وجود دول أكثر تمتعاً بالصحة، وأكثر أمناً واستدامة<sup>(٣)</sup>. وأفاد المفوض السامي بأن قائمة الدول التي اتخذت "إجراءات بالغة الخطورة لتقييد أصوات المجتمع المدني أو ملاحقتها" أصبحت أطول من أن يستوعبها بيانه إلى المجلس، وهو ما وصفه بأنه حالة مدمرة. وأشار إلى أن الدول التي تقيّد الحيز الذي يمكن فيه للمجتمع المدني ممارسة أعماله تحرم نفسها من مزايا المشاركة العامة وتقوض أمنها القومي، ورخاءها الوطني، وتقدمها الجماعي، وأفاض في الحديث عن حجم هذه المشكلة بالعبارات التالية:

سن التشريعات التقييدية بشكل مفرط للحد من ممارسة الحريات العامة والعمل الذي تضطلع به منظمات المجتمع المدني. وفي العديد من الحالات، تقمع أصوات مجتمعات الأقليات، ويتعرض ناشطوها والمدافعون عنها للسحق. وتُستهدف النساء المدافعات عن حقوق الإنسان بهجمات محددة، تستند في معظم الأحيان إلى أنماط ضارة وبالية من القبولية النمطية حول ما يسمى "مكان" المرأة. وتتخذ التدابير للتقييد الحاد من الحيز الديمقراطي المتاح على الإنترنت، بما في ذلك حجب المواقع الشبكية وفرض عمليات مراقبة جماعية.

(٣) طالع المزيد على الموقع التالي: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S100ubdI.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16414&LangID=E#sthash.S100ubdI.dpuf)

١٠ - ومن بين الدول التي اعتمدت مؤخرا تدابير قمعية تقضي بالتسجيل الإلزامي أو حتى بحل جماعات المجتمع المدني لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو التمويل الأجنبي: الاتحاد الروسي، وإسرائيل، وإكوادور، وأوغندا، والصين، ومصر، وكمبوديا، وهنغاريا، والهند. بيد أن الهجمة الضارية على الصعيد الدولي على الحيز المتاح للمجتمع المدني لا تقتصر فقط على الدول التي اعتمدت تشريعات قمعية تستهدف بصورة مباشرة قطاع المنظمات غير الحكومية. فالكثير من التدابير الدولية والوطنية الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب وتجريم الدعم المادي للإرهاب كان لها أثرها غير المباشر في الحد من الحيز الذي يتاح فيه العمل للمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان. ويهدف هذا التقرير إلى بحث السبل التي تضرر بها المجتمع المدني الدولي جراء التدابير الدولية والوطنية لمكافحة الإرهاب، والتي استهدفت عمدا جماعات المجتمع المدني، أو التي مكنت الحكومات من تضيق الخناق على المنظمات غير الحكومية من خلال التستر خلف أسباب مكافحة الإرهاب والأمن القومي لتوفير غطاء من الشرعية لقمع المبادرات المشروعة في مجال حقوق الإنسان والمساعدة الإنسانية<sup>(٤)</sup>.

١١ - ويذكر المقرر الخاص بأن أعمال الإرهاب لا يمكن أبدا تبريرها، وبأن الدول ليس لها فقط الحق، ولكن يقع عليها أيضا الواجب، فيما يتعلق بحماية الأفراد الخاضعين لولايتها من الأخطار التي تهدد الحياة والسلامة البدنية من أعمال الإرهاب. ولا بد لأي استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب أن تشمل على تدابير لمعالجة مسألة تمويل الإرهاب ومنع المنظمات والجماعات من تقديم الدعم المالي وغيره من أشكال الدعم للأعمال الإرهابية أو الجماعات الإرهابية. وفي الوقت نفسه، لا بد لجميع التدابير المعتمدة أن تمثل للالتزامات الدولية الواقعة على الدول، بما في ذلك التزامات حقوق الإنسان والقانون الإنساني. وبالنظر إلى الدور الحاسم للمجتمع المدني في مكافحة الإرهاب والتطرف، يقع على الدول واجب حماية المجتمع المدني والحقوق التي تكتسي أهمية بالغة بالنسبة لوجودها وتنميتها.

١٢ - يشكل الحق في حرية تكوين الجمعيات، المنصوص عليه في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ركنا أساسيا من أركان المجتمع الديمقراطي<sup>(٥)</sup>.

(٤) يود المقرر الخاص أن يعرب عن شكره الخالص لأن شاربور، كبيرة المستشارين القانونيين للمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، على مساهمتها في إعداد هذا التقرير.

(٥) خضع الإطار القانوني لدراسة متعمقة اضطلع بها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وانظر الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرات من ١٢ إلى ٢١ والوثيقة A/64/226، الفقرات من ٧ إلى ٣٠.

ولا يمكن تبرير أي قيود على هذا الحق إلا بنص القانون، وكان الغرض المتوخى من اتخاذها مشروعاً، وكانت متناسبة مع ذلك الغرض وضرورية لتحقيقه. وفي حالات الطوارئ النادرة التي تنطوي على تهديد لحياة الأمة، يبيح العهد الدولي اتخاذ تدابير مقيدة لهذا الحق. بيد أنه، وكما أشار المقرر الخاص السابق، فإنه ينبغي للدول ألا تلجأ لتدابير استثنائية تقيّد الحق في حرية تكوين الجمعيات (أو أي حقوق أخرى مشروطة) بالنظر إلى أن الفقرات ذات الصلة التي تنص على تقييد الحق المحمي غالباً ما تُرسي الأساس الكافي والمناسب الذي يتحدد بناء عليه نطاق التدخل المسموح به في الحق المصون (انظر A/61/267، الفقرة ٥٣). ويُعدّ توافر الموارد لأي منظمة من المسائل التي لا غنى عنها لضمان استمرارها وفعاليتها واستقلالها. وفيما يتعلق بالمنظمات العاملة في مجال تقديم الخدمات أو المساعدات، فإن مدى توافر الموارد لهذه المنظمات يؤثر بشدة على المستفيدين من عملها. والأهم من ذلك أن الحق في التماس وتلقي واستخدام الموارد - البشرية والمادية والمالية - من مصادر محلية وأجنبية ودولية يحظى بالحماية أيضاً بموجب القانون الدولي، بوصفه جزءاً من الحق في حرية تكوين الجمعيات (انظر الوثيقة A/HRC/23/39، الفقرات من ٨ إلى ١٨). وتتجلى تلك الحماية أيضاً في الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (انظر قرار الجمعية العامة ١٤٤/٥٣، المرفق، المادة ١٣).

## باء - تقييد الحيز المتاح للمجتمع المدني من خلال التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب

١٣ - في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الذي اتخذته مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، قرر المجلس، في جملة أمور، أن على جميع الدول تحريم الأعمال الإرهابية، والأعمال المنفذة لدعم الجرائم الإرهابية أو التحضير لها، وتمويل الإرهاب. وإلى جانب أن القرار ألزم الدول بالإبلاغ عن تنفيذ القرار على المستوى الوطني، وأنشأ لجنة فرعية تابعة للمجلس لرصد التنفيذ، ولم يتضمن سوى إشارة عابرة إلى حقوق الإنسان، فقد اعتبرت دول كثيرة أن هذا القرار يلزمها باعتماد تشريعات صارمة لمكافحة الإرهاب، وهو ما تم القيام به في حالات كثيرة. بموجب إجراءات 'طوارئ'، دون التشاور بالقدر الكافي مع أصحاب المصلحة الرئيسيين ودون التقيد باتباع الإجراءات البرلمانية الوافية.

١٤ - ويساور المقرر الخاص القلق لأنه ورغم التحول الذي طرأ على النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، من منطلق الاعتراف بأن حصر الاستجابة في الإجراءات



الأمنية فقط لن يكون كافياً<sup>(٦)</sup> (على النحو المبين في الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب (انظر قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٨٨) وقيام مجلس الأمن بإدراج فقرة تتعلق بحقوق الإنسان<sup>(٧)</sup>)، فإن الدول لا تزال تعتمد تشريعات لمكافحة الإرهاب تثير شواغل خطيرة بشأن حقوق الإنسان<sup>(٨)</sup>. وبصفة خاصة، يلاحظ المقرر الخاص أن العديد من التدابير التي اتخذتها الدول أو تتوخى اتخاذها تنتهك مبدأ الشرعية بما تتضمنه من تعاريف فضفاضة ومبهما للإرهاب. وكما أكد المقرر الخاص السابق، فإن اعتماد تعاريف فضفاضة للغاية للإرهاب يفتح الباب لإساءة استغلالها - بما في ذلك استغلالها لمواجهة مطالب الشعوب الأصلية وحركاتها الاجتماعية - ولارتكاب انتهاكات غير متممعة لحقوق الإنسان<sup>(٩)</sup>. فالتعاريف غير الواضحة أو غير الدقيقة أو الفضفاضة جدا يمكن استغلالها في استهداف المجتمع المدني، وإسكات المدافعين عن حقوق الإنسان والمدونين والصحفيين، وتجرير الأنشطة السلمية المدافعة عن حقوق الأقليات والحقوق الدينية والعمالية والسياسية (انظر الوثيقة A/HRC/10/3/Add.2، الفقرة ٦، والوثيقة A/HRC/16/51، الفقرات من ٢٦ إلى ٢٨، والوثيقة A/HRC/25/59/Add.2، الفقرة ٤٢).

١٥ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن الكثير من هذه التشريعات الجديدة أو المتوخاة تفرض قيوداً على حقوق جوهرية تمس وجود المجتمع المدني<sup>(١٠)</sup>. ويتعين أن تكون النصوص التي تحرم "التشجيع" على أعمال الإرهاب أو "الترويج لها" أو "دعمها" أو "تبرير" الإرهاب أو "تمجيده"، و "التحريض" على ارتكاب عمل إرهابي محددة تحديداً سليماً، ويجب أن تتضمن هذه النصوص ضوابط تحدد بدقة الشروط الواجب توافرها في الفعل الجنائي والقصد الجنائي في الجرائم التي تترتب على هذه الأفعال، من أجل استيفاء معايير الضرورة والتناسب. كذلك، فإن احتواء هذه النصوص على عبارات تحرم أفعال مثل "تغيير النظام الدستوري"

(٦) انظر قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤): "وإذ يسلم أيضاً بأن الإرهاب لن يهزم بالقوة العسكرية وتدابير إنفاذ القانون والعمليات الاستخباراتية وحدها، وإذ يشدد على ضرورة معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، على النحو المبين في الركيزة الأولى من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٨٨)".

(٧) انظر، على سبيل المثال، قرار مجلس الأمن ١٩٨٩ (٢٠١١) الفقرة ٦.

(٨) انظر، على سبيل المثال، الاتحاد الروسي وإثيوبيا وأستراليا وباكستان والبرازيل وتونس وشيلي والصين وفرنسا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكندا وكينيا ومصر والمملكة العربية السعودية.

(٩) انظر الوثيقة A/HRC/16/51، الفقرة ٢٦. وانظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بشأن البعثة إلى شيلي (A/HRC/25/59/Add.2).

(١٠) انظر التحليل الذي أجرته الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، هينا جيلاني، في عام ٢٠٠٣ (A/58/380).

أو "المساس بالوحدة الوطنية" أو "تكدير السلم الاجتماعي" أو "الإخلال بالنظام العام" أو "الإساءة إلى سمعة الدولة أو مكانتها" دون اشتراط أن يكون ارتكابها مصحوبا بعناصر أخرى تمثل جرائم حقيقية مثل، استخدام العنف المميت، يمكن أن يكون له تأثير خطير على عدد من حقوق الإنسان، منها حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع. وعلاوة على ذلك، فإن القوانين التي تجرم نشر "معلومات غير دقيقة" أو "بيانات" عن عمليات مكافحة الإرهاب، أو معلومات "تتعارض مع" البيانات الرسمية أو معلومات "يمكن أن يساء فهمها" (فضلا عن كونها انتهاكات خطيرة لحرية التعبير والمعلومات) تشكل عوائق خطيرة أمام كفالة مساءلة المسؤولين الحكوميين وقوات الأمن.

١٦ - وقد استخدمت صلاحيات المراقبة الجماعية، التي يستند تبريرها غالبا إلى أسباب تتعلق بمكافحة الإرهاب، في استهداف جماعات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين في عدد من الدول. وقد سبق للمقرر الخاص أن درس تأثير بعض هذه التدابير على الحق في الخصوصية (انظر الوثيقة A/69/397، وانظر أيضا الوثيقتين A/HCR/27/37 و A/HCR/28/28). وتُلزم المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الدول باحترام خصوصية جميع الاتصالات وأمنها، بما في ذلك الاتصالات الرقمية. ويعني هذا الالتزام من حيث المبدأ أنه يحق للأفراد تبادل المعلومات والأفكار من دون تدخل من الدولة، مطمئنين إلى حقيقة أن رسائهم لن يكون مألها ولن يطلع عليها سوي متلقيها المقصودين بما دون غيرهم. والتدابير التي تتعارض مع هذا الحق يجب أن ينص عليها قانون محلي يكون دقيقاً وفي متناول الجميع، ويتمشى مع متطلبات العهد الدولي. كذلك يجب أن يكون اتخاذ هذه التدابير لتحقيق هدف مشروع وأن تستوفي معايير الضرورة والتناسب.

## جيم - أثر الأحكام المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب على المجتمع المدني

١٧ - تمثل الحاجة إلى منع تمويل الإرهاب جانبا أساسيا من جوانب أي استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب. ويعد اعتماد تشريعات وطنية لمكافحة تمويل الإرهاب بمثابة التزام قانوني دولي بالنسبة إلى دول كثيرة، على الأقل بموجب الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب<sup>(١١)</sup>، وقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، ونظام الجزاءات المتعلقة بتنظيم القاعدة، الذي أنشأه مجلس الأمن في قراره ١٢٦٧ (١٩٩٩). وقد استُغلت هذه الأنظمة لتبرير التدابير التي تؤثر على مجموعات المجتمع المدني بحجة وجود مخاطر بادية متمثلة في استغلال هذه الجماعات،

(١١) اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ١٠٩/٥٤، المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، ودخلت حيز النفاذ في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

سواء بوعي أو بغير وعي، في دعم المنظمات الإرهابية. ويمكن ملاحظة هذا الربط، بدايةً، في المذكرة التفسيرية لإحدى التوصيات الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التي تتناول فيها فرقة العمل مسألة تمويل الإرهاب والمنظمات غير الربحية بشكل محدد<sup>(١٢)</sup>. ففي النسخة الأصلية لهذه المذكرة التفسيرية، وردت عبارة غير مشفوعة بتحفظ تنص على "أن الإرهابيين والمنظمات الإرهابية يستغلون قطاع المنظمات غير الربحية لجمع الأموال ونقلها، وتوفير الدعم اللوجستي، والتشجيع على تجنيد الإرهابيين، أو دعم المنظمات الإرهابية والأنشطة الإرهابية بأي شكل آخر"<sup>(١٣)</sup>.

١٨ - وقد أنشئت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في عام ١٩٨٩، بمبادرة من مجموعة السبعة، بوصفها منظمة حكومية دولية يتمثل هدفها المبدئي في وضع سياسات لمكافحة غسل الأموال<sup>(١٤)</sup>. وفي عام ٢٠٠١، وُسع نطاق ولاية فرقة العمل ليغطي تمويل الإرهاب. وتمثل أهدافها الحالية في إرساء المعايير التي تنظم التدابير القانونية والتنظيمية والتشغيلية لمكافحة تمويل الإرهاب والتشجيع على تنفيذ هذه التدابير بفعالية، وتحديد أوجه الضعف على الصعيد الوطني بهدف حماية النظام المالي الدولي من إساءة استغلاله. وضعت فرقة العمل حتى الآن ٤٠ توصية<sup>(١٥)</sup> من أجل تنفيذها على الصعيد الوطني من خلال التشريعات وغيرها

(١٢) تُعرّف هذه المنظمات في مسرد فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بأهما "شخصيات اعتبارية" أو ترتيبات أو منظمات تعمل بشكل أساسي في جمع الأموال أو صرفها لأغراض من بينها تنفيذ الأنشطة الخيرية أو الدينية أو الثقافية أو التعليمية أو الاجتماعية أو أنشطة التأخي، أو الاضطلاع بأي أنواع أخرى من "أعمال الخير".

(١٣) بصفة محددة، صنفت فرقة العمل الأساليب التي يمكن للكيانات الإرهابية أن تلجأ إليها لاستغلال المنظمات غير الربحية في خمس فئات، وهي كالتالي: (أ) تحويل مسار الأموال؛ (ب) الانتساب إلى كيان إرهابي؛ (ج) دعم التجنيد؛ (د) إساءة استغلال البرامج؛ (هـ) انتحال صفة كاذبة وتأسيس منظمات غير ربحية "صورية". وانظر المنشور التالي الصادر عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية: Financial Action Task Force (FATF), Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations, 2014, p. 5 and paras. 75 and 91-124.

(١٤) في الإعلان الاقتصادي الذي أصدرته مجموعة البلدان الصناعية السبعة في عام ١٩٨٩، قررت هذه البلدان "عقد فريق خاص للخبراء الماليين يضم المشاركين في اجتماع القمة والبلدان الأخرى المعنية بهذه المشاكل. وتمثل ولايته في تقييم نتائج التعاون الذي بدأ بالفعل بهدف منع استخدام النظام المصرفي والمؤسسات المالية بغرض غسل الأموال، ودراسة اتخاذ تدابير وقائية إضافية في هذا المجال، بما في ذلك تكييف النظم الشرعية والقانونية بغية تعزيز التعاون القضائي المتعدد الأطراف."

(١٥) نُقحت التوصيات الأصلية والتوصيات الثمانية الخاصة المتعلقة بتمويل الإرهاب عدة مرات ودُججت في عام ٢٠١٢. "وبذلك، تكون فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية قد منحت الاستدامة لنظام نشأ في ظروف استثنائية". انظر، "Ben Hayes, "How international rules on countering terrorism impact civil society", Transnational Institute, 8 May 2013.

من التدابير الملزمة قانوناً، وكملتها بمذكرات تفسيرية ومجموعة من أفضل الممارسات<sup>(١٦)</sup> ودليل للبلدان والخبراء القضائيين<sup>(١٧)</sup>. ويخضع تنفيذ الدول لهذه التوصيات للرصد من خلال التقييمات المتبادلة، التي تصنف فيها الدول ما بين "ممتثلة" و "غير ممتثلة".

١٩ - وتلزم التوصية ٨ الصادرة عن فرقة العمل، التي تتناول تحديد المنظمات غير الربحية، الدول بإجراء استعراض لتشريعاتها المتعلقة بتلك المنظمات للتأكد من أنها لا يمكن استغلالها بالصور الآتية: (أ) قيام المنظمات الإرهابية بانتحال صفة كيانات مشروعة؛ (ب) استخدام الكيانات المشروعة كقنوات لتمويل الإرهاب، بما في ذلك لأغراض الإفلات من تدابير تجميد الأصول؛ (ج) إخفاء عمليات تحويل مسار الأموال الموجهة لأغراض مشروعة بشكل سري إلى منظمات إرهابية أو التعتيم على هذه العمليات. والأهم من ذلك أن هذه التوصية تهدف إلى مواجهة تمويل الإرهاب وما يعرف بشكل أعم باسم "الدعم المادي"<sup>(١٨)</sup>. ولكي يتسنى للدول منع إساءة استغلال المنظمات غير الربحية وتحديد أي منظمات منها يساء استغلالها أو تنخرط في دعم الإرهابيين أو المنظمات الإرهابية ويتسنى لها اتخاذ إجراءات فعالة ضدها، يتعين على الدول أن تعتمد عدداً من التدابير، وإن كانت التدابير نفسها لا تنطبق بالضرورة على جميع المنظمات<sup>(١٩)</sup>. وينبغي أن تعتمد الدول تدابير بشأن الإشراف والرقابة على قطاع المنظمات غير الربحية بأكمله، وينبغي أن تتناسب هذه التدابير مع المخاطر التي تتحدد من خلال عملية وطنية لاستعراض هذا القطاع وعملية وطنية لتقييم المخاطر<sup>(٢٠)</sup>.

(١٦) تنص المقدمة التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لهذه التوصيات على أن "معايير فرقة العمل تتألف من التوصيات في حد ذاتها وفي المذكرات التفسيرية، وكذلك على ما ينطبق عليها من التعاريف المدرجة في مسرد المصطلحات".

(١٧) انظر المنشور التالي الصادر عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية: FATF, Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8), June 2015.

(١٨) انظر الإشارات التي تضمنتها المذكرة التفسيرية للتوصية ٨ بشأن "الأموال والأصول الأخرى"، وكذلك الإشارات الواردة في منشور فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المعنون Risk of Terrorist Abuse، الفقرة ٢٩ التي تنص على أن "التوصية ٨ لا تنحصر في نطاق التعريف الضيق لتمويل الإرهاب، وإنما تركز أيضاً على ما يوصف بالدعم المادي، وفقاً لتعريف فرقة العمل لمصطلح "الأموال والأصول الأخرى"، الذي يغطي "الأصول المالية والموارد الاقتصادية والممتلكات من أي نوع".

(١٩) انظر المذكرة التفسيرية للتوصية ٨، ودليل المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات الصادر في حزيران/يونيه ٢٠١٥. انظر أيضاً المنشورات التالية: Emile van der Does de Willebois, "Nonprofit organizations and the combatting of terrorism financing: a proportionate response", World Bank Working Paper No. 208, chap. 2 و FATF, Risk of Terrorist Abuse, chap. 4 و Victoria Metcalfe-Hough, Tom Keatinge and Sara Pantuliano, "UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality", HPG, March 2015, p. 1.

(٢٠) يُقصد بذلك جميع الكيانات التي تدخل في نطاق تعريف فرقة العمل للمنظمة غير الربحية.

٢٠ - وأشارت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى أن أكثر المنظمات غير الربحية عرضة لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب هي تلك المشاركة في "أنشطة خدمية" (الإسكان أو الخدمات الاجتماعية أو التعليم أو الرعاية الصحية). وقد اعتبرت المنظمات المشاركة في "أنشطة تعبيرية" (مثل الرياضة والترفيه والفنون والثقافة، وتمثيل المصالح أو الدعوة، مثل الأحزاب السياسية ومراكز الفكر، وأفرقة المناصرة) أقل مجازفة من غيرها. وأشارت فرقة العمل أيضاً إلى أن المتغير الرئيسي هو القرب من أي خطر إرهابي فعلي، وهو أمر لا يتواءم دائماً مع المناطق الجغرافية التي تشهد نزاعاً أو التي ينخفض فيها مستوى الحوكمة، وأن الاعتبارات الرئيسية لتحديد أشد المنظمات غير الربحية عرضة لخطر الاستغلال هي مدى أهمية مواردها أو أنشطتها للكيانات الإرهابية، وقرب مكانها من النشاط الإرهابي الفعال الذي لديه القدرة والنية على الاعتداء على منظمات غير ربحية<sup>(٢١)</sup>.

٢١ - وتبرز المذكرة التفسيرية للتوصية ٨ "الدور الحيوي" للمنظمات غير الربحية، ولا سيما الجهود التي تبذلها في توفير "الخدمات الأساسية والراحة والأمل لأولئك المحتاجين في جميع أنحاء العالم" ومن ثم، "ينبغي للتدابير التي اعتمدها البلدان لحماية قطاع المنظمات غير الربحية من الاستغلال لأغراض إرهابية ألا تعطل الأنشطة الخيرية المشروعة أو تثني عنها". وينبغي أن تعزز تلك التدابير الشفافية وأن تولد قدراً أكبر من الثقة بأن تصل الأموال والخدمات الخيرية إلى المستفيدين الشرعيين المقصودين بها. وينبغي للحكومات عند اتخاذها للإجراءات أن "تتفادى، بالقدر الممكن عملياً، أي تأثير سلبي على المستفيدين البسطاء والشرعيين من الأنشطة الخيرية".

٢٢ - ويشير المقرر الخاص إلى أنه على الرغم من وجود حالات تتعلق بسوء استخدام منظمات المجتمع المدني<sup>(٢٢)</sup>، وإلى أن هناك أمثلة ثبت من خلالها تمويل الإرهاب عن طريق المجتمع المدني<sup>(٢٣)</sup>، فإن العديد من أصحاب المصلحة الرئيسيين وضعوا نطاق هذه المشكلة في الاعتبار. وأقر البنك الدولي بأن المبالغ المعنية لا تمثل سوى كسر بسيط من النسبة المتوية لإجمالي أموال المنظمات غير الربحية<sup>(٢٤)</sup>. وأشارت حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى

(٢١) انظر فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، *Risk of Terrorist Abuse*، الفقرتان ١٤ و ٨٠.

(٢٢) انظر الفريق العامل المعني بالتصدي لتمويل الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، تقرير عام ٢٠٠٩، الفقرتان ٦٣ و ٦٤.

(٢٣) انظر van der Does de Willebois، "Nonprofit organizations"، chap. 2؛ and FATF، *Risk of Terrorist Abuse*، chap. 3.

(٢٤) انظر van der Does de Willebois، "Nonprofit organizations".

وأيرلندا الشمالية، في استعراضها للقطاع الخيري في عام ٢٠٠٧، إلى أن التقييم الذي أعدته مع وكالات إنفاذ القانون والوكالات الاستخباراتية يفيد بأن ”حجم الصلات التي تربط الإرهاب بقطاع الأعمال الخيرية صغير للغاية مقارنةً بحجم تلك التي تربطه بالقطاع الخيري“<sup>(٢٥)</sup>، وفي عام ٢٠١٥، أكدت اللجنة المشتركة المعنية بمشروع قانون حماية الجمعيات الخيرية أن ”هناك توافقاً في الآراء مؤداه أن سوء الاستخدام، الذي يحدث بمعزل عن الأخطاء التي تقترب عن غير قصد ونتيجة لسوء الإدارة المتأصل، هي أمر نادر الحدوث في القطاع الخيري“<sup>(٢٦)</sup>. أما الفريق العامل المعني بالتصدي لتمويل الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة فقد أشار، من جانبه، إلى أنه من المهم التحلي بالواقعية إزاء الاستخدام الفعلي لهذا القطاع في تمويل الإرهاب. وفي إطار النسبة المتوية لمجموع التدفقات المالية للمنظمات غير الربحية، يعد تمويل الإرهاب صغيراً للغاية“<sup>(٢٧)</sup>. وأوصى الفريق أيضاً بأن تتجنب الدول ”الخطاب الذي يربط المنظمات غير الربحية بتمويل الإرهاب بوجه عام لأنه يبالغ في تقدير الخطر ويلحق الضرر بلا داعٍ بقطاع المنظمات غير الربحية ككل“<sup>(٢٨)</sup>.

٢٣ - وأشار المقرر الخاص المعني بالحق في كل من حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات إلى أنه تم الكشف عن ”قلة قليلة، إن وجدت، من حالات تمويل الإرهاب نتيجة تدابير رقابية اتخذت فيما يخص [منظمات المجتمع المدني]“، ويبين أن ”التوصية ٨ لا تراعي بصورة مناسبة حقيقة أن الدول لديها من قبل وسائل أخرى، مثل الرقابة المالية وتعاون الشرطة، للتصدي بشكل فعلي لخطر تمويل الإرهاب“ (انظر A/HRC/23/39، الفقرة ٢٥). وتؤيد هذا التحليل دراسة أعدتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في عام ٢٠١٤<sup>(٢٩)</sup>. وخلصت هذه الدراسة إلى أن ”الكشف عن إساءة استخدام الإرهابيين ومخاطر ذلك في قطاع المنظمات غير الربحية قد أُنجز أساساً من خلال الاطلاع على مختلف أنواع المعلومات

(٢٥) United Kingdom Home Office and Her Majesty's Treasury, *Review of Safeguards to Protect the Charitable and Next Steps, December Terrorist Abuse: Summary of Responses from Sector (England and Wales)*. 2007.

(٢٦) تقرير اللجنة المشتركة المعنية بمشروع قانون بشأن حماية المؤسسات الخيرية، شباط/فبراير ٢٠١٥، الفقرة ٣٧.  
(٢٧) انظر الفريق العامل المعني بالتصدي لتمويل الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، تقرير عام ٢٠٠٩، الفقرة ٦٤.

(٢٨) فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالتصدي لتمويل الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، التوصية ٦٥، تقرير تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

(٢٩) FATF, *Risk of Terrorist Abuse*, chap. 4.

الواردة من مصادر مختلفة وتقييمها". فهذه المعلومات تتضمن معلومات تنظيمية للمنظمات غير الربحية كانت قد استخدمت في ٦٨ في المائة من الحالات التي كشف فيها عن إساءة الاستخدام. ومع ذلك، لم تكن المعلومات التنظيمية للمنظمات غير الربحية في أي حال من الأحوال الوسيلة الوحيدة للكشف عن سوء الاستخدام<sup>(٣٠)</sup> كما أنها لم تكن أكثر الوسائل شيوعاً للكشف عن سوء المعاملة<sup>(٣١)</sup>.

٢٤ - وهذه النتائج لا تقدم أي حجة مقنعة تبرر الوفاء بالاحتياجات الواسعة التي يتعين على الدول تليتها للامتثال للتوصية ٨ المقدمة من فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛ كما أنها لا تعالج الشاغل المتمثل في أن الدول التي ترغب في تقليص وجود المجتمع المدني لأسباب سياسية قد أساءت في واقع الأمر تلبية هذه الاحتياجات. وبالفعل، فإنه رغم إدراك فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأهمية دور المجتمع المدني وإصراره على ألا تعطل التدابير المتخذة الأنشطة الخيرية المشروعة<sup>(٣٢)</sup> أو تشني عن تنفيذها، فقد أثبتت التوصية ٨ أنها أداة مفيدة لعدد من الدول التي اتخذتها وسيلة لتضييق الخناق على المجتمع المدني وقمع المعارضة السياسية<sup>(٣٣)</sup>.

٢٥ - ومع أن التدابير التي يُطلب إلى الدول تنفيذها ترمي إلى مكافحة تمويل الإرهاب، فإنها لا تركز على التمويل في حد ذاته. وبدلاً من ذلك، فهي تهدف إلى تنظيم سير العمل في المجتمع المدني من خلال مجموعة من التدابير التي يؤثر معظمها على حرية تكوين الجمعيات. ووفقاً لفرقة العمل، ينبغي أن يعتمد تنظيم المنظمات غير الربحية على متغيرات مثل الحجم والثروة وإمكانية إساءة الاستخدام. ومن الناحية العملية، فإنه قد يتعذر تطبيق هذه الفوارق

(٣٠) استخدمت معلومات المصدر المفتوح في ٩٦ في المائة من الحالات التي كشفت فيها إساءة الاستخدام، ووظفت الاستخبارات المالية في ٤٩ في المائة من تلك الحالات، واستخبارات الأمن الوطني في ٦٣ في المائة منها، ومعلومات إنفاذ القانون في ٥٨ في المائة منها، والمعلومات الأجنبية في ٦ في المائة منها.

(٣١) يشار إلى أن معلومات المصدر المفتوح قد استُفيد منها في ٩٦ في المائة من الحالات التي كشفت عن إساءة الاستخدام.

(٣٢) انظر فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، اجتماع الفريق العامل المعني بمنع استغلال القطاع غير الربحي لأغراض تمويل الإرهاب، الملاحظات الرئيسية للمنظمين، لعام ٢٠١١، الفقرة ٧، وورقة أفضل ممارسات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، المؤرخة حزيران/يونيه ٢٠١٥، الفقرة ١٨؛ وانظر أيضاً التوصية رقم ١ الصادرة عن فرقة العمل التي توصي بأن تتناسب التدابير المتخذة مع المخاطر. وانظر كذلك نهج فرقة العمل إزاء البند أعلاه.

(٣٣) انظر المقرر الخاص المعني بحرية التجمع وتكوين الجمعيات الذي حذر من "تنفيذ التدابير التقييدية - مثل التوصية ٨ الصادرة عن الفرقة - والتي قد تسيء الدول استخدامها في انتهاك القانون الدولي"، A/HRC/23/39، الفقرة ٢٥.

لأن العديد من المنظمات غير الحكومية، بما فيها المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، لا تدرج تماماً ضمن فئة واحدة، وتشارك، على سبيل المثال، في كل من أنشطة الدعوة وتنفيذ البرامج. وقد اعتمدت بعض الدول جملة تدابير لتنظيم المجتمع المدني بطريقة صارمة. وتشمل هذه التشريعات عادة التزاماً يقضي بالتسجيل واتباع إجراءات مرهقة أو معقدة أو متباينة ووثائق مطلوبة للتسجيل، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة احتمال أن يرفض التسجيل، وأن يقتصر في أحيان كثيرة بالقدرة المحدودة على الطعن في الرفض؛ وبالقدرة المحدودة على الحصول على التمويل من الخارج؛ وتجرى مختلف أشكال عضوية الجماعات غير المسجلة<sup>(٣٤)</sup>.

٢٦ - وخلصت التوصية ٨ من أية إشارة إلى الحقوق في التمتع بحرية تكوين الجمعيات (ونيتها الطبيعية المتمثلة في القدرة على الحصول على الموارد المالية)، وإلى الحاجة إلى احترام مبادئ الشرعية والتناسب والضرورة وعدم التمييز، قد أضفى مسحة من الشرعية على الدول التي اعتمدت تشريعات في هذا الصدد دون التقيد على النحو الواجب بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان. ويتفق المقرر الخاص في الرأي مع الاستنتاج الذي خلص إليه المقرر الخاص المعني بالحقوق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بما مفاده أن التوصية ٨ "لا تنص على تدابير محددة لحماية قطاع المجتمع المدني من قيود لا مبرر لها على الحق في حرية تكوين الجمعيات التي تفرضها الدول مؤكدة أن التدابير التي تتخذها تمثل للتوصية ٨ الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية"<sup>(٣٥)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، يشير المقرر الخاص إلى أنه من المحتمل أن تكون الأجهزة الرقابية التابعة لفرقة العمل قد اضطلعت بدور رئيسي مخفف من خلال تسليط الضوء في مجالات تقييماتها المشتركة حيث تعارض التشريعات الوطنية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي الممارسة العملية، فإن فرقة العمل، نادراً ما وجهت انتقادات في عمليات استعراض الأقران الخاصة بما لمسألة الإفراط في وضع القواعد التنظيمية وعدم احترام حقوق الإنسان<sup>(٣٦)</sup>، وركزت بدلا من ذلك على حالات النقص في القواعد التنظيمية<sup>(٣٧)</sup>.

(٣٤) للاطلاع على لمحة عامة بهذا الخصوص، انظر Ben Hayes, "Counter-terrorism, policy laundering and the FATF: legalizing surveillance, regulating civil society", Transnational Institute, 2012.

(٣٥) انظر المقرر الخاص المعني بالحقوق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات A/HRC/23/39، الفقرة ٢٥. وانظر أيضاً Thomas Carothers and Saskia Brechenmacher, "Closing Space: Democracy and human rights support under fire", Carnegie Endowment for International Peace, p. 29.

(٣٦) للاطلاع على مثال أبرزت فيه الهيئة الاستعراضية "النهج الشامل" للدولة باعتباره نهجاً لا تبرره مخاطر تمويل الإرهاب التي خضعت للتقييم، انظر الفقرة من ١٤٢ تقرير التقييم المشترك الصادر عن فريق مكافحة



٢٧ - ومع ذلك، يلاحظ المقرر الخاص باهتمام أن فرقة العمل اعتمدت في الآونة الأخيرة نهجاً أكثر مرونة في ممارساتها الفضلى المنقحة لتنفيذ التوصية ٨. فلأول مرة تشير فرقة العمل إلى أنه "من حيث المبدأ، ينبغي ألا يتعارض الامتثال لتوصيات فرقة العمل مع التزامات البلد بموجب (...) القانون الدولي لحقوق الإنسان التي تقضي بتعزيز الاحترام العالمي والمراعاة في حقوق الإنسان والحريات الأساسية، مثل حرية التعبير أو الدين أو المعتقد، وحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات"<sup>(٣٨)</sup>. ويرحب المقرر الخاص بهذا التطور الهام ويحث الدول على أن تأخذ في الاعتبار لدى اعتماد أي تشريع لتنظيم المجتمع المدني. ويعلن كذلك أنه ينبغي لهيئات الرصد التابعة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أن تطبق هذا التوجيه لدى تقييمها للطريقة التي نفذت بها الدول التوصية ٨ على الصعيد الوطني بحيث يشمل تقييماً للامتثال لحقوق الإنسان.

٢٨ - ويسلم المقرر الخاص بأن التزام المنظمات غير الحكومية بالتسجيل لدى الهيئات الرسمية<sup>(٣٩)</sup> لا ينتهك بالضرورة، في حد ذاته، الحق في حرية تكوين الجمعيات. ومع ذلك، وفي حالة عدم وجود دليل على ارتكاب مخالفات جنائية، فإن أي التزام من ذلك القبيل ينبغي ألا يعوق قدرة المنظمات غير الحكومية على العمل (انظر A/64/226، الفقرة ٥٩)، نظراً لأنه لا يمكن إبطال الحق في حرية تكوين الجمعيات على أساس عدم التسجيل وحده (انظر الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرة ٥٦). وتكسي هذه النقطة أهمية خاصة عندما تشكل

غسل الأموال الذي صدر في إثيوبيا، في أيار/مايو ٢٠١٥. وفيما يتعلق بهذا التشريع، انظر النشرة الصحفية لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان المتاحة على الموقع الإلكتروني: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14555&LangID=E#sthash.2waXGpXx.KVnckEQ8.dpuf>

(٣٧) انظر على سبيل المثال، FATF/GAFI, second mutual evaluation report, Russian Federation, 2008, para. 720, and Human Rights Watch, Choking on Bureaucracy, State Curbs on Independent Civil Society Activism, vol. 20, No. 1(d), February 2008. See also Human Rights Committee, concluding observations, 2009, CCPR/C/RUS/CO/6, para. 26, which gives the State a "partially compliant" rating, in part owing to its insufficient enforcement of the rules. See also MENA FATF, mutual evaluation report, Kingdom of Saudi Arabia, 2010, para. 798, which states "[t]he NPO sector appears to be encapsulated in a comprehensive regulatory and supervisory system that outclasses many other systems of other jurisdictions and that appears to be rather effective", and gave the State a "largely compliant" rating. See Amnesty International, Saudi Arabia's ACPRA: How the Kingdom silences its human rights activists", MDE 23/025/2014, October 2014, p. 5, and NGO Law Monitor: Saudi Arabia, available at: [www.icnl.org/research/monitor\\_saudi-arabia.html](http://www.icnl.org/research/monitor_saudi-arabia.html). See also A/HRC/11/23, para 35/

(٣٨) فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، أفضل الممارسات، عام ٢٠١٥، الفقرة ١٨.

(٣٩) انظر: CCPR/C/102/D/1478/2006.

الإجراءات المتعلقة بإنشاء جمعية ما عبئا ثقيلا وتخضع لتقدير السلطة الإدارية (المرجع نفسه). وخلال الإجراءات المتعلقة بإنشاء جمعية ما باعتبارها كيانا قانونيا، يجب على المسؤولين الحكوميين التصرف بحسن نية، في الوقت المناسب وعلى أساس غير انتقائي، وينبغي أن تكون الإجراءات بسيطة وألا تكون مرهقة بصورة لا مبرر لها، وأن تتم بسرعة (المرجع نفسه، الفقرة ٥٧). وإجراء الإشعار هي أفضل امثالا للقانون الدولي لحقوق الإنسان من إجراء التصريح المسبق (المرجع نفسه، الفقرة ٥٨). ويجب أن يبرر بوضوح أي قرار يرفض بموجبه البيان أو الطلب وأن يبلغ صاحب الطلب به كتابةً وعلى النحو الواجب، وينبغي أن تتاح الفرصة للاعتراض على القرار أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة. (المرجع نفسه، الفقرة ٦١).

٢٩ - واعتمد الكثير من الدول تشريعات تفرض التزامات بالاحتفاظ بمعلومات عن مقاصد وأهداف أنشطة المنظمة غير الربحية؛ وإصدار بيانات سنوية تتضمن توزيعات مفصلة للدخل والنفقات؛ والاحتفاظ بسجلات للمعاملات المحلية والدولية تبين أن الأموال تنفق بشكل يتسق مع مقاصد المنظمة وأهدافها. ويشير المقرر الخاص إلى المبدأ القاضي بأن تكون منظمات المجتمع المدني قادرة على العمل بحرية. وينبغي للدول ألا تحول بلا مبرر دون ممارسة حرية تكوين الجمعيات وينبغي ألا تكون المنظمات خاضعة لتدقيق الدولة في إدارتها وحوكمتها الداخلية. وهذا ما يعني، في الممارسة العملية، أنه فيما يحق للأجهزة المستقلة فحص السجلات كآلية لضمان الشفافية والمساءلة، (المرجع نفسه، الفقرة ٦٥)، ينبغي أن تكون التزامات المنظمات بتقديم التقارير بسيطة وموحدة وقابلة للتنبؤ. (انظر A/64/226، الفقرة ١١٧). والتدقيق الواسع من قبل السلطات الضريبية، الذي يرقى إلى إساءة استخدام السلطة المالية، ينبغي حظره مطلقا (المرجع نفسه، الفقرة ١٢٠). وينبغي، في الممارسة العملية، ألا يطلب من المنظمات أن تنفق جزءا كبيرا من مواردها على مسك دفاتر الحسابات أو التدقيق في بيانات أعضاء المنظمات الشريكة، وهو شرط يمكن أن يشكل عبئا كبيرا على المنظمات ذات الميزانيات الصغيرة، أو على العمل في المناطق المتضررة من النزاعات أو الكوارث<sup>(٤٠)</sup>.

٣٠ - وما يثير القلق بشكل خاص هو الشرط الوارد في المذكرة التفسيرية لفرقة العمل القاضي بأن ترصد السلطات الحكومية المختصة امثال المنظمات غير الربحية لمتطلبات التوصية ٨ وتطبق "عقوبات رادعة" فعالة عن أي انتهاك (بما في ذلك تجميد الحسابات،

(٤٠) انظر أيضا: Van der Does de Willebois, "Nonprofit organizations".

وتنحية الأمان، وفرض الغرامات، وإلغاء الشهادات والإجازات وشطب التسجيل<sup>(٤١)</sup>. ويرى المقرر الخاص أن عدم الامتثال للقانون الذي يحكم تسجيل منظمات المجتمع المدني أو أنظمتها، لا ينبغي أن يجرّم في حد ذاته (في حالة عدم وجود دليل على ارتكاب مخالفات جنائية منفصلة). وينبغي لأي حالة من حالات عدم الامتثال أن تستتبع أولاً توجيه إنذار ثم إتاحة الفرصة لتصحيح المخالفات الإدارية (انظر A/64/226، الفقرة ١١٨). وفي حال عدم وجود سبب واضح ومقنع، ينبغي ألا تخوّل السلطات الحكومية الحق في فرض شروط على أي قرارات أو أنشطة للجمعيات، أو إبطال انتخاب أعضاء مجلس الإدارة، أو دخول مباني جمعية دون سابق إنذار. (انظر A/HRC/20/27، الفقرة ٦٥). وينبغي ألا يسمح باللجوء إلى تلك التدابير إلا عند الضرورة القصوى، وأن تكون متناسبة تماماً مع هدف مشروع حقيقي (من قبيل الأمن القومي أو مكافحة الجريمة) وعندما يكون من الواضح أن التدابير الأكثر مرونة غير كافية (المرجع نفسه، الفقرة ٧٥). وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تخضع تلك التدابير قبل اتخاذها إلى مراجعة من جانب هيئة قضائية مستقلة ونزيهة (انظر A/64/226، الفقرة ١١٤).

#### دال - أثر القوانين التي تحرم تقديم الدعم المادي للإرهاب على المجتمع المدني

٣١ - من شأن اعتماد صكوك دولية ووطنية ملزمة تحظر تقديم الدعم المادي للإرهاب، إلى جانب التشريعات الوطنية العامة المنفذة لتلك الالتزامات أو التي تحرم بشكل آخر ذلك الدعم، أن يشكل تهديداً كبيراً لمنظمات المجتمع المدني، التي قد يمثل بعض أنشطتها، عن غير قصد، دعماً مادياً غير مباشر وفقاً للتعريف المعتمدة. وتحد التهديدات الحقيقية أو المحتملة بالملاحقة القضائية من عمل المنظمات غير الحكومية، الأمر الذي يمكن بدوره أن يؤثر بشكل بالغ على المستفيدين والمتفيعين منها.

٣٢ - ويطلب كل من قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب من الدول اعتماد تدابير على الصعيد الوطني لحظر توفير التمويل والدعم المادي لأغراض ارتكاب أعمال إرهابية. وعلى وجه الخصوص، قرر المجلس في الفقرة ١ (د) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) أن على الدول حظر رعاياها أو أي أشخاص أو كيانات داخل أراضيها من إتاحة أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أو خدمات مالية أو غيرها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للأشخاص الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يسهلون أو يشاركون في ارتكابها، أو للكيانات التي يمتلكها أو يتحكم فيها،

(٤١) انظر: المذكرة التفسيرية، النقطة ٥ (ب) '٧'.

بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص، أو للأشخاص والكيانات التي تعمل باسم هؤلاء الأشخاص أو بتوجيه منهم. وشكلت الفقرة ١ (ج) أيضا من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) الأساس الذي استندت إليه الحكومات الوطنية والكيانات الإقليمية في إنشاء أنظمة جزاءات تطبيق على الأفراد والكيانات المحددين كإرهابيين تكمل نظام الجزاءات التي فرضها مجلس الأمن على تنظيم القاعدة. بموجب قرار المجلس ١٢٦٧ (١٩٩٩)، التي تناولها المقرر الخاص في مكان آخر (انظر A/67/396 و A/HRC/29/51). والأهم من ذلك، أن نظام الجزاءات ينص على استثناءات لأسباب إنسانية حسب كل حالة، في حين لا ترد أي إشارة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) إلى أي من هذه الاستثناءات، ما يترك لفرادى الدول أن تقرر إدراجها في أنظمتها الوطنية من عدمه.

٣٣ - وقد اعتمد الآن الكثير من الدول تشريعات تحرم تقديم الدعم المادي<sup>(٤٢)</sup>. ونتيجة لذلك، كثيرا ما يدرج المانحون الآن شروطا تتعلق بمكافحة الإرهاب في المنح الإنسانية وفي عقود اتفاقات الشراكة تقتضي من المنظمات غير الحكومية تقديم ضمانات صعبة بألا تستخدم أموالها لمنفعة الإرهابيين أو لدعم الأعمال الإرهابية<sup>(٤٣)</sup>. كما اقتضت أيضا إجراء عمليات تدقيق<sup>(٤٤)</sup>. وتنجم زيادة التعقيد عن عدد القوانين التي قد تؤثر على منظمات المجتمع المدني التي تعمل على الصعيد الوطني وفي الخارج؛ وعن تعريف الإرهاب في تلك القوانين، بدرجات متفاوتة في اتساعها ووضوحها؛ و تنوع أشكال الحظر الذي يمكن أن يؤثر في المنظمات غير الحكومية؛ وعن اختلاف مستويات القصد المطلوب<sup>(٤٥)</sup>؛ وتباين نطاق تطبيق قوانين من حيث المكان<sup>(٤٦)</sup>.

(٤٢) للاطلاع على بحث واف حول هذا الموضوع، انظر: Kate Mackintosh and Patrick Duplat, Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action، وورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات في جامعة هارفارد، المعنونة: "Humanitarian action under scrutiny: criminalizing humanitarian engagement"، شباط/فبراير ٢٠١١.

(٤٣) انظر: Mackintosh and Duplat, Study of the Impact, pp. 47 ff. وانظر أيضا جامعة هارفارد، Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project.

(٤٤) انظر ورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات، المعنونة: "Humanitarian action under scrutiny"، p.23.

(٤٥) انظر: Mackintosh and Duplat, Study of the Impact, and Human Rights Watch, "In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11"، p. 32.

(٤٦) انظر: Mackintosh and Duplat, Study of the Impact.

٣٤ - وتفرض بعض الولايات القضائية أيضا جزاءات غير جنائية يمكن أن تؤثر على موظفي منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك وضعهم كمهاجرين<sup>(٤٧)</sup>. وتوجد استثناءات لأغراض إنسانية في بعض النظم القانونية<sup>(٤٨)</sup>، بينما تكون هذه الاستثناءات محدودة جدا في قوانين أخرى<sup>(٤٩)</sup>. وفي بعض الولايات القضائية، من الممكن الحصول على ترخيص من السلطات الوطنية للتعامل مع الجماعات المحظورة لغرض تقديم المساعدة ذات الطابع الإنساني<sup>(٥٠)</sup>. وفي حالات أخرى، يمكن للحكومة أن تتجاوز عن تطبيق بعض أحكامها للسماح لبعض المنظمات بالقيام بعمليات إنسانية<sup>(٥١)</sup>.

٣٥ - وفي حين أن التحديات العملية التي تواجهها المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها جماعات مصنفة كجماعات إرهابية - كما هو الحال في باكستان، والصومال، والفلبين، وفلسطين، ومالي، ونيجيريا، وفي الآونة الأخيرة في الجمهورية العربية السورية - قد تكون مماثلة، فإن وضعها القانوني قد يتباين تباينا كبيرا بحسب تداخل

(٤٧) انظر ورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات، المعنونة: "Humanitarian action under scrutiny"، pp.22-23.

(٤٨) انظر: part 5.3, division 102.8, of the Australian Criminal Code. وانظر: Sects. 9 and 10 of the New Zealand Terrorism Suppression Act 2002.

(٤٩) في الولايات المتحدة الأمريكية، تنص كل من الأحكام المتعلقة بتقديم الدعم المادي للإرهابيين (18 USC 2339A) والتنظيمات الإرهابية الأجنبية المحددة كإرهابية (18 USC 2339B) على استثناء "الأدوية أو المواد الدينية" (انظر: 18 USC 2339A (b) (1) و 18 USC 2339B (g) (4)). وللاطلاع على مناقشة بشأن هذا الاستثناء، انظر: Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, and HPCR Working Paper, "Humanitarian action under scrutiny". وانظر أيضا المحاولات الرامية إلى توسيع نطاق الاستثناءات لأسباب إنسانية، مع مشروع القانون المعنون "تيسير المساعدة الإنسانية"، الذي يمثل أحد أهدافه في "أن يستثنى من التعريف 'الدعم المادي أو الموارد المادية' (فيما يتعلق بالتنظيمات الإرهابية الأجنبية) المشاركة بالحديث أو الاتصال مع منظمة إرهابية لمنع معاناة السكان المدنيين أو التخفيف منها، بما في ذلك الحديث أو الاتصال بهدف الحد من أو منع تكرار ووطأة النزاعات العنيفة والحد من تأثيرها على السكان المدنيين". وهي متاحة على الرابط التالي: [www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary](http://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr3526/summary).

(٥٠) بالنسبة لأستراليا، انظر: Part 4, sect. 22, of the Charter of the United Nations Act 1945. وبالنسبة لنيوزيلندا، انظر: Sect. 10 of the Terrorism Suppression Act 2002.

(٥١) يمكن أن يصدر مكتب مراقبة الممتلكات الأجنبية التابع لوزارة المالية في الولايات المتحدة استثناءات بالنسبة للعمل الإنساني في شكل رخص عامة أو خاصة، إلا أنها لا توفر الحصانة من الحظر الجنائي لتقديم الدعم المادي أو الموارد المادية إلى الإرهابيين. انظر: Jessica Burniske, with Naz Modirzadeh and Dustin Lewis, Humanitarian Practice Network, "Counter-terrorism laws and regulations — what aid agencies need to know", No. 79, November 2014. وللاطلاع على أمثلة خاصة بالصومال، انظر: Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, pp 79-80, and HPCR, Working Paper, "Humanitarian action under scrutiny", p. 21.

مقتضيات مختلف الأنظمة المنطبقة وعدم اتساقها. وتشمل المتغيرات الاعتبارية التالية: ما إذا كانت الجماعات المسلحة غير التابعة للدول التي تسيطر على الأقاليم مدرجة على قوائم جزاءات الإرهاب الدولية، أو على قوائم جزاءات الإرهاب الوطنية والإقليمية؛ وما إذا كانت الاستثناءات لأسباب إنسانية قد منحت من جانب مجلس الأمن مباشرة، من خلال القرار ١٩١٦ (٢٠١٠)، على سبيل المثال<sup>(٥٢)</sup>؛ وما إذا كانت المنظمة غير الحكومية مسجلة وما هي جنسية موظفيها؛ وما هو مصدر تمويلها (تجدر الإشارة إلى أن التمويل قد يتأتى من مصادر مختلفة، ولكل منها شروطها الخاصة، وربما ينتقل أيضا من الشركاء الوستاء)؛ ومقر تلك المنظمة (مع الأخذ في الاعتبار أن القانون الوطني ينطبق أيضا على الأعمال التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية).

٣٦ - ويخشى الكثير من جماعات المجتمع المدني من أن القوانين المتعلقة بتقديم الدعم للإرهاب كثيرا ما تكون فضفاضة ومبهمه للغاية مما قد يعرض هذه الجماعات في نهاية المطاف للعقوبات بسبب الاضطلاع بأنشطتها على الرغم من أنها اتخذت كل الاحتياطات الممكنة لتجنب السياسات التي يمكن أن تؤدي إلى تقديم دعم غير مباشر للجماعات الإرهابية. وقد عززت قضية هولدر ضد مشروع القانون الإنساني<sup>(٥٣)</sup> هذا القلق، حيث أكدت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية في تلك القضية، في حكم صدر بتصويت ٦ مقابل ٣، دستورية النظام الأساسي الرئيسي للدعم المادي في الولايات المتحدة<sup>(٥٤)</sup>. وقضت المحكمة بأن توفير التدريب بشأن القانون الإنساني والقانون الدولي، وتقديم التماسات إلى شتى الهيئات التمثيلية (بما في ذلك الأمم المتحدة)، والمشاركة في أنشطة الدعوة

(٥٢) ينص القرار ١٩١٦ (٢٠١٠) على عدم انطباق الجزاءات المحددة الهدف في إطار قرار مجلس الأمن ١٨٤٤ (٢٠٠٨) على دفع الأموال، والأصول المالية الأخرى أو الموارد الاقتصادية الضرورية لكفالة احترام الوقت المحدد لتقديم المساعدة الإنسانية التي ترمس الحاجة إليها في الصومال. وهذا ما ترك أثرا تمثل في أن معظم المنظمات المشاركة لم تكن تنتهك نظام الجزاءات التابع للأمم المتحدة عندما كانت الموارد تنقل إلى حركة الشباب. ولكن نظرا لأن القرار لم يضع نظام جزاءات يتعلق بالإرهاب، وأن العديد من الدول أدرج حركة الشباب في قائمة الإرهاب باعتبارها تنظيما إرهابيا، فكان لا يزال من الممكن، استنادا إلى ذلك الأساس، تجريم المعاملات مع حركة الشباب. انظر Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, pp 75-76.

(٥٣) *Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S. Ct. 2705, 2725 (2010).

(٥٤) تعاملت هذه القضية مع الدعم المادي. بموجب البند ٢٣٣٩ بء من الباب ١٨ من مدونة قوانين الولايات المتحدة، ولكن الدعم المادي يتضمن العناصر نفسها في إطار البند ٢٣٣٩ ألف: "ممتلكات مادية أو غير مادية، أو خدمات، بما في ذلك تقديم مبالغ نقدية أو أوراق مالية أو سندات مالية أو أي خدمات مالية، أو إيواء أو تدريب أو إسداء مشورة أو تقديم مساعدة خبيرة، أو توفير ملاذات، أو تقديم وثائق أو أوراق هوية مزيفة، أو معدات أو تسهيلات للاتصال، أو أسلحة، أو مواد فتاكة، أو متفجرات أو أفراد (واحد أو أكثر حسب الحالة بمن فيهم الشخص نفسه) أو وسيلة نقل".

السياسية لمنظمات حددتها وزارة الخارجية بوصفها منظمات إرهابية أجنبية<sup>(٥٥)</sup> تشكل "دعما ماديا". وفي حكم كان له أثر سلبي على عمليات المنظمات غير الحكومية، ذهب رئيس القضاة روبرتس إلى أن "الدعم المادي" يشمل المبادرات التي تهدف إلى تعزيز سلوك مسالم وقانوني، لأن هذه المساعدة يمكن أن "تحوّل" لتحقيق أهداف إرهابية. وقد بُرر هذا بأنه يمكن لمنظمة إرهابية أجنبية لديها معرفة ببنية النظام القانوني الدولي أن تستخدم هذه المعلومات لأغراض "التهديد والتلاعب وخلق الفوضى". ويُزعم أن الأساس المنطقي لهذا النهج هو أن المنظمات الإرهابية "مشوبة للغاية بالسلوك الجنائي، إلى درجة أن أي مساهمة تُقدّم إلى هذه المنظمات تيسر ذلك السلوك". وعلل رئيس القضاة ذلك بأنه نظرا لأن المنظمات الإرهابية ليست لديها "جدران حماية تنظيمية" بين العمليات الاجتماعية والسياسية والإرهابية، أو "جدران حماية مالية" بين الأموال المجمعة للاضطلاع بأنشطة إنسانية والأموال المستخدمة لشن هجمات إرهابية، يستتبع ذلك حتما أن أي دعم يشكل دعما ماديا، حيث أنه "يجرر موارد أخرى داخل المنظمة يمكن أن تستخدم لغايات العنف". وقدم الحكم سببا آخر هو أن التدريب على استخدام الوسائل القانونية والسياسية السلمية لتسوية المنازعات يمكن أن يساعد في "إضفاء الشرعية" على الجماعات الإرهابية وتوفير مكاسب دعائية لها، مما ييسر تجنيد الأفراد وجمع الأموال. وتبعاً لذلك، فإن الأفراد العاملين في منظمات المجتمع المدني في أي مكان في العالم، بغض النظر عن جنسيتهم، يمكن الآن محاكمتهم في الولايات المتحدة والحكم عليهم بالسجن لمدة تصل إلى ١٥ سنة إذا شاركوا في أحد الأعمال المذكورة في النظام الأساسي للدعم المادي مع كيان يعرفون أنه مدرج كمنظمة أجنبية في قائمة الولايات المتحدة أو ضالع في أنشطة أو أعمال إرهابية<sup>(٥٦)</sup>. ولهذا الحكم أثر محتمل كبير للغاية على المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان والدعوة في جميع أنحاء العالم<sup>(٥٧)</sup>.

٣٧ - ويُعترف بالمشاركة للأغراض الإنسانية بموجب القانون الدولي<sup>(٥٨)</sup>، وعادة ما تُدرج الآن سبل وصول المساعدة الإنسانية في قرارات مجلس الأمن<sup>(٥٩)</sup>. ويشعر المقرر الخاص بالقلق

(٥٥) حزب العمال الكردستاني ونمور تامليل إيلام للتحريض.

(٥٦) باستثناء ما أُشير إليه آنفا.

(٥٧) انظر ورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات: "Humanitarian action under scrutiny", pp. 18-21 و "Mackintosh and Duplat, Study of the Impact, pp. 40-42".

(٥٨) انظر ورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات: "Humanitarian action under scrutiny", pp. 4 ff.

من أنه رغم الاعتراف بهذا المبدأ من مبادئ القانون الدولي، فإن توفير التدريب القانوني الرامي إلى الحد من مخاطر إلحاق الضرر بالمدنيين في النزاعات المسلحة وتقديم المساعدة الإنسانية الحقيقية في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة من غير الدول يمكن مع ذلك أن يفضيا إلى التجريم. ومن المرجح أن يشمل التعامل مع الجماعات الإرهابية المدرجة في قائمة الإرهاب في الأراضي التي تسيطر عليها التفاوض بشأن الوصول إلى المدنيين الذين يعيشون في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعة، أو اتخاذ الترتيبات اللوجستية، أو تقديم المساعدة الإنسانية إلى أعضاء في جماعة مدرجة في قائمة الإرهاب. ولذا، فمن الضروري النظر حسب كل حالة في نوع المساعدة المقدمة للتأكد مما إذا كانت قد تندرج في إطار حكم واحد أو أكثر من أحكام الدعم المادي المتشابكة والمتداخلة والفضفاضة للغاية<sup>(٥٩)</sup>.

٣٨ - وهناك عدد آخر من أشكال الاتصالات، التي تنطوي على معاملات مالية وغيرها من المعاملات، يمكن أن تؤثر على المنظمات غير الحكومية من خلال التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب. ويمكن أن تشمل هذه المعاملات دفع مبالغ للحصول على التأشيرات أو تصاريح الدخول إلى الأراضي الخاضعة لسيطرة جماعة إرهابية، أو دفع الرسوم أو "الضرائب" مباشرة إلى الجماعة المحظورة من أجل التمكن من دخول إقليم معين، أو التمكن من تقديم المعونة أو حماية الأفراد<sup>(٦٠)</sup>. وإضافة إلى ذلك، فإن خطر تحويل

(٥٩) انظر قرار مجلس الأمن ٢١٣٩ (٢٠١٤)، الذي طالب فيه المجلس جميع الأطراف بما يلي: تنفيذ بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ (S/PRST/2013/15)، بطرق منها تيسير عمليات الإغاثة الإنسانية، وفقا للقانون الإنساني الدولي ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ؛ والسماح بإيصال المساعدة الإنسانية إلى جميع المناطق المتضررة؛ والسماح للوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركائها التنفيذيين، بإيصال المساعدات الإنسانية على نحو سريع وآمن ودون عوائق، بما في ذلك عبر خطوط النزاع وعبر الحدود، من أجل ضمان وصول المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين من خلال أقصر الطرق؛ واحترام مبدأ الحياد الطبي، وأشار إلى أن الجرحى والمرضى يجب، بمقتضى القانون الإنساني الدولي، أن يتلقوا الرعاية الطبية والاهتمام.

(٦٠) انظر قضية الولايات المتحدة ضد شاه، (2007) 474 F.Supp.2d 492 (SDNY)، التي يبدو أن المحكمة ميزت فيها بين توفير الأدوية وتوفير العلاج الطبي، ويعتمد حظر هذا الأخير من عدمه على السلطة التي تخضع لها الرعاية الطبية، ويقع إما في إطار استثناء توفير الأدوية أو حظر الدعم المادي من خلال توفير الموظفين. وانظر أيضا القناة الإذاعية الرابعة لهيئة الإذاعة البريطانية، "A Deadly Dilemma"، التي يوضح فيها مستشار قانوني لمنظمة غير حكومية كبيرة التحديات الناجمة عن القوانين الوطنية والتعاريف المختلفة للدعم المادي (النص متاح على الرابط التالي: [www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z](http://www.bbc.co.uk/programmes/b047zk6z)). وانظر أيضا: Ashley Jackson and Abdi Aynte, HPG Working Paper, "Talking to the other side", 2013, p. 7.

(٦١) انظر تقرير فريق الرصد المعني بالصومال وإريتريا عملا بقرار مجلس الأمن ٢٠٦٠ (٢٠١٢): الصومال (S/2013/413)، الفقرة ١١٨. وانظر أيضا تقرير اللجنة المشتركة المعنية بمشروع قانون حماية الجمعيات الخيرية، شباط/فبراير ٢٠١٥، الفقرة ١٨٣. وانظر أيضا: Jackson and Aynte, "Talking to the other side".



بعض السلع المسلمة في المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية، أو تسليمها إلى شريك محلي منفذ له روابط مع جماعة مدرجة في قائمة الإرهاب، يمكن أيضا أن يشكل شاغلا مهما للمنظمات غير الحكومية<sup>(٦٣)</sup>. وقد لا يكون بوسع أي منظمة غير حكومية أن تكفل جميع الشركاء المنفذين والموظفين الأفراد والمستفيدين على الصعيد المحلي. وكما ذكر الأمين العام، فإنه ”من المهم للغاية على أقل تقدير أن تدعم الدول الأعضاء، أو الأتتعرقل على الأقل، ما تبذله المنظمات الإنسانية من جهود للتواصل مع الجماعات المسلحة من أجل السعي إلى تحسين حماية المدنيين، حتى الجماعات المحظورة في بعض التشريعات الوطنية“<sup>(٦٣)</sup>. كما استطرد الأمين العام مشيرا إلى أن التقدير المتزايد من جانب الدول الأعضاء لأهمية المشاركة في خدمة الأغراض الإنسانية لا يزال يحتاج إلى أن يتجسّد ”في صورة رغبة في الامتناع عن اتخاذ التدابير التي تعرقل أو، في بعض الحالات، تجرّم التعامل مع الجماعات المسلحة من غير الدول“<sup>(٦٤)</sup>.

٣٩ - ومن بين العواقب الأكثر إثارة للقلق لهذه التطورات هو أن المنظمات غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني تأثرت في قدرتها على التقيد بالمبادئ التوجيهية المتمثلة في الحياد والتزاهة والاستقلال. وتشير الدراسات إلى حدوث تحول في معايير العمل الإنساني بحيث أصبحت البرامج التي ترمي تحديدا إلى تفادي الاتصال بالجماعات المدرجة في قوائم الإرهاب، أو تقديم الدعم إليها (وذلك للحد من تعرض المنظمة للمسؤولية الجنائية) تحظى بالأفضلية على البرامج التي ترمي إلى الاستجابة على نحو أكثر مباشرة وفعالية للاحتياجات الإنسانية<sup>(٦٥)</sup>. وساهمت بعض التدابير على الصعيدين الدولي والوطني أيضا في تكوين انطباع بأن المنظمات غير الحكومية قد أشركت في مبادرات رسمية لمكافحة الإرهاب، مما يحد من قدرتها على العمل في بعض المناطق، أو مع بعض الحكومات، أو مع بعض الجماعات<sup>(٦٦)</sup>. الجماعات<sup>(٦٦)</sup>. وعلى الصعيد الدولي، فإن قيام الأمم المتحدة بإدراج منظمات في قائمة

(٦٢) انظر نص القناة الإذاعية الرابعة لهيئة الإذاعة البريطانية المذكور أعلاه: “A Deadly Dilemma”.

(٦٣) انظر S/2009/277، الفقرة ٤٥.

(٦٤) انظر S/2010/579، الفقرة ٥٥.

(٦٥) انظر Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, pp. 72 and 84.

(٦٦) للاطلاع على مناقشة عامة، انظر: أكاديمية جنيف للقانون الدولي والإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، *Rules of Engagement: Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors*, 2011، pp. 15-16. وانظر أيضا Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, p. 81 وورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات: “Humanitarian action under scrutiny”، p. 32، و Burniske، with Modirzadeh and Lewis، “Counter-terrorism laws and regulations”، p. 3، and Jackson and Aynite، “Talking to the other side”، p. 6.

الجماعات الإرهابية في إطار مختلف نظم الجزاءات المحددة الأهداف قد أسهم في هذا الاتجاه. ويمكن أيضا أن يكون لمتطلبات تقديم التقارير، مثل تلك المفروضة بموجب قرار مجلس الأمن ١٩١٦ (٢٠١٠)، أثر سلبي لأنها تُشرك المنظمات غير الحكومية في عملية الجزاءات وتقوض حيادها الفعلي أو المتصور<sup>(٦٧)</sup>. وعلاوة على ذلك، فإن ما يترتب على ذلك من فرز الجهات المانحة للمنظمات غير الحكومية يؤثر على الكيفية التي تنظر بها المنظمات غير الحكومية إلى استقلالها وفي قدرتها على العمل في مناخ من الثقة مع الشركاء المنفذين المحليين<sup>(٦٨)</sup>. ويلاحظ المقرر الخاص أن هذا الاتجاه المستجد، الذي يُشرك المنظمات غير الحكومية في هيكل أساسي أوسع نطاقا لمكافحة الإرهاب، يزيد من تضيق المجال الذي يمكن للجماعات العاملة في المجال الإنساني أن تعمل في إطاره<sup>(٦٩)</sup>.

٤٠ - وساهمت تدابير مكافحة الإرهاب المشار إليها أعلاه أيضا في وضع قيود ذاتية فرضتها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على مجالها الخاص<sup>(٧٠)</sup>. وبالنظر إلى التعقيدات التي ينطوي عليها العمل في الأماكن التي تنشط الجماعات الإرهابية فيها أو حولها، ليس بمستغرب أن تفضل بعض المنظمات غير الحكومية إعادة توجيه عملياتها إلى المناطق التي تقل فيها مخاطر الملاحقة القضائية أو أن ترفض الحصول على تمويل من جهات مانحة بعينها. ويمكن معالجة جزء من هذه المشكلة عن طريق زيادة التوجيه والشفافية والوضوح بشأن

(٦٧) انظر Mackintosh and Duplat, *Study of the Impact*, p. 81، وورقة العمل الصادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات: "Humanitarian action under scrutiny"، p. 31.

(٦٨) انظر Burniske, with Modirzadeh and Lewis, "Counter-terrorism laws and regulations"، p. 6. See also Neal Cohen, Robert Hasty and Ashley Wonton, "Implications of the USAID partner vetting system and State Department risk analysis and management system under European Union and United Kingdom data protection and privacy law, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, Research and Policy Paper, March 2014.

(٦٩) ثمة جانب آخر هو احتمال مشاركة الوكالات الحكومية المسؤولة عن وضع الأطر التنظيمية للمنظمات غير الحكومية أو المؤسسات الخيرية في الاستراتيجيات الحكومية لمكافحة الإرهاب وبرامج الأمن القومي. انظر، على سبيل المثال: David Anderson, transcript of the evidence before the Draft Protection of Charities Bill Joint Committee [United Kingdom] on 2 December 2014 on the effect of anti-terrorism laws on charities, Q195 متاح على الرابط التالي: [www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee](http://www.data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.sev/evidencedocument/draft-protection-of-charities-bill-committee).

(٧٠) انظر المؤتمر الصحفي للمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مارتين شينين، ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، مقتبس في ورقة صادرة عن برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاعات بجامعة هارفارد (HPCR)، متاح على الموقع التالي: [www.un.org/press/en/2010/101026\\_Scheinin.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2010/101026_Scheinin.doc.htm)

نطاق قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب وأثرها<sup>(٧١)</sup>. وهذا شرط مسبق لا بد من تحققه حتى يتسنى للمنظمات غير الحكومية أن تقرر ما إذا كان ينبغي الاضطلاع ببعض البرامج ووضع إجراءات مناسبة للتخفيف من المخاطر<sup>(٧٢)</sup>.

٤١ - وعلى الصعيد العملي المحض، تواجه عمليات المنظمات غير الحكومية عراقيل تتزايد باطراد بسبب القيود المفروضة على توفير التمويل في المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية<sup>(٧٣)</sup> وزيادة اعتماد الجهات المانحة على شركاء التنفيذ "الأكثر أماناً"، مثل وكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية، مما يضر بالمنظمات غير الحكومية المحلية أو الأصغر حجماً<sup>(٧٤)</sup>. وسلطت جماعات المجتمع المدني الضوء أيضاً على الآثار المالية والآثار المترتبة على الموارد نتيجة لتزايد الوقت الذي ينفق حالياً على المتطلبات الإدارية، متمثلة في التقيد بالتشريعات<sup>(٧٥)</sup> المتعلقة بتقديم الدعم المادي في مجال مكافحة الإرهاب وإقامة الدليل على ذلك، مما يؤثر بدوره حتماً على قدراتها التشغيلية، وبالتالي يعوق إيصال الخدمات إلى المستفيدين<sup>(٧٦)</sup>.

٤٢ - وأثرت الشواغل ذات الصلة بالإرهاب أيضاً على إمكانية حصول المجتمع المدني على الخدمات المالية<sup>(٧٧)</sup>. فقد نفذ الكثير من المصارف بروتوكولات لتجنب المخاطر تتجاوز المتطلبات المحددة الواردة في توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية من أجل حماية نفسها من أي مخاطر محتملة ناجمة عن تحمل المسؤولية بموجب تشريعات مكافحة

(٧١) انظر Burniske, with Modirzadeh and Lewis, "Counter-terrorism laws and regulations", p.7 وانظر أيضاً Draft Protection of Charities Bill Joint Committee, February 2015, paras. 187-192.

(٧٢) انظر Burniske, with Modirzadeh and Lewis, "Counter-terrorism laws and regulations", p.7, Mackintosh and Duplat, Study of the Impact, p.81, and HPCR Working Paper, "Humanitarian action under scrutiny", p. 114.

(٧٣) انظر Mackintosh and Duplat, Study of the Impact, p. 82 وعلى سبيل المثال، في الصومال، بعد إدراج حركة الشباب في القائمة بوصفها تنظيمًا إرهابيًا في عام ٢٠٠٨، "يمكن أن تشكل الآن أي حالة فردية تنطوي على تحويل المعونة أو المدفوعات إلى السلطات المحلية جريمة بموجب قانون الولايات المتحدة تحاسب عليها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية وشركاؤها المنفذون".

(٧٤) Mackintosh and Duplat, Study of the Impact, p. 104.

(٧٥) المرجع نفسه، الفقرتان ٧٢ و ٧٣.

(٧٦) المرجع نفسه، الصفحة ١٠٣.

(٧٧) قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١: "إذ يشعر بالقلق لأن التدابير القسرية الانفرادية قد منعت، في بعض الحالات، المنظمات الإنسانية من تحويل الأموال إلى الدول التي تعمل فيها".

الإرهاب<sup>(٧٨)</sup>. وفي واقع الأمر، فإن هذا يعني التوقف عن تجهيز معاملات تتعلق ببيئات أو جهات فاعلة تتعرض لمخاطر شديدة<sup>(٧٩)</sup>. ووجدت بعض المنظمات غير الحكومية أن قدرتها على الحصول على الخدمات المالية، بما في ذلك الخدمات المصرفية، قد اعترها ضعف شديد، بينما هناك منظمات أخرى قد أُغْلِقَتْ حساباتها المصرفية تماما. وفيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية العاملة في مناطق النزاع، يمكن أن يترتب على عدم القدرة على الحصول على الخدمات المالية عواقب وخيمة جدا، بما في ذلك التأخر في تقديم المعونة وزيادة المخاطر المادية التي يتعرض لها الموظفون والمكاتب (مع زيادة المبالغ النقدية التي يجري نقلها واستخدامها). وعلاوة على ذلك، يصبح تتبع المعاملات التي تتم خارج القطاع المصرفي وقيدها أكثر صعوبة<sup>(٨٠)</sup>. وأشارت فرقة العمل إلى أنه لا ينبغي أن تنتظر المؤسسات المالية إلى المنظمات التي لا تستهدف الربح تلقائيا على أنها منظمات شديدة التعرض للمخاطر مجرد أنها تعمل في بيئات كثيفة النقدية أو في بلدان تشتد فيها الحاجة إلى المساعدات الإنسانية<sup>(٨١)</sup>.

٤٣ - وكما أشار المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، فإنه من بين القيود التي تواجهها المنظمات غير الحكومية في البلدان التي تعتبر حساسة عدم القدرة على فتح حسابات مصرفية، والإغلاق التعسفي للحسابات، وحالات التأخير المفرط أو إنهاء المعاملات، والالتزامات المرهقة التي تتطلب معرفة تفصيلية بالمناخين والمستفيدين،

(٧٨) ”لا تكفي العوائد المحدودة التي يمكن أن تحققها معظم المنظمات غير الحكومية الدولية لبنك ما لتبرير المخاطر التي ترى البنوك أنها ستعرض لها نتيجة الدخول في أعمال مع المنظمات غير الحكومية الدولية“ انظر Humanitarian Policy Group, Working Paper, “UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality”, March 2015, p. 13

(٧٩) توفر المصارف ”الحماية من المخاطر“ لعملائها الذين يتعرضون لمخاطر شديدة بيد أنها قد توقف التعامل معهم في نهاية المطاف. انظر Financial Times, “Regulation: bank counts the risks and rewards”, Martin Arnold and Sam Fleming, 14 November 2014، متاح على الموقع التالي: www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu وفيما يتعلق بـ ”المخاطر المترتبة على تفويض أهداف التشريعات الخاصة بمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب عن طريق توجيه عمليات تحويل الأموال خلال قنوات غير رسمية أقل شفافية يمكن أن تؤدي إلى نتائج معاكسة تتمثل في زيادة المخاطر المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهابيين وما يترتب على ذلك من آثار ضارة بالحالة الأمنية التي توفر بيئة داعمة لتطبيق التشريعات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب في المقام الأول“، انظر The Commonwealth and La Francophonie, “Walking a tightrope: AML/CTF regulation, financial inclusion and remittances”, Annual Commonwealth and Francophonie Dialogue with the G-20, Discussion Paper, 3.0, April 2015

(٨٠) انظر Burniske, with Modirzadeh and Lewis, “Counter-terrorism laws and regulations”, pp. 8-9, and Humanitarian Policy Group, Working Paper, “UK humanitarian aid”, pp. 6-7

(٨١) FATF, Best Practice, 2015, paras. 68-70

والتعرض للاهتزاز بوجود صلات بالإرهاب. وأشار إلى أن هذه القيود تهدد عمليات المنظمات بل ووجودها ذاته، على حد سواء، وخلص إلى أن الحرمان من التسهيلات المصرفية، بما في ذلك التسهيلات المتعلقة بالحسابات المصرفية ونقل الأموال، دون وجود أساس معقول للاشتباه في أن المنظمة أو المعاملة المستهدفة تمثل شكلاً من أشكال دعم الإرهاب أو غسل الأموال، يتنافى مع الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويتفق المقرر الخاص في الرأي مع المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بأن تصنيف المنظمات على أساس افتراضات نمطية متصلة بخصائص معينة، مثل الدين أو الجنس الغالب لأعضاء المنظمة أو المستفيدين منها، يشكل تمييزاً غير مبرر وعملاً يحظره القانون الدولي<sup>(٨٢)</sup>.

٤٤ - ويلاحظ المقرر الخاص باهتمام القرار الذي اتخذته المحكمة العليا في المملكة المتحدة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ بإصدار أمر قضائي مؤقت يمنع المصارف من إنهاء الخدمات المصرفية التي تقدمها إلى شركة تعمل في مجال الخدمات المالية<sup>(٨٣)</sup>. وتشمل المبادرات الأخرى ذات الصلة التي اتخذتها المملكة المتحدة المشروع التجريبي للمرور الآمن، الذي يرمي إلى حماية تدفقات التحويلات المالية إلى الصومال، ويركز على قدرة المنظمات غير الحكومية على إرسال الأموال لدعم العمليات الخاصة بها<sup>(٨٤)</sup>، والتوجيهات التي تم وضعها في عام ٢٠١٣ بشكل مشترك بين المصارف والجهات العاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية لمساعدة هذه الأخيرة في الامتثال لمختلف شروط بذل العناية الواجبة<sup>(٨٥)</sup>. وأخيراً، يلاحظ المقرر الخاص في هذا السياق إقرار حق أخذ في التشكل يكفل الحصول على التسهيلات المصرفية في بعض الدول ويمكن أن تستفيد منه، حال إقراره، المنظمات غير الحكومية

(٨٢) انظر A/HRC/23/39/Add.1، الفقرتان ٨٤-٨٥.

(٨٣) بينما كان الأساس القانوني للقرار إساءة استخدام المركز المهيمن، تشير القضية إلى أهمية هذه الشركات العاملة في مجال الخدمات المالية في تحويل الأموال إلى الصومال، حيث لا يوجد نظام مصرفي رسمي، ووجود عدد من منظمات المعونة الدولية والمؤسسات الخيرية بين عملائها، والفوائد الاجتماعية والإنسانية الأكيدة المرتبطة بنظام لنقل الأموال يتسم بالكفاءة والخضوع للتنظيم على نحو سليم. United Kingdom High Court of Justice, *(Dahabshiil Transfer Services Ltd v. Barclays Bank PLC, [2013] EWHC 3379 (Ch))*.

(٨٤) "Safer corridor pilot for UK-Somali remittances: stakeholder engagement summary, March 2015", available at [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418688/15-03-20\\_SCP\\_Stakeholder\\_Engagement\\_Summary](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418688/15-03-20_SCP_Stakeholder_Engagement_Summary)

(٨٥) Collaboration between the British Bankers' Association, the Disasters Emergency Committee and Freshfields Bruckhaus Deinger LLP, "Getting aid to Syria, sanctions issues for banks and humanitarian agencies", December 2013. Available at [www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting\\_aid\\_to\\_syria](http://www.dec.org.uk/sites/default/files/pdf/getting_aid_to_syria)

والكيانات القانونية الأخرى التي قد حرمت من الحسابات المصرفية أو الخدمات المصرفية<sup>(٨٦)</sup>.

#### رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٤٥ - بينما يقع على عاتق الدول واجب حماية جميع الأشخاص من أعمال الإرهاب، فإن عليها أيضاً واجب حماية المجتمع المدني والحقوق ذات الأهمية الحاسمة لوجوده وتنميته. وتؤدي جماعات المجتمع المدني دوراً هاماً في معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب ومكافحة الانجذاب إلى التطرف المتسم بالعنف، وحماية وتعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتوفير الإغاثة الإنسانية. ومن شأن اتخاذ تدابير لمكافحة الإرهاب يكون لها تأثير سلبي على قدرة قطاع المنظمات غير الحكومية على العمل بشكل فعال ومستقل أن يؤدي في نهاية المطاف، وفي غياب تبرير مقنع، إلى نتائج عكسية فيما يتعلق بالحد من الخطر الذي يشكله الإرهاب.

٤٦ - ولضمان ألا تقوم الدول، في إطار جهودها الرامية إلى مكافحة الإرهاب، باعتماد تدابير يمكن أن يكون لها تأثير سلبي على المجتمع المدني، فإن المقرر الخاص:

(أ) يحث الدول على الاعتراف علناً بالدور الأساسي الذي يقوم به المجتمع المدني في أي استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب؛

(ب) يحث الدول على ضمان أن تكون تشريعات مكافحة الإرهاب بها دققة بما يكفي للائتمثال لمبدأ الشرعية، منعاً لإمكانية استخدامها في استهداف المجتمع المدني من منطلق سياسي أو أي منطلقات أخرى غير مبررة. وحيثما كان من الممكن أن تؤثر تشريعات مكافحة الإرهاب على حق مهم للغاية لوجود المجتمع المدني وتنميته، بما في ذلك الحق في حرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير والتجمع، فضلاً عن الحق في الخصوصية، ينبغي للدول أن تضمن دائماً احترام مبادئ الضرورة والتناسب وعدم التمييز. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تمتنع الدول عن استعمال لغة أو اعتماد تدابير من شأنها أن تؤدي إلى وصم المجتمع المدني؛

(ج) يوصي بأن يكون أي تدبير متخذ لتنفيذ التوصية ٨ من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية متسقاً تماماً في جميع عناصره مع أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في حرية تكوين الجمعيات. وعلى وجه الخصوص، ينبغي

(٨٦) انظر French Code monétaire et financier, art. L312-1.

للدول أن تكفل عدم تعرض أحد للتجريم بسبب ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق الأنشطة المشروعة التي تضطلع بها إحدى المنظمات غير الحكومية وألا تكون أي جزاءات مفروضة بمثابة أداة لردع الأفراد عن ممارسة حقهم في تكوين الجمعيات؛

(د) يناشد فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وهيئات الرصد التابعة لها أن تكون على وعي تام بتأثير التوصية ٨ على المجتمع المدني في عدد من البلدان. وينبغي لفرقة العمل أن تأخذ في الاعتبار بصفة روتينية التزامات الدول بحقوق الإنسان عند تقييم التقدم المحرز في تنفيذ هذه التوصية من خلال اعتماد تقييم لمدى التوافق مع حقوق الإنسان. وينبغي لها أن تنظر أيضا في ضمان وجود خبير في حقوق الإنسان خلال جميع إجراءات التقييم؛

(هـ) يحث الدول على كفالة ألا تؤدي تدابير مكافحة دعم الإرهاب بصورة غير متناسبة إلى منع المنظمات الوطنية والدولية من تنفيذ ولاياتها. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تمتنع الدول عن اتخاذ التدابير التي تعرقل التعاون الأساسي في مجال المساعدة الإنسانية أو في مجال حقوق الإنسان مع الجماعات المسلحة من غير الدول التي قد تدرج في قوائم الإرهاب أو التي تسيطر على أراض. وينبغي أن تعتمد الدول والمنظمات الإقليمية والدولية أي استثناءات من هذه الإجراءات بشكل صريح؛

(و) يوصي الدول والمنظمات الإقليمية والدولية بزيادة جهودها الرامية إلى الشفافية وإبلاغ المنظمات فيما يتعلق بمحتوى تشريعاتها ذات الصلة بمكافحة الإرهاب ونطاقها وتفسيرها؛

(ز) يشجع الدول على كفالة عدم مساس تشريعات مكافحة الإرهاب بالعمل الإنساني والاعتراف بالدور الرئيسي الذي تؤديه منظمات حقوق الإنسان والجهات الأخرى في الحالات والمناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية .