

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة



أسئلة يكثر طرحها

بشأن جوانب مكافحة الإرهاب
ذات الصلة بالقانون الدولي

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

أسئلة يكثر طرحها
بشأن جوانب مكافحة الإرهاب
ذات الصلة بالقانون الدولي



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٩

شكر

أُحجّز هذا الدليل استناداً إلى نصوص أعدتها سوزي أليغري بمقتضى عقد خدمات استشارية لأجل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب).

وقد تم تمويل هذا المنشور بالاستفادة من أموال وفرتها البلدان التالية التي تبرّعت للمشروع العالمي بشأن تعزيز النظام القانوني لمكافحة الإرهاب، الخاص بالمكتب: إسبانيا وألمانيا وإيطاليا وبلجيكا وتركيا والداغمرك والسويد وسويسرا وفرنسا وكندا وكولومبيا وليختنشتاين والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية وموناكو والنرويج والنمسا ونيوزيلندا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان واليونان.

صدرت هذه الوثيقة دون تحرير رسمي.

التسميات المستخدمة أو طريقة عرض المادة الواردة في هذه الوثيقة لا تعبّر عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطاتها، أو فيما يتعلق بتعيين خطوط حدودها أو تخومها.

تصدير

الغرض من هذا المنشور هو أن يقدم لمحة موجزة عن الإطار العام للقانون الدولي الذي تُبذل ضمنه جهود مكافحة الإرهاب. وهو مقدمة قصيرة ترمي إلى إلقاء نظرة سريعة على المبادئ العامة للقانون الدولي وكذلك على العناصر الأساسية للقانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني وقانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان التي قد تكون وثيقة الصلة في سياق مكافحة الإرهاب.

المنشور مقسّم إلى خمسة أجزاء:

- أسس القانون الدولي
- القانون الجنائي الدولي، بما في ذلك التعاون الدولي في مسائل القانون الجنائي
- القانون الدولي المتعلق باستخدام القوة والقانون الإنساني الدولي
- قانون اللاجئين الدولي
- القانون الدولي لحقوق الإنسان

ويبحث كل جزء من الأجزاء وثيقة صلة مجال القانون المعني بمسألة مكافحة الإرهاب، ويقدم مصادر القانون الرئيسية والهيئات الدولية ذات الصلة قبل الشروع في تقديم وصف موجز لكيفية عمل القانون من الناحية العملية.

يقدم هذا المنشور إجابات موجزة عن الأسئلة التي يكثر طرحها بشأن القانون الدولي في حلقات العمل التدريبية التي ينظمها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/ فرع منع الإرهاب وخلال سائر أنشطة المساعدة التقنية. وهو مكتوب بلغة بسيطة ويقدم أساسيات القانون الدولي دون أن يبحث المناظرات والمجادلات الأكثر تعقيداً القائمة بشأن القانون الدولي وعلاقته بالإرهاب على وجه الخصوص. ومن ثم لا يحاول هذا المنشور أن يشمل جميع المسائل المتعلقة بالإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب بنفس القدر من الاهتمام، فهو يتناول بعض المسائل التي عادة ما تثير كثيراً من الأسئلة بمزيد من التفصيل. وينبغي ألا يُعتبر هذا المنشور عملاً أكاديمياً، ويعكس شكله الذي يتسم بحد أدنى من الإحالات طبيعته العملية والتمهيدية. فيتناول عدداً كبيراً من المنشورات موضوع القانون الدولي وتطبيقه في سياق يتعلق بالإرهاب، وكذلك سلسلة من الدراسات التحليلية المتعمقة يصدرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب). وينبغي أن يُعتبر هذا المنشور نقطة انطلاق لدراسة تحليلية أكثر تعمقاً لهذه المسائل يمكن الوصول إليها في عدد من الأدوات والمنشورات الأخرى التي ينتجها المكتب.⁽¹⁾

وهذا المنشور، بحكم طبيعته الخاصة وبوصفه مقدّم عامة، لا يعكس أي مواقف رسمية أو موضوعية لمختلف كيانات الأمم المتحدة.

⁽¹⁾ انظر www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html.

المحتويات

تصدير	iii
مقدمة: ما هي علاقة مختلف نصوص القانون الدولي بالإرهاب؟	١
١- مواضيع مختارة تتعلق بالقانون الدولي	٣
ما أهمية القانون الدولي في مكافحة الإرهاب؟	٣
١-١ مصادر القانون الدولي	٣
من أين ينبع القانون الدولي؟	٣
١-١-١ ما هي العناصر الرئيسية لقانون المعاهدات؟	٤
١-١-٢ ما هو القانون الدولي العرفي؟	٩
١-١-٣ ما هي مبادئ القانون العامة؟	١١
١-١-٤ مصادر ثانوية للقانون - ما هي الأماكن الأخرى التي يمكن تبين القانون الدولي منها؟	١١
١-١-٥ ماذا يقصد بالقانون غير الملزم؟	١٣
١-١-٦ ما هي الآثار القانونية لقرارات مجلس الأمن؟	١٤
٢-١ الأمم المتحدة ومكافحة الإرهاب	١٤
١-٢-١ ما هي مؤسسات الأمم المتحدة الرئيسية العاملة في مجال مكافحة الإرهاب؟	١٤
٢-٢-١ ما هي العناصر الرئيسية لإطار الأمم المتحدة القانوني في ميدان مكافحة الإرهاب؟	٢٥
٣-١ تدابير التصدي للإرهاب على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي	٣٤
٢- القانون الجنائي الدولي، بما في ذلك التعاون في المسائل الجنائية	٣٧
١-٢ مقاضاة مرتكبي جرائم ضد قانون الأمم والإرهاب	٣٧
١-١-٢ من الذي يمكن مقاضاته على ارتكاب جرائم ضد قانون الأمم؟	٣٨
٢-١-٢ أين يمكن إجراء المقاضاة على الجرائم المرتكبة ضد قانون الأمم؟	٣٨
٣-١-٢ هل توجد جريمة من نوع خاص تحت مسمى "الإرهاب"	٣٨
في القانون الجنائي الدولي؟	٤١
٤-١-٢ هل يمكن أن تندرج الأعمال الإرهابية ضمن فئات "جرائم الحرب" أو "الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية" أو "الإبادة الجماعية"؟	٤١

- ٢-٢ التعاون الدولي في المسائل الجنائية والإرهاب ٤٤
- ١-٢-٢ الولاية القضائية: ما هي الأسس التي يمكن أن تستند إليها المحاكم الوطنية لتقرير الولاية القضائية على جرائم ذات أهمية دولية؟ ٤٤
- ٢-٢-٢ التسليم: ما هو التسليم وكيف يعامل بموجب القانون الدولي؟ ٤٥
- ٣-٢-٢ ما هي المساعدة القانونية المتبادلة وكيف تعامل بموجب القانون الدولي؟ ٥٩

٣- القانون الدولي المتعلق باستخدام القوة (قانون مسوَّغات الحرب) (*jus ad bellum*)

- القانون الإنساني الدولي (قانون وقت الحرب) (*jus in bello*) ٦٣
- ١-٣ قانون مسوَّغات الحرب (*jus ad bellum*) ٦٣
- ١-١-٣ هل يمكن أن يبرر الإرهاب استخدام القوة؟ ٦٣
- ٢-٣ القانون الإنساني الدولي ٦٤
- ١-٢-٣ ما هي مبادئ القانون الإنساني الدولي ذات الصلة بمكافحة الإرهاب؟ ٦٤
- ٢-٢-٣ من أين ينبع القانون الإنساني الدولي؟ ٦٥
- ٣-٢-٣ من الذي يراقب القانون الإنساني الدولي؟ ٦٦
- ٤-٢-٣ متى ينطبق القانون الإنساني الدولي وأين ينطبق؟ ٦٦
- ٥-٢-٣ ما الذي يسمح به بموجب قوانين الحرب؟ ٦٧
- ٦-٢-٣ ما هو الحد الأدنى من الضمانات المنصوص عليه بموجب القانون الإنساني الدولي؟ ٦٨
- ٧-٢-٣ كيف يشير القانون الإنساني الدولي إلى الإرهاب؟ ٦٩

٤- قانون اللاجئين الدولي

- ١-٤ أين يوجد قانون اللاجئين الدولي وما هي جوانب قانون اللاجئين الدولي ذات الصلة بمكافحة الإرهاب؟ ٧١
- ٢-٤ كيف تتعامل الأمم المتحدة مع اللاجئين؟ ٧٢
- ٣-٤ من هو اللاجئ؟ ٧٢
- ٤-٤ ماذا يعنيه أن يكون الشخص لاجئاً؟ ٧٣
- ٥-٤ من يستبعد من حماية اتفاقية اللاجئين؟ هل يستبعد الإرهابيون؟ ٧٣
- ٦-٤ هل يمكن طرد اللاجئين أو إعادتهم؟ ٧٥
- ٧-٤ كيف يمكن أن تؤثر سياسات مكافحة الإرهاب سلباً على اللاجئين وطالبي اللجوء؟ ٧٦

٧٩	..... حقوق الإنسان الدولية ومكافحة الإرهاب	-٥
٧٩	..... مصادر القانون الدولي لحقوق الإنسان	١-٥
٨٠	..... من أين ينبع القانون الدولي لحقوق الإنسان؟	١-١-٥
٨٢	..... ماهي الحقوق المحميّة؟	٢-١-٥
٨٦	..... إنفاذ حقوق الإنسان	٢-٥
	..... ماهي الأطر المؤسسية القائمة على المستويين الدولي والإقليمي لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؟	١-٢-٥
٨٦	.....
٩٠	..... كيف تعمل الحماية التي يوفرها القانون الدولي لحقوق الإنسان؟	٢-٢-٥
٩٥	..... مكافحة الإرهاب وأثرها الممكن على حقوق الإنسان	٣-٥
٩٥	..... ماهي الآثار التي يمكن أن تترتب على حقوق الإنسان من مكافحة الإرهاب؟	١-٣-٥
١٠١	..... الخلاصة	-٦

مقدمة: ما هي علاقة مختلف نصوص القانون الدولي بالإرهاب؟

هناك مجموعة متزايدة من نصوص القانون الدولي الوثيقة الصلة بصورة مباشرة بمكافحة الإرهاب. ويتيح القانون الدولي الإطار الذي تحري ضمنه الأنشطة الوطنية لمكافحة الإرهاب والذي يسمح للدول بأن تتعاون على نحو فعّال من أجل منع الإرهاب ومكافحته. ويتضمّن ذلك الإطار صكوكاً تعالج جوانب معيّنة لمكافحة الإرهاب، إلى جانب الصكوك الدولية الأخرى الخاصة بالتعاون الدولي في مجال القانون الجنائي، وحماية حقوق الإنسان أو اللاجئين، أو وضع قوانين الحرب التي تتيح السياق الأوسع الذي تحري ضمنه أنشطة مكافحة الإرهاب.

يوجد قانون دولي يعالج الإرهاب على وجه الخصوص ضمن الإطار العام للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين.

تتجلّى الحاجة إلى وضع إجراءات مكافحة الإرهاب ضمن الإطار الأوسع من نصوص قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة:

قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣):

[...]

٦- يجب على الدول أن تحرص على أن تكون أي تدابير تتخذ لمكافحة الإرهاب ممتثلة لكافة التزاماتها بموجب القانون الدولي، وأن تتخذ تلك التدابير وفقاً للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الإنساني الدولي؛

وسوف تجمع الفصول التالية المبادئ الأساسية للقانون الجنائي الدولي والتعاون الدولي في المسائل الجنائية وقانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان كي تتيح للقارئ فهماً واسعاً لالتزامات الدول التي يجب أن توضع في الاعتبار في سياق مكافحة الإرهاب. ولا يوجد أي مجال من القانون الدولي يكون مستقلاً تماماً عن السياق الأوسع نطاقاً، وهو ما سيتضح من خلال هذا المنشور. والمعايير الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالمحاكمة العادلة تنطبق في الإجراءات بموجب القانون الجنائي الدولي وقد تؤثر التطورات الحاصلة في القانون الجنائي الدولي في تطوّر نفس معايير المحاكمة العادلة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. فيجب أن تأخذ القرارات المتعلقة بإجراءات التسليم في الاعتبار كلاً من قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين. وفي ظروف النزاع المسلح التي ينطبق فيها القانون الإنساني الدولي لا يزال القانون الدولي لحقوق الإنسان واجب التطبيق. ويهدف هذا المنشور إلى تسليط الأضواء على مجالات القانون الدولي الأوثق صلة بالموضوع وإلى تقديم فكرة أساسية عن الطرائق التي تترابط بها مختلف جوانب القانون الدولي في سياق مكافحة الإرهاب.

يفرض القانون الدولي عموماً واجبات والتزامات على الدول فيما يخص علاقاتها بالدول الأخرى والمنظمات الدولية. كما يفرض القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني واجبات والتزامات على الدول فيما يتعلق بمعاملتها مع الأفراد. ورغم أن تطور القانون الجنائي الدولي يسمح فعلاً باعتبار الأفراد مسؤولين بصورة مباشرة عن الجرائم الدولية الخطيرة مثل جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية فسوف يكون التركيز الرئيسي لهذا المنشور على الالتزامات القانونية الدولية التي تقع على الدول فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب.

١ - مواضيع مختارة تتعلق بالقانون الدولي

ما أهمية القانون الدولي في مكافحة الإرهاب؟

يبيّن هذا الجزء أسباب أهمية القانون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب ثم يشرح بعد ذلك مصادر القانون الدولي وكيف يعمل القانون الدولي. كما سيقدّم منظومة الأمم المتحدة مع التركيز على إجراءاتها في مكافحة الإرهاب، كمعلومات خلفية ذات صلة بالناقشات اللاحقة بشأن مجالات معيّنة من القانون الدولي.

على الصعيد الدولي تسمو حقوق الدولة والتزاماتها بمقتضى القانون الدولي على أي حقوق أو واجبات قد توجد بموجب القانون الوطني. فالقانون الدولي يطبّق في المحاكم الوطنية وكذلك في المحاكم الدولية وهو الذي يسترشد به تطوير القوانين والممارسات الوطنية ويفسرها، ولذلك ثمة أهمية حاسمة في أن يتوافر على الأقل فهم أساسي للقانون الدولي من أجل تطبيق الإطار القانوني الوثيق الصلة بمكافحة الإرهاب تطبيقاً كاملاً.

١-١ مصادر القانون الدولي

من أين ينبع القانون الدولي؟

توجد نقطة البداية للإجابة عن هذا السؤال في المادة ٣٨ (١) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، التي تنص على المصادر الأساسية الثلاثة الأولى للقانون الدولي ومصادره الفرعية:

النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة ٣٨ (١):	
(أ) الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة؛	
(ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دلّ عليه تواتر الاستعمال؛	
(ج) مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة؛	
(د) [...] أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم. ويعتبر هذا وذاك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون.	

لا تنص المادة ٣٨ على تدرّج ترتيب مصادر القانون الدولي الأساسية، إلا أنه يبدو - من الناحية العملية - أن المحاكم الدولية سوف تعطي أولوية لأي حكم وارد في معاهدة على قاعدة تتعارض معه في القانون الدولي العرفي، ما لم تكن تلك القاعدة من القواعد الأمرة في القانون الدولي العام (*jus cogens*).

والقاعدة الأمرة من قواعد القانون الدولي العام (*jus cogens*) هي أية قاعدة يقبلها ويعترف بها مجتمع الدول الدولي ككل بوصفها قاعدة لا يسمح بالانتقاص منها ولا يمكن تغييرها إلا بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدولي العام يكون

لها نفس الطابع.^(١) وتكون المعاهدة لاغية إذا كانت، في وقت عقدها، تتعارض مع قاعدة أمره من قواعد القانون العام. وحتى إذا كانت المعاهدة صالحة وقت عقدها فهي تصبح لاغية إذا تعارضت مع قاعدة أمره تظهر في وقت لاحق.

ثمة مثال على قاعدة أمره من قواعد القانون الدولي العام (*jus cogens*) هو الحظر المطلق للتعذيب. ولذلك، إذا عقدت معاهدة في سياق مكافحة الإرهاب تناقض ذلك الحظر وتجزئ التعذيب، تكون تلك الاتفاقية لاغية ولا يمكن الاعتماد عليها كمصدر من مصادر القانون الدولي.

١-١-١ ما هي العناصر الرئيسية لقانون المعاهدات؟

(١) ما هي المعاهدة؟

يُستعمل مصطلح "المعاهدة" في السياق الدولي لوصف الاتفاقات الدولية الملزمة قانوناً عموماً. ويمكن أن تكون المعاهدة ثنائية أو متعدّدة الأطراف وهي اتفاق بين دول و/أو منظمات دولية أو فيما بينها. ويمكن تسمية تلك الاتفاقات بأنها اتفاقيات أو موثيق أو عهود أو بروتوكولات، وغير ذلك، ولكن هذه التسميات ليست لها أية دلالة قانونية. وعادة ما تكون المعاهدة اتفاقاً مكتوباً، ولكنه لا يلزم أن تكون مكتوبة لكي تكون صالحة وواجبة الإنفاذ وفقاً للقانون الدولي. والصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب كلها معاهدات.

ويُفترض عموماً أن اتفاقاً مبرماً بين دول أو منظمات دولية يكون معاهدة. ولكن الاتفاقات التي يحكمها قانون وطني لا القانون الدولي ليست معاهدات. ويمكن أن يكون من الأمثلة على الاتفاقات التي لا تندرج تحت تصنيف المعاهدات عقد مبرم بين دول بشأن بيع قطعة أرض لبناء سفارة، أو بشأن توريد معدات عسكرية، يُقصد أن تحكمه القوانين الوطنية المتعلقة بالملكية أو بالتجارة.

توضع المعاهدات المتعددة الأطراف مثل الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب من خلال مؤتمرات دبلوماسية تمثل فيها الدول المشاركة بوفود تتضمن استشاريين قانونيين يتفاوضون بشأن نص يستند إلى مشاريع مقترحات أعدتها الدول أو المنظمات الدولية سلفاً.

قد دُوّنت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩^(٢) القانون الدولي للمعاهدات. وتوسّع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية ١٩٨٦^(٣) مجموعة القواعد القائمة الواجبة التطبيق على الاتفاقيات الدولية.

(١) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٥٣، http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

(٢) بدأ نفاذ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في عام ١٩٨٠.

(٣) لم تدخل بعد حيز النفاذ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية.

٢) كيف تعمل المعاهدة؟

"كل معاهدة نافذة تلزم أطرافها ويجب أن ينفذها الأطراف بنية حسنة"^(٤). هذا مبدأ أساسي للقانون الدولي وقانون المعاهدات، ويُعرف أيضاً باسم العقد شريعة المتعاقدين. ولا يجوز للدول أن تتمسك بقانونها الوطني لاجتناب ذلك الالتزام.^(٥)

تفسر المعاهدات بنية حسنة "وفقاً للمعاني العادية التي ينبغي إعطاؤها لتعبير المعاهدة حسب السياق الوارد فيه وفي ضوء موضوع المعاهدة وقرضها"^(٦). ويمكن أن تساعد الأعمال التحضيرية للمعاهدة وظروف عقدها تفسير المعاهدات متى يكون المعنى مبهماً أو غامضاً ظاهرياً أو يخلص إلى نتيجة واضحة السخف أو اللامعقولية.^(٧)

٣) كيف تتفق الدول على أن تلتزم بالمعاهدات؟

تصبح المعاهدات نافذة المفعول تماماً ابتداءً من وقت دخولها حيز النفاذ. ويبدأ نفاذ المعاهدات الثنائية عندما تفيد الدولتان بأنهما قد اتفقتا على أن تكونا ملزمتين بالمعاهدة بعد تاريخ معين. وعادة ما تتضمن المعاهدات المتعددة الأطراف حكماً ينص على بدء النفاذ بعدما يتفق حد أدنى معين من الدول على أن تكون ملزمة بالاتفاقية.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي ٢٠٠٥، المادة ٢٥:

- ١- يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام الثانية والعشرين، لدى الأمين العام للأمم المتحدة.
- ٢- بالنسبة إلى كل دولة تصدق على الاتفاقية أو تقبلها أو توافق عليها أو تنضم إليها بعد إيداع وثيقة التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام الثانية والعشرين، يبدأ نفاذ الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع تلك الدولة وثيقة تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها.

تصبح الدولة طرفاً في معاهدة عندما توافق على أن تكون ملزمة بالمعاهدة. ويمكن التعبير عن هذه الموافقة " بالتوقيع أو بتبادل صكوك تكون معاهدة أو بالتصديق أو بالقبول أو بالإقرار أو بالانضمام أو بأية وسيلة أخرى يُتفق عليها"^(٨). تحدد المعاهدة عادة الوسيلة، وتكون عموماً بواسطة التوقيع و/أو التصديق.

وفي المعاهدات التي تقتضي التصديق يكون ذلك عادة الجزء الثاني من عملية تتكوّن من مرحلتين. فتوقع الدولة أولاً على المعاهدة، وهي طريقة لتوثيق نص المعاهدة. وينشئ ذلك بعض الالتزامات الدنيا^(٩) من جانب الدولة، إلا أن التوقيع

^(٤) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٦.

^(٥) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٧.

^(٦) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٣١.

^(٧) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٣٢.

^(٨) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ١١.

^(٩) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ١٨.

لا يعني بالضرورة أن الدولة سوف تواصل السير للتصديق على المعاهدة. وكثيراً ما يحدث التصديق بواسطة إيداع صك التصديق بعد التشاور وبعد موافقة السلطات الوطنية، وهي الهيئة التشريعية عادة. والتصديق وحده هو الذي يجعل أحكام المعاهدة مُلزِمة للدولة. وبذلك تسمح العملية ذات المرحلتين للدول بأن تُشرك السلطات الوطنية في الموافقة على اتفاقاتها على المستوى الدولي.

ومتى أغلق باب التوقيع على معاهدة، فلا يمكن للدول إلا أن تنضم إليها. والانضمام له نفس التبعات القانونية التي يوجد لها التصديق.

"تودع" الدولة صك التصديق لدى الوديع، الذي عيّنته الدول المتفاوضة إما في المعاهدة نفسها أو على نحو آخر. ويمكن أن يكون الوديع إما دولة واحدة أو أكثر من دولة أو منظمة دولية،^(١١) مثل الأمم المتحدة، أو الموظف الإداري الأعلى فيها، مثل الأمين العام للأمم المتحدة.^(١٢) ويجب أن يتصرف الوديع بحياد عند تأدية وظائفه، التي تتضمن ما يلي:^(١٣)

- حفظ نص المعاهدة الأصلي؛
- إعداد نسخ معتمدة من النص الأصلي وإعداد نسخ بلغات إضافية وإحالتها إلى الأطراف؛
- تلقي التوقيعات وتلقي وحفظ أي صكوك أو إشعارات أو خطابات تتصل بالمعاهدة؛
- إبلاغ الدول بأي أعمال أو إشعارات أو خطابات لها صلة بالمعاهدة، إضافة إلى إبلاغ الدول عند بلوغ العدد المطلوب من التوقيعات أو صكوك التصديق وغير ذلك لبدء النفاذ.

٤) هل يجب أن توافق الدولة على أن تكون مُلزِمة بالمعاهدة برمتها؟

تنضم الدول أحياناً إلى معاهدة مع بعض التحفظات. والتحفظ هو "إعلان من جانب واحد، أياً كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما حين توقع معاهدة أو تصديقها أو تقبلها أو تقرها أو تنضم إليها، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة في تطبيقها على تلك الدولة".^(١٤)

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ١٩٩٧

تحفظ:

وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٢٠ من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، لا تعتبر الدولة "سين" نفسها مُلزِمة بالفقرة ١ من المادة ٢٠ من هذه الاتفاقية. وتعلن الدولة "سين" أنه لكي يحال نزاع يتعلق بتفسير هذه الاتفاقية وتطبيقها إلى التحكيم أو إلى محكمة العدل الدولية تكون موافقة جميع الأطراف المعنية في النزاع ضرورية.

^(١٠) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٧٦.

^(١١) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٧٦.

^(١٢) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٧٧.

^(١٣) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢(١)(د).

هناك ثلاثة أوضاع تكون فيها قدرة الدولة على وضع تحفظات وقت الالتحاق بمعاهدة محدودة،^(١٤) وهي:

- متى تحظر المعاهدة التحفظات؛
- متى لا تسمح المعاهدة إلا بأنواع معينة من التحفظات؛
- متى يكون التحفظ منافياً لموضوع المعاهدة وهدفها.

ومن الأمثلة على تحفظ منافع لموضوع إحدى المعاهدات وهدفها تحفظ يرمي إلى تعليق حق غير قابل للتقييد (مثل حظر التعذيب) في اتفاقية خاصة بحقوق الإنسان. وهناك اتجاه في هذا النوع من الحالات، لمصلحة حماية حقوق الأشخاص، إلى السماح بالتصديق مع إبطال التحفظ المعني.^(١٥)

وإذا أذنت معاهدة صراحة بتحفظ لا يتطلب التحفظ أي قبول من الدول الأطراف الأخرى.^(١٦) وقد تنص معاهدة ما في بعض الحالات على أنه يجب أن تقبل جميع الدول الأطراف التحفظ.^(١٧) ومتى تكون المعاهدة صكاً تأسيسياً لمنظمة دولية يجب أن تقبل المنظمة المعنية التحفظ.^(١٨)

متى لا يكون التحفظ مأذوناً به أو محظراً صراحة وليس منافياً لموضوع المعاهدة وهدفها تكون للدول الأطراف الأخرى حرية اختيار قبول التحفظ أو رفضه.^(١٩) ويمكن أن يؤدي ذلك إلى قدر كبير من التعقيد نظراً إلى أنه يمكن أن تنشأ علاقات مختلفة عديدة بين الدول من خلال معاهدة متعددة الأطراف حيث تقبل دول مختلفة تحفظات أو ترفضها.

مثال:

الاتفاقية الدولية لمنع تمويل الإرهاب، المادة ٢٤:

١- يعرض للتحكيم أي خلاف ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف حول تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية وتتعذر تسويته عن طريق التفاوض خلال مدة معقولة، وذلك بناءً على طلب واحدة من تلك الدول. وإذا لم تتمكن الأطراف من التوصل، في غضون ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، إلى اتفاق على تنظيم التحكيم، جاز لأي منها رفع الخلاف إلى محكمة العدل الدولية، بتقديم طلب بذلك، وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة.

٢- يجوز لأي دولة أن تعلن، عند التوقيع على هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها، أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بأحكام الفقرة ١. ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بهذه الأحكام إزاء أي دولة طرف أبدت تحفظاً من هذا القبيل.

٣- لأي دولة أبدت تحفظاً وفقاً لأحكام الفقرة ٢ أن تسحب ذلك التحفظ متى شاءت، بإخطار توجهه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

^(١٤) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ١٩.

^(١٥) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان <http://www2.ohchr.org/English/bodies/Hrc/index.htm>; OHCHR، www.echr.coe.int/echr.

^(١٦) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٠(١).

^(١٧) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٠(٢).

^(١٨) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٠(٣).

^(١٩) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٠(٤).

كما يجوز لدولة أن تصدر بياناً بشأن ما تفهم أن يعنيه حكم معين في إحدى المعاهدات دون أن تلتزم من دول أطراف أخرى الموافقة على التفسير. وهذا "فهم" أو "إعلان" أكثر مما هو تحفظ من حيث إن مثل ذلك البيان لا يسعى إلى أن يستبعد أو أن يعدل الأثر القانوني للحكم المعني. إلا أنه من الناحية العملية قد يكون الخط الفاصل بين التحفظ والتفسير من جانب واحد مبهماً وقد يتطلب الأمر طلب توضيح من الدولة التي أصدرت البيان بغية شرح أثره. وكثيراً ما يعكس هذا النوع من البيانات شواغل سياسية أو قانونية وطنية. وقد تجعل المحاكم الوطنية تلك الإعلانات نافذة عندما تفصل في مسائل تتعلق بتنفيذ معاهدة ما.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ١٩٩٧

إعلان:

"تعلن الدولة (صاد) أنها تعتبر أن تطبيق المادة ٢ (٣) (ج) من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل يقتصر على الأفعال المرتكبة تعزيراً لمؤامرة من شخصين أو أكثر من أجل ارتكاب جريمة جنائية معينة تنص عليها الفقرة ١ أو الفقرة ٢ من المادة ٢ من تلك الاتفاقية".

إعلان:

"تفهم الدولة (سين) أن الفقرة ١ من المادة ٨ من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل تتضمن حق السلطات القضائية المختصة في أن تقرّر عدم محاكمة شخص يدعي أنه ارتكب مثل تلك الجريمة، إذا رأّت السلطات القضائية المختصة أن اعتبارات هامة للقانون الإجرائي تشير إلى أن المحاكمة الفعّالة سوف تكون مستحيلة".

تكون المعاهدات ملزمة عموماً على كامل إقليم كل دولة ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك أو إذا أعربت الدولة عن تحفظ صريح يستبعد جزءاً من إقليمها.^(٢٠)

٥) ما الذي يحدث إذا تعارضت معاهدتان تتناولان موضوعاً واحداً؟

متى تعارض معاهدتان تتناولان موضوعاً واحداً، يعتبر عموماً أن المعاهدة اللاحقة التي وقّعت عليها الأطراف نفسها تحل محل المعاهدة السابقة في حال التعارض.^(٢١) ويُعرف ذلك بمبدأ أن القانون اللاحق يقيد السابق (*lex posteriori*). وفي الحالات التي يتعارض فيها قانون عام الانطباق وقانون ينطبق على ظرف معين، يعتبر القانون الأكثر تخصصاً واجب التطبيق. ويُعرف ذلك بقاعدة الخصوصية (الخاص يقيد العام) (*lex specialis derogat legi generali*). وذلك لأن القانون الأكثر تخصصاً يبيّن كيف كانت تقصد الدول تطبيق القانون في الوضع الخاص المعني.

^(٢٠) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٢٩.

^(٢١) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٣٠.

٦ متى ينتهي العمل بالمعاهدة؟

تكون المعاهدة لاغية إذا كانت تخل بقاعدة أمره.^(٢٢)

لا تكون المعاهدة لاغية بالضرورة إذا كانت تخرق القانون الوطني " ما لم يكن هذا الخرق بيناً ومتصلاً بقاعدة ذات أهمية أساسية من قواعد القانون الداخلي ".^(٢٣)

لا تنتهي المعاهدة أو يعلق العمل بها تلقائياً لمجرد حدوث تغيير في حكومة إحدى الدول الأطراف أو لأن الأطراف قطعت العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية.^(٢٤) إلا أنه يجوز للدول أن تنسحب من معاهدة أو أن تنتهها أو أن تعلق تنفيذها وفقاً لأساليب تنص عليها المعاهدة أو بموافقة جميع الدول الأطراف.^(٢٥) والخرق المادي لمعاهدة ما يكون سبباً صحيحاً لتعليقها أو لإنهائها.^(٢٦) أما فيما يتعلق بالمعاهدات ذات الطابع الإنساني.^(٢٧) أو المعاهدات الحديثة الخاصة بحقوق الإنسان، لا يبرر خرق مادي من جانب أحد الأطراف تعليق المعاهدة.

ويجوز أن تبرر استحالة تنفيذ معاهدة ما وحدث تغيير أساسي في الظروف في سياقات محددة لإنهاء المعاهدة أو تعليق تنفيذها أو الانسحاب منها.^(٢٨) غير أن ذلك لا ينطبق فيما يتعلق بالمعاهدات التي تعين حداً إقليمياً. ولا يجوز الاحتجاج بحدوث تغيير أساسي في الظروف لإنهاء المعاهدة أو الانسحاب منها إذا كان التغيير الأساسي نتيجة لخرق الطرف الذي يحتج بحدوثه إما لالتزام بمقتضى المعاهدة أو لأي التزام دولي آخر إزاء طرف آخر في المعاهدة.^(٢٩)

تستبعد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات صراحة آثار الحرب أو الأعمال العدائية المسلحة،^(٣٠) ولكن، من الناحية العملية، يعلق تنفيذ معاهدات عديدة أو تنتهي في وقت الحرب. ولا ينطبق ذلك على المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب أو بالقانون الإنساني والكثير من معاهدات حقوق الإنسان التي يستمر وجوب تطبيقها حتى وقت الحرب.^(٣١)

٢-١-١ ما هو القانون الدولي العرفي؟

لا توجد هيئة تشريعية دولية تستطيع أن تنشئ قوانين تكون ملزمة لجميع الدول. (فالمعاهدات ليست ملزمة إلا للدول التي وافقت على أن تكون ملزمة بها). ولذلك ينشأ القانون الدولي الوحيد الذي يمكن اعتباره واجب التطبيق عموماً من العرف الدولي. والقانون الدولي العرفي هو " ممارسة عامة مقبولة بمثابة قانون ".

^(٢٢) انظر أيضاً الفصل ١-٢، وبالأخص " ما هي القاعدة الأمره (Jus Cogens) ؟ "

^(٢٣) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٤٦ (١).

^(٢٤) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٦٣.

^(٢٥) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٥٤ والمادة ٥٧.

^(٢٦) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٦٠.

^(٢٧) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٦٠ (٥)، انظر أيضاً الرأي الاستشاري بشأن مفعول التحفظات، المحكمة المشتركة بين البلدان الأمريكية والمعنية

بحقوق الإنسان (ser. A) No. 2, 22 I.L.M. 37 (1983).

^(٢٨) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٦١.

^(٢٩) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٦٢.

^(٣٠) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٧٣.

^(٣١) مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية

أو اللاإنسانية أو المهينة. وترد مناقشة تناولها فيما يلي في الجزأين ٣ و ٤.

ولا تعتبر ممارسة الدول بمثابة قانون دولي عرفي إلا إذا استوفت محكّين:

- أن تكون الممارسة متنسقة ومتساوية وعامة بقدر كافٍ،
- وأن تعتبر ضرورية أو إلزامية قانوناً (*opinio juris sive necessitatis*).

وإذا كانت الدول تطبّق ممارسة عموماً وبصورة متساوية من باب المجاملة أو كعادة ولكن ليس لأنها تعتبرها ضرورة قانونية يمكن اعتبارها عادة دولية ولكنها لا تكون بمثابة قانون دولي عرفي.

(١) كيف ينشأ القانون الدولي العرفي؟

يمكن تبين ممارسة الدول من خلال البيانات الحكومية الرسمية في المؤتمرات الدولية أو في المراسلات الدبلوماسية. والاتفاقات والمعاهدات دليل على ممارسة الدول. ويمكن أيضاً أن تعتبر قرارات المحاكم الوطنية أو التدابير التشريعية أو غير ذلك من الإجراءات التي تتخذها الدول لمعالجة القضايا الدولية بمثابة ممارسة. كما يمكن تبين ممارسة الدول من خلال الإحجام عن العمل وكذلك العمل.

ولا يلزم أن تكون الممارسة عالمية لكي تعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي، ولكن ينبغي أن يقبلها عدد كبير من الدول كما ينبغي ألا يكون عدد كبير من الدول قد ثبت على رفضها. والدولة التي ثبتت على رفض إحدى الممارسات قبل أن تبلغ تلك الممارسة مكانة القانون الدولي العرفي لا تكون ملزمة بها متى تصبح قانوناً ما دامت تلك القاعدة من القواعد الأمرة.^(٣٢) وتكون جميع الدول الأخرى ملزمة بقاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي.

من الصعب للغاية تحديد متى تكتسب الممارسة صفة القانون الدولي العرفي. فيكاد يعني تعريف القانون الدولي العرفي أنه يتطور ويتغير بمرور الوقت وفقاً للاتجاهات السائدة في ممارسات الدول. وقد تساعد مصادر ثانوية للقانون إثبات وجود قواعد للقانون الدولي العرفي. كما تجدر ملاحظة أنه لا يلزم أن تكون إحدى الممارسات مطابقة بدقة مطلقة للقاعدة لكي تصبح عرفية. وبغية استنتاج وجود قواعد عرفية، يكفي أن يكون سلوك الدول عموماً متمشياً مع تلك القواعد، وأن تكون حالات سلوك الدول غير المتوافقة مع قاعدة ما قد عوملت على أنها خرق لتلك القاعدة. فمثلاً، لا يزال استعمال التعذيب ممارسة متبعة في عدد من الدول، ولكن لا يعني ذلك أنه يمكن القول إنه ليست هناك ممارسة كافية لإقرار حظر عرفي للتعذيب.

وثمة مثال على قانون دولي عرفي موضوع، وهو واجب الدول أن تمتنع عن تنظيم أي أعمال إرهابية في دولة أخرى أو التحريض عليها أو المساعدة، أو المشاركة فيها أو قبول أنشطة منظمة في أراضيها بهدف ارتكاب تلك الأعمال.^(٣٣) وعلى الرغم من طول أجل مناقشة الموضوع لا يوجد بعد تعريف متفق عليه عالمياً للإرهاب، لا في القانون الدولي العرفي ولا في قانون المعاهدات الدولي.

^(٣٢) انظر أيضاً الفصل ١-٢، وبالأخص "ما هي القاعدة الأمرة (*Jus Cogens*)؟".

^(٣٣) مثلاً، ديباجة قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١).

٢) ما هي القاعدة الأمرة؟

٤٧- هناك بعض قواعد القانون الدولي العرفي الأقل قابلية للتغيير بعدما اكتسبت منزلة القواعد الأمرة في القانون الدولي. وهي "قواعد السلوك الموضوعية التي تحظر ما قد أصبح يعتبر غير محتمل بسبب الخطر الذي يشكله على بقاء الدول وشعوبها وأبسط الحقوق الإنسانية الأساسية".^(٣٤)

ومن أمثلة القواعد الأمرة هناك قواعد تحظر الإبادة الجماعية والتعذيب والرق واستخدام العنف مخالفة لميثاق الأمم المتحدة.

وقواعد القانون الأمرة (*juscogens*) "لا يمكن تغييرها إلا بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدولي العام يكون لها نفس الطابع".^(٣٥) وتتجسد أهمية تلك القواعد في أنها تنشئ التزامات على الدول إزاء المجتمع الدولي بأسره (*erga omnes*). ويجب احترام تلك القواعد ولا يمكن تقييدها، حتى في مواجهة خطر جسيم مثل الخطر الذي يشكله الإرهاب.

٣-١-١ ما هي مبادئ القانون العامة؟

كانت قواعد القانون العامة التي اعترفت بها نظم العالم القانونية الرئيسية أو التي كانت مشتركة فيما بينها بالغة الأهمية تاريخياً في تبين قواعد القانون الدولي. ومع التطور السريع الحاصل في قانون المعاهدات المتعددة الأطراف في القانون الدولي الحديث؛ ومع تحول العديد من مبادئ القانون العامة إلى قانون دولي عرفي من خلال الممارسة قُلت أهمية مبادئ القانون العامة في العصر الحديث. إلا أنها لا تزال تستعمل أحياناً لسدّ الثغرات الموجودة في النظام القانوني الدولي.

من الأمثلة على استعمال "مبادئ القانون العامة" الاستعانة بمبدأ الأمر المقضي به (*resjudicata*)، الذي يعني أنه متى حكم نهائياً في موضوع بين طرفين ولم يعد قابلاً للاستئناف لا يمكن إعادة إقامة دعوى بشأنه.^(٣٦)

٤-١-١ مصادر ثانوية للقانون—ما هي الأماكن الأخرى التي يمكن تبين القانون الدولي منها؟

تساعد القرارات القضائية ومذاهب كبار المؤلفين في القانون كلاً من تبين قواعد القانون الدولي وتفسير تلك القواعد. وفي الممارسة العملية تعطي مستويات مختلفة من الاعتبار لأنواع مختلفة من مصادر القانون الثانوية.

١) كيف تؤثر القرارات القضائية في القانون الدولي؟

قرارات محكمة العدل الدولية هي القرارات القضائية الأقوى حجياً فيما يتعلق بالقانون الدولي. فإذا قضت محكمة العدل الدولية بأن مبدأ ما قد أصبح قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي يكاد يستحيل دحض ذلك المبدأ، إلا أن قرارات محكمة العدل الدولية ليست ملزمة عموماً إلا للأطراف في قضية معينة.^(٣٧) وقرارات المحاكم الدولية الأخرى،

^(٣٤) تعليقات لجنة القانون الدولي على مواد خاصة بمسؤولية الدول، التعليق على المادة ٤٠ (٣).

^(٣٥) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٥٣.

^(٣٦) حكم صادر عن محكمة العدل الدولية في ٢٦/٢/٢٠٠٧. تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود)، الفقرات ١١٤-١٢٠؛ النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة ٦٠ فيما يتعلق بالأحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية.

^(٣٧) محكمة العدل الدولية، النظام الأساسي، المادة ٥٩.

مثل المحكمة الدولية لقانون البحار، أو المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، أو المحكمة الجنائية الدولية، إضافةً إلى القرارات شبه القضائية التي تصدرها هيئات منشأة بموجب معاهدات، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، تعتبر أيضاً قوية الحجية.

وقد تكون قرارات المحاكم الوطنية والإقليمية التي تطبق القانون الدولي ذات صلة بالموضوع ولكنها تكون أقل ثقلًا من قرارات المحاكم الدولية.

(٢) ماهي "مذاهب كبار المؤلفين في القانون"؟

تتضمن "مذاهب كبار المؤلفين في القانون" كلا من آراء فرادى العلماء والخبراء، والأهم من ذلك، آراء صادرة عن هيئات ذات شهرة دولية مثل لجنة القانون الدولي. والرأي الصادر عن هيئة دولية مثل لجنة القانون الدولي أو هيئة خاصة تحظى باحترام عظيم وتتألف من قانونيين محترمين من نظم قانونية مختلفة يمنح قدر من الثقل أكثر من قرار قضائي وطني أو من رأي أكاديمي فردي بشأن نقطة من نقاط القانون الدولي.

لجنة القانون الدولي

أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة القانون الدولي في عام ١٩٤٧، وهي هيئة تابعة للأمم المتحدة مكرّسة لتطوير القانون الدولي وتدوينه تدريجياً، وفقاً للمادة ١٣(أ) من ميثاق الأمم المتحدة. وتجتمع اللجنة في جنيف لفترة تصل إلى ثلاثة أشهر كل صيف. وهي تتألف من ٣٤ من القانونيين الدوليين البارزين يمثلون النظم القانونية الرئيسية في العالم، تنتخب الجمعية العامة كلا منهم لمدة خمس سنوات، للعمل بصفتهن الشخصية لا كممثلين لحكوماتهم.

ومن أمثلة المواضيع المنجزة ما يلي:

- مشروع مواد بشأن قانون المعاهدات ("Draft articles on the law of treaties")، ١٩٩٦ (نشر في حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٦٦، المجلد الثاني)
- طرائق وأساليب تيسير إتاحة بينة القانون الدولي العربي في "Ways and means of making the evidence of customary international law more readily available" (تقرير لجنة القانون الدولي ١٩٥٠، نشر في حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٥٠، المجلد الثاني)
- الاستنتاجات التي خلصت إليها أعمال فريق الدراسة المعني بتشتت القانون الدولي: الصعوبات الناشئة من تنوع القانون الدولي وتوسيع نطاقه "Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law" (تقرير لجنة القانون الدولي، ٢٠٠٦، نشر في حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠٦، المجلد الثاني، الجزء الثاني)

تتضمن الموضوعات قيد البحث ما يلي:

- الالتزام بالتسليم أو المحاكمة (مبدأ إما التسليم وإما المحاكمة - *aut dedere aut judicare*) (التقرير الأولي عن الالتزام بالتسليم أو المقاضاة، A/CN.4/571; A/CN.4/585, Cor. 1; A/CN.4/599)
- مسؤولية المنظمات الدولية (انظر مثلاً التقرير الرابع عن مسؤولية المنظمات الدولية، A/CN.4/564; A/CN.4/582)
- طرد الأجانب (طرد الأجانب: مذكرة من الأمانة، A/CN.4/565; A/CN.4/573; A/CN.4/581)

٥-١-١ ماذا يقصد بالقانون غير الملزم؟

معظم القرارات والإعلانات والتوصيات وما شابه ذلك مما تصدره المنظمات الدولية ليست ذات طبيعة ملزمة قانوناً، إلا أنه يمكن أن توفر وتوفر فعلاً مصادر مفيدة للالتزامات السياسية وكذلك في كثير من الأحيان للقواعد الناشئة من قواعد القانون الدولي. ويعرف هذا النوع من الصكوك جملة باسم "القانون غير الملزم (soft law)".

وصكوك القانون غير الملزم، ومن بينها قرارات الجمعية العامة، تتفاوض بشأنها - بحسن نية - الأطراف المتفاوضة التي لديها شيء من التوقع بأن الالتزامات غير الملزمة سوف يوفي بها بقدر معقول. وتجدر ملاحظة أن بيانات القانون غير الملزم كثيراً ما تتضمن عبارات تبعث على الاعتماد عليها لتحسين عملية صوغ السياسات العامة. ومن أمثلة ذلك معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، والمبادئ المعيارية ومعايير منع الجريمة والعدالة الجنائية المعترف بها دولياً التي وضعها المجتمع الدولي على مدى العقود المنصرمة،^(٣٨) مثل المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين والمعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، اللتين اعتمدهما الجمعية العامة كليهما في جلستها العامة الثامنة والستين يوم ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.^(٣٩)

وقد تكون لقرارات الجمعية العامة قيمة معيارية أيضاً في بعض الأحيان. ويعني ذلك أنها توفر الأدلة اللازمة لإثبات وجود قاعدة أو نشوء رأي قانوني. ولتقييم ما إذا كان لأحد قرارات الجمعية العامة قيمة معيارية، يتعين فحص مضمونه وشروط اعتماده ومسألة ما إذا كان يوجد رأي قانوني يتعلق بالقيمة المعيارية التي يعرب عنها.

قالت محكمة العدل الدولية ما يلي:

محكمة العدل الدولية، فتوى بشأن مشروعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية أو استعمالها فعلاً (٨ تموز/يوليه ١٩٩٦):

إن قرارات الجمعية العامة، حتى إن لم تكن ملزمة، قد تكون لها أحياناً قيمة معيارية. ويمكنها، في ظروف معينة، أن تقدم أدلة مهمة لإثبات وجود قاعدة أو نشوء رأي قانوني. ولإثبات ما إذا كان ذلك صحيحاً فيما يتعلق بقرار معين من قرارات الجمعية العامة يلزم فحص مضمونه وشروط اعتماده، كما يلزم التحقق من وجود رأي قانوني بشأن طبيعته المعيارية. أو قد تبين سلسلة من القرارات التطور التدريجي للرأي القانوني اللازم لإرساء قاعدة جديدة!^(٤٠)

وقد أصبحت بعض قرارات الجمعية العامة مقبولة على أنها إعلانات للقانون الدولي العرفي، ومن أمثلة ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.^(٤١)

^(٣٨) انظر www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html.

^(٣٩) للاطلاع على إحالة إلكترونية لاعتماد الجمعية العامة المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، انظر www.un.org/documents/ga/res/45/a45r116.htm وللمعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية، انظر www.un.org/documents/ga/res/45/a45r117.htm.

^(٤٠) محكمة العدل الدولية، فتوى بشأن مشروعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية أو استعمالها فعلاً (٨ تموز/يوليه ١٩٩٦)، تقرير ١٩٩٦، الصفحتان ٢٢٦-٢٢٧.

^(٤١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، انظر www.un.org/Overview/rights.html.

١-١-٦ ما هي الآثار القانونية لقرارات مجلس الأمن؟

يمكن أن تكون قرارات مجلس الأمن قانوناً غير ملزم وقانوناً ملزماً على حد سواء، وكثيراً ما تتضمن قرارات المجلس العنصرين كليهما. وقرارات مجلس الأمن، التي تستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وتستعمل صيغة إلزامية، ملزمة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ويتضمن ذلك، مثلاً، قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الذي اعتمد في أعقاب الهجمات الإرهابية التي وقعت في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ويلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، في جملة أمور، بأن تتخذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية، وأن تجرّم تقديم المساعدة للأنشطة الإرهابية، وعدم توفير الدعم المالي والملاذ الآمن للإرهابيين، وأن تزود "كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية"^(٤٢).

ويكمن سبب الطبيعة الإلزامية التي تتسم بها قرارات معيّنة من قرارات مجلس الأمن في الطبيعة الخاصة للفصل السابع من الميثاق. فيمكن لمجلس الأمن أن يتخذ تدابير إنفاذية لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه. وتنص المادة ٢٥ من الميثاق على أن "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق". وعلاوة على ذلك، تفيد المادة ٤٨ بأن "الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرر المجلس"، وثانياً بأن "يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها". واستناداً إلى تلك المواد من الميثاق تكون الدول الأعضاء ملزمة بحكم القانون الدولي بأن تضع قرارات مجلس الأمن محل التنفيذ، حتى عندما تكون تلك الأحكام متعارضة مع القانون الداخلي.

وكما ذكر أعلاه، يمكن أن تتضمن قرارات مجلس الأمن المستندة إلى الفصل السابع عناصر من كل من القانون غير الملزم والقانون الملزم. ويمكن تقرير ما إذا كان عنصر معين ملزماً لجميع الدول الأعضاء بفحص الأسلوب الذي يستعمله. فالأحكام التي تبدأ بعبارة إن مجلس الأمن "يقرّر أن [...] الدول" تكون ملزمة للدول، بينما يستعمل مجلس الأمن صيغة في الأحكام غير الملزمة مثل "يدعو" و"يحث" و"يشجع" و"يلاحظ"، وغير ذلك.

١-٢-٢ الأمم المتحدة ومكافحة الإرهاب

١-٢-١ ما هي مؤسسات الأمم المتحدة الرئيسية العاملة في مجال مكافحة الإرهاب؟

الأمم المتحدة منظمة دولية نشأت عندما بدأ نفاذ ميثاق الأمم المتحدة، وهو معاهدة متعددة الأطراف تشكّل نوعاً من "الدستور" للأمم المتحدة، وذلك في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٦. وتضم الأمم المتحدة حالياً ١٩٢ من الدول الأعضاء.

^(٤٢) قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١).

وينص ميثاق الأمم المتحدة على مقاصد الأمم المتحدة:

الميثاق، المادة ١:

مقاصد الأمم المتحدة هي:

- ١- حفظ السلم والأمن الدولي، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتتذرع بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها.
- ٢- إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام.
- ٣- تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق بين الرجال والنساء.
- ٤- جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة.

كما ينص الميثاق على مبادئ الأمم المتحدة:

الميثاق، المادة ٢:

تعمل الهيئة وأعضاؤها في سعيها وراء المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقاً للمبادئ الآتية:

- ١- تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها.
- ٢- لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق.
- ٣- يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر.
- ٤- يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد "الأمم المتحدة".
- ٥- يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى "الأمم المتحدة" في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع.

٦- تعمل الهيئة على أن تسيّر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي.

٧- ليس في هذا الميثاق ما يسوغ "للأمم المتحدة" أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع.

يتضمن ميثاق الأمم المتحدة بنداً خاصاً بالسيادة ينص على أنه "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة - وفقاً لأحكام هذا الميثاق - مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق".^(٤٣) ويعني ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة يوجد على قمة الترتيب التدرجي للالتزامات القانون الدولي.

وتتألف منظومة الأمم المتحدة من عدد من الهيئات المختلفة ومن الكيانات والوكالات المتخصصة المتباينة الخصائص والسلطات والولايات. وترد فيما يلي قائمة مختصرة تضم ما يشارك منها بصورة مباشرة في أنشطة مكافحة الإرهاب؛ وسوف يشار في الفصول ذات الصلة إلى بعض من الأجهزة الأخرى التي تتناول مكافحة الإرهاب من خلال منظوراتها المحددة.

(١) الجمعية العامة

ما هي أدوار الجمعية العامة للأمم المتحدة وولاياتها؟

www.un.org/ga/

WWW

الجمعية العامة هي الهيئة الوحيدة التابعة للأمم المتحدة التي تتمتع فيها جميع الدول الأعضاء بحق التمثيل والتصويت على أساس "صوت واحد لكل دولة". ويجوز لها أن تناقش أي مسائل أو أمر يدخل في نطاق الميثاق.^(٤٤) وتتخذ القرارات الهامة بأغلبية الثلثين، إلا أن معظم القرارات تتخذ في الواقع على أساس توافق الآراء.

وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، الجمعية العامة:^(٤٥)

الميثاق، الفصل الرابع:

- للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي، بما في ذلك نزع السلاح؛ ولها أن تقدم توصيات بصدد تلك المبادئ؛
- للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولي، ولها أن تقدم توصياتها بصددها، فيما عدا أي منازعة أو وضع يكون قيد البحث في مجلس الأمن؛

^(٤٣) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١٠٣.

^(٤٤) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١٠ والمادة ٩٧.

^(٤٥) ميثاق الأمم المتحدة، الفصل الرابع.

- للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تدخل في نطاق الميثاق أو تتصل بسلطات أي هيئة من هيئات الأمم المتحدة، مع الاستثناء نفسه؛
- تنشئ الجمعية العامة دراسات وتشير لتوصيات بقصد إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي، وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولي وتدوينه، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وإنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والثقافية والتعليمية والصحية؛
- للجمعية العامة أن توصي باتخاذ تدابير لتسوية أي موقف قد يعكّر صفو العلاقات الودية بين الأمم؛
- تتلقى الجمعية العامة تقارير من مجلس الأمن ومن هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة وتنظر فيها؛
- تنظر الجمعية العامة في ميزانية الأمم المتحدة وتحدد الأنصبة المالية المقررة على الدول الأعضاء؛
- تنتخب الجمعية العامة أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين وأعضاء المجالس والهيئات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، وتعيّن الأمين العام بناءً على توصية مجلس الأمن.

ما هو الدور الذي تؤدّيه الجمعية العامة في مجال مكافحة الإرهاب؟

تؤدّي الجمعية العامة دوراً هاماً في وضع إطار قانوني دولي يعزّز التعاون ضد الإرهاب وفي تشجيع الحكومات على أن توثق عملها معاً في التصدي لهذا الخطر. وفي عام ١٩٩٤ أعادت الجمعية العامة تأكيدها أن الأعمال الإرهابية "إجرامية ولا يمكن تبريرها، وإنما ارتكبت وأياً كان مرتكبها [...]". كما أُعلن أن "الأعمال الإرهابية التي يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب، لأغراض سياسية، بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معيّنين هي أعمال لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال أياً كان الطابع السياسي أو الفلسفي أو العقائدي أو العنصري أو الإثني أو الديني أو أي طابع آخر للاعتبارات التي قد يحتج بها لتبرير تلك الأعمال"^(٤٦) إلا أنه تجدر ملاحظة أن الجمعية العامة لم تتمكن بعد، على الرغم من سنوات من النقاش، أن تتوصل إلى توافق في الآراء بشأن تعريف الإرهاب لأنه لا يوجد توافق في الآراء بشأن نطاق للتطبيق.

كثيراً ما تعمل الجمعية العامة من خلال هيئات فرعية—أو لجان—يكون أعضاؤها جميعاً إما دول أو مجموعة من الدول انتخبها الجمعية العامة لتخدم في تلك الهيئة.^(٤٧) وعمل بعض تلك الهيئات الفرعية ذو صلة مباشرة بمكافحة الإرهاب:

^(٤٦) الجمعية العامة، القرار ٤٩/٦٠، المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي،

A./RES/49/60

^(٤٧) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٢٢.

ما هي لجان الجمعية العامة التي تعالج موضوع مكافحة الإرهاب؟

(١) اللجنة الثالثة (اللجنة الاجتماعية والإنسانية والثقافية)^(٤٨)

تتناول اللجنة الثالثة طائفة متنوعة من القضايا الاجتماعية والإنسانية والمتعلقة بحقوق الإنسان. ويركز جزء هام من عمل اللجنة على بحث مسائل خاصة بحقوق الإنسان. كما تتناول اللجنة قضايا منع الجريمة والعدالة الجنائية، وتعالج الإرهاب من منظور منع الجريمة والعدالة الجنائية.

www.un.org/ga/third/index.shtml

WWW

(٢) اللجنة السادسة (اللجنة القانونية)

اللجنة السادسة مكلفة بالنظر في مسائل قانونية. واعتمدت اللجنة في عام ١٩٩٤ الإعلان المعلم المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي،^(٤٩) الذي عرّف الإرهاب بأنه "أعمال إجرامية" لا يمكن تبريرها "أينما ارتكبت وأياً كان مرتكبوها".

www.un.org/ga/sixth/index.shtml

WWW

اللجنة المختصة التي أنشأتها الجمعية العامة بموجب قرار الجمعية العامة ٢١٠/٥١

أنشأت الجمعية العامة اللجنة المختصة بموجب القرار ٢١٠/٥١ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، وكلفت بوضع اتفاقية دولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، واتفاقية دولية لقمع تمويل الإرهاب، إضافة إلى اتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، لاستكمال الصكوك الدولية القائمة ذات الصلة.^(٥٠) وقد أدت النصوص التي تفاوضت اللجنة المختصة بشأنها إلى اعتماد المعاهدات الثلاث المعنية. كما كلفت اللجنة المختصة بأن تعالج بعد ذلك وسائل مواصلة تطوير اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي وقد عملت من أجل تحقيق تلك الغاية منذ نهاية عام ٢٠٠٠. وتعد اللجنة المختصة عادة دورة واحدة في السنة لمدة أسبوع واحد أو أسبوعين في وقت مبكر من السنة، وتواصل العمل في إطار فريق عامل تابع للجنة السادسة يجتمع في وقت لاحق من السنة أثناء انعقاد الدورة العادية للجمعية العامة.

www.un.org/law/terrorism

WWW

كما اعتمدت الجمعية العامة عدداً من القرارات المتعلقة بالإرهاب تشكل مصادر مفيدة للقانون غير الملزم ولها أهمية سياسية كبرى حتى إن لم تكن ملزمة قانوناً.^(٥١) وكان اعتماد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب بتوافق الآراء في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦^(٥٢) أحد معالم ذلك.

^(٤٨) انظر أيضاً المجلس الاقتصادي والاجتماعي، www.un.org/ecosoc.

^(٤٩) قرار الجمعية العامة ٦٠/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، A/RES/49/60.

^(٥٠) جدّدت الجمعية العامة ولاية اللجنة المختصة ونقحتها سنوياً في قراراتها بشأن موضوع تدابير القضاء على الإرهاب الدولي.

^(٥١) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١٠ والمادة ١٤.

^(٥٢) قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٨٨ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، A/RES/60/288.

ما هي استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب؟

استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي اعتمدت في شكل قرار للجمعية العامة وخطة عمل مرفقة به، صك عالمي فريد يهدف إلى تعزيز الجهود الوطنية والإقليمية والدولية للتصدي للإرهاب. وكانت هذه هي المرة الأولى التي وافقت فيها جميع الدول الأعضاء على اتباع نهج استراتيجي مشترك حيال مكافحة الإرهاب، وذلك بأن قرّرت أن تتخذ خطوات عملية فراداً وجمعياً من أجل منعه ومكافحته.

وتتألف الاستراتيجية من أربع دعائم، هي:

- تدابير لمعالجة الظروف المفضية إلى انتشار الإرهاب
- تدابير لمنع الإرهاب ومكافحته
- تدابير لبناء قدرات الدول على منع الإرهاب ومكافحته وتعزيز دور الأمم المتحدة في هذا الصدد
- تدابير لضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون كأساس جوهري لمكافحة الإرهاب

www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml

WWW

(٢) مجلس الأمن

ما هي أدوار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وولاياته؟

www.un.org/Docs/sc

WWW

يتألف مجلس الأمن من خمس عشرة دولة عضواً، منها خمسة أعضاء دائمون (الاتحاد الروسي والصين وفرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية) وعشرة أعضاء ينتخبون لفترات مدتها سنتان وفقاً لصيغة تضمن توزيعاً جغرافياً عادلاً. والمجلس له المسؤولية الأساسية عن حفظ السلم والأمن الدوليين.

وظائف مجلس الأمن وسلطاته، بموجب الميثاق، هي: (٥٣)

الميثاق، الفصل الخامس:

- حفظ السلم والأمن الدولي وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها؛
- فحص أي نزاع أو أي موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي؛
- التوصية بأساليب لتسوية تلك النزاعات أو شروط التسوية؛
- وضع خطط لإنشاء منهاج لتنظيم التسليح؛
- تقرير ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو عمل من أعمال العدوان والتوصية بما ينبغي اتخاذه من إجراءات؛

(٥٣) ميثاق الأمم المتحدة، الفصل الخامس.

- طلب أعضاء الأمم المتحدة بتطبيق عقوبات اقتصادية وغير ذلك من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة لمنع العدوان أو لوقفه؛
- اتخاذ إجراءات عسكرية ضد المعتدي؛
- التوصية بقبول أعضاء جدد؛
- توصية الجمعية العامة بشأن تعيين الأمين العام؛ وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، بالمشاركة مع الجمعية العامة.

وكما سبق توضيحه أعلاه، في الباب ١-١-٦، يجوز لمجلس الأمن أن يتخذ قرارات تكون ملزمة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وفقاً للمادة ٢٥ والمادة ٤٨ من ميثاق الأمم المتحدة.

كيف يمكن لمجلس الأمن أن يساهم في مكافحة الإرهاب؟

بعدما قرّر مجلس الأمن أن أعمال الإرهاب الدولي "تشكّل تهديداً للسلام والأمن الدوليين"، اعتمد عدداً من القرارات المتعلقة بالإرهاب بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، يرد بيان بعضها فيما يلي.^(٥٤)

كما أنشأ مجلس الأمن ثلاث لجان، كلت برصد تنفيذ قرارات محددة تتعلق بالإرهاب. وتتألف عضوية اللجان من أعضاء مجلس الأمن الخمسة عشر جميعاً: الهيئات الفرعية الثلاث التي أنشأها مجلس الأمن والتي تعالج القضايا المتعلقة بالإرهاب هي لجنة العقوبات الخاصة بالقاعدة وطالبان، ولجنة مكافحة الإرهاب، ولجنة القرار ١٥٤٠، ولكل منها ولاية متميزة على النحو الوارد وصفه فيما يلي:

١١ لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) بشأن تنظيم القاعدة وحركة طالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات (لجنة القرار ١٢٦٧)

www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml

WWW

أنشئت لجنة القرار ١٢٦٧ بموجب القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) بقصد الإشراف على تنفيذ الجزاءات المفروضة على أفغانستان التي يسيطر عليها طالبان بسبب تأييدها لأسامة بن لادن. وقد عدّل نظام الجزاءات وعُزز بقرارات لاحقة، من بينها القرارات ١٣٣٣ (٢٠٠٠) و١٣٩٠ (٢٠٠٢) و١٤٥٥ (٢٠٠٣) و١٥٢٦ (٢٠٠٤) و١٦١٧ (٢٠٠٥) و١٧٣٥ (٢٠٠٧) و١٨٢ (٢٠٠٨)، بحيث أصبحت الجزاءات تجميد الأصول وحظر السفر وحظر الأسلحة) تشمل الآن الأفراد والكيانات المرتبطين بتنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن و/أو الطالبان أينما وجدوا. واللجنة مدعومة من أمانة الأمم المتحدة ومن فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات. وتحتفظ اللجنة بقائمة تضم أسماء الأفراد والكيانات المنتمين إلى تنظيم القاعدة وأسامة بن لادن و/أو الطالبان، وغيرهم من الأفراد والجماعات والمؤسسات والكيانات المرتبطة بهم ("القائمة الموحدة")،^(٥٥) وتقدّم اللجنة تقارير منتظمة إلى مجلس الأمن بشأن أنشطتها، بغية تحسين نظام الجزاءات، بما في ذلك اقتراح تدابير إضافية.

^(٥٤) انظر الفصل ١-٢-٢-ب.

^(٥٥) المرجع نفسه.

٢٢ لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية

www.un.org/sc/ctc/

WWW

في أعقاب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وفي القرار أعاد مجلس الأمن تأكيد أن الهجمات، شأنها في ذلك شأن أي عمل إرهابي دولي، تشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين. كما أعاد تأكيد الحق الراسخ للفرد أو الجماعة في الدفاع عن النفس، كما هو معترف به في ميثاق الأمم المتحدة. والقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، المعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، يلزم الدول الأعضاء، على وجه الخصوص، بمنع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية وتحريم تمويل الإرهاب، والقيام بدون تأخير بتجميد أموال الإرهابيين؛ والامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية؛ وقمع تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية؛ ومنع تزويد الإرهابيين بالسلح، واتخاذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية، وعدم إتاحة الملاذ الآمن للإرهابيين؛ ومنع من يمولون أو يدبرون أو ييسرون أو يرتكبون الأعمال الإرهابية من استخدام أراضيها؛ وكفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة؛ وتزويد كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتصل بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية المتعلقة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية؛ ومنع تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعّالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر.^(٥٦)

أنشأ القرار لجنة مكافحة الإرهاب، التي تضم أعضاء مجلس الأمن الخمسة عشر جميعاً، لرصد تنفيذ القرار. وزاد تعزيز عمل الرصد عندما أنشأ مجلس الأمن المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٤، بموجب القرار ١٥٣٥ (٢٠٠٤)، لمساعدة اللجنة. والدور الرئيسي للمديرية التنفيذية هو تعزيز قدرة اللجنة على رصد تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، وزيادة قدرات مكافحة الإرهاب لدى الدول الأعضاء من خلال تيسير تزويد المساعدة التقنية وتشجيع توثيق التعاون والتنسيق مع منظمات دولية أو إقليمية أو دون إقليمية. واكتمل ملاك المديرية التنفيذية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، وأعلن بدء عملها رسمياً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وبعد ذلك، مدد مجلس الأمن في قراره ١٨٠٥ (٢٠٠٨) ولاية المديرية التنفيذية حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، اعتمد مجلس الأمن القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) الذي يدعو جميع الدول، في جملة أمور، إلى أن تمتنع وأن تحظر بنص القانون التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية.^(٥٧) ومنذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ تشمل لجنة مكافحة الإرهاب في حوارها مع الدول الأعضاء جهودها من أجل تنفيذ هذا القرار.

^(٥٦) يطلب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) إضافة إلى ذلك من جميع الدول، على وجه الخصوص، بأن تكثف وتعجل تبادل المعلومات العملية، وخاصة ما يتعلق منها بأعمال أو تحركات الإرهابيين أو الشبكات الإرهابية، ووثائق السفر المزورة أو المزيفة، والاتجار بالأسلحة أو المتفجرات أو المواد الحساسة، وباستخدام الجماعات الإرهابية لتكنولوجيا الاتصالات، وبالتهديد الذي يشكله امتلاك الجماعات الإرهابية لأسلحة الدمار الشامل؛ وتبادل المعلومات وفقاً للقوانين الدولية والمحلية والتعاون في الشؤون الإدارية والقضائية لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية؛ والتعاون، بصفة خاصة من خلال ترتيبات واتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، على منع وقمع الاعتداءات الإرهابية واتخاذ إجراءات ضد مرتكبي تلك الأعمال؛ والانضمام إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب وتنفيذها بالكامل؛ وكفالة عدم إساءة استعمال مرتكبي الأعمال الإرهابية ومنظميها أو من ييسرها لوضع اللاجئين، وفقاً للقانون الدولي، وكفالة عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم.

^(٥٧) يدعو قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) إضافة إلى ذلك جميع الدول الأعضاء إلى أن تحرم من الملاذ الآمن أي أشخاص توجد بشأنهم معلومات موثوقة وذات صلة تشكل أسباباً جديّة تدعو لاعتبارهم مرتكبين لذلك التصرف؛ وأن تمتنع الذين ثبت ارتكابهم التصرف المشار إليه في الفقرة ١ (أ) من دخول أراضيها؛ وأن تعزز الحوار وتوسّع آفاق التفاهم بين الحضارات، وأن تمتنع الإرهابيين ومناصريهم من تخريب المؤسسات التعليمية والثقافية والدينية؛ وأن تحرص على كفالة امتثال أي تدابير تتخذ لتنفيذ هذا القرار لجميع التزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، والقانون الإنساني.

١٣١ لجنة القرار ١٥٤٠

www.disarmament2.un.org/Committee1540/index.html

WWW

أنشئت لجنة القرار ١٥٤٠ بموجب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، وكانت مهمتها هي رصد امتثال الدول الأعضاء للالتزامات الواردة في القرار، الذي يهدف إلى منع سقوط أسلحة الدمار الشامل بين أيدي جهات غير تابعة للدول، بما في ذلك الجماعات الإرهابية. واللجنة معززة بفريق من الخبراء. ويتضمن برنامج عمل اللجنة جمع معلومات عن حالة تنفيذ الدول لجميع جوانب القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤).

(٣) الأمانة العامة

ما هي أدوار الأمانة العامة للأمم المتحدة وولاياتها؟
كيف يساهم عملها في مكافحة الإرهاب؟

www.un.org/documents/st.htm

WWW

تنفذ الأمانة العامة قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن. وهي تتألف من الأمين العام للأمم المتحدة^(٥٨) وما قد تحتاج إليه المنظمة من موظفين.^(٥٩) تنتخب الجمعية العامة الأمين العام لفترة مدتها خمس سنوات بناءً على توصية من مجلس الأمن. للأمين العام سلطة "أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولي".^(٦٠)

ما هي فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب؟

أنشأ الأمين العام السابق، السيد كوفي عنان، فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب في تموز/يوليه ٢٠٠٥. وهي هيئة للتنسيق وتبادل المعلومات تضم عدداً كبيراً من الكيانات والمنظمات عبر منظومة الأمم المتحدة الناشطة في ميدان مكافحة الإرهاب. وهي تقوم بدور محفل لتحديد القضايا والنهج الاستراتيجية ومتابعتها وتعزيز اتساق الإجراءات في نطاق منظومة الأمم المتحدة.

فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب

<http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.html>

WWW

تضم فرقة العمل، التي يرأسها مكتب الأمين العام، أربعة وعشرين ممثلاً من مختلف إدارات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج، إضافة إلى كيانات أخرى مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

^(٥٨) انظر <http://www.un.org/sg>

^(٥٩) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٧.

^(٦٠) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٩.

(إنتربول).^(٦١) ومنذ اعتماد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب يتزايد إدراج العمل التنفيذي ضمن ميادين فرقة العمل الفنية المتخصصة، إضافة إلى عملها المتعلق بالسياسة العامة. ومن أجل تسهيل تلك العمليات أنشأت فرقة العمل عدة أفرقة عاملة تعالج قضايا مثل:

- تمويل الإرهاب؛
- حقوق الإنسان؛
- التنفيذ المتكامل؛
- التشدد والتطرف المفضيان إلى الإرهاب؛
- استعمال الإنترنت لأغراض إرهابية؛
- ضحايا الإرهاب؛
- الأهداف المعرضة للخطر.

كلمة الأمين العام السيد بان كي مون أمام المؤتمر الدولي المعني بالإرهاب: الأبعاد والمخاطر والتدابير المضادة، تونس العاصمة، تونس، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧:

إن فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة توفر الدليل على الكيفية التي يمكن أن تعمل بها الأمم المتحدة كأسرة واحدة. إننا نعمل مع الدول الأعضاء في وضع وتحليل المبادرات الوطنية والدولية المتعلقة بمكافحة التطرف والتجنيد لغرض الإرهاب؛ وفي مجال النهوض بحماية حقوق الإنسان، والمساعدة على حماية الأهداف الضعيفة؛ وفي تلبية احتياجات ضحايا الإرهاب.

دليل الأمم المتحدة الإلكتروني لمكافحة الإرهاب (الذي وضعته فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب) يزود الدول الأعضاء وأفرقة الأمم المتحدة القطرية والمؤسسات ذات الصلة بالمعلومات المتاحة بشأن موارد الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

www.un.org/terrorism/cthandbook

WWW

ما هو دور فرع منع الإرهاب؟

فرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب)، الكائن في فيينا، هو أحد الجهات الرئيسية التي توفر مساعدة تقنية في مكافحة الإرهاب في المجالات القانونية والمجالات ذات الصلة. وتفي خدماته المتخصصة لتعزيز النظام القانوني لمكافحة الإرهاب بمجموعة من الولايات المحددة.

^(٦١) تتضمن فرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب ممثلين عن المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، وإدارة شؤون نزع السلاح، وإدارة الشؤون السياسية وإدارة شؤون الإعلام، وإدارة شؤون السلامة والأمن، وهيئة خبراء لجنة القرار ١٥٤٠، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، وصندوق النقد الدولي، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (إنتربول)، وفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات التابع للجنة القرار ١٢٦٧، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية، والمقرر الخاص المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء مكافحة الإرهاب، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والمنظمة العالمية للجمارك، والبنك الدولي، ومنظمة الصحة العالمية.

ولايات المكتب في مجال مكافحة الإرهاب: (٦٢)

www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html

WWW

اعتمدت الجمعية العامة في عام ٢٠٠٢ برنامجاً موسعاً للأنشطة لفرع منع الإرهاب التابع للمكتب ركز على توفير المساعدة التقنية للبلدان، بناءً على طلبها، في الجوانب القانونية وما يتصل بها المتعلقة بمكافحة الإرهاب، بالأخص من أجل التصديق على الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب وتعزيز قدرات نظم العدالة الجنائية الوطنية على تطبيق أحكام تلك الصكوك، وفقاً لمبادئ سيادة القانون. كما يقتضي برنامج العمل إضافة إلى ذلك تزويد الهيئات الحكومية الدولية بمدخلات فنية، وبالأخص لجنة منع الجريمة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ومؤتمرات الأمم المتحدة بشأن منع الجريمة والعدالة الجنائية، إضافة إلى مدخلات متخصصة بشأن قضايا مكافحة الإرهاب ذات الصلة من أجل مبادرات من الأمانة العامة للأمم المتحدة.

٤) محكمة العدل الدولية

ما هي أدوار محكمة العدل الدولية وولاياتها؟

www.icj-cij.org

WWW

محكمة العدل الدولية هي الهيئة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة،^(٦٣) وأنشئت في عام ١٩٤٥. والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ملحق بميثاق الأمم المتحدة ويشكل جزءاً لا يتجزأ منه. وفي حين أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أطراف في النظام الأساسي لا بد أن تقبل الدول اختصاص المحكمة قبل أن يتسنى إلزامها بالمشاركة في المنازعات المعروضة على المحكمة.

يجوز لمحكمة العدل الدولية أن تنظر في نوعين من القضايا، هما: المنازعات القانونية فيما بين الدول التي تحيلها إليها (قضايا المنازعات) وطلبات استصدار فتاوى بشأن مسائل قانونية تحيلها إليها هيئات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة (إجراءات استشارية).

ولا ينطبق اختصاص المنازعات إلا على المنازعات فيما بين الدول التي قبلت ذلك الاختصاص. إلا أن محكمة العدل الدولية لا تستطيع أن تتناول منازعات تتعلق بأفراد أو كيانات غير الدول. والأحكام التي تصدرها محكمة العدل الدولية في قضايا المنازعات ملزمة للأطراف فيها.^(٦٤)

لا يجوز أن يلتمس الاختصاص الاستشاري سوى هيئات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، ولا يمكن أن تطلب الدول فتاوى أو أن يطلبها أفراد.

^(٦٣) أحدثت الولايات: قرار الجمعية العامة ١٧٢/٦٢ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، المساعدة التقنية في مجال تنفيذ الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتصلة بالإرهاب، A/RES/62/172؛ قرار الجمعية العامة ١٧٥/٦٢ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، تعزيز برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، ولا سيما قدراته في مجال التعاون التقني، A/RES/62/175؛ قرار الجمعية العامة ٧١/٦٢ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، A/RES/62/71.

^(٦٤) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٢.

^(٦٥) النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة ٥٩.

يجوز لمجلس الأمن والجمعية العامة التماس فتاوى "في أية مسألة قانونية"^(٦٥)، في حين أنه لا يجوز لسائر هيئات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة إلا أن تلتبس فتاوى بشأن "المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها"^(٦٦)، ووفقاً لقواعد محددة. وقد التمس فتاوى بشأن طائفة متنوعة من القضايا، من بينها الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأراضي الفلسطينية المحتلة،^(٦٧) وشرعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية أو استعمالها،^(٦٨) وتحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها.^(٦٩) والفتاوى غير ملزمة ولكنها تشكل حجّة ذات ثقل في مسائل القانون الدولي.

٢-٢-١ ما هي العناصر الرئيسية لإطار الأمم المتحدة القانوني في ميدان مكافحة الإرهاب؟

تحتلّ الأمم المتحدة الصدارة في الجهد العالمي من أجل مكافحة الإرهاب، ودورها في مكافحة الإرهاب دور واسع النطاق. ونتيجة لولاياتها في مختلف جوانب الأمن والتنمية والتعاون تعنى الأمم المتحدة بكل جوانب مكافحة الإرهاب تقريباً وتستطيع أن تساهم فيها. ونظراً إلى أن الإرهاب ظاهرة غير وطنية تكون أكثر الأساليب كفاءة لمتابعة الاستجابة العالمية المطلوبة على مستوى السياسات العامة ولتدابير التصدي من خلال الأمم المتحدة، مع الاستفادة من نطاقها العالمي وأدواتها المتعددة الجوانب.

لا توجد معاهدة شاملة للأمم المتحدة بشأن الإرهاب ولا تعريف رسمي لمصطلح "الإرهاب" في الوقت الحاضر، إلا أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في صدد صوغ اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي^(٧٠) سوف تتيح أخيراً تعريفاً دولياً عاماً لجريمة "الإرهاب" وتستكمل الإطار القانوني القائم للصوصك الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب.

وبدلاً من ذلك، في الوقت الحاضر، يرد الإطار القانوني الدولي الواجب التطبيق المتعلق بمكافحة الإرهاب في طائفة من المصادر، من بينها معاهدات، وقرارات لمجلس الأمن والجمعية العامة، والفقهاء. وكما سبق توضيحه في الباب ١-١-٦ أعلاه، صدرت قرارات عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع تعالج الإرهاب تتضمن صيغة ملزمة موجهة إلى جميع الدول الأعضاء وتفرض على الدول الأعضاء الامتثال للالتزامات معيّنة.

وكما يوضح مزيد من التفصيل فيما يلي، يوجد أيضاً عدد من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بالإرهاب تقضي بأن تجرم الدول مظاهر محددة من الإرهاب على الصعيد الدولي. وإضافة إلى تلك الجرائم المحددة الواردة في الاتفاقيات والبروتوكولات المتعلقة بالإرهاب، توفر الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لسنة ١٩٩٩ وصفاً عاماً للأعمال الإرهابية لأغراض جريمة تمويل الإرهاب:

^(٦٥) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٦(١).

^(٦٦) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٦(٢).

^(٦٧) محكمة العدل الدولية، فتوى بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأراضي الفلسطينية المحتلة (٩ تموز/ يولييه ٢٠٠٤)، تقرير ٢٠٠٤، الصفحات ١٣٦-٢٠٣.

^(٦٨) محكمة العدل الدولية، فتوى بشأن شرعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية أو استعمالها (٨ تموز/ يولييه ١٩٩٦)، تقرير ١٩٩٦، الصفحات ٢٦٧-٢٢٦.

^(٦٩) محكمة العدل الدولية، فتوى بشأن التحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (٢٨ أيار/مايو ١٩٥١)، تقارير ١٩٥١، الصفحات ١٥-٦٩.

^(٧٠) انظر الفصل ١-٢-١ (أ) بالإشارة إلى اللجنة المختصة التي أنشأتها الجمعية العامة بموجب القرار ٢١٠/٥١.

اتفاقية قمع تمويل الإرهاب، المادة ٢-١:

- ١- يرتكب جريمة بمفهوم هذه الاتفاقية كل شخص يقوم بأية وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع وإيرادته، بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها، أو هو يعلم أنها ستستخدم كلياً أو جزئياً، للقيام:
- (أ) بعمل يشكل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق وبالتعريف المحدد في هذه المعاهدات؛
- (ب) بأي عمل آخر يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر، أو إصابته بجروح بدنية جسيمة، عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح، عندما يكون غرض هذا العمل، بحكم طبيعته أو في سياقه، موجهاً لترويع السكان، أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام به.^(٧١)

(١) ما هي الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية التي تتعلق بمنع الإرهاب وقمعه؟^(٧٢)

توجد مجموعة—يبلغ عددها في الوقت الراهن ستة عشر—من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية التي تتعلق مباشرة بمنع الإرهاب وقمعه.^(٧٣) وتتناول كل منها سلوكاً إجرامياً محدداً بدلاً من معالجة مفهوم "الإرهاب" الأعم في حد ذاته. وأكثرها ذات طبيعة جزائية وشكل موحد. وهذه الصكوك تتسم بما يلي عموماً:

- تعرّف نوعاً معيناً من العنف الإرهابي بأنه جريمة بموجب الاتفاقية؛
 - تقضي بأن تعاقب الدول الأعضاء على ذلك النشاط في قانونها الداخلي؛
 - تحدّد قواعد معينة تُلزم الأطراف المسؤولة على أساسها بأن تقرّر ولايتها القضائية بشأن الجرم المحدد؛
 - تنشئ التزاماً على الدول التي يوجد فيها أحد المشتبه فيهم بأن تقرّر ولايتها القضائية في الجرم المشمول بالاتفاقية وأن تحيل الجرم إلى المقاضاة ما لم يتم الطرف بالتسليم عملاً بأحكام أخرى من أحكام الاتفاقية. وهذا العنصر الأخير هو ما يعرف عموماً بمبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة" (*aut dedere aut judicare*).
- وتلك الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية مُلزِمة للدول الأطراف. ومن الأهمية بمكان أن تصبح الدول أطرافاً في تلك الصكوك وأن تحيّر الأفعال المعنية بموجب قانونها الداخلي وأن تمارس اختصاصاً فعلياً على الجناة وفقاً لشروط محددة، وتنص على آليات للتعاون الدولي تمكن الدول الأطراف من إما محاكمة الجاني المزعوم وإما تسليمه.
- يوفر الجدول التالي لمحة عن مضمون الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية الستة عشر المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه.^(٧٤)

^(٧١) المادة ٢-١ من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار ٥٤/١٠٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩. ودخلت حيز النفاذ في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

^(٧٢) أنتج مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مجموعة من أدوات المساعدة التقنية تتضمن الدليل التشريعي للاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html.

^(٧٣) للحصول على المزيد من المعلومات، انظر www.unodc.org/unodc/en/terrorism/conventions.html.

^(٧٤) يمكن الاطلاع على النصوص الكاملة للمعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام وعلى حالتها الراهنة في <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>.

١٩٦٣ الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأعمال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات (اتفاقية الطائرات) (مودعة لدى منظمة الطيران المدني الدولي)

تنطبق على الأعمال التي تؤثر في السلامة أثناء الطيران؛ وتؤذن لقائد الطائرة بأن يفرض تدابير معقولة، من بينها التقييد، على أي شخص لديه ما يدعو إلى الاعتقاد أنه ارتكب عملاً من هذا النوع أو أوشك أن يرتكبه، عند الضرورة، لحماية سلامة الطائرة؛ وتلزم الدول المتعاقدة بأن تحتجز الجناة وبأن تعيد السيطرة على الطائرة إلى القائد المشروع.

١٩٧٠ اتفاقية لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات (اتفاقية الاستيلاء غير المشروع) مودعة لدى منظمة الطيران المدني الدولي)

وهي تلزم الدول الأطراف بأن تفرض عقوبة على أي شخص على متن طائرة أثناء طيرانها "يستولى على تلك الطائرة أو يمارس السيطرة عليها بطريقة غير مشروعة، بالقوة أو بالتهديد بأي شكل آخر من التخويف" أو يحاول ذلك.

١٩٧١ اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني (اتفاقية الطيران المدني) (مودعة لدى منظمة الطيران المدني الدولي)

وهي تلزم الدول الأطراف بأن تفرض عقوبة على أي شخص يقوم بأعمال عنف بطريقة غير مشروعة ضد شخص ما على متن طائرة أثناء تحليقها، إذا كان يحتمل أن يشكّل خطراً على سلامة الطائرة، أو يضع جهازاً متفجراً على متن طائرة، أو يحاول ارتكاب تلك الأعمال، أو يكون شريكاً لشخص يرتكب تلك الأعمال أو يحاول ارتكابها.

١٩٧٣ اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بما فيهم الموظفون الدبلوماسيون، (اتفاقية الموظفين الدبلوماسيين) (مودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة)

وهي تعرف "الشخص المتمتع بحماية دولية": بأنه رئيس دولة أو وزير شؤون خارجية أو ممثل لدولة أو منظمة دولية أو موظف فيها تحق له - وأفراد أسرته - حماية خاصة في دولة أجنبية؛ وهي تلزم الأطراف بأن تجرم وأن تعاقب "بعقوبات مناسبة تأخذ في اعتبارها ما تتسم به من طابع خطير" القتل العمد أو الخطف أو أي اعتداء آخر على السلامة البدنية لشخص يتمتع بحماية دولية أو على حريته، أو الاعتداء على المقار الرسمية أو محال الإقامة الرسمية أو وسائل النقل التابعة لهؤلاء الأشخاص، أو التهديد بارتكاب ذلك الاعتداء؛ أو أي "فعل يشكّل المشاركة كشريك".

١٩٧٩ الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن (اتفاقية الرهائن) (مودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة)

وهي تنص على أن "أي شخص يقبض على شخص آخر أو يحتجزه ويهدد بقتله أو إيذائه أو استمرار احتجازه من أجل إكراه طرف ثالث، سواء أكان دولة أو منظمة دولية حكومية، أو شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، أو مجموعة من الأشخاص، على القيام أو الامتناع عن القيام بفعل معين كشرط صريح أو ضمني للإفراج عن الرهينة، يرتكب جريمة أخذ الرهائن بالمعنى الوارد في هذه الاتفاقية."

١٩٨٠ اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية (اتفاقية المواد النووية) (مودعة لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية)

وهي تجرم حيازة المواد النووية أو استعمالها أو نقلها بطريقة غير مشروعة أو سرقتها، أو التهديد باستعمال مواد نووية من أجل التسبب في الموت أو إصابة بليغة أو إلحاق أضرار جسيمة بالممتلكات.

٢٠٠٥ تعديلات لاتفاقية الحماية المادية للمواد النووية (مودعة لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية)

تلتزم الدول الأطراف قانوناً بحماية المرافق والمواد النووية المستخدمة لأغراض سلمية داخلية وتخزينها ونقلها؛ وتنص على توسيع نطاق التعاون فيما بين الدول وبعضها بشأن تدابير سريعة لتحديد موقع المواد النووية المسروقة أو المهربة وتخفيف أي عواقب إشعاعية أو تخريب. وتضيف جرائم جديدة ضد المرافق النووية، وتتضمن المنع وجرائم تتعلق بالقتال.

١٩٨٨ البروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني (يوسّع ويكتمل اتفاقية مونتريال للسلامة الجوية) (بروتوكول المطارات) (مودعة لدى منظمة الطيران المدني الدولي)

يوسّع أحكام اتفاقية مونتريال (انظر الرقم ٣ أعلاه) كي تشمل الأعمال الإجرامية المرتكبة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي.

١٩٨٨ اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (الاتفاقية البحرية) (مودعة لدى المنظمة البحرية الدولية)

تنشئ نظاماً قانونياً واجب التطبيق على الأفعال المرتكبة ضد الملاحة البحرية الدولية، وهي ماثلة للنظم المنشأة للطيران الدولي. وهي تعتبر أي شخص مرتكباً لجرم إذا ما قام بصورة غير مشروعة وعن عمد بالاستيلاء على سفينة أو السيطرة عليها باستخدام القوة أو التهديد باستخدامها أو باستعمال أي نمط من أنماط الإخافة، أو بممارسة عمل من أعمال العنف ضد أي شخص على ظهر السفينة إذا كان ذلك العمل يمكن أن يعرّض للخطر الملاحة الآمنة للسفينة، أو وضع جهاز مدمر أو مادة مدمرة على ظهر السفينة، أو غير ذلك من أعمال تهدد سلامة السفن.

٢٠٠٥ بروتوكول الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (مودع لدى المنظمة البحرية الدولية)

يجرّم استعمال سفينة كأداة لتعزيز عمل إرهابي؛ ويجرّم نقل مواد مختلفة على ظهر سفينة مع العلم أنه يقصد استعمالها للتسبب في الموت أو إصابة بليغة أو إلحاق أضرار، أو التهديد بذلك، تعزيزاً لعمل إرهابي، ويجرّم النقل على ظهر سفينة لأشخاص ارتكبوا عملاً إرهابياً؛ ويدخل إجراءات تحكم الصعود على سفينة يعتقد أنها ارتكبت جرمًا بموجب الاتفاقية.

١٩٨٨ بروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري (بروتوكول المنصات الثابتة) (مودع لدى المنظمة البحرية الدولية)

ينشئ نظاماً قانونياً واجب التطبيق على الأعمال المرتكبة ضد المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري بماثل النظم المنشأة لحماية الطيران الدولي.

٢٠٠٥ بروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري (مودع لدى المنظمة البحرية الدولية)

يكيف تعديلات اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية لسياق المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري.

١٩٩١ اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها (اتفاقية المتفجرات البلاستيكية) (مودعة لدى منظمة الطيران المدني الدولي)

يقصد بها مراقبة استعمال المتفجرات البلاستيكية غير المميزة وغير القابلة للكشف والحد من استعمالها (جرى التفاوض عليها في أعقاب تفجير رحلة بان أم ١٠٣ في عام ١٩٨٨)؛ الأطراف ملزمة في مختلف أقاليمها بأن تضمن رقابة فعّالة على المتفجرات البلاستيكية غير المميزة.

١٩٩٧ الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل) (مودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة)

تنشئ نظاماً من الولاية القضائية العالمية على الاستعمال غير المشروع وعن عمد للمتفجرات أو غيرها من الأجهزة المميّنة داخل أو ضد مختلف الأماكن المفتوحة للاستخدام العام بقصد إزهاق الأرواح أو إحداث إصابات بدنية خطيرة أو إحداث دمار هائل في الأماكن المذكورة.

١٩٩٩ الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (اتفاقية تمويل الإرهاب) (مودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة)

تلتزم الأطراف باتخاذ خطوات لمنع ومقاومة تمويل الإرهابيين، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛ وتلتزم الدول بأن تعتبر الأشخاص الاعتبارية التي تموّل الإرهاب مسؤولة مدنياً أو إدارياً عن تلك الأفعال، وأن تعتبر الأفراد مسؤولة عنها جنائياً؛ وتمتد المسؤولية الجنائية لتشمل الأفراد أيضاً والمسؤولية المدنية والإدارية لتشمل الأشخاص الاعتبارية؛ وتنص على تحديد الأموال المخصصة لغرض أنشطة إرهابية وتجميدها وضبطها، وكذلك اقتسام الأموال المصادرة مع دول أخرى على أساس كل حالة على حدة. ولم تعد السرية المصرفية مبرراً كافياً لرفض التعاون.

٢٠٠٥ الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (اتفاقية الإرهاب النووي) (مودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة)

تشمل طائفة متنوعة من الأفعال ومن الأهداف الممكنة، من بينها محطات الطاقة النووية والمفاعلات النووية وتعالج كلاً من حالات الأزمات (مساعدة الدول في حل الموقف) وحالات ما بعد الأزمات (جعل المادة النووية عديمة الضرر عن طريق الوكالة الدولية للطاقة الذرية).

٢) ماهي القرارات الرئيسية الصادرة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في ميدان مكافحة الإرهاب؟

اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عدداً من القرارات المتعلقة بالإرهاب. وتشير بعض القرارات إلى أعمال إرهابية معينة، مثل قرار مجلس الأمن ١١٨٩ (١٩٩٨) الذي أدان هجمات القنابل الإرهابية التي وقعت في نيروبي، كينيا، ودار السلام، تنزانيا، في آب/أغسطس ١٩٩٨؛ وهناك قرارات أخرى ذات طابع أعم. وتعتمد بعض قرارات مجلس الأمن هذه بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وتفرض التزامات على الدول الأعضاء.^(٧٥) والدول الأعضاء ملزمة بتنفيذ تلك الالتزامات تنفيذاً فعلياً.^(٧٦)

وتشكّل القرارات التالية الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أساس التزامات الدول الأعضاء الخاصة بمكافحة الإرهاب:

قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩)^(٧٧) والقرارات التالية المعدلة له - المعتمدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة - تلتزم جميع الدول بأن: تجمّد الأصول الخاصة بأي فرد أو كيان يرتبط بتنظيم القاعدة أو أسامة بن لادن و/أو الطالبان وفقاً لما تقرر لجنة القرار ١٢٦٧،^(٧٨) وتمنع دخول أو عبور أراضيها وتمنع توريد أو بيع أو نقل الأسلحة والمعدات العسكرية، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، لهؤلاء الأفراد وتلك الكيانات.

^(٧٥) انظر ميثاق الأمم المتحدة، الفصل السابع، المتاح في www.un.org/aboutun/charter.

^(٧٦) انظر الفصل ١-٦ أعلاه.

^(٧٧) عدّل وعزّز بقرارات لاحقة لمجلس الأمن، من بينها القرارات ١٣٣٣ (٢٠٠٠) و١٣٩٠ (٢٠٠٢) و١٤٥٥ (٢٠٠٣) و١٥٢٦ (٢٠٠٤) و١٦١٧ (٢٠٠٥) و١٧٣٥ (٢٠٠٧) و١٨٢٢ (٢٠٠٨).

^(٧٨) انظر الفصل ١-٢-١ (ب) بشأن لجنة القرار ١٢٦٧.

قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) — المعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة — ينشئ إطاراً لتحسين التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب، بما في ذلك عن طريق إلزام الدول بأن تجرّم أعمال الإرهاب وأن تلاحق مرتكبيها قضائياً، وبأن تعطل تمويل الإرهاب وأن تمنعه. وتتضمّن التزامات الدول الأعضاء المنصوص عليها في هذا القرار، وهو أكثر قرارات مكافحة الإرهاب شمولاً وإلزاماً، في جملة أمور، تجميد أصول الإرهابيين، وعدم توفير الملاذ الآمن للإرهابيين، ومنع تحركات الإرهابيين عن طريق فرض ضوابط فعّالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر. ويطلب مجلس الأمن من الدول في القرار أن تنفّذ الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بالإرهاب على المستوى الوطني وأن تزيد التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب. كما أنشأ مجلس الأمن بموجب القرار لجنة مكافحة الإرهاب لتراقب التنفيذ من جانب الدول الأعضاء.^(٧٩) ويعتبر هذا القرار معلماً في تاريخ مجلس الأمن نظراً لاتساع نطاقه وطبيعته التشريعية. وكان هذا القرار هو المرة الأولى التي ألزم فيها مجلس الأمن الدول بأن تدخل تغييرات واسعة النطاق في تشريعاتها الوطنية. ونتيجة لطبيعة القرار الملزمة والشاملة سوف يجد القارئ إشارات عديدة إلى عناصر محدّدة من القرار في هذا النص بكامله.

قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣) أكد من جديد أنه يجب أن تمتثل تدابير الدول لمكافحة الإرهاب للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الإنساني الدولي، وشدد على أهمية السياق الأوسع في تعزيز مكافحة الإرهاب، بما في ذلك توسيع الحوار وتوسيع نطاق التفاهم بين الحضارات بغية منع استهداف أديان وثقافات مختلفة، والحاجة إلى معالجة النزاعات الإقليمية التي لم يتم حلها والقضايا العالمية بأكملها، بما فيها قضايا التنمية.

قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤) — المعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة — ينشئ إطاراً يسمح للدول أن تحظر على أي جهة غير تابعة لدولة صنع الأسلحة النووية أو الكيميائية أو البيولوجية أو احتيازها أو امتلاكها أو تطويرها أو نقلها أو تحويلها.^(٨٠)

قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤) — المعتمد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة — يتضمّن إنشاء فريق عامل مكلف بالنظر في إمكانية إنشاء صندوق دولي لتعويض ضحايا الأعمال الإرهابية، إضافة إلى النظر في توصيات وتقديمها إلى المجلس^{٨١} فيما يتعلق بالتدابير العملية التي ستفرض على الأفراد والجماعات والكيانات الضالعين في الأنشطة الإرهابية، أو المرتبطين بها، من غير الأفراد والجماعات والكيانات المدرجين في قوائم لجنة الجزاءات المتعلقة بتنظيم القاعدة وحركة الطالبان^{٨١}.

قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥) — المعتمد دون إشارة إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة — يتضمّن عناصر من قوانين غير ملزمة تتعلق بمكافحة الإرهاب، ويدعو جميع الدول بالأخص إلى^{٨٢} أن تحظر بنص القانون التحريض على ارتكاب عمل أو أعمال إرهابية^{٨٢} إضافة إلى منع تلك الأعمال.^(٨٢)

^(٧٩) انظر الفصل ١-٢-١ (ب) بشأن لجنة مكافحة الإرهاب.

^(٨٠) قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤).

^(٨١) قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤).

^(٨٢) قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥).

(٣) ما هي العناصر الرئيسية لنظام الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحرارة طالبان؟

أنشأ عدد من قرارات مجلس الأمن^(٨٣) المعتمدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة نظاماً دولياً للجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحرارة طالبان ملزماً لجميع الدول.

أنشئت لجنة القرار ١٢٦٧ بموجب قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) (انظر الجزء الأول) لمراقبة تنفيذ نظام الجزاءات. ولجنة القرار ١٢٦٧ مسؤولة عن تحديد الأفراد أو الكيانات المرتبطين بتنظيم القاعدة وأسامة بن لادن و/أو حركة طالبان. والأفراد والكيانات المحددين يدرجون في ما يسمى "القائمة الموحدة"^(٨٤) وتستكمل القائمة الموحدة بانتظام.

وقد عدل نظام الجزاءات وعزز بقرارات لاحقة، اعتمدت كلها بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ومن بينها القرارات ١٣٣٣ (٢٠٠٠)، ١٣٩٠ (٢٠٠٢)، ١٤٥٥ (٢٠٠٣)، ١٥٢٦ (٢٠٠٤)، ١٦١٧ (٢٠٠٥)، ١٧٣٥ (٢٠٠٦) و ١٨٢٢ (٢٠٠٨)، بحيث تشمل الجزاءات الآن أفراداً وكيانات مرتبطين بتنظيم القاعدة وأسامة بن لادن و/أو حركة طالبان أينما وجدوا. وتجدر ملاحظة أن المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ الجزاءات تقع على الدول الأعضاء وأن التنفيذ الفعّال إلزامي.

الدول الأعضاء ملزمة بأن تتخذ الإجراءات التالية فيما يتعلق بالأفراد والكيانات المدرجين في القائمة الموحدة:

- القيام بدون تأخير بتجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية أخرى خاصة بالأشخاص والكيانات المحددين [تجميد الأصول]؛
- منع دخول الأفراد المحددين أراضيها أو عبورها [حظر السفر]؛
- منع التوريد والبيع والنقل، المباشر أو غير المباشر، إلى الأفراد والكيانات المحددين، من أراضيها أو من جانب رعاياها خارج أراضيها أو باستخدام السفن أو الطائرات التي تحمل أعلامها، للأسلحة والعتاد ذي الصلة بجميع أنواعه وقطع الغيار وتقديم المشورة التقنية أو المساعدة أو توفير التدريب المتصل بالأنشطة العسكرية [حظر الأسلحة].

عملاً بقرار مجلس الأمن ١٤٥٥ (٢٠٠٣) يجب أن تقدم الدول الأعضاء تقارير إلى لجنة القرار ١٢٦٧ عن تنفيذ القرارات.

كيف يدرج اسم في القائمة؟

تقترح الدول الأعضاء أفراداً وكيانات لإدراجهم في القائمة الموحدة. ولا يتوقف الإدراج في القائمة على إدانة جنائية، والإجراءات المتخذة على أساس الإدراج في القائمة إدارية أكثر منها جنائية. ويجب أن تقدم الدول الأعضاء بياناً تليماً تعزيراً للإدراج المقترح في القائمة. وينبغي أن يوفر البيان التعليلي أكثر ما يمكن من التفاصيل بشأن أساس أو أسس الإدراج أو مبرراته، بما في ذلك ما يلي:

- بيانات وقائع محددة تبيّن الارتباط أو الأنشطة المزعومة؛
- طبيعة الأدلة المؤيدة (مثل المعلومات الاستخباراتية، ومعلومات إنفاذ القانون، والأجهزة القضائية ووسائل الإعلام، واعترافات الشخص، وما إلى ذلك؛

^(٨٣) قرارات مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٣٣٣ (٢٠٠٠) و ١٣٩٠ (٢٠٠٢) و ١٤٥٥ (٢٠٠٣) و ١٥٢٦ (٢٠٠٤) و ١٦١٧ (٢٠٠٥) و ١٧٣٥ (٢٠٠٦) و ١٨٢٢ (٢٠٠٨).

^(٨٤) القائمة الموحدة متاحة في <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.

• الأدلة أو المستندات المؤيدة التي يمكن تقديمها؛

• تفاصيل عن أي علاقة مع أحد الأشخاص أو الكيانات المدرجين حالياً في القائمة.

وبعد ذلك تنظر لجنة القرار ١٢٦٧ في التحديد وإذا أمكن التوصل إلى توافق آراء الأعضاء الخمسة عشر تضيف الفرد أو الكيان إلى القائمة الموحدة. وكلما تستكمل القائمة تبلغ الأمانة العامة للأمم المتحدة جميع الدول الأعضاء بواسطة مذكرة شفوية وتصدر بياناً صحفياً. وفيما يتعلق بالأفراد، تصدر الإنترنتول أيضاً نشرات خاصة مشتركة بين مجلس الأمن والإنترنتول.

هل يمكن رفع اسم من القائمة؟

تطوّرت عملية إجراءات رفع الأسماء من القائمة استجابة لانتقاد مؤداه أن عدم وضوح النظام يعرقل قدرة مقدّمي الطلبات على الطعن بفعالية في إدراجهم في القائمة الموحدة. ورغم أن هذه الشواغل قد عولجت لا تزال المناقشة بشأن إجراءات الرفع من القائمة مستمرة. ومن أجل تسهيل إجراءات رفع الأسماء توجد إجراءات لشطب الأفراد والكيانات من قوائم الجزاءات. وأنشأ مجلس الأمن بموجب القرار ١٧٣٠ (٢٠٠٦) إجراء مركز التنسيق الذي يمكن أن تقدّم من خلاله طلبات الرفع من القائمة إلى مركز تنسيق منشأ داخل فرع الأجهزة الفرعية لمجلس الأمن، التابع للأمانة العامة.^(٨٥)

يجوز لأي فرد (أفراد) أو جماعات أو مؤسسات و/أو كيانات ترد أسماؤهم في القائمة الموحدة أن يقدم طلباً بالرفع من القائمة. ويمكن لمقدّمي الطلبات أن يقدموا طلب رفع أسمائهم من القائمة إما عن طريق عملية مركز التنسيق^(٨٦) وإما عن طريق الدولة التي يقيمون فيها أو التي يحملون جنسيتها. وفي التماس الرفع من القائمة المقدم إلى دولة الإقامة أو الجنسية ينبغي لمقدم الطلب أن يقدم تبريراً لطلب الرفع من القائمة وأن يقدم معلومات ذات صلة وأن يطلب دعماً للرفع من القائمة. ويجوز للجنة لدى البتّ في رفع أسماء من القائمة الموحدة أن تنظر في أمور من جملتها ما يلي:

• إذا كان اسم الفرد أو الكيان قد أُدرج في القائمة الموحدة بسبب خطأ في تحديد الهوية؛

• إذا أصبح الفرد أو الكيان غير مستوف المعايير المحددة في القرارات ذات الصلة (أي مثلاً إذا كان الفرد قد توفي أو ثبت أن الارتباط بفرد آخر أو كيان آخر في القائمة قد قطع).

وسواء أقدّم الطلب من خلال مركز التنسيق أو قدّمته دولة عضو لا يمكن أن تقرر اللجنة أن ترفع اسم فرد أو كيان من القائمة إلا بتوافق الآراء.

كما تنظر اللجنة في طلبات مقدمة من دول بشأن استثناءات من تجميد الأصول بموجب القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢) وحظر السفر بموجب الفقرة ١ (ب) من القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨).^(٨٧) وإذا أرادت إحدى الدول الأعضاء أن تفرج عن أصول مجمّدة من أجل تسديد نفقات أساسية، مثل الإيجارات والمأكولات والأدوية والخدمات القانونية، يجوز لها أن تفعل ذلك، شريطة أن تبلغ بذلك اللجنة التي أنشئت بموجب القرار ١٢٦٧ وأن لا تعترض اللجنة على ذلك في غضون ثلاثة أيام.^(٨٨)

^(٨٥) انظر مرفق قرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦).

^(٨٦) المنشأ بموجب قرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦).

^(٨٧) أدرجت أحكام مماثلة في قرارات سابقة ذات صلة.

^(٨٨) للاطلاع على المزيد من التفاصيل بشأن الاستثناءات انظر www.un.org/sc/committees/1267/exemptions.shtml

وأخيراً، تجدر ملاحظة أن آليات الأمم المتحدة التي أنشئت ضمن جهود مكافحة الإرهاب لا تعمل في معزل عن بعضها وإنما تكمل كل منها الأخرى. ففي القرار ١٨٠٥ المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨، الذي يركز أساساً على دور المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في دعم لجنة مكافحة الإرهاب، كرر مجلس الأمن "تأكيد الحاجة إلى تعزيز التعاون الجاري بين لجنة مكافحة الإرهاب، واللجنة المنشأة عملاً بالقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩)، واللجنة المنشأة عملاً بالقرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، فضلاً عن مجموعات الخبراء التابعة لكل منها، بوسائل تشمل، عند الاقتضاء، تعزيز تبادل المعلومات وتنسيق الزيارات إلى البلدان وتقديم المساعدة التقنية وغيرها من المسائل ذات الصلة بجميع اللجان الثلاث، وأعرب عن عزمه على تقديم التوجيهات إلى هذه اللجان بشأن المجالات ذات الاهتمام المشترك من أجل تحسين تنسيق جهود مكافحة الإرهاب."^(٨٩)

٣-١ تدابير التصدي للإرهاب على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي

هناك عدد كبير من المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية التي تتضمن ولاياتها عملاً يتعلق بالإرهاب. وهناك تباين كبير بين ولايات تلك المنظمات وسلطاتها التشريعية. فبعضها لها سلطة تشريعية واسعة وفوق وطنية، بينما ليست لغيرها إلا سلطة اعتماد توصيات غير ملزمة.

ويقدم الجدول التالي قائمة توضيحية بالصكوك الإقليمية ودون الإقليمية المتعلقة بالإرهاب الملزمة للدول الأطراف فيها:

— اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمنع الأعمال الإرهابية التي تأخذ شكل جرائم ضد الأشخاص والابتزاز المتصل بها التي لها أهمية دولية والمعاقبة عليها، المبرمة في واشنطن العاصمة في ٢ شباط/فبراير ١٩٧١ (مودعة لدى أمين عام منظمة الدول الأمريكية)

www.oas.org

WWW

— الاتفاقية الأوروبية لمنع الإرهاب، المبرمة في ستراسبورغ في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧. البروتوكول المعدل، المبرم في ستراسبورغ في ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٣. (مودعة لدى أمين عام مجلس أوروبا).

conventions.coe.int

WWW

— الاتفاقية الإقليمية لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي لمنع الإرهاب، الموقع في كاتماندو في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٧. (مودعة لدى أمين عام رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي)

www.saarc-sec.org

WWW

— الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، الموقع في اجتماع عُقد في الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في القاهرة في ٢٢ نيسان/أبريل ١٩٩٨. (مودعة لدى أمين عام جامعة الدول العربية)

www.arableagueonline.org

WWW

^(٨٩) قرار مجلس الأمن ١٨٠٥ (٢٠٠٨).

- معاهدة التعاون فيما بين الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة لمكافحة الإرهاب، المعقودة في مينسك في ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٨. (مودعة لدى أمانة كومنولث الدول المستقلة)
- www.cis.minsk.by **WWW**
- معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي، المعتمدة في واغادوغو في ١ تموز/يوليه ١٩٩٩. (مودعة لدى أمين عام منظمة المؤتمر الإسلامي)
- www.oic-oci.org **WWW**
- اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته، المعتمدة في الجزائر العاصمة في ١٤ تموز/يوليه ١٩٩٩. (مودعة لدى الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الأفريقية)
- www.africa-union.org **WWW**
- رابطة أمم جنوب شرق آسيا، اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا لمكافحة الإرهاب، المعتمدة في سيبو، الفلبين، في ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧
- www.aseansec.org/19250.htm **WWW**
- اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بمنع الإرهاب، المبرمة في وارسو في ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٥. (مودعة لدى أمين عام مجلس أوروبا)
- <http://www.coe.int> **WWW**

وفي حين أن الصكوك الإقليمية توفر أطراً مفيدة، فهي محدودة من حيث نطاقها الجغرافي، وهي تتمم الصكوك الدولية، ولكن لا تستطيع أن تحل محلها. فالصكوك الدولية تمكن الدول من التعاون مع جميع الدول الأخرى، بما فيها ما هو خارج منها عن المنطقة الجغرافية المعيّنة المعنية.

٢- القانون الجنائي الدولي، بما في ذلك التعاون في المسائل الجنائية

الأعمال الإرهابية جرائم، ولذلك سوف يكون القانون الجنائي الدولي هو المجال المحدد الأول الذي يتناوله هذا المنشور. ويتفق معظم فقهاء القانون على أنه توجد فعلاً مجموعة يمكن تمييزها من القانون الجنائي الدولي. ولكن ليست المعالم الدقيقة لهذه المجموعة معروفة، ربما لأن هذا المجال هو أحد مجالات القانون الدولي الأكثر حيوية وقد شهد كثيراً من التطورات في الآونة الأخيرة. وربما ينبثق مصدر القانون الجنائي الدولي في أوسع سياقاته من المبادئ العامة للقانون الدولي التي تعترف بها الأمم المتحدة، والتي توجد لذلك في القانون العرفي الذي تقبله الدول، والقانون الجنائي العام الذي تعترف به الأمم، والمعاهدات التي تحكم سلوكاً معيناً.^(٩٠)

ويمكن تصنيف القانون الجنائي الدولي وفقاً لما إذا كان السلوك المعني دولياً ويشكل جريمة ضد المجتمع العالمي، أو إذا كان الفعل المعني عبر وطني ويؤثر في مصالح أكثر من دولة واحدة. وبعبارة أخرى، يشمل مفهوم القانون الجنائي الدولي فئتين منفصلتين من الجرائم: (أ) أكثر الجرائم خطورة التي تهم المجتمع الدولي (جرائم ضد الإنسانية)، وهي جرائم ضد البشرية بأسرها، مثل الإبادة الجماعية وجرائم ضد الإنسانية والقرصنة؛ (ب) الجرائم التي تؤثر بحكم طبيعتها في مصلحة أكثر من دولة والتي تتطلب تعاوناً قانونياً دولياً في المسائل الجنائية لملاحقتها قضائياً بفعالية، وهو ما يحدث كثيراً في حالة الجرائم المتعلقة بالأعمال الإرهابية أو غسل الأموال أو الجرائم المالية، وإتلاف البيئة عمداً أو استغلال الأطفال في المواد الخلية.

ويقدم هذا الفصل معلومات عن كل من مفهومي القانون الجنائي الدولي اللذين ذكرا أعلاه. وسوف يعرف الجزء الأول من هذا الفصل الجرائم ضد الإنسانية ويبيّن كيف يمكن أن تكون ذات صلة بالإرهاب. وسوف يتناول الجزء الثاني من الفصل التعاون الدولي في مسائل القانون الجنائي ويصف الطرائق التي تتعاون بها الدول.

٢-١ مقاضاة مرتكبي جرائم ضد قانون الأمم والإرهاب

بينما أدى الشعور بالغضب والسخط في أعقاب الحرب العالمية الثانية إلى محاكمات نورمبرغ وطوكيو وإلى اعتماد اتفاقية الإبادة الجماعية في عام ١٩٤٨، فهو لم يترجم فوراً إلى إنشاء نظام جديد للعدالة الجنائية الدولية. وكلفت لجنة القانون الدولي، وهي هيئة تابعة للأمم المتحدة مؤلفة من خبراء بارزين في القانون ومكرّسة لتطوير القانون الدولي تدريجياً، بوضع نظام أساسي لمحكمة جنائية دولية. إلا أن العملية كانت تفتقر إلى الزخم اللازم لها ولم تأت بنتائج ملموسة. وتغيّر ذلك في فترة ما بعد الحرب الباردة. ففي عام ١٩٩٣، عندما ووجه مجلس الأمن بحروب في يوغوسلافيا السابقة، أنشأ المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة ثم أنشأ بعد ذلك بسنة واحدة المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، استجابة للإبادة

^(٩٠) انظر الجمعية الأمريكية للقانون الدولي "American Society for International Law, ASIL Guide to Electronic Resources for International Law" مع موارد إلكترونية أخرى، في www.asil.org/resource/crim1.htm.

الجماعية التي حدثت في رواندا. وفي عام ١٩٩٨ اعتمد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في روما، وأدى ذلك إلى إنشاء المحكمة الجنائية الدولية. وقد ساهمت ولا تزال تساهم هذه المحكمة والمحكمتان المخصصتان، من خلال اجتهاداتهما القضائية، بما في ذلك تفسيرهما للنظام الداخلي الخاص بكل منهما، في نمو وتقدم هامين في مجال القانون الجنائي الدولي المتعلق بالجرائم المرتكبة ضد قانون الأمم *delicta juris gentium*. وبصورة خاصة، استمرار تطوير مجموعة القوانين المتعلقة بالمسؤولية الفردية عن الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

٢-١-١ من الذي يمكن مقاضاته على ارتكاب جرائم ضد قانون الأمم؟

كما وضح عاليه، تشير عبارة الجرائم المرتكبة ضد قانون الأمم (*delicta juris gentium*) إلى جرائم تهز ضمائر الأمم وتعالج مسؤولية الأفراد الجنائية. ويمكن أن يكون هؤلاء الأفراد يتصرفون نيابة عن دولة ما أو قد لا يمثلون الدولة.

٢-١-٢ أين يمكن إجراء المقاضاة على الجرائم المرتكبة ضد قانون الأمم؟

يمكن المقاضاة على الجرائم المرتكبة ضد قانون الأمم إما على المستوى الوطني وإما على المستوى الدولي.

رغم تطوّر المحاكم الجنائية الدولية، ومن بينها المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا وإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، لا تزال المحاكم الوطنية هي المحاكم التي تغلب فيها المقاضاة على ارتكاب الجرائم الخطيرة ذات الأهمية الدولية. وكثيراً ما لا تكون القضايا التي تحال إلى محاكم وطنية معروفة إلا في البلد أو المنطقة الذي جرت فيه المحاكمة. وفي بعض الحالات تجري مقاضاة الأشخاص المتهمين على ارتكاب جرائم دولية أدرجت في القانون الداخلي. وفي حالات أخرى تجري مقاضاة المتهمين على ارتكاب جرائم محلية عادية، مثل القتل العمد، لأن البلد المعني تخلف عن إدراج جرائم دولية على نحو واف في القانون الداخلي.^(٩١)

المحاكم المختصة

أنشئت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة^(٩٢) بموجب قرار مجلس الأمن ٨٢٧، بموجب الفصل السابع، في ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٣، وذلك في مواجهة الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت في إقليم يوغوسلافيا السابقة منذ عام ١٩٩١. وأنشئت المحكمة الجنائية الدولية لرواندا بموجب قرار مجلس الأمن ٩٥٥ في عام ١٩٩٤ ردًا على الإبادة الجماعية وغيرها من الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت في رواندا في عام ١٩٩٤. وتعطي المحكمتان أمثلة توضح سلطات مجلس الأمن لإنشاء محاكم مخصصة استجابة لخطر يهدد السلم والأمن الدوليين تشكله انتهاكات خطيرة للقانون الجنائي الدولي.^(٩٣)

^(٩١) للاطلاع على نظرة مجملية لقانون الدعوى في المقاضاة الداخلية، بالأخص فيما يتعلق بالإبادة الجماعية، انظر www.preventgenocide.org/punish/، الذي يبين أن تلك المقاضاة الداخلية تحدث في جميع مناطق العالم، في الأمريكتين وأوروبا وأفريقيا ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ.

^(٩٢) انظر www.icty.org.

^(٩٣) انظر www.ictt.org.

المحاكم المختلطة

بالإضافة إلى المحاكم المخصصة التي أنشأها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع، أنشئ عدد من المحاكم المختلطة المكلفة بالنظر في قضايا جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والإبادة الجماعية. فأنشئت المحكمة الخاصة لسيراليون^(٩٤) بالمشاركة بين حكومة سيراليون والأمم المتحدة. وهي مخولة بمحاكمة أولئك الذين يحملون أكبر المسؤوليات عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي وقانون سيراليون المرتكبة منذ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦. وهناك مثال آخر على محكمة مختلطة يجلس فيها قضاة وطنيون ودوليون معاً، وهي الدوائر الخاصة لمحاكم كمبوديا، التي تختص بمحاكمة كبار أعضاء حزب الخمير الحمر،^(٩٥) ومحكمة البوسنة والهرسك، الدائرة ١، المكلفة بالنظر في جرائم الحرب المتعلقة بصراع الفترة ١٩٩٢-١٩٩٥.^(٩٦) وإضافة إلى ذلك، أنشئت المحكمة الخاصة للبنان، بموجب اتفاق بين الأمم المتحدة والجمهورية اللبنانية، عملاً بقرار مجلس الأمن ١٦٦٤ (٢٠٠٦) المؤرخ ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٦، الذي أيده قرار مجلس الأمن ١٧٥٧ (٢٠٠٧). وتتميز المحكمة الخاصة للبنان، التي سوف يجلس فيها قضاة لبنانيون وقضاة دوليون، عن غيرها من المحاكم المختلطة السالفة الذكر في أنها ليست مخولة بالنظر في جرائم حرب وجرائم مرتكبة ضد الإنسانية، وإنما تنظر في جريمة سياسية استهدفت شخصاً واحداً معيّنًا.^(٩٧)

المحكمة الجنائية الدولية

تتميز المحكمة الجنائية الدولية عن المحاكم المخصصة بأنها محكمة دائمة ذات نطاق عالمي (فلا تقتصر ولايتها القضائية على بلد أو إقليم واحد في العالم). وأنشئت بموجب نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي جاءت تسميته هذه لأنه اعتمد في روما، إيطاليا، في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨ من قبل مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية. ونظام روما الأساسي معاهدة دولية ليست ملزمة إلا للدول التي تعرب رسمياً عن موافقتها على أن تكون ملزمة بأحكامها. وتصيح تلك الدول عندئذ "أطرافاً" في النظام الأساسي. ودخل النظام الأساسي حيز التنفيذ وفقاً لأحكامه في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢، بمجرد أن أصبحت ٦٠ دولة طرفاً فيه.

ويجوز للمحكمة الجنائية الدولية بموجب نظام روما الأساسي أن تقرّر ولايتها القضائية على الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب، كما جاء تعريفها بالتفصيل في نظام روما الأساسي. ويقدم نصّ تكميلي بشأن "عناصر الجرائم" تفاصيل عناصر كل من هذه الجرائم. وعلاوة على ذلك، أدرجت جريمة العدوان في نظام روما الأساسي، إلا أن المحكمة الجنائية الدولية لا تستطيع في الوقت الراهن أن تقرّر ولايتها القضائية على هذه الجريمة لأنه لم يتم أي اتفاق حتى الآن بشأن تعريف للعدوان والشروط التي يمكن أن تقرّر المحكمة بموجبها ولايتها القضائية.

^(٩٤) انظر www.sc-sl.org. وقد أصدرت المحكمة الخاصة أحكاماً في جريمة الإرهاب.

^(٩٥) انظر www.eccc.gov.kh/english/default.aspx.

^(٩٦) انظر www.sudbih.gov.ba/?jezik-e.

^(٩٧) انظر www.un.org/apps/news/infocus/lebanon/tribunal.

والمحكمة الجنائية الدولية لها ولاية قضائية على الأفراد المتهمين بارتكاب تلك الجرائم. ويشمل ذلك الأشخاص المسؤولين مباشرة عن ارتكاب الجرائم، إضافة إلى آخرين قد يكونون مسؤولين عن الجرائم، وذلك مثلاً بالإعانة أو التحريض أو مساعدة ارتكاب جريمة بطريقة أخرى. وتشمل المجموعة الأخيرة أيضاً القادة العسكريين أو غيرهم من أصحاب السلطة العليا يرد تعريف مسؤوليتهم في النظام الأساسي.

وليس للمحكمة الجنائية الدولية ولاية قضائية شاملة، فهي لا تستطيع أن تقرر الولاية القضائية إلا إذا:

- كان المتهم من مواطني دولة طرف أو دولة تقبل بوجه آخر اختصاص المحكمة؛^(٩٨)
- وقعت الجريمة في أراضي دولة طرف أو دولة تقبل بوجه آخر اختصاص المحكمة؛
- أحال مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الوضع إلى المدعي العام، بصرف النظر عن جنسية المتهم وموقع الجريمة.

كما أن الولاية القضائية للمحكمة تقتصر على الأحداث التي وقعت منذ ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢. وحتى عندما تكون للمحكمة ولاية قضائية لا تتخذ إجراءً بالضرورة. فيقضي مبدأ "التكامل" بأن بعض القضايا لا تكون مقبولة حتى إذا كانت للمحكمة ولاية قضائية. وتكون القضية مقبولة عموماً إذا كانت تحقق فيها أو تلاحقها قضائياً دولة لها ولاية قضائية. إلا أن قضية قد تكون مقبولة إذا كانت الدولة القائمة بالتحقيق أو بالملاحقة القضائية غير راغبة في الاضطلاع بالتنفيذ أو بالملاحقة القضائية أو غير قادرة حقيقة على ذلك. فمثلاً، تكون قضية مقبولة إذا اضطلع بإجراءات وطنية بقصد ستر الشخص المعني من المسؤولية الجنائية. وإضافة إلى ذلك تكون قضية غير مقبولة إن لم تكن على قدر من الخطورة يكفي لتبرير إجراء آخر من جانب المحكمة.^(٩٩)

المحكمة الجنائية الدولية

لا ينص النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على اختصاصها بالملاحقة القضائية لجرائم "الإرهاب"، ولكن يجوز لها ملاحقة الأعمال الإرهابية قضائياً إذا كانت ترقى إلى جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو إبادة جماعية في حدود التعريف المنصوص عليه في النظام الأساسي.

<http://www.icc-cpi.int>

WWW

يمكن أن تمارس المحكمة الجنائية الدولية اختصاصها بثلاثة طرائق مختلفة بموجب النظام الأساسي^(١٠٠) هي:

- الإحالة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة؛
- الإحالة من دولة طرف؛
- بناءً على طلب المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية من تلقاء نفسه.

^(٩٨) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ١٢، "الشروط المسبقة لممارسة الاختصاص".

^(٩٩) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ١٧، "المسائل المتعلقة بالمقبولية".

^(١٠٠) النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ١٣، "ممارسة الاختصاص".

دارت مناقشة أثناء مفاوضات نظام روما الأساسي بشأن إدراج الإرهاب ضمن الجرائم التي يجوز أن يشملها اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، إلا أنه تقرّر عدم إدراجه.^(١١١) وسوف يُعقد في عام ٢٠٠٩ مؤتمر استعراضي لجمعية الدول الأطراف للبت في ما إذا كان من الملائم إدخال أي تعديلات على نظام روما الأساسي. واعتمد المفوضون لإنشاء محكمة جنائية دولية قراراً في عام ١٩٩٨، أوصى بالنظر في هذه المناسبة في إدراج جرائم الإرهاب ضمن اختصاص المحكمة.^(١١٢)

٣-١-٢ هل توجد جريمة من نوع خاص تحت مسمى "الإرهاب" في القانون الجنائي الدولي؟

لا توجد جريمة "إرهاب" دولية في عرف الجرائم المرتكبة ضد قانون الأمم، وبذلك ليس الإرهاب في حد ذاته جريمة حرب ولا جريمة ضد الإنسانية. وأحد أسباب ذلك هو أنه لا يوجد اتفاق دولي عام على تعريف للإرهاب.^(١١٣) وعلاوة على ذلك، لا تتضمن النظم الأساسية لمختلف المحاكم "الإرهاب" بوصفه جريمة من نوع خاص. وكما ذكر أعلاه، في حين أنه قد نوقشت مسألة إدراج "الإرهاب" في نظام روما الأساسي كفتة من الجرائم التي يكون للمحكمة الجنائية الدولية اختصاص عليها لم يكن هناك توافق في الآراء وقت اعتماد النظام الأساسي، ولن تجري مناقشات أخرى إلا في عام ٢٠٠٩. وقد أعرب مؤتمر روما بشأن المحكمة الجنائية الدولية عن أسفه "لأنه لم يمكن الاتفاق على تعريف مقبول بصورة عامة لجرائم الإرهاب وجرائم المخدرات من أجل إدراجها ضمن اختصاص المحكمة".^(١١٤)

٤-١-٢ هل يمكن أن تندرج الأعمال الإرهابية ضمن فئات "جرائم الحرب" أو "الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية" أو "الإبادة الجماعية"؟

يجوز مع ذلك أن تندرج الأعمال الإرهابية الفردية ضمن فئة جرائم الحرب أو جرائم ضد الإنسانية إذا استوفت الشروط المنصوص عليها في الأحكام التي تحظرها. وإضافة إلى ذلك، قد تترتب على ردود فعل غير متناسبة وغير قانونية للإرهاب من جانب دولة مسؤولة جنائية فردية ترقى إلى أعمال تندرج ضمن تعريف الجرائم الدولية.

الأعمال الإرهابية كجريمة حرب

في الواقع، يتضمّن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحكمة الخاصة لسيراليون أحكاماً^(١١٥) تشير صراحة إلى حظر للإرهاب في سياق النزاع المسلح، كفتة فرعية خاصة لجرائم الحرب التي يحكمها القانون الإنساني الدولي، الوارد مناقشته أدناه. إلا أن النظامين المذكورين لا يتضمنان "الإرهاب" كجريمة عامة.

^(١١١) انظر www.un.org/News/facts/iccfact.htm.

^(١١٢) الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، المحررة في روما في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، (الوثيقة A/CONF.183/10).

^(١١٣) انظر أيضاً الفصل ١-٢-١.

^(١١٤) الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، المرفق الأول، القرار هاء، المحررة في روما في ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، (الوثيقة A/CONF.183/10).

^(١١٥) انظر النظام الأساسي لمحكمة رواندا، المادة ٤ (د)، المتاحة إلكترونياً www.un.org/ict/statute.html؛ والنظام الأساسي للمحكمة الخاصة لسيراليون، المادة ٣ (د)، المتاحة إلكترونياً www.sc-sl.org/Documents/scsl-statute.html.

ولكي تعتبر الأعمال الإرهابية "جرائم حرب" يجب أن تحدث في سياق نزاع مسلح. وجرائم الحرب انتهاكات خطيرة لقواعد القانون الإنساني الدولي التي سوف تواصل مناقشتها في الفصل ٣- القانون الدولي بشأن استعمال القوة (*jus ad bellum*) والقانون الإنساني الدولي وقت الحرب (*jus in bello*).

الأعمال الإرهابية كجريمة ضد الإنسانية

"الجرائم ضد الإنسانية" هي أعمال (مثل القتل العمد أو التعذيب أو الأعمال اللاإنسانية) الموجهة ضد السكان المدنيين على شكل واسع النطاق أو منتظم، إما في وقت الحرب وإما في وقت السلم. وقد تباين تعريف الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية حسب الاختصاص والسياق المعنى.

مثال:

نظام روما المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ٧:

الجرائم ضد الإنسانية

١- لغرض هذا النظام الأساسي، يشكل أي فعل من الأفعال التالية "جريمة ضد الإنسانية" متى ارتكب في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أية مجموعة من السكان المدنيين، وعن علم بالهجوم:

(أ) القتل العمد؛

(ب) الإبادة؛

(ج) الاسترقاق؛

(د) إبعاد السكان أو النقل القسري للسكان؛

(هـ) السجن أو الحرمان الشديد على أي نحو آخر من الحرية البدنية بما يخالف القواعد الأساسية للقانون الدولي؛

(و) التعذيب؛

(ز) الاغتصاب، أو الاستعباد الجنسي، أو الإكراه على البغاء، أو الحمل القسري، أو التعقيم القسري، أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على مثل هذه الدرجة من الخطورة؛

(ح) اضطهاد أية جماعة محددة أو مجموع محدد من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو إثنية أو ثقافية أو دينية، أو متعلقة بنوع الجنس على النحو المعرف في الفقرة ٣، أو لأسباب أخرى من المسلم عالمياً بأن القانون الدولي لا يجيزها، وذلك فيما يتصل بأي فعل مشار إليه في هذه الفقرة أو بأية جريمة تدخل في اختصاص المحكمة؛

(ط) الاختفاء القسري للأشخاص؛

(ي) جريمة الفصل العنصري؛

(ك) الأفعال اللاإنسانية الأخرى ذات الطابع المماثل التي تتسبب عمداً في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية.

٢- لغرض الفقرة ١:

(أ) تعني عبارة "هجوم موجه ضد أية مجموعة من السكان المدنيين" نهجاً سلوكياً يتضمّن الارتكاب

المتكرر للأفعال المشار إليها في الفقرة ١ ضد أية مجموعة من السكان المدنيين، عملاً بسياسة دولة

أو منظمة تقضي بارتكاب هذا الهجوم، أو تعزيزاً لهذه السياسة؛

قد تندرج بعض الأعمال الإرهابية ضمن تعريف "جرائم ضد الإنسانية" عندما تكون واسعة النطاق أو منتظمة إلى حد كاف. ويقتضي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١٠٦) أن تكون الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تعريفاً لسياسة دولة أو منظمة تقتضي بارتكاب مثل هذا الهجوم على سكان مدنيين، ولكنه لا يقتضي أنه يجب أن يتسنى عزو الأعمال إلى دولة. ويتوقف ما إذا كان يمكن أو لا يمكن أن ترقى أعمال إرهابية إلى جرائم ضد الإنسانية إلى حد كبير على نطاقها. فمن المستبعد أن تكون الأعمال المتفرقة أو العشوائية واسعة النطاق أو منتظمة بقدر كاف، إلا أن عملاً وحيداً عظيم الحجم قد يرقى في حد ذاته إلى هجوم واسع النطاق يرقى إلى جريمة ضد الإنسانية. أما إذا كان هجوم معين منتظماً أو غير منتظم فيمكن تقدير ذلك استناداً إلى أدلة على حدوث سلسلة من الهجمات أو على وجود خطة أو سياسة واضحة المعالم وراء الهجوم.^(١٠٧)

الأعمال الإرهابية كإبادة جماعية

من الممكن، نظرياً على الأقل، أن تدخل الأعمال الإرهابية ضمن نطاق "الإبادة الجماعية". فتفترض الإبادة الجماعية عنصراً ذهنياً، بمعنى "قصد إهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية بصفاتها هذه، إهلاكاً كلياً أو جزئياً"، وعنصراً مادياً يتضمن خمسة أفعال وارد وصفها في الأجزاء (أ) و(ب) و(ج) و(د) و(هـ). ويجب أن تشمل جريمة العنصرين كليهما لكي تسمى "إبادة جماعية". ولا يجوز أن تندرج الأعمال الإرهابية ضمن نطاق الإبادة الجماعية إلا عندما يتصرف الجاني بالعزم اللازم مع القصد اللازم "لإهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية بصفاتها هذه، إهلاكاً كلياً أو جزئياً" وإذا كانت الأعمال الإرهابية المرتكبة تستوفي الشروط المنصوص عليها في قائمة الأفعال المحظورة في الجزء الثاني من تعريف الإبادة الجماعية.

اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادة ٢ (حل محلها نظام روما الأساسي، المادة ٦):

لغرض هذا النظام الأساسي، تعني "الإبادة الجماعية" أي فعل من الأفعال التالية يرتكب بقصد إهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية، بصفاتها هذه، إهلاكاً كلياً أو جزئياً:

- (أ) قتل أفراد الجماعة؛
- (ب) إلحاق ضرر جسدي أو عقلي جسيم بأفراد الجماعة؛
- (ج) إخضاع الجماعة عمداً لأحوال معيشية يقصد بها إهلاكها الفعلي كلياً أو جزئياً؛
- (د) فرض تدابير تستهدف منع الإنجاب داخل الجماعة؛
- (هـ) نقل أطفال الجماعة عنوة إلى جماعة أخرى.

وختاماً، لا يمكن الفصل في المسؤولية الفردية عن أعمال إرهابية في إطار القانون الجنائي الدولي بمعنى الجرائم المرتكبة ضد قانون الإنسانية إلا إذا كان من المستطاع أيضاً تصنيف العمل الإرهابي ضمن جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو جرائم مرتكبة ضد الإنسانية.

^(١٠٦) نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ٧، A/CONF.183/9، متاح إلكترونياً في www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/ Rome_Statute_120704-EN.pdf

^(١٠٧) اجتهادات المحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا، انظر www.icty.org و www.ictcr.org.

٢-٢ التعاون الدولي في المسائل الجنائية والإرهاب

مع تزايد النطاق الدولي لظاهرة الإرهاب أصبح التعاون فيما بين الدول من أجل منع الأعمال الإرهابية وتقديم الإرهابيين إلى العدالة عنصراً حاسماً في نهج العدالة الجنائية المتبع إزاء مكافحة الإرهاب. والتعاون الدولي من خلال تسليم المطلوبين للعدالة والمساعدة القانونية المتبادلة له أهمية حيوية من أجل القبض على الإرهابيين المشتبه فيهم ونقلهم لمحاكمتهم أو لتنفيذ حكم، إضافة إلى الحصول على الأدلة اللازمة لنجاح المقاضاة وتجميد أصول الإرهابيين. والتعاون الدولي في المسائل الجنائية هو مفتاح مكافحة الإفلات من العقاب على ارتكاب الأعمال الإرهابية.

١-٢-٢ الولاية القضائية: ما هي الأسس التي يمكن أن تستند إليها المحاكم الوطنية لتقرير الولاية القضائية على الجرائم ذات الأهمية الدولية؟

هناك عدد من الأسس التي يمكن للمحاكم الوطنية أن تستند إليها لتقرير ولايتها القضائية على جرائم ذات أهمية دولية، من بينها الإرهاب، وأهمها ما يلي:

- متى ارتكبت الجرائم في أراضي الدولة أو على متن سفن ترفع علمها أو طائرات مسجلة في الدولة (الاختصاص الإقليمي)
- متى كان المشتبه فيهم من مواطني الدولة (الاختصاص الشخصي الإيجابي)
- متى كان الضحايا من مواطني الدولة (الاختصاص الشخصي السلبي)
- متى يرقى السلوك إلى جريمة دولية خطيرة مثل الجرائم ضد الإنسانية أو جرائم الحرب (الولاية القضائية الشاملة).

ومن هذا المنحى، تتضمن الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه أحكاماً تحدد الأسس التي يجب على الدول أو التي تستطيع على أساسها أن تقرّر ولايتها القضائية بالنسبة إلى الجرائم الواردة في الصك ذي الصلة.^(١٠٨)

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، المادة ٦:

١- تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من التدابير لتقرير ولايتها القضائية على أي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢. حين تكون الجريمة قد ارتكبت:

- (أ) في إقليم تلك الدولة؛ أو
- (ب) على متن سفينة ترفع علم تلك الدولة أو طائرة مسجلة بموجب قوانينها وقت ارتكاب الجريمة؛ أو
- (ج) على يد أحد مواطني تلك الدولة.

^(١٠٨) علاوة على ذلك، بالنظر إلى الالتزام الوارد في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) بتجريم أعمال معينة متعلقة بالإرهاب، سوف يتعين على الدول أيضاً أن تقرّر الولاية القضائية من أجل مقاضاة مرتكبي تلك الأعمال. فينص القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، مثلاً، على أنه على جميع الدول "كفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامه تلك الأعمال الإرهابية، وذلك بالإضافة إلى أي تدابير أخرى قد تتخذ في هذا الصدد".

٢- يجوز أيضاً للدولة الطرف أن تقرّر ولايتها القضائية على أي جريمة من هذا القبيل حين تكون الجريمة قد ارتكبت:

- (أ) ضد أحد مواطني تلك الدولة؛ أو
- (ب) ضد مرفق للحكومة أو الدولة تابع لتلك الدولة بالخارج، بما في ذلك السفارات أو غيرها من الأماكن الدبلوماسية أو القنصلية التابعة لتلك الدولة؛ أو
- (ج) على يد شخص عديم الجنسية يوجد محل إقامته المعتاد في إقليم تلك الدولة؛ أو
- (د) في محاولة تستهدف حمل تلك الدولة على القيام بأي عمل من الأعمال أو الامتناع عن القيام به؛ أو
- (هـ) على متن طائرة تُشغّلها حكومة تلك الدولة.

[...]

٤- كذلك تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من تدابير لتقرير ولايتها القضائية على الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ في الحالات التي يكون فيها الشخص المدعى ارتكابه الجريمة موجوداً في إقليمها ولا تسلّمه إلى أي من الدول الأطراف التي قرّرت ولايتها القضائية وفقاً للفقرة ١ أو ٢.

٥- لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية تقرّها دولة طرف وفقاً لقانونها الداخلي.

٢-٢-٢ تسليم المطلوبين: ما هو التسليم وكيف يعامل بموجب القانون الدولي؟

ينطوي التسليم على نقل شخص من دولة إلى دولة أخرى لأغراض الملاحقة الجنائية أو لتنفيذ حكم جنائي متى كان الهارب قد أدين بارتكاب جريمة جنائية. ولا يحدث التسليم إلا عندما يكون هناك اتفاق بين الدولتين المعنيتين.

وتسليم المطلوبين (*extradition*) يختلف عن أشكال أخرى من النقل (مثل الإبعاد أو الطرد أو تسليم الأشخاص لاستجوابهم (*rendition*)) من حيث إن تسليم المطلوبين يوفّر للشخص الذي يجري تسليمه حداً أدنى من الضمانات الإجرائية. ويرد وصف لهذه الضمانات بمزيد من التفصيل أدناه.

لا يوجد التزام عام بموجب القانون الدولي بأن تسلّم الدولة شخصاً. وينبع واجب التسليم عادة من معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف خاصة بالتسليم، إلا أن وجود معاهدة ليس شرطاً ضرورياً للتسليم فيما بين الدول.

وضعت الأمم المتحدة معاهدة نموذجية لتسليم المجرمين،^(١٠٩) قد توّده الدول أن تستند إليها في وضع اتفاقاتها من هذا النوع الخاصة بالتسليم.

^(١٠٩) بالصيغة المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، A/RES/45/116؛ المعدلة لاحقاً بموجب قرار الجمعية العامة ٨٨/٥٢ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، التعاون الدولي في المسائل الجنائية، A/RES/52/88. انظر www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf. في هذا السياق، انظر أيضاً القانون النموذجي بشأن تسليم المطلوبين، الذي وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf.

مثال:

معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتسليم المجرمين، ١٩٩٠، المادة العاشرة: الالتزام بالتسليم^(١١٠)

يوافق كل طرف على أن يسلم للطرف الآخر، عند الطلب ووفق أحكام هذه المعاهدة، أي شخص مطلوب للمحاكمة في الدولة الطالبة بسبب جرم يجوز التسليم بشأنه، أو لفرض عقوبة أو لتنفيذها بصدده هذا الجرم.

وهناك أيضاً عدد من معاهدات التسليم الإقليمية تحكم ترتيبات التسليم بين الدول الأطراف في تلك المعاهدات،^(١١١) وهي تعكس التقاليد القانونية المشتركة أو الأحكام والمعايير المقبولة عموماً في مناطق معينة والتي قد تسمح بالتالي باتباع إجراءات مبسطة.^(١١٢)

ويجوز أن تفرض معاهدات أخرى التزامات فيما يتعلق بالتسليم بشأن جرائم معينة خطيرة بصورة خاصة. والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه^(١١٣) تنص على أساس تعاهدي للتسليم فيما يتعلق بالجرائم المحددة التي تشملها.

مثال:

اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بما فيهم الموظفون الدبلوماسيون ١٩٧٣، المادة ٨:

كل جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ لم تدرج في قائمة الجرائم التي تستدعي تسليم المجرمين في أية معاهدة لتسليم المجرمين نافذة فيما بين الدول الأطراف تعتبر مدرجة في تلك القائمة بتلك الصفة. وتتعهد الدول الأطراف باعتبار هذه الجرائم جرائم تستدعي تسليم المجرمين في كل معاهدة لتسليم المجرمين تعقدها فيما بينها في المستقبل.

١- إذا تلقت دولة من الدول الأطراف تعلق تسليم المجرمين على شرط وجود معاهدة طلب بتسليم المجرمين، من دولة أخرى من الدول الأطراف لا ترتبط معها بمعاهدة لتسليم المجرمين، فلها، إذا قررت التسليم، اعتبار هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم بخصوص الجرائم المبيّنة. وتخضع عملية تسليم المجرمين للأنظمة الإجرائية والشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الدولة التي قدم إليها الطلب.

^(١١٠) انظر www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition.pdf.

^(١١١) مثلاً، الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المجرمين لسنة ١٩٥٧، <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/024.htm>؛ والاتفاقية المتعلقة بالإجراء المبسط للتسليم فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لسنة ١٩٩٥، <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14015a.htm>؛ وبرتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن التسليم لسنة ٢٠٠٢ (لم يدخل بعد حيز النفاذ)، www.iss.co.za/Af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protextra.pdf؛ إلخ، واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن التسليم لسنة ١٩٨١، www.oas.org/juridico/English/treaties/b-47.htm؛ والاتفاقية بشأن التسليم والمساعدة القانونية في المسائل الجنائية لسنة ١٩٦٢، واتفاقية جامعة الدول العربية لتسليم المجرمين لسنة ١٩٥٢؛ واتفاقيات التسليم الخاصة بالجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

^(١١٢) انظر المقرر الإطاري للاتحاد الأوروبي بشأن أمر التوقيف الأوروبي وإجراءات تسليم المطلوبين بين الدول الأعضاء لسنة ٢٠٠١؛ الذي يبسط إلى حد كبير إجراءات تسليم الفارين داخل الاتحاد الأوروبي. لمزيد من الإحالة، انظر http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm.

^(١١٣) يجري إعداد دليل لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن التعاون القضائي الدولي في قضايا الإرهاب.

٢- أما الدول الأطراف التي لا تعلق تسليم المجرمين على شرط وجود معاهدة فتعتبر هذه الجرائم فيما بينها جرائم تستدعي تسليم المجرمين مع مراعاة النظم الإجرائية والشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الدولة التي يقدم إليها الطلب.

٣- تعتبر كل جريمة من هذه الجرائم، لغرض تسليم المجرمين فيما بين الدول الأطراف، كأنها ارتكبت لا في مكان وقوعها فقط بل وفي إقليم كل من الدول المطلوب إليها تقرير ولايتها القانونية وفقاً للفقرة ١ من المادة ٣.

تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١١٤) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(١١٥) أحدث الأحكام المتعلقة بالتعاون القانوني الدولي في مسائل القانون الجنائي. وهذا أمر مهم في سياق مكافحة الإرهاب لأن الإرهابيين ربما يكونون متورطين في الفساد وربما يستعملون نفس الأساليب التي تستعملها الجماعات الإجرامية المنظمة عبر الوطنية. وفي بعض الحالات يمكن أن تستكمل الاتفاقيتان الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. فلا يتضمن تعريف تعبير "جماعة إجرامية منظمة" الوارد في اتفاقية الجريمة المنظمة الجماعات التي لا تسعى للحصول على "منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى" بغية استبعاد الجماعات ذات الدوافع السياسية والاجتماعية البحتة، وهو ما قد يكون الحال بالنسبة إلى جماعات إرهابية وجماعات متمردة معينة. إلا أن اتفاقية الجريمة المنظمة يمكن أن تنطبق على أي جرائم تشملها الاتفاقية ترتكبها جماعة إرهابية (مثلاً، إذا ارتكبت جماعة إرهابية جريمة سرقة أو تهريب مخدرات أو استخدمت غسل الأموال لتدبير منافع مالية ومادية لتمويل أنشطتها).

في هذا الصدد تهتم ملاحظة أن المادة ١٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة تنص على إطار تفصيلي للغاية لتمكين التسليم فيما يتعلق بالجرائم التي تشملها. فالمادة ١٦ تهدف إلى عملية معجّلة وكفؤة وتضيّق أسباب رفض التسلم وتقصيها.

(١) ماذا يقصد بمبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة"

إن بعض الجرائم خطيرة إلى حد أنه عندما يوجد شخص يشتبه في أنه ارتكب جريمة من هذا النوع في إقليم دولة ما، تكون تلك الدولة ملزمة إما بتسليم المشتبه فيه إلى دولة تطالب بالولاية القضائية لمحاكمته وإما بتقديم الشخص للمحاكمة أمام محاكمها الوطنية. ويعرف ذلك بمبدأ (*aut dedere aut judicare*) أو مبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة"^(١١٦) وهو نوع من الولاية القضائية العالمية يقصد منها مكافحة الإفلات من العقاب على جرائم جنائية خطيرة، من بينها جرائم الإرهاب. وتجري أيضاً مناقشة بشأن ما إذا كان يمكن أن يشكل ذلك مبدأ في القانون الدولي العرفي فيما يتعلق ببعض الجرائم الخطيرة ذات الأهمية الدولية^(١١٧) ولكنه لا يوجد بعد اتفاق عام على هذه النقطة.

وتجدر ملاحظة أن الالتزام بمبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة" لا يستتبعه في الواقع التزام بالمحاكمة في حد ذاتها بل التزام بإحالة القضية للمحاكمة. أما قرار إجراء محاكمة أو عدم إجرائها فيرجع إلى السلطات الوطنية المختصة. والسلطات تتخذ

^(١١٤) للاطلاع على صيغة إلكترونية لاتفاقية مكافحة الفساد، انظر www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

^(١١٥) للاطلاع على صيغة إلكترونية لاتفاقية الجريمة المنظمة، انظر www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html

^(١١٦) تطبيق هذا المبدأ قيد نظر لجنة القانون الدولي، انظر www.un.org/law/ilc

^(١١٧) انظر لجنة القانون الدولي، تقرير عن أعمال دورتها الثامنة والخمسين (٢٠٠٦)، الفصل الحادي عشر، A/61/10.

قرارها استناداً إلى نفس الأسس التي تستند إليها في قضية داخلية بحتة، أخذة في اعتبارها ثقل الأدلة وغير ذلك من مسائل من هذا القبيل. وعلاوة على ذلك، لا يعني الالتزام بالمحاكمة أنه يتعين أن يحال إلى المحكمة ادعاء يثبت بعد التحقيقات أن لا أساس له من الصحة. فالقانون الدستوري والقواعد الموضوعية والإجرائية المعمول بها في البلد هي التي تحدّد إلى أي مدى يجب مواصلة المحاكمة.

ومبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة" مكرّس صراحة في الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه، ابتداءً باتفاقية سنة ١٩٧٠ لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات (المادة ٧).

مثال:

اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات ١٩٧٠، (المادة ٧):

إذا لم تقم الدولة المتعاقدة التي يوجد الجاني (المشتبه فيه) في إقليمها بتسليمه، فتكون ملزمة بدون استثناء أياً كان وسواء ارتكبت الجريمة في إقليمها أم لا بإحالة القضية إلى سلطاتها المختصة بغرض المحاكمة. وتقوم تلك السلطات باتخاذ قرارها بنفس الطريقة التي تتبع بشأن أية جريمة عادية ذات طابع جسيم بموجب قانون تلك الدولة.

وهو جزء أيضاً من مختلف صكوك حقوق الإنسان، مثل اتفاقية مناهضة التعذيب،^(١١٨) والقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك اتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩، التي تلزم الدول بأن تحاكم أو أن تسلّم الأفراد المسؤولين عن ارتكاب "مخالفات جسيمة" للاتفاقيات.^(١١٩)

يقتضي مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة" من الناحية العملية وجود إطار وطني فعّال يسمح بمحاكمة المشتبه فيهم في القضايا التي لم ترتكب فيها الجرائم المزعومة في إقليم الدولة المطالبة و/أو التي لم يكن فيها المشتبه فيه ولا الضحايا من رعايا الدولة المطالبة. كما تكون المساعدة القانونية المتبادلة الفعّالة ضرورية للمحاكمات الفعّالة.^(١٢٠)

(٢) كيف تعمل إجراءات التسليم؟

ليست إجراءات التسليم إجراءات جنائية بدقيق العبارة. فالمحكمة التي تقرّر ما إذا كان يجوز أو لا يجوز تسليم شخص ليست مكلفة بالبّت في ما إذا كان ذلك الشخص بريئاً أم مذنباً. إلا أنه قد يتعيّن على الدولة المطالبة أن تثبت أن لديها أدلة كافية لمحاكمة الشخص (الدليل الظاهر) أو وجود إدانة وحكم صحيحين، وذلك لإثبات أن الغرض الحقيقي من طلب التسليم هو المحاكمة أو تنفيذ حكم جنائي.

^(١١٨) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة ٥.

^(١١٩) المادتان ٤٩ و ٥٠ من اتفاقية جنيف الأولى، والمادتان ٥١ و ٥٢ من اتفاقية جنيف الثانية، والمادتان ١٢٩ و ١٣٠ من اتفاقية جنيف الثالثة، والمادتان ١٤٦ و ١٤٧ من اتفاقية جنيف الرابعة. كما يوجد مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة" في المادة ٨٥ من البروتوكول الإضافي الأول.

^(١٢٠) هناك مثال قريب العهد لمحاكمة ناجحة أجريت لمواطن أجنبي ارتكب جرائم خارج إقليم دولة المحاكمة، وهي محاكمة السيد فريادي زرداري، وهو من مواطني أفغانستان، وأدين بارتكاب جرائم تعذيب في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٥. انظر www.cps.gov.uk/news/pressreleases/archive/2005/135_05.html.

وأحياناً تطلب الدولة المطالبة من الدولة طالبة أن تزودها بدليل ظاهر أو أن تبين سبباً وجيهاً قبل أن تمنح التسليم. إلا أنه ينبغي ألا تعامل إجراءات التسليم كأنها "محاكمة مصغرة"، ولا يكون مستوى البيينة المطلوبة لإثبات وجود أساس للتسليم والمحاكمة لاحقاً على نفس مستوى البيينة المطلوبة للإدانة في محكمة وطنية.

يوجد في بعض الدول^(١٢١) مبدأ عام في قانون التسليم يقضي بالألا تتحقق الدولة المطالبة من حسن نية طلب موجه من دولة أخرى. وتحول "قاعدة عدم التحقق" هذه دون أن تأخذ الدولة المطالبة في الاعتبار أي مسائل تتعلق بالبيينة وكذلك بمحاكمة المشتبه فيه ومعاملته في الدولة طالبة.

وتباين كثيراً الإجراءات والقوانين الواجبة التطبيق على التسليم من دولة إلى أخرى، وقد يتضمن القانون الواجب التطبيق على التسليم في الدولة المطالبة إجراءات متباينة حسب طبيعة الاتفاق المبرم مع دولة طالبة معينة. ولكن يتميز التسليم بعدد من السمات التي تنطبق في حالات كثيرة وتعكس طبيعة ترتيبات التسليم المشتركة فيما بين الدول والأثر المحتمل للتسليم على حقوق الشخص المعني. فتتقسم إجراءات التسليم عموماً إلى مرحلة قضائية وأخرى إدارية، حيث تقر المحكمة ما إذا كان يجوز أو لا يجوز تسليم شخص مطلوب قبل أن تتخذ السلطة التنفيذية قراراً نهائياً بخصوص تسليم أو عدم تسليم شخص في قضية معينة.

وكثيراً ما تعتبر إجراءات التسليم مرهقة ومطولة، ولكن طبيعتها المعقدة ضرورية من أجل توفير الحد الأدنى من الضمانات للأشخاص المشمولين بطلب التسليم. وهي تتعلق بالتعاون فيما بين الدول المعنية، إلا أنه يجب عليها أن تحترم أيضاً التزامات الدول تجاه الفرد المعني. وعندما يوافق شخص على أن يسلم يمكن أن تكون إجراءات التسليم مبسطة ومعالجة^(١٢٢). وفي بعض المناطق أنشأت الدول إجراءات أكثر بساطة للتسليم فيما بين بلدان لها التزامات قانونية مشتركة أو نظم مماثلة تسمح لها بتقليل الضمانات الرسمية قبل التسليم^(١٢٣).

سوف يناقش مزيد من الاستفاضة موضوع القانون الدولي لحقوق الإنسان وتطبيقه في سياق مكافحة الإرهاب في الفصل ٤ من هذا المنشور. إلا أنه تجدر هنا ملاحظة أن القانون الدولي لحقوق الإنسان ينطبق بعدد من الطرائق فيما يتعلق بالتسليم.

مشروعية الاحتجاز: تنطوي إجراءات التسليم عموماً على القبض على شخص أو احتجازه، ويثير ذلك حقه في الحرية والسلامة الجسدية. ويعني ذلك أنه يجب أن تستوفى أسباب التسليم وإجراءاته محك المشروعية وأن تكون راسخة في القانون الوطني وأن يكون في وسع الأشخاص المعنيين أن يطعنوا في مشروعية القبض عليهم أو احتجازهم أمام محكمة أثناء إجراءات التسليم^(١٢٤).

^(١٢١) خصوصاً في بلدان القانون العام مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة وكندا.

^(١٢٢) القانون النموذجي للتسليم الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الباب ٢٧، www.unodc.org/pdf/model_law_27.pdf.

^(١٢٣) من أمثلة ذلك أمر التوقيف الأوروبي وإجراءات التسليم في الاتحاد الأوروبي. للاطلاع على المزيد من المراجع، انظر http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm.

^(١٢٤) انظر أيضاً الفصل ٥ بشأن القانون الدولي لحقوق الإنسان.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦، المادة ٩:

١- لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه. ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه.

[...]

٤- لكل شخص حُرِّم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمراً بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني.

٥- لكل شخص كان ضحية توقيف أو اعتقال غير قانوني حق في الحصول على تعويض.

كما يوفر حق الوصول إلى موظفين قنصليين^(١٢٥) وإمكانية الوصول إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر^(١٢٦) ضمانات هامة للأشخاص المعتقلين بسبب الاشتباه في ارتكاب جرائم إرهابية خارج بلد جنسيتهم، سواء أكان ذلك لأغراض التسليم أو المحاكمة في ذلك البلد.

الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن ١٩٧٩، المادة ٦:

١- تقوم أية دولة طرف يوجد في إقليمها الشخص المنسوبة إليه الجريمة، لدى اقتناعها بوجود ظروف تبرر ذلك بإيداعه الحبس أو باتخاذ تدابير أخرى، وفقاً لقوانينها، لضمان وجوده طوال الوقت اللازم لاتخاذ أي إجراءات جنائية أو إجراءات تسليم. وتجري هذه الدولة الطرف، على الفور، تحقيقاً تمهيدياً في الوقائع.

[...]

٣- يحق لأي شخص تتخذ بشأنه التدابير المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة:

(أ) أن يتصل دون تأخير بأقرب ممثل مختص للدولة التي يكون هو من مواطنيها أو التي يحق لها بوجه آخر إقامة هذا الاتصال أو، إن كان عديم الجنسية، للدولة التي يكون محل إقامته المعتاد في إقليمها؛

(ب) أن يزوره ممثل لتلك الدولة.

٤- تمارس الحقوق المشار إليها في الفقرة ٣ من هذه المادة وفقاً لقوانين وأنظمة الدولة التي يوجد في إقليمها الشخص المنسوب إليه الجرم، شريطة أن تكون القوانين والأنظمة المذكورة كفيلة بأن تحقق تماماً المقاصد المستهدفة بالحقوق الممنوحة بموجب الفقرة ٣ من هذه المادة.

^(١٢٥) انظر أيضاً الفصل ٥ بشأن القانون الدولي لحقوق الإنسان.

^(١٢٦) انظر أيضاً اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، ١٩٦٣، المادة ٣٦.

٥- لا تخل أحكام الفقرتين ٣ و ٤ من هذه المادة بحق أية دولة طرف، لها حق الولاية القضائية وفقاً للفقرة ١ (ب) من المادة ٥، في دعوة لجنة الصليب الأحمر الدولية للاتصال بالشخص المنسوب إليه الجرم وزيارته.

نزاهة الإجراءات: إجراءات التسليم ليست في حد ذاتها إجراءات جنائية تسمح للأفراد المعنيين بالتمتع بالمجموعة الكاملة من أوجه الحماية المتاحة في المحاكمة المنصفة، المنصوص عليها في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وصكوك حقوق الإنسان الإقليمية. غير أن بحث موضوع إنصاف الإجراءات ككل يشمل إجراءات التسليم. فالتخلف عن ضمان الإنصاف في إجراءات التسليم قد يقوّص قدرة الدولة الطالبة على إجراء محاكمة فعّالة للمشتبه فيه عند عودته. والالتزام بضمان المعاملة المنصفة المذكور صراحة في الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (١٩٩٩)، المادة ١٧:

تكفل لأي شخص يوضع قيد الاحتجاز أو تتخذ بشأنه أي إجراءات أخرى أو تقام عليه الدعوى عملاً بهذه الاتفاقية معاملة منصفة وجميع الحقوق والضمانات طبقاً لتشريعات الدولة التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها ولأحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان.

(٣) ما هي أسباب رفض التسليم؟

الجرائم التي تستوجب التسليم وازدواجية التجريم

لا يكون التسليم ممكناً إلا إذا كان الجرم "يستوجب التسليم". وقد تحدد معاهدة تسليم أو تشريع وطني قائمة من الجرائم المعيّنة على أنها جرائم تستوجب التسليم. والبدل والأكثر شيوفاً، بدلاً من تحديد قائمة من الجرائم التي تستوجب التسليم، إمكانية تعريف الجرائم التي تستوجب التسليم بعبارات عامة في معاهدة التسليم ذات الصلة أو في التشريع الوطني على أنها جرائم جنائية خطيرة تستوجب حداً أدنى محدداً من العقوبة. والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه تنص على أنه ينبغي أن تعتبر الدول الأطراف فيها الجرائم المنصوص عليها فيها جرائم تستوجب التسليم.

ويقتضي العديد من ترتيبات التسليم بأن يكون الجرم المطلوب الشخص لارتكابه جرمًا في كل من الدولة الطالبة والدولة المطالبة ("ازدواجية التجريم"). ولا يلزم عموماً أن يكون الجرم المعني متطابقاً في قوانين الدولتين كليهما، ولكن ينبغي أن يكون السلوك الذي يشكل أساس الجرم مجرمًا فيهما وأن يعاقب عليه بحد أدنى من العقوبة لكي يستوجب التسليم. ويعني ذلك أنه حتى إن لم توجد لدى الدولة المطالبة جريمة "إرهاب" محددة وفقاً لقانونها الداخلي، غالباً ما تستوجب

الأعمال الإرهابية العنيفة التسليم، نظراً إلى أن العناصر المكوّنة لها مثل القتل العمد أو الشروع في القتل أو العنف ضد الأشخاص أو الممتلكات يعاقب عليها بالعقوبة الدنيا المستوجبة للتسليم.

عدم تسليم المواطنين

لا تسلّم دول عديدة مواطنيها، ولكن هناك استثناءات لهذا المبدأ في بعض السياقات الإقليمية،^(١٢٧) وعلاوة على ذلك، ليست جنسية الشخص سبباً مقبولاً لرفض تسليم ذلك الشخص إلى الولاية القضائية لمحاكم دولية قائمة، مثل المحكمة الجنائية الدولية أو المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا أو المحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

ومتى لا يمكن تسليم شخص بسبب الجرائم الجنائية المنصوص عليها في الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه بسبب جنسيته، ينبغي تقديمه للمحاكمة أمام المحاكم الوطنية للبلد المطالب. وفي بعض الحالات، قد يسمح قانون الدولة الداخلي بتسليم مواطن لمحاكمته في الدولة طالبة بشرط أن يعاد الشخص إلى الدولة المطالبة لتنفيذ الحكم ("التسليم المشروط").

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، المادة ١٠:

٢- حينما لا تجيز التشريعات الداخلية للدولة الطرف أن تسلّم أحد رعاياها إلا بشرط إعادته إليها ليقضي العقوبة المفروضة عليه نتيجة المحاكمة أو الإجراءات التي طُلب تسليمه من أجلها، وتوافق تلك الدولة والدولة التي تطلب تسليم ذلك الشخص إليها على هذه الصيغة وعلى أي شروط أخرى قد تريانها مناسبة، يكون التسليم المشروط كافياً لإعفاء الدولة الطرف المطلوب منها التسليم من الالتزام [بالتسليم أو المحاكمة].

استثناء الجرائم السياسية

كثيراً ما درجت الدول على رفض التسليم بسبب جرائم تعتبر ذات طبيعة سياسية، وذلك لحماية الأفراد من احتمال أن تطلب دول التسليم لإجراء محاكمات بدافع سياسي ("استثناء الجرائم السياسية"). وتتضمّن معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتسليم المجرمين سبباً إلزامياً لرفض التسليم: "إذا اعتبرت الدولة المطالبة الجرم المطالب التسليم لأجله جرمًا ذا طابع سياسي".^(١٢٨) وقد تقلّص هذا الاستثناء تدريجياً فيما يتصل بالإرهاب، فينص قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) على "عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم".^(١٢٩)

^(١٢٧) لا يسمح مثلاً نظام التوقيف الأوروبي داخل الاتحاد الأوروبي بعدم تسليم مواطني الدولة كسبب لرفض تسليم أحد المشتبه فيهم أو شخص مدان بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

^(١٢٨) معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتسليم المجرمين، المادة ٣ (أ).

^(١٢٩) قرار مجلس الأمن ١٣٧٣، الفقرة ٣ (ز).

وأحدث الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه، بدءاً باعتماد اتفاقية الهجمات بالقنابل لسنة ١٩٧٧، تستبعد صراحة استثناء الجرم السياسي فيما يتصل بالجرائم المشمولة بها.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ١٩٩٨،

المادة ١١:

لا يجوز، لأغراض تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة، اعتبار أي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ جريمة سياسية أو جريمة متصلة بجريمة سياسية أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية. وبالتالي، لا يجوز رفض طلب بشأن تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة مؤسس على مثل هذه الجريمة لمجرد أنه يتعلق بجريمة سياسية أو جريمة متصلة بجريمة سياسية أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية.

الحماية من التسليم للمحاكمة أو العقاب بسبب العنصر أو الديانة أو الجنسية أو الأصل العرقي أو الرأي السياسي

في حين أن استثناء الجرائم السياسية قد ألغي عموماً فيما يتعلق بالجرائم الإرهابية، يمكن أن تكون الدواعي الإنسانية سبباً لرفض التسليم. فتنص المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين على أنه لا يمنح التسليم "إذا وجدت الدولة المطالبة أسباباً جوهرية للاعتقاد بأن طلب التسليم إنما قدّم لغرض محاكمة شخص أو معاقبته بسبب عنصره أو ديانتة أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية أو جنسه أو مركزه، أو أن وضع ذلك الشخص قد يتعرض للأذى لأي من تلك الأسباب".^(١٣٠) كما ينطبق ذلك في حالات الأشخاص الذين يشتبه في أنهم ارتكبوا أعمالاً إرهابية.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ١٩٩٨،

المادة ١٢:

ليس في هذه الاتفاقية ما يفسّر على أنه يفرض التزاماً بتسليم المجرم أو بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة إذا توفرت لدى الدولة الطرف المطلوب منها التسليم أسباب وجيهة تدعوها إلى الاعتقاد بأن طلب تسليم المجرمين لارتكابهم الجرائم المذكورة في المادة ٢، أو طلب المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بهذه الجرائم، قد قدّم بغية محاكمة أو معاقبة شخص ما بسبب العنصر الذي ينتمي إليه أو بسبب دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو رأيه السياسي، أو بأن استجابتها للطلب سيكون فيها مساس بوضع الشخص المذكور لأي من هذه الأسباب.

^(١٣٠) معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتسليم المجرمين، المادة ٣ (ب).

اعتبارات حقوق الإنسان كأسباب لرفض التسليم

إضافة إلى أسباب رفض التسليم المنصوص عليها صراحة في المعاهدات التي تتناول التسليم، تنشأ أسباب من التزامات أخرى أيضاً. وأهم ما في الأمر هو أنه كمي تمثل دولة لالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان لا تستطيع أن تسلّم شخصاً عندما يكون هناك خطر فعلي من أن حقوقاً معينة مثل حظر التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة^(١٣١) سوف تنتهك في الدولة الطالبة عند عودة ذلك الشخص (مبدأ عدم الإعادة القسرية) ("non-refoulement").^(١٣٢) ومبدأ عدم الإعادة القسرية هو حجر زاوية النظام الدولي لحماية اللاجئين، وقد دوّن، كمبدأ أساسي لا يجوز أيّ حيد عنه، في اتفاقية اللاجئين لسنة ١٩٥١ وبروتوكول سنة ١٩٦٧ الخاص بها، وسوف يناقش بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع بشأن قانون اللاجئين. وحظر الإعادة القسرية إلى دولة تكون هناك أسباب حقيقية للاعتقاد بأن الشخص المعني قد يتعرض للتعذيب فيها، قد اكتسب مرتبة القاعدة الأمرة بموجب القانون العرفي الدولي، وهو ملزم لجميع الدول.

واتفاقية سنة ١٩٨٤ المناهضة للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة تقنّن هذا الالتزام. فالمادة ٣ من هذه الاتفاقية تنص صراحة على أنه "لا يجوز لأية دولة أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن تردّه") أو أن تسلّمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب".

وفيما يتعلق باعتبارات أخرى خاصة بحقوق الإنسان قد تتباين التزامات الدول وفقاً لالتزامات مختلفة بموجب صكوك إقليمية لحقوق الإنسان ينبغي الرجوع إليها بالاقتران مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتشمل الحقوق الأخرى التي قد تنشأ عنها أسباب لرفض التسليم ما يلي:

- الحق في الحياة؛
- الحق في عدم المحاكمة مرتين على الجرم ذاته؛
- الحق في المحاكمة العادلة.

مقتطف من معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتسليم المجرمين، ١٩٩٠، المادة ٣: الأسباب الإلزامية للرفض:

لا يجوز التسليم في أي من الظروف التالية:

[...]

(ب) إذا وجدت الدولة المطالبة أسباباً جوهرية للاعتقاد بأن طلب التسليم إنما قدّم لغرض محاكمة شخص أو معاقبته بسبب عنصره أو ديانته أو جنسيته أو أصله العرقي أو أرائه السياسية أو جنسه أو مركزه، أو أن وضع ذلك الشخص قد يتعرض للأذى لأي من تلك الأسباب؛

^(١٣١) للاطلاع على قضية رأت فيها إحدى محاكم حقوق الإنسان أن الطرد ليس ممكناً لأن الشخص المعني قد يتعرض للتعذيب أو لسوء المعاملة في البلد المتلقي، انظر مثلاً المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سعادى ضد إيطاليا، (الالتماس رقم ٣٧٢٠١/٠٦)، الحكم الصادر في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

^(١٣٢) ترد مناقشته بمزيد من التفصيل فيما يلي في الفصل ٥ بشأن القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي الفصل ٤ بشأن قانون اللاجئين.

[...]

(د) إذا كان قد صدر حكم نهائي في الدولة المطالبة بشأن الجرم المطالب بتسليم الشخص من أجله؛

[...]

(و) إذا كان الشخص المطالب بتسليمه قد تعرّض أو سيتعرّض في الدولة الطالبة للتعذيب، أو لمعاملة أو عقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة، أو إذا كان لم يتوفر أو لن يتوفر لذلك الشخص الحد الأدنى من الضمانات في الإجراءات الجنائية على النحو المبين في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛

(ز) إذا كان حكم الدولة الطالبة قد صدر غيابياً، أو لم يخطر الشخص المدان بالمحاكمة في الوقت المناسب أو لم يعط فرصة كافية لاتخاذ تدابير الدفاع عن نفسه، ولم تتح له أو لن تتاح له فرصة إعادة المحاكمة بحضوره.

المادة ٤: الأسباب الاختيارية للرفض

يجوز رفض التسليم في أي من الظروف التالية:

[...]

(ب) إذا قررت السلطات المختصة في الدولة المطالبة عدم اتخاذ الإجراءات القانونية ضد الشخص بشأن الجرم المطالب التسليم من أجله أو إنهاء تلك الإجراءات؛

[...]

(د) إذا كان الجرم المطالب التسليم لأجله من الجرائم التي يعاقب عليها بالإعدام بموجب قانون الدولة الطالبة، وذلك ما لم تقدّم هذه الدولة ضماناً، تعتبره الدولة المطالبة كافياً، بعدم فرض عقوبة الإعدام أو بعدم تنفيذها في حال فرضها؛

[...]

(ز) إذا كان قد صدر على الشخص المطلوب تسليمه حكم في الدولة الطالبة أو إذا كان هذا الشخص سيتعرّض فيها للمحاكمة وصدور الحكم أمام محكمة استثنائية أو هيئة قضائية أنشئت خصيصاً لهذا الغرض؛

(ح) إذا ارتأت الدولة المطالبة، مع مراعاتها في الوقت ذاته لطبيعة الجرم ومصالح الدولة الطالبة، أن تسليم ذلك الشخص، بالنظر إلى ظروف القضية، سيكون منافياً للاعتبارات الإنسانية، بسبب سن ذلك الشخص أو صحته أو لظروف شخصية أخرى.

وعند البت في منح التسليم أو عدم منحه قد تجد الدولة المطالبة نفسها في موقف تتعارض فيه الالتزامات. فمن ناحية، قد ينشأ واجب للتسليم من اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف بشأن التسليم تكون كل من الدولة الطالبة والدولة المطالبة طرفاً فيه، أو بموجب أحكام واردة في صكوك دولية أو إقليمية ترسّخ واجب التسليم أو المحاكمة. ومن ناحية أخرى، تكون الدولة المطالبة ملزمة بموجب التزاماتها الخاصة بعدم الإعادة قسراً التي تمنع تسليم اللاجئين أو طالبي اللجوء إلى الدولة الطالبة في الظروف السابق بحثها. وفي تلك الظروف تغلب موانع تسليم فرد بموجب قانون اللاجئين الدولي وقانون حقوق الإنسان.^(١٣٣)

^(١٣٣) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين "مذكرة توجيهية بشأن التسليم والحماية الدولية للاجئين" (Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection)، الفصل الثاني، ٣، متاح إلكترونياً في <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/>.rwmain?docid=481ec7d92

وقد تعتمد الدول على ضمانات دبلوماسية لكي تفي بالتزاماتها.^(١٣٤) وهذه هي الممارسة القائمة منذ أجل طويل في علاقات التسليم القائمة بين الدول، حيث تخدم غرض تمكين الدولة المطالبة من التسليم دون التصرف بذلك مخالفة لالتزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان الواجبة التطبيق أو القانون الوطني، بما فيه القانون الدستوري، و/أو أحكام واردة في قانون التسليم تمنع خلافًا لذلك تسليم الفرد المعني. ويكثر استخدامهما في حالات الحكم بالإعدام، إلا أن الضمانات تطلب أيضاً إذا كان لدى الدولة المطالبة دواع للقلق إزاء إنصاف الإجراءات القضائية في الدولة الطالبة، أو إذا كانت هناك مخاوف من أن التسليم يعرض الشخص المطلوب لخطر التعذيب أو غير ذلك من أشكال سوء المعاملة.^(١٣٥) وإن لم تكن الدولة المطالبة في وضع يسمح لها بالحصول على ضمانات كافية من خلال الضمانات الدبلوماسية لإزالة خطر حدوث انتهاك جسيم لحقوق الإنسان إذا ما أعيد الشخص، قد تلزم بتقرير الولاية القضائية على الجرم لكي تقوم بالمحاكمة بدلاً من التسليم.^(١٣٦)

وضع اللجوء واللاجئ. كيف تنفذ إجراءات التسليم فيما يتعلق بالأشخاص ذوي وضع اللجوء أو اللاجئين؟

قد تشمل إجراءات التسليم أشخاصاً مُنحوا وضع اللاجئين أو قيد طلب اللجوء في الدولة المطالبة.^(١٣٧)

ومتى تكون إجراءات التسليم متزامنة مع إجراءات اللجوء لا ينبغي أن يسلم الشخص إلى أن يكون القرار النهائي بخصوص اللجوء قد اتخذ. فقد يكون التسليم قبل ذلك مخالفة للالتزامات الدولية الواقعة على الدولة، بالأخص مبدأ عدم الإعادة القسرية المكرس في كل من قانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.^(١٣٨)

وحتى إذا لم يمنح شخص وضع اللاجئ أو إذا فقد ذلك الوضع نتيجة لتورطه في أعمال إرهابية، يحول مبدأ عدم الإعادة القسرية دون تسليمه عندما يكون هناك خطر حقيقي من تعرضه للتعذيب أو لمعاملة أو معاقبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة عند عودته إلى البلد الطالب.^(١٣٩)

إذا كان لاجئ أو طالب لجوء موضوع طلب تسليم من دولة أخرى (أي غير الدولة التي يطلب اللجوء منها)، قد يكون التسليم ممكناً إلى تلك الدولة إذا كانت هناك ضمانات كافية بأن الشخص لن يتعرض لخطر إعادة التسليم أو الطرد إلى بلد ثالث يكون فيه الشخص معرضاً لانتهاكات جسيمة لحقوقه الإنسانية. وفي تلك الحالات قد يمنح التسليم على أساس ضمان أن الشخص سوف يعاد إلى الدولة المطالبة عند اكتمال الإجراءات في الدولة الطالبة ("التسليم المشروط").

^(١٣٤) غير أن الحصول على ضمانات دبلوماسية لا يعني الدولة تلقائياً من أية مسؤولية أخرى. ففي قضية سعدي ضد إيطاليا، المذكورة أعلاه، أكدت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية حقها في بحث ما إذا كان سوف يكون هناك انتهاك في حالة تسليم مقدم الالتماس إلى دولة متلقية حتى إن وجدت ضمانات دبلوماسية. وأفادت المحكمة في الفقرة ١٤٨ أن ثقل الضمانات المقدمة من الدولة المتلقية يتوقف في كل حالة على الظروف السائدة في الوقت الفعلي.

^(١٣٥) انظر أيضاً الفصل ٤ بشأن "قانون اللاجئين الدولي" وبالأخص الفقرة الفرعية "هل يجوز طرد اللاجئ أو إعادته؟".

^(١٣٦) انظر الفصل ٢-٢-٢.

^(١٣٧) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً للتفاعل بين إجراءات اللجوء والتسليم، انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "مذكرة توجيهية بشأن التسليم والحماية الدولية للاجئين".

^(١٣٨) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة بشأن عدم الإعادة القسرية (مقدمة من المفوض السامي)، ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٧، EC/SCP/2، متاحة إلكترونياً في www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68ccd10.html.

^(١٣٩) انظر الفصل ٤.

مقتطف من المذكرة التوجيهية بشأن التسليم والحماية الدولية للاجئين، من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:

من وجهة نظر الحماية الدولية، يكون الاهتمام الرئيسي في حالات التسليم المتعلقة باللاجئين أو طالبي اللجوء هو ضمان أن يتمكن المحتاجون إلى حماية دولية ويستحقونها من الوصول إلى تلك الحماية والاستفادة منها، وفي الوقت نفسه مع تجنّب سوء استغلال مؤسسة اللجوء من جانب أشخاص يسعون إلى الاختباء خلفها لأغراض التهريب من المسؤولية عن جرائم خطيرة.

ويتطلب ذلك، من ناحية، إجراء تقييم مشدّد لأحقية الشخص المطلوب في الحماية الممنوحة للاجئين، استناداً إلى فحص دقيق لجميع الوقائع ذات الصلة ومع إيلاء الاعتبار الواجب لمقتضيات الإنصاف في الإجراءات. [...] قد لا يكون الأشخاص المسؤولون عن جرائم مؤهلين للحصول على وضع اللاجئين، إما لأنهم لا يستوفون معايير الإدراج ضمن تعريف اللاجئ المنصوص عليه في المادة ١ ألف (٢) من اتفاقية سنة ١٩٥١، أو لأن ضلوعهم في جرائم خطيرة أو أعمال شنيعة معيّنة تستوجب تطبيق بند الاستثناء بموجب المادة ١ واو من اتفاقية سنة ١٩٥١.

ومن ناحية أخرى، عندما يتعلق طلب التسليم بأحد اللاجئين أو طالبي اللجوء، يجب أن تضمن الدولة الامتثال لالتزاماتها الخاصة بالحماية بموجب القانون الدولي للاجئين وقانون حقوق الإنسان. وتشكل تلك الالتزامات جزءاً من الإطار القانوني الذي يحكم التسليم ويجب أن تؤخذ في الحسبان عند البت في ما إذا كان يمكن تسليم الشخص المطلوب قانوناً للدولة الطالبة. وأهم ما في الأمر، لدى النظر في تسليم لاجئ أو طالب لجوء هو أن الدول ملزمة بأن تضمن الاحترام الكامل لمبدأ عدم الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي للاجئين وقانون حقوق الإنسان.

ويجب تنسيق إجراءات التسليم واللجوء بحيث تتمكن الدول من الاعتماد على التسليم كأداة فعّالة لمنع الإفلات من المعاقبة ومكافحة الجريمة عبر الوطنية بأسلوب يكون متوافقاً تماماً مع التزامها الخاص بالحماية الدولية.

التخصيص

هناك مبدأ عام يقضي بأن الشخص، حالما تم تسليمه، لا يحاكم إلا على ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في طلب التسليم ولا يحاكم إلا في الدولة الطالبة ("قاعدة التخصيص"). ولا ينبغي أن توجه أي تهم إضافية أو أن يحدث تسليم إلى دولة ثالثة إلا بموافقة الدولة المطالبة.

٤) ماهي الترتيبات الخاصة بنقل السجناء المحكوم عليهم

ونقل الشهود المحتجزين؟

إضافة إلى ترتيبات التسليم، يمكن أن يستعمل التعاون الدولي أيضاً لنقل السجناء المحكوم عليهم فيما بين الدول، لكي ينفذ السجناء الحكم المفروض عليهم في بلد جنسيتهم أو إقامتهم. ويستند عموماً هذا النوع من النقل إلى افتراض أن أثر الحكم على الشخص وعلى أسرته سوف يتفاقم نتيجة لبعده عن وطنه. ويمكن أن يحدث النقل أيضاً في سياق تسليم شخص بشرط أنه سوف يعاد لتنفيذ الحكم الصادر ضده في الدولة المطالبة. وقد تكون هناك بعض المسائل المتعلقة بتباين أنواع الأحكام والإجراءات تتعلق بمراجعة الأحكام الصادرة وتنفيذها، ويجب أن تؤخذ في الاعتبار. وقد وضعت

الأمم المتحدة معاهدة نموذجية بشأن نقل الإشراف على المجرمين المحكوم عليهم بأحكام مشروطة أو المفرج عنهم إفرجاً مشروطاً^(١٤٠) والاتفاق النموذجي بشأن نقل السجناء الأجانب^(١٤١)

وفي سياق المساعدة القانونية المتبادلة^(١٤٢) يمكن أن توافق الدول على أن يجري نقل الشهود المحتجزين مؤقتاً لغرض الإدلاء بالشهادة في إجراءات في دولة أخرى. وينبغي أن تراعى أيضاً الاعتبارات المتعلقة بقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين فيما يتعلق بالتسليم بخصوص أي نقل مؤقت من هذا القبيل لشخص إلى دولة أخرى، خصوصاً إذا كان الشخص معترضاً على النقل.

الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب ١٩٩٩، المادة ١٦:

١- يجوز نقل أي شخص محتجز أو يقضي عقوبته في إقليم دولة طرف ومطلوب وجوده في دولة أخرى من الدول الأطراف لأغراض تحديد الهوية أو الشهادة أو المساعدة من نواح أخرى في الحصول على أدلة لأغراض التحقيق في الجرائم المبينة في المادة ٢ أو المحاكمة عليها، إذا استوفي الشرطان التاليان:

(أ) موافقة ذلك الشخص، طوعاً وعن علم تام؛

(ب) موافقة السلطات المختصة في كلتا الدولتين على النقل، رهناً بالشروط التي تريانها مناسبة.

٢- لأغراض هذه المادة:

(أ) يكون للدولة التي ينقل إليها الشخص سلطة إبقائه قيد الاحتجاز، وعليها التزام بذلك، ما لم تطلب الدولة التي نقل منها غير ذلك أو تأذن به؛

(ب) على الدولة التي ينقل إليها الشخص أن تنفذ، دون إبطاء، التزامها بإعادته إلى عهدة الدولة التي نقل منها وفقاً للمتفق عليه من قبل، أو لما يتفق عليه بين السلطات المختصة في كلتا الدولتين؛

(ج) لا يجوز للدولة التي ينقل إليها الشخص أن تطالب الدولة التي نقل منها ببدء إجراءات لطلب التسليم من أجل إعادته إليها؛

(د) تحتسب للشخص المنقول المدة التي قضاها قيد الاحتجاز لدى الدولة التي نقل إليها، على أنها من مدة العقوبة المنفذة عليه في الدولة التي نقل منها.

٣- ما لم توافق الدولة الطرف التي يتقرر نقل شخص ما منها، وفقاً لأحكام هذه المادة، لا يجوز محاكمة ذلك الشخص، أيّاً كانت جنسيته، أو احتجازه أو فرض أي قيود أخرى على حرية تنقله في إقليم الدولة التي ينقل إليها بسبب أي أفعال أو أحكام بالإدانة سابقة لمغادرته إقليم الدولة التي نقل منها.

^(١٤٠) اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٩ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، المعاهدة النموذجية بأن نقل الإشراف على المجرمين المحكوم عليهم بأحكام مشروطة أو المفرج عنهم إفرجاً مشروطاً، A/RES/45/119.

^(١٤١) للاطلاع على صيغة إلكترونية، انظر <http://www.uncjin.org/Standards/Rules/r08/r08.html>.

^(١٤٢) انظر أيضاً الفصل ٢-٣-٣.

٣-٢-٢ ما هي المساعدة القانونية المتبادلة وكيف تعامل بموجب القانون الدولي؟

المساعدة القانونية المتبادلة هي العملية التي تساعد بها الدول بعضها البعض للحصول على البيّنة وخلاف ذلك من أشكال التعاون اللازم للتحقيقات والمحاكمات الجنائية فيما يتعلق بالجرائم الجنائية. وتعلق المساعدة القانونية المتبادلة بالتعاون القضائي لا بتعاون الشرطة الذي يحكمه إطار قانوني ومؤسسي مختلف، وتشمل مجموعة متنوعة كبيرة من أعمال توفير المساعدة إلى البلد الطالب، مثل:

- أخذ شهادات الشهود أو الاستماع إلى أقوال الأشخاص؛
- المساعدة في تقديم الأشخاص المحتجزين أو غيرهم للإدلاء بالشهادة أو للمعاونة في التحريات؛
- تبليغ المستندات القضائية؛
- تنفيذ عمليات التفتيش والضبط؛
- فحص الأشياء والمواقع؛
- توفير المعلومات والمواد الاستدلالية؛
- توفير الوثائق والسجلات الأصلية أو نسخ منها مصدقة، بما في ذلك سجلات المصارف أو السجلات المالية أو سجلات الشركات أو الأعمال.^(١٤٣)

وعادة ما تحكم معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف خاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة ترتيبات هذه المساعدة، إلا أن وجود معاهدة ليس شرطاً مسبقاً للتعاون. فمن المفيد من أجل مواكبة أساليب التحقيق المتكررة حديثاً، عندما لا تتضمن تلك المعاهدات بشأن المساعدة القانونية المتبادلة قوائم حصرية تصف الأفعال التي تنطبق المعاهدة عليها، تجنب الحاجة إلى تعديل معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة القائمة كلما تصبح أساليب جديدة للتحقيق اعتيادية (مثل اختبارات الحمض الخلوي الصبغي (DNA)).

وقد وضعت الأمم المتحدة معاهدة نموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية^(١٤٤) توفر بعض الإرشاد بشأن إجراءات واعتبارات ممكنة فيما يتعلق بمنح طلبات الحصول على مساعدة قانونية متبادلة أو رفضها.^(١٤٥) وفي حين أنها تذكر صراحة عدداً من أنواع المساعدة التي يمكن أن تنطبق عليها المعاهدة النموذجية فهي لا تقدم قائمة حصرية.

وهناك أيضاً عدد من المعاهدات الإقليمية التي تحكم ترتيبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما بين الدول الأطراف في تلك المعاهدات،^(١٤٦) وهي تعكس تقاليد قانونية مشتركة أو قواعد ومعايير مقبولة عموماً في مناطق معينة. وكثيراً ما تكون ترتيبات المساعدة المتبادلة أقل رسمية وأكثر مرونة من الترتيبات المنطبقة على التسليم.

^(١٤٣) معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، المادة ١ (٢)، www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf.

^(١٤٤) اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، A/RES/45/117، المعدلة في وقت لاحق بقرار الجمعية العامة ١١٢/٥٣ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، المساعدة المتبادلة والتعاون الدولي في المسائل الجنائية، A/RES/53/112. انظر www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf.

^(١٤٥) القوانين النموذجية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/Model.html.

^(١٤٦) مثلاً، الاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، 1959، <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/030.htm>؛ ومعاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، 2000، <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lv/lv133108.htm>؛ وبروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي للمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، 2002، www.iss.co.za/Af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protextra.pdf؛ واتفاقية البلدان الأمريكية الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، 1992، www.oas.org/juridico/English/treaties/a-55.html؛ واتفاقية اتحاد بينيلوكس بشأن تسليم المجرمين وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، 1962. انظر أيضاً القرار الإطاري الأوروبي بشأن أمر التوقيف وإجراءات التسليم ما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، 2001، الذي يبسط كثيراً عملية نقل الفارين داخل الاتحاد الأوروبي.

والمساعدة المتبادلة عنصر رئيسي في التعاون الدولي من أجل مكافحة الإرهاب، وتتضمن الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه أحكاماً محددة تنص على أن تتعاون الدول تعاوناً كاملاً قدر الإمكان في منع الجرائم الإرهابية والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها.^(١٤٧)

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي ٢٠٠٥، المادة ١٤:

تتبادل الدول الأطراف أكبر قدر من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية أو إجراءات التسليم التي تتم مباشرتها بخصوص الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢، بما في ذلك المساعدة في الحصول على ما يوجد تحت تصرفها من أدلة لازمة للإجراءات.

تفي الدول الأطراف بالتزاماتها المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة بما يتفق مع أي معاهدات أو ترتيبات أخرى بشأن تبادل المساعدة القانونية تكون قائمة فيما بينها. وفي حال عدم وجود مثل هذه المعاهدات أو الترتيبات، تتبادل الدول الأطراف المساعدة وفقاً لقانونها الوطني.

وكما ذكر أعلاه،^(١٤٨) قد تدرج أنشطة معينة لجماعات إرهابية ضمن نطاق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي تتضمن أحدث الأحكام بشأن التعاون القانوني الدولي في مسائل القانون الجنائي، بما في ذلك المساعدة القانونية المتبادلة. وهي تنص في المادة ١٨ على إطار بالغ التفصيل لأنشطة المساعدة القانونية المتبادلة التي تلزم الأطراف في الاتفاقية بأن تتبع أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات وأطر الإجراءات القضائية للمساعدة القانونية المتبادلة إلى أقصى حد ممكن.^(١٤٩)

(١) ماهي الأسباب التي يمكن على أساسها رفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة؟

تقرر أسباب الرفض أساساً وفقاً للمعاهدات الثنائية أو المتعددة الأطراف الواجبة التطبيق. وينبغي أن يكون رفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة استثنائياً وأن يستند إلى أسباب مبيّنة بوضوح.

وتتيح المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، عندما يكون ذلك مستطاعاً، إمكانية تقديم المساعدة، حتى إن لم يكن الفعل الذي يستند إليه الطلب جرمًا في الدولة المطالبة (انعدام ازدواجية التجريم) أو النظر في أن يقتصر انطباق اقتضاء ازدواجية التجريم على أنواع معينة من المساعدة، مثل التفتيش والضبط.^(١٥٠)

^(١٤٧) وفقاً للفقرة ٢ (و) من قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، تزود الدول "كل منها الأخرى بأقصى قدر من المساعدة فيما يتصل بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية المتعلقة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك المساعدة على حصول كل منها على ما لدى الأخرى من أدلة لازمة للإجراءات القانونية".

^(١٤٨) انظر الفصل ٢-٢-٢.

^(١٤٩) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المادة ١٨، المتاحة في [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf)

^(١٥٠) المرجع نفسه، الحاشيتان ٥ و٦.

مثال:

معاهدة الأمم المتحدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، المادة ٤ - رفض طلب المساعدة:

١- يجوز رفض طلب المساعدة في الحالات التالية:

- (أ) إذا ارتأت الدولة المطالبة أن الطلب، إذا ووفق عليه، من شأنه أن يمس سيادتها أو أمنها أو نظامها العام أو غير ذلك من مصالحها العامة الأساسية؛
- (ب) إذا اعتبرت الدولة المطالبة أن للجرم طابعاً سياسياً؛
- (ج) إذا كانت هناك أسباب جوهرية تدعو للاعتقاد بأن طلب المساعدة إنما قدّم لغرض مقاضاة شخص بسبب عنصره أو جنسه أو ديانتته أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية، أو أن وضع ذلك الشخص قد يتعرض للأذى لأي من تلك الأسباب؛
- (د) إذا كان الطلب يتصل بجرم هو موضع تحقيق أو مقاضاة في الدولة المطالبة أو إذا كانت المقاضاة بخصوصه في الدولة الطالبة تتنافى مع قانون الدولة المطالبة المتعلق بمنع المحاكمة مرتين على الجرم ذاته؛
- (هـ) إذا كانت المساعدة المطلوبة تقتضي من الدولة المطالبة أن تنفذ تدابير قسرية تتعارض مع قانونها وممارستها فيما لو كان الجرم خاضعاً للتحقيق أو المقاضاة بموجب اختصاصها القضائي؛
- (و) إذا كان الفعل يعتبر جرمًا بمقتضى القانون العسكري ولكنه لا يعتبر جرمًا بمقتضى القانون الجنائي العادي أيضاً.

تنص الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه على أنه لا يمكن اعتبار الجرائم التي تشملها جرائم مالية أو سياسية لغرض رفض طلبات المساعدة المتبادلة. أمّا إذا كانت هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأن الطلب مقدّم بغية "ملاحقة أو معاقبة شخص ما بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الأصل الإثني أو الآراء السياسية" (بند إنساني)، يجوز رفض الطلب.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب

المادة ١٣ - لا يجوز، لأغراض تسليم المجرمين أو تبادل المساعدة القانونية، اعتبار أي جريمة من الجرائم المبينة في المادة ٢ جريمة مالية. لذلك لا يجوز للدول الأطراف أن تتدرّج بالطابع المالي للجريمة وحده لترفض طلباً يتعلق بتبادل المساعدة القانونية أو تسليم المجرمين.

المادة ١٤ - لا يجوز، لأغراض تسليم المجرمين أو تبادل المساعدة القانونية بين الدول الأطراف، اعتبار أي جريمة من الجرائم المبينة في المادة ٢ جريمة سياسية أو جريمة متصلة بجريمة سياسية أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية. وبالتالي، لا يجوز رفض طلب بشأن تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة قائم على مثل هذه الجريمة لمجرد أنه يتعلق بجريمة سياسية أو جريمة متصلة بجريمة سياسية أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية.

المادة ١٥ — ليس في هذه الاتفاقية ما يفَسِّر على أنه يفرض التزاماً بتسليم المجرمين أو بتبادل المساعدة القانونية إذا توفرت لدى الدولة الطرف المطلوب منها التسليم أسباب وجيهة تدعوها إلى الاعتقاد بأن طلب تسليم المجرمين لارتكابهم الجرائم المبينة في المادة ٢، أو طلب تبادل المساعدة القانونية فيما يتعلق بهذه الجرائم، قد قدّم بغية ملاحقة أو معاقبة شخص ما بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الأصل الإثني أو الآراء السياسية، أو الاعتقاد بأن استجابتها للطلب سيكون فيها مساس بوضع الشخص المذكور لأي من هذه الأسباب.

ولدى تقديم المساعدة تظل الدولة المطالبة ملزمة بالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. وقد يكون لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة أثر على حقوق فردية، مثل الحق في الخصوصية أو الحرية من تجريم النفس، وينبغي أن يؤخذ ذلك في الحسبان عند البت في ملاءمة منح الطلب ووسيلة تنفيذ الطلب. ويرد أدناه وصف تفصيلي للاعتبارات العامة لحقوق الإنسان (انظر الباب ٥).

تكون قوانين الدول الطالبة والمطالبة على السواء ذات صلة، بما في ذلك التزاماتها الدولية والوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان، عند تنفيذ طلب للحصول على مساعدة قانونية متبادلة. ويتعين على الدولة المطالبة أن تتصرف وفقاً لقوانينها والتزاماتها الخاصة بها لدى تنفيذ طلب.

ولضمان أن تكون البيئتين مقبولة في الإجراءات الجنائية في الدولة الطالبة، يكون الوضع الأمثل هو أن ينفذ الطلب وفقاً للقوانين الإجرائية في الدولة الطالبة أيضاً. فمثلاً، يلزم أحياناً، من أجل حماية الشهود والمبلغين، النظر في وسائل إجرائية لقبول الأقوال التي أدلى بها قبل المحاكمة. وفي معظم البلدان الأوروبية تعترف المحاكم بالأقوال التي أدلى بها الشهود ومعاونو العدالة في المرحلة السابقة للمحاكمة على أنها بيئتين صحيحة أمام المحكمة، شريطة أن تتاح للأطراف فرصة لاستجواب الشهود.^(١٥١) فلنفترض أن هذه الفكرة تنطبق في الدولة الطالبة. في هذه الحالة، حتى إذا قبلت الأقوال التي أدلى بها الشهود في المرحلة السابقة للمحاكمة في الدولة المطالبة، ينبغي للدولة الطالبة أن تطلب من الدولة المطالبة أن تضمن إمكانية مشاركة أطراف القضية في استجواب الشهود. وبهذه الطريقة يمكن أن تكون أقوال الشاهد التي حصل عليها مقبولة بعد ذلك أمام محاكم الدولة الطالبة. وعموماً، يستلزم التعاون الفعال تواصلًا جيدًا بين الدول فيما يتعلق بالاقتضاءات القانونية لكل منها.

(٢) ماهي الترتيبات القائمة بشأن نقل الإجراءات الجنائية؟

يمكن نقل الإجراءات الجنائية من دولة إلى دولة أخرى بغية مقاضاة مرتكبي الجرائم الإرهابية على نحو فعال، والحد من تنازع الاختصاص وتقليل الاحتجاز السابق للمحاكمة. ويمكن أن تكون الترتيبات الخاصة بنقل الإجراءات على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف، وقد وضعت الأمم المتحدة معاهدة نموذجية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية.^(١٥٢) وينبغي أن يؤخذ في الحسبان وضع الشخص المشتبه فيه^(١٥٣) وحقوق الضحية^(١٥٤) لدى البت في إمكانية نقل الإجراءات. ومتى يتم الاتفاق على نقل الإجراءات، لا تستطيع الدولة الناقلة مواصلة الإجراءات ضد الشخص (عدم محاكمة الشخص على ذات الجرم مرتين).^(١٥٥)

Piancete, N. (2006), "Analytical Report", in Council of Europe, Terrorism: Protection of Witnesses and Collaborators of Justice, ^(١٥١) Strasbourg: Council of Europe, p. 22.

^(١٥٢) قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٨ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، معاهدة نموذجية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية، A/RES/45/118.

^(١٥٣) المرجع نفسه، المادة ٨.

^(١٥٤) المرجع نفسه، المادة ٩.

^(١٥٥) المرجع نفسه، المادة ١٠.

٣- القانون الدولي المتعلق باستخدام القوة (قانون مسوَّغات الحرب) (*jus ad bellum*) والقانون الإنساني الدولي (قانون وقت الحرب) (*jus in bello*)

الإرهاب جريمة ويجب التصدي له بواسطة القانون الجنائي على المستويين الوطني والدولي. وحيث إنه يمكن أن تحدث الأعمال الإرهابية في سياق النزاع المسلح، يورد هذا المنشور المعايير الأساسية للقانون الدولي بشأن استخدام القوة، إضافة إلى الإطار الأساسي للقواعد التي تنطبق على النزاع المسلح، ويصف كيف يمكن أن تنطبق على الإرهاب. أما المعايير الدقيقة لكيفية تطبيق القانون الإنساني الدولي فيما يتعلق بالجماعات الإرهابية فموضوع الكثير من المناقشات المعاصرة الخارجة عن نطاق هذا المنشور. بيد أنه يمكن أن يكون من المفيد إبراز مبادئ معينة في القانون الإنساني الدولي بوصفها ذات صلة فيما يتعلق بالتصدي للإرهاب، وسوف تناقش فيما يلي.

٣-١ قانون مسوَّغات الحرب (*jus ad bellum*)

٣-١-١ هل يمكن أن يبرر الإرهاب استخدام القوة؟

ترد القوانين الحالية المتعلقة باستخدام القوة في ميثاق الأمم المتحدة وفي القانون العرفي الدولي. والحظر العام على استخدام القوة أحد المبادئ الجوهرية للأمم المتحدة وتنص عليه المادة ٢ من الميثاق:

الميثاق: المادة ٢:

[...]

(٣) يفضّ جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر.

(٤) يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد "الأمم المتحدة".

ويرد وصف "مبرر وجود" ميثاق الأمم المتحدة في مادته الأولى، ألا وهو "حفظ السلم والأمن الدولي":

الميثاق، المادة ١:

حفظ السلم والأمن الدولي، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعّالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتتذرع بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها.

وتتضح أهمية حظر استخدام القوة ضد دولة أخرى من أنه يعتبر من القواعد الآمرة القليلة للغاية المنصوص عليها في القانون العرفي الدولي.^(١٥٦)

ولا يوجد إلا استثناءان اثنان للحظر العام، هما:

- استخدام القوة في الدفاع عن النفس،^(١٥٧)
- إذن من مجلس الأمن باستخدام القوة، وهو ينطبق عندما يقرّر المجلس استخدام القوة اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه.^(١٥٨)

ولا يكون استخدام القوة ردّاً على الأعمال الإرهابية مشروعاً إلا إذا كان له ما يبرّره وفقاً لأحد هذين الاستثناءين.

٢-٣ القانون الإنساني الدولي

١-٢-٣ ما هي مبادئ القانون الإنساني الدولي ذات الصلة بمكافحة الإرهاب؟

القانون الإنساني الدولي، المعروف أيضاً باسم قانون النزاع المسلح أو قانون وقت الحرب، هو مجموعة القواعد التي تحمي في أوقات النزاع المسلح الأشخاص الذين لا يشاركون في أعمال القتال أو توقّفوا عن المشاركة فيها، وينظم أساليب الحرب ووسائلها. والغرض الرئيسي منه هو الحدّ من المعاناة الإنسانية ومنعها وقت النزاع المسلح. ولا تنظم معظم القواعد سلوك الحكومات وقواتها المسلحة فحسب، وإنما تنظم أيضاً سلوك جماعات المعارضة المسلحة وأي أطراف أخرى في نزاع.

يمكن أن تحدث أعمال إرهابية في وقت النزاع المسلح أو في وقت السلم. ولا ينطبق القانون الإنساني الدولي إلا في أوضاع النزاع المسلح، فهو بذلك لا يحكم الأعمال الإرهابية المرتكبة في وقت السلم. وينطبق القانون الإنساني الدولي على أنشطة التنظيمات الإرهابية ومبادرات مكافحة الإرهاب في سياق نزاع مسلح داخلي أو دولي. وهو ينطبق بصرف النظر عمّا إذا كان استخدام القوة الأصلي مشروعاً. والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان (الذي ترد مناقشته بالتفصيل في الفصل العاشر) لا يستبعد كل منهما الآخر بل يتكاملان.^(١٥٩) فيظل القانون الدولي لحقوق الإنسان واجب التطبيق بالاقتران مع القانون الإنساني الدولي في أوضاع النزاع المسلح. كما إن الإرهاب في سياق النزاع المسلح قد تترتب عليه مسؤولية جنائية بموجب القانون الجنائي الدولي.^(١٦٠)

ويتضمّن العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه بنوداً تقضي باستثناءات فيما يتعلق بالقوات المسلحة وأوقات الحرب، فتتنص على أن أنشطة القوات المسلحة خلال نزاع مسلح يحكمها القانون الإنساني الدولي ولا تخضع لأحكام الاتفاقيات. ويوجد مثال على بند استثناء صريح في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، التي دخلت حيّز النفاذ في ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠١.

^(١٥٦) International Court of Justice, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Jurisdiction and Admissibility, 1984 ICJ REP. 392, 27 June 1986, para. 190.

^(١٥٧) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٥١.

^(١٥٨) بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

^(١٥٩) محكمة العدل الدولية، فتوى بشأن الآثار القانونية المترتبة على تشييد جدار في الأراضي الفلسطينية المحتلة (٩ تموز/ يولييه ٢٠٠٤)، تقرير عام ٢٠٠٤، الفقرة ١٠٦.

^(١٦٠) انظر الفصل ٢.

مثال:

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل ١٩٩٧، المادة ١٩:

- ١- ليس في هذه الاتفاقية ما يمس الحقوق والالتزامات والمسؤوليات الأخرى للدول والأفراد بموجب القانون الدولي، ولا سيما مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الإنساني الدولي.
- ٢- لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعبيرات في إطار القانون الإنساني الدولي، باعتباره القانون الذي ينظمها، كما لا تسري هذه الاتفاقية على الأنشطة التي تضطلع بها القوات المسلحة لدولة ما بصدد ممارسة واجباتها الرسمية بقدر ما تنظم بقواعد أخرى من القانون الدولي.

٢-٢-٣ من أين ينبع القانون الإنساني الدولي؟

يمكن العثور على القانون الإنساني الدولي في القانون العرفي الدولي وفي معاهدات مختلفة تتعلق بقانون الحرب:

المصادر الرئيسية للقانون الإنساني الدولي هي اتفاقيات جنيف الأربع لسنة ١٩٤٩،^(١٦١) والبروتوكولات الإضافية الثلاثة الملحقه بتلك الاتفاقيات:^(١٦٢)

- اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان (١٩٤٩)
 - اتفاقية جنيف الثانية لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار (١٩٤٩)
 - اتفاقية جنيف الثالثة بشأن معاملة أسرى الحرب (١٩٤٩)
 - اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (١٩٤٩)
 - البروتوكول الإضافي الأول المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (١٩٧٧)
 - البروتوكول الإضافي الثاني المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (١٩٧٧)
 - البروتوكول الإضافي الثالث المتعلق باعتماد رمز مميز إضافي (٢٠٠٥)
- ومن بين النصوص الأخرى هناك بروتوكول جنيف لسنة ١٩٢٥ لحظر الاستعمال الحربي للغازات الخانقة والسامة وما شابهها، واتفاقية سنة ١٩٤٨ لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، واتفاقية سنة ١٩٨٠ لحظر استعمال أسلحة تقليدية معينة، واتفاقية أوتاوا لسنة ١٩٩٧ لحظر الألغام المضادة للأفراد.

www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/genevaconventions.

WWW

^(١٦١) اتفاقيات جنيف الأربع، المنقحة والموسعة في عام ١٩٤٩، دخلت حيز النفاذ في عام ١٩٥٠.

^(١٦٢) اعتمد البروتوكول الأول والثاني الملحقان باتفاقيات جنيف في عام ١٩٧٧ ودخلا حيز النفاذ في عام ١٩٧٩؛ واعتمد البروتوكول الثالث في عام

٢٠٠٥ ودخل حيز النفاذ في عام ٢٠٠٧.

القانون الإنساني الدولي يطوّر ويفسّر من خلال الفقه القانوني الوطني والدولي. والفقه القانوني لمحكمة الجنايات الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا مهمّ بصورة خاصة لاستمرار تطوّر القانون الإنساني الدولي.^(١٦٣)

٣-٢-٣ من الذي يراقب القانون الإنساني الدولي؟

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

الهيئة الرئيسية التي تعنى بالقانون الإنساني الدولي هي اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وهي منظمة إنسانية محايدة وغير منحازة ومستقلة. والولاية التي كلفتها بها الدول من خلال اتفاقيات جنيف الأربع لسنة ١٩٤٩ وبروتوكولاتها الإضافية لسنة ١٩٧٧ وسنة ٢٠٠٥ هي حماية ضحايا النزاع المسلح ومساعدتهم. وولاية اللجنة الدولية للصليب الأحمر ووضعها القانوني يميزانها عن وكالات حكومية دولية، مثل منظمة الأمم المتحدة، وكذلك عن منظمات غير حكومية. وتتضمّن مهامها نشر الدراية بالقانون الإنساني، ورصد الامتثال، ولفت الأنظار إلى الانتهاكات، والمساهمة في تطوير القانون الإنساني.

www.icrc.org

WWW

تتضمّن الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه أحكاماً تسمح للدولة بأن تدعو اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى زيارة أشخاص احتجزوا فيما يتصل بجرائم إرهابية تشملها مختلف الاتفاقيات.^(١٦٤)

٤-٢-٣ متى ينطبق القانون الإنساني الدولي وأين ينطبق؟

ينطبق القانون الإنساني الدولي في أوضاع النزاع المسلح.

- النزاع المسلح الدولي يشمل القوات المسلحة لدولتين على الأقل أو نزاعاً مسلحاً تقاتل فيه شعوب ضد سيطرة استعمارية أو احتلال أجنبي وضد نظم عنصرية ممارسة لحقها في تحديد المصير.
- النزاع المسلح غير الدولي هو مواجهة مسلحة داخل إقليم دولة واحدة بين القوات المسلحة التابعة للدولة وجماعات مسلحة منظمة أو بين مثل تلك الجماعات.

ويتناول البروتوكول الثاني الملحق باتفاقيات جنيف النزاع المسلح الداخلي حسب تعريفه الوارد أعلاه. ولكن يقتضي الأمر وجود عتبة معيّنة لكي ينطبق القانون الإنساني الدولي، كما هو موضح في الفقرة ٢ من المادة ١ من البروتوكول الثاني: "لا يسري هذا الملحق "البروتوكول" على حالات الاضطرابات والتوتر الداخلية مثل الشغب وأعمال العنف العرضية الندرى وغيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة التي لا تعد منازعات مسلحة".^(١٦٥) وإذا كان هناك اختلاف في الرأي بشأن ما إذا كانت العتبة التي تحدّد وجود نزاع مسلح قد اجتيزت، يجوز اللجوء إلى المحاكم لتبت في الأمر.

^(١٦٣) انظر بالأخص محكمة الجنايات الدولية ليوغوسلافيا السابقة، قرار تاديتش، الباب ٢، www.icty.org.

^(١٦٤) انظر مثلاً الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (٢٠٠٥)، المادة ١٠(٥).

^(١٦٥) البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف.

واتفاقيات جنيف ملزمة لجميع الدول الأطراف فيها المشتركة في نزاعات مسلحة. وينطبق ذلك حتى إن لم تكن أطراف أخرى في النزاع أطرافاً في الاتفاقيات. ويكرس العديد من أحكام معاهدات القانون الإنساني الدولي التزامات تجاه المجتمع الدولي بأسره (*erga omnes*) ويجسّد القانون العرفي الدولي. وحتى إذا خالف أحد أطراف النزاع قاعدة ملزمة للقانون الإنساني الدولي، لا يمكن أن يشكّل ذلك مبرراً لانتهاكات من جانب طرف آخر في النزاع.

وتنطبق قواعد القانون الإنساني الدولي على أنشطة المنظمات، بما فيها التنظيمات الإرهابية إذا كانت طرفاً في نزاع مسلح. ويتعيّن على الميليشيات أو الوحدات المتطوعة، بما في ذلك حركات المقاومة المنظمة المشتركة في نزاع مسلح، أن تستوفي الشروط التالية إذا أُريد أن يعتبر أعضاؤها محاربين نظاميين لأغراض القانون الإنساني الدولي.

- أن يقودها شخص مسؤول عن رؤوسيه؛
- أن تكون لها شارة مميزة محددة يمكن تمييزها من بُعد؛
- أن تحمل الأسلحة جهراً؛
- أن تلتزم في عملياتها بقوانين الحرب وعاداتها.^(١٦٦)

يظل القانون الإنساني الدولي ينطبق على كامل إقليم الدول المتحاربة (أو في حالة النزاعات غير الدولية، على كامل الإقليم الواقع تحت سيطرة أحد الأطراف)، سواء أكان يجري أو لا يجري قتال فعلي هناك.^(١٦٧)

٣-٢-٥ ما الذي يسمح به بموجب قوانين الحرب؟

أحد المبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي هو مبدأ الإنسانية الذي يفضي إلى مبدأ التمييز ومبدأ النسبية وحظر التسبب في الضرر المفرط أو المعاناة غير الضرورية.

وبموجب مبدأ التمييز، يجب أن يميّز الأطراف في نزاع في جميع الأوقات بين المدنيين والمقاتلين،^(١٦٨) ولا يجوز توجيه الهجمات إلا ضد الأهداف العسكرية. وتعرّف الأهداف العسكرية بأنها هي الأهداف التي تأتي بحكم طبيعتها أو موقعها أو غايتها أو استخدامها بمساهمة فعّالة للعمل العسكري والتي يحقق تدميرها كلياً أو جزئياً أو الاستيلاء عليها أو تعطيلها في الأحوال السائدة في حينه ميزة عسكرية محدّدة.^(١٦٩) والظرف الوحيد الذي يمكن أن يستهدف فيه المدنيون هو للوقت الذي يشاركون فيه مشاركة مباشرة في أعمال القتال.^(١٧٠) وبذلك تكون الهجمات ضد الأعيان المدنية^(١٧١) غير مشروعة إلا إذا كانت تستخدم وقت الهجوم لأغراض عسكرية وكان يتيح تدميرها تحقيق ميزة عسكرية مؤكّدة.

^(١٦٦) اتفاقية جنيف الثالثة، المادة ٤ ألف (٢) (د).

^(١٦٧) المحكمة الجنائية الدولية لبوغوسلافيا السابقة، قرار استئناف اختصاص تاديتش، انظر <http://www.icty.org>.

^(١٦٨) اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني العرفي (Customary International Humanitarian Law)، جون ماري هينكيتس ولويز دوزوالد-بوك (المحرران)، مطبعة جامعة كامبريدج ٢٠٠٥ (المشار إليه فيما بعد باسم "دراسة اللجنة الدولية للصليب الأحمر"). أعدت هذه الدراسة بناءً على توصية المؤتمر الدولي السادس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥) وتستند إلى تحليل موسّع لممارسة الدول (مثل الأدلة العسكرية) ووثائق تعرب عن رأي قانوني (انظر القاعدة ١ و٢٥ إلى ٣٦ (القواعد ٧ إلى ١٠)).

^(١٦٩) المرجع نفسه (القاعدتان ٧-٨).

^(١٧٠) المرجع نفسه (القاعدة ٦).

^(١٧١) المرجع نفسه (القاعدة ٩).

يحظرُ بالمثل القانون الإنساني الدولي الهجمات العشوائية.^(١٧٢) وهي الهجمات التي '١' ليست موجهة ضد هدف عسكري محدد؛ '٢' تستخدم أسلوباً أو وسيلة للقتال لا يمكن توجيهها ضد هدف عسكري محدد؛ '٣' تستخدم أساليب أو وسائل للقتال لا يمكن الحد من أثرها على النحو الذي يقتضيه القانون الإنساني الدولي؛ فتؤدي طبيعتها بذلك إلى ضرب أهداف عسكرية ومدنيين أو أعيان مدنية دون تمييز.^(١٧٣) وتحظر الهجمات بواسطة القصف، بما فيه القصف بالصواريخ، التي تعامل كهدف عسكري وحيد عدداً من الأهداف العسكرية المنفصلة والتميزة بوضوح تقع في منطقة حضر أو في قرية ريفية.^(١٧٤) ويجب ألا يقرّر حظر الهجمات العشوائية فحسب الاستراتيجية المتبعة لعملية عسكرية معينة، وإنما أن يحد أيضاً من استخدام أسلحة معينة عندما يتأثر السكان المدنيون.

وبموجب مبدأ النسبية، تحظر الهجمات على الأهداف العسكرية المشروعة التي يمكن التوقع بأنها تؤدي إلى خسائر عرضية في أرواح المدنيين، أو إصابة المدنيين، أو إلحاق أضرار بأعيان مدنية، أو مزيج من ذلك، تكون مفرطة بالنسبة إلى الميزة العسكرية الملموسة والمباشرة المتوقعة.^(١٧٥)

وأخيراً، يجب أن يتخذ المهاجم جميع الاحتياطات الممكنة من أجل تجنب الخسائر العرضية في حياة المدنيين وإلحاق أضرار بالأعيان المدنية، أو على أية حال من أجل الحد منها.^(١٧٦) وينص القانون الإنساني على عدد من التدابير الاحتياطية بالنسبة لتخطيط الهجمات وتنفيذها.^(١٧٧) وإضافة إلى ذلك، يلزم المهاجم بأن يوجه إنذاراً فعلياً مسبقاً بالهجمات التي قد تؤثر في السكان المدنيين، ما لم تحول الظروف دون ذلك.^(١٧٨)

كما يفرض القانون الإنساني الدولي التزامات على المدافعين. فيحظر استخدام الدروع البشرية.^(١٧٩) ويتطلب خرق هذه القاعدة نية المدافع المحددة لاستخدام المدنيين من أجل منع الهجمات المشروعة خلافاً لذلك.^(١٨٠) وإضافة إلى هذا الحظر، تقع على المدافع التزامات إيجابية لحماية المدنيين بإبعادهم عن الأهداف العسكرية.^(١٨١)

٦-٢-٣ ما هو الحد الأدنى من الضمانات المنصوص عليه بموجب القانون الإنساني الدولي؟

تتضمن المادة ٣ من اتفاقيات جنيف الأربع جميعها، التي كثيراً ما يشار إليها باسم "المادة المشتركة ٣"، وكذلك من البروتوكول الإضافي الثاني، حداً أدنى من الضمانات تنطبق على كل من النزاع المسلح الدولي والنزاع المسلح الوطني:

-
- ^(١٧٢) المرجع نفسه (القاعدة ١١).
 - ^(١٧٣) المرجع نفسه (القاعدة ١٢).
 - ^(١٧٤) المرجع نفسه (القاعدة ١٣).
 - ^(١٧٥) المرجع نفسه (القاعدة ١٤).
 - ^(١٧٦) المرجع نفسه (القاعدة ١٥).
 - ^(١٧٧) المرجع نفسه (القواعد ١٥ إلى ٢١).
 - ^(١٧٨) المرجع نفسه (القاعدة ٢٠).
 - ^(١٧٩) المرجع نفسه (القاعدة ٩٧).
 - ^(١٨٠) المرجع نفسه (القاعدة ٩٧).
 - ^(١٨١) المرجع نفسه (القواعد ٢٢ إلى ٢٤).

تنص المادة المشتركة ٣ على الحد الأدنى التالي من الضمانات:

المادة ٣- في حالة قيام نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة، يلتزم كل طرف في النزاع بأن يطبق كحد أدنى الأحكام التالية:

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

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

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

(ب) أخذ الرهائن؛

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

(د) إصدار الأحكام وتنفيذ العقوبات دون إجراء محاكمة سابقة أمام محكمة مشكّلة تشكيباً قانونياً، وتكفل جميع الضمانات القضائية اللازمة في نظر الشعوب المتمدنة.

(٢) يجمع الجرحى والمرضى ويعتني بهم.

ويجوز لهيئة إنسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن تعرض خدماتها على أطراف النزاع.

[...]

٣-٢-٧ كيف يشير القانون الإنساني الدولي إلى الإرهاب؟

تنص اتفاقية جنيف الرابعة (المادة ٣٣) على أن "تَحْظَرُ العقوبات الجماعية وبالمثل جميع تدابير التهديد أو الإرهاب"، بينما يحظر البروتوكول الإضافي الثاني (المادة ٤) "أعمال الإرهاب" ضد الأشخاص الذين لا يشتركون أو الذين يكفون عن الاشتراك في الأعمال العدائية. والهدف الرئيسي هو التشديد على أنه لا يجوز إخضاع الأفراد ولا السكان المدنيين للعقوبات الجماعية، التي من الواضح أنها تبث حالة من الذعر من بين ما تفعله.

كما يحظر البروتوكولان الإضافيان لاتفاقيات جنيف الأعمال التي تهدف إلى بث الذعر بين السكان المدنيين. "لا يجوز أن يكون السكان المدنيون بوصفهم هذا ولا الأشخاص المدنيون محلاً للهجوم. وتحظر أعمال العنف أو التهديد به الرامية أساساً إلى بث الذعر بين السكان المدنيين". (البروتوكول الإضافي ١، المادة ٥١(٢) والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة ١٣(٢)).

وهذه الأحكام عنصر رئيسي في قواعد القانون الإنساني الدولي التي تحكم سير الأعمال القتالية، أي الطريقة التي تنفذ بها العمليات العسكرية. وهي تحظر أعمال العنف أثناء النزاعات المسلحة التي لا تحقق ميزة عسكرية مؤكدة. ومن المهم

أن يوضع في الاعتبار أن الهجوم على الأهداف العسكرية، حتى وإن كان مشروعاً، يمكن أن يبث الخوف بين المدنيين. إلا أن هذه الأحكام تحظر الهجمات التي تهدف بالتحديد إلى ترويع المدنيين، مثل حملات قصف المدنيين أو قنصهم في مناطق الحضر.

مستخلص من منشور للجنة الدولية للصليب الأحمر "القانون الإنساني الدولي: إجابات عن أسئلتك":

قد تحدث أعمال الإرهاب أثناء نزاعات مسلحة أو في وقت السلم. وحيث أن القانون الدولي الإنساني لا ينطبق إلا في حالات النزاع المسلح فهو لا يتناول مسألة أعمال الإرهاب في وقت السلم.

ويقع واجب التمييز بين المدنيين والمقاتلين وحظر الهجمات على المدنيين والهجمات العشوائية في قلب القانون الإنساني. وبالإضافة إلى الحظر الصريح لجميع الأعمال التي ترمي إلى بث الذعر بين السكان المدنيين (المادة ٥١ الفقرة ٢ من البروتوكول الأول والمادة ١٣، والفقرة ٢ من البروتوكول الثاني)، فإن القانون الدولي الإنساني يجرم الأفعال التالية التي يمكن اعتبارها هجمات إرهابية:

- الهجمات على المدنيين وعلى الأهداف المدنية (المادة ٥١، الفقرة ٢، والمادة ٥٢ من البروتوكول الأول، والمادة ١٣ من البروتوكول الثاني)؛

- الهجمات العشوائية غير التمييزية (المادة ٥١ الفقرة ٤ من البروتوكول الأول)؛

- مهاجمة دور العبادة (المادة ٥٣ من البروتوكول الأول والمادة ١٦ من البروتوكول الثاني)؛

- مهاجمة الأعمال والمنشآت التي تحوي قوى خطرة (المادة ٥٦ من البروتوكول الأول، والمادة ١٥ من البروتوكول الثاني)؛

- أخذ الرهائن (المادة ٧٥ من البروتوكول الأول، والمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع، والمادة ٤، الفقرة ٢ (ب) من البروتوكول الثاني)؛

- قتل الأشخاص الذين توقفوا عن المشاركة في الأعمال العدائية (المادة ٧٥ من البروتوكول الأول، والمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع، والمادة ٤، الفقرة ٢ (أ) من البروتوكول الثاني).

وإلى جانب حظر الأفعال المذكورة أعلاه يتضمن القانون الإنساني أحكاماً لقمع انتهاك هذه المحظورات، وينص على آليات لتنفيذ هذه الالتزامات (...).^(١٨٢)

٤- قانون اللاجئين الدولي

١-٤ أين يوجد قانون اللاجئين الدولي وما هي جوانب قانون اللاجئين الدولي ذات الصلة بمكافحة الإرهاب؟

هناك جوانب مختلفة من قانون اللاجئين الدولي ذات الصلة بمكافحة الإرهاب.^(١٨٣) وربما يكون أشخاص يشتبه في ضلوعهم في الإرهاب قد حصلوا على وضع اللاجئين أو يلتمسون اللجوء. وربما تدفع نزاعات تشترك فيها جماعات إرهابية بأفراد يخشون الاضطهاد من جانب تلك الجماعات إلى الفرار من بلدانهم بحثاً عن اللجوء. والتسليم، علاوة على ذلك، أداة رئيسية أيضاً في جهود الدول لمكافحة الإرهاب ويتضمن العديد من اتفاقيات مكافحة الإرهاب وصكوك أخرى تتناول مسألة الجريمة عبر الوطنية أحكاماً تقرّ واجب تسليم المشتبه في مسؤوليتهم عن جرائم معيّنة. وتلزم تلك الصكوك عموماً الدول الأطراف بضمان أن تكون الأفعال المعنية جرائم بموجب قانونها الجنائي وأنه يجوز أن تشكل أساساً للتسليم حتى في حال عدم وجود معاهدات للتسليم بين الدول المعنية. إلا أن الالتزامات المتصلة بمبدأ عدم الإعادة القسرية المنبثق عن قانون حقوق الإنسان تفرض حواجز أمام التسليم في ظروف معيّنة، إضافة إلى ما يستند منها إلى قانون اللاجئين الدولي.

وسوف يبحث هذا الفصل، في جملة أمور، متطلبات اعتبار الشخص لاجئاً، والبنود التي تستبعد اعتبار أفراد معيّنين لاجئين، إضافة إلى حقوق اللاجئين وملتمسي اللجوء والتزاماتهم.

بدأت عملية وضع مجموعة من صكوك القانون الدولي لحماية اللاجئين في أوائل القرن العشرين في ظل عصبة الأمم، وهي الهيئة السالفة للأمم المتحدة. وتوّجت هذه العملية في ٢٨ تموز/ يولييه ١٩٥١ عندما اعتمد مؤتمر خاص للأمم المتحدة الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين

www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf

WWW

توضّح من هو اللاجئ وتحدّد فئات معيّنة من الأشخاص، مثل مجرمي الحرب، ليسوا مؤهلين لاكتساب وضع اللاجئين. وهي تبين نوع الحماية القانونية وغير ذلك من أوجه المساعدة والحقوق الاجتماعية التي ينبغي أن يحصل عليها اللاجئين من الدول، وتعرّف التزامات اللاجئين تجاه الحكومات المضيفة.

^(١٨٣) للاطلاع على قائمة بوثائق تتناول قانون اللاجئين ومكافحة الإرهاب، انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، Selected Documents, Relevant to National Security and Counter-Terrorism, January 2008. Online at UNHCR Refworld www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4794c81c2.

كان ذلك الصك الأول مقتصرًا على حماية اللاجئين، وكان أكثرهم أوروبيين، في أعقاب الحرب العالمية الثانية. ووسَّع بروتوكول سنة ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين نطاق الاتفاقية وشطب حدًا زمنيًا وقيودًا جغرافية من الاتفاقية، مع انتشار مشكلة التشرد حول العالم. كما حثت اتفاقية سنة ١٩٥١ وضع صكوك إقليمية، مثل اتفاقية سنة ١٩٦٩ لمنظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا،^(١٨٤) وإعلان كارتاخينا لسنة ١٩٨٤ بشأن اللاجئين.^(١٨٥)

٤-٢ كيف تتعامل الأمم المتحدة مع اللاجئين؟

في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتسعى المفوضية، من خلال تنفيذ ولايتها الخاصة بقيادة وتنسيق الجهود الدولية من أجل حماية اللاجئين، إلى ضمان تمكن الجميع من ممارسة الحق في التماس اللجوء والحصول على الملاذ الآمن في دولة أخرى، مع خيار العودة إلى الوطن طوعاً، أو الاندماج محلياً أو التوطن في بلد ثالث.^(١٨٦)

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠. والمفوضية مكلفة بموجب ولايتها بقيادة وتنسيق الجهود الدولية لحماية اللاجئين وتذليل مشاكل اللاجئين عالمياً. وفي العقود الخمسة ونيف منذ إنشائها قدمت المفوضية مساعدات لما يقدر بنحو خمسين مليون من الناس. ويعمل موظفوها البالغ عددهم زهاء ٦٣٠٠ شخص في أكثر من ١١٠ من البلدان، وهي لا تزال تقدّم المساعدة إلى ٣٢,٩ مليون شخص.

www.unhcr.org

WWW

٤-٣ من هو اللاجئ؟^(١٨٧)

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ١:

كل شخص يوجد بسبب خوف له ما يبرره من التعرّض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معيّنة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد أن يستظل بحماية ذلك البلد أو أن يعود إلى ذلك البلد بسبب ذلك الخوف.

^(١٨٤) اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا، وضعت في أديس أبابا في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩، متاحة إلكترونياً في http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Refugee_Convention.pdf.

^(١٨٥) إعلان كارتاخينا بشأن اللاجئين، اعتمده الندوة المعنية بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى وبنما والمكسيك، المعقودة في كارتاخينا، من ١٩ إلى ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤.

^(١٨٦) انظر www.unhcr.org/basics.html.

^(١٨٧) انظر دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين، www.unhcr.org/home/PUBL/3d58e13b4.pdf.

وهناك، كما توضّح هذه المادة، ثلاثة عناصر يجب استيفاؤها لكي يعتبر الشخص لاجئاً: (أ) يجب أن يكون الشخص خارج بلد جنسيته (وبالتالي لا تشمل الاتفاقية من يطلق عليهم اسم "المشردون داخلياً")؛ (ب) يجب أن يكون للشخص خوف له ما يبرره من التعرّض للاضطهاد لسبب أو أكثر من سبب من الأسباب الخمسة المبينة؛ (ج) عدم توافر الحماية في البلد الأصلي. ولا يهتم إذا كان الاضطهاد من جانب سلطات الدولة أو جهات من غير الدول، مثل الجماعات الإرهابية. ويمكن مثلاً أن يفّر اللاجئون من بلدان لا توفر فيها الدولة حماية كافية من أنشطة الجماعات الإرهابية.

٤-٤ ماذا يعنيه أن يكون الشخص لاجئاً؟

في عام ١٩٥١ اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية تنظّم الوضع القانوني للاجئين "اتفاقية اللاجئين". ووحدت اتفاقية اللاجئين الصكوك الدولية السابقة المتعلقة باللاجئين، وهي تنصّ على أشمل تقنين لحقوق اللاجئين سعي إلى وضعه حتى ذلك الوقت على المستوى الدولي. وهي تنص على المعايير الأساسية الدنيا لمعاملة اللاجئين، دون مساس بقيام الدول بمنح معاملة أفضل من المنصوص عليها. وتطبّق اتفاقية اللاجئين دون تمييز على أساس الجنس أو الديانة أو البلد الأصلي، وتشتمل على ضمانات مختلفة تحول دون طرد اللاجئين.

وتعتبر أحكام معيّنة من اتفاقية اللاجئين جوهرية إلى حدّ لا يسمح بأي تحفظات بشأنها. وهي تتضمن تعريف مصطلح "اللاجئ" والمبدأ المسمى مبدأ عدم الإعادة قسراً ("non-refoulement")، أي أنه لا يجوز لدولة متعاقدة أن تطرد أو أن تعيد ("refouler") أحد اللاجئين رغماً عن إرادته، بأي أسلوب كان، إلى إقليم يخاف فيه من التعرّض للاضطهاد.

واللاجئون لديهم حقوق والتزامات. فيلزم اللاجئون بأن يحترموا قوانين بلد لجوئهم وأنظمتهم.

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ٢: التزامات عامة:

على كل لاجئ إزاء البلد الذي يوجد فيه واجبات تفرض عليه، خصوصاً، أن ينصاع لقوانينه وأنظمتهم، وأن يتقيّد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام العام

٥-٤ من يستبعد من حماية اتفاقية اللاجئين؟

هل يستبعد الإرهابيون؟

لا تنطبق اتفاقية اللاجئين في حالات معيّنة وبالتالي لا توفر حمايتها. وتنص المادة ١ واو من اتفاقية اللاجئين على تلك الاستثناءات.

(١٨٨) انظر الفصل ٢-٢-٢ أعلاه بشأن التسليم.

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ١ او:

لا تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه:

(أ) ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم في الصكوك الدولية الموضوعة للنص على أحكامها بشأنها؛

(ب) ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ؛

(ج) ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها.

في سياق ما إذا كانت اتفاقية اللاجئين تحمي أشخاصاً يعتقد أنهم ارتكبوا أعمالاً إرهابية، تهتم ملاحظة أن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) يعلن صراحة "أن أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب تتنافى مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة وأن تمويل الأعمال الإرهابية وتدريبها والتحريض عليها عن علم، أمور تتنافى أيضاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها".

وفقاً للمادة ١ او من اتفاقية اللاجئين، يستبعد من حماية اتفاقية اللاجئين أي شخص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه "ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها". وبالتالي، استناداً إلى قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)،^(١٨٩) لا يدخل أي شخص يعتقد أنه كان مسؤولاً عن أعمال وأساليب وممارسات الإرهاب ضمن نطاق الحماية التي توفرها خلافاً لذلك اتفاقية اللاجئين. أما فيما يتعلق بالنطاق الشخصي للمادة ١ او (ج)، تؤكد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنه حيث إن المادتين ١ و٢ من ميثاق الأمم المتحدة تنصان أساساً على المبادئ الجوهرية التي يجب على الدول أن تلتزم بها في علاقاتها المتبادلة، فيبدو، من حيث المبدأ، أن الأشخاص الذين يحتلون مراكز السلطة في بلدانهم أو في كيانات شبه حكومية هم وحدهم قادرون على انتهاك تلك الأحكام. وتسلم المفوضية بأنه، في ظروف استثنائية، يمكن اعتبار أن قادة التنظيمات التي تنفذ أعمالاً إرهابية دولية شائعة بوجه خاص تنطوي على تهديدات جسيمة للسلام والأمن الدوليين يمكن اعتبار أنهم يندرجون ضمن نطاق المادة ١ او (ج).^(١٩٠)

وعلاوة على ذلك، تنص الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) من المادة ١ او على سببين إضافيين لاستبعاد شخص من الحقوق الممنوحة للاجئين بموجب اتفاقية اللاجئين، يمكن أن ينطبق أيضاً على أشخاص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنهم ارتكبوا أعمالاً إرهابية. ويمكن أن تندرج تلك الأعمال الإرهابية ضمن نطاق الفقرة الفرعية (أ) بوصفها جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية. وفي هذه الحالة، لا يتمتع الشخص الذي يشتبه في أنه ارتكب فعلاً من هذا القبيل بالحماية

^(١٨٩) علاوة على ذلك، يطلب صراحة قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) في الفقرة ٣ (و) و(ز) من الدول "اتخاذ التدابير المناسبة طبقاً للأحكام ذات الصلة من القوانين الوطنية والدولية، بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان، قبل منح مركز اللاجئ، بغية ضمان عدم قيام طالبي اللجوء بتخطيط أعمال إرهابية أو تيسيرها أو الاشتراك في ارتكابها"، و"كفالة عدم إساءة استعمال مرتكبي الأعمال الإرهابية أو منظميها أو من ييسرها لمركز اللاجئين، وفقاً للقانون الدولي، وكفالة عدم الاعتراف بالادعاءات بوجود بواعث سياسية كأسباب لرفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم".

^(١٩٠) انظر تعليقات المفوضية على البند ٥٢ من قانون المملكة المتحدة للهجرة واللجوء والجنسية لسنة ٢٠٠٥، المتاح في www.unhcr.org.uk/legal/positions/UNHCR%20Comments/comments_dec2005clause52.htm

التي توفرها اتفاقية اللاجئين، بصرف النظر عما إذا ارتكب تلك الأفعال قبل أن يصبح لاجئاً أو بعد منحه وضع اللاجئ. كما يمكن أن يشكل عمل إرهابي كما هو معرف في الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب جريمة خطيرة غير سياسية فيندرج بالتالي ضمن نطاق الفقرة الفرعية (ب).

وختاماً، لا يمكن أن يصنّف شخص ارتكب جريمة إرهابية جسيمة إما في بلد اللجوء أو خارجه كلاجئ بموجب الاتفاقية ولا يمكن أن يستفيد من وضع اللاجئ. إلا أنه يجب أن توجد إجراءات مناسبة لضمان تمكنه من أن يطعن في الادعاءات الموجهة ضده. وإضافة إلى ذلك، لا تزال أوجه الحماية الأخرى، بما فيها ما يوفره القانون الدولي لحقوق الإنسان، تنطبق على الإرهابيين.

٤-٦ هل يمكن طرد اللاجئين أو إعادتهم؟

في ظروف معينة ورهنًا بشروط معينة، يجوز طرد اللاجئين من البلد الذي حصلوا فيه على ملاذ. ويجوز بالأخص، على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٢ من اتفاقية اللاجئين، طرد اللاجئين بصورة قانونية لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام. ويمكن أن تنطبق تلك الأسباب على أشخاص يشتهب في ضلوعهم في أعمال إرهابية. إلا أنه يجب مراعاة إجراءات معينة. فيجب بالأخص مراعاة الأصول الإجرائية وأن يكون الطرد وفقاً للقانون. ويجب عموماً أن توجد إجراءات تسمح للفرد بالمشاركة في العملية الإجرائية وبأن يطعن في القرار ويعترض عليه إما شخصياً أو من خلال وكيل له. وعلاوة على ذلك، يمنح اللاجئ مهلة معقولة تسمح له بأن يلتمس قبوله بصورة قانونية في بلد آخر.

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ٣٢: الطرد:

- ١- لا تطرد الدولة المتعاقدة لاجئاً موجوداً في إقليمها بصورة نظامية إلا بسبب يتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام.
- ٢- لا ينفذ طرد مثل هذا اللاجئ إلا تطبيقاً لقرار متخذ وفقاً للأصول الإجرائية التي ينص عليها القانون. ويجب أن يسمح للاجئ ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، بأن يقدم بيانات لإثبات براءته، وبأن يمارس حق الاستئناف ويكون له وكيل يمثله لهذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصاً من قبل السلطة المختصة.
- ٣- تمنح الدولة المتعاقدة مثل هذا اللاجئ مهلة معقولة ليتمس خلالها قبوله بصورة قانونية في بلد آخر. وتحتفظ الدولة المتعاقدة بحقها في أن تطبق، خلال هذه المهلة، ما تراه ضرورياً من التدابير الداخلية.

وإمكانية الطرد محدودة بمبدأ أساسي ذكر أعلاه، هو ما يطلق عليه مبدأ "عدم الإعادة قسرياً" (non-refoulement)، الذي سبقت مناقشته في سياق التسليم في الفصل ٢-٢-٢ أعلاه. وتنص عليه المادة ٣٣ من اتفاقية اللاجئين، وهو يلزم جميع الدول بالألا تطرد أو تعيد ("refouler") أحد اللاجئين، رغماً عن إرادته، بأي صورة من الصور، إلى إقليم يخشى أن يضطهد فيه.

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ٣٣:

- ١- لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو ترده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.
- ٢- على أنه لا يسمح بالاحتجاج بهذا الحق لأي لاجئ تتوفر دواع معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه أو اعتباره يمثل، نظراً لسبق صدور حكم نهائي عليه لارتكابه جرمًا استثنائي الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد.

لا تنطبق الحماية من الطرد أو الإعادة بصورة غير قانونية^(١٩١) وفقاً لقانون اللاجئين الدولي على الإرهابيين الذين يشكلون خطراً على أمن البلد أو الذين أدينوا بارتكاب جريمة إرهابية خطيرة.^(١٩٢) ويجوز إلغاء صفة اللاجئ التي اكتسبها شخص سبق أن منح وضع اللاجئ إذا ثبت أن أحد أسباب الاستثناء الواردة في اتفاقية جنيف ينطبق عليه.^(١٩٣)

كما تجسّد وتطوّر مبدأ عدم الإعادة قسراً في القانون الدولي لحقوق الإنسان: فحتى الذين يشتبه في أنهم ارتكبوا جرائم إرهابية خطيرة أو أدينوا بارتكابها لا يمكن طردهم أو إعادتهم إلى بلد في ظروف يكون فيها خطر حقيقي باحتمال تعرضهم لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بالأخص التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة.^(١٩٤) وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في المادة ٣ على أنه "لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب".^(١٩٥) ووفقاً للجنة مناهضة التعذيب، التابعة للأمم المتحدة، لا تشير عبارة "دولة أخرى" فحسب إلى دولة يطرد أو يعاد أو يسلم إليها أحد الأشخاص، وإنما تشير أيضاً إلى أية دولة قد يطرد أو يعاد أو يسلم إليها الشخص في وقت لاحق.^(١٩٦)

٧-٤ كيف يمكن أن تؤثر سياسات مكافحة الإرهاب سلباً على اللاجئين وطالبي اللجوء؟

أثارت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عدداً من الشواغل بشأن الأثر السلبي لبعض سياسات مكافحة الإرهاب على اللاجئين وطالبي اللجوء،^(١٩٧) مثل خطر تعرض اللاجئين وطالبي اللجوء للاحتجاز تلقائياً على أساس وضعهم؛ أو

^(١٩١) وفقاً لاتفاقية اللاجئين، المادة ٣٣ (١)، أعلاه.

^(١٩٢) انظر اتفاقية اللاجئين، المادة ٣٣ (٢)، أعلاه.

^(١٩٣) انظر اتفاقية اللاجئين، المادة ١ واو، أعلاه.

^(١٩٤) انظر الفصل ٥ بشأن قانون حقوق الإنسان، أدناه.

^(١٩٥) اتفاقية مناهضة التعذيب أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، التي اعتمدت في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، المتاحة في www.unhcr.org/refugees/3b563394.html.

^(١٩٦) منظمة رصد حقوق الإنسان، "Human Rights Implications of European Union Internal Security Proposals and Measures in the

.Aftermath of the 11 September Attacks in the United States", www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity-memo.htm.

^(١٩٧) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، خبر صحفي بتاريخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ "Possible repercussions for refugees following terrorist attacks worry UNHCR", www.unhcr.org/news/NEWS/3bd563394.html.

خطر رفض وضع اللاجئين مخالفة للاتفاقية والبروتوكول الخاصين بوضع اللاجئين؛^(١٩٨) أو خطر الترحيل؛ أو خطر فرض قيود على إجراءات تحديد الوضع؛ أو خطر سوء تطبيق شروط الاستثناء لجماعات معينة أو أفراد معينين يرى أنهم يرتبطون بالإرهاب بشكل ما بسبب الديانة أو الأصل العرقي أو الأصل الوطني أو الانتماء السياسي.

قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣):

٦- يجب على الدول أن تحرص على أن تكون أي تدابير تتخذ لمكافحة الإرهاب ممتثلة لكافة التزاماتها بموجب القانون الدولي، وأن تتخذ تلك التدابير وفقاً للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الإنساني الدولي.

ومن المهم تكرار أن مجلس الأمن قد أعلن صراحة أنه يجب أن تضمن الدول أن تمتثل التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب لجميع التزاماتها بموجب القانون الدولي، وبالأخص القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الإنساني.^(١٩٩) كما أشارت الجمعية العامة^(٢٠٠) مراراً صراحة إلى التزامات الدول بموجب اتفاقية سنة ١٩٥١ وبروتوكول سنة ١٩٦٧، بما في ذلك ما ورد في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب لسنة ٢٠٠٦.^(٢٠١)

^(١٩٨) أبعد من أسباب الاستثناء الواردة في المادة ١ (واو) من اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين.

^(١٩٩) انظر قرار مجلس الأمن ١٢٦٩ (١٩٩٩)، الفقرة ٤ (٤)؛ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الفقرتان ٣ (و) و٣ (ز)؛ قرار مجلس الأمن ١٤٥٦ (٢٠٠٣)، المرفق، الفقرة ٦؛ قرار مجلس الأمن ١٥٣٥ (٢٠٠٤)، المرفق، الفقرة ٦ من الديباجة؛ قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، الفقرة ٤ من الديباجة؛ قرار مجلس الأمن ١٦١٧ (٢٠٠٥)، الفقرة ٤ من الديباجة؛ قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، الفقرة ٢ من الديباجة والفقرة ٤ من المنطوق.

^(٢٠٠) انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٤٩/٦٠ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، المرفق، الفقرة ٥، A/RES/49/60؛ قرار الجمعية العامة ٥١/٢١٠ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، المرفق، الفقرة ٦ من الديباجة (مع إشارة خاصة إلى المواد ١ و٢ و٣٢ و٣٣ من اتفاقية سنة ١٩٥١)، والفقرة ٧ من الديباجة، A/RES/51/210؛ قرار الجمعية العامة ٥٧/٢١٩ المؤرخ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٣، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الفقرة ١، A/RES/57/219؛ قرار الجمعية العامة ٥٨/١٨٧ المؤرخ ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٤، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الفقرة ١، A/RES/58/187؛ قرار الجمعية العامة ٦٠/١ المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الفقرة ٨٥، A/RES/60/1؛ قرار الجمعية العامة ٦٠/٤٣ المؤرخ ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، الفقرتان ١١ و١٩ من الديباجة، الفقرة ٣ من المنطوق، A/RES/60/43؛ قرار الجمعية العامة ٦٠/١٥٨ المؤرخ ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٦، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الفقرتان ٧ و١٣ من الديباجة، الفقرتان ١ و٥ من المنطوق، A/RES/60/158؛ قرار الجمعية العامة ٦٢/٧١ المؤرخ ٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، الفقرتان ١٢ و٢٠ من الديباجة، A/RES/62/71؛ قرار الجمعية العامة ٦٢/١٥٩ المؤرخ ١١ آذار/مارس ٢٠٠٨، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، A/RES/62/159.

^(٢٠١) انظر استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، خطة العمل، الفصلين ١-٢-١ (أ) و١-٥-١.

٥- حقوق الإنسان الدولية ومكافحة الإرهاب

تشكّل الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب، وذلك من خلال الالتزام الواقع على الدول بأن تمنع الهجمات الإرهابية، التي يحتمل أن يكون لها أثر ضخم على حقوق الإنسان فتؤدي بالتالي إلى تقويضها، وكذلك من خلال الالتزام بضمان أن تحترم أي أنشطة لمكافحة الإرهاب حقوق الإنسان.

الأمين العام للأمم المتحدة، السيد بان كي مون، كلمة ألقيت في المؤتمر الدولي المعني بالإرهاب: الأبعاد والمخاطر والتدابير المضادة، تونس العاصمة، تونس، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧: (٢٠٢)

إننا عندما ندافع عن حقوق الإنسان، ونكافح الفقر والتهميش، وعندما نسعى إلى تسوية النزاعات، وندعم الحكم الرشيد وسيادة القانون، فإننا نفعل ذلك لأن هذه الأنشطة لها قيمة فعلية وينبغي القيام بها على هذا الأساس. وإننا إذ نفعل ذلك نعمل أيضاً من أجل مكافحة الإرهاب، وذلك من خلال التصدي للظروف ذاتها التي يمكن أن تؤدي إلى انتشار الإرهاب.

استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، الجزء الرابع

إننا، إذ نعيد تأكيد أن تعزيز حقوق الإنسان للجميع وحمايتها وسيادة القانون أمر أساسي بالنسبة لجميع عناصر الاستراتيجية، وإذ نقر بأن اتخاذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب وحماية حقوق الإنسان هدفان لا يتعارضان، بل متكاملان ويعزز كل منهما الآخر، وإذ نؤكد على ضرورة تعزيز وحماية حقوق ضحايا الإرهاب وحمايتها، نقرر اتخاذ التدابير التالية.

يقصد من القانون الدولي لحقوق الإنسان أن يوفر معياراً أساسياً لحماية مجموعة من الحقوق لجميع البشر في جميع الأوقات وفي جميع الأماكن. وسوف يبحث هذا الفصل من أين يأتي القانون الدولي لحقوق الإنسان، وكيف يؤثر في مكافحة الإرهاب، وكيف تعمل المبادئ الأساسية لقانون حقوق الإنسان. وسوف يركز على تطبيق حقوق الإنسان بوجه عام في سياق مكافحة الإرهاب والسمات الرئيسية لالتزامات حقوق الإنسان، ولكنه لا يبحث بالتفصيل تطبيق حقوق معينة.

١-٥ مصادر القانون الدولي لحقوق الإنسان

تشكّل مجموعة من صكوك الأمم المتحدة لبّ القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهي تتضمن ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان،^(٢٠٣) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،^(٢٠٤) والعهد الدولي الخاص بالحقوق

^(٢٠٢) كلمة ألقيت في المؤتمر الدولي المعني بالإرهاب: الأبعاد والمخاطر والتدابير المضادة، تونس العاصمة، تونس، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، متاحة في www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=149.

^(٢٠٣) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، متاح إلكترونياً في www.un.org/Overview/rights.html.

^(٢٠٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، انظر www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.^(٢٠٥) وهناك إضافة إلى ذلك عدد من البروتوكولات الاختيارية مثل البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعتمد في عام ١٩٦٦، أو البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يهدف إلى إلغاء عقوبة الإعدام.

٥-١-١ من أين ينبع القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

ميثاق الأمم المتحدة

يشكّل ميثاق الأمم المتحدة أساس القانون الدولي الحديث لحقوق الإنسان، حيث يحدّد احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية بوصفه أحد الشروط اللازمة للاستقرار والسلام. وفي حين أن الميثاق يضع حقوق الإنسان في صميم منظومة الأمم المتحدة، فهو لا يسهب في تناول جوهر حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٥٥:

رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم مؤسّسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

[...] أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفرق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مقبول بوصفه "المثل الأعلى المشترك الذي ينبغي أن تبلغه كافة الشعوب وكافة الأمم".^(٢٠٦) واعتمد في عام ١٩٤٨ كقرار غير ملزم للجمعية العامة، إلا أنه أصبح يعتبر مرجعاً يعتد به للحقوق والحريات التي تلزم الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها بأن تنهض بها بموجب الميثاق. ويعتبر الإعلان العالمي جزءاً من القانون العرفي الدولي فيشكل بذلك أساساً للالتزامات حقوق الإنسان التي تنطبق على جميع الدول، حتى الدول التي ليست أطرافاً في معاهدات أخرى خاصة بحقوق الإنسان.

تصف المادة الأولى من الإعلان العالمي فكرة حقوق الإنسان الأساسية: "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق". وينص الإعلان العالمي على حظر عام للتمييز، ثم يسرد مجموعات محدّدة من الحقوق، من بينها الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية الواجب حمايتها. والمواد ٣ إلى ٢١ تبين الحقوق المدنية والسياسية التقليدية مثل الحق في الحياة، وحظر الرق والتعذيب، والحق في المساواة أمام القانون، وحرية الكلام والاجتماع والتنقل، والحق في حياة خاصة، وغير ذلك. وتكفل المواد ٢٢ إلى ٢٨ طائفة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها التأكيد الوارد في المادة ٢٨ على أن "لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظلّه الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقيقاً تاماً".

^(٢٠٥) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، متاح في www.unhcr.ch/html/menu2/b/a_ceschr.htm.

^(٢٠٦) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، متاح إلكترونياً في www.un.org/Overview/rights.html.

والإعلان العالمي ليس معاهدة ملزمة قانوناً كما يشير إليه اسمه ("إعلان")، ولكن ينبغي ألا يقلل من شأنه نظراً لما يتمتع به من قوة معنوية عظيمة. وعندما اعتمد الإعلان العالمي كان هناك اتفاق عام على أنه ينبغي أن توضع الحقوق التي يشملها في شكل ملزم قانوناً كمعاهدات تلزم على نحو مباشر الدول التي وافقت على شروطها. ونتيجة لذلك اعتمد على مدى فترة من الزمن عدد من المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، تتضمن حقوقاً إنسانية ملزمة قانوناً للدول الأطراف في تلك المعاهدات.

معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

هناك عدد من معاهدات حقوق الإنسان، العامة والمحددة، التي تتناول باستفاضة كثيراً من الحقوق الواردة في الإعلان العالمي. وتوجد تسع معاهدات أساسية خاصة بحقوق الإنسان. وهناك لجنة من الخبراء مكلفة برصد قيام الدول الأطراف بتنفيذ مختلف الأحكام. وحتى تموز/يوليه ٢٠٠٨ كان يوجد سبع من تلك اللجان. ودخلت حيز النفاذ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ولكن لم تنشأ بعد هيئة لرصد تنفيذها. ولم تدخل بعد حيز النفاذ الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (اتفاقية الاختفاء القسري).

المعاهدات الأساسية إلى جانب البروتوكولات الاختيارية الملحق بها هي:

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري^(٢٠٧)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٢٠٨)

البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٢٠٩)

البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام^(٢١٠)

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢١١)

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة^(٢١٢)

البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة^(٢١٣)

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(٢١٤)

البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(٢١٥)

^(٢٠٧) بدء النفاذ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٥.

^(٢٠٨) بدء النفاذ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦.

^(٢٠٩) بدء النفاذ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦.

^(٢١٠) بدء النفاذ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩.

^(٢١١) بدء النفاذ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦.

^(٢١٢) بدء النفاذ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩.

^(٢١٣) بدء النفاذ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

^(٢١٤) بدء النفاذ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤.

^(٢١٥) بدء النفاذ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

اتفاقية حقوق الطفل^(٢١٦)

البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة^(٢١٧)

البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية^(٢١٨)

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم^(٢١٩)

الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (اتفاقية الاختفاء القسري)^(٢٢٠)

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة^(٢٢١)

البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة^(٢٢٢)

www2.ohchr.org/english/law/

WWW

معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية

إضافة إلى صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان توجد أيضاً لدى عدد من المنظمات الإقليمية معاهدات خاصة بضمأن حقوق الإنسان على أساس إقليمي، وهي تستند إلى معاهدات الأمم المتحدة الأساسية وتعكس خصائص المنطقة المعنية.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لسنة ١٩٥٠^(٢٢٣)

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٩^(٢٢٤)

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة ١٩٨١^(٢٢٥)

ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي لسنة ٢٠٠٠^(٢٢٦)

٢-١-٥ ما هي الحقوق المحميّة؟

يشكّل الجزء الأول والثاني من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ويشملان المواد ١ إلى ٥، مجموعة مهمة من الأحكام التي ربما كان أفضل وصف لها أنها أحكام ذات طبيعة شاملة أو هيكلية. فالمادة ١، التي تشكّل الجزء الأول، تكفل حق تقرير المصير. ويختلف هذا الحق عن غيره من الحقوق الواردة في العهد في أنه حق منسوب إلى "شعوب" لا

^(٢١٦) بدء النفاذ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩.

^(٢١٧) بدء النفاذ في ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٠.

^(٢١٨) بدء النفاذ في ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٠.

^(٢١٩) بدء النفاذ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

^(٢٢٠) لم يدخل بعد حيز النفاذ.

^(٢٢١) لم يدخل بعد حيز النفاذ.

^(٢٢٢) لم يدخل بعد حيز النفاذ.

^(٢٢٣) انظر www.coe.int.

^(٢٢٤) انظر www.oas.org.

^(٢٢٥) انظر www.achpr.org.

^(٢٢٦) انظر www.europa.eu.

إلى أفراد. وهو أيضاً الحق الوحيد المشترك بين العهدين، حيث إن المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مطابقة. وفي حين أن المعنى الدقيق لحق تقرير المصير بموجب القانون الدولي لا يزال في حالة تطور، فإن أحد الشروط الأساسية للتعبير الكامل والحقيقي عن تقرير المصير من جانب أحد الشعوب هو تمتع أفرادها بقسط كامل من الحقوق الواردة في العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ويشمل الجزء الثاني المواد ٢ إلى ٥. والمادة ٢ أحد أحجار الزاوية الأساسية للعهد، فهي تنص على أنه يجب أن تحترم الدولة الطرف وأن تضمن الحقوق المنصوص عليها في العهد لجميع الأشخاص الداخلين في ولايتها. ولا تشمل هذه الحقوق، مع بعض الاستثناءات، مثل الحق في التصويت، المواطنين فحسب وإنما تشمل جميع الأشخاص الموجودين في إقليم الدولة، ويجب احترامها دون تمييز. وإذا لزم الأمر، ينبغي سن تشريعات لضمان تلك الحقوق على نحو صحيح. وعلاوة على ذلك، تلزم الدول الأطراف بأن تكفل سبل التظلم للأشخاص الذين انتهكت حقوقهم المعترف بها في العهد. وتنص المادة ٣ على تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المنصوص عليها في العهد. وتبين المادة ٤ بوضوح الحدود الضيقة المسموح بها لتعليق حقوق معينة أو عدم التقيد بها، من أجل الحد من إمكانية حدوث أي انتهاكات. وتتضمن المادة ٥ حكماً وقائياً عاماً.

والجزء الثالث، وهو جوهر العهد، يسرد الحقوق الموضوعية والحريات الأساسية التي يكفلها العهد. وهذه هي المواد التي يحتج بها عادة الأفراد الذين يدعون أن حقوقهم بموجب العهد قد انتهكت. ويشمل الجزء الثالث الحقوق التالية، التي قد تكون ذات صلة أيضاً في سياق مكافحة الإرهاب:

- الحق في الحياة^(٢٢٧)
- التحرر من التعذيب^(٢٢٨)
- التحرر من الاسترقاق^(٢٢٩)
- حق الفرد في الحرية والأمان على شخصه^(٢٣٠)
- حق المحتجزين في أن يعاملوا معاملة إنسانية^(٢٣١)
- حرية التنقل^(٢٣٢)
- حق الأجنبي المقيم بصفة قانونية في عدم إبعاده إلا تنفيذاً للقرار اتخذ وفقاً للقانون والحق في مراجعة قضائية لذلك القرار^(٢٣٣)
- الحق في محاكمة عادلة^(٢٣٤)
- عدم التعرض لعقوبة بأثر رجعي^(٢٣٥)
- حق الفرد في أن يعترف به كشخص أمام القانون في كل مكان^(٢٣٦)
- الحق في المحافظة على حرمة الحياة الخاصة والأسرية وفي حماية السمعة^(٢٣٧)

^(٢٢٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦.

^(٢٢٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٧.

^(٢٢٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٨.

^(٢٣٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٩.

^(٢٣١) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٠.

^(٢٣٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢.

^(٢٣٣) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٣.

^(٢٣٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٤.

^(٢٣٥) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٥.

^(٢٣٦) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٦.

^(٢٣٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٧.

- حرية الفكر والوجدان والدين والعقيدة^(٢٣٨)
- حرية الرأي والتعبير^(٢٣٩)
- حظر التحريض على التمييز أو الكراهية أو العنف^(٢٤٠)
- حرية التجمع وتكوين الجمعيات^(٢٤١)
- التساوي في التمتع بحماية القانون^(٢٤٢)
- الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة^(٢٤٣)
- حق الأقليات الإثنية أو اللغوية أو الدينية في التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم أو إقامة شعائرهم أو استخدام لغتهم^(٢٤٤)
- الحق في الانتصاف القضائي الفعال^(٢٤٥)

ويتعلق البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بإلغاء عقوبة الإعدام في الدول الأطراف.^(٢٤٦)

وكما لوحظ أعلاه، يكفل أيضاً العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حقوق الشعوب في تقرير المصير المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومثل العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يتناول العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحقوق المقابلة في ميدان حقوق الأفراد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في عدم التمييز والحق في العمل،^(٢٤٧) وفي الصحة^(٢٤٨) والتعليم،^(٢٤٩) والحقوق النقابية.^(٢٥٠) ونظراً للفهم المشترك بأن الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حقوق مترابطة ولا يمكن الفصل بينها، تكمل الحقوق الواردة في العهدين بعضها بعضاً.

والعلاقة بين الإرهاب والتدابير المتبعة لمكافحة الإرهاب والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية علاقة معقدة. فيتأثر الإرهاب وتدابير مكافحة الأعمال الإرهابية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد حول العالم ولها أثر عليها. وكمثل الأشكال الأخرى من الجرائم الخطيرة يقوِّض الإرهاب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خصوصاً في البلدان والمناطق التي توجد بها نزاعات وذات نظم الحكم الضعيفة ونظم العدالة الجنائية دون المثلى وعدم الاستقرار الاقتصادي. والإرهاب، على وجه التحديد، (وتصور التعرض للهجوم) يقصي الاستثمار والأعمال التجارية. فكثيراً ما يرى المستثمرون الأجانب والمحليون أن الإرهاب وتعرض البلد للهجوم علامة تدل على عدم الاستقرار الاجتماعي وخطر واضح على

^(٢٣٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٨.

^(٢٣٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩.

^(٢٤٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٠.

^(٢٤١) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢١ و ٢٢.

^(٢٤٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٦.

^(٢٤٣) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥.

^(٢٤٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٧.

^(٢٤٥) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢.

^(٢٤٦) للاطلاع على حالة التصديق، انظر www.unhcr.ch/pdf/report.pdf.

^(٢٤٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٦.

^(٢٤٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١٢.

^(٢٤٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١٣.

^(٢٥٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٨.

الاستثمار الآمن. وعلاوة على ذلك، يقوّض الإرهاب رأس مال البلد الاجتماعي والبشري نظراً إلى أن الهجمات الإرهابية وما يتصل بها من خوف من الهجمات تنال من نوعية الحياة ويمكن أن ترغم العاملين المهرة على مغادرة البلد، كما تقوّض الهجمات الإرهابية والخوف منها حقوقاً أساسية أخرى للمواطنين، مثل حرية التنقل، وإمكانية الوصول إلى فرص العمل والتعليم، وتنشي عن جمع الأصول. ولذلك يكون تعزيز قدرة نظم العدالة الجنائية على قمع الجريمة الخطيرة ومكافحة الإرهاب عنصراً حاسماً في استراتيجية شاملة للتنمية، لأنه يمنع تقويض حقوق الإنسان الأساسية، وهي ضرورية للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.

وثمة جانب آخر هو أن الإرهاب ربّما تشجّع أوجه عدم التكافؤ في الظروف الاجتماعية والاقتصادية. واستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب^(٢٥١) تسرد صراحة التدابير "الرامية إلى معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، ومن بينها، على سبيل المثال لا الحصر، الصراعات الطويلة الأمد التي لم تحلّ بعد، وتجريد ضحايا الإرهاب، بجميع أشكاله ومظاهره، من إنسانيتهم، وغياب سيادة القانون وانتهاكات حقوق الإنسان، والتمييز على أساس الانتماء العرقي والوطني والديني، والاستبعاد السياسي، والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، والافتقار إلى الحكم الرشيد" مع التسليم بأنه لا يمكن أن تشكل أي من هذه الظروف ذريعة أو تبريراً لأعمال الإرهاب. وتؤكد الاستراتيجية من جديد العزم على "الترويج لثقافة السلام والعدالة والتنمية البشرية، وللتسامح العرقي والوطني والديني، ولا احترام جميع الأديان أو القيم الدينية أو المعتقدات أو الثقافات، عن طريق القيام، حسب الاقتضاء، بوضع وتشجيع برامج للتثقيف والتوعية العامة تشمل جميع قطاعات المجتمع" والتصميم "على كفالة تحقيق الغايات والأهداف الإنمائية المتفق عليها في المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة، ومن بينها الأهداف الإنمائية للألفية.

مفوض الأمم المتحدة السامي السابق لحقوق الإنسان، سرجيو دي ميلو (٢٠٠٢):

أفضل استراتيجية — بل الاستراتيجية الوحيدة — لعزل الإرهاب ودحره تتمثل في احترام حقوق الإنسان وتعزيز العدالة الاجتماعية وتقوية الديمقراطية والتمسك بأولوية سيادة القانون.

ويترتب على الصكوك المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التزام مباشر للدول الأطراف بأن تتمثل لأحكامها^(٢٥٢) إلا أن الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تفرض التزاماً على الدول الأطراف بأن تتعهد بضمان تلك الحقوق "بأقصى ما تسمح به مواردها"^(٢٥٣) ويسلم مبدأ التحقيق التدريجي هذا بالقيود التي تواجه الدول الأطراف نتيجة لحدود الموارد المتاحة، ولكنه يفرض في الوقت نفسه التزاماً باتخاذ خطوات مدروسة وملموسة هادفة صوب التحقيق الكامل للحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وإضافة إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ينبغي مراعاة صكوك الأمم المتحدة الأخرى التي تتوسّع في تناول بعض الحقوق، مثل اتفاقية مناهضة التعذيب، إضافة إلى الصكوك الأخرى التي تتناول فئات معيّنة من الناس، مثل الأطفال أو النساء، التي قد تحتاج إلى عناية خاصة لضمان حماية حقوقها الإنسانية.

^(٢٥١) الجمعية العامة، القرار ٦٠/٢٨٨ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب A/RES/60/288.

^(٢٥٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢(١).

^(٢٥٣) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢(١).

٢-٥ إنفاذ حقوق الإنسان

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان هو موظف الأمم المتحدة الرئيسي المسؤول عن حقوق الإنسان. ويرأس المفوض السامي مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المكلفة بريادة العمل في ميدان حقوق الإنسان، وبتعليم حقوق الإنسان واتخاذ الإجراءات من أجل تمكين الأفراد ومساعدة الدول في الدفاع عن حقوق الإنسان.

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان هي إدارة تابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، والولاية المنوطة بها هي تعزيز وحماية تمتع الناس جميعاً بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وفي القوانين والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وإعمالهم لهذه الحقوق إعمالاً كاملاً. وتشمل الولاية الحيلولة دون وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، وتأمين احترام جميع حقوق الإنسان، وتعزيز التعاون الدولي من أجل حماية وتنسيق الأنشطة ذات الصلة في جميع أنحاء الأمم المتحدة، وتقوية أجهزة الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان وتنشيطها. وإضافة إلى المسؤوليات المكلفة بها بموجب ولايتها، تقود المفوضية جهود إدماج نهج لحقوق الإنسان ضمن جميع الأنشطة التي تنفذها هيئات الأمم المتحدة.

www.ohchr.org

WWW

١-٢-٥ ما هي الأطر المؤسسية القائمة على المستويين الدولي والإقليمي لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؟

(١) هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة

ما هي أدوار هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وما هي ولاياتها؟

يتألف نظام الأمم المتحدة لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من نوعين رئيسيين من الهيئات: الهيئات المنشأة بموجب ميثاق الأمم المتحدة، ومن بينها مجلس حقوق الإنسان الجديد، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان الدولية. ويحصل معظم هذه الهيئات على دعم بخدمات الأمانة من المفوضية.

(٢) الهيئات المنشأة بموجب ميثاق الأمم المتحدة

ما هي أدوار الهيئات المنشأة بموجب ميثاق الأمم المتحدة وما هي ولاياتها؟

مجلس حقوق الإنسان^(٢٥٤)

مجلس حقوق الإنسان، ومقره في جنيف، هو هيئة فرعية للجمعية العامة حلت محل لجنة حقوق الإنسان^(٢٥٥) منذ عام ٢٠٠٦. ويتألف مجلس حقوق الإنسان من ٤٧ من الدول الأعضاء المنتخبة لفترة مدتها ثلاث سنوات ويتم اختيارها على أساس التوزيع الجغرافي العادل.

^(٢٥٤) حلّ مجلس حقوق الإنسان محلّ لجنة حقوق الإنسان، التي عقدت دورتها الأخيرة في عام ٢٠٠٦.

^(٢٥٥) أنشئ بموجب قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٥١ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦.

تتضمّن وظائف مجلس حقوق الإنسان ما يلي:

- النهوض بالتحقيق والتعلّم في مجال حقوق الإنسان، فضلاً عن توفير الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية وبناء القدرات
- الاضطلاع بدور منندي للحوار بشأن القضايا المواضيعية المتعلقة بحقوق الإنسان
- تقديم توصيات إلى الجمعية العامة تهدف إلى مواصلة تطوير القانون الدولي في مجال حقوق الإنسان
- تشجيع التنفيذ الكامل للالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان
- إجراء استعراض دوري شامل لمدى وفاء كل دولة بالتزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان
- المساهمة، من خلال الحوار والتعاون، في منع حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والاستجابة فوراً في الحالات الطارئة المتعلقة بحقوق الإنسان
- العمل بتعاون وثيق في مجال حقوق الإنسان مع الحكومات والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني
- تقديم توصيات تتعلق بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها
- تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية العامة

الإجراءات الخاصة

"الإجراءات الخاصة" هو المصطلح العام الذي أُطلق على الآليات التي وضعتها لجنة حقوق الإنسان والتي تولها مجلس حقوق الإنسان لمعالجة أوضاع قطرية محدّدة أو مسائل مواضيعية في جميع أنحاء العالم. وتوجد حالياً ٢٨ ولاية مواضيعية و١٠ ولايات قطرية. وتطلب ولايات الإجراءات الخاصة عادة من المكلفين بالولايات فحص ورصد وتقديم المشورة والإبلاغ علناً عن أوضاع حقوق الإنسان في بلدان أو أراض محدّدة، تعرف بالولايات القطرية، أو عن ظواهر رئيسية لانتهاكات تتعرض لها حقوق الإنسان حول العالم، وتعرف بالولايات المواضيعية.

ويضطلع بالإجراءات الخاصة إما شخص واحد (يطلق عليه اسم "المقرّر الخاص"، أو "الممثل الخاص للأمين العام"، أو "الخبير المستقل")، أو فريق عامل يتكوّن عادة من خمسة أعضاء (عضو واحد من كل منطقة). ويعمل المكلفون بولايات الإجراءات الخاصة بصفتهم الشخصية ولا يحصلون على أي راتب أو أي تعويض مادي آخر لقاء العمل الذي يقومون به، والوضع المستقل الذي يتمتع به المكلفون بولايات وضع حاسم حتى يتمكنوا من القيام بوظائفهم بحياد تام. وتزودهم مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بالموظفين وبمساعدات لوجستية وبحثية من أجل دعمهم في إنجاز ولاياتهم.

وأهم ما في الأمر بالنسبة لمكافحة الإرهاب، عيّن في عام ٢٠٠٥ المقرّر الخاص المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء مكافحة الإرهاب.^(٢٥٦) وإضافة إلى ذلك، تتضمّن إجراءات خاصة أخرى ذات صلة المقرّر الخاص المعني بالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والمقرّر الخاص المعني بحالات الإعدام

^(٢٥٦) عيّنت لجنة حقوق الإنسان المقرّر الخاص المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء مكافحة الإرهاب، في قرارها ٨٠/٢٠٠٥، لفترة مدتها ثلاث سنوات. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، قرّر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٨/٦، تمديد الولاية لفترة مدتها ثلاث سنوات.

خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، والمقرر الخاص المعني بحرية الدين، وأفرقة عاملة معنية بمواضيع مثل الاحتجاز التعسفي أو الاختفاء القسري أو غير الطوعي.^(٢٥٧)

البيان المشترك الصادر عن المقررين/الممثلين الخاصين والخبراء ورؤساء الأفرقة العاملة للإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان، ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣:

يتقاسم [المقررون الخاصون والخبراء المستقلون] التنديد الصريح بالإرهاب، فقد عبّروا عن عميق قلقهم إزاء تكاثر السياسات والتشريعات والممارسات التي تزيد اعتمادها من قِبَل العديد من البلدان باسم الحرب على الإرهاب، والتي تؤثر سلباً على التمتع بكافة أشكال حقوق الإنسان تقريباً—المدنية منها والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

كما لفتوا الانتباه إلى المخاطر المتأصلة في الاستخدام الجزافي لمصطلح "الإرهاب"، وأشكال التمييز الجديدة التي ترتبت على ذلك. وذكروا أنه وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، فهناك بعض الحقوق الغير قابلة للانتقاص وأن أي إجراءات تنتقص من الحقوق الأخرى التي يضمنها العهد يجب أن تتم وفق الالتزام الصارم بأحكام المادة الرابعة منه.

[...]

وأكدوا بقوة على أن أي تدابير تتخذها الدول لمكافحة الإرهاب يتعين أن تتم وفقاً للالتزامات الدولية بمقتضى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.^(٢٥٨)

٣) هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات

ما هي أدوار هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات وما هي ولاياتها؟

توجد في الوقت الحالي سبع هيئات منشأة بموجب معاهدات لحقوق الإنسان ترصد تنفيذ المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان:^(٢٥٩)

- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان
- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- لجنة القضاء على التمييز العنصري
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة
- لجنة مناهضة التعذيب
- لجنة حقوق الطفل
- لجنة العمال المهاجرين

^(٢٥٧) يمكن الاطلاع على قائمة كاملة للإجراءات الخاصة في www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/manual.htm.

^(٢٥٨) البيان المشترك المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ (E/CN.4/2004/4، المرفق الأول)؛ ويمكن الحصول على النص الكامل في www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm.

^(٢٥٩) بالإضافة إلى ذلك، كما ذكر أعلاه، ربما تنشأ هيئات بموجب معاهدات في المستقبل بشأن الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (اتفاقيات الاختفاء القسري) واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، متى تدخل الاتفاقيتان حيّز النفاذ.

ترصد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قيام الدول بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وجميع الدول الأطراف ملزمة بأن تقدم تقارير منتظمة إلى اللجنة عن كيفية تنفيذ تلك الحقوق. ويجب أن تقدم الدول تقريراً مبدئياً بعد مرور سنة واحدة على انضمامها للعهد ثم كلما تطلب اللجنة ذلك (مرة كل أربع سنوات عادة). وتفحص اللجنة كل تقرير وتوجه ما لديها من شواغل وتوصيات إلى الدولة الطرف في شكل "ملاحظات ختامية".

ويجوز أن تنظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في شكاوى فردية تقدم ضد الدول الأطراف التي قبلت هذا الإجراء بالتصديق على البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،^(٢٦٠) كما تصدر اللجنة بيانات عن مسائل موضوعية وأساليب العمل، تعرف باسم "تعليقات عامة". وتوفر مصدراً مفيداً يستعان به في تفسير نطاق الحقوق الواردة في العهد.^(٢٦١) كما تنظر لجنة القضاء على التمييز العنصري واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في الشكاوى الفردية في ظروف محددة.

وفي سياق مكافحة الإرهاب، تعدّ لجنة مناهضة التعذيب، وهي هيئة خبراء حقوق الإنسان التي ترصد تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة من جانب الدول الأطراف، ذات أهمية خاصة. وعلاوة على ذلك، ينصّ البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الأحدث عهداً والذي اعتمده الجمعية العامة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ والنافذ المفعول منذ ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، على "إنشاء نظام قوامه زيارات منتظمة تضطلع بها هيئات دولية ووطنية مستقلة للأماكن التي يحرم فيها الأشخاص من حريتهم، وذلك بغية منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة،"^(٢٦٢) تشرف عليه لجنة فرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مجموعة قرارات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب (HR/PUB/03/1)

www.ohchr.org/documents/publications/digestjurisprudenceen.pdf

WWW

(٤) الآليات الإقليمية

ما هي أدوار الآليات الإقليمية وما هي ولاياتها؟

إضافة إلى آليات الأمم المتحدة لكفالة حقوق الإنسان، توجد أيضاً لدى منظمات إقليمية ألياتها الخاصة بها لرصد وإنفاذ احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتوفر قرارات الهيئات الإقليمية وتحديد المعايير وأحكامها رؤى مفيدة لتطوير المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وبصورة خاصة، تشكل مجموعة قرارات المحاكم الإقليمية، مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(٢٦٣)

^(٢٦٠) بالإضافة إلى ذلك، ينصّ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المواد ٤١-٤٣ على إجراء لحل المنازعات بين الدول الأطراف (الشكاوى فيما بين الدول) عندما تشكو إحدى الدول الأطراف من أن دولة طرف أخرى لا تنفذ أحد أحكام العهد. إلا أن هذه الآلية لم تستخدم بعد.

^(٢٦١) جميع القرارات والتعليقات العامة متاحة في موقع لجنة حقوق الإنسان على الشبكة، www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm.

^(٢٦٢) البروتوكول الاختياري، المادة ١.

^(٢٦٣) انظر www.echr.coe.int.

ولجنة ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان^(٢٦٤) مصدرًا هاماً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. ولما كان الكثير من الحقوق الواردة في معاهدات إقليمية يعكس الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، هناك قدر من التبادل في تفسير المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، بحيث يمكن، مثلاً، استخدام قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي تتوسع في تناولها للمبادئ المشمولة في حظر التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة المنصوص عليه في المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان كأداة لتفسير الحظر المقابل له الوارد في المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.^(٢٦٥)

٥-٢-٢ كيف تعمل الحماية التي يوفرها القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

(١) كيف تعمل حقوق الإنسان؟

حقوق الإنسان والحريات الأساسية ليست مثلاً يتشدد بها، بل يجب أن تكون مبادئ عملية وفعالة. وثمة عدد من المبادئ يجب مراعاتها لنفهم كيف تعطى للحقوق والحريات الواردة في الصكوك الدولية قيمة عملية في سياق مكافحة الإرهاب.

وفكرة أن صكوك حقوق الإنسان "صكوك حيّة" حاسمة الأهمية لموضوعيتها. ويعني ذلك أن تفسير أوجه الحماية الواردة في الصكوك الدولية يتطور على مر الزمن مع تطور المجتمعات التي تنطبق فيها. فمثلاً، رأّت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن العقوبة البدنية في أوروبا في السبعينات ترقى إلى العقوبة القاسية واللاإنسانية والمهينة، بما يخالف اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، رغم أن العقوبة البدنية كانت شكلاً مقبولاً عامة في أوروبا وقت صوغ الاتفاقية في الخمسينات.^(٢٦٦)

(٢) من الذي تحمي حقوقه؟

ترمي أوجه حماية حقوق الإنسان إلى أن تشمل الجميع. ويعني ذلك أنه يجب أن تحمي الدولة حقوق أي فرد يكون داخل إقليمها أو يخضع لولايتها القضائية، سواء أكان أو لم يكن من مواطني الدولة.

مثال:

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢:

١- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

^(٢٦٤) انظر www.cidh.org.

^(٢٦٥) انظر مثلاً الفقرة ٤-٣ من قرار لجنة حقوق الإنسان في قضية الزيري ضد السويد CCPR/C/88/D/1416/2005 بتاريخ ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الذي يستشهد بقرارات كل من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ولجنة الأمم المتحدة المناهضة للتعذيب، تأييداً للحجج المقدمة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن مبدأ عدم الإعادة القسرية.

^(٢٦٦) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تايرر ضد المملكة المتحدة، الالتماس رقم ٥٨٥٦/٧٢ (Tyrer v. UK, Application no 5856/72)، ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٧٨، الفقرة ٣١، انظر www.coe.int و www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database.

وعني ذلك في سياق مكافحة الإرهاب أنه يجب أن تبذل الدول قصارى جهدها لحماية حقوق الناس عموماً وضحايا الهجمات الإرهابية والأفراد المشاركين في أنشطة مكافحة الإرهاب والأشخاص المشتبه في أنهم ضالعون في أنشطة إرهابية أو يؤيدونها. ورغم أن العهد لا يذكر حقوق الشخصيات الاعتبارية أو ما شابهها من الكيانات أو الجماعات، فإن حقوقاً معينة يشملها، مثل حرية الدين أو المعتقد،^(٢٦٧) أو حرية تكوين الجمعيات،^(٢٦٨) أو حقوق أعضاء الأقليات،^(٢٦٩) يمكن التمتع بها ليس كحقوق فردية فحسب، وإنما يمكن التمتع بها أيضاً "بالاشتراك مع آخرين" بوصفها حقوقاً جماعية تملكها فئة من الناس.^(٢٧٠)

ومتى يكن شخص خاضعاً لإجراءات التسليم أو الطرد، تكون حقوقه محمية بالتزامات الدولة المطالبة التي يكون محتجزاً فيها. وقد يؤثر احترام حقوق الإنسان لهؤلاء المحتجزين في انتظار التسليم أو الطرد في قدرة الدولة على تسليمهم أو طردهم.^(٢٧١)

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام رقم ٣١ (٨٠) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد

الالتزام الوارد في المادة ٢ الذي يقتضي من الدول الأطراف أن تحترم وتكفل حقوق العهد لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها وجميع الأفراد الخاضعين لسيطرتها ينطوي على التزام بعدم تسليم أو ترحيل أو طرد أو نقل أي شخص بأية طريقة أخرى من إقليمها عندما توجد أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد باحتمال إصابة ذلك الشخص بضرر يتعذر إصلاحه، على نحو ما يرد في المادتين ٦ و٧ من العهد، سواء في البلد المتوخى نقله إليه أو في أي بلد قد يتم نقله إليه في وقت لاحق. وينبغي إحاطة السلطات القضائية والإدارية المعنية علماً بضرورة ضمان الامتثال لالتزامات العهد في هذه المسائل.

٣) من الذي يمكن اعتباره مسؤولاً عن انتهاكات حقوق الإنسان وما هي صلتها بالهجمات الإرهابية؟

الأعمال الإرهابية لها أثر مدمر على تمتع الأفراد بحقوق الإنسان، مثل الحق في الحياة. وتحكم الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان مسؤوليات الدول إزاء الفرد، لا المسؤولية الجنائية للأفراد الإرهابيين والتنظيمات الإرهابية. ويمكن اعتبار الدول^(٢٧٢) مسؤولة عن انتهاكات لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، التي تتضمن واجب حماية الناس من الأعمال الإرهابية.^(٢٧٣)

^(٢٦٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٨.

^(٢٦٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٢.

^(٢٦٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٧.

^(٢٧٠) لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١ (٨٠) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة ٩.

^(٢٧١) انظر الفقرات ١٢٧-١٢٩.

^(٢٧٢) رأى خبراء في حقوق الإنسان، مثل المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً أنه استناداً إلى الفكرة التي أعرب عنها للمرة الأولى في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهي "أن تحترم جميع هيئات المجتمع حقوق الإنسان وأن تعززها"، وأنه في ظروف معينة، وخصوصاً عندما تمارس إحدى الفئات "سيطرة كبيرة على إقليم وسكان ويكون لها هيكل سياسي واضح" يجوز أن تلزم أيضاً باحترام حقوق الإنسان. انظر تقرير المقرر الخاص، السيد فيليب أليستون عن البعثة التي قام بها إلى سرري لانكا (٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥)، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الوثيقة E/CN.4/2006/53/Add.5 المؤرخة ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٦، الفقرات ٢٤-٤٤ عن هذه المسألة عموماً، وبالأخص عن الالتزامات الواقعة على حركة التمرد المعروفة باسم منور تحرير تاميل إيلاَم بشأن احترام حقوق الإنسان.

^(٢٧٣) انظر الفقرة ٢٠٨.

كما يمكن اعتبار الدول مسؤولة عن انتهاكات لحقوق الإنسان ارتكبتها أفراد عاديون أو جهات فاعلة غير الدول في ظروف معينة. فمثلاً، من الأمور الوثيقة الصلة بصورة خاصة فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب، يمكن اعتبار دولة مسؤولة عن انتهاكات لحقوق الإنسان شاركت فيها:

- شركات خاصة تعمل نيابة عن الدولة، أي في قطاع الأمن مثلاً؛
- عدم كفاية التشريعات الجنائية لتحكم أنشطة جماعات مثل الجماعات الإرهابية في إقليم الدولة؛
- التخلف عن اتخاذ إجراءات لمنع ذلك.

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام رقم ٣١ (٨٠) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد:

٤- إن التزامات العهد عموماً والمادة ٢ منه خصوصاً ملزمة لكل دولة طرف إجمالاً. وكل سلطات الحكومة (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وغيرها من السلطات العامة أو الحكومية، أياً كان مستواها—وطنية أم إقليمية أم محلية—مخولة صلاحية استنهاض مسؤولية الدولة الطرف. والسلطة التنفيذية، التي تتولى عادة تمثيل الدول الأطراف دولياً، بما في ذلك أمام اللجنة، قد لا تبين أن فرعاً آخر من فروع الحكومة قد قام بفعل يتنافى مع أحكام العهد كوسيلة للسعي إلى إعفاء الدول الأطراف من المسؤولية عن الفعل وما ينطوي عليه من تعارض مع أحكام العهد.

[...]

٤) ما الذي يجب أن تفعله الدولة لكي تفي بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان؟

عندما تصبح الدول أطرافاً في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان تضطلع بمسؤوليات وواجبات بموجب القانون الدولي لاحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها. ويعني الالتزام باحترام حقوق الإنسان أن تمتنع الدولة عن التدخل في التمتع بحقوق الإنسان أو تقليص الحق في التمتع بها. والالتزام بالحماية يلزم الدول بأن تحمي الأفراد والفئات من انتهاكات حقوق الإنسان. والالتزام بالإعمال يعني أنه يجب أن تتخذ الدول إجراءات إيجابية من أجل تيسير التمتع بحقوق الإنسان الأساسية. وعلى ذلك تكون للحق في الحياة ثلاثة أبعاد: (أ) ينبغي للدولة ألا تقتل تعسفياً، (ب) ينبغي للدولة أن تحمي الحياة، أي مثلاً بوضع نظام للقانون الجنائي يحظر القتل العمد، (ج) ينبغي للدولة أن تفي بتعهداتها بضمان الحق في الحياة بأن توجد الظروف الاجتماعية-الاقتصادية التي يمكن أن يزدهر فيها الحق في الحياة.

فأولاً، وحتى في سياق الإرهاب، يجب أن تحترم الدولة التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب على الدولة بوجه خاص أن تضمن عدم انتهاكها لحقوق الإنسان أو الحريات الأساسية لدى تنفيذ أنشطتها المتصلة بمكافحة الإرهاب.

وثانياً، تتضمن التزامات الدولة الخاصة بحقوق الإنسان التزاماً إيجابياً بحماية حقوق الأفراد الموجودين داخل إقليمها أو الخاضعين لولايتها القضائية من الهجمات الإرهابية. ويفترض ذلك وجود نظام فعال للعدالة الجنائية ضمن إطار سيادة القانون من أجل مكافحة إفلات الإرهابيين من العقاب.^(٢٧٤) ومقاضاة الإرهابيين وفقاً للمعايير الدولية للمحاكمة العادلة

^(٢٧٤) انظر منشور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة "منع الأعمال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تدمج معايير سيادة القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب"، www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html.

جزء أساسي من التزامات الدولة لحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وتكون استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب تهدف إلى منع الهجمات الإرهابية والحد أقصى ما يمكن من الأثر على حياة الناس ومعاناتهم في حال وقوع هجوم شرط أساسي لوفاء أية دولة بالتزاماتها الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام رقم ٣١ (٨٠) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد:

٨- إن الالتزامات الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢ هي ملزمة للدول [الأطراف] وليس لها، بصفتها هذه، أثر أفقي مباشر من حيث القانون الدولي. ولا يمكن اعتبار العهد بديلاً عن القانون الجنائي أو المدني المحلي. غير أن ما يقع على الدول الأطراف من التزامات إيجابية بضمان الحقوق المحددة في العهد لن يتم الوفاء بها تماماً إلا إذا حظي الأفراد بحماية الدولة، ليس فقط مما يقوم به موظفوها من انتهاكات لحقوق العهد، بل أيضاً مما يرتكبه أفراد بصفتهم الشخصية أو ما ترتكبه كيانات من أفعال ضارة بالتمتع بحقوق العهد بقدر ما تكون تلك الحقوق قابلة للإعمال بين الأفراد أو الكيانات. وقد يكون ثمة ظروف يسفر فيها عدم ضمان حقوق العهد على نحو ما تقتضيه المادة ٢ عن انتهاكات لتلك الحقوق من قِبَل الدول الأطراف، نتيجة لسماح الدول الأطراف لأفراد أو كيانات بارتكاب أفعال من هذا القبيل أو نتيجة لعدم اتخاذها تدابير مناسبة أو عدم بذلها ما يتوجب من مساعٍ لمنع ارتكاب تلك الأفعال أو للمعاقبة عليها أو التحقيق فيها أو جبر الضرر الناجم عنها. [...]

وثالثاً، يجب أن تفي الدولة بالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بمعنى أنه يجب أن تتخذ الدول إجراءات إيجابية من أجل تيسير التمتع بحقوق الإنسان الأساسية، حتى في مواجهة الإرهاب.

٥) ما هو الحق في سبيل فعال للانتصاف؟

لكي تكون حقوق الإنسان والحريات الأساسية عملية وفعالة، يجب أن توجد سبل للانتصاف تكون متاحة للأفراد الذين خرقت حقوقهم. والحق في سبيل فعال للانتصاف حق يدعم أساس النظام الدولي لحقوق الإنسان بأسره.

ويتطلب الحق في سبيل فعال للانتصاف وجود إطار وطني يكون قادراً على إعلاء سيادة القانون، بما في ذلك إمكانية وجود سبيل قضائي للانتصاف لانتهاكات حقوق الإنسان المزعومة وآليات لضمان المساءلة عن العمل أو عدم العمل من جانب سلطات الدولة. ولكي تفي دولة بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان يجب أن تكون الدولة قادرة على أن تعترف بإمكانية حدوث انتهاك لحقوق الإنسان داخل إقليمها. ولا يكفي مجرد أن تؤكد دولة أنها ممثلة لحقوق الإنسان لأنها صدقت على صكوك دولية خاصة بحقوق الإنسان.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢(٣):

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

(أ) بأن تكفل توفر سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية؛

(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمي إمكانيات التظلم القضائي؛

(ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين.

يمكن أن يأخذ سبيل فعال للانتصاف أشكالاً عديدة بحسب الظروف الخاصة والحق المعني بالتحديد. وينبغي أن تكون سبل الانتصاف الفعالة مكيفة على نحو ملائم بحيث تراعي الضعف الخاص الذي يعتري فئات معينة من الأشخاص، بمن فيهم الأطفال بالأخص. وينبغي للدول أن تنشئ آليات قضائية وإدارية مناسبة بموجب القانون الداخلي لضمان الحق في سبيل فعال للانتصاف. ويمكن أن تؤدي مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية دوراً في ضمان الحق في سبيل فعال للانتصاف، وكذلك السلطة القضائية.

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام ٣١:

إن تقاعس دولة طرف عن التحقيق في ادعاءات انتهاك قد يفضي، في حد ذاته، إلى حدوث إخلال منفصل بأحكام العهد. وإن وقف استمرار انتهاك ما هو عنصر جوهري من عناصر الحق في سبيل تظلم فعال.

يتضمن سبيل الانتصاف الفعال حق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في الجبر. وقد اعتمدت الجمعية العامة مجموعة من المبادئ المعيارية والمعايير تتناول حقوق ضحايا الجريمة. فيعزز إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجماع والتعسف في استعمال السلطة، الذي اعتمده الجمعية العامة في قرارها ٤٠/٣٤ المؤرخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥ مبدأ حق ضحايا الجريمة في الجبر.^(٢٧٥) كما اعتمدت الجمعية العامة مؤخراً، في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، "المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي". ووفقاً لهذه "المبادئ الأساسية"، وهي نتيجة دراسة موسعة للمواد القانونية المتعلقة بالجبر في القانون التقليدي والقانون العرفي الدولي، وتشمل مبادئ قائمة وكذلك مفاهيم ناشئة،^(٢٧٦) ينبغي أن يكون الجبر متناسباً مع جسامة الانتهاكات والضرر الذي لحق بالضحايا، ويمكن أن يأخذ الأشكال التالية: الرد، والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات عدم التكرار.

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام ٣١:

١٦- والفقرة ٣ من المادة ٢ تقتضي من الدول الأطراف أن تنتصف للأشخاص الذين انتهكت حقوقهم التي ينص عليها العهد. فبدون ذلك الانتصاف، لا يكون قد تم الوفاء بالتزام توفير سبيل انتصاف فعال، وهو أمر أساسي في كفاءة تطبيق أحكام الفقرة ٣ من المادة ٢. وإضافة إلى الانتصاف الصريح الذي تقتضيه الفقرة ٥ من المادة ٩

^(٢٧٥) متاح إلكترونياً في <http://www2.ohchr.org/english/law/victims.htm>.

^(٢٧٦) متاح إلكترونياً في <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>.

والفقرة ٦ من المادة ١٤، ترى اللجنة أن العهد ينطوي عموماً على تعويض مناسب. وتوهم اللجنة بأن الانتصاف قد يشمل، عند الاقتضاء، رد الاعتبار وإعادة التأهيل وتدابير الترضية، كالاقتذارات العلنية وإقامة أنصبة تذكارية عامة، وتقديم ضمانات بعدم التكرار، وإجراء تغييرات في القوانين والممارسات ذات الصلة، فضلاً عن مقاضاة مقترفي انتهاكات حقوق الإنسان.

وحتى إن لم يتبين حدوث انتهاك للحق الموضوعي المعني، قد يرقى التخلف عن توفير انتصاف فعال بحد ذاته إلى انتهاك لحقوق الإنسان. وتتألف بعض الحقوق من حق موضوعي وجانب إجرائي يوفر احتياطات تضمن ذلك الحق. ومن الأمثلة على ذلك حظر التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الذي يقتضي التحقيق في الشكاوى ومقاضاة مرتكبي تلك الأفعال وتعويض الضحايا.

التعليق العام رقم ٧: التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة ٧):

١ [...] تلا حظ اللجنة أنه لا يكفي لتنفيذ هذه المادة حظر تلك المعاملة أو العقوبة أو اعتبارها جريمة. فأكثرية الدول لها أحكام جنائية تنطبق على حالات التعذيب أو الممارسات المماثلة. ولما كانت هذه الحالات تحدث مع ذلك، فإنه يستنتج من المادة ٧، لدى قراءتها مع المادة ٢ من العهد، أن على الدول أن تضمن حماية فعالة بإنشاء آلية للرقابة. وينبغي أن تحقق السلطات المختصة، على نحو فعال، في الشكاوى المتعلقة بسوء المعاملة. وينبغي تحميل كل من ثبتت إدانته مسؤولية أعماله، كما يجب إتاحة وسائل انتصاف فعالة للضحايا المزعومين أنفسهم، بما في ذلك حق الحصول على تعويض.

٣-٥ مكافحة الإرهاب وأثرها الممكن على حقوق الإنسان

١-٣-٥ ما هي الآثار التي يمكن أن تترتب على حقوق الإنسان من مكافحة الإرهاب؟

يمكن أن تؤثر مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان بطرائق شتى. فمن المحتمل أن تكون حقوق الإنسان مشمولة في جميع مراحل مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الأمثلة التالية: (٢٧٧)

التجريم

ثمة أهمية حاسمة في أن تضمن الدول تطبيق مبدأ الشرعية لدى وضع التشريعات. فقد سبق الإعراب عن شواغل من أن التعاريف الواسعة لعبارة "الإرهاب" قد تؤدي إلى تجريم أنشطة مشروعة مثل الاحتجاجات والإعراب عن الرأي على نحو قانوني التي، وإن كانت غير مستساغة، لا ترقى إلى أن تكون تحريضاً على العنف. (٢٧٨)

(٢٧٧) للاطلاع على قائمة أكثر شمولاً لتحديات محددة تواجه حقوق الإنسان في سياق الإرهاب ومكافحة الإرهاب، انظر الجزء الثالث من صحيفة الوقائع رقم ٣٢ الصادرة عن مفوضية حقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب.

(٢٧٨) انظر مثلاً مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب في تقريره المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان بتاريخ ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، E/CN.4/2006/98، المتاح إلكترونياً في www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/2006/Sheinin%20E-CN.4-2006-98.pdf.

المقاضاة

يمكن أن تكون مقاضاة الإرهابيين عملية بالغة التعقيد والحساسية وتعترتها شواغل أمنية. ورغم ما تنطوي عليه مقاضاة مرتكبي الجرائم الإرهابية عن صعوبات يجب ضمان المحاكمة العادلة في قضايا الإرهاب. فلا تؤدي إساءة تطبيق أحكام العدالة في قضايا الإرهاب إلى انتهاكات للحقوق الفردية فحسب، وإنما تؤدي أيضاً إلى إفلات المسؤولين فعلاً عن ارتكاب الأعمال الإرهابية من العقاب.

الاحتجاز

يجب معاملة الإرهابيين المحتجزين، المدانين والمشتبه فيهم على السواء، معاملة إنسانية، بصرف النظر عن طبيعة الجرائم التي ارتكبوها أو يزعم أنهم ارتكبوها. وحتى في سياق الإرهاب، لا يمكن أبداً تبرير الاحتجاز التعسفي والاختفاء الاحتجازي، بل لا يجوز الاحتجاز إلا تمشياً مع القانون. وعلاوة على ذلك، يتمتع جميع الأشخاص المحتجزين، بمن فيهم الذين يشتبه في أنهم ضالعون في الإرهاب، بالحق في أمر الإحضار أمام القاضي (habeas corpus) أو ما يقابله من إجراءات قضائية في جميع الأوقات وفي كل الظروف، من أجل الطعن في شرعية احتجازهم.

المنع

تشتمل أنشطة مكافحة الإرهاب المصممة لكشف الهجمات الإرهابية وتعطيلها ومنعها على أساليب تتعارض مع الحق في الخصوصية. ويلزم وجود إطار تشريعي يحكم هذا النوع من الأنشطة لضمان أن تكون متناسبة مع أهدافها.^(٢٧٩) واستخدام القوة من جانب مسؤولي إنفاذ القانون لمنع وقوع هجوم إرهابي وشيك من دواعي القلق بصورة خاصة. ويجب أن توجد قواعد واضحة لاستخدام القوة في سياق مكافحة الإرهاب. وينبغي ضمان المساءلة عن استخدام القوة على نحو غير ملائم من خلال إنشاء آليات مستقلة وفعالة للشكوى.

(١) كيف يمكن تقييد حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب؟

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التعليق رقم ٣١ (٨٠) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد:

٦- [...] على الدول الأطراف أن تمتنع عن انتهاك الحقوق المعترف بها في العهد، وأية قيود تُفرض على تلك الحقوق يجب أن تكون مباحة بموجب الأحكام ذات الصلة من العهد. وعلى الدول، عند فرضها أية قيود من هذا القبيل، أن تقيم الدليل على ضرورتها وألا تتخذ من التدابير إلا ما يكون متناسباً مع السعي إلى تحقيق الأهداف المشروعة بغية ضمان حماية الحقوق المنصوص عليها في العهد حماية مستمرة وفعالة. ولا يجوز في أي حال فرض القيود أو التدرع بها على نحو يضرّ بجوهر تلك الحقوق.

تنطبق التزامات حقوق الإنسان الدولية، حتى في ظل سياق مكافحة الإرهاب الدولي المعقد والملح. فترمي التزامات حقوق الإنسان الدولية إلى توفير حماية للحقوق الفردية في عالم الواقع، لذلك تتضمن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان قدراً من المرونة فيما يتعلق بالتدخل في حقوق معينة، بينما تعتبر حقوق أخرى أساسية إلى حد أنه لا يمكن السماح بأي تدخل فيها في أي ظروف.

^(٢٧٩) انظر الباب ٣) أدناه.

ما هي الحقوق المطلقة؟

الحقوق المطلقة هي فئة من الحقوق التي لا تسمح بأي تقييد أو تدخل أبداً كان.

الحظر المطلق على التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة مثال على الحقوق المطلقة. فلا يمكن إطلاقاً أن يكون هناك تبرير لتعذيب أي شخص أو تعريضه لمعاملة أو عقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة. وحتى وجود تهديد بهجوم إرهابي وشيك يحتمل أن يؤدي إلى خسائر ضخمة في الأرواح لا يمكن أن يبرر استخدام أساليب التحقيق التي تخالف هذا الحظر.^(٢٨٠)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٧:

لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة. وعلى وجه الخصوص، لا يجوز إجراء أية تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه الحر.

ومن الأمثلة الأخرى على الحقوق المطلقة حظر الرق وجوانب معينة من الحق في الحياة، إضافة إلى حق المحرومين من حريتهم في المعاملة الإنسانية. فيجب معاملة حتى السجناء المدانين بارتكاب جرائم إرهابية جسيمة معاملة إنسانية.

ما هي الحقوق التي يمكن تقييدها؟

حقوق الإنسان غير قابلة للتصرف وينبغي ألا تُسلب. إلا أنه يمكن تقييد بعض حقوق الإنسان في ظروف محدّدة طالما لا تقوّض التقييدات روح الحق ذاته ولا تُطبّق إلا في أوضاع محددة ووفقاً للقواعد والإجراءات القانونية الواجبة. فالحق في حرية تكوين الجمعيات والتجمّع والحق في احترام الحياة الخاصة كلها من أمثلة الحقوق التي يمكن أن تخضع لتقييدات معينة في سياق مكافحة الإرهاب. ويجوز تقييد الحق في الحرية إذا أدانت إحدى المحاكم شخصاً بارتكاب جريمة، بما في ذلك عمل إرهابي يعاقب عليه بموجب القانون الواجب التطبيق.

وتتضمن بعض الأحكام أسباباً لتقييد التمتع بحق معين بغية حماية حقوق الآخرين أو لحماية الأمن الوطني. إلا أنه يجب مراعاة القواعد والإجراءات القانونية وينبغي عدم تطبيق التقييدات إلا استثنائياً وعند الضرورة.

مثال:

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩

١- لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

٢- لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

^(٢٨٠) للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن حظر التعذيب وحقوق الإنسان، انظر صحيفة الوقائع رقم ٣٢ الصادرة عن مفوضية حقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب.

٣- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

(٢) كيف يمكن تعليق حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب؟

تتضمن الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان إمكانية تعليق حقوق معينة في ظروف واضحة التحديد ومؤقتة واستثنائية.^(٢٨١) وقبل أن تقرر دولة أن تلجأ إلى المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يجب أن يتوفر شرطان رئيسيان، هما: يجب أن يشكل الوضع حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة وأن تكون الدولة قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ. والاشتراط الثاني ضروري للحفاظ على مبدأي الشرعية وسيادة القانون في أوقات أشد الحاجة إليهما. وعلاوة على ذلك، يجب على الدول التي تعلن حالة طوارئ ذات عواقب يمكن أن يترتب عليها انتقاص من أي حكم من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن تتصرف في حدود قانونها الدستوري وغير ذلك من أحكام القانون التي تحكم ذلك الإعلان وممارسة سلطات استثنائية. ولا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنها حالة طوارئ تهدد حياة الأمة، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد. وأثناء النزاعات المسلحة، سواء أكانت دولية أو غير دولية، تصبح قواعد القانون الإنساني الدولي واجبة التطبيق، وهي تساعد، إضافة إلى الأحكام الواردة في المادة ٤ والفقرة ١ من المادة ٥ من العهد، منع إساءة استخدام سلطات الدولة الاستثنائية.

تعرف هذه الإمكانية لتعليق تطبيق حقوق معينة باسم التقييد.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٤:

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

٢- لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد ٦ و٧ و٨ (الفقرتين ١ و٢) و١١ و١٥ و١٦ و١٨.

٣- على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقييد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تقيد بها وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقييد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

^(٢٨١) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٩ بشأن حالات الطوارئ (المادة ٤) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

يمكن تقسيم الحقوق إلى حقوق قابلة للتقييد وحقوق غير قابلة للتقييد. جميع الحقوق المطلقة غير قابلة للتقييد، ويمكن تضيق بعض الحقوق القابلة للتقييد. ولا يجوز أي تقييد للمواد ٦ و٧ و٨ (الفقرتان ١ و٢) و١١ و١٥ و١٦ و١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

- الحق في الحياة (المادة ٦)
- حظر التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة ٧)
- حظر العبودية والسخرة (المادة ٨)
- حظر السجن بسبب عدم الوفاء بالتزام تعاقدي (المادة ١١)
- حظر العقوبات الجنائية الرجعية الأثر (المادة ١٥)
- حق الفرد في الاعتراف به كشخص أمام القانون (المادة ١٦)
- الحق في حرية الفكر والوجدان والدين (المادة ١٨)

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: التعليق العام رقم ٢٩ - حالات الطوارئ (المادة ٤):

[...] لا يجوز للدول الأطراف في أي ظرف من الظروف أن تحتج بالمادة ٤ من العهد كمبرر لاتخاذ إجراءات تنتهك القانون الإنساني الدولي أو القواعد الأمرة للقانون الدولي، من قبيل أخذ الرهائن، أو فرض عقوبات جماعية، أو عن طريق الحرمان من الحرية تعسفاً، أو عدم التقييد بالمبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، بما في ذلك افتراض البراءة.

٣) ما هو الفرق بين التدخل وانتهاك حقوق الإنسان؟

في سياق مكافحة الإرهاب قد يلزم التدخل في الحقوق التي تسمح بالتضييق أو تقييد الحقوق القابلة للتقييد.^(٢٨٢) فمثلاً، تدخل عملية مراقبة في حق المشتبه فيهم في حياة خاصة، وربما آخرين أيضاً كان الإرهابيون على صلة بهم. كما أن القبض على الإرهابي المشتبه فيه يتعارض بحكم طبيعته مع حق الفرد في الحرية. وتحريم التنظيمات الإرهابية يؤثر في حرية أعضائه في تكوين جمعيات.

ويجوز للدول قانوناً أن تحد من ممارسة حقوق معينة، على النحو المنصوص عليه في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها الحق في حرية التعبير، والحق في حرية تكوين جمعيات وحرية الاجتماع، وحرية التنقل، والحق في احترام حرمة الحياة الخاصة والأسرية. ولكي تفي الدول تماماً بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان لدى فرض مثل تلك القيود، يجب أن تحترم عدداً من الشروط. فعليها أن تحترم مبدئي المساواة وعدم التمييز، يجب أن تفرض هذه القيود بنص القانون، تحقيقاً لغرض أو أكثر من ذلك من الأغراض المشروعة والضرورية في مجتمع ديمقراطي. ويجب أن تتأكد الدول من استيفاء المحكات التالية:^(٢٨٣)

^(٢٨٢) مبادئ سيراكيزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقييد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهي مجموعة من المبادئ غير الملزمة وضعها فريق من خبراء القانون الدوليين المستقلين جمعوا تحت رعاية لجنة الحقوق الدولية، توفر نقطة مرجعية مفيدة للتفسير بخصوص نطاق تقييد التمتع بحقوق الإنسان وعدم التقييد بالالتزام بها.

^(٢٨٣) انظر مثلاً الحاشية أعلاه بشأن مبادئ سيراكيزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقييد الواردة في مرفق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في الوثيقة (1984) E/CN.4/1984/4، ويمكن الاطلاع على شرح تفصيلي في صحيفة الوقائع رقم ٣٢ الصادرة عن مفوضية حقوق الإنسان بشأن "حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب"، (الصفحات ٢٢-٢٩ من النص الإنكليزي) مع إحالات إلى مصادر أصليّة فيما يتعلق بمختلف المحكات.

هل يقضي القانون بالتمييز؟

يجب أن يكون أي تدخل في حقوق الإنسان وفقاً للقانون. ويعني ذلك أنه يجب أن يستطيع الفرد أن يعرف أو أن يتبين ماهية القانون لكي يضبط سلوكه وفقاً للقانون. ولا يكفي وجود التشريع وحده لاستيفاء محك الشرعية. فيجب أن يكون أي قانون ينص على التدخل في الحقوق الفردية دقيقاً بقدر كافٍ وألا يكون تعسفياً. والقانون الوطني الذي يتعارض مع المبادئ العامة للقانون الدولي لا يستوفي محك الشرعية.

هل يرمي التمييز إلى تحقيق غرض مشروع؟

يجب أن يكون أي تدخل في حقوق الإنسان له ما يبرره استناداً إلى مجموعة محدودة من الأسباب المقبولة لأجل ضمان الشرعية. وتتضمن تلك الأسباب، مثلاً، الأمن الوطني والسلامة العامة وحماية الأخلاق العامة وحماية حقوق الآخرين. وتحدد بعض أحكام حقوق الإنسان بوضوح أي هذه الأسباب يمكنها أن تؤدي إلى فرض تمييز على الحق المعني. وينبغي تفسير أسباب تمييز حقوق الإنسان تفسيراً صارماً.

هل التمييز ضروري ومتناسب؟

يجب إثبات أن أي تمييز على حقوق ضروري ومتناسب. ومحك التناسب ليس منصوفاً عليه صراحة في صكوك حقوق الإنسان ولكنه من الناحية العملية مفتاح ضمان أن يكون أي تمييز للتمتع بحقوق الإنسان مقبولاً. فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب، يقتضي النهج المتناسب أنه يجب على أي تدبير أن يراعي ما يلي:

- عدم تعطيل التمتع بالحق إلا بأقل قدر ممكن،
- أن يكون مصمماً بعناية من أجل تحقيق الغرض،
- وألا يكون قائماً على أساس اعتبارات غير عادلة أو تعسفية أو غير رشيدة.

والتناسب مطلوب في تصميم أي تدبير معين وكذلك في تطبيق ذلك التدبير في حالات فردية.

هل يحترم التمييز مبدأ عدم التمييز والمساواة؟

حتى إذا استوفى تدبير ما المحكات الثلاثة الأولى، فهو ينتهك معايير حقوق الإنسان إذا كان تمييزياً. ويعتبر التدبير تمييزياً إذا فرّق بين الناس على أساس الجنس أو العنصر أو الدين أو الجنسية أو الأصل العرقي دون أي تبرير موضوعي ومعقول. ومسألنا التمييز والتناسب مترابطتان.

فمثلاً، إذا تدخل تدبير لمكافحة الإرهاب في حقوق غير المواطنين دون غيرهم في دولة يشكل فيها غير المواطنين والمواطنون كذلك خطراً إرهابياً، يحتمل أن يخل ذلك التدبير بالتزامات الدولة المتعلقة بحقوق الإنسان بسبب أنه تمييزي ولم يصمم بعناية لمواجهة الخطر الذي يشكله المواطنون وغير المواطنين على السواء.

٦- الخلاصة

مع تزايد الطبيعة الدولية التي يتسم بها الإرهاب تغدو معرفة القانون العام الدولي حاسمة الأهمية لفهم الإطار القانوني لأنشطة مكافحة الإرهاب. ومن هذا المنطلق كان القصد من الفصول السابقة هو تزويد القارئ بفهم أساسي لأهم جوانب القانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب.

وأحد الدروس التي يمكن استخلاصها من الاطلاع على إطار القانون الدولي المتعلق بالإرهاب هو أن هيكله معقد ومتشابه. فلا تقوم أي مجموعة من القوانين الدولية بمعزل عن غيرها وقد تشمل الأدوات المتنوعة اللازمة لمنع الإرهاب ومكافحته عدداً من جوانب مختلفة للقانون الدولي. فقد يثير طلب لتسليم أحد الأفراد بموجب أحد الصكوك الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب مسائل تتعلق بقانون اللاجئين الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد يثير قرار مقاضاة أحد الإرهابيين أو عدم مقاضاته مسائل تتعلق بالقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان إضافة إلى قواعد وطنية بشأن الولاية القضائية.

وكان الهدف من هذه المقدمة العامة لإطار القانون الدولي لمكافحة الإرهاب هو توفير لمحة عامة أولى. ويمكن الحصول على معلومات أكثر تفصيلاً عن الجوانب القانونية ذات الصلة المتعلقة بمكافحة الإرهاب في منشورات أخرى صادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من بينها الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب، ودليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها، والمنشور المعنون منع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تطبق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب، وفي عدد من الأدوات الأخرى والدراسات المقارنة التي أعدها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

منشورات الأمم المتحدة
طُبع في النمسا



V.09-81181—December 2009—200