

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة



كُتَيْب إرشادي بشأن
تدابير العدالة الجنائية
في التصدي للإرهاب

سلسلة كُتَيْبات العدالة الجنائية

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

كُتَيْبُ إِرْشَادِي بِشَأْنِ تَدَابِيرِ الْعَدَالَةِ الْجِنَائِيَّةِ فِي التَّصَدِّيِّ لِلإِرْهَابِ

سلسلة كُتَيْبَاتِ الْعَدَالَةِ الْجِنَائِيَّةِ



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٩

شكر وتقدير

وضع الكُتَيْب الإرشادي بشأن تدابير العدالة الجنائية في التصدي للإرهاب في صيغته النهائية استناداً إلى نصوص أعدها إيفون داندوران (عميد مركز البحوث والاتصالات الصناعية بجامعة فريزر فالي، كندا؛ وزميل أقدم بالمركز الدولي لإصلاح القانون الجنائي وسياسة العدالة الجنائية) في إطار عقد خدمات استشاري أبرمه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب).

وقد استعرض مشروع النص في اجتماع لفريق من الخبراء عقد في مقر المكتب في فيينا يومي ١ و٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. ويودّ المكتب أن يُعرب عن تقديره للمساهمات القيّمة التي قدّمها الخبراء التالية أسماؤهم والذين شاركوا في ذلك الاجتماع: كريستيان أهلوند وأندريا بيانتشي ومارفين كارفاخال بيريس وأن تشاربورد ومايكل دي فيو وهيلين دافي وأنطون دي بليسييس ومارك إيليس وجون غريف وتياخانا مالوا وجوان مارينر وفيرونيكا ميلينتشيوك وفيفين أوكونور وروبن بالمر وأندرو باول وكاثي باول وكوليت راوش ورشيد صدوق ومارك شو وماسامبا سيتا وجايامبائي ويكراماراتنه.

وقد موّل هذا المنشور بفضل أموال قدمتها البلدان التالية في هيئة تبرعات خصّصت للمشروع العالمي بشأن تعزيز النظام القانوني لمكافحة الإرهاب التابع للمكتب: ألمانيا وإيطاليا وإسبانيا وبلجيكا وتركيا والدانمرك والسويد وسويسرا وفرنسا وكندا وكولومبيا وليختنشتاين والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية وموناكو والنرويج والنمسا ونيوزيلندا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان واليونان.

منشورات الأمم المتحدة

Sales No. A.09.IV.2

ISBN 978-92-1-1630010-4

المحتويات

الجزء الأول المقدمة والإطار القانوني

أولاً- مقدمة	٣
ثانياً- أهمية وجود تدابير فعّالة للتصدي للإرهاب في إطار سيادة القانون والعدالة الجنائية	٥
ثالثاً- الإرهاب والقانون الدولي	٩
ألف- النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب	١٠
باء- أهمية التعاون الدولي	١٥
جيم- القانون الدولي لحقوق الإنسان	١٧
دال- قانون اللاجئين الدولي	٢٤
هـ- القانون الإنساني الدولي	٢٧
واو- الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية	٢٨

الجزء الثاني المكونات الأساسية لتدابير فعّالة للتصدي للإرهاب في إطار العدالة الجنائية

أولاً- مقدمة	٣٣
ثانياً- دور مقرري السياسات والمشرعين	٣٥
ألف- إدراج الالتزامات الدولية في التشريعات	٣٥
باء- التجريم	٣٦
جيم- قانون الإجراءات الجنائية	٤٠
ثالثاً- دور سلطات إنفاذ القانون	٤٩
ألف- طرائق التحقيق	٥٠
باء- الاعتقال والاحتجاز	٥٤
جيم- استجواب المشتبه فيهم ومقابلتهم	٥٧
دال- منع عرقلة سير العدالة	٥٨
هـ- تدابير وبرامج حماية الشهود	٦٠
واو- جمع المعلومات المالية	٦١
زاي- مشاركة المجتمعات المحلية	٦٣
حاء- التعاون الدولي على إنفاذ القانون	٦٣
طاء- التدابير الاستثنائية	٦٩
رابعاً- دور أعضاء النيابة العامة	٧٣
ألف- استقلالية النيابة العامة	٧٣
باء- دور أعضاء النيابة العامة في تدعيم سيادة القانون	٧٤

٧٥	جيم - الالتزام بتسليم المجرمين أو محاكمتهم
٧٥	دال - التسليم
٧٨	هاء - المساعدة القانونية المتبادلة
٨١	واو - زيادة قدرات النظام في مجال التعاون الدولي
٨٣	خامسا - دور محامي الدفاع
٨٤	ألف - مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع
٨٥	باء - الحق في المساعدة القانونية
٨٦	جيم - التدابير الاستثنائية
٨٩	سادسا - دور السلطة القضائية
٩٠	ألف - استقلال السلطة القضائية وحيادها ونزاهتها
٩١	باء - استقلال المحاكم وحيادها
٩٣	جيم - أمن المحاكم
٩٥	سابعا - مسائل وتحديات تتعلق بالاحتجاز
٩٦	ألف - الاحتجاز قبل صدور الحكم أو أثناء التحقيق
٩٧	باء - شروط الاحتجاز والاعتقال
٩٧	جيم - المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية
١٠١	دال - أمن السجناء وسلامتهم
١٠٢	هاء - نقل المحتجزين والسجناء
١٠٣	واو - الاحتجاز الوقائي
١٠٤	زاي - إجراءات تقديم الشكاوى
١٠٧	ثامنا - دور نظام العدالة الجنائية في حماية حقوق ضحايا الجرائم الإرهابية
١٠٨	ألف - الضحايا في القانون الدولي
١٠٩	باء - تعريف مصطلح "الضحايا"
١٠٩	جيم - الاستجابة لاحتياجات ضحايا الإرهاب
١١٠	دال - تحسين استجابة نظام العدالة الجنائية لاحتياجات الضحايا

الجزء الثالث

آليات مساءلة العدالة الجنائية والرقابة عليها

١١٥	أولا - آليات مساءلة العدالة الجنائية والرقابة عليها
١١٩	ثانيا - الرقابة على المحامين وأعضاء النيابة العامة
١٢٣	ثالثا - الرقابة على القضاء
١٢٥	رابعا - الرقابة على السجون وتفتيشها
١٢٦	خلاصة
١٢٧	مرفق - أدوات وموارد مفيدة



الجزء الأول
المقدمة
والإطار القانوني

أولاً - مقدمة

إنَّ أيَّ ردِّ فعَّالٍ وموجَّهٍ نحو الوقاية في مجال التصدِّي للإرهاب ينبغي أن يتضمَّن عنصراً قوياً للعدالة الجنائية: عنصراً يسترشد بإطار قانوني معياري ويكون جزءاً لا يتجزأ من المبادئ الأساسية لسيادة القانون والمحاکمات حسب الأصول واحترام حقوق الإنسان. فمرتكبو الأعمال الإرهابية يعدون مجرمين، حسبما هو محدد في الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب، ولذا ينبغي التعامل معهم في إطار إجراءات العدالة الجنائية لأنها هي الآلية الأنسب والأكثر إنصافاً لضمان تحقيق العدالة وحماية حقوق المتهم. وإضافة إلى هذه الوظيفة الأساسية، فإن نهج العدالة الجنائية إزاء الإرهاب تنص أيضاً على آليات وقائية فعالة، بما في ذلك التدخلات التي تستهدف تمويل الإرهابيين والمنظمات الإرهابية وتتيح اعتراض سبيل المؤامرات الرامية إلى ارتكاب هجمات وكذلك حظر التحريض على الإرهاب.

ومن أجل توفير تدابير فعالة من أجل التصدِّي للإرهاب في إطار العدالة الجنائية الفعالة، تحتاج الدول إلى نظم قانونية لمكافحة الإرهاب ونظم عدالة جنائية تعمل على نحو ملائم، فضلاً عما يتصل بذلك من قدرات على التعامل مع القضايا الجنائية التي يحتمل أن تكون معقّدة والمشاركة بفعالية في التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية. ويتطلب هذا الأمر التزاماً قوياً من جانب الدول سعياً إلى تحقيق الأهداف المشتركة على الصعيد الوطني ودون الإقليمي والإقليمي.

ويشكل التصديق الواسع النطاق على الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب وتنفيذها جزءاً أساسياً من تدابير العدالة الجنائية الشاملة في مجال التصدِّي للإرهاب (ويعني ذلك ببساطة الصكوك المتعددة الأطراف والمعاهدات والاتفاقات التكميلية ذات الصلة). وفي هذا الصدد، تكتسي المساعدة التقنية التي يقدمها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) أهمية خاصة لأنها لا تقتصر على دعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء للتصديق على الصكوك ذات الصلة بمكافحة الإرهاب وتنفيذها، وإنما تدعم أيضاً جهودها الرامية إلى تعزيز سيادة القانون وبناء قدرات موظفي إنفاذ القانون وموظفي العدالة الجنائية على تطبيق تلك القوانين على نحو فعال وسليم.

ويدرك المكتب ضرورة اتباع نهج شامل لمعالجة مسألة الإرهاب المعقدة، أي نهج يشمل، إضافة إلى تدابير العدالة الجنائية للتصدي، أدوات وأطرًا تعالج الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المواتية لانتشار الإرهاب من منظور وقائي. غير أن هذه العناصر غير مشمولة بهذا الكُتَيْب الإرشادي بشأن تدابير العدالة الجنائية في التصدِّي للإرهاب، الذي يقتصر تركيزه على تدابير العدالة الجنائية.

ويهدف الكُتَيْب الإرشادي إلى تزويد موظفي إنفاذ القانون والعدالة الجنائية بتوجيهات ميسورة المنال لمساعدتهم في التعامل مع بعض المسائل الرئيسية التي يواجهونها في جهودهم الرامية إلى التصدِّي للجرائم الإرهابية والجرائم ذات الصلة. وسوف يكون الكُتَيْب الإرشادي أيضاً ذا فائدة لمتخذي القرار والقادة السياسيين في صوغ قوانين وسياسات وممارسات جديدة أو محسنة لمكافحة الإرهاب. وهو يستعرض التحديات العديدة التي تواجهها مختلف مكونات نظام العدالة الجنائية في مجال الوقاية والتحقيق والملاحقة القضائية والاحتجاز لمن يشتبه في ارتكابهم جرائم إرهابية أو يدانون بارتكابها. ويقدم الكُتَيْب توجيهات استناداً إلى المعايير الدولية والممارسات الجيدة المقبولة عموماً.

ويمكن للكُتَيْب الإرشادي أن يستخدم، بوصفه أداة عملية، لتيسير تنفيذ الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب في سياق المبادئ والممارسات المقبولة في إطار العدالة الجنائية وسيادة القانون، ولا سيما عندما تنطبق هذه المبادئ

والممارسات على مجال مكافحة الإرهاب. كما يمكن استخدامه لدعم استعراض قدرات نظام العدالة الجنائية في بلد معين أو توجيه وضع السياسات أو دعم مبادرات التدريب.

ويشكّل الكُتَيْب الإرشادي جزءاً من مجموعة من أدوات المساعدة التقنية وضعها المكتب. ويتيح المكتب أيضاً أدوات أخرى تتعلق تحديداً بالتصديق على الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب وتنفيذها. وتشمل تلك الأدوات صيغة محدثة للدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب^(١) ودليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها؛ ومنع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تطبق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب؛ والموارد القانونية الإلكترونية بشأن الإرهاب الدولي.

وإضافة إلى ذلك، يتيح المكتب عدداً من الأدوات للمساعدة في تعزيز سيادة القانون ونظم العدالة الجنائية الوطنية، بما في ذلك الخلاصة الوافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، وكذلك عدة تقييم نظم العدالة الجنائية، التي تقترح مجموعة من الأدوات الموحدة وتتضمن إحالات مرجعية، وقد صممت لمساعدة العاملين على إجراء تقييمات شاملة لنظم العدالة الجنائية. وترد قائمة بهذه الأدوات وغيرها في مرفق الكُتَيْب الإرشادي، إلى جانب معلومات عن كيفية الحصول عليها.

وينقسم الكُتَيْب الإرشادي إلى ثلاثة أجزاء. ويعرض الجزء الأول، بصورة عامة، دور نظم العدالة الجنائية في مجال مكافحة الإرهاب، فضلاً عن الإطار القانوني الدولي الذي ينبغي أن يحكم هذا الدور. وينظر الجزء الثاني في كل عنصر من العناصر الرئيسية في نظام العدالة الجنائية والمسائل والتحديات المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وهو يحتوي على فصول تتناول التحديات التي تواجه مقرري السياسات وأجهزة إنفاذ القانون والمدعين العامين ومحامي الدفاع والسلطة القضائية وسلطات السجون، ويختتم بمناقشة عامة (تنطبق على جميع عناصر نظام العدالة الجنائية) بشأن وجوب حماية حقوق الضحايا. ويصف الجزء الثالث آليات المساءلة لجميع هذه المكونات والرقابة عليها.

^(١) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.04.V.7.

ثانيا- أهمية وجود تدابير فعّالة للتصدي للإرهاب في إطار سيادة القانون والعدالة الجنائية

الإرهاب ظاهرة معقدة ودائمة التغيير. ودوافعه وتمويله وآليات دعمه، وأساليب هجومه واختيار أهدافه لا تفتأ تتغير، مما يزيد من تعقّد وضع استراتيجية فعّالة لمواجهة. وعلاوة على ذلك، يتطلب طابعه الذي أخذ يصبح بصورة متزايدة عابرا للحدود الوطنية تعزيز التعاون في مجال العدالة الجنائية بين الدول لحرمان من يرتكبون جرائم إرهابية أو يشجعون في ارتكابها من أي ملاذ آمن. وقد أصبح الإرهاب حقا خطرا عالميا يتطلب تدابير تصد عالمية ينصب تركيزها على الوقاية. وينبغي أن يشمل ذلك طائفة واسعة من المبادرات القصيرة الأجل والطويلة الأجل، بدءاً من معالجة الظروف المواتية لانتشار الإرهاب حتى بناء قدرات الدول على منعه ومكافحته.

وإذا ما كانت أنشطة مكافحة الإرهاب متأصلة في عملية تصد فعّالة في مجال العدالة الجنائية ومراعية لمبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان، فهي يمكن أن تتيح تدابير سلمية وخاضعة للمساءلة ومشروعة للتصدي للإرهاب. ويمكن لهذا النوع من تدابير العدالة الجنائية للتصدي للإرهاب أن يساعد على تفادي تصاعد العنف واستخدام القوة خارج نطاق تدابير الحماية والضمانات الإجرائية التي تتيحها الإجراءات القانونية الواجبة الاتباع. كما يمكنه أن يعزز التزام المجتمع بسيادة القانون وحقوق الإنسان، حتى عندما يكون معرضا لتهديدات إرهابية.

ويعد دور نظام العدالة الجنائية في مجال مكافحة الإرهاب دورا يتسم بالتحدي. وما لا شك فيه أن الهدف الرئيسي لاستراتيجيات مكافحة الإرهاب يجب أن يكون هو منع وقوع حوادث إرهابية. غير أن الواقع هو أن العديد من نظم العدالة الجنائية في الوقت الحاضر تقوم على نحو أفضل بالرد على الجرائم ومعاينة مرتكبيها بعد وقوع الحوادث مقارنة بمنعها في المقام الأول. وكثيرا ما تكون ممارسات العدالة الجنائية القائمة غير فعّالة عندما يتعلق الأمر بمنع المؤامرات الإرهابية من تحقيق هدفها. ويتطلب اتخاذ استراتيجية وقائية واستشرافية المنحى في مجال العدالة الجنائية لمكافحة العنف الإرهابي وجود نظام شامل من الجرائم المستقلة، وتحويل سلطات للتحري وتصميم تقنيات له، ووضع قواعد لجمع الأدلة والتعاون الدولي. والهدف هو الشروع مسبقا في دمج الآليات الموضوعية والإجرائية للحد من حدوث العنف الإرهابي وشدته، والقيام بذلك في إطار ما يفرضه نظام العدالة الجنائية وسيادة القانون من قيود صارمة وما يتيحانه من تدابير للحماية.

وقد تناولت نظم العدالة الجنائية هذه التحديات بطرائق مختلفة، حسب تقاليدنا القانونية ومستوى تطورها ومدى تعقدها المؤسسي النسبي وظروفها الخاصة. وفي بعض الحالات، أفضت الحاجة الملحة إلى التصدي لتهديد محدد بالدول إلى استحداث نهج جديدة، وبذلك تضي حدود قانونها الجنائي والمحاکمات حسب الأصول إلى أقصى مداها. وعلاوة على ذلك، يضطر العديد من نظم العدالة الجنائية إلى تكريس جهود كبيرة لزيادة فعالية تدابيرها الوقائية لمكافحة الإرهاب، وخصوصا قدرتها على التعاون على الصعيد الدولي من خلال اتخاذ مبادرات مختلفة لمكافحة

الإرهاب. وقد أدى ذلك إلى وضع عبء إضافي على القدرات المحدودة أصلاً للعديد من نظم العدالة الجنائية وربما أضعف أو قوّض قدرتها على العمل في إطار مبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان الأساسية.

وقد استجابت الأمم المتحدة لطلبات الدول الأعضاء للحصول على المساعدة من أجل تعزيز قدرات العدالة الجنائية لديها على التصدي للإرهاب. ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة هو إحدى هيئات الأمم المتحدة الرئيسية التي تقدم المساعدة التقنية في هذا الصدد. وإضافة إلى الخدمات المتخصصة لتعزيز النظام القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب، التي يقدمها فرع منع الإرهاب التابع للمكتب، يمكن للمكتب أن يستفيد أيضاً من كفاءاته التقنية المتخصصة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية وسيادة القانون؛ وخبرته الثرة في مجال تعزيز وتيسير التعاون الدولي في المسائل الجنائية؛ وخبرته الفنية وتجاربه في مجال مساعدة البلدان على بناء قدرات نظم العدالة الجنائية الوطنية وتعزيزها؛ وقدرته في مجال العمليات ووجوده الميداني؛ والتضافر بين جهود برامجها في مجالات مكافحة المخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية وغسل الأموال والفساد.

سيادة القانون وحقوق الإنسان

شدّد السيد كوفي عنان، الأمين العام السابق للأمم المتحدة، في خطابه أمام لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٣، على ضرورة "وضع برنامج عمل دولي، يقوم على أساس التزام لا يتزعزع بسيادة القانون"، وذكر أيضاً أنه "نظراً إلى أن الإرهاب في استخدامه للعنف المتعمد يشكل انتهاكاً للقانون، ينبغي أن يستهدف الرد عليه كفالة سيادة القانون".

ويؤكد تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن، بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، أن "سيادة القانون" تمثل مفهوماً يكمن في لب مهمة الأمم المتحدة: "وهو يشير إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعات العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان".^(٢)

ويهدد الإرهاب كلا من سيادة القانون والحريات الأساسية للمواطنين والمجتمعات بأسرها. وفي الوقت نفسه، ربما تؤدي التدابير غير الملائمة لمكافحة الإرهاب إلى تقويض مبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان الهامة. وقد أكدت القرارات التي اتخذتها بتوافق الآراء على مدى السنوات القليلة الماضية الجمعية العامة^(٣) ولجنة حقوق الإنسان^(٤) مراراً على الشرط الحدي الذي مؤداه أن تدابير مكافحة الإرهاب يجب أن تتمثل للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الإنساني الدولي. كما وجهت رسالة قوية مفادها أن احترام حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب ليس مجرد التزام قانوني، بل هو أيضاً عنصر جوهري في نجاح أي استراتيجية لمكافحة الإرهاب في نهاية المطاف.^(٥) وأعاد مجلس الأمن في قراره ١٤٥٦ (٢٠٠٣)، تأكيد نفس المبدأ العام حيث ذكّر الدول بأنه يجب عليها "أن تحرص على أن تكون أي تدابير تُتخذ لمكافحة الإرهاب ممتثلة لكافة التزاماتها بموجب القانون الدولي، وأن تتخذ تلك التدابير وفقاً للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الإنساني الدولي"^(٦) وأعاد مجلس الأمن تأكيد ذلك الالتزام في الفقرة ٤ من قراره ١٦٢٤ (٢٠٠٥).

^(٢) S/2004/616، الفقرة ٦.

^(٣) قرار الجمعية العامة ١٩١/٥٩. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ١٥٨/٦٠.

^(٤) قرار لجنة حقوق الإنسان ٨٧/٢٠٠٤.

^(٥) Edward J. Flynn, "Counter-terrorism and human rights: the view from the United Nations", *European Human Rights Law Review*, No. 1, 2005, p. 30.

^(٦) انظر أيضاً قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤).

“الإرهاب يزدهر في البيئات التي يسودها اليأس والإذلال والفقر والقمع السياسي والتطرف وانتهاك حقوق الإنسان؛ وينتفش أيضا في أجواء الصراع الإقليمي والاحتلال الأجنبي؛ كما أنه يستفيد من ضعف قدرة الدولة على صون القانون والنظام.”

تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير

(A/59/565 و Corr.1، الفقرة ١٤٥).

كما أكدت منظمات دولية وإقليمية أخرى بشكل رسمي على الأهمية البالغة لاحترام سيادة القانون وحقوق الإنسان في منع الإرهاب. وعلى سبيل المثال، تنص المادة ١٥ من اتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب،^(٧) على أن يكون اتخاذ التدابير التي تضطلع بها الدول الأطراف بموجب الاتفاقية منطويا على الاحترام التام لسيادة القانون وحقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما تنص المادة ٢٢ من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته^(٨) لعام ١٩٩٩ على أن تدابير مكافحة الإرهاب التي يرد وصفها في الاتفاقية يجب أن تنفذ على نحو يتفق مع المبادئ العامة للقانون الدولي، ولا سيما مبادئ القانون الدولي الإنساني، وكذلك الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.^(٩) وأخيرا، تشدد مبادئ مجلس أوروبا التوجيهية بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب^(١٠) على ضرورة منع وحظر التعسف وكفالة قانونية جميع التدابير المناهضة للإرهاب. وتعيد المبادئ التوجيهية التأكيد على أن جميع التدابير التي تتخذها الدول لمكافحة الإرهاب يجب أن تحترم حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون، مع استبعاد أي شكل من أشكال التعسف، وكذلك أي معاملة تمييزية أو عنصرية، ويجب أن تخضع لإشراف مناسب.

كما تشدد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب^(١١) لعام ٢٠٠٦ على العُرَى التي لا تنفصم بين حقوق الإنسان والأمن، وتؤكد من جديد على الدور الهام الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة في تعزيز البنين القانوني الدولي بتشجيع سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان وإنشاء نظم عدالة جنائية تتسم بالفعالية، تشكل الركيزة الأساسية للمعركة المشتركة ضد الإرهاب. وتشتمل الاستراتيجية على عدد من التدابير الهامة لضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون بوصفه الركيزة الأساسية لمكافحة الإرهاب. وتتضمن خطة عمل الاستراتيجية التزاما بما يلي:

عدم ادخار أي جهد لإنشاء وتعهد نظام وطني للعدالة الجنائية يتسم بالفعالية ويقوم على سيادة القانون يكون بوسعه أن يكفل، وفقا للالتزامات المنوطة بنا بموجب القانون الدولي، تقديم أي شخص يشارك في تمويل الأعمال الإرهابية أو التخطيط لها أو تديرها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة، بناء على مبدأ تسليم الأشخاص المطلوبين، أو محاكمتهم، وفي ظل الاحترام الواجب لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، والنص في القوانين واللوائح المحلية على أن هذه الأعمال الإرهابية تشكل جرائم خطيرة.^(١٢)

وفي خطة عمل الاستراتيجية، تسلم الجمعية العامة بأن الدول قد تحتاج إلى المساعدة في إنشاء وتعهد نظم عدالة جنائية تتسم بالفعالية وتقوم على سيادة القانون، وتشجعها على اللجوء إلى المساعدة التقنية التي تقدمها جهات من بينها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. كما يجب أن تمثل المساعدة المقدمة لمذكرة الأمم المتحدة التوجيهية المؤرخة نيسان/أبريل ٢٠٠٨ عن نهج الأمم المتحدة في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، الذي ينطبق على أنشطة

^(٧) A/56/1002-S/2002/745، المرفق.

^(٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢١٩، الرقم ٣٩٤٦٤.

^(٩) المرجع نفسه، المجلد ١٥٢٠، الرقم ٢٦٣٦٣.

^(١٠) مجلس أوروبا، Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism (المبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب)، اعتمدها لجنة الوزراء في ١١ تموز/يوليه ٢٠٠٢ في الاجتماع ٨٠٤ لنواب الوزراء.

^(١١) قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠.

^(١٢) قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠، المرفق، الباب الرابع، الفقرة ٤.

الأمم المتحدة وبرامجها في مجال سيادة القانون في جميع الظروف، بما في ذلك مراحل الأزمات وما بعد الأزمات ومنع الصراعات وما بعد الصراعات والتنمية. وخلاصة القول، يجب أن تفي المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون بالالتزامات التالية:

- الاستناد إلى القواعد والمعايير الدولية؛
- مراعاة السياق السياسي في البلد المعني؛
- الاستناد إلى السياق القطري الفريد؛
- تعزيز حقوق الإنسان والعدالة بين الجنسين؛
- ضمان الملكية الوطنية؛
- دعم دوائر الإصلاح الوطنية؛
- ضمان وجود نهج استراتيجي شامل ومتسق؛
- الانخراط في التنسيق والشراكات بفعالية.

ثالثاً - الإرهاب والقانون الدولي

على الرغم من أن مجلس الأمن يعتبر أعمال الإرهاب الدولي تهديداً للسلام والأمن الدوليين، لا يندرج معظمها في فئة الجرائم "الدولية الأساسية"، مثل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية. ولذلك لا توجد محاكم جنائية دولية أو محاكم ذات اختصاص بهذه الجرائم.^(١٣) وتقع الجرائم الإرهابية (حسبما هي معرفة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب) في فئة القانون الجنائي الوطني ذات الاهتمام الدولي. ويقع واجب تقديم مرتكبي الأعمال الإرهابية إلى العدالة حصراً على عاتق نظم العدالة الجنائية الوطنية. ودون توافر قدرات داخلية وافية بالغرض لأداء هذا الواجب، فمن المرجح أن تحقق الجهود الدولية لمكافحة الإرهاب.

وبالتالي تندرج تدابير العدالة الجنائية في التصدي للإرهاب أساساً في إطار القانون الوطني، الذي يجب أن يمتثل بدوره لمختلف جوانب القانون الدولي. وهناك عدة عناصر من القانون الدولي ذات صلة مباشرة بالعدالة الجنائية للتصدي للإرهاب. وإضافة إلى الالتزامات التعاهدية الناشئة عن التصديق على الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب وعدة التزامات ملزمة قانوناً فرضت من خلال قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، يقع على عاتق الدول أيضاً عدد من الالتزامات القانونية بموجب فروع أخرى من القانون الدولي، بما فيها قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين والقانون العرفي على الصعيد الدولي. وتشكل هذه النظم القانونية مجموعات قانونية متكاملة تتقاسم هدفاً مشتركاً، ألا وهو حماية أرواح الأشخاص وسلامتهم وكرامتهم. وفي حين أن القانون الإنساني الدولي لا ينطبق إلا في أوقات النزاع المسلح، فإن قانون حقوق الإنسان ينطبق في جميع الأوقات: في أوقات السلم وفي أوقات النزاع المسلح. وقد سلّمت صراحة محاكم دولية ومحاكم وطنية مختلفة بتطبيق مجموعتي القوانين هاتين على نحو متزامن.^(١٤) كما سيتاح المزيد من المعلومات المفصلة عن مختلف الجوانب ذات الصلة من القانون الدولي، بما في ذلك القانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان في منشور يصدره المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، يجري إعداده حالياً، عن الأسئلة التي تتكرر كثيراً بشأن جوانب القانون الدولي المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

وتقع على عاتق جميع الممارسين مسؤولية ضمان أن تمتثل ممارسات العدالة الجنائية للقانون الوطني وللقانون الدولي الواجب تطبيقه. ورصد ذلك الامتثال - واتخاذ ما يلزم من إجراءات لمعالجة عدم الامتثال - يقع عادة ضمن نطاق صلاحية المؤسسات القانونية والقضائية (بما في ذلك هيئات الدفاع ودوائر النيابة العامة) ومختلف آليات الرقابة المؤسسية. ويجب أيضاً أن يتحلى المجتمع المدني ووسائل الإعلام العمومية باليقظة وأن تتحمل مسؤوليتها في هذا الصدد.

^(١٣) مُنحت المحكمة الجنائية الدولية، التي أُنتشت عام ١٩٩٨ بموجب معاهدة روما، الاختصاص بشأن جريمة الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وجرائم العدوان. وقد رفض الاختصاص بشأن الأعمال الإرهابية خلال المفاوضات التي أفضت إلى إنشاء المحكمة.

^(١٤) إمانويلا-تشاريا غيلارد، المستشار القانوني للجنة الصليب الأحمر الدولية، بيان أدلت به في المؤتمر العالمي للرابطة الدولية لقضاة قانون اللاجئين، الذي عقد في استكهولم في الفترة من ٢١ إلى ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

ألف - النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب

من المعروف تماما أن المجتمع الدولي لم يتمكن حتى الآن من الاتفاق على تعريف شامل للإرهاب على الرغم من عدة محاولات بذلت في الجمعية العامة ومجلس الأمن في هذا الصدد. وكانت أبرز تلك المحاولات في عام ١٩٩٤، عندما أعلنت الجمعية العامة، في الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، أن الأعمال الإجرامية التي يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب، لأغراض سياسية، بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، هي أعمال لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال أيا 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.^(١٥) وفي عام ٢٠٠٤، حدد مجلس الأمن، في قراره ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، عناصر التعريف، مشيرا إلى "الأعمال الإجرامية، بما في ذلك تلك التي ترتكب ضد المدنيين بقصد القتل أو إلحاق إصابات جسمانية خطيرة، أو أخذ الرهائن، بغرض إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، أو لتخويف جماعة من السكان، أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به".^(١٦)

وتتفاوض الدول الأعضاء حاليا على مشروع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي. ومن شأن الاتفاقية أن تستكمل إطار الصكوك العالمية القائمة لمكافحة الإرهاب وستركز على المبادئ التوجيهية الرئيسية الموجودة بالفعل في هذا النظام. وتتضمن تلك المبادئ ما يلي: أهمية تجريم الأعمال الإرهابية، بجعلها جريمة يعاقب عليها القانون، والدعوة إلى محاكمة مرتكبيها أو تسليمهم؛ وضرورة استبعاد التشريعات التي تنص على استثناءات من هذا التجريم لاعتبارات سياسية أو فلسفية أو عقائدية أو عنصرية أو عرقية أو دينية أو أي أسباب مماثلة؛ وتوجيه دعوة قوية إلى الدول الأعضاء لكي تتخذ ما يلزم من إجراءات لمنع الأعمال الإرهابية، والتأكيد على ضرورة قيام الدول الأعضاء بالتعاون وتبادل المعلومات وتزويد بعضها البعض بأقصى قدر من المساعدة في مجال المنع، والتحقيق في الأعمال الإرهابية وملاحقة مرتكبيها قضائيا.

ومع ذلك، فإن عدم وجود تعريف واسع للإرهاب لا يشكل تحديا لممارسي المهن القانونية. فمنذ عام ١٩٦٣، قد وضع المجتمع الدولي مجموعة شاملة من الصكوك القانونية العالمية لمنع الأعمال الإرهابية. وهي تتألف مما يزيد على اثنتي عشرة اتفاقية وبروتوكولا تكاد تشمل كل نوع من الأعمال الإرهابية المحتملة. وتشكل هذه الصكوك القانونية (التي بلغ مجموعها ١٦ صكا في عام ٢٠٠٨)، مقترنة بالعديد من قرارات مجلس الأمن المتصلة بالإرهاب (خصوصا القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٣٧٣ (٢٠٠١) و١٥٤٠ (٢٠٠٤)، انظر أدناه)، ما يعرف عموما بالنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب.

وقد صيغت الصكوك القانونية العالمية برعاية الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وخصوصا منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وهي مفتوحة لمشاركة جميع الدول الأعضاء. وهي تستند إلى إدانة الإرهاب الدولي بوصفه خطرا يهدد الأمن الدولي والسلام العالمي. وقد اعتمد أحدث الصكوك عهدا في عام ٢٠٠٥ في هيئة تغييرات جوهرية أدخلت على ثلاثة من الصكوك الثلاثة عشر، وشملت تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية^(١٧) وإدخال تعديلات على كل من بروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير

^(١٥) قرار الجمعية العامة ٤٩/٦٠، المرفق.

^(١٦) قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، الفقرة ٣.

^(١٧) اعتمده في ٨ تموز/يوليه ٢٠٠٥ المؤتمر المعني بالنظر في تعديلات مقترحة على اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وبعتمادها.

المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية^(١٨) وبروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق ببروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري.^(١٩)

وتغطي الصكوك الستة عشر الأعمال الإرهابية غير المشروعة التالية:

- أعمال اختطاف الطائرات؛
- أعمال تخريب الطيران؛
- أعمال العنف في المطارات؛
- الأعمال المرتكبة ضد سلامة الملاحة البحرية؛
- الأعمال المرتكبة ضد سلامة المنصات الثابتة الواقعة في الجرف القاري؛
- الأعمال ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية (مثل اختطاف الدبلوماسيين)؛
- أعمال أخذ المواد النووية وحياتها على نحو غير مشروع؛
- أعمال احتجاز الرهائن؛
- أعمال الهجمات الإرهابية بالقنابل؛
- أعمال تمويل ارتكاب الأعمال الإرهابية والمنظمات الإرهابية؛
- الإرهاب النووي الذي يرتكبه الأفراد والجماعات.

وتنشئ هذه الصكوك، في جملة أمور، التزامات على الدول الأطراف بأن تعتمد تدابير جنائية موضوعية وتدابير في إطار قانون الإجراءات الجنائية ترمي إلى التصدي لمختلف الأعمال الإرهابية، وكذلك تدابير إدارية لمكافحة تمويل الإرهاب. وتهدف هذه الصكوك إلى ضمان تزويد ممارسي العدالة الجنائية بآليات فعالة لمنع الأعمال الإرهابية ومعاقبة مرتكبيها بحكم القانون. وقد صممت هذه التدابير لكي تكون ذات تأثير واقٍ من الإرهاب وراوع عنه على حد سواء.

ويستند جانب الردع في هذه الصكوك الدولية جزئياً إلى محاولة لمواءمة التشريعات الجنائية للدول وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون في مجال العدالة الجنائية. ويُقصد بتجريم السلوك الإرهابي بصورة فعالة من جانب جميع الدول القضاء على الملاذات الآمنة لمرتكبي الجرائم الإرهابية وتيسير التعاون الدولي بين أجهزة الدول المعنية بمكافحة الإرهاب.

وفي بعض الحالات، تشترط الصكوك العالمية صراحة الامتثال لمختلف جوانب قانون حقوق الإنسان. فالاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب،^(٢٠) على سبيل المثال، تتضمن عدة اشتراطات من هذا القبيل كما تتضمن مادة (المادة ٢١) توضح أن الاتفاقية لا تضر بالحقوق والواجبات والمسؤوليات الأخرى للدول بموجب القانون الدولي.

والصكوك العالمية لا تحدد الجرائم الإرهابية باعتبارها جرائم تخضع للقانون الدولي؛ بل تنشئ ببساطة التزاماً على الدول الأطراف بأن تجرم الأفعال المذكورة في إطار قانونها الداخلي، وأن تمارس الولاية القضائية على مرتكبي الجرائم بمقتضى شروط محددة، وأن تتيح آليات للتعاون الدولي تمكن الدول الأطراف إما من محاكمة الجاني المزعوم أو تسليمه.

^(١٨) اعتمده في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ المؤتمر الدبلوماسي المعني بتنقيح معاهدات قمع الأعمال غير المشروعة (LEG/CONF.15/21).

^(١٩) اعتمده في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ المؤتمر الدبلوماسي المعني بتنقيح معاهدات قمع الأعمال غير المشروعة (LEG/CONF.15/22).

^(٢٠) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٧٨، الرقم ٣٨٣٤٩.

لمحة عن الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب

١٩٦٣ الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأعمال الأخرى التي ترتكب على متن الطائرات

- تنطبق على الأفعال التي تمس السلامة أثناء الطيران.
- تخوّل لقائد الطائرة أن يفرض إجراءات معقولة، بما في ذلك التحفظ، على أي شخص يتوافر لدى قائد الطائرة سبب يدعو للاعتقاد بأن ذلك الشخص قد ارتكب أو يشرع في ارتكاب فعل من هذا القبيل، حيثما يقتضي الأمر حماية سلامة الطائرة.
- تلزم الدول المتعاقدة بتسليم الجناة وإعادة السيطرة على الطائرة إلى القائد المشروع.

١٩٧٠ اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات

- تجرم قيام أي شخص على متن طائرة وهي في حالة طيران "على نحو غير مشروع، بالقوة أو بالتهديد بها، أو بأي شكل آخر من أشكال التهريب، بالاستيلاء على تلك الطائرة، أو ممارسة السيطرة عليها" أو بمحاولة القيام بذلك.
- تلزم الأطراف في الاتفاقية بفرض "عقوبات مشددة" على عمليات اختطاف الطائرات.
- تلزم الأطراف التي تتحفظ على جناة بتسليم الجاني أو إحالة القضية إلى المحاكمة.
- تلزم الأطراف بأن تساعد بعضها البعض فيما يتصل بالدعاوى الجنائية التي ترفع بموجب الاتفاقية.

١٩٧١ اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني

- تجرم قيام أي شخص بصورة غير مشروعة وعن عمد بعمل من أعمال العنف ضد شخص على متن طائرة في حالة طيران، إذا كان ذلك العمل من شأنه أن يعرض سلامة الطائرة للخطر؛ أو بوضع جهاز متفجر على متن طائرة؛ أو بالشروع في أعمال من هذا القبيل، أو بأن يكون شريكا لشخص يرتكب أو يشرع في ارتكاب أي من تلك الأعمال.
- تلزم الأطراف في الاتفاقية بـ "تشديد العقوبات" على تلك الجرائم.
- تشترط على الأطراف في الاتفاقية التي تتحفظ على جناة بتسليم الجاني أو إحالة القضية إلى المحاكمة.

١٩٧٣ اتفاقية منع وقوع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، وبضمنهم الموظفون الدبلوماسيون

- تحدد "الشخص المتمتع بحماية دولية" برئيس دولة أو وزير خارجية أو ممثل أو موظف لدولة أو منظمة دولية يحق له الحصول على حماية خاصة في دولة أجنبية أو أسرته.
- تلزم الأطراف بتجريم قتل شخص يتمتع بحماية دولية أو خطفه أو أي اعتداء آخر على شخصه أو على حريته، وأي اعتداء عنيف على مقر العمل الرسمي لذلك الشخص أو على محل إقامته أو على وسائل نقله؛ والتهديد بارتكاب أي اعتداء من هذا القبيل، وأي عمل "يشكل اشتراكا في اعتداء من هذا القبيل"، وجعل تلك الجرائم "مستوجبة لعقوبات مناسبة تأخذ خطورتها بعين الاعتبار".

١٩٧٩ الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن

- تنص على أن "أي شخص يقبض على شخص آخر أو يحتجزه ويهدد بقتله أو إيذائه أو استمرار احتجازه من أجل إكراه طرف ثالث، سواء كان دولة أو منظمة دولية حكومية، أو شخصا طبيعيا أو اعتباريا، 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

- تجرم حيازة مواد نووية أو استخدامها أو نقلها على نحو غير مشروع أو سرقة مواد نووية والتهديد باستخدامها للتسبب في وفاة أو إصابة جسيمة أو أضرار كبيرة في الممتلكات.
- وتضيف تعديلات اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية ما يلي:
تُلزم الدول الأطراف قانوناً بحماية المرافق والمواد النووية في الاستخدام السلمي الداخلي والتخزين والنقل؛
تنص على توسيع نطاق التعاون فيما بين الدول بشأن التدابير السريعة لتحديد مكان واستعادة المواد النووية المسروقة أو المهربة، وتخفيف آثار ما قد ينجم من عواقب إشعاعية أو تخريب ومنع الجرائم المتصلة بذلك ومكافحتها.

١٩٨٨ اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية

- يوسع نطاق أحكام اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني لتشمل الأعمال الإرهابية في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي.

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

- تنشئ نظاماً قانونياً ينطبق على الأعمال الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية الدولية مشابه للنظم المنشأة بخصوص الطيران الدولي.
- تجرم قيام أي شخص على نحو غير مشروع وعن عمد بالاستيلاء على سفينة أو ممارسة السيطرة عليها بالقوة أو التهديد أو الترهيب؛ أو القيام بعمل عنيف ضد شخص على متن سفينة إذا كان ذلك التصرف من شأنه أن يهدد سلامة ملاحية السفينة؛ أو بوضع جهاز مدمر أو مادة مدمرة على متن سفينة؛ أو ارتكاب أي أعمال أخرى ضد سلامة السفن.
- يجرم بروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية استخدام سفينة لمواصل عمل إرهابي؛ أو لنقل مواد مختلفة مع العلم بأنها ستستخدم لتسبب وفاة أو إصابة جسيمة أو أضرار، أو مع اعتزام ذلك؛ أو لنقل أشخاص ارتكبوا عملاً إرهابياً على متن سفينة.

١٩٨٨ بروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري

- ينشئ نظاماً قانونياً ينطبق على الأعمال الموجهة ضد المنشآت الثابتة القائمة في الجرف القاري مشابه للنظم المنشأة بخصوص الطيران الدولي.
- بروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق ببروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة القائمة في الجرف القاري واءم التغييرات التي أدخلت على اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية لتناسب سياق المنشآت الثابتة القائمة في الجرف القاري.

١٩٩١ الاتفاقية المتعلقة بتمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها

- تهدف إلى مراقبة استخدام المتفجرات البلاستيكية التي لا تحمل علامات ولا يمكن كشفها والحد من استخدامها (تم التفاوض بشأنها عقب تفجير طائرة شركة بان أمريكان في رحلتها رقم ١٠٣ عام ١٩٨٨).
- تُلزم الأطراف بضمان المراقبة الفعالة، في إقليم كل منها، على "المتفجرات البلاستيكية غير المميزة".

الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل

- توجد نظاماً لاختصاص واسع النطاق بشأن استخدام المتفجرات وغيرها من الأجهزة القاتلة عمداً على نحو غير مشروع، في أماكن عامة مختلفة محددة أو ضدها بقصد القتل أو إلحاق ضرر بدني جسيم، أو بقصد إحداث دمار هائل في المكان العام.

١٩٩٩ الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب

- تلزم الأطراف باتخاذ ما يلزم من خطوات لمنع تمويل الإرهابيين على نحو مباشر وغير مباشر ومكافحته.
- تلزم الدول بإخضاع من يمولون الإرهاب للمساءلة جنائياً أو مدنياً أو إدارياً عن تلك الأعمال.
- تنص على تحديد هوية الأموال المخصصة لأنشطة إرهابية وتجميدها ومصادرتها، كما تنص على تقاسم الأموال المصادرة مع الدول الأخرى حسب كل حالة على حدة. ولم تعد السرية المصرفية مبرراً كافياً لرفض التعاون.

٢٠٠٥ الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي

- تشمل مجموعة واسعة من الأعمال والأهداف المحتملة بما فيها محطات الطاقة النووية والمفاعلات النووية.
- تشمل التهديد بارتكاب تلك الجرائم أو الشروع في ارتكابها أو المشاركة فيها كشرية.
- تنص على تسليم الجناة أو محاكمتهم.
- تشجع الدول على التعاون في منع الهجمات الإرهابية من خلال تبادل المعلومات ومساعدة بعضها البعض فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية وإجراءات تسليم المجرمين.
- تتناول حالات الأزمات (مساعدة الدول على حل الوضع) وحالات ما بعد الأزمات (جعل المواد النووية آمنة عن طريق الوكالة الدولية للطاقة الذرية).

ويتمثل جزء أساسي آخر من النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب في سلسلة قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالإرهاب، والتي اعتمد العديد منها بموجب صلاحيات الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، الذي يخول مجلس الأمن اتخاذ قرارات ملزمة قانوناً لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

ومن أبرز تلك القرارات القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الذي اتخذ فوراً عقب الهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة الأمريكية في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، والذي يفرض على جميع الدول التزامات قانونية واسعة النطاق لمكافحة الإرهاب. وتفرض أحكامه الملزمة على كل بلد تجميد الموجودات المالية الخاصة بمن يرتكبون أعمالاً إرهابية أو يشعرون في ارتكابها ومؤيديهم وحرمانهم من السفر أو من أي ملاذ آمن ومنع تجنيد الإرهابيين وتوفير الأسلحة. كما قرر المجلس، في قراره هذا، أن 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 جسامته تلك الأعمال الإرهابية".^(٢١)

وعلاوة على ذلك، يلزم القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول بتزويد كل منها الأخرى "بأقصى قدر من المساعدة" في التحقيقات والملاحقة القضائية بشأن الأعمال الإرهابية ويدعو الدول الأعضاء إلى توقيع الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية لمكافحة الإرهاب والتصديق عليها. كما أنشأ المجلس، في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، لجنة مكافحة الإرهاب. وقرر مجلس الأمن لاحقاً، في قراره ١٥٣٥ (٢٠٠٤)، إنشاء المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب من أجل دعم عمل اللجنة.

وقد سبقت قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) وتلته عدة قرارات أخرى أصدرها المجلس تتعلق بالإرهاب، منها القرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٤٥٦ (٢٠٠٣) و١٥٣٥ (٢٠٠٤) و١٥٤٠ (٢٠٠٤) و١٥٦٦ (٢٠٠٤). ويتناول القرار

^(٢١) قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الفقرة ٢ (هـ).

١٢٦٧ (١٩٩٩) فرض عقوبات على الطالبان والقاعدة (بما في ذلك تجميد الموجودات وفرض حظر على توريد الأسلحة والسفر). وقد تمت لاحقاً متابعته وتوسيع نطاقه بالقرارات ١٣٣٣ (٢٠٠٠) و١٣٩٠ (٢٠٠٢) و١٤٥٥ (٢٠٠٣) و١٥٢٦ (٢٠٠٤) و١٦١٧ (٢٠٠٥) و١٧٣٥ (٢٠٠٦) و١٨٢٢ (٢٠٠٨).

وفي ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، اعتمد مجلس الأمن القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، الذي يلزم الدول بجملة أمور منها الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم للجهات غير التابعة للدول التي تحاول استحداث أسلحة نووية أو كيميائية أو بيولوجية ووسائل إيصالها، أو احتياز هذه الأسلحة والوسائل أو صنعها أو امتلاكها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها. وفي القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) فرض مجلس الأمن التزامات على جميع الدول بأن تضع ضوابط داخلية ترمي إلى منع انتشار الأسلحة النووية أو الكيميائية أو البيولوجية ووسائل إيصالها، بما في ذلك عن طريق وضع ضوابط ملائمة على ما يتصل بذلك من مواد.

وباختصار، يتيح النظام القانوني الذي أنشأته الصكوك العالمية وقرارات مجلس الأمن بشأن مكافحة الإرهاب طائفة واسعة من أدوات العدالة الجنائية لمواجهة الجرائم الخطيرة التي يرتكبها الإرهابيون. وهو يستند إلى أساس منطقي مؤداه أن مرتكبي الجرائم الإرهابية ينبغي أن يخضعوا للمحاكمة من قبل حكوماتهم الوطنية، أو أن يسلموا إلى بلد مستعد لتقديمهم إلى المحاكمة. ويرمي مبدأ "إما التسليم أو المحاكمة" المعروف إلى جعل العالم مكاناً لا مقام فيه للإرهابيين (ومن يولونهم ويدعمونهم) بحرمانهم من أي ملاذ آمن. كما يتيح النظام إطاراً قانونياً لمنع الإرهاب من خلال الردع وسياساتٍ تتيح السعي لاتخاذ تدابير وقائية أخرى بما يتسق مع سيادة القانون.

باء- أهمية التعاون الدولي

يشكل التعاون الدولي الفعال حجر الزاوية في تدابير العدالة الجنائية للتصدي للإرهاب الدولي. ونظراً لعدم وجود محاكم دولية ذات اختصاص لمحاكمة أعمال الإرهاب الدولي على النحو المحدد في الصكوك القانونية العالمية، يقع واجب تقديم مرتكبي أعمال إجرامية من هذا القبيل إلى العدالة على عاتق المحاكم الداخلية فحسب. ولأن عمليات مكافحة الإرهاب، بحكم طبيعتها، غالباً ما تكون عبر وطنية في طابعها ونطاقها، فإنها تتطلب أن يعمل المحققون والمدعون العامون بشكل وثيق مع نظرائهم في بلدان أخرى لجمع الأدلة عبر الحدود.

وقد أدرك المجتمع الدولي مؤخرًا الكيفية التي تعاقبها السلطات الداخلية عند تواجه مجرمين وإرهابيين يجرون أنشطتهم غير المشروعة في حالات تكون فيها الحدود الوطنية بمثابة عازل يحول دون التحري والمحاكمة. وتتيح الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أدوات أساسية لتسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية تمكن السلطات الوطنية من التعاون فيما بينها لضمان عدم توافر ملاذات أمنة تتيح للإرهابيين المشتبه بهم حماية من الملاحقة القضائية والتسليم.

وقد طلب مجلس الأمن، في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، إلى الدول التعاون المتزايد والتنفيذ الكامل للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة (الفقرة ٣ هـ)) وقرر أن على الدول عدم توفير الملاذ الآمن لمن يمولون الأعمال الإرهابية أو يدبرونها أو يدعمونها أو يرتكبونها، ولن يوفرون الملاذ الآمن (الفقرة ٢ ج)). كما طلب القرار إلى الدول تزويد 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 (الفقرة ٢ و)).

وما لا شك فيه أن الحاجة إلى التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب قد أُكِّدَت مرارا في العديد من الصكوك الدولية والإعلانات. فاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب تسرد المستويات العديدة التي يجب أن يحدث فيها هذا التعاون وتسلط الضوء على مختلف التزامات الدول الأعضاء في العمل معا على مكافحة الإرهاب. وتعرب الاستراتيجية عن عزم المجتمع الدولي على التعاون تعاوننا تاما على مكافحة الإرهاب، وفقا لالتزاماته بموجب القانون الدولي، وذلك من أجل العثور على أي شخص يدعم أو يسهل أو يشارك أو يشرع في المشاركة في تمويل أعمال إرهابية أو في التخطيط لها أو تدبيرها أو ارتكابها، أو يوفر ملاذاً آمناً، وحرمان ذلك الشخص من الملاذ الآمن وتقديمه إلى العدالة بناء على مبدأ تسليم الأشخاص المطلوبين أو محاكمتهم. وقد عقدت الدول الأعضاء العزم، في الاستراتيجية، على اتخاذ التدابير التالية:

- كفالة القبض على مرتكبي الأعمال الإرهابية ومحاكمتهم أو تسليمهم، وفقا للأحكام ذات الصلة من القانون الوطني والدولي، ولا سيما قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني الدولي؛
- إبرام وتنفيذ اتفاقات لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم الأشخاص المطلوبين وتعزيز التعاون بين وكالات إنفاذ القانون؛
- تكثيف التعاون، حسبما يقتضيه الحال، في تبادل المعلومات الدقيقة المتعلقة بمنع الإرهاب ومكافحته في الوقت المناسب؛
- تعزيز التنسيق والتعاون فيما بين الدول في مكافحة الجرائم التي قد تكون ذات صلة بالإرهاب، ومن بينها الاتجار بالمخدرات بجميع جوانبه، والاتجار غير المشروع بالأسلحة، ولا سيما الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، بما فيها منظومات الدفاع الجوي المحمولة، وغسل الأموال، وتهريب المواد النووية والكيميائية والبيولوجية والإشعاعية وغيرها من المواد التي يمكن أن تكون فتاكة؛
- النظر في الانضمام، دون إبطاء، إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها^(٢٢) وتنفيذها؛
- اتخاذ التدابير المناسبة، قبل منح اللجوء، بغرض التأكد من أن ملتمس اللجوء لم يكن ضالعا في أنشطة إرهابية، وبعد منح اللجوء، بغرض كفالة عدم إساءة استغلال مركز اللاجئ؛
- تشجيع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية المعنية على إنشاء آليات أو مراكز لمكافحة الإرهاب أو تعزيز الموجود منها؛
- تكثيف الجهود الوطنية والتعاون الثنائي ودون الإقليمي والإقليمي والدولي، حسبما يقتضيه الأمر، من أجل تحسين مراقبة الحدود والضوابط الجمركية.

وتتطلب كل هذه التدابير قدرات كافية في مجال العدالة الجنائية تتيح الانخراط في أشكال مختلفة من التعاون الدولي على نحو يتفق مع المعايير الدولية الجديدة. وربما ينطوي تطوير قدرات من هذا القبيل على إجراء إصلاحات قانونية والأخذ بإصلاحات إجرائية معقدة والقيام، بصفة عامة، بتطوير قدرات كبرى على التحقيقات والملاحقة القضائية على الصعيد الوطني وكذلك تعزيز قدرات التعاون على الصعيد الدولي.

آليات التعاون الدولي

الآليات الأساسية الداعمة للتعاون الدولي هي المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين ونقل السجناء ونقل الإجراءات في المسائل الجنائية والتعاون الدولي لأغراض مصادرة عائدات الجريمة واسترداد الموجودات. وفي حين أن

^(٢٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلدات ٢٢٢٥ و ٢٢٣٧ و ٢٢٤١ و ٢٣٢٦، الرقم ٣٩٥٧٤.

هذه الآليات تخضع أساساً للقانون الداخلي، فهي تُدعم باتفاقات أو ترتيبات إقليمية أو دولية، بما في ذلك الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب واتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.^(٢٣) وتتطور جميع هذه الآليات سريعاً لمواكبة التكنولوجيا الجديدة. ويعكس هذا التطور تجدد تصميم الدول الأعضاء على العمل بشكل أوثق مع بعضها البعض لمواجهة تهديدات الجريمة المنظمة والفساد والإرهاب التي ما فتئت تتزايد.^(٢٤)

ويكتسي وجود تشريعات وطنية لتنفيذ هذه الصكوك تنفيذاً كاملاً أهمية قصوى لمكافحة الجرائم الإرهابية، وكذلك تطوير القدرات على التعاون وتنفيذ التدابير الإدارية اللازمة لدعم مختلف طرائق التعاون الدولي. وقد طور المكتب المعني بالمخدرات والجريمة وسائل مفيدة لمساعدة الدول الأعضاء في هذا الصدد، بما في ذلك دليل للتعاون الدولي في المسائل الجنائية لمكافحة الإرهاب.

وسيجري كذلك تناول مسألة التعاون الدولي، من حيث صلتها بكل عنصر من عناصر نظام العدالة الجنائية، في الجزء الثاني من الكتيب الإرشادي.

جيم - القانون الدولي لحقوق الإنسان

إن للإرهاب أثر خطير على حقوق الإنسان، وله عواقب وخيمة على التمتع بالحق في الحياة والحرية والسلامة البدنية للضحايا وأسرهم. كما يمكنه أن يضعف المؤسسات الاجتماعية ويهدد التنمية الاقتصادية ويؤجج الصراعات ويؤثر بالتالي على حقوق جميع المواطنين بطرائق لا تحصى.

ولذلك لا بد من مواجهة الإرهاب بجميع الوسائل المشروعة المتاحة للدولة. ومع ذلك، فإن تدابير مكافحة الإرهاب التي تتجاهل حقوق الإنسان أو تنال منها تنجم عنها نتائج عكسية ولا تحظى بالقبول في مجتمع يسترشد بقيم سيادة القانون والديمقراطية. وتشكل حقوق الإنسان قيماً عالمية وضمائمات قانونية تحمي الأفراد والجماعات من أفعال أو امتناع عنها، مما تقوم به الدولة بصورة رئيسية، ويتعارض مع الحريات الأساسية واستحقاقاتها والكرامة البشرية. وحقوق الإنسان عالمية ومترابطة وغير قابلة للتجزئة. والجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب ومعايير حقوق الإنسان القابلة للإنفاذ ليست متوافقة فحسب بل يعزز بعضها البعض.

"إن إغلاء حقوق الإنسان لا يتعارض مع الحرب على الإرهاب: بل على العكس من ذلك، فالرؤية الأخلاقية التي تبشر بها حقوق الإنسان - الاحترام العميق لكرامة كل فرد - هي من بين أقوى أسلحتنا لمكافحةه".

الأمين العام السابق

كوفي عنان، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣

ويرتكز الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(٢٥) على المبدأ الأساسي الذي مؤداه أن حقوق الإنسان تقوم على "الكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية" وأنها هي "أساس الحرية والعدل والسلام في العالم". وأمن الفرد هو أحد حقوق الإنسان الأساسية، وبالتالي فإن حماية الأفراد هي التزام أساسي يقع على عاتق الحكومات. وتنص المادة ٣ من الإعلان على أن "لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه". وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية

^(٢٣) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

^(٢٤) انظر أيضاً M. Joutsen, "The Evolution of Cooperation in Criminal Matters within the European Union: the Record so Far", in K. Aromaa and T. Viljanen (eds.), *International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice* (Helsinki, HEUNI, 2006), pp. 67- 91.

^(٢٥) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (ثالثاً).

والسياسية،^(٢٦) في المادة ٦ منه، على أن "الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان. وعلى القانون أن يحمي هذا الحق. ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً".

معاهدات الأمم المتحدة الأساسية في مجال حقوق الإنسان

- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري
 - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبروتوكول الاختياري الملحقان به
 - اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
 - اتفاقية حقوق الطفل والبروتوكول الاختياري الملحقان بها
 - الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم
 - اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والبروتوكول الاختياري الملحق بها
 - الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري
- كما يوجد عدد متزايد من المعاهدات والبروتوكولات الخاصة بمواضيع محددة، وكذلك معاهدات إقليمية مختلفة عن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

والامتثال لهذه الالتزامات يقتضي من الدول وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب تسعى إلى منع الإرهاب وملاحقة المسؤولين عن أعمال إرهابية ومعاقبتهم بشكل يتسق مع الترويج لحقوق الإنسان واحترامها. ويجب أن تتضمن تلك الاستراتيجيات أيضاً تدابير لمنع انتشار الإرهاب، تشمل تدابير لتعزيز حقوق الإنسان، ومنع التمييز على أساس الانتماء العرقي أو الوطني أو الديني، والاستبعاد السياسي، والتهميش الاجتماعي الاقتصادي، فضلاً عن تدابير للتصدي للإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان.

الصكوك الدولية لحقوق الإنسان

إن الصكين الرئيسيين اللذين تمخض عنهما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.^(٢٧) وقد اعتُمد العهدان في عام ١٩٦٦ وبدأ نفاذهما في عام ١٩٧٦.

وشكّل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مصدر إلهام لعدد من الاتفاقيات الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان. وتشمل اتفاقيات لمنع وحظر أنواع محددة من الإساءة مثل العنصرية (الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)^(٢٨) والتعذيب (اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة).^(٢٩) وقد اعتُمدت صكوك أخرى لحماية مجموعات سكانية مستضعفة أو فئات من الأشخاص المستضعفين على وجه الخصوص، مثل الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين.^(٣٠)

^(٢٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٩٩، الرقم ١٤٦٦٨.

^(٢٧) قرار الجمعية العامة، ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

^(٢٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٦٦٠، الرقم ٩٤٦٤.

^(٢٩) المرجع نفسه، المجلد ١٤٦٥، الرقم ٢٤٨٤١.

^(٣٠) المرجع نفسه، المجلد ١٨٩، الرقم ٢٥٤٥.

ويورد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالتفصيل حقوق الأفراد المدنية والسياسية الأساسية، والواجبات المنوطة بالدولة، بما في ذلك ما يلي:

- الحق في الحياة؛
- الحق في الحرية الشخصية وحرية التنقل؛
- الحق في المساواة أمام القانون؛
- الحق في افتراض براءة الشخص حتى تثبت إدانته؛
- حق المرء في الاعتراف له بالشخصية القانونية؛
- الحق في الخصوصية وحماية تلك الخصوصية بموجب القانون؛
- الحق في الاحتكام إلى القانون عندما تنتهك الحقوق؛
- حرية الفكر والضمير والدين أو المعتقد؛
- حرية الرأي والتعبير؛
- حرية التجمع وتكوين الجمعيات.

ويحظر العهد التعذيب والمعاملة اللاإنسانية أو المهينة، والرق، والاعتقال والاحتجاز التعسفين، والدعاية التي تنادي إما بالحرب أو الكراهية على أساس العرق أو الدين أو الانتماء الوطني أو اللغة. ويحظر التمييز على أي أساس، مثل العرق أو الجنس أو اللون أو الانتماء الوطني أو اللغة.

وفي حالة معاهدات حقوق الإنسان، تقع على الدول الأطراف في معاهدة معينة واجبات بمقتضى تلك المعاهدة. غير أن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يقتصر على تعداد الحقوق الواردة في المعاهدات، بل يتضمن أيضا حقوقا وحرريات أصبحت جزءا من القانون الدولي العرفي، مما يعني أنها تلزم جميع الدول، سواء كانت أطرافا في معاهدة معينة أو لم تكن. فعلى سبيل المثال، تجسد عدة حقوق واردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذلك بعض الحقوق المحددة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قواعد القانون الدولي العرفي الذي يُعتبر مصدرا هاما من مصادر القانون، ويحظى بأهمية خاصة لأنه يتعلق بقانون حقوق الإنسان وكذلك مكافحة الإرهاب. ويتألف من

قواعد القانون المستمدة من السلوك المتسق الذي تنتهجه الدول وهي تتصرف اعتقادا منها بأن القانون يقتضي منها أن تتصرف على ذلك النحو. وينتج عن ممارسة عامة ومتسقة تتبعها الدول انطلاقا من الشعور بواجب قانوني، إلى درجة أنه يصبح عرفا. ويجب على القانون الدولي العرفي أن ينبثق عن توافق واضح في الآراء بين الدول مثلما يظهر من التصرف الواسع الانتشار وشعور ملحوظ بالواجب.^(٣١)

ويشير مفهوم القواعد الأمرة إلى عناصر خاصة في القانون الدولي العرفي تستند إلى مبدأ من مبادئ القانون الدولي وهي أساسية للغاية بحيث لا يمكن لأي دولة أن تختار عدم الالتزام بها بموجب معاهدة أو غير ذلك. وبعبارة أخرى، فهي تعتبر قطعية في طبيعتها ولا يمكن المساس بها. ويُسلّم على نطاق واسع بأن حظر التعذيب والرق والإبادة الجماعية والتمييز العنصري والجرائم ضد البشرية قواعد قطعية.

وقد أدى اعتماد الكثير من صكوك حقوق الإنسان إلى إنشاء أجهزة خاصة للرصد أنيطت بها مهمة تلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاك حقوق الأفراد والتحقيق فيها أو على الأقل تقديم التقارير عنها. فعلى سبيل المثال، أنيطت بمقرر خاص معني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب ولاية في إطار مجلس حقوق

^(٣١) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، دليل مكافحة الإرهاب، وحماية حقوق الإنسان (Countering Terrorism, Protecting Human Rights: a Manual) (وارسو، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ٢٠٠٧)، الصفحة ٥٥.

الإنسان للتحقيق في أسباب ونتائج انتهاكات حقوق الإنسان فيما يتصل بتدابير مكافحة الإرهاب. كما وضعت آليات وطنية وإقليمية للتصدي للانتهاكات المزعومة.

ويربط عدد من الضمانات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وسائر معاهدات حقوق الإنسان علاقة، بشكل أو بآخر، بتدابير مكافحة الإرهاب. وكفالة حماية حقوق الإنسان والاستخدام الفعال لتدابير مكافحة الإرهاب على حد سواء كثيرا ما يثير بعض التحديات العملية. ويتناول الجزء الثالث من هذا الكُتِبَ الإرشادي عددا من تلك التحديات حسبما تتعلق بنظام العدالة الجنائية. غير أن هناك ما يكفي من المرونة داخل الإطار القانوني الدولي لحقوق الإنسان لمعالجة تلك المسائل المعقدة. فعلى سبيل المثال، يجوز في حالات استثنائية أن تفرض دولة ما على نحو مشروع بعض القيود على التمتع ببعض حقوق الإنسان. ويتيح قانون حقوق الإنسان إمكانية اللجوء إلى فرض قيود فيما يتعلق بحقوق معينة، والخروج، في ظروف محدودة جدا، عن أحكام معينة تتعلق بحقوق الإنسان.

القيود المفروضة على التمتع بحقوق الإنسان

يجوز للدول أن تقيّد على نحو مشروع التمتع بحقوق معينة. فعلى سبيل المثال، يمكن للدولة، عند الضرورة في مجتمع ديمقراطي، أن تقيّد بشكل مشروع التمتع بحرية التعبير أو حرية تكوين الجمعيات أو حرية التجمع، سعيا إلى تحقيق غرض مشروع، طالما كان ذلك التقييد خاضعا لشروط محددة. ويشكل الحق في الحرية الشخصية مثلا آخر على الحقوق المقيدة. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يؤكد ذلك الحق بشكل ينص أيضا على حدود معينة يجوز أن تنطبق عليه. فلا بد من احترام مبدئي الضرورة والتناسب.

وتشمل الأغراض المشروعة المسموح بها لتقييد ممارسة بعض الحقوق الأمن الوطني والسلامة العامة والنظام العام والصحة العامة والآداب العامة وحقوق الإنسان والحريات الخاصة بالآخرين. وفي الحالات التي تتعلق بالتهديدات الإرهابية، فإن السلامة العامة و/أو الأمن الوطني يشكلان أكثر غرضين يرجح التدرج بهما لتبرير التدابير التي تقيّد بعض الحقوق.

وعلاوة على ذلك، ففي بعض الظروف الاستثنائية، مثل حالة طارئة تهدد حياة الأمة، قد تتخذ الدولة تدابير تخرج عن بعض الأحكام الخاصة بحقوق الإنسان بمقتضى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وتحدد الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد الشروط التي يمكن فيها الخروج مؤقتا بشكل مشروع عن التزامات معينة بموجب العهد:

في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميا، 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.

وبموجب العهد، فإن مجرد وجود تهديد إرهابي لا يشكل بالضرورة حالة من "حالات الطوارئ الاستثنائية". ولذلك لا بد من تقييم كل واحدة من هذه الحالات على حدة. ويتعين تفسير أحكام العهد التي تسمح ببعض الاستثناءات في حالات الطوارئ العامة تفسيراً تقييدياً. ويمثل الاستثناء امتيازاً مسموحاً به ومحدوداً تتمتع به الدولة لكي يتسنى لها التصدي بشكل ملائم لما يهدد حياة الأمة. ومع ذلك لا بد أن تبرر الدولة التي تلجأ إلى الاستثناء ما تتخذه من تدابير بموجب القانون.

تهديد حياة الأمة^(١)

٣٩- يجوز للدولة الطرف أن تتخذ تدابير بعدم التقيد بالتزاماتها وفقا للمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، (المعروفة فيما يلي «بتدابير عدم التقيد») وذلك فقط عند مواجهتها لحالة من حالات الخطر الاستثنائي الفعلي أو وشيك الوقوع الذي يهدد حياة الأمة. وأن تهديد حياة الأمة يتمثل فيما يلي:

(أ) يؤثر على جميع السكان وعلى كل إقليم أو جزء من أراضي الدولة؛ و

(ب) يهدد السلامة الجسدية للسكان أو الاستقلال السياسي للدولة أو سلامتها الإقليمية أو يهدد كيان المؤسسات الضرورية لتأمين وحماية الحقوق المعترف بها في العهد أو سير عملها الأساسي.

٤٠- لا يمكن أن يبرر حدوث نزاع أو اضطراب داخليين لا يشكلان تهديدا خطيرا أو وشيكا لحياة الأمة حالات عدم التقيد الواردة في المادة ٤.

٤١- لا تبرر الصعوبات الاقتصادية في حد ذاتها اتخاذ تدابير لعدم التقيد.

^(١) مبادئ سيراكيزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقيد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (E/CN.4/1985/4، المرفق، الفقرات ٣٩-٤١).

ويجب أن يكون كل استثناء بموجب الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد ضروريا ومتناسبا. وكما يرد في المادة ٤، فإن أي تقييد للحقوق في أوقات الطوارئ لا يجوز إلا "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع". والعامل الأساسي في ذلك الشرط هو الطابع المؤقت الذي يميز أي استثناء وواجب الدول استعادة الوضع الطبيعي في أسرع وقت ممكن.

تقرير ضرورة عدم التقييد^(١)

٥١- ينبغي أن تكون صرامة أي من تدابير عدم التقيد ومدته ونطاقه الجغرافي فقط بقدر ما هو ضروري تماما للتصدي لتهديد موجه لحياة الأمة، وأن يكون ذلك متناسبا مع طبيعة الخطر ومداه.

٥٢- يجب على السلطات الوطنية المختصة أن تقيم على حدة ضرورة أي تدبير من تدابير عدم التقيد يتخذ أو يُقترح للتصدي لأخطار محددة توجد الطوارئ.

٥٣- لا يعد التدبير مطلوباً بشدة بسبب مقتضيات الحالة عندما تكفي التدابير العادية الجائزة بمقتضى أحكام التقييد المحددة الواردة في العهد للتصدي للتهديد الموجه إلى حياة الأمة.

٥٤- يطبق مبدأ الضرورة التامة بشكل موضوعي. فيوجه كل تدبير إلى خطر فعلي أو واضح أو حاضر أو وشيك الحدوث ولا يجوز فرض هذا التدبير لمجرد الخوف من وقوع خطر محتمل.

٥٥- يجب أن ينص الدستور الوطني والقوانين الوطنية المنظمة لحالات الطوارئ على قيام الهيئة التشريعية باستعراض مستقل، على نحو عاجل ودوري، لضرورة تدابير عدم التقيد.

٥٦- يجب أن تتاح وسائل الانتصاف الفعالة للأشخاص الذين يدعون أن تدابير عدم التقيد المؤثرة عليهم لا تستدعيها بشدة مقتضيات الحالة.

٥٧- لا يمكن قبول حكم السلطات الوطنية بوصفه حكما نهائيا فيما يتعلق بتحديد ما إذا كانت تدابير عدم التقيد مطلوبة بشدة بسبب مقتضيات الحالة.

^(١) مبادئ سيراكيزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقيد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (E/CN.4/1985/4، المرفق، الفقرات ٥١-٥٧).

ويتعين على الدولة الطرف التي تخرج عن التزاماتها بموجب العهد أن تقدم إعلانا رسميا بوجود حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة وأن تُخطر على الفور الدول الأطراف الأخرى في العهد. وينبغي أن يتضمن القانون الوطني إجراءات خاصة بإعلان الدولة حالة الطوارئ.

غير أن هناك بعض حقوق الإنسان الواردة في المعاهدات الدولية لا يمكن تقييدها، حتى في حالات "الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة". وتحدد الفقرة ٢ من المادة ٤ من العهد الحقوق التالية التي لا يمكن تقييدها: الحق في الحياة؛ حظر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وحظر الرق والاستعباد؛ والحرية من السجن لعدم الوفاء بعقد؛ والحرية من العقوبات المطبقة بأثر رجعي؛ وحق المرء في الاعتراف له بالشخصية القانونية؛ وحرية الفكر والضمير والدين.

الحقوق غير القابلة للتقييد والمكفولة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

تورد المواد التالية الضمانات غير القابلة للتقييد، حتى في حالات الطوارئ التي تهدد حياة الأمة، في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

المادة ٦

الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان. وعلى القانون أن يحمي هذا الحق. ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً.

المادة ٧

لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة.

المادة ٨

لا يجوز استرقاق أحد؛ ويُحظر الرق والاتجار بالرق بجمع صورهما؛ ولا يجوز إخضاع أحد للعبودية. ولا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي.

المادة ١١

لا يجوز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدية.

المادة ١٥

لا يبدان أي فرد بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدولي.

المادة ١٦

لكل إنسان، في كل مكان، الحق بأن يعترف له بالشخصية القانونية.

المادة ١٨

لكل إنسان الحق في حرية الفكر والوجدان والدين. ولا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية.

كما حددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الحقوق والحريات التي تدخل في إطار القانون الدولي العرفي ولا يمكن تقييدها، وتشمل ما يلي:

- حق جميع المحرومين من حريتهم في أن يعاملوا معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني؛
- حظر الاختطاف أو الاحتجاز غير المعلن عنه؛ والحماية الدولية لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات؛
- حظر الإبعاد أو النقل القسري للسكان دون مبرر مسموح به في القانون الدولي؛ وحظر أخذ الرهائن؛

- حظر الدعاية للحرب أو أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف.

الحماية من "الإعادة القسرية"

أكدت الجمعية العامة من جديد، في قرارها ١٥٨/٦٠ المؤرخ ١٦ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٥، التزام الدول، وفقا للمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، باحترام حقوق معيّنة بوصفها غير قابلة للتقييد في أي ظرف من الظروف. واستذكرت الجمعية العامة، فيما يتعلق بجميع الحقوق الأخرى المذكورة في العهد، أن أي تدابير تقيد أحكام العهد يجب أن تتفق مع تلك المادة في جميع الحالات، وأبرزت الطابع الاستثنائي والمؤقت لأي تقييد من هذا القبيل. وأهابت الجمعية بالدول إذكاء الوعي بأهمية هذه الالتزامات فيما بين السلطات الوطنية المشاركة في مكافحة الإرهاب.

ويحظر مبدأ عدم الإعادة القسرية، الوارد في المادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، طرد شخص إلى دول تكون هناك أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيتعرض فيها لخطر التعذيب أو لانتهاكات جسيمة أخرى لحقوق الإنسان. ويتيح هذا المبدأ، عند احترامه، حماية هامة جدا لحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وقد ورد هذا المبدأ نفسه من قبل في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، الموقعة في جنيف في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٥١، التي تحظر، في المادة ٣٣ منها، على البلدان المتعاقدة طرد اللاجئين أو إعادتهم ("إعادة قسرية") إلى حدود الأقاليم التي تكون حياتهم أو حريتهم فيها مهددة بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو انتمائهم إلى فئة اجتماعية معيّنة أو بسبب آرائهم السياسية.

المادة ٣، بشأن عدم الإعادة القسرية، من اتفاقية مناهضة التعذيب

- ١- لا يجوز لأية دولة طرف 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.
- ٢- تراعي السلطات المختصة، لتحديد ما إذا كانت هذه الأسباب متوافرة، جميع الاعتبارات ذات الصلة، بما في ذلك، في حالة الانطباق، وجود نمط ثابت من الانتهاكات الفادحة أو الصارخة أو الجماعية لحقوق الإنسان في الدولة المعنية.

كما حثت الجمعية العامة الدول، في قرارها ١٥٨/٦٠، على احترام التزاماتها بعدم الإعادة القسرية للاجئين بموجب قانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان احتراما كاملا، وعلى القيام في الوقت نفسه، مع الاحترام التام لتلك الالتزامات والضمانات القانونية الأخرى، باستعراض صحة قرار اتخذه بشأن وضع أحد اللاجئين في قضية معيّنة بذاتها في حال ظهور دليل معيّن موثوق يشير إلى أن الشخص موضوع القضية قد ارتكب أعمالا جنائية، بما في ذلك أعمالا إرهابية تخضع لبنود الاستبعاد بمقتضى قانون اللاجئين الدولي.

التمييز

تنص المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة على أن من مقاصد الأمم المتحدة تحقيق التعاون الدولي على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا، والتشجيع على ذلك، بلا تمييز بسبب العرق أو نوع الجنس أو اللغة أو الدين. والمساواة وعدم التمييز مبدءان أساسيان لمكافحة الإرهاب ومنعه. ولا ينبغي أن تصبح الحاجة إلى مكافحة الإرهاب ذريعة للسماح بتفشي التمييز والتعصب.

ولا بد من الحرص على كفالة عدم تحول تدابير مكافحة الإرهاب إلى شكل من أشكال التمييز. وقد أصدرت لجنة القضاء على التمييز العنصري التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بياناً ذكرت فيه بأن حظر التمييز العنصري قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي ولا يُسمح بالخروج عنها قط، وطلبت فيه إلى الدول والمنظمات الدولية أن تضمن ألا تنطوي تدابير مكافحة الإرهاب، من حيث الغرض أو الأثر، على تمييز قائم على أساس العنصر أو اللون أو السلالة أو الأصل القومي أو العرقي.

وتقدم توصية وضعتها اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب التابعة لمجلس أوروبا في عام ٢٠٠٤ بشأن مناهضة العنصرية في سياق مكافحة الإرهاب^(٣٢) توجيهات بشأن ما ينبغي اتخاذه من خطوات تضمن ألا تكون تدابير مكافحة الإرهاب تمييزية. وتوصي المبادئ التوجيهية بأن تكفل الدول عدم حدوث أي تمييز نتيجة للتشريعات أو القواعد التنظيمية أو السياسات أو الممارسات المتعلقة بما يلي:

- عمليات المراقبة التي يقوم بها موظفو إنفاذ القانون وأفراد مراقبة الحدود؛
- الاحتجاز الإداري والاحتجاز قبل المحاكمة؛
- ظروف الاحتجاز؛
- المحاكمة العادلة، والإجراءات الجنائية؛
- حماية البيانات الشخصية؛
- حماية الحياة الشخصية والعائلية؛
- الطرد والتسليم والترحيل ومبدأ عدم الإعادة القسرية؛
- إصدار التأشيرات؛
- تصاريح الإقامة والعمل والتجمع العائلي؛
- الحصول على الجنسية والتجريد منها.

دال - قانون اللاجئين الدولي

يوفر قانون اللاجئين الدولي إطاراً قانونياً لحماية اللاجئين. فهو يُعرف مصطلح "اللاجئ"، ويحدد واجبات الدول فيما يتعلق باللاجئين، ويضع معايير لمعاملتهم. كما يتناول وضع الأشخاص الذين يلتمسون اللجوء. والصكان العالميان اللذان يضعان ذلك الإطار هما اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلقين بمركز اللاجئين^(٣٣).

وفي عام ٢٠٠١، أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بياناً يتضمن الملاحظة التالية:

إن أي نقاش حول الضمانات الأمنية ينبغي أن ينطلق من افتراض أن اللاجئين أنفسهم قد فرّوا للنجاة من الاضطهاد والعنف، بما في ذلك الأعمال الإرهابية، وليسوا مرتكبي تلك الأعمال. وثمة منطلق آخر مفاده أن الصكوك الدولية بشأن اللاجئين لا توفر ملاذاً آمناً للإرهابيين ولا تحميهم من الملاحقة الجنائية، بل تجعل، على العكس من ذلك، تحديد هوية الأشخاص الضالعين في أنشطة إرهابية أمراً ممكناً وضرورياً، وتتوخى إقصاءهم من وضع اللاجئين، ولا تحميهم لا من الملاحقة الجنائية ولا من الطرد.^(٣٤)

^(٣٢) توصية السياسة العامة رقم ٨ بشأن مناهضة العنصرية في سياق مكافحة الإرهاب من التوصيات الصادرة عن اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، التي اعتمدت في ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٤.

^(٣٣) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٦٠٦، الرقم ٨٧٩١.

^(٣٤) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "معالجة الشواغل الأمنية دون تقويض حماية اللاجئين، من منظور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين" (Addressing security concerns without undermining refugee protection: UNHCR's perspective). بيان صدر في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١؛ متاح بالإنكليزية في الموقع: www.unhcr.org/refworld/docid/3c0b880e.html.

ولا ينبغي أن يوجد سبيل يؤمن للإرهابيين الوصول إلى إقليم سواء للحصول على ملاذ آمن أو تفادي الملاحقة القضائية أو القيام بهجمات أخرى. ويتناول قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) عددا من المسائل المتعلقة بالهجرة ووضع اللاجئين. ويطلب من الدول أن تمنع تنقل الإرهابيين بتنفيذ عمليات فعالة لمراقبة الحدود وأن تتخذ تدابير لتأمين أوراق الهوية ووثائق السفر (الفقرة ٢ (ز)). وتُدعى الدول أيضا إلى أن تتخذ تدابير لضمان عدم منح وضع اللاجئين للمتمسكي اللجوء الذين خططوا لعمليات إرهابية أو سهلوا تنفيذها أو شاركوا فيها (الفقرة ٣ (و))، وأن تضمن عدم إساءة استعمال وضع اللاجئين من جانب منفذي العمليات الإرهابية أو منظميها أو مساهمها.

ولا تنشئ تلك المتطلبات التزامات جديدة بموجب قانون اللاجئين الدولي؛ بل هي تعترف ببساطة بالحاجة إلى وضع آليات ملائمة في ميدان اللجوء، مثلما هو الحال في ميادين أخرى. وينبغي الحرص، في الوقت ذاته، على كفالة توازن سليم مع مبادئ حماية اللاجئين. ولكل شخص الحق في طلب اللجوء. ولا ينبغي أن تؤدي تدابير السلامة العامة والأمن العام إلى تجريم اللاجئين. والاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين كافية، عندما تنفذ تنفيذًا سليماً، لضمان عدم اتساع نطاق حماية اللاجئين الدولية ليشمل الأشخاص الذين حرضوا على ارتكاب جرائم خطيرة، وهي فئة تشمل الأعمال الإرهابية، أو سهلوها أو ارتكبوها.

دواعي الاستثناء من الحماية الدولية للاجئين

وفقاً للمادة ١- و١٠ من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، فإن الأشخاص الذين يستوفون معايير اللاجئين التي تحددها الاتفاقية يُستثنون مع ذلك من الحماية الدولية للاجئين إذا كانت هناك أسباب خطيرة تدعو إلى الاعتقاد بأنهم قد ارتكبوا جرائم حرب، أو جرائم ضد الإنسانية، أو جريمة خطيرة غير ذات طابع سياسي خارج بلد الملاجئ قبل قبولهم في ذلك البلد كلاجئين، أو ثبتت إدانتهم بارتكاب أفعال تتنافى مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. ويشترط قانون اللاجئين الدولي إجراء تقييم لسياق كل حالة على حدة وظروفها من خلال إجراءات عادلة وكفؤة قبل اتخاذ أي قرار. وقد أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مبادئ توجيهية بشأن تطبيق بنود الاستبعاد بموجب الاتفاقية.^(٣٥)

ملتمسو اللجوء والإرهابيون

"إن المساواة بين اللجوء والملاذ الآمن للإرهابيين ليست خطأ قانونياً يفتقر افتقاراً شديداً إلى وقائع تدعمه فحسب، بل هي أيضاً وسيلة تؤدي إلى تشويه سمعة اللاجئين في المخيلة العامة وتعزز تحديد أشخاص بعينهم ينتمون إلى أعراق أو ديانات معينة للتمييز ضدهم والتحرش بهم بدافع الكراهية.

"ومنذ ١١ أيلول/سبتمبر، عانى عدد من جماعات المهاجرين واللاجئين من اعتداءات ومضايقات بدافع تصوّر انتمائهم العرقي أو الديني، مما زاد من حدة التوترات الاجتماعية. ولئن كانت لبعض ملتسمي اللجوء واللاجئين أو ستكون لهم صلة بجرائم خطيرة، فهذا لا يعني تسليط اللعنة على الأغلبية اقتراناً بالأقلية."

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "معالجة الشواغل الأمنية دون تقويض حماية اللاجئين،

من منظور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"،

٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

^(٣٥) المبادئ التوجيهية الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن الحماية الدولية: تطبيق بنود الاستبعاد: المادة ١- و١٠ من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين (HCR/GIP/03/05).

ولا يُسمح برفض ملتمسي اللجوء في الحدود أو نقاط الدخول رفضاً معجلاً؛ بل ينبغي التقرير في كل طلب، حتى عند وجود اشتباه بالضلوع في أعمال إجرامية خطيرة، بناء على مسوغاته، لا على أساس افتراضات سلبية وتمييزية قائمة على جنسية مقدم الطلب أو أصله العرقي أو دينه. وينبغي الإشارة أيضاً إلى أن الفقرة ٢ من المادة ٣٣ من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين تنص على استثناءات ممكنة من مبدأ عدم الإعادة القسرية. ويُنص على الحرمان من الحماية من الإعادة القسرية والإرجاع إلى البلد الأصلي في الحالات التي توجد فيها مبررات معقولة لاعتبار اللاجئ خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه، أو إذا كان اللاجئ، الذي أدين بارتكاب جريمة شديدة الخطورة، يشكل خطراً على مجتمع البلد المضيف.

وحيث إن مسائل الاستبعاد يمكن أن تكون معقدة، تدعو المفوضية إلى مواصلة معالجتها من خلال إجراءات التماس اللجوء العادية، التي تنص على أن يجري موظفون أكفاء تقييماً وقائعياً وقانونياً كاملاً لكل حالة. ووفقاً للمفوضية، فإن:

عدم القبول في الحدود وإعاقة إمكانية الوصول إلى إجراءات التماس اللجوء لا يشكلان خطراً على ملتمسي اللجوء ذوي النية الحسنة فحسب، بل يمكن أن يكونا، من باب المفارقات، حافزاً للإرهاب بتشجيع الضالعين فيه على السعي إلى الدخول بوسائل غير قانونية، مما يقضي على إمكانية تحديد هويتهم عبر إجراءات المقابلات التي ترافق الفصل في مسائل اللجوء^(٣٤)

وأخيراً، فعندما يكون شخص قد منح بالفعل وضع اللاجئ، يمكن إلغاء ذلك الوضع عند وجود أسباب تدعو إلى اعتبار أن ذلك الشخص ما كان ينبغي أن يُمنح ذلك الوضع وقت صدور القرار. فعلى سبيل المثال، ربما لا يكون الفرد قد استوفى معايير الشمول وقت اتخاذ القرار، أو ربما كان ينبغي تطبيق بند من بنود الاستبعاد الواردة في الاتفاقية؛ ويمكن أن يشمل ذلك بالطبع أدلة على أن الشخص المعني ضالغ في مؤامرة إرهابية.

طرد اللاجئين

إن الطرد والاستبعاد عمليتان مختلفتان. فالأشخاص المستبعدون لا يستحقون الحماية الدولية للاجئين. فهم مستبعدون من وضع اللاجئين بسبب خطورة الجرائم التي ارتكبوها سابقاً. والاستبعاد يحمي مؤسسة اللجوء من إساءة الاستعمال. أما الطرد فهو مسألة مختلفة: إذ يتطرق إلى الخطر الذي يمكن أن يشكله اللاجئ على بلد اللجوء.

وينص القانون الدولي، ولا سيما المادة ٣٢ والفقرة ٢ من المادة ٣٣ من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، على طرد اللاجئين المعترف بهم "لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام". ويهدف الطرد إلى حماية بلد الملاجئ ويتوقف على إدراك تام لتهديد عاجل أو أجل. غير أنه لا يجوز، بموجب الاتفاقية (الفقرة ١ من المادة ٣٣)، طرد اللاجئين أو إعادتهم ("إعادة قسرية") بأي شكل من الأشكال إلى حدود أقاليم تكون فيها حياتهم أو حريتهم مهددة بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي.

وقد أعربت المفوضية عن قلق من أن الدول قد تميل إلى طرد جماعات أو أفراد بناء على الدين أو الأصل العرقي أو الوطني أو الانتماء السياسي، لمجرد افتراض أن هؤلاء قد تكون لهم صلة بالإرهاب. ويجب اتخاذ قرارات الطرد وفقاً للأصول القانونية الواجبة التي تقدم الأدلة على وجود تهديد للأمن وتسمح للفرد بتقديم أي دليل من شأنه أن يفند الادعاءات. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٣٢ من الاتفاقية على أنه "يجب أن يسمح للاجئ، ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، بأن يقدم بيانات لإثبات براءته، وبأن يقدم طعناً ويكون له وكيل يمثل هذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصاً من قبل السلطة المختصة".

هاء- القانون الإنساني الدولي

يشكل القانون الإنساني الدولي، الذي يعرف أيضا باسم "قانون الحرب" و"قانون النزاعات المسلحة"، مجموعة من القواعد التي تسعى إلى حماية الأشخاص الذين لا يشاركون، أو لم يعودوا يشاركون، في الأعمال العدائية وتقييد وسائل الحروب وسبلها. ويشمل القانون الإنساني الدولي ثلاثة جوانب أساسية من النزاعات المسلحة: الفصل بين العمليات العسكرية القانونية وغير القانونية، وحماية المدنيين خلال النزاعات المسلحة، وفرض لوائح تنظيمية على الأسلحة المستعملة في النزاعات.

وفيما يلي أهم مصادر القانون الإنساني الدولي:

- اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩؛^(٣٦)
- البروتوكولان الإضافيان لاتفاقيات جنيف، لعام ١٩٧٧؛^(٣٧)
- عدد من المعاهدات التي تحظر أو تقيّد استعمال أسلحة معيّنة، مثل الاتفاقية المتعلقة ببعض الأسلحة التقليدية^(٣٨) وبروتوكولاتها؛
- اتفاقية حماية الملكية الثقافية في حالة نشوب نزاع مسلح؛^(٣٩)
- الصكوك التي تضع آليات دولية لإنفاذ القانون الإنساني الدولي، مثل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛^(٤٠)
- مجموعة هامة من القوانين العرفية.

وليس هناك تعريف صريح لـ "الإرهاب" باعتباره جريمة في القانون الإنساني الدولي، غير أن تلك المجموعة من القوانين تحظر بعض الأعمال التي تُرتكب في النزاعات المسلحة وتشبه الأعمال الإجرامية كما تُعرفها الصكوك القانونية الدولية لمكافحة الإرهاب، وتشملها هذه الصكوك إذا ما ارتُكبت في أوقات السلم. فلا يعتبر أخذ الرهائن، مثلا، جريمة بموجب الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن فحسب،^(٤١) بل هو أيضا محظور بمقتضى المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف، التي تتعلق بالأشخاص الذين لا يشاركون مشاركة نشطة في الأعمال العدائية في حالة نشوب نزاع مسلح لا يكتسي طابعا دوليا، وبمقتضى المادة ٣٤ من اتفاقية جنيف الرابعة، المتعلقة بالأفراد الذين يقعون، في حال نشوب نزاع يكتسي طابعا دوليا أو احتلال، في قبضة طرف من أطراف النزاع أو قوة قائمة بالاحتلال، ليسوا من مواطنيها، وهو محظور كذلك بمقتضى البروتوكولين الإضافيين لاتفاقيات جنيف.^(٤٢)

وينبغي أن يلاحظ أن البروتوكولين الإضافيين لاتفاقيات جنيف يحظران على وجه التحديد العنف أو التهديد به، اللذين يكون غرضهما الرئيسي هو نشر الرعب في أوساط السكان المدنيين.^(٤٣)

^(٣٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٧٥، الأرقام ٩٧٠-٩٧٣.

^(٣٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٢٥، الرقمان ١٧٥١٢ و ١٧٥١٣.

^(٣٨) اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٣٤٢، الرقم ٢٢٤٩٥).

^(٣٩) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٤٩، الرقم ٣٥١١.

^(٤٠) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٨٧، الرقم ٣٨٥٤٤.

^(٤١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٣١٦، الرقم ٢١٩٣١.

^(٤٢) البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المبرمة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول) والمؤرخ ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، المادة ٧٥، الفقرة ٢ (ج)؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المبرمة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني) والمؤرخ ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، المادة ٤، الفقرة ٢ (ج).

^(٤٣) البروتوكول الأول، الفقرة ٢ من المادة ٥١؛ والبروتوكول الثاني، الفقرة ٢ من المادة ١٣.

ويتضمن العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب وقمعه بنودا استثنائية فيما يتصل بالقوات العسكرية وأوقات الحرب، تنص على أن أنشطة القوات العسكرية خلال منازعة مسلحة، مما ينظمه القانون الإنساني الدولي، لا تخضع لأحكام الاتفاقيات. فالفقرة ٢ من المادة ١٩ من الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل،^(٤٤) مثلا، تنص على ما يلي:

لا تسري هذه الاتفاقية على أنشطة القوات المسلحة خلال صراع مسلح، حسبما يفهم من تلك التعابير 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.

وينبغي أن يفهم أن تطبيق القانون الإنساني الدولي لا يمنع بأي شكل من الأشكال ولا يعوق تصدي العدالة الجنائية للأعمال الإرهابية، بما في ذلك تجريم التحريض على الأعمال الإرهابية والتآمر لارتكابها وتمويلها. ولا يمنع أن يحتمل نظام العدالة الجنائية المجرمين المسؤولين عن أعمالهم. وقد أكدت اللجنة الدولية للصليب الأحمر مرارا أن الامتثال للقانون الإنساني الدولي لا يشكل البتة عائقا أمام مكافحة الإرهاب. والواقع إن الاحترام التام للقانون الإنساني الدولي في سياق أنشطة مكافحة الإرهاب يمثل مساهمة إيجابية في استئصال الإرهاب.

واو- الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية

يمكن أن تكون لعناصر أخرى في القانون الدولي، وبخاصة القانون الجنائي القائم على معاهدات، صلة مباشرة بقدره نظم العدالة الجنائية على مكافحة الإرهاب ومنعه. ومن الأمثلة على هذه القوانين الجنائية القائمة على معاهدات اتفاقية الجريمة المنظمة. والغرض الرئيسي من هذه المعاهدات هو تيسير التعاون الدولي على مكافحة مختلف أشكال الجريمة عبر الوطنية. وقد قامت الدول التي أصبحت أطرافا في هذه المعاهدات بتجريم تصرفات معينة وتطوير قدرات نظمها الخاصة بالعدالة الجنائية من أجل العمل معا على مكافحة تلك الجرائم مكافحة فعالة.

ولاحظ مجلس الأمن بقلق، في الفقرة ٤ من قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الصلة الوثيقة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع بالمخدرات وغسل الأموال والاتجار غير القانوني بالأسلحة والنقل غير القانوني للمواد النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من المواد التي يمكن أن تترتب عليها آثار مدمرة. وأشار ذلك القرار وبيانات سياسية أخرى إلى احتمال وجود أو تشكيل تحالفات أو أشكال مختلفة من التواطؤ والتعاون بين الجماعات الإرهابية والمنظمات الإجرامية التقليدية. وقد احتج البعض بأن تلك المخاوف مبالغ فيها، بينما ادعى آخرون أن التهديد حقيقي بالفعل. وقد حظي النقاش بقدر كبير من الاهتمام سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها.

وبغض النظر عن النقاش حول طبيعة الصلة القائمة بين الجريمة المنظمة والإرهاب، فقد أصبح من الواضح تماما أن الدول الأعضاء تعتقد أنها يمكن أن تعزز إجراءاتها لمكافحة الإرهاب بتركيز اهتمامها على أشكال أخرى من الأنشطة الإجرامية التي تسبق الجرائم الإرهابية أو تقترب منها.

^(٤٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٤٩، الرقم ٣٧٥١٧.

وثمة، على الأقل، طريقتان ينحو من خلالهما الإرهابيون إلى الضلوع بدرجة كبيرة في الجرائم التي تدخل في نطاق القانون العام. أولاً، في غياب وسائل مالية أخرى، يشارك الإرهابيون في أشكال مختلفة من الجرائم التقليدية المدرة للأرباح، وجرائم الاعتداء على الممتلكات أو الجرائم الاقتصادية، بغية دعم أنفسهم وتمويل أنشطتهم الرئيسية. ثانياً، في غياب الوصول العادي إلى بعض الوسائل التي يحتاجون إليها للاضطلاع بأنشطتهم الإرهابية، يعتمد الإرهابيون إلى الضلوع في جرائم مختلفة بغية الحصول على تلك الوسائل. وتصبح أشكال مختلفة من الاستغلال البشري والجرائم التقليدية، بما في ذلك المشاركة في أسواق غير قانونية متعددة واستغلالها، شروطاً مسبقة للقيام بعمليات إرهابية ناجحة.

وتلك بعض الأسباب التي تفسر تزايد أهمية محاولة الوصول إلى فهم أفضل للطريقة التي تدعم بها المنظمات الإرهابية أنشطتها من خلال ارتكاب جرائم أخرى. والهدف في نهاية المطاف هو وضع استراتيجيات لمنع تلك الأنشطة الإجرامية وتعطيلها بغية منع الإرهاب.

ولدى قيام الدول ببناء قدرات نظمها الخاصة بالعدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب، ينبغي أن تأخذ في الحسبان أن الجماعات الإرهابية تكون في كثير من الأحيان ضالعة في أشكال مختلفة من الجرائم وأن من الممكن أحياناً إحباط مؤامراتها وتعطيلها بالفعل بالتركيز على الأنشطة الإجرامية ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، ليس من المعقول أن تحاول دولة بناء قدرات نظام العدالة الجنائية فيها لمكافحة الإرهاب بينما تغفل الكثير من التحديات الرئيسية الأخرى، بما في ذلك الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد، وهي تحديات يجب أن يتصدى لها ذلك النظام بالذات في الوقت نفسه.

وينبغي الإشارة إلى أن العديد من الأساليب والاستراتيجيات التي ثبتت أهميتها في مكافحة الجريمة المنظمة لها صلة أيضاً بمكافحة الإرهاب. وذلك منطقي للأسباب التالية: إن مقاصد الجماعات الإرهابية وأهدافها ذات طابع إجرامي؛ والأعمال الإرهابية جرائم؛ وكثيراً ما تكون الجماعات الإرهابية ضالعة في أنشطة إجرامية لا تكون في حد ذاتها ذات طابع "إرهابي" غير أنها ضرورية لنجاح مشاريعها؛ ولا يمكن التمييز في أغلب الأحيان بين الأساليب التي يتبعها كل من نوعي الجماعات - جماعات الإرهابيين والجماعات الإجرامية المنظمة - لترهيب الأشخاص وإعاقة سير العدالة.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

تعتبر اتفاقية الجريمة المنظمة، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٥٥/٢٥ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، الصك الدولي الرئيسي في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وقد دخلت حيز النفاذ في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

ويكمل الاتفاقية ثلاثة بروتوكولات تستهدف مجالات ومظاهر محددة من الجريمة المنظمة: بروتوكول منع وجمع ومعاينة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال؛ وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو؛ وبروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة. ويجب أن تصبح البلدان أطرافاً في الاتفاقية قبل أن تصبح أطرافاً في أي من البروتوكولات.

والهدف الرئيسي من الاتفاقية هو تعزيز وتحسين التعاون الدولي الوثيق من أجل معالجة المسائل التي تتناولها. وتلتزم الدول التي تصدق على الاتفاقية باتخاذ مجموعة من التدابير لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، بما في ذلك تجريم الأفعال الجنائية الداخلية (المشاركة في جماعة إجرامية منظمة وغسل الأموال والفساد وإعاقة سير العدالة)؛ واعتماد أطر جديدة واسعة النطاق للتعاون على تسليم المجرمين والمساعدة التقنية المتبادلة وإنفاذ القوانين؛ وتشجيع التدريب والمساعدة التقنية لبناء القدرات الضرورية للسلطات الوطنية أو الارتقاء بها.

وفي ذلك السياق، يتفق الخبراء على ضرورة استخدام جميع الصكوك الدولية المناسبة استخداماً تاماً لمنع الجرائم المرتبطة بالإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائياً، ويمكن، على وجه الخصوص، أن تنظر الدول الأعضاء في الاستفادة من أحكام المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين الواردة في تلك الصكوك، ومن الأحكام ونظام التعاون الدولي الذي وضعتة الدول الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد.



الجزء الثاني

المكونات الأساسية

لتدابير فعّالة للتصدي للإرهاب

في إطار العدالة الجنائية

أولاً - مقدمة

تشمل تدابير العدالة الجنائية الفعّالة المستندة إلى سيادة القانون والرامية إلى التصديّ للإرهاب عناصر تتجاوز مجرد التصديق على الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب وتنفيذها. فبالإضافة إلى القوانين والسياسات والممارسات المناسبة، يحتاج الممارسون في مجال العدالة الجنائية إلى بناء قدراتهم باستمرار وإلى تدريب متخصص يمكنهم من التصديّ بفعالية لجرائم الإرهاب التي تزداد تعقداً.

ويتطلب تطوير قدرات نظام العدالة الجنائية لدولة من الدول من أجل التصديّ للإرهاب اتباع نهج يكون متكاملًا ومتسقًا وشاملاً للقطاعات ومستندًا إلى حقوق الإنسان ومستدامًا. ومن الواضح أن التصديّ بفعالية للإرهاب يستلزم وجود نظام للعدالة قادر على العمل بطريقة متكاملة ومعتمد على الإسهام القوي لجميع مكوناته، بدءًا بالشرطة وهيئة الادعاء ومحامي الدفاع وصولاً إلى القضاء ونظام السجون. وتحتاج الدول إلى اتباع نهج شامل في مجال بناء القدرات، يمكن أن يشمل مبادرات لإصلاح القانون، وزيادة قدرات مؤسسات العدالة عموماً، وزيادة المصداقية العامة لهذه المؤسسات وكبح الفساد. ويظل التنسيق الأفقي الفعّال بين جميع مكونات النظام أحد الشروط الأساسية لنجاح أي مبادرة.^(٤٥)

وما برحت الأمم المتحدة منذ تأسيسها تعمل بنشاط على وضع وترويج مبادئ معترف بها عالمياً في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية. وأسهمت تلك المعايير والقواعد، التي ترد الإشارة إليها كثيراً في هذا الدليل، إسهاماً ملحوظاً في ترويج تدابير أكثر فعالية وإنصافاً في مجال العدالة الجنائية.^(٤٦) ويمكن الاستعانة بها على الصعيد الوطني من خلال تعزيز تقييمات متعمقة تؤدي إلى اعتماد الإصلاحات اللازمة في مجال العدالة الجنائية. ويمكن أن تساعد في صوغ استراتيجيات وطنية للإصلاح القانوني وتعزيز سيادة القانون. وهي في الواقع تشكل أيضاً ممارسات فضلى يمكن أن تكيفها الدول لتستجيب لاحتياجاتها الوطنية وتراعي الظروف المحلية. ويتناول الجزء الثاني من هذا الكُتيب الإرشادي بعض التحديات والمسائل الرئيسية التي يواجهها كل مكون من مكونات نظام العدالة الجنائية في إطار جهود التصديّ للإرهاب. ويشتمل على ستة فصول تتناول، تبعاً، المسائل والتحديات التي يواجهها مقرر السياسات والمشرعون وأجهزة إنفاذ القانون والمستشارون القانونيون والمحامون وأعضاء النيابة العامة وجهاز القضاء والنظم الإصلاحية. وجرى استعراض القواعد والمعايير المنطبقة وبحث عمليات تكييف النظام التي قد تستلزمها التحديات الاستثنائية المقترنة بمنع الإرهاب.

M. Shaw and Y. Dandurand (eds.), *Maximizing the Effectiveness of the Technical Assistance Provided in the Fields* ^(٤٥)
of Crime Prevention and Criminal Justice (Helsinki, HEUNI, 2006).

^(٤٦) انظر الخلاصة الوافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (نيويورك، ٢٠٠٦).

ثانياً - دور مقرري السياسات والمشرعين

يجب أن يوفر مقررو السياسات والمشرعون السياسات والأطر القانونية التي يمارس نظام العدالة الجنائية ضمنها وظيفته المتمثلة في مكافحة الإرهاب. ويقدم القانون الدولي الإرشادات التي يُهتدى بها في وضع السياسات وبيّن كثيراً من الالتزامات التي تقع على عاتق الدول فيما يتعلق بالتعاون الدولي وترسيخ سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات الأساسية.

ويتناول هذا الفصل من الكُتَيْب الإرشادي الحاجة إلى إدماج الالتزامات الدولية في التشريعات، بما في ذلك الحاجة إلى تحريم أنواع شتى من السلوك. ويشير أيضاً إلى ضرورة استعراض التشريعات بصورة دورية، إلى جانب إطار السياسات التي تستند إليها، من أجل كفالة بلوغ الغايات المرسومة لها من حيث احترام سيادة القانون ومبادئ حقوق الإنسان.

ألف - إدراج الالتزامات الدولية في التشريعات

تقتضي سيادة القانون أن تكون قوانين الدولة شاملة وواضحة وموثوقة وسهلة المنال؛ ويجب أن تكون مشروعة (من الناحية التشريعية والسياسية، وكذلك من حيث تطبيقها)، ويجب أن تحقق التوازن بين الاستقرار والمرونة.

وفيما يتعلق بالالتزامات الرسمية التي تقع على عاتق الدولة بموجب النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب، يجب على الدولة بعد التصديق على الصكوك العالمية أن تشرع في إدراجها في تشريعاتها استناداً إلى استعراض شامل لقانونها الوطني القائم. وهذا أمر ضروري لا للتنفيذ الفعّال لتدابير مكافحة الإرهاب فحسب، بل أيضاً لوضع أساس قانوني يوجّه عمل الممارسين في مجال العدالة الجنائية.

وتنطوي عملية الانضمام إلى معاهدة أو اتفاقية دولية على عنصرين دولي وداخلي. فالعنصر الدولي يتمثل في إجراء رسمي تملّيه شروط الاتفاق وتحكمه مبادئ القانون الدولي. وعادة ما يكون تحليل التشريعات أول خطوة في طريق الانضمام إلى الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. فذلك يمكّن الحكومة والهيئة التشريعية من استباق التغييرات التي سيلزم إدخالها على النظام القانوني للبلد نتيجة العضوية في معاهدة دولية أو الامتثال لمعايير دولية.

وبعض الدول، بحكم قانونها الداخلي أو لاعتبارات السياسة العامة، لا تعتمد معاهدة إلا بعد وضع تشريع يسمح بالوفاء بجميع التزاماتها الدولية. ولا تطبق المعاهدة تطبيقاً داخلياً إلا بعد تنفيذها بموجب القانون الداخلي. وغالبا ما يشار إلى ذلك بعبارة "التقليد القانوني المزدوج"، الذي يُعتبر القانون الدولي والقانون الداخلي في ظلّه نظامين منفصلين. ويشترط وجود تشريع لإدراج الالتزام الدولي في النظام القانوني الداخلي.

أما في البلدان الأخرى - التي تتبع التقليد القانوني الأحادي - فتُدرج المعاهدة تلقائياً في القانون الداخلي حال التصديق عليها. وبمقتضى هذا النظام، يصبح بعض أحكام المعاهدة، إن لم نقل معظمها، ذاتي التنفيذ. غير أنه حتى في هذه البلدان كثيراً ما يقتضي الأمر وجود تشريع يوفر العناصر غير ذاتية التنفيذ اللازمة لتنفيذ المعاهدة. وأوضح مثال

على ذلك ما يتعلق بتجريم تصرفات شتى حسبما تقتضيه الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. فلا يحدد أي من تلك الصكوك العقوبات المتعلقة بالجرائم المعنية. ولذا فلا بد من تشريع داخلي في هذا المجال.

ويجب أن تختار كل دولة ما تراه مناسباً من آليات التنفيذ. وعندما ينشئ التصديق على صك عالمي ذي صلة التزاماً ملزماً، يمكن وضع الإطار القانوني بإحدى الوسائل التالية:

- استعراض شامل للقانون الجنائي الوطني وأحكامه ذات الصلة، يليه تعديل التشريعات؛
- إدراج باب خاص من المدونة الجنائية للدولة في قانونها الجنائي؛ وهذا خيار جيد في بعض الأحيان للدولة التي تنوي إجراء إصلاحات أوسع نطاقاً لقانونها الجنائي؛
- اعتماد قانون قائم بذاته يتضمن جميع العناصر التي تقتضيها الاتفاقيات الدولية.

وقد يبدو الخيار الثالث وكأنه أبسط الحلول وأكثرها إغراء، غير أنه قد يؤدي في نهاية المطاف إلى صعوبات في التنفيذ والتفسير إذا لم تبذل جهود كافية لضمان التوافق التام بين القانون الجديد وسائر التشريعات الوطنية.

وقد أصدر فرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دليلين موجهين لمقرري السياسات وواضعي النصوص القانونية والمشرعين، وهما: الصيغة المحدثة للدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب،^(٤٧) ودليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها.^(٤٨) كما أعدت أمانة الكمنولث أداتين مفيدتين لمساعدة مقرري السياسات على التخطيط لتنفيذ التشريعي للاتفاقيات العالمية لمكافحة الإرهاب، وهما: الأحكام التشريعية النموذجية بشأن تدابير مكافحة الإرهاب واعدت تنفيذ الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب.

باء- التجريم

يشكل التجريم الفعّال لمختلف الجوانب المرتبطة بالأنشطة الإرهابية شرطاً أساسياً لتدخل نظام العدالة الجنائية. ولا يقتصر التجريم على الالتزام القانوني الواقع على عاتق الدول الأطراف في مختلف الصكوك المتعلقة بمكافحة الإرهاب، بل هو أيضاً شرط أساسي للتعاون الدولي الفعّال. ويتوقع من الدول الأطراف أن تنص في قانونها الداخلي على عدد من الجرائم حسبما دعت إليه الاتفاقيات والبروتوكولات المتعلقة بالإرهاب وغيره من أشكال الجريمة المتصلة به. ويجب أيضاً أن تكفل المعاقبة على تلك الجرائم بعقوبات مناسبة تأخذ في الاعتبار خطورتها. ويجب أن تحدد الدول الأركان المادية والمعنوية للجرائم وفقاً لقانونها الجنائي العام. ويجب عليها أيضاً أن تحرص خلال ذلك على امتثال أحكام القانون الجنائي الجديدة لالتزاماتها الأخرى بموجب القانون الدولي، ولا سيما قانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين والقانون الإنساني الدوليان.

وتقتضي الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تجريم عدد معين من الأفعال في المجالات التي تخضع لتنظيمها. ويوجز الجدول أدناه بعض الجرائم التي يجب إدراجها في القانون الوطني، إن لم تكن قد أدرجت فيه بعد. ويمكن تصنيف هذه الجرائم في خمس فئات: (١) الجرائم المتصلة بالطيران المدني؛ (٢) والجرائم المستندة إلى حالة الضحية؛ (٣) والجرائم

^(٤٧) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.V.9.

^(٤٨) متاح في الموقع التالي: <http://www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/ar/2LIGar.pdf>.

المتصلة بالمواد الخطرة؛ (٤) والجرائم المتصلة بالسفن والمنصات الثابتة ومنشآت الموانئ؛ (٥) والجرائم المتصلة بتمويل الإرهاب. وعلاوة على ذلك، تفرض الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب وقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) تجريم بعض الأفعال الجنائية التبعية المتصلة بتدبير الأعمال الإرهابية والإعداد لها، وكذلك المشاركة فيها.

أمثلة للتجريم المطلوب بموجب الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب

- الجرائم المتصلة بالطيران المدني
- الجرائم المستندة إلى حالة الضحية (الأشخاص المشمولون بحماية دولية والرهائن)
- الجرائم المتصلة بالمواد الخطرة، بما في ذلك المتفجرات البلاستيكية وأسلحة الدمار الشامل حسبما يرد تعريفها في الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، والمواد المشمولة باتفاقية الحماية المادية للمواد النووية (١٩٧٩)، وتعديلها لعام ٢٠٠٥، والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (٢٠٠٥)
- الجرائم المتصلة بالسفن والمنصات الثابتة ومنشآت الموانئ
- الجرائم المتصلة بتمويل الإرهاب (المنصوص عليها أيضا في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١))

ومن المسائل الأساسية في هذا الصدد تحديد مدى المشاركة التي تنشأ عنها المسؤولية الجنائية فيما يتصل بالإرهاب. فالصكوك العالمية توجب معاقبة القائمين بارتكاب الجرائم أو محاولة ارتكابها وشركائهم أيضا، وكذلك، فيما يتعلق بجرائم محدّدة، الأشخاص الذي ينظمون أعمالا إرهابية أو يوجّهون مرتكبيها أو يهددون بارتكابها.

أهمية سيادة القانون وحقوق الإنسان

يجب أن تراعي الدول لدى تعريف الأعمال الإرهابية أو الجرائم المتصلة بالإرهاب مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقاب إلا بنص القانون)، وهو مبدأ أساسي من مبادئ حقوق الإنسان، يتطلب الدقة والوضوح عند صياغة القوانين ويحظر اعتماد قانون بأثر رجعي أو تجريم سلوك ما بأثر رجعي. فهذا المبدأ من مبادئ القانون الدولي العام تكرسه المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وأحكام المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان، وتنص صراحة على عدم جواز الحيد عنه. وهو مبدأ لا يقتصر على حظر تطبيق قوانين بأثر رجعي، بل يقتضي أيضا وصف السلوك المجرّم بصيغة دقيقة لا لبس فيها تحدد الجريمة المستوجبة للعقاب تحديدا دقيقا وتميزها عن السلوك الذي لا يستوجب العقوبة أو الذي يعاقب عليه بعقوبات أخرى. وتبعاً لذلك، فإن مبدأ الشرعية يستتبع أيضا مبدأ التيقن الذي يعني أن من الضروري أن يتاح قدر معقول من قابلية التنبؤ بالقانون من حيث تطبيقه ونتائجه.

تجريم التآمر والاتفاق الإجرامي

من الأهمية بمكان، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، أن يتسنى التصدي لأي تآمر إرهابي قبل أن يحقق أهدافه. وإذا أريد الحد من العنف الإرهابي، فيجب أن تتمكن السلطات من إعادة تركيز اهتمامها على التدخل الاستباقي في مرحلتها التخطيط والإعداد. ومن شأن تجريم مختلف الأعمال التحضيرية لارتكاب الجرائم، وكذلك تجريم التآمر أو الاتفاق الإجرامي، أن يؤدي إلى تيسير التدخل المبكر.

وتمثل جريمة التآمر والاتفاق الإجرامي نموذجين واضحين يستدعيان التدخل الوقائي ضد التخطيط للأعمال الإجرامية والإعداد لها. ويمكن أن يحدد القانون المسؤولية الجنائية الناشئة في وقت سابق لوقوع العنف فعليا من خلال مفهوم "الاتفاق الإجرامي" في القانون المدني و/أو مفهوم "التآمر" في القانون العام، وهما مفهومان يحظران الاتفاق على ارتكاب جريمة. ولكي تتحقق الجريمتان المذكورتان، لا يشترط الشروع في تنفيذ العمل المضر المقصود أو تنفيذه بالفعل، رغم أن بعض القوانين تشترط القيام بخطوة تحضيرية لتحقيق مآرب المجموعة.

ويمكن أن يثير تجريم التآمر على إتيان عمل إرهابي (حتى في الحالة التي لم ينفذ فيها العمل الإرهابي بعد)، تبعاً للقانون الوطني والتقليد القانوني السائد، أنواعاً شتى من الصعوبات الإثباتية. غير أن من الممكن تجريم عمليات الإعداد المالي للجرائم الإرهابية، كما هو مطلوب حالياً من الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. وهذا النهج الجديد نسبياً يستحدث استراتيجيات واعية تتيح التدخل قبل ارتكاب عمل إرهابي فظيع أو الشروع في ارتكابه. فبدل تعريف الجريمة العنيفة التي لا تجوز المعاقبة عليها إلا عند النجاح في تنفيذها أو عند الشروع في تنفيذها، تقضي المادة ٢ من الاتفاقية بتجريم أعمال الإعداد المالي غير العنيفة التي تسبق تقريباً كل هجوم إرهابي.

ويجب ألا يغيب عن البال أن الحق في حرية تكوين جمعيات ركيزة من ركائز المجتمع الديمقراطي؛ وهو قاعدة يُستند إليها للممارسة وحماية الحقوق الأخرى مثل المشاركة السياسية والحقوق الثقافية. وصحيح أن الحق في حرية تكوين جمعيات قد يخضع لاستثناءات وقيود بمقتضى معظم معاهدات حقوق الإنسان. غير أنه، بالإضافة إلى احترام مبادئ الضرورة والتناسب في تقييد هذه الحقوق، ثمة احتياطات محددة من المهم مراعاتها أيضاً لضمان تحديد تلك القيود تحديداً ضيقاً وعدم التذرع بها لتقييد حقوق أحزاب المعارضة أو نقابات العمال المشروعة أو المدافعين عن حقوق الإنسان بصفة مشروعة. ويجب أن يتخذ أي قرار بحظر جماعة أو جمعية على أساس كل حالة على حدة وأن يكون خاضعاً للمراقبة القضائية.

تجريم تمويل الإرهاب

من العناصر الأساسية لأي حملة عالمية ناجحة لمكافحة الإرهاب منع الإرهابيين والمنظمات الإرهابية من تمويل أنشطتهم وهجماتهم المدبّرة. وقد تطورت الجهود الدولية الرامية إلى مكافحة الجرائم المالية عبر الوطنية وتمويل الإرهاب تطوراً كبيراً في السنوات الأخيرة. فخلال عقد التسعينات، كان يقود معظم تلك الجهود عدد من المنظمات الحكومية الدولية، أبرزها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال والهيئات الإقليمية التي تعمل على غرارها وصندوق النقد الدولي.

وتعززت الجهود العالمية لمكافحة تمويل الإرهاب في عام ١٩٩٩ بفضل الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. فهذه الاتفاقية تنص في الفقرة ١ من المادة ٢ على أنه "يرتكب جريمة بمفهوم هذه الاتفاقية كل شخص يقوم بأية وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع وبارادته، بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها، أو هو يعلم أنها ستستخدم كلياً أو جزئياً، للقيام [ببعض الأعمال المحددة]".

ووفقاً للتعريف الوارد في الاتفاقية، ينطوي عنصر النية الكامن وراء تمويل الإرهاب على جانبين: يشترط أن يكون الشخص قد أقدم على ارتكاب فعلته بإرادته وأن ينوي الجاني استخدام الأموال من أجل تمويل أعمال إرهابية أو وهو يعلم أنها ستستخدم لهذا الغرض.

كما تلزم الاتفاقية الدول الأطراف بمحاسبة الهيئات الاعتبارية في ظروف معينة. فالمادة ٥ تلزم كل دولة طرف باتخاذ التدابير اللازمة للتمكين من أن يتحمل أي كيان اعتباري موجود في إقليمها أو منظم بموجب قوانينها المسؤولية إذا قام شخص مسؤول عن إدارة أو تسيير هذا الكيان، بصفته هذه، بارتكاب جريمة منصوص عليها في المادة ٢. وهذه المسؤولية قد تكون جنائية أو مدنية أو إدارية، رغم أن العرف السائد حاليا أميل إلى تقرير المسؤولية الجنائية للهيئات الاعتبارية كلما كان ذلك ممكنا.^(٤٩)

وفي نفس السياق، قرر مجلس الأمن، في الفقرة ١ (ب) من قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، أن على الدول تجريم قيام رعاياها عمدا بتوفير الأموال أو جمعها، بأي وسيلة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو في أراضيها لكي تستخدم في أعمال إرهابية، أو في حالة معرفة أنها سوف تستخدم في أعمال إرهابية.

التحريض على الإرهاب

وفي القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، دعا مجلس الأمن جميع الدول إلى أن تعتمد من التدابير ما قد يكون لازما ومناسبا ومتمشيا مع التزاماتها بموجب القانون الدولي والتي تهدف إلى ما يلي:

(أ) أن تحظر بنص القانون التحريض على ارتكاب عمل أو أعمال إرهابية؛

(ب) أن تمنع مثل ذلك التصرف؛

(ج) أن تحرم من الملاذ الآمن أي أشخاص توجد بشأنهم معلومات موثوقة وذات صلة تشكل أسبابا جديدة تدعو لاعتبارهم مرتكبين لذلك التصرف.

وفي ذلك القرار، دعا مجلس الأمن أيضا جميع الدول إلى مواصلة بذل الجهود على الصعيد الدولي من أجل تعزيز الحوار وتوسيع آفاق التفاهم بين الحضارات، سعيا إلى منع الاستهداف العشوائي للأديان والثقافات المختلفة، واتخاذ كافة التدابير اللازمة والملائمة ووفقا لالتزاماتها بموجب القانون الدولي من أجل التصدي للتحريض على ارتكاب أعمال الإرهاب بدافع التطرف والتعصب ومنع الإرهابيين ومناصريهم من تخريب المؤسسات التعليمية والثقافية والدينية.

ونظرا إلى أن الدعاية الإرهابية تحرض على التمييز والعداوة والعنف من خلال الدعوة إلى الكراهية لأسباب قومية أو عرقية أو دينية، فإن تجريم هذا التحريض وسيلة مباشرة لتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حتى عندما لا يتحقق الأذى المرحض عليه. ويبدو أن حظر هذا التحريض استنادا إلى الأسس الإضافية المتمثلة في الاختلافات الثقافية توسع يتسق تماما مع النهج الاستباقي الوقائي الوارد في المادة ٢٠ من العهد.

ومع أن المادة ٢٠ من العهد قد نصت على وجوب حظر التحريض، فيجب صوغ أحكام هذا الحظر بعناية امتثالا للأحكام الأخرى من العهد التي تحمي حرية الرأي وحرية التعبير. فحرية التعبير ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية والتمتع بها مرتبط بحقوق أخرى مهمة مثل حرية الفكر والوجدان والدين. ويجب الحرص الشديد على ضمان أن يكون أي تقييد للحق في حرية التعبير بدافع الضرورة وأن يكون متناسبا.

^(٤٩) التوصية ٢ (ب) من التوصيات الأربعين لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال.

وتقدّم اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب نموذجاً لتحليل المسائل السالفة الذكر. ففي المادة ٥ المعنونة، التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية، تعرّف هذه الاتفاقية "التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية" كما يلي: "بث رسالة إلى الجمهور، أو إتاحتها له بطريقة أخرى، بقصد التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية، عندما يتسبب ذلك السلوك في وجود خطر ارتكاب جريمة أو أكثر من تلك الجرائم، سواءً حصّ على ارتكاب جرائم إرهابية بصورة مباشرة أم لم يحض عليها".

ويتناول هذا التعريف أربع مسائل تتعلق بالتفاعل بين جريمة الاستفزاز/التحريض وبين حرية التعبير:

- (أ) لا تُجرّم إلا الرسائل العلنية، أما الرسائل غير العلنية فيُعنى بتناولها ضمن المفاهيم العامة للمسؤولية الجنائية التي قد تشمل التواطؤ أو الاتفاق الإجرامي أو التآمر على ارتكاب الجرائم أو المعاونة فيها أو التحريض عليها أو إسداء المشورة بشأنها أو الإعداد لها أو تنظيمها أو توجيهها، أو الإسهام في ارتكابها؛
- (ب) اعتبار أي قصد ذاتي (للتحريض على ارتكاب جريمة إرهابية) ركناً من أركان الجريمة يزيل كثيراً من الاعتراضات المحتملة بشأن حرية التعبير وقيمة الخطاب الفكري حول الأفكار غير المألوفة؛
- (ج) لا تخوّل أي سلطة تشريعية أو تنفيذية صلاحية إعلان أن أي رسالة أو شعار أو رمز أو فلسفة خطيرة أو محظورة في حد ذاتها. ويجب إثبات عنصر الجريمة، وهو كون الرسالة التي يجري ترويجها ستسبب خطر ارتكاب جريمة إرهابية، إثباتاً مقنعاً أمام هيئة قضائية مستقلة في سياق واقعي محدّد؛
- (د) يُعاقب على السلوك الذي يثبت أنه يسبّب خطر ارتكاب جرائم إرهابية، سواء انطوى على دعوة مباشرة إلى ارتكاب جرائم بعينها أم لا.

استبعاد أي تبرير

لا يجوز في أي ظرف من الظروف تبرير أي من الأعمال الإرهابية المجرمة باعتبارها سياسية أو فلسفية أو أيديولوجية أو عرقية أو إثنية أو دينية أو ما شابه ذلك. وتستند مدونة الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب إلى إدانة قاطعة لهذا النوع من الجرائم، دون قبول أي إمكانية تبرير أيديولوجي.

ولا يجوز في نهاية المطاف تبرير أي جريمة إرهابية باعتبارها ذات طابع سياسي. ومن شأن إدراج مثل هذه الاستثناءات في التشريعات الوطنية أن يبطل إلى حد بعيد مفعول أحكام التجريم.

جيم - قانون الإجراءات الجنائية

يشكّل قانون الإجراءات الجنائية أحد الضمانات الرئيسية لحماية سيادة القانون وهو يوفر ضمانات قانونية ملموسة لحقوق جميع الذين يتعاملون مع نظام العدالة الجنائية. وله دور مزدوج في الحماية الاجتماعية من خلال إجراءات الملاحقة القضائية وحماية المتهمين بتمكينهم من الدفاع عن أنفسهم. ويضمن موثوقية إجراءات العدالة الجنائية، وبوجه خاص، المحاكمة الجنائية، وبذلك يضمن وجود نظام عدالة منصف.

وقد تتطلب الإجراءات الفعّالة ضد الإرهاب في بعض الأحيان إجراء تعديلات محددة على قانون الإجراءات. وهذه التغييرات غالباً ما تدعو إليها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أو يقتضيها الامتثال لمختلف الالتزامات الأخرى التي تقع على عاتق الدولة بموجب القانون الدولي. ويكاد يكون في حكم المؤكد أن اتخاذ تدابير عملية في

إطار العدالة الجنائية للتصدي للإرهاب يتطلب استعراض قانون الإجراءات القائم، بما في ذلك مقتضياته الإثباتية، من أجل تمكين نظام العدالة الجنائية من أداء واجباته المتعلقة بالأمن والحماية الاجتماعية مع تعزيز التزامه بسيادة القانون وحقوق الإنسان.

وقد أثار تصميم الدول الأعضاء على اتخاذ إجراءات قوية لمكافحة الإرهاب عددا من المسائل فيما يتعلق بضرورة تعزيز الضمانات الإجرائية لحماية حقوق الأفراد. ويجب على الدول لدى وضع استراتيجياتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب أن تواصل التمسك بسيادة القانون، بما في ذلك المبادئ والمعايير والالتزامات الأساسية بمقتضى القانون الجنائي والدستوري، التي ترسم حدود الأنشطة المباحة والمشروعة المضطلع بها في مجال العدالة الجنائية من أجل مكافحة الإرهاب. ويغلب أن تتجلى هذه الحدود بمزيد من الوضوح في مختلف جوانب قانون الإجراءات الجنائية والقوانين المنظمة لسلطات الشرطة. ولذا يجب التروي كثيرا عند اعتماد قوانين خاصة لمكافحة الإرهاب تمثل قطيعة مع تقاليد القانون الجنائي.

ويتبين من السوابق القضائية المنبثقة عن المحاكم الدولية، وكذلك عن المحاكم الداخلية، أن بعض تدابير مكافحة الإرهاب قد أفضت إلى إطالة أمد الاحتجاز دون تهمة والحرمان من حق الطعن في عدم مشروعية الاحتجاز، والحرمان من سبل الوصول إلى التمثيل القضائي، والترحيل غير القانوني، ورصد الحديث مع المحامي، والحبس الانفرادي.^(٥٠)

ويجب توخي الحذر عند تعديل الإجراءات المتبعة عادة لتكييفها مع الخصائص الفريدة التي تتسم بها جرائم الإرهاب. ومن المرجح أن يثير أي تعديل جوهري للإجراءات الجنائية مسائل أساسية بشأن صون حقوق الفرد وحماية سيادة القانون وسلامة إجراءات العدالة الجنائية ونزاهتها. وعندما تعتمد قوانين وطنية إجراءات خاصة لمكافحة الإرهاب، ولا سيما الإجراءات التي قد تنتهك الحقوق والحريات الأساسية، من المهم وضع ضمانات للحيلولة دون إمكانية وقوع أي حالات تعسف.

الآليات الإجرائية والإثباتية

يقتضي اتباع استراتيجية وقائية استخدام آليات مشروعة للتحقيق والإثبات من أجل تيسير التدخل لرفع الدعوى قبل أن تقع مآسي الإرهاب، وذلك بمراجعة إجراءات الحماية التي تركزها سيادة القانون. وسوف يكون من العبث، على سبيل المثال، تجريم التخطيط والإعداد لشن هجمات إرهابية وعدم السماح بعد ذلك بتطبيق ما يلزم من تقنيات تحقيق سرية لتقديم الأدلة على وجود أعمال التخطيط والإعداد هذه.

صلاحيات الشرطة

عادة ما يحدّد قانون تشريعي وقيّد مهام الشرطة وصلاحياتها وإجراءاتها. وقد تشمل التشريعات ذات الصلة قانونا متعلقا بالشرطة ومدونة للإجراءات الجنائية ومدونة جنائية. ويتضمّن قانون الشرطة عادة عناصر تنظيمية، وكذلك الصلاحيات المخوّلة في هذا المجال لقوات الشرطة، ولا سيما في مجال حفظ النظام العام. وقد ترد صلاحيات الشرطة في مجال التحقيق على الأرجح في مدونة الإجراءات الجنائية الداخلية. وفي كثير من الحالات، تعززت هذه الصلاحيات في السنوات الأخيرة بتشريعات خاصة، اعتمدت في الغالب نتيجة حادث أو تهديد إرهابي.

^(٥٠) .Countering Terrorism, Protecting Human Rights: a Manual, p. 21

ويرى بعض الخبراء أن كثيرا من صلاحيات التحقيق التي يمكن أن تستخدمها الحكومات لاختراق التنظيمات الإرهابية وإحباط خططها- كالمراقبة والاستعانة بالمخبرين والتفتيش والحجز والتنصت على الخطوط الهاتفية، والاعتقال والاستجواب والاحتجاز- مقيّدة للغاية بشبكة من القوانين والسوابق القضائية والقواعد الإدارية. ويؤكدون ضرورة وضع تشريعات جديدة لإضفاء المرونة على صلاحيات الشرطة وجعلها مفيدة مع الحرص في الوقت نفسه على رسم حدود لتقليل الإفراط أو الشطط في تطبيقها^(٥١) (يرد تناول بعض هذه المسائل في الفصل الثالث المتعلق بدور إنفاذ القانون).

الإجراءات المتعلقة بتجميد الأموال وحجزها ومصادرتها

لا تتطلب الإجراءات الرامية إلى حظر تمويل الأنشطة الإرهابية حظرا فعلا لتجريم سلوك معين فحسب، بل تستلزم أيضا تنفيذ الإجراءات المتعلقة بأحكام تجميد الأموال وحجزها ومصادرتها حسبما تقتضيه الالتزامات التعاهدية الناشئة عن الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب.^(٥٢) فالمادة ٨ من هذه الاتفاقية تلزم الدول الأطراف بما يلي:

"(أ) تتخذ كل دولة طرف التدابير المناسبة وفقا لمبادئها القانونية المحلية لتحديد أو كشف وتجميد أو حجز أي أموال مستخدمة أو مخصصة لغرض ارتكاب الجرائم المبينة في المادة ٢، وكذلك العائدات الآتية من هذه الجرائم وذلك لأغراض مصادرتها عند الاقتضاء؛

"(ب) تتخذ كل دولة طرف، وفقا لمبادئها القانونية الداخلية، التدابير المناسبة لمصادرة الأموال المستخدمة أو المخصصة لغرض ارتكاب الجرائم المبينة في المادة ٢، وكذلك العائدات الآتية من هذه الجرائم".

ويخلاف الالتزامات الأوسع نطاقا المتعلقة بتجميد الأموال بموجب نظم التجميد التي فرضها مجلس الأمن (انظر المناقشة أدناه)، فإن أحكام تجميد الأموال وحجزها ومصادرتها الواردة في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب تتبع النهج الأشيع إزاء مصادرة الأموال الإجرامية استنادا إلى أداة الجريمة وعائدات أصول.

ونظرا إلى أن أعمال العنف الإرهابية ترتكب عادة لأغراض أيديولوجية لا لغرض تحقيق الربح، فإن الاتفاقية ليست في المقام الأول أداة لمصادرة عائدات الجرائم بعد وقوعها؛ بل تركز الاتفاقية على تقليل حالات وقوع الأعمال الإرهابية بتجميد وحجز ومصادرة الأدوات الاقتصادية قبل استخدامها لدعم ارتكاب أعمال عنف. ويرد التأكيد على هذا الغرض الوقائي في الفقرة ٣ من المادة ٢ من الاتفاقية التي تنص على ما يلي: "لكي يشكل عمل ما جريمة من الجرائم المحددة في الفقرة ١، ليس من الضروري أن تستعمل الأموال فعليا لتنفيذ جريمة من الجرائم المشار إليها في الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) أو (ب)".

وقد مولت بعض الجماعات والأحداث الإرهابية عن طريق أشكال مختلفة من الجرائم التقليدية. فتفجيرات قطار مدريد التي حدثت في ١١ آذار/مارس ٢٠٠٤، على سبيل المثال، مولت عن طريق جرائم ضد الممتلكات والاتجار بالمخدرات. غير أن حظر تمويل الإرهاب، بخلاف غسل الأموال، لن يكون فعّالا إذا اقتصر على الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع. وتلزم الاتفاقية، تحقيقا لغرضها الوقائي، بتطبيق التدابير المؤقتة المتعلقة بالتجميد والحجز وعقوبة المصادرة على أي أموال، سواء أكان مصدرها مشروعا أو غير مشروع، إذا قدمت هذه الأموال أو جمعت لغرض استعمالها في ارتكاب أعمال إرهابية.

S. Taylor, "Rights, Liberty and Security: Recalibrating the Balance after September 11", in Martin G. (ed.), *The New Era of Terrorism: Selected Readings* (Sage Publications, 2004), p. 220
^(٥١) للاطلاع على أمثلة من التشريعات، انظر صندوق النقد الدولي، قمع تمويل الإرهاب: دليل للصياغة التشريعية، (واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٣).

وتنشأ التزامات بتجميد الأموال أيضا عن قرارات رئيسيين صادرين عن مجلس الأمن بهذا الشأن، وهما القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) والقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). فهذان القراران يفرضان التزامات أوسع نطاقا بتجميد الأموال بسبب العضوية في جماعة معينة أو الاعتقاد لأسباب وجيهة بأن شخصا أو جماعة ما قد ارتكبت عملا إرهابيا أو شرعت في ارتكابه. ففي القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩)، طالب مجلس الأمن الطالبان بالكف عن أعمال معينة تدعم الإرهاب وتسليم بن لادن إلى بلد يقدم فيه إلى العدالة. ومن أجل تنفيذ هذا الطلب، قرر المجلس أن تقوم جميع الدول بتجميد الأموال وغيرها من الموارد المالية، بما في ذلك الأموال الآتية أو المتولدة من ممتلكات تابعة للطالبان أو تسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر، أو يملكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة مشروع تابع للطالبان أو خاضع لسيطرتها، وفقا لما تقرره اللجنة المنشأة بموجب هذا القرار.

وعدم امتثال الطالبان للقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) حدا بمجلس الأمن في كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٠ إلى توسيع نطاق التزامات التجميد من خلال قراره ١٣٣٣ (٢٠٠٠) لكي تشمل أيضا الأصول المالية التي تخص الأفراد والكيانات المرتبطة بأسامة بن لادن وتنظيم القاعدة. وزاد مجلس الأمن تحسين نظام الجزاءات في قراره ١٣٩٠ (٢٠٠٢)، الذي قرر فيه المجلس أن تتخذ الدول التدابير التالية فيما يتعلق بأسامة بن لادن وأعضاء تنظيم القاعدة وجماعة الطالبان وسائر الجماعات والأفراد والمشاريع والكيانات المرتبطة بهم:

القيام دون تأخير بتجميد الأموال، وغيرها من الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية لهذه الجماعات أو الأفراد أو المشاريع أو الكيانات بما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يحوونها أو يتحكمون فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو عن طريق أشخاص يعملون لحسابهم أو بتوجيه منهم، وضمان عدم إتاحة أي من هذه الأموال، أو أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أخرى لمنفعة هؤلاء الأشخاص، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق رعاياها أو أي أشخاص داخل أراضيها.

كما قرّر مجلس الأمن، في القرار ١٢٦٧ (١٩٩٩)، أن ينشئ لجنة الجزاءات المفروضة على القاعدة والطالبان، التي تتألف من جميع أعضاء المجلس، والتي تحتفظ بقائمة للأفراد والكيانات المستهدفة، تعرف باسم "القائمة الموحدة" لأنها تضم القوائم المرتبة أبجديا بأسماء الأفراد المرتبطين بالطالبان، والكيانات المرتبطة بالطالبان، والأفراد المرتبطين بالقاعدة والكيانات المرتبطة بالقاعدة.^(٥٣) وتحتفظ اللجنة أيضا بقائمة بأسماء الأفراد والكيانات المحذوفة من القائمة الموحدة.^(٥٤)

ولا يزال الجدل قائما بشأن إمكانية تجميد الممتلكات المكتسبة بصورة غير مشروعة إلى أجل غير مسمى.^(٥٥) وقد قدم عدة أفراد من المدرجين في القائمة طعوناً قضائية استناداً إلى قانون حقوق الإنسان الدولي والإقليمي والأحكام الدستورية وقانون الإجراءات الداخلي. ويرد ملخص للدعاوى ذات الصلة في التقارير الدورية الصادرة عن فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات التابع للجنة الجزاءات المفروضة على القاعدة والطالبان.^(٥٦)

^(٥٣) القائمة الموحدة متاحة في الموقع التالي: www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml.

^(٥٤) متاح قائمة بأسماء الأفراد والكيانات المحذوفة من القائمة الموحدة في الموقع التالي: www.un.org/sc/committees/1267/docs/Delisted.pdf.

^(٥٥) Watson Institute for International Studies of Brown University, "Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures", white paper prepared by the Watson Institute's Targeted Sanctions Project; the European Convention on Human Rights (2006), "Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions", report to the Council of Europe; B. Fassbinder, "Targeted Sanctions and Due Process", study commissioned by the Office of Legal Affairs of the Secretariat.

^(٥٦) متاحة على الموقع التالي: www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml.

وأنشأ مجلس الأمن في الفقرة ١ (ج) من قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) التزامات تستهدف تجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية أخرى تابعة لأشخاص يرتكبون أعمالاً إرهابية، أو يحاولون ارتكابها؛ أو لكيانات يمتلكها هؤلاء الأشخاص أو يتحكمون فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة؛ أو لأشخاص وكيانات تعمل لحساب هؤلاء الأشخاص والكيانات، أو بتوجيه منهم.

ولا يحدد القرار أفراداً أو كيانات بعينها يجب تجميد أموالهم بسبب ضلوعهم في أعمال إرهابية ولا ينشئ آلية لإدراج أسمائهم في قائمة. كما أنه لا يعرف "العمل الإرهابي". وعلقت المحكمة الابتدائية الأوروبية على الصعوبات التي تكتنف تطبيق الفقرة ١ (ج) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بسبب عدم وجود تعريف معترف به عالمياً لمفهوم "الإرهاب" و"العمل الإرهابي" في القانون الدولي.^(٥٧)

ونظراً لعدم ورود شرح جامع مانع في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) لماهية الأعمال التي يترتب عليها الالتزام بتجميد الأموال، فإن البلدان تطبق تفاسيرها الخاصة بها. وكثير من البلدان أوردت تعاريف للإرهاب أو الأعمال الإرهابية في قوانينها التشريعية الجنائية الداخلية. ويمكن في هذه الحالة تطبيق المصادرة باعتبارها عقوبة جنائية بموجب القانون الوطني، لكن من غير المرجح أن تشمل جميع الممتلكات المطلوب تجميدها عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ذلك لأن القرار يقضي بتجميد جميع ممتلكات الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية أو يدعمونها، بما في ذلك الممتلكات غير المخصصة للاستخدام في الأغراض الإجرامية. وهذه الممتلكات لن تخضع للمصادرة بموجب أحكام المدونة الجنائية التي لا تنص عادة إلا على تقييد ومصادرة الأدوات والعائدات الفعلية أو المقصودة للجريمة. ولذا يتطلب تنفيذ الالتزام المفروض بموجب القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) إنشاء سلطة معنية بتجميد الأموال في محكمة أو هيئة مختصة أخرى مستقلة عن إجراءات الدعوى الجنائية.

ويضع بعض البلدان والمنظمات الإقليمية قوائمها الخاصة بالأشخاص والكيانات الأجنبية والداخلية التي ترتكب أعمالاً إرهابية أو تشرع في ارتكابها أو تدعمها والتي يجب تجميد أموالها. وقد اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي الموقفين المشتركين 1999/727/CFSP و 1999/931/CFSP والمواقف المشتركة اللاحقة وطبق لوائح لإنفاذ قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٣٧٣ (٢٠٠١) والقرارات اللاحقة بكل منهما.

ووضع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وصندوق النقد الدولي قانوناً نموذجياً بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب^(٥٨) لفائدة البلدان التي تحتاج إلى نموذج لصوغ تشريع بشأن تقييد الأموال والمسائل المتصلة به، مثل المصادرة.

التدابير الإجرائية الرامية إلى حماية الشهود والمخبرين

يضطلع الشهود بدور أساسي في التحقيق في الأنشطة الإرهابية وملاحقة القائمين بها أمام القضاء. وكثيراً ما تكون حمايتهم أمراً بالغ الأهمية في نجاح إجراءات العدالة الجنائية. ويمكن النظر في اتخاذ عدد من التدابير الإجرائية لتحسين حماية الشهود والمخبرين الذين تتسم مساعدتهم بأهمية أساسية في منع جرائم الإرهاب والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائياً. ويجب أن تكفل هذه التدابير تحقيق توازن مناسب بين ضرورة حماية سلامة الشهود والالتزام بصون حق المدعى عليهم في محاكمة عادلة.

^(٥٧) انظر قرار المحكمة الابتدائية الأوروبية بشأن منظمة مجاهدي خلق الإيرانية ضد المجلس (Decision of the European Court of First Instance in *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council* (T-228/02)).
^(٥٨) القانون النموذجي متاح في الموقع: www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/pdf/amlm105.pdf

"إن قدرة الشهود على الإدلاء بشهادتهم في بيئة قضائية أو التعاون مع التحقيقات التي تجريها أجهزة إنفاذ القانون دون خوف من التهيب أو الانتقام أمر ضروري للمحافظة على سيادة القانون".

الممارسات الحسنة في مجال حماية الشهود في الإجراءات الجنائية المتعلقة بالجريمة المنظمة، المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، الصفحة ١.

- قواعد الإثبات: من أجل حماية الشهود، يمكن أن تنظر الدول في القيام بإصلاحات إجرائية من النوع المتوخى في المادة ٢٤ من اتفاقية الجريمة المنظمة، بما في ذلك توفير قواعد إثبات تتيح للشهود الإدلاء بأقوالهم على نحو يضمن سلامة الشهود، كالسماح بإمكانية الإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.
- الاعتراف بالأقوال المدلى بها قبل المحاكمة: من أجل حماية الشهود والمخبرين، يلزم أحيانا النظر في وسائل إجرائية للاعتراف بالأقوال المدلى بها قبل المحاكمة. ففي معظم البلدان الأوروبية، يُعترف بالأقوال التي يُدلى بها قبل المحاكمة شهوداً ومتعاونون مع القضاء باعتبارها أدلة صحيحة في المحكمة، شريطة أن تتاح للأطراف فرصة المشاركة في الاستماع إلى الشهود.^(٥٩) ويفيد تقرير صادر عن فريق خبراء تابع لمجلس أوروبا أنه يمكن افتراض أن الأقوال التي يدلي بها شهود قبل المحاكمة أو التي يدلي بها شهود دون الكشف عن هويتهم قد توفر حماية فعّالة للشهود في النظام الذي تعتبر فيه هذه الإجراءات أدلة صحيحة عموماً خلال سير إجراءات الدعوى.^(٦٠)
- عملية الإفشاء: هناك نهج إجرائي آخر واعد في مجال حماية الشهود والمخبرين، ويتمثل في تيسير إدارة عملية الإفشاء وتقليل المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الشهود والشهود المحتملون.^(٦١) وفي كثير من نظم العدالة يحق لمحامى الدفاع الحصول على أقوال الشهود أثناء إفشائها، غير أن احتمال المساس بأمن الشهود أو المخبرين من جراء هذه العملية يظل قائماً.

عدم الكشف عن هوية الشهود والمخبرين

في كثير من البلدان الأوروبية، يجوز في ظروف استثنائية ووفقاً لقانون حقوق الإنسان الأوروبي السماح بعدم الكشف عن هوية الأشخاص الذين يدلون بأدلة في إجراءات جنائية، وذلك للحيلولة دون التعرف إليهم. وفي كثير من البلدان الأخذة بالقانون المدني، يتوقف قرار السماح بعدم الكشف عن هوية الشاهد على "قاضي التحقيق"، الذي يجب عليه أن يتأكد من الخطر الذي يتعرض له الشاهد، وكذلك من هويته ومصداقيته وموثوقيته.^(٦٢) ويتحقق ذلك من خلال إجراء مقابلة يمكن أن لا يحضرها المتهم ومحاميه والمدعي العام. وفي حال استبعاد هؤلاء الأشخاص، يجوز لهم متابعة المقابلة عن طريق وصلة صوتية مع تمويه الصوت بواسطة جهاز تغيير الصوت (أو وسيلة أخرى مأمونة)، ويجب أن تتاح للدفاع فرصة طرح الأسئلة (إما بواسطة الوصلة الصوتية أو بإحالة الأسئلة إلى قاضي التحقيق قبل بدء المقابلة).^(٦٣)

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

Council of Europe, *Combating Organised Crime: Best Practice Surveys of the Council of Europe* (Strasbourg, France, Council of Europe, 2004), p. 22.

^(٦١) على سبيل المثال، تعتبر المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة التأخر في الكشف عن هوية الشاهد قبل المحاكمة تدبيراً يمكن أن تتخذه المحكمة لتوفير القدر المناسب من الحماية لشاهد معين.

^(٦٢) للاطلاع على دراسة للمجموعة الوافرة من السوابق القضائية التي تتضمن مبادئ هامة من مبادئ قانون حقوق الإنسان الدولي بشأن عدم الكشف عن هوية الشاهد، انظر D. Lusty, "Anonymous Accusers: an Historical and Comparative Analysis of Secret Witnesses in Criminal Trials", *The Sydney Law Review*, 24, 2002, p. 363.

^(٦٣) Council of Europe, *Combating Organised Crime: Best Practice Surveys of the Council of Europe*, p. 19.

وفي كثير من الأحيان يمكن أيضا السماح بالإغفال الجزئي لهوية الشهود المعرضين للخطر. وذلك بأن تتاح للمدعى عليه فرصة لطرح أسئلة على الشهود مباشرة، دون أن يضطر الشهود إلى ذكر أسمائهم وعناوينهم. وفي هذه الحالات، لا يطلع على هويتهم إلا قاضي المحاكمة. وأحيانا تستخدم وسائل معينة للتمويه تحول دون تعرف المتهم إلى هوية الشاهد ومن ثم تضمن حماية الشهود، وهو تدبير يستخدم أساسا لحماية هوية موظفي الشرطة السريين.

وقد قبلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في كثير من الأحيان شرعية الاستعانة بمخبرين مُغفلي الهوية خلال التحقيقات الأولية، غير أنها شددت أيضا على أن اللجوء أثناء المحاكمة إلى استخدام المعلومات التي يُحصل عليها بهذه الطريقة يطرح مشكلة من حيث النزاهة.^(٦٤) ونادرا ما يلجأ إلى إجراء السماح بإغفال هوية الشاهد كليا أو جزئيا، حتى عندما يجيزه القانون، لأن هذا الإجراء يمكن عند التطبيق أن يحد من مقبولية مختلف عناصر الشهادة.^(٦٥) وفي بعض الحالات، إذا كان الاستماع إلى شاهد بحضور المدعى عليه يعرض صحة الشاهد وسلامته لخطر وشيك، يمكن سماع أقوال الشاهد في غياب المدعى عليه، وذلك من أجل حماية الشاهد من التهديدات اللفظية أو البدنية على السواء، وكذلك من التخويف بطريقة أطف من جانب المدعى عليه، مثل النظرات أو الحركات التهديدية.^(٦٦)

وتثير الشهادات المغفلة المصدر بعض المسائل فيما يتعلق بحقوق المدعى عليهم في محاكمة عادلة. وقد وضعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بعض القيود على الاستعانة بالشهادة المغفلة المصدر.^(٦٧) ويجب أن يعرف القاضي هوية الشاهد وأن يكون قد سمع أقوال الشاهد بعد أداء اليمين وقرر أنها موثوقة ويجب أن ينظر في أسباب طلب إغفال الهوية؛ ويجب الموازنة بين مصالح الدفاع ومصالح الشهود ويجب أن تتاح للمدعى عليهم ومحاميهم فرصة طرح أسئلة على الشاهد؛ ولا يجوز أن تستند الإدانة على أساس أقوال ذلك الشاهد وحده.^(٦٨) ووفقا للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تتوقف مقبولية الشهادات المغفلة المصدر على ظروف القضية وعلى ثلاثة مبادئ نابعة من السوابق القضائية:^(٦٩) هل هناك أسباب مقنعة تبرر إغفال الهوية؟ هل هناك تعويض كاف عن القيود المفروضة نتيجة لذلك على الممارسة الفعلية لحقوق الدفاع؟ هل تستند الإدانة حصرا أو بصورة جوهرية إلى هذه الشهادة المغفلة المصدر؟ وقد سنت قواعد خاصة بشأن إغفال الهوية في ألمانيا وبلجيكا وجمهورية مولدوفا وفرنسا وفنلندا وهولندا.^(٧٠) وتقضي تشريعات بعض الدول (مثل جمهورية مولدوفا)، بوجود تأكيد أقوال شاهد مغفل الهوية لكي تعتبر صحيحة.

^(٦٤) المرجع نفسه، الصفحة ٣١.

^(٦٥) المرجع نفسه، الصفحة ٢٠.

^(٦٦) المرجع نفسه، الصفحة ٢٠.

^(٦٧) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فيسير ضد هولندا، ١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٢.

^(٦٨) X. Lameyre and M. Cardoso, "La délation en droit pénal français, une pratique qui ne dit pas son nom", in J. P. Brodeur and F. Jobard (eds.), *Citoyens et délateurs—La délation peut-elle être civique ?* (Paris, Editions Autrement, 2005), p. 152.

^(٦٩) Council of Europe, *Terrorism: Special Investigation Techniques* (Strasbourg, France, Council of Europe, 2005), p. 31. اضطلعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بفضل الأحكام الصادرة عنها، بدور هام من خلال "وضع الحدود القانونية التي يجب أن تخاض في نطاقها الحرب على الجريمة المنظمة في أوروبا"، وخصوصا فيما يتعلق بالاستعانة بالمخبرين السريين والشهود المغفلي الهوية: انظر C. Fignaut and L. Paoli (eds.), *Organized Crime in Europe—Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. (Dordrecht, the Netherlands, Springer, 2004), p. 628.

^(٧٠) N. Piacete, "Analytical Report", p. 19.

وأكدت الرابطة الدولية لمحامي الدفاع في تقريرها المقدم إلى اللجنة التحضيرية للمحكمة الجنائية الدولية المعنية بالقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات أن "الإغفال التام لهوية الشهود لا يكون مناسباً إلا في الحالات التي يكون فيها المبلغ شخصاً ساعد في اكتشاف أدلة مقبولة، لكنه لا يدلي بأقواله ضد المتهم في الدعوى".^(٧١)

الاستعراض الدوري للتشريعات

لعل الحاجة إلى اتخاذ إجراءات حاسمة لحماية أمن الناس تدفع الدولة إلى أن تعتمد على وجه الاستعجال تدابير جديدة لمكافحة الإرهاب، دون أن تسنح لها أحياناً فرصة بحث آثار تلك الإجراءات بصورة وافية من منظور حقوق الإنسان أو سيادة القانون. وفي كثير من الأحيان تعتمد الإصلاحات التشريعية بصورة طارئة. ومن ثم فمن الأهمية بمكان إجراء استعراضات دورية للتشريعات، ولا سيما عندما تكون الظروف الملحة التي أدت إلى اعتماد التشريع قد هدأت حدتها.

وتحدد المراقبة القضائية حسب كل حالة على حدة وتتوقف على الموارد المتاحة للمتقاضين للانخراط في الدعوى. ويمكن اقتراح آليات أخرى لإخضاع الأحكام الخاصة للفحص الدقيق كالقيام على سبيل المثال بتعيين مستعرض خاص (كما هو الحال في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية)، أو استعراض من جانب الكونغرس (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية)، أو استعراض من جانب لجنة برلمانية (كما في كندا). ومن شأن الاستعراض الذي يجريه سياسيون منتخبون ديمقراطياً أن يعزز المساءلة العامة.

وقد أدرج بعض الدول في تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب شرطاً خاصاً بالاستعراض أو حتى شرط انتهاء. وهذا الاستعراض المطلوب يتيح فحص القانون فحصاً دقيقاً من منظور احترام سيادة القانون. والغرض من الاستعراض هو تقرير مدى تعزيز أهداف القانون (أي توفير الأمن) على نحو يتفق مع مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان. ويمكن أن يكون هذا الاستعراض مفيداً عندما تكون هناك بواعث قلق بشأن السرعة التي اعتمد بها التشريع أو بشأن طبيعة الأحكام الجديدة أو عندما تحوم شكوك حول تنفيذ وتطبيق التدابير المستحدثة بموجب التشريع.

^(٧١) International Criminal Defence Attorneys Association, "Protection of Witnesses", position paper submitted to the Preparatory Commission for the International Criminal Court on rules of procedure and evidence, 26 July-13 August 1999, p. 2.

ثالثاً - دور سلطات إنفاذ القانون

يواجه موظفو الشرطة وغيرهم من موظفي إنفاذ القانون تحديات معيّنة في مجابهة الإرهاب ضمن إطار عمل يسوده حكم القانون ومراعاة حقوق الإنسان. إذ كثيراً ما تظهر القيود التي تحدّ من قدرة الشرطة عندما تواجه مؤامرة إرهابية، وخصوصاً حينما تكون تلك المؤامرة ذات طبيعة دولية. وباعتبار الصعوبات التي تنطوي عليها عمليات كشف الأنشطة الإرهابية والتحقيق فيها والسيطرة عليها، وهذا عدا عن ذكر منع الأفعال الإرهابية العنيفة، لا بدّ لأجهزة الشرطة من أن تنظر في السبل الكفيلة بتعزيز قدراتها التقنية والبشرية والاستراتيجية اللازمة للتصدّي للإرهاب. وأما باعتبار البعد الدولي الذي يتسم به كثير من الأنشطة الإرهابية، فإنه لا بدّ لأجهزة الشرطة من أن تسعى أيضاً إلى تطوير قدراتها على التعاون في ميدان إنفاذ القانون. وأخيراً، فإنه بسبب خاصتي التعقيد والحساسية اللتين تتسم بهما عمليات مكافحة الإرهاب، من المهمّ أن تُعنى كل أجهزة إنفاذ القانون بإنشاء آليات قومية للإدارة الرشيدة والقيادة الصحيحة والمساءلة وحماية النزاهة.

من واجبات الشرطة

"يحترم الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، أثناء قيامهم بواجباتهم، الكرامة الإنسانية ويحمونها، ويحافظون على حقوق الإنسان لكل الأشخاص ويوطّدونها."

مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين
(قرار الجمعية العامة ١٦٩/٣٤، المرفق)

غير أن مكافحة الإرهاب تتطلّب من الشرطة أن تعمل على نحو وثيق مع القوى العسكرية وأجهزة الاستخبارات. علماً بأن هنالك مخاطرة في أن يؤدي هذا التعاون إلى التنباس في التمييز بين الشرطة والجيش، وإلى عسكرة سلك الشرطة، وكذلك إلى إضعاف رقابة الهيئات المدنية وإشرافها على الشرطة. وفي حال عدم حماية نزاهة الشرطة واستقلالها، فإن مكافحة الإرهاب قد تؤدي إلى تسييس الشرطة، ممّا يمكن أن ينال من شرعيتها ومصداقيتها في عيون السكان. ولهذا السبب، يجب على الدول أن تعرّف وظيفة الشرطة في إطار تدابير مكافحة الإرهاب وأن تبين حدودها بوضوح.

ولا بدّ للشرطة من أن تقوم بأداء وظيفتها بطريقة غير تعسّفية وغير متحيّزة، من دون تدخّل في الشؤون السياسية. وفي حين يقتضي ذلك وجود قدر معيّن من الاستقلال العمليّ، فإن من المهمّ أيضاً وجود ضمانات تحكم ذلك الاستقلال، لأن الإفراط في الاستقلال الذاتي قد يؤدي إلى إساءات في استعمال السلطة. وبغية صون ذلك التوازن الدقيق، فإن من الضروري أن تقوم الشرطة بعملها في بيئة تتسم بالشفافية، ويجب أن تكون تحت طائلة المساءلة عن تصرّفاتها.

وفي هذا الفصل يُنظر في عدد من المسائل الحاسمة، ومنها استعمال طرائق تحقيق فعّالة ومشروعة، واستعمال صلاحيات الاعتقال والاحتجاز، واستعمال أساليب استجواب فعّالة ومشروعة، ومنع جميع أشكال عرقلة سير العدالة. وسوف يُوجّه انتباه خاص إلى قضايا حماية الشهود، والتحقيق في جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتعاون الدولي في ميدان إنفاذ القوانين.

ألف - طرائق التحقيق

تتطلب طبيعة المؤامرات والأنشطة الإرهابية السرية والأسلوب النمطي الذي تتبعه المنظمات الإرهابية في عملياتها اتباع طرائق تحقيق متخصصة. وقد عمدت عدّة هيئات دولية وإقليمية معنية بحقوق الإنسان إلى تسليط الضوء على مخاطر التمييز التي ينطوي عليها بعض طرائق إنفاذ القانون المستخدمة في مكافحة الإرهاب. ومن الجائز القول بعبارة عامة بأن لجوء الشرطة إلى اتباع طرائق تحقيق قد تعرّض حقوق الأفراد للخطر لا يمكن تسويغه إلاّ بمقتضى أسباب معقولة تستند إلى مبادئ الضرورة والتناسب. وعند البتّ فيما إذا كان لدى الشرطة مسوّغات، في بعض الظروف الخاصة، للحدّ عن الأساليب العادية والمعتمدة التي تمارسها الشرطة، يستطع المرء أن يتبع المعايير التالية ويفسرها حصرياً ما أمكن:

الضرورة: هل يُعدّ التدبير المتخذ ضرورياً حقاً، وأليس هناك تدابير أخرى أقلّ تعدياً أو أقلّ ضرراً كان يمكن اللجوء إليها لتحقيق الغرض نفسه؟

الفعالية: هل ثبت بالبرهان، أن ذلك التدبير يمكن أن يحقق الغايات التي تُوخّي لأجلها، أو هل هنالك أساس موضوعي معقول للاعتقاد بذلك؟

الضرر: إلى أيّ مدى يضرّ ذلك التدبير بحقوق الأفراد؟

الأثر الثانوي: هل يُحتمل أن ينتج عن التدبير أيّ آثار ثانوية غير مستحسنة، بما في ذلك ربّما التأثير في قدرة الشرطة إجمالاً على العمل بفعالية مع مجتمع محلي معيّن، أو في رغبة المجتمع المحلي في التعاون مع الشرطة؟ وهل يُحتمل أن يسهم التدبير في إلحاق وصمة سيئة بفتات معيّنة؟

تعيين سمات الجناة واستهداف الفئات

في القيام بالتحقيقات الخاصة بمكافحة الإرهاب، يصعب في كثير من الأحيان استبانة هويّة المشتبه فيهم المحتملين. ولأن بعض المجتمعات المحلية المعيّنة يمكن أن تقترب بأنشطة إرهابية، قد تميل الشرطة إلى التركيز على تلك المجتمعات المحلية المعيّنة من أجل منع وقوع أحداث إرهابية. غير أن تعيين السمات بناء على الانتماء العرقي أو على الانتماء الديني لا يعدّ استجابة مشروعة لمواجهة تلك التحديات. وقد دعت لجنة القضاء على التمييز العنصري الدول إلى "كفالة ألاّ تنطوي أيّ تدابير متخذة في سياق مكافحة الإرهاب على تمييز من حيث الغرض أو الأثر يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي، وألاّ يخضع غير المواطنين للوصم أو التصوير بصورة نمطية مقبولة تُحدّد على أساس عرقي أو إثني".^(٧٢)

"لا يمكن تسويغ أي فرق في المعاملة يستند حصراً أو بقدر حاسم إلى الأصل العرقي لأيّ شخص، في أي مجتمع ديمقراطي معاصر يقوم على مبادئ التعددية واحترام الثقافات المختلفة".

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، قضية تيميشيف ضد روسيا، الفقرة ٤٢.

وفي حين أن استبانة السمات التي تستند إلى عوامل مُبرهن إحصائياً على اقترائها بمسلك إجرامي معيّن قد تكون من الأدوات الفعّالة حينما تكون موارد إنفاذ القانون محدودة، فإن استخدام السمات العامة التي تمثّل تعميمات أو قوالب نمطية غير ممحصّة هو وسيلة إشكالية إلى أقصى حد. ذلك أن تعيين السمات الذي يستند إلى افتراضات خاصة بالقوالب النمطية بأن الأشخاص الذين ينتمون إلى أصل "عنصري" أو وطني أو عرقي أو ديني معيّن يُرجّح على نحو مخصوص أن يرتكبوا جرائم قد يؤدي إلى اتباع ممارسات تتعارض مع مبدأ عدم التمييز. وقد أعرب المقرر الخاص عن

^(٧٢) التوصية العامة الثلاثون بشأن التمييز ضد غير المواطنين، التي اعتمدها لجنة القضاء على التمييز العنصري خلال دورتها الخامسة والستين (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٨ (A/59/18)، الفصل الثامن، الفقرة ١٠).

بالغ قلقه من أن سلطات إنفاذ القوانين في شتى الدول قد اعتمدت ممارسات في مكافحة الإرهاب تستند إلى سمات للإرهابيين تتضمن خصائص مثل انتماء الشخص العنصري أو العرقي أو الوطني الأصلي أو الديني المفترض.

ولاحظ أيضاً المقرر العام، بشأن تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها في أثناء مكافحة الإرهاب، أن السمات المحددة بناءً على الأصل الوطني أو العرقي أو الانتماء الديني تُستخدم أيضاً في سياقات عدّة، ومنها مثلاً سياق التدابير الرقابية الخاصة بالهجرة. ومن ثم فإن ممارسة أسلوب تعيين السمات الإرهابية تثير دواعي قلق بخصوص عدد من الحقوق الإنسانية. كما إن مبادرات التنقيب عن البيانات، التي تستند إلى تعيين سمات إرهابية عامة تشتمل على خصائص فئوية كالانتماء الديني أو الأصل الوطني، قد تشكل تدخلاً غير متناسب، ومن ثمّ يكون تعسّفاً، ينال من الحق في الخصوصية، الذي تكفله المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد أعرب المقرر الخاص عن القلق من أن تعيين السمات القائم على الافتراضات المستمدة من القوالب النمطية قد يؤدي إلى مساندة انفعالات النزعات العدائية ورهاب الأجانب لدى الجمهور العام تجاه الأشخاص من منشأ عرقي أو ديني معين.

هذا، ولا بدّ للدول من أن تعزز تدابير الرقابة الحدودية باعتبارها واحدة من الطرق المتبعة في استبانة الأخطار الأمنية في مراكز الدخول إلى أقاليمها. غير أن الرأي الذي ذكرته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تعيين السمات والفرز بالاستناد فحسب إلى الخصائص الدينية أو العنصرية هو أسلوب تمييزي وغير مناسب.^(٣٤) إذ إن الكشف المبكر لهوية الإرهابيين المشتبه فيهم يمكن تسهيله من خلال اعتماد فحوص أمنية متنوّعة ومن خلال تعزيز التعاون بين سلطات حرس الحدود وأجهزة الاستخبارات وسلطات الهجرة واللجوء التابعة للدول المعنية، وكذلك بالتعاون مع منظمات مثل المنظمات الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول).

وبغية منع الممارسات العنصرية وغيرها من الممارسات التي لا يمكن تسويقها في تعيين السمات، لعلّه من الضروري أن تعتمد الدول التشريعات اللازمة لحظر هذه الممارسات على وجه التحديد. كما إن التشريعات الوطنية التي تحظر التمييز العنصري ينبغي أن تتناول نشاط الشرطة وضبط الأمن على وجه التحديد كذلك. ولعلّ من المفيد أيضاً أن تراجع الدولة تشريعاتها لكي تقرّر ما إذا كانت تحدّد على نحو كافٍ "معايير الاشتباه المعقول" فيما يخصّ مختلف الممارسات التي تتبّعها أجهزة الشرطة وضبط الأمن في التحقيقات والتدخلات. فإذا كان القانون لا ينصّ من قبل على "معيّار للاشتباه المعقول"، فقد يكون من الضروري إدخال معيار يقتضي عدم جواز ممارسة الصلاحيات ذات الصلة بأنشطة الرقابة والمراقبة السريّة والتحقيق إلّا بناءً على اشتباه يستند إلى معايير موضوعية.

وقد يكون من الضروري، عند وجود تقارير ذات مصداقية عن ممارسات غير مقبولة في تعيين السمات والاستهداف، القيام بتمحيص دقيق في ممارسات الشرطة وضبط الأمن من أجل مراجعة السياسات العامة ومناهج التدريب وطرائق الإشراف والقواعد الإجرائية العملية. وعندما لا توجد الآليات الإدارية اللازمة للقيام بهذا التمحيص الدقيق، فعمل من الضروري إنشاء سلطة مستقلة لتتولى القيام بهذه المراجعة. كما إن مراجعة إحصاءات أجهزة الشرطة وضبط الأمن وبياناتها على نحو تفصيلي بحسب فئات اللغة والدين والجنسية قد يقدّم تقييماً أولياً للممارسات التمييزية المحتملة.

ويمكن تحسين ممارسات أجهزة الشرطة وضبط الأمن بتوفير التدريب بشأن التوسيم العنصري والمعايير الموجودة حالياً بخصوص إثبات "الاشتباه المعقول". ولا بدّ أيضاً من ضمان إجراء تحقيقات فعّالة بواسطة هيئة مستقلة أو آلية إشراف مدنية في الحالات المزعومة من التمييز العنصري أو إساءة التصرف بدافع عنصري من قبل الشرطة، وكذلك ضمان إنزال العقوبة الملائمة بأولئك الذين اقترفوا تلك الأفعال. وأخيراً، يجب اتخاذ التدابير الكفيلة بإتاحة الإمكانية وتوفير الأمان لضحايا أساليب التوسيم والتمييز العنصريين وغيرهما من الأساليب والأشكال غير المقبولة لكي يتقدموا للإبلاغ عن وقوع تلك الحوادث إلى السلطات المعنية.^(٣٥)

^(٣٤) قدّمت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب توصيات محدّدة في هذا الخصوص ضمن التوصية رقم ١١ بشأن مكافحة العنصرية والتمييز العنصري في أجهزة الشرطة وضبط الأمن، المقدمة في إطار السياسة العامة للجنة، والتي اعتمدت في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

جمع المعلومات الاستخباراتية

حيازة المعلومات عن الجماعات الإرهابية وتحليل تلك المعلومات وسيلتان أساسيتان لمنع أعمال الإرهاب. ويمكن جمع المعلومات من خلال المصادر المفتوحة والمصادر المستترة أيضاً، كما يمكن الحصول عليها من سائر أجهزة الشرطة داخل البلد وخارجه. ويمكن تحسين عملية جمع المعلومات بواسطة التقنيات التكنولوجية، وكذلك من خلال تنمية العلاقات بسائر أصحاب المصلحة، كالمجتمع المحلي وأجهزة إنفاذ القانون الأخرى وأجهزة الاستخبارات والحكومات الأجنبية. كما إن أنشطة جمع المعلومات الاستخباراتية، وخصوصاً المراقبة السريّة، يجب أن تكون منظّمة بموجب القانون، وأن تتولى الرقابة عليها هيئات مستقلة، وأن تخضع أيضاً للمراجعة القضائية. ويجب أن يكون أيّ تصرّف يؤدي إلى التأثير في الحياة الخصوصية لأيّ شخص محدداً ومنظماً بموجب القانون. ومن ثم فإن أيّ عملية للبحث أو المراقبة أو جمع المعلومات فيما يتعلق بأيّ فرد من الأفراد يجب أن يكون مأذوناً بها بمقتضى القانون. كذلك فإن القوانين التي تأذن بالتدخل في الحياة الخصوصية الشخصية يجب أن تحدّد بتفصيل الظروف الدقيقة التي يُسمح فيها بذلك بالتدخل، ويجب ألا تُنفذ بطريقة تمييزية.

وتحظر المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الدول الأطراف التدخل في خصوصيات الأشخاص المشمولين ضمن الولاية القضائية للدولة، وتقتضي من الدول حماية أولئك الأشخاص بموجب القانون من أيّ تدخل تعسفي أو غير قانوني في خصوصياتهم. وقد باتت استراتيجيات مكافحة الإرهاب الحديثة تشمل الجهود الرامية إلى جمع المعلومات عن أعداد كبيرة من الأفراد وتحليلها واستخدامها. وعمدت دول كثيرة إلى توسيع نطاق صلاحيات المراقبة والقدرات اللازمة لها لدى أجهزتها المسؤولة عن إنفاذ القوانين توسيعاً كبيراً (بما في ذلك التنصت السلكي، واستخدام وسائل التعقب، ورصد الاتصالات عبر الإنترنت). وهذه الممارسات المأذون لأجهزة إنفاذ القوانين باتباعها تنطوي على احتمالات تؤدي إلى الحدّ من خصوصية الأفراد المعنيين. كما إن استخدامها يثير تساؤلات عن كيفية العمل على حماية البيانات التي تُجمَع على هذا النحو، وكذلك تخزينها، والتشارك فيها مع أجهزة أخرى، عندما تقتضي الضرورة ذلك.

وعندما تُجمَع المعلومات الشخصية لا بدّ من حمايتها منعاً من الوصول إليها أو إفشائها أو استخدامها على نحو عشوائي أو غير قانوني. وينبغي كذلك وجود تدابير احتياطية تتيح للأفراد الاطمئنان من أن بياناتهم الشخصية محفوظة لأغراض إنفاذ القانون، وأن يكون بمستطاعهم تصويب البيانات غير الصحيحة أو إلغاؤها.

النظم الاستخباراتية والتشارك في المعلومات

إن طبيعة التهديدات الإرهابية تحتم بالضرورة ألا يكون جمع المعلومات وتحليلها مقيّداً بالحدود الإقليمية أو بنطاق البنية التنظيمية المعنية.^(٧٤) ومن ثم فإن التشارك في المعلومات والاستخبارات بين أجهزة الأمن وإنفاذ القانون وسيلة هامة في منع الأعمال الإرهابية وغيرها من الأفعال الإجرامية الخطيرة الشأن. وقد أتت الجهود الرامية إلى زيادة هذه المبادلات في المعلومات بعض النتائج الإيجابية، ولكنها أظهرت أيضاً، في كثير من الأحوال، أن الأطر القانونية الداخلية والدولية التي تحكم هذه المبادلات غير وافية بالغرض.

ويُحرز حالياً بعض التقدم على الصعيد الثنائي ودون الإقليمي والإقليمي من أجل ضمان تلبية آليات التبادل الراهنة احتياجات التعاون في المجال القضائي وفي ميدان إنفاذ القوانين، مع الحرص في الوقت نفسه على توفير الضمانات الضرورية من أجل حماية البيانات الشخصية والحقوق في الخصوصية الفردية. وإن معاهدة بروم، المؤرخة ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٥، التي

^(٧٤) Eveline R. Hertzberger, *Counter-Terrorism Intelligence Cooperation in the European Union* (تورين، UNICRI، معهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، ٢٠٠٧)، الصفحة ٢٧.

كانت الدول الموقّعة عليها أصلاً إسبانيا وألمانيا وبلجيكا وفرنسا ولكسمبورغ والنمسا وهولندا، وأدرجت في الإطار القانوني الخاص بالاتحاد الأوروبي، لهي مثال على مبادرة مصمّمة بقصد مساعدة الدول على تحسين التشارك في المعلومات من أجل منع الجرائم الإرهابية والجرائم العابرة الحدود والهجرة غير القانونية ومكافحتها.^(٧٥) وينبغي الإشارة أيضاً إلى القرار الإطار الصادر عام ٢٠٠٦ عن مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن تبسيط مسار تبادل المعلومات والاستخبارات بين سلطات إنفاذ القانون التابعة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي،^(٧٦) الذي يُرسى المبادئ الأساسية لتبادل المعلومات والاستخبارات الفعّال والسريع لأغراض القيام بالتحقيقات الجنائية أو العمليات الاستخباراتية الجنائية. وتقع على عاتق كل دولة المسؤولية عن توفير الأطر القانونية والرقابية التنظيمية التي يُسترشد بها في هذه المبادلات عبر النظم المتعدّدة، وكذلك عن ضمان عدم تعريض سلامة عملية إقامة العدالة الجنائية أو أجهزة العدالة الجنائية المعنية للخطر.

استخدام المخبرين والمتواطئين من المجرمين

عندما تسعى الشرطة إلى فصح روابط المؤامرات الإجرامية والإرهابية ومنع وقوع الجرائم الإرهابية، كثيراً ما تحتاج إلى التعويل على شهادات شركاء المدعى عليهم والمتواطئين في الجرائم الراغبين في التعاون وتقديم أدلة إثباتية عن شركائهم السابقين.^(٧٧) ومع أن البعض قد يجادل بأنه ليس هنالك أدلة كافية تثبت فعالية هذا النهج بعينه،^(٧٨) فإن استخدام المخبرين والمتواطئين من المجرمين يعتبر عادة عنصراً أساسياً في تحقيق النجاح في كشف الإرهاب والجريمة المنظمة وملاحقتهم قضائياً.^(٧٩) وتبعاً لذلك، تروّج اتفاقيات واتفاقات دولية مختلفة فعلاً لاتباع هذه الطرائق.^(٨٠) ومن الضروري أيضاً في بعض الأحيان وجود قوانين وطنية تأذن بهذه الممارسات، وتحدّد كيف ومتى يمكن أن تُستخدم أدلة الإثبات، التي يتم الحصول عليها من خلال مصادر من هذا القبيل، لغرض إدانة الشخص المتهم.

وبسبب أهمية "شهادة المتواطئ في الجرم" في القضايا التي تشمل الإرهاب، فإن اللجوء إلى أساليب المساومة على صفقة للإقرار بالجرائم وعروض الإعفاء من العقوبة أو التساهل في الحكم، كثيراً ما يؤدي دوراً حاسماً في جمع الأدلة الإثباتية وفي تحقيق النجاح في الملاحقة القضائية لهذه القضايا. ولذلك، يتبيّن في الممارسة العملية أن تدابير حماية الشهود، باعتبارها وسيلة يمكن اللجوء إليها لحمل المخبرين من المجرمين على التعاون، تكون مقترنة بتدابير أخرى مثل المساومة على صفقة للإقرار بالجرائم والإعفاء من العقوبة وتخفيف أحكام العقوبة.

وكثيراً ما يُبرم اتفاق رسمي بين المخبر والشرطة توضح فيه التزامات كلا الطرفين. ولكن في معظم البلدان لا تزال هنالك حاجة إلى توفير إطار أشدّ إحكاماً لإدارة العلاقة بالمخبرين، في صيغة مبادئ توجيهية ولوائح تنظيمية قانونية وكذلك فيما يخص زيادة الإشراف من جانب جهة مستقلة.

^(٧٥) المرجع نفسه، الصفحتان ٨٩ و٩٠.

^(٧٦) القرار الإطار الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي 2006/960/JHA، والمؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، بشأن تبسيط مسار تبادل المعلومات والاستخبارات بين سلطات إنفاذ القانون التابعة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، L 386، ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦).

^(٧٧) Council of Europe, *Combating Organised Crime: Best Practice Surveys of the Council of Europe*, p. 22; A. J. Schreiber, "Dealing with the Devil: an examination of the FBI's troubled relationship with its confidential informants", *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 34, No. 4 (2001), pp. 301-368.

^(٧٨) N. R. Fyfe and J. Sheptycki, *Facilitating Witness Co-operation in Organised Crime Cases: An International* (London, Home Office, 2005); also N. R. Fyfe and J. Sheptycki, "International) 0/Review, Home Office Online Report 27 trends in the facilitation of witness co-operation in organized crime cases", *European Journal of Criminology*, vol. 3, No. 3 (2006), pp. 319-355.

^(٧٩) على سبيل المثال، J. P. Laborde, *État de droit et crime organisé* (Paris, Dalloz, 2005).

^(٨٠) على سبيل المثال، اتفاقية الجريمة المنظمة وتوصية مجلس أوروبا رقم 11(2001)Rec، الموجهة من لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بخصوص المبادئ التوجيهية بشأن مكافحة الجريمة المنظمة، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

استخدام أساليب التحقيق الحديثة

لا يمكن المغالاة في التأكيد على فعالية أساليب المراقبة الإلكترونية والعمليات المستترة وتدابير التسليم المراقب. وهذه الأساليب مفيدة بصفة خاصة في التعامل مع الجماعات المعقدة طريقة عملها، وذلك بسبب ما ينطوي عليه إحراز سبل الوصول إلى المعلومات عنها وجمع الاستخبارات عن عملياتها من صعوبات متأصلة وأخطار كامنة. ومن ثم فإن المنجزات التكنولوجية المتقدمة، مثل المراقبة عبر الحدود باستخدام السواتل واعتراض المكالمات الهاتفية من خلال الوصلات الساتلية، تتيح إمكانية لعمليات التحقيق عبر الحدود من دون أن يحضرها ضابط التحقيق الأجنبي شخصياً.

ولا بدّ من إعادة النظر في الترتيبات والتشريعات الداخلية ذات الصلة بهذه الأساليب وذلك لجعلها تتمثل هذه التطورات التكنولوجية، مع الحرص على أن توضع في الحسبان التام في أثناء ذلك أيّ تبعات قد تمسّ بحقوق الإنسان، وكذلك الحاجة إلى تيسير التعاون الدولي في هذا الصدد. وحيثما يكون محتملاً أن تؤدي أساليب التحقيق الخاصة إلى التدخل في الحقوق المكفولة، يجب عندئذ أن تخضع للرقابة الفعلية من جانب هيئات مستقلة عمّن يقوم بتنفيذها شخصاً كان أم هيئة.

وقد أدت التطورات التكنولوجية الجديدة وطرائق التحقيق الحديثة إلى نشوء مسائل جديدة بخصوص مشروعية هذه الطرائق، وحماية حقوق الأفراد المشمولين في أثناء مسار التحقيق. ومن واجب الشرطة والمدّعين العامين والمحاكم ضمان استخدام هذه الطرائق على نحو قانوني ووفقاً لمعايير حقوق الإنسان السارية.

ويجب على المدّعين العامين أن يكونوا حذرين جداً في استخدامهم الأدلة الإثباتية التي يحصلون عليها من خلال تطبيق هذه الطرائق "الحديثة". كما إن الأساس القانوني للتعاون في المسائل الجنائية بالنسبة إلى الضباط الذين يعملون تحت ستار أو بهويّة منتحلة ليس أساساً قوياً دائماً. وأما بالنسبة إلى المدّعين العامين والمحاكم فهناك تساؤلات عن جواز استخدام الأدلة الإثباتية المجمّعة في دول أخرى من خلال تطبيق طرائق ليست بالضرورة مقبولة في دولتهم، وكذلك عن استخدام أدلة إثباتية حصل عليها موظفون رسميون في دولة أخرى بأساليب تعدّ انتهاكاً لقانون تلك الدولة. ولا ريب في أن التحقّق من مشروعية الأدلة الإثباتية التي يتمّ الحصول عليها نتيجة لتعاون بين أجهزة الشرطة على الصعيد الدولي لا يخلو من صعوبات إجرائية وعملية.

باء - الاعتقال والاحتجاز

حرمان الأفراد من حريتهم الشخصية واحدة من أشيع الوسائل المتّبعة في مكافحة الجريمة والإرهاب ومنعهما. ومع أن مصطلحي "الاعتقال" و"الاحتجاز" كثيراً ما يُستخدمان على نحو قابل لاستبدال أحدهما بالآخر، فهما يشيران إلى مفهومين مختلفين. ووفقاً لمجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرّضون لأيّ شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن،^(٨١) يشير التعبير "اعتقال" شخص ما إلى فعل القبض عليه بدعوى ارتكابه جرمًا أو بموجب إجراء من سلطة ما. ولهذا فإن إلقاء القبض على شخص ما قد يجري بناءً على أسباب جنائية ويُحال إلى قاضٍ لإعادة النظر فيه، أو قد يتمّ بأمرٍ إداري ("بإجراء من سلطة ما"). والأشخاص المقبوض عليهم يُحتجزون في كثير من الأحيان، ولكن ليس ذلك بالضرورة.

وإن التطبيق الجائز قانوناً للصلاحيات المخوّلة لاعتقال الأشخاص واحتجازهم يجب أن يكون مقيداً قانوناً بشروط محدّدة تكون مبيّنة بوضوح في القانون، وتستلزم المساواة بشأنها لاحقاً. وأما مبادئ حقوق الإنسان الرئيسية التي يجب أن توجه التطبيق الجائز قانوناً للصلاحيات المخوّلة للاعتقال والاحتجاز فهي كما يلي:

- يجب أن يكون كلٌّ من الاعتقال والاحتجاز جائزاً قانوناً وليس تعسّفاً؛
- يجب أن يكون كلٌّ من الاعتقال والاحتجاز وفقاً لإجراءات مقرّرة بموجب القانون؛

^(٨١) قرار الجمعية العامة ٤٣/١٧٣، المرفق.

- يجب أن يُعامل الأفراد الذين يُعتقلون أو الذين يُحتجزون معاملةً تتوافق مع مبدأ افتراض البراءة، وينبغي احتجازهم منفصلين عن الأشخاص المدانين؛
- ينبغي أن يحدّد القانون أجلاً زمنيةً معينة ودقيقة بشأن مثل الشخص المعتقل/المحتجز الفوري أمام سلطة قضائية؛
- يجب أن تُتاح للشخص المعتقل/المحتجز سبل الاتصال بمستشار قانوني، ويجب أن يكون بمستطاعه التواصل مع المستشار سرّية تامّة؛
- يجب إعلام الشخص المعتقل/المحتجز بأسباب إلقاء القبض عليه/احتجازه، وبالتهم الموجهة إليه، بلغة يمكنه فهمها؛
- يجب إعلام الشخص المعتقل/المحتجز بحقوقه، بما فيها الحق في الحصول على مستشار قانوني؛
- يجب أن يتم تسجيل تاريخ اعتقال شخص ووقته وأسبابه، وهوية المعتقل أو المحتجز، وهوية الشخص (أو الأشخاص) الذي نفذ مهمة القبض عليه، ووقت وتاريخ أول مثل للشخص أمام سلطة قضائية، تسجيلاً تاماً حسب الأصول المتبعة؛
- للشخص المعتقل/المحتجز الحق في سبل الاتصال بالعالم الخارجي؛
- للشخص المعتقل/المحتجز الحق في إجراءات تقديم دعوى لدى محكمة لكي تبت المحكمة بشأن قانونية القبض عليه أو احتجازه أو كليهما (الحق في المثل أمام القضاء).

"معقولة" الاشتباه التي يجب أن يستند إليها القبض على شخص ما (اعتقاله) تشكل جزءاً أساسياً من الضمانة الواقية من القبض على الأشخاص واحتجازهم تعسّفاً

"إن توافر" اشتباه معقول "يفترض مسبقاً وجود وقائع أو معلومات من شأنها أن ترضي مراقباً موضوعياً بأن الشخص المعني قد يكون ارتكب الجرم. غير أن ما قد يُعتبر "معقولاً" سوف يتوقف على الملابس. وفي هذا الخصوص، فإن الجريمة الإرهابية تندرج ضمن فئة خاصة. إذ بسبب ما يلازمها من مخاطر احتمال وقوع خسائر في الأرواح ومعاناة إنسانية، تكون الشرطة ملزمة بالمبادرة إلى التصرف بمنتهى الاستعجال في متابعة كل المعلومات المتاحة، بما في ذلك المعلومات المستمدة من مصادر سرّية. علاوة على أن الشرطة كثيراً ما قد تُضطرّ إلى القبض على إرهابي مشتبه فيه وذلك بناءً على معلومات موثوق بها، ولكن لا يمكن كشفها إلى المشتبه فيه أو تقديمها في المحكمة لدعم التهمة، من دون تعريض مصدر المعلومات للخطر."

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية فوكس وكامبل وهارتلي ضد المملكة المتحدة

٣٠ آب/أغسطس ١٩٩٠، الفقرتان ٣٢ و٣٤.

أما القبض على الأشخاص بناءً على التوسيم العرقي فهو تصرف يناقض المبدأ الذي يقتضي ألا يكون القبض على أي شخص تعسّفاً أبداً. وهذا الرفض للتعسف يستوجب ضمناً عدم القبض على شخص ما أو توقيفه أو تفتيشه لأسباب تمييزية.

حظر اعتقال الأشخاص واحتجازهم تعسّفاً

تقتضي الفقرة ٣ من المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه يجب، في القضايا الجنائية، إحضار أي شخص موقوف (مقبوض عليه) أو معتقل (محتجز) للمثول سريعاً أمام قاضٍ أو أحد الموظفين المخولين قانوناً بممارسة صلاحيات قضائية. ومن حق الشخص الموقوف الرجوع إلى محكمة لكي تفصل تلك المحكمة من دون إبطاء في قانونية توقيفه أو اعتقاله، وتأمراً بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني.

"لا يجوز لأي موظف من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يقوم بأي عمل من أعمال التعذيب أو أن يتغاضى عنه، كذلك لا يجوز لأي من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يتذرع بأوامر عليا أو بظروف استثنائية كحالة الحرب، أو التهديد بالحرب، أو تهديد للأمن القومي، أو عدم الاستقرار السياسي الداخلي، أو أية حالة أخرى من حالات الطوارئ العامة، لتبرير التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة."

مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين
(قرار الجمعية العامة ١٦٩/٣٤، المرفق، المادة ٥).

علماً بأنه ليس ثمة إجابة دقيقة أو شاملة من سلطة مرجعية على السؤال عن كم ساعة أو يوماً يجيز حكم القانون احتجاز شخص قبل اتهامه أو الإفراج عنه. غير أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والمنشأة لرصد الامتثال للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بينت، في تعليقها العام رقم ٨ لعام ١٩٨٢، أن القانون في معظم الدول الأطراف يحدّد قيوداً زمنية أكثر دقة في هذا الخصوص، ولكن في رأي اللجنة يجب ألا تتجاوز الأجل بضعة أيام.

المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

- 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.
- ٢- يتوجب إبلاغ أي شخص يتم توقيفه بأسباب هذا التوقيف لدى وقوعه كما يتوجب إبلاغه سريعاً بأية تهمة توجه إليه.
- ٣- يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية، ويكون من حقه أن يحاكم خلال مهلة معقولة أو أن يفرج عنه. ولا يجوز أن يكون احتجاز الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة هو القاعدة العامة، ولكن من الجائز تعليق الإفراج عنهم على ضمانات لكفالة حضورهم المحاكمة في أية مرحلة أخرى من مراحل الإجراءات القضائية، وكفالة تنفيذ الحكم عند الاقتضاء.
- ٤- لكل شخص حُرْم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمّر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني.
- ٥- لكل شخص كان ضحية توقيف أو اعتقال غير قانوني حق في الحصول على تعويض."

الحق في التبليغ وفي الاتصال حين الاعتقال

أي شخص يُعتقل له الحق في إعلامه بحقوقه، وفي معرفة التهمة الموجهة إليه، وفي الاتصال بمحام عقب اعتقاله فوراً. أما في حالة اعتقال مواطن أجنبي، فإن الاتفاقات والبروتوكولات العالمية بشأن مكافحة الإرهاب واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية^(٨٢) كلها تقتضي أن للشخص الحق في الاتصال بممثل للدولة التي هو من رعاياها وفي أن يزوره ذلك الممثل. وأما في حالة اعتقال شخص عديم الجنسية، فإن ذلك الشخص له الحق في الاتصال باللجنة الدولية للصليب الأحمر، وفي أن يزوره ممثل الدولة التي يقيم في إقليمها ذلك الشخص عادةً، وكذلك في إعلامه بحقوقه.

(٨٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٩٦، الرقم ٨٦٣٨.

أما بخصوص الحق في تلقي المساعدة من محامي الدفاع، فقد أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن القلق من جراء تدابير مكافحة الإرهاب التي تحرم المحتجزين من سبل الوصول إلى محام فوراً عقب إلقاء القبض عليهم.^(٨٣) وأما الحاجة إلى تدبير ينصّ على مهلة زمنية-والتي يجب أن تكون قصيرة- من أجل إتاحة سبل الوصول المومناً إليها فهي حاجة يمكن تسويغها، لكنها يجب أن تكون مطابقة لمقتضيات المادتين ٩ و١٤ من العهد الدولي المذكور.

وعقب إلقاء القبض على الأفراد، فإنهم يُحتجزون في كثير من الأحيان في مرافق الاحتجاز لدى الشرطة. وفي تلك الحالات تكون الشرطة مُلزّمة بضمان سلامة أولئك الأفراد وصحتهم.^(٨٤) ويجب أيضاً على الشرطة أن تضمن عدم إخضاع أيّ فرد، وهو رهن الاحتجاز في عهدها، للتعذيب أو غيره من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

ولسوف تجد بلدان كثيرة أن من الضروري أن تُعنى بإعادة النظر في سياساتها العامة وإجراءاتها العملية والتوجيهات الخاصة بالشرطة وبرامج التدريب ذات الصلة بممارسات الشرطة بخصوص القبض على المشتبه فيهم واحتجازهم المؤقت.

جيم - استجواب المشتبه فيهم ومقابلتهم

مقابلة الشخص المشتبه فيه هي طريقة من طرائق التحقيق التي تُتبع من أجل جمع المعلومات التي يمكن أن تعزز التحقيق أو أن تُستخدم كأدلة إثبات خلال المحاكمة. لكن استخدام هذه الطريقة يجب أن يوجّه مساره مبدأً افتراض البراءة. والحق في التزام الصمت حق متأصل في افتراض البراءة. علاوة على ذلك، فإن الفقرة ٣ (ز) من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تبين أن من حق كل شخص متهم "الأبكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب". كما أن المبدأ ٢١ من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرّضون لأيّ شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، صريح تماماً في هذا الخصوص بنصّه على ما يلي:

"١- يحظر استغلال حالة الشخص المحتجز أو المسجون استغلالاً غير لائق بغرض انتزاع اعتراف منه أو إرغامه على تجريم نفسه بأيّة طريق أخرى أو الشهادة ضد أي شخص آخر.

"٢- لا يُعرّض أي شخص محتجز أثناء استجوابه للعنف أو التهديد أو لأساليب استجواب تنال من قدرته على اتخاذ القرارات أو من حكمه على الأمور."

كما تقدّم مجموعة المبادئ، في المبدأ ٢٣ منها أيضاً، توجيهات إرشادية بخصوص إجراء الاستجواب/المقابلة، فنصّ على أن "تُسجّل وتُعمد بالطريقة التي يحددها القانون مدّة أيّ استجواب لشخص محتجز أو مسجون، والفترات الفاصلة بين الاستجوابات، وكذلك هويّة الموظفين الذين يجرون الاستجوابات وغيرهم من الحاضرين."

وأما التعذيب وغيره من أشكال المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة فهي محظورة حظراً مطلقاً. إذ إن المادة ٧ من العهد الدولي تنصّ على أنه "لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطّة بالكرامة". ويرد تعريف شامل لمفهوم "التعذيب" في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

^(٨٣) تقرير الأمين العام عن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (A/58/266).

^(٨٤) مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، المادة ٦ (قرار الجمعية العامة ١٦٩/٣٤، المرفق).

المادة ١ من اتفاقية مناهضة التعذيب

"لأغراض هذه الاتفاقية، يقصد بـ «التعذيب» أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً، يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص، أو من شخص ثالث، على معلومات أو على اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث أو تخويله أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث أو عندما يلحق مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب من الأسباب يقوم على التمييز أي كان نوعه، أو يحرض عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية. ولا يتضمن ذلك الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملازم لهذه العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها."

كذلك فإن المعلومات التي يتم الحصول عليها من خلال التعذيب أو غيره من أشكال القسّر لا ينبغي قبولها كأدلة إثبات في المحكمة. وينصّ المبدأ ٢٧ من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن على أن "يؤخذ في الاعتبار عدم التقيد بهذه المبادئ في الحصول على الدليل لدى البتّ في جواز قبول ذلك الدليل ضد شخص محتجز أو مسجون".

وفي السنوات الأخيرة، أخذت مسألة التعذيب وإساءة المعاملة تبرز في سياقات كثيرة فيما يخصّ تدابير مكافحة الإرهاب. وفي ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، أصدرت لجنة مناهضة التعذيب، التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بياناً موجّهاً إلى الدول الأطراف في اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، تذكّرها فيه "بطبيعة معظم الالتزامات التي أخذتها على عاتقها من حيث إنها التزامات لا يمكن التحلّل منها" لدى تصديقها على اتفاقية مناهضة التعذيب. وقد أعربت اللجنة مراراً وتكراراً عن قلقها من أن أساليب التحقيق المنافية لأحكام المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تزال تُستخدم، حسبما يدعى، وأن حجّة "الدفع بالضرورة"، غير المعترف بها بمقتضى العهد الدولي، كثيراً ما يُتدرّع ويُتمسك بها كمسوِّغ لاتباع أساليب استجواب تبلغ درجة تجعلها شكلاً من أشكال التعذيب.

"إن مقتضيات التحقيق والصعوبات التي لا يُنكر وجودها في صميم مكافحة الجريمة، وخصوصاً فيما يتعلق بالإرهاب، لا يمكن أن تؤدي إلى وضع قيود تحدّ من الحماية التي ينبغي توفيرها بخصوص سلامة الأفراد البدنية."

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية توماسي ضد فرنسا، ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٢، الفقرة ١١٥.

ومن المسائل التي تدعو إلى القلق فيما يخصّ استجواب المحتجزين من المشتبه في كونهم إرهابيين مسألة الخشية من استخدام تدابير قسريّة غير جائزة، حتى وإن لم تبلغ في مفعولها مستوى إيقاع "ألم أو عذاب شديد" ممّا تحظره اتفاقية مناهضة التعذيب. وقد يكون اللجوء إلى التدابير التي تسبّب المشقة وسيلة لا يمكن اجتنابها من أجل تحقيق أغراض الاحتجاز، وضمان سلامة الأفراد العاملين في مهام الحراسة أو الاستجواب. غير أن تلك المشقة إذا لم يكن لها ما يسوّغها من ضرورات الاحتجاز والسلامة المشروعة وإنما الغرض منها هو قهر إرادة الشخص الذي يُستجوب بغية ضمان الحصول على معلومات منه، فإنها تصبح غير مسموح بها بموجب الفقرة ٣ (ز) من المادة ١٤ من العهد الدولي.

دال - منع عرقلة سير العدالة

هنالك أشكال شتى من عرقلة سير العدالة يمكن أن تعوق الجهود التي تُبذل، في إطار نظام العدالة، من أجل التحقيق في الجرائم الإرهابية وملاحقتها قضائياً. إذ يمكن أن تشمل هذه العرقلة محاولة التأثير على الشهود

وترهيبهم،^(٨٥) ومحاولة التأثير على المحلفين، وترهيب موظفي العدالة.^(٨٦) ولذلك لا بدّ من تطبيق تدابير من أجل منع كل أشكال عرقلة سير العدالة، والتصديّ بشدّة لكل المحاولات الرامية إلى عرقلة سير إجراءات العدالة الجنائية.

كما إن الأوضاع المعينة الخاصة بالفئات والجماعات المستضعفة ضمن المجتمع تتطلّب الانتباه أيضاً. ذلك أن هذه الفئات والجماعات يمكن أن تقع عرضة للترهيب الذي يستهدف المجتمع المحلي بأسره من جانب الجماعات الإرهابية والعصابات الإجرامية. ولهذا فإن من المهم التصديّ لهذا النوع من الترهيب سعياً إلى منع الإرهاب. وكثيراً ما يلزم تطبيق استراتيجيات واسعة النطاق بغية حماية المجتمعات المحلية بأجمعها من الترهيب والانتقام من قبل التنظيمات الإرهابية والمتعاطفين معها. ومن ثمّ فإن مسألة ترهيب المجتمع المحلي،^(٨٧) والتي كثيراً ما تُعزى إلى أشكال شتى من التمييز، إنما هي مسألة يجب مقاربتها من منظور عريض النطاق. إذ إن المجتمعات المحلية التي تستهدفها الجماعات الإرهابية وترهبها وتستهلّها لا بدّ لها من أن تشعر بأنها آمنة بقدر كاف لكي تستجيب إلى التعاون مع السلطات. ولا بدّ لأعضاء هذه المجتمعات من أن يعتقدوا جازمين بأنهم لن يُنخلى عنهم إذا ما استجمعوا شجاعتهم من أجل المبادرة إلى إبلاغ السلطات أمراً مريباً. وعلاوة على كل شيء، من المهم الحرص على ألا تؤدي ممارسات مكافحة الإرهاب إلى جعل هذه المجتمعات المحلية أكثر عرضةً من ذي قبل لمخاطر الترهيب والإكراه من قبل الجماعات المتطرّفة أو الإرهابية.

والترهيب على صعيد المجتمع المحلي بأسره يشتمل على "أفعال يُقصد بها إشاعة إحساس عام بالخوف وإحداث موقف ينحو إلى عدم التعاون مع الشرطة والمدّعين العامين، ضمن أوساط مجتمع محلي معين".^(٨٨) وهذا الوضع يمكن أن يصبح بالغ الأهمية بخصوص بعض المجتمعات المحلية عندما يحاول مؤيدو الإرهابيين إلحاق الشبهة بالشهود المحتملين وتعريضهم للملاحقة القضائية المحتملة بسبب صلاتهم بعناصر إرهابية.^(٨٩) كما إن الترهيب على صعيد المجتمع المحلي بأسره عامل محبطٍ لخاصة للشرطة والمدّعين العامين لأنه يثبّط عزيمة الشهود والضحايا بالفعل عن التقدّم للإدلاء بشهادتهم، حتى وإن لم يكن قد صدر تهديد موجب لاتخاذ إجراءات قضائية بشأنه في قضية معينة.^(٩٠)

ويتميّز الخبراء بين الترهيب "المنخفض الدرجة" ومحنة الخوف الخطيرة جداً التي يعانها بعض الشهود الآخرين وكثيراً ما تتهدّد حياتهم هم وأسرهم، ممّاله علاقة في كثير من الأحيان بالجماعات الإجرامية أو الإرهابية المنظمة. ومع أن عدد الشهود الذين يتعرّضون لأشدّ التهديدات خطراً صغير نسبياً بالمقارنة بعدد الشهود الذين يواجهون ترهيباً من الدرجة المنخفضة، فإن الفئة الأولى هي التي تحظى غالباً بأكثر الانتباه من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين وموظفي العدالة. ولكنّ هذين الشكّلين يُصادفان كلاهما من خلال الطريقة التي تلجأ إليها في الأحوال النمطية الجماعات الإرهابية والإجرامية في استبقاء جماعات أو مجتمعات محلية بأجمعها رهينة الخوف من عمليات الثأر والانتقام.

^(٨٥) S. Roadcap, "Obstruction of justice", *American Criminal Law Review*, vol. 41, vol. 2 (2004), pp. 911-945

^(٨٦) J. P. Laborde, *État de droit et crime organisé* ..., p. 33

^(٨٧) K. M. Healey, "Victim and witness intimidation: new developments and emerging responses، على سبيل المثال، *NIJ Research in Action* (Washington, D.C., National Institute of Justice, October 1995); N. R. Fyfe and H. McKay, "Desperately seeking safety", *British Journal of Criminology*, vol. 40, No. 2 (2000), pp. 691-4 (2000), pp. 675

^(٨٨) K. Dedel, *Witness Intimidation, Problem-Oriented Guides for Police, Problem-Specific Guides Series, No. 42* (Washington, D.C., United States Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2006), p. 4

^(٨٩) Y. Dandurand and V. Chin, "Human security objectives and the fight against transnational organized crime", *The Current Stage in Transnational Organized Crime: World and Japan*, Kan Ueda, ed., Human Security and Transnational Organized Crime Series (Kyoto, Nihon Hyouronsya, 2007), vol. 2, pp. 149-171

^(٩٠) P. Finn and K. M. Healey, *Preventing Gang- and Drug-related Witness Intimidation*, National Institute of Justice (Issues and Practices (Washington, D.C., United States Department of Justice, Office of Justice Programs, 1996), p. 4

ومّا يزيد الأمور تعقيداً أن تهريب الشهود غير المباشر يمكن أن يحدث أيضاً على نحوين على الأقل:

- يمكن أن يرتكبه طرف ثالث - شخص ما لم يكن ضالماً على نحو مباشر في الجريمة التي هي قيد التحقيق أو الملاحقة القضائية.

- يمكن أن يستهدف أحداً وثيق القرابة بالشهود بدلاً من الشهود أنفسهم (مثلاً، تهريب قريب الشاهد أو فرد آخر من أسرته)، وفي بعض الأحيان حتى عندما يكون أولئك الأفراد المستهدفون مقيمين في بلد مختلف.

ويمكن أن يكون تهريب الشهود أو موظفي العدالة ظاهراً أو مستتراً (وينطوي التهريب المستتر على تهديد حقيقي - ولكن غير صريح - بالأذى). وقد أخذت تشتد المخاطر المحتملة في التعاون مع نظام العدالة من جراء القوة التي يسخرها أولئك الضالعون في الأنشطة الإرهابية، وبفعل مقدرتهم على تهريب الشهود والمخبرين أو على قمعهم، وكذلك بفعل عجز نظام العدالة عن توفير الحماية التامة لأولئك الشهود.^(٩١)

ومن ثم يجب أن تكون أنماط عرقلة سير العدالة على اختلافها معروفة ومجرّمة بوضوح في القانون، ويجب أن تشمل على أحكام بشأن العقوبات المشددة الخاصة بها. ويقع على عاتق الشرطة واجب يملئ عليها التحقيق في جميع أشكال عرقلة سير العدالة، وكذلك المساعدة في ملاحقتها قضائياً. ولا بدّ من أن تؤخذ هذه الأفعال الجرمية على محمل الجد، لأنها تعرّض للخطر سلامة سير إجراءات العدالة الجنائية بكليتها.

هاء - تدابير وبرامج حماية الشهود

على النقيض من وضعية ضحايا سائر أنواع الجرائم الخطيرة، فإن ضحايا الإرهاب قد لا يكون لديهم سوى أدلة إثباتية ضئيلة ذات صلة، إن وجدت، لكي يقدموها وذلك لأن الأدلة الإثباتية المادية أو الجوهرية في هذه الحالات كثيراً ما تكون محدودة جداً. وفي هذا السياق، فإن شهادات بعض الشهود، بحكم صلتهم القريبة الشخصية بالتخطيط للجريمة وارتكابها، يمكن أن تقدّم مساعدة كبيرة جداً إلى السلطات في التحقيق في الجريمة وملاحقتها قضائياً.^(٩٢) ولذلك فإن حماية هؤلاء الأفراد تستحوذ على أهمية خطيرة الشأن، حتى وإن تكن تثير عدداً من المسائل العملية والأخلاقية والقانونية. ومن ثمّ فإنه لا بدّ من تنمية قدرات أجهزة الشرطة على توفير حماية فعّالة لهم، وذلك في مجالين: مجال القدرة على توفير حماية أساسية للشهود، ومجال إتاحة برنامج رسمي لنقل الشهود إلى أماكن عيش بديلة وحمايتهم.

تدابير حماية الشهود الأساسية

إن التعقيد الشديد الذي ينطوي عليه تهريب الشهود بحد ذاته يعني أن من اللازم اتخاذ سلسلة من التدابير المتنوّعة من أجل التصدي لهذه المشكلة.^(٩٣) إذ يمكن الحدّ من مخاطر التهريب بالتقليل إلى أدنى حد من مخاطر التعرّف على هوية الشهود من قبل الآخرين حينما يبلغون عن جريمة أو مؤامرة أو يقدمون إفادة، وكذلك بحماية إغفال هويتهم وحماية خصوصيتهم. وفي كثير من الأحيان تكون هناك برامج وتدابير متاحة من أجل حماية الشهود، ولكنّ قليلاً جداً ما يوجّه الانتباه إلى التصدي للتهديدات المنخفضة الدرجة أو لأشكال التهريب الأخرى على نطاق المجتمع المحلي بأسره.^(٩٤)

وهنالك مستوى آخر من الحماية يشتمل على عدّة تدابير عملية ومنها مثلاً إتاحة الإمكانية للشهود لاستخدام أجهزة الإنذار وأجهزة الاتصال والنداء، وغير ذلك من وسائل منع وقوع الجرائم؛ أو إتاحة سبل الحصول السريع على

^(٩١) Anne-Marie Boisvert, *La protection des collaborateurs de la justice: éléments de mise à jour de la politique* (Québec, 2005), p. 8.

^(٩٢) Council of Europe, *Combating Organised Crime* ..., p. 20.

^(٩٣) N. R. Fyfe, *Protecting Intimidated Witnesses* ..., p. 47.

^(٩٤) Australia, Victoria, Office of Policy Integrity, *Review of the Victoria Police Witness Protection Program; report of the Director, Police Integrity* (Melbourne, Victorian Government Printer, 2005), p. 8.

المساعدة من الشرطة وغير ذلك من الخدمات لأجلهم؛ أو إجراء فحص أمني لمسكن الفرد المعني؛ أو إتاحة الخيار للشهود للقدوم إلى مركز الشرطة هم أنفسهم بدلاً من مقابلتهم حيث يسكنون أو يعملون، وغير ذلك من وسائل الحد من احتمال التماس بينهم وبين الجناة؛ أو نقلهم جيئةً وذهاباً من مكان العمل أو المدرسة أو المحكمة؛ أو الحرص على الفصل بين الشهود والجناة كلما وجب عليهم الحضور إلى مركز الشرطة أو إلى مبنى المحكمة؛ أو إتاحة الإمكانية لهم لنقلهم العاجل للعيش في مكان بديل في حالات الطوارئ إما على نحو دائم وإما لفترة قصيرة، حسبما تقتضيه الحال؛ أو الالتماس إلى المحكمة نيابة عنهم إصدار أوامر بشأن "عدم الاتصال بهم" (٩٥) ومن اللازم عادة، في أي حالة بعينها من هذه الحالات، تطبيق مجموعة مؤلفة من عدة من هذه التدابير. علماً بأن المخاطر قد تتغير، بحسب تطوّر الوضع الخاص بالشاهد، ومن ثمّ يجب إعادة تقديرها، وقد تقتضي الضرورة تطبيق مجموعة مختلفة من التدابير.

وإن الحماية الفعّالة للشهود والمتعاونين مع نظام العدالة تقتضي توافر القدرة لدى الشرطة على تقدير المخاطر التي يواجهها أولئك الأفراد، وعلى الاستجابة السريعة للتصدي إلى الأخطار المباشرة التي تتهدّدهم.

برامج حماية الشهود

إن برامج حماية الشهود يمكن أن تتيح أيضاً طريقة كفيلة بصون التحقيق والمحكمة الجنائية، وتضمن الأمان للشهود. وهدفها الرئيسي صون حياة الشهود والمتعاونين مع نظام العدالة والأشخاص القريبين إليهم وأمانهم الشخصي. وتشتمل هذه البرامج على إجراءات تُتبع بخصوص الحماية البدنية للشهود والمتعاونين مع نظام العدالة، وذلك مثلاً، بالقدر الضروري والممكن عملياً، بنقلهم إلى أماكن إقامة بديلة، وتزويدهم بوثائق هوية جديدة والسماح، حيثما يكون ذلك مناسباً، بعدم الكشف عن المعلومات الخاصة بهوية هؤلاء الأشخاص الجديدة وأماكن وجودهم، أو بفرض قيود على الكشف عن تلك المعلومات. وحتى وإن لم تكن تعتبر مكافأة الشاهد على تعاونه مع سلطات إنفاذ القوانين أمراً غير مألوف (أي مكافأة مالية، أو بتخفيض التهمة نتيجة لصفقة على الإقرار بالذنب أو بالتساهل حين إصدار حكم العقوبة)، فإن برامج حماية الشهود ليست نوعاً من أنواع مكافأة الشاهد على تعاونه مع السلطات. (٩٦)

وقد أوصى فريق عامل، مؤلّف من المعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية (ISIS) ومرصد الجريمة المنظمة (OPCO) ومكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول)، بإنشاء وحدات متخصصة في حماية الشهود تتمتع بقدر كاف من الاستقلال الذاتي من حيث الإدارة والتنفيذ العملياتي والميزانية وتكنولوجيا المعلومات. (٩٧) وقد شدّد فريق الخبراء على أنه لا ينبغي لتلك الوحدات أن تكون مشاركة في إجراءات التحقيق أو الإعداد الخاصة بالقضايا التي يُرتقب فيها من الشهود أو المتعاونين مع نظام العدالة أن يقدموا أدلة إثباتية.

واو- جمع المعلومات المالية

جمع المعلومات المالية من أجل كشف الشبكات المالية ذات الصلة بالجماعات الإرهابية واستثماراتها، بما في ذلك تبادل المعلومات بين أجهزة إنفاذ القانون والأجهزة الرقابية التنظيمية، هو جزء من كل النهج الاستراتيجية التي تُتبع في مكافحة الإرهاب. كما أن إنشاء وحدات الاستخبارات المالية الوطنية هو جزء من المبادرة المعنية ببناء القدرات التي يجب التشجيع على القيام بها.

(٩٥) K. Dedel, *Witness Intimidation ...*

(٩٦) مع أنه ليس من الصعب أن يتفهّم المرء كيف قد يكون من الضروري أن تقدّم السلطات حافزاً على التعاون معها، فإنه يجب توخّي الحذر في هذا الصنيع. لأن وجود حوافز معينة يمكن أن يعرض قيمة الشهادة، أو مصداقيتها، للشبهة.

(٩٧) المعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية، ومرصد الجريمة المنظمة، ومكتب الشرطة الأوروبي *Harmonisation of Witness Protection Legislation: final proposal of the ISIS-OPCO-EUROPOL working group on minimum requirements for potential legislation at European Union Level, explanatory report* (Siracusa, Italy, 2005)

يتطلب نجاح التحقيق في قضايا تمويل الإرهاب والملاحقة القضائية للممولين الكشف السريع عن المعلومات ذات الصلة من جانب المصارف والمؤسسات المالية الأخرى وغيرها من الشركات التجارية وغير التجارية. فقد بات تعقّب الموجودات ومصادرتها، سواء أكان ذلك داخل الولاية القضائية أو على الصعيد الدولي، أمراً صعباً بسبب التعقّد الذي يتسم به القطاع المصرفي والمالي. كما يزيد التقدّم التكنولوجي من تعقيد تلك الجهود. ولأن العديد من هذه المعاملات هي معاملات عابرة للحدود الوطنية، ثمة حاجة إلى إجراء تغييرات على المعاهدات الثنائية أو الأطر القانونية الوطنية لإتاحة المجال أمام تبادل تلك المعلومات عبر الحدود على نحو مشروع وسريع بين أجهزة النيابة العامة أو بين السلطات الأخرى المعنية بإنفاذ القانون. وفي هذا الصدد، يمثّل وجود مراكز مالية حرة غير خاضعة لرقابة تنظيمية بعض المشاكل العملية فيما يتعلق بالتعاون الدولي بين أجهزة النيابة العامة. وكثيراً ما تظهر صعوبات في التعامل مع الاختلافات القائمة بين قوانين الشركات وبين غيرها من قواعد الرقابة التنظيمية ذات الصلة. وهناك أيضاً قضايا تتعلق بأساليب الدفع عن طريق الإنترنت، و"المصارف الافتراضية" التي تعمل من ولايات قضائية لإقليمية وغير خاضعة لرقابة تنظيمية كافية، والشركات الوهمية التي تعمل خارج إقليم المراكز المالية الحرة.

وقد عمل المجتمع الدولي على عدة جهات لمعالجة التعقّد المتزايد والطابع الدولي لأساليب غسل الأموال وتمويل الإرهاب السريعة التطور. وانصب التركيز على تعزيز التعاون الدولي وعلى إقامة نظام دولي منسق وفعال لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب. وتختلف الالتزامات المحددة للبلدان فيما يتعلق بذلك النظام بحسب انضمامها إلى مختلف المعاهدات. وقد تثقل هذه الالتزامات المعقدة جداً كاهل البلدان ذات الموارد المحدودة وذات المؤسسات المالية والقانونية والتنظيمية المتخلفة نسبياً.

وفي ظل هذا النظام العالمي، تصبح البلدان التي تتصف بضعف آلياتها الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب عرضة بوجه خاص للأنشطة الإجرامية، وذلك بسبب السهولة النسبية في نقل عائدات الجريمة وأموال الإرهاب حول أنحاء العالم. ويجب أن يكون لدى كل دولة الآن نظام وطني فعال كي لا يستهدف غاسلو الأموال ومؤيدو الإرهاب وغيرهم من المجرمين مؤسساتها المالية والتجارية. وعلاوة على ذلك، لا تتجاوز قوة النظام الدولي لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب قوة أضعف حلقاته، ومن المرجح أن يستهدف المجرمون والإرهابيون البلدان التي تشكّل الحلقات الضعيفة في سلسلة المراقبة الدولية تلك.

واقترح المشاركون في حلقة عمل للخبراء عن تعزيز التعاون القانوني في المسائل الجنائية المتعلقة بالإرهاب، عقدتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، اعتماد نظام لمصادرة الممتلكات لا يستند إلى الإدانة علاوة على أساليب مباشرة لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة من أجل التحفظ على الموجودات الخاصة بالإرهابيين.^(٩٨)

ويجدر النظر في عدد من الممارسات الناشئة في هذا المجال لتعزيز قدرة الشرطة على اعتراض الموجودات المتأتية من الجريمة ومنع تمويل الإرهاب،^(٩٩) بما في ذلك ما يلي:

- استخدام استراتيجيات تحقيق تستهدف موجودات جماعات الجريمة المنظمة والجماعات الإرهابية من خلال تحقيقات مالية مترابطة؛
- وضع الترتيبات وتطوير القدرات اللازمة للمشاركة الفعالة والمستمرة في تبادل المعلومات والتحليلات الاستخباراتية المالية ذات الصلة؛

^(٩٨) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، عرض مجمل حلقة عمل خبراء المنظمة عن تعزيز التعاون القانوني في المسائل الجنائية المتعلقة بالإرهاب، فيينا، نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

^(٩٩) مجموعة البلدان الثمانية، "G8 best practice principles on tracing, freezing and confiscation of assets" (مبادئ مجموعة البلدان الثمانية عن أفضل الممارسات المتعلقة بتعقب الموجودات وتجميدها ومصادرتها)، نيسان/أبريل ٢٠٠٤، متاحة في الموقع: http://www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/g82004/G8_Best_Practices_on_Tracing.pdf

- الشروع في إجراءات مصادرة الموجودات أو التجريد منها بصورة مستقلة عن غيرها من الإجراءات الجنائية؛
- وضع وسائل للتخفيف من عبء الإثبات فيما يتعلق بالمصدر غير المشروع للموجودات؛
- الدخول في اتفاقات ثنائية أو غيرها من الاتفاقات لتقاسم الموجودات فيما بين البلدان المشاركة في تعقب الموجودات الناشئة عن أنشطة الجريمة المنظمة وتجميدها ومصادرتها؛

زاي - مشاركة المجتمعات المحلية

يمكن أن يحظى دور الشرطة في منع الإرهاب بدعم كبير من خلال نوعية العلاقة التي تقيمها مع السكان المحليين ومع مختلف الجماعات العرقية والثقافية المعنية. وقد تفضي العلاقات الجيدة إلى تحقيق التعاون.

ووضعت بعض البلدان قوانين تلزم الشرطة بتعزيز المساواة ومنع التمييز العنصري في أداء مهامها. ويمكن استخدام مجموعة متنوعة من الوسائل لمساعدة الشرطة على تحسين علاقاتها مع الجماعات العرقية وغيرها من الفئات المجتمعية التي يُحتمل أن تكون ضعيفة. وتشمل هذه الوسائل تجنيد أعضاء من بين مجموعات الأقليات الناقصة التمثيل في الشرطة، وضمان أن تتاح لهم فرص متكافئة للتقدم في حياتهم المهنية؛ وتدريب الشرطة على التنوع الثقافي وعلى القيام بمهامها في بيئات متنوعة؛ وإنشاء أطر للحوار والتعاون بين الشرطة وأعضاء مجموعات الأقليات؛ ومنح الشرطة فرصة الحصول على خدمات المترجمين الفوريين وغيرهم من الأشخاص الذين يستطيعون تسهيل الاتصال بين الشرطة وأفراد مجموعات الأقليات.

وفي بعض الحالات، يمكن للشرطة أن تدخل في حوار نشط مع مختلف فئات المجتمع المحلي أو أن تناقش معها دورها في منع الإرهاب. وسوف يرحّب كثير من فئات المجتمع المحلي بفرصة إبلاغ الشرطة عن بعض شواغلهم المتعلقة بما يرونه من أثر ضار لمختلف تدابير مكافحة الإرهاب على حياتهم.

كما يمكن لوسائل الإعلام أن تضطلع بدور هام في مساعدة الشرطة على التواصل مع عامة الجمهور ومع مجموعات الأقليات بزيادة من الأمانة وبفعالية أكبر. ويجب على الشرطة أن تقيم علاقات جيدة مع وسائل الإعلام وأن تتواصل مع وسائل الإعلام على نحو لا يكرس العداء تجاه أعضاء بعض الجماعات ولا يضر بهم.

حاء - التعاون الدولي على إنفاذ القانون

بسبب الطابع الدينامي للإرهاب والجريمة عبر الوطنية، يجب على الدول أن تصقل باستمرار استراتيجياتها الخاصة بالتعاون من أجل تحقيق نهج متكاملة وتعاونية واستراتيجية للتحقيق والملاحقة القضائية فيما يتعلق بالجرائم عبر الحدود. ولا غنى في مكافحة الإرهاب عن التعاون الدولي في جميع المجالات ذات الصلة. ويمكن القول إن أهم أشكال التعاون الدولي هي أشكال التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون.^(١٠٠) ويتطلب هذا التعاون الدولي جهوداً وطنية ترمي إلى الامتثال للمعايير الدولية الجديدة، وتشجيع التقارب والتوافق بين التشريعات الوطنية، والأخذ بإصلاحات إجرائية معقدة، وبصفة عامة زيادة تطوير قدرات التحقيق على الصعيد الوطني وتعزيز القدرات على التعاون على الصعيد الدولي.

^(١٠٠) Adel Maged, "International legal cooperation: an essential tool in the war against terrorism", *Terrorism and the Military: International Legal Implications*, W. P. Heere, ed. (The Hague, Asser Press, 2003), p. 157

وتوفر الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب واتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد أساسا قويا للتعاون الدولي على إنفاذ القانون، وهي تبين بعض العناصر التي يجب تطويرها كجزء من القدرة الوطنية على التحقيق الفعال والملاحقة القضائية الفعالة فيما يتعلق بهذه الجرائم.

التحديات التي تواجه التعاون على إنفاذ القانون

في الحالات التي تنطوي على جرائم عبر وطنية، تحتاج الدول التي تملك محاكمها الاختصاص القانوني إلى تنسيق التحقيقات الخاصة بها لاستهداف الجماعات الإرهابية وأنشطتها الدولية على نحو أكثر فعالية. ولا يزال تنسيق التحقيقات والملاحقات القضائية عبر الحدود أمرا نادرا، ويتطلب عادة الكثير من التحضير من خلال القنوات الرسمية.

ويتناول عدد من الصكوك الدولية أهمية التعاون العملي عبر الحدود بين أجهزة إنفاذ القانون التي تحقق في الجرائم والمؤامرات الإرهابية وتلاحق مرتكبيها قضائيا.^(١١١) ومع ذلك، تشمل المشاكل العملية في مجال تنظيم التحقيقات المشتركة غياب المعايير المشتركة والممارسات المقبولة، والرقابة الفعلية للتحقيق، ومنع تسرب المعلومات الاستخبارية، وعدم وجود آليات لحل هذه المشاكل بسرعة.^(١١٢)

وعندما تتطلب حالة ما تعاوننا دوليا، فإن اختلاف القانون الذي ينظم صلاحيات الشرطة من بلد إلى آخر، أو استخدام أساليب تحقيق خاصة، أو استخدام مخبرين ومتعاونين، أو قبول أنواع معينة من أدلة الإثبات قد يعرقل التعاون على إنفاذ القانون بشكل خطير. وقد بُدلت جهود كبيرة، من خلال تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة وغيرها من مبادرات التعاون الدولي، لتحديد هذه العقبات ومعالجة الوضع. وهذه الجهود هامة أيضا لمنع الأعمال الإرهابية، وقد أثار استخدامها من قبل أجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الاستخبارات في إطار التعاون المستمر اهتماما كبيرا.^(١١٣)

التعاون في مجال مصادرة الموجودات المتصلة بالإرهاب والجريمة

وبسبب تعقيدات القطاع المصرفي والمالي، والتقدم التكنولوجي، أصبحت المصادرات داخل الولاية القضائية الواحدة والمصادرات الدولية أمرا صعبا. وتتضمن اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨، واتفاقية الجريمة المنظمة، واتفاقية مكافحة الفساد، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، أحكاما بشأن تعقب أدوات وعائدات الجريمة المنظمة وتجميدها وضبطها ومصادرتها. وتستند الجهود الدولية الأخرى لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى التوصيات الأربعين الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال وتوصياتها الخاصة بالتوسع المتعلقة بتمويل الإرهاب ومعايير لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف.

^(١١١) تقضي المادة ١٩ من اتفاقية الجريمة المنظمة بأن تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تميز للسلطات المختصة المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالمسائل التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة أو أكثر. انظر أيضا الصيغة المماثلة في المادة ٤٩ من اتفاقية مكافحة الفساد.

^(١١٢) انظر T. Schalken, "On joint investigation teams, Europol and supervision of their joint actions", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 10, No. 1 (2002), pp. 70-82.

^(١١٣) وافقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على استخدام هذه التقنيات في مجال مكافحة الإرهاب (*Klass and Others v. Germany*)، ويجري داخل مجلس أوروبا صوغ مشروع توصية لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء التي تسعى إلى تعزيز استخدام أساليب التحقيق الخاصة فيما يتعلق بالجرائم الخطيرة، بما في ذلك الإرهاب. انظر P. De Koster, "Part 1: analytical report", *Terrorism: Special Investigation*. انظر *Techniques* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005), pp. 7-43.

وتهدف هذه الصكوك القانونية الدولية إلى ضمان أن يعتمد كل طرف هذه التدابير التشريعية وتدابير أخرى حسب الاقتضاء لتعقب الموجودات الإجرامية وتحديدها وتجميدها وضبطها ومصادرتها، وإدارة تلك الموجودات وعرض التعاون على أوسع نطاق ممكن على غيره من الدول الأطراف فيما يتعلق بتعقب عائدات الجريمة أو تجميدها أو ضبطها أو مصادرتها. كما يجب أن تمتلك الدول المتعاونة قدرة ماثلة فيما يتعلق بالموجودات المتأتية من مصادر مشروعة أو غير مشروعة، التي تُستخدم في تمويل الإرهاب أو المعدة لهذا الغرض.

ولا يزال تنفيذ تدابير فعّالة لمكافحة تمويل الإرهاب يمثل أولوية من أولويات المجتمع الدولي. وتقضي الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب بأن تدخل الدول الأطراف في تعاون واسع النطاق مع الدول الأطراف الأخرى، وتقدم لها المساعدة القانونية في المسائل التي تشملها الاتفاقية.

وطرح فريق ليون الذي أنشأته مجموعة الثمانية مجموعة من مبادئ الممارسات الفضلى فيما يتعلق بتعقب الموجودات المتصلة بالجريمة وتجميدها ومصادرتها، بما في ذلك الموجودات المتصلة بالإرهاب.^(١٠٠) وتشدد تلك المبادئ على ضرورة التعاون المتعدد التخصصات بين الخبراء القانونيين وخبراء إنفاذ القانون، وخبراء الشؤون المالية والحاسبة داخل نطاق الولايات القضائية وعبرها، وتبرز أيضا ضرورة أن تتناول السلطات المختصة المسائل المعقدة المتعلقة بالتعاون.

وأنشأ عدد من البلدان، منها إيرلندا وبلجيكا والمملكة المتحدة، وحدات متخصصة للتعامل مع المسائل المعقدة المتعلقة بالتعاون في مجال المصادرة، كما أنشئت شبكة غير رسمية فيما بين تلك الوحدات لتسهيل عملها.

كما يمكن تيسير التعاون الدولي بصورة كبيرة من خلال وضع ترتيبات منصفة لتقاسم الموجودات التي تم تجريد أصحابها منها وعائدات الجريمة المصادرة. وتتضمن اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد أحكاما في هذا الشأن.^(١٠٤)

تنسيق التحقيقات عبر الحدود

في الحالات التي تُنفذ فيها مؤامرات إرهابية في عدة بلدان في الوقت نفسه، أو عندما تضلع فيها جماعات إرهابية عابرة للحدود الوطنية، عادة ما ترى الدول التي تملك محاكمها الاختصاص القانوني أهمية تنسيق التحقيقات والملاحقات القضائية وتدابير المساعدة المتبادلة لتتمكن من استهداف هذه المجموعات وأنشطتها الدولية على نحو فعال.

ويشكل إنشاء فرق تحقيق مشتركة اتجاها رئيسيا جديدا في تطوير قدرات فعّالة على التحقيق في الجرائم عبر الوطنية، بما في ذلك الإرهاب، وملاحقة مرتكبيها قضائيا. وتمثل هذه الفرق أكثر الأشكال تبشيرا بالخير في مجال التعاون الدولي على مكافحة الجريمة المنظمة والفساد والإرهاب، رغم أنه لا تزال ثمة حاجة إلى إيلاء اهتمام كبير للمسائل القانونية، وكذلك للمسائل المتعلقة بالموقف وبالثقة فيما بين أجهزة إنفاذ القانون، أو حتى للمسائل الإجرائية.

وهناك أيضا مشكلات عملية في تنظيم وتنفيذ التحقيقات المشتركة، منها الافتقار إلى المعايير المشتركة والممارسات المقبولة، والمسائل المتعلقة بالإشراف على التحقيق، وعدم وجود آليات لإيجاد حل سريع لهذه المشاكل. وكفي تصحح

^(١٠٤) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المادة ١٤؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الفصل الخامس، المواد ٥١-٥٩.

فرق التحقيق المشتركة أداة فعالة للتعاون الدولي، يجب على الدول أن تضع الإطار القانوني اللازم، على الصعيدين الوطني والدولي، لكن لا داعي إلى أن يكون هذا الإطار معقدا جدا.

وشكّل عدد قليل من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فرق تحقيق مشتركة للتصدي للأنشطة الإرهابية المحتملة وغيرها من القضايا الجنائية المعقدة التي تتطلب تحقيقا دوليا وتنسيقا لإجراءات إنفاذ القانون. وتتكون الفرق من قضاة وضباط شرطة من بلدين أو أكثر، وهم يعملون كشرطة قضائية تتمتع بصلاحيات تنفيذ عمليات التفتيش والاستجواب وعمليات التنصت على المكالمات الهاتفية داخل البلدان المشاركة.

تبادل المعلومات والاستخبارات

تستطيع أجهزة إنفاذ القانون المشاركة في التبادل المستمر للمعلومات والاستخبارات عندما ترسي علاقة ثقة واطمئنان فيما بينها. وقد عقدت عدة أجهزة اتفاقات رسمية لتبادل المعلومات والاستخبارات. ويقوم البعض بذلك في إطار هياكل دولية مثل الإنتربول واليوروبول، وهما منظمتان لا تقومان بتنفيذ العمليات بل تركزان بصفة أساسية على توفير قنوات لتبادل المعلومات فيما بين وكالات إنفاذ القانون. ولا تزال بعض تلك الترتيبات سطحية ولم تسفر بعد عن نتائج قيّمة، في حين أن البعض الآخر أكثر تبشيرا بالخير. ولا تزال إتاحة الوصول إلى قواعد البيانات أنيا نادرة، وكذلك الربط بين قواعد البيانات، على الرغم من توافر تقنيات التشفير وغيرها من التقنيات التي تتيح لأجهزة إنفاذ القانون تقاسم هذه المعلومات بشكل آمن. ولا تنتقل البيانات دائما بحرية داخل الدولة الواحدة، ناهيك عبر الحدود الدولية، وهناك العديد من المسائل العالقة بشأن الحرمة الشخصية وسرية المعلومات.

ويمكن تعزيز التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون من خلال وضع نظم أكثر فعالية لتبادل المعلومات على الصعيدين الإقليمي والعالمي بشأن الاتجاهات الكبيرة، والأنماط الإجرامية، وأنشطة الجماعات الإجرامية وتنظيمها والصلات التي تربط فيما بينها. كما يمكن النظر في إنشاء قواعد بيانات إقليمية أو دون إقليمية. وينبغي استخدام الآليات والعمليات التي تستفيد من التقدم في تكنولوجيا الاتصالات وتخزين البيانات، كلما أمكن ذلك، من أجل دعم آليات التبادل الرامية إلى تبادل السجلات الجنائية وغيرها من بيانات العدالة الجنائية فيما بين الدول.

وفي كثير من الحالات، يتعطل التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون بسبب عدم وجود قنوات اتصال واضحة. وتكون هذه القنوات موجودة في حالات أخرى، لكن عدم فعاليتها يمنع التبادل الفوري للمعلومات الخاصة بالعمليات (وهي معلومات مفيدة في التصدي لجرائم معينة، أو لمجرمين معينين أو لجماعات إجرامية معينة)، وللمعلومات العامة (عن الشبكات الإجرامية، واتجاهات الاتجار وأنماطه، ومدى انتشار نشاط إجرامي معروف في قطاع معين، وعن أساليب العمل النمطية).

وفي كثير من الدول، تم إحراز تقدم هائل على الصعيد الوطني من حيث التبادل الآني والأمن للسجلات الجنائية وغيرها من البيانات فيما بين أجهزة إنفاذ القانون مع توفير الضمانات المناسبة لاحترام حقوق الإنسان. وتتمثل العقبة الكبرى التي تعيق التبادل الدولي للبيانات الخاصة بإنفاذ القانون في غياب الأطر التشريعية الوطنية والدولية اللازمة لدعم أشكال التبادل القانوني الفعال للبيانات وحماية الحرمة الشخصية للأفراد المعنيين في الوقت نفسه.

وسيلظل تبادل البيانات إشكاليا في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، من الواضح أن تبادل البيانات بشأن ملتسمي اللجوء غير مستحسن في كثير من الأحيان ما لم يكن هناك إطار تشريعي وطني لتوجيه الممارسات المتعلقة بإنفاذ

القانون. وإدراكا منها للأهمية البالغة لتبادل البيانات فيما بين الدول في مكافحة الإرهاب، قدمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التوصيات التالية:

ينبغي للدول أن تأخذ في الاعتبار المبدأ الراسخ بأن المعلومات عن ملتسمي اللجوء لا ينبغي تقاسمها مع بلد المنشأ. فمن شأن ذلك أن يهدد سلامة ملتسم اللجوء الحسن النية و/أو أفراد أسرته الباقين في بلد المنشأ. والواقع أن سياسة السرية التامة تشكل جزءا من الممارسات الفضلى للدول. وإذا كانت هناك ضرورة، في حالات استثنائية، للاتصال بالسلطات في بلد المنشأ، عند وجود شبهة إرهابية وعند استحالة الحصول على المعلومات المطلوبة إلا من هذه السلطات، لا ينبغي أن تُبلغ هذه السلطات بأن الشخص المعني تقدم بطلب لجوء.^(٣٤)

وقد أحرز بعض التقدم على الصعيد الثنائي ودون الإقليمي والإقليمي نحو ضمان أن تستوفي آليات التبادل الحالية شروط التعاون في مجال إنفاذ القانون مع توفير جميع الضمانات اللازمة لحماية البيانات الشخصية وحقوق الحرمة الشخصية. فعلى سبيل المثال، يتيح نظام "شينغين" الأوروبي للمعلومات لموظفي أجهزة إنفاذ القانون الوطنية فرصة تبادل البيانات بشأن العديد من القضايا الرئيسية مع زملائهم في بلدان أخرى بشكل شبه آني. ويرى معظم المراقبين أن قوة الترتيبات التي تتيحها اتفاقيتنا "شينغين" تكمن في أنها تتيح تعاونا عمليا للغاية في مجال إنفاذ القانون وتبادلا للمعلومات على مستوى فريد من نوعه في العالم. كما يصدر اليوروبول تقارير سنوية عن حالة الجريمة المنظمة تقوم على مجموعة البيانات التي تقدمها جميع الدول الأعضاء. وثمة هدف طويل الأجل يتمثل في إنشاء أنظمة متجانسة للاستخبارات الجنائية فيما بين الدول الأعضاء وتبادل البيانات الاستخباراتية الجنائية من خلال شبكات حاسوبية يخضع الدخول إليها للمراقبة. ويمكن أن تشمل تلك العملية إنشاء قاعدة بيانات عن التحقيقات الجارية، مما يتيح منع التداخل بين التحقيقات، وإشراك العديد من السلطات المختصة في التحقيق نفسه.

وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، على سبيل المثال، أوصت لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا الدول الأعضاء باستخدام أدوات الإنترنت الثلاث التالية لمكافحة الإرهاب، وفقا للقانون الوطني لكل منها: نظام اتصالات عالمي فيما بين أجهزة الشرطة يطلق عليه اسم نظام "I-24/7"، وقواعد بيانات تحتوي على معلومات أساسية مصدرها الشرطة (تشمل الأسماء، والسيارات المسروقة، ووثائق السفر المسروقة وبيانات الحمض النووي وبصمات الأصابع)؛ ودعم عملياتي لخدمات الشرطة من خلال مركز القيادة والتنسيق في الأمانة العامة.^(١٠٥)

التعاون الدولي من أجل حماية الشهود

بما أن العديد من المجموعات الإرهابية تعمل عبر الحدود، فما تمثله من تهديد للشهود والمتعاونين مع العدالة لا ينحصر داخل الحدود الوطنية. وقد يتعرض الشهود وأقاربهم للتهريب الجسدي والنفسي في أماكن/ولايات قضائية مختلفة. وعلاوة على ذلك، قد يضطر الشهود في بعض الأحيان إلى الانتقال إلى بلد آخر أو العودة إلى بلدهم أثناء الإجراءات الجنائية الطويلة. وأخيرا، هناك حالات قد لا تكون فيها الدولة قادرة على ضمان سلامة الشهود، بسبب اتساع رقعة أراضيها وافتقارها للوسائل اللازمة أو بسبب ظروف أخرى. وبالنظر إلى حالات من هذا القبيل، أصبح التعاون الدولي في مجال حماية الشهود وأقاربهم عنصرا ضروريا من عناصر التعاون المعتاد بين أجهزة النيابة العامة. وعلاوة على ذلك، قد تكون هناك حاجة في بعض الأحيان أيضا إلى التعاون الدولي من أجل حماية المترجمين وأعضاء النيابة العامة وغيرهم من موظفي القضاء والسجون.

^(١٠٥) مجلس أوروبا توصية لجنة الوزراء رقم CM/Rec(2007)1 إلى الدول الأعضاء فيما يتعلق بالتعاون على مكافحة الإرهاب بين مجلس أوروبا والدول الأعضاء فيه، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧.

ولضمان مزيد من التعاون الدولي في تقديم حماية فعالة للشهود في الداخل أو عبر الحدود، كثيرا ما تضطر وكالات إنفاذ القانون والنيابة العامة إلى وضع ترتيبات مع الولايات القضائية الأخرى لضمان الاستجواب الآمن للشهود المعرضين لخطر التهيب أو الانتقام.^(١٠٦)

ويجب في أغلب الأحيان النظر في تطوير القدرات على حماية الشهود وحتى على نقلهم إلى بلد آخر. وتقضي الفقرة ٣ من المادة ٢٤ من اتفاقية الجريمة المنظمة بأن تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الشهود.

وبُذِلَ في أوروبا جهد كبير لوضع صكوك قانونية ترسي معايير مشتركة لتصميم وتنفيذ مجموعة من تدابير الحماية القانونية والعملية ومن برامج المساعدة لفئات مختلفة من الشهود والضحايا والمتعاونين مع العدالة. والهدف من ذلك هو وضع هذه الصكوك مع الحفاظ على توازن مقبول بين تدابير الحماية وحقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع الأطراف المعنية. ولا يوجد صك قانوني أوروبي ملزم يتناول مسألة حماية الشهود على نحو محدد وشامل.^(١٠٧) ومع ذلك، فقد اعتمد عدد من التوصيات الهامة الصادرة عن لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا للتعامل بشكل خاص مع مسألة حماية الشهود، وحقوق الشهود.^(١٠٨)

وبوجه عام، تبين أن التدابير التالية تعزز التعاون الدولي في مجال حماية الشهود:

- التعاون في تقييم التهديد ضد أحد الشهود أو أحد الضحايا؛
- الإبلاغ الفوري عن المعلومات المتعلقة بالتهديدات والمخاطر المحتملة؛
- المساعدة المتبادلة في تغيير أماكن الشهود وضمان استمرار حمايتهم؛^(١٠٩)
- حماية الشهود الذين يعودون إلى بلد أجنبي من أجل الإدلاء بالشهادة والتعاون على ضمان العودة الآمنة لهؤلاء الشهود؛
- استخدام الوسائل الحديثة للاتصالات السلكية واللاسلكية لتسهيل الاستجواب المتزامن للشهود الخاضعين للحماية مع الحفاظ على حقوق الدفاع؛
- إنشاء قنوات اتصال منتظمة بين مديري برامج حماية الشهود؛
- تقديم المساعدة التقنية وتشجيع تبادل المدربين والبرامج التدريبية لفائدة الموظفين في مجال حماية الضحايا؛

^(١٠٦) للاطلاع على بعض الأمثلة عما تغطيه هذه الترتيبات عادة، انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الممارسات الفضلى لحماية الشهود في الإجراءات الجنائية المتعلقة بالجريمة المنظمة (نيويورك، ٢٠٠٨)، الصفحات ٨٢-٨٤.

^(١٠٧) للاطلاع على موجز لمختلف الصكوك القانونية الأوروبية التي تم وضعها، انظر Stjepan Glušić and others, *Protecting Witnesses of Serious Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006), Council of Europe, *The Fight against Terrorism: Council of Europe Standards*, 2nd ed. (Strasbourg, أيضا، pp. 38-48. Council of Europe Publishing, 2004) و (Council of Europe Publishing, 2004) Protection of Witnesses and Collaborators of Justice، الذي اعتمد في أيار/مايو ٢٠٠٤، متاح في موقع الويب التابع لمجلس أوروبا على العنوان التالي: www.coe.int.

^(١٠٨) انظر، مثلا، مجلس أوروبا، توصية لجنة الوزراء رقم 9(2005)Rec إلى الدول الأعضاء بشأن حماية الشهود والمتعاونين مع العدالة، والتي اعتمدها اللجنة في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٥؛ انظر أيضا مجلس أوروبا، التقرير التوضيحي لتوصية لجنة الوزراء رقم 9(2005)Rec إلى الدول الأعضاء بشأن حماية الشهود والمتعاونين مع العدالة، ٢٠٠٥.

^(١٠٩) انظر "Witness protection" (حماية الشهود)، في المؤلف الصادر عن مجلس أوروبا بعنوان *Combating Organised Crime ...* (مكافحة الجريمة المنظمة ...)، الصفحات ١٥-٢٤. فالتعاون الدولي في هذا المجال، كما تبين من مسح أجراه مجلس أوروبا حول أفضل الممارسات "أمر بالغ الأهمية، لأن العديد من الدول الأعضاء صغيرة جدا لضمان سلامة الشهود المعرضين للخطر والذين نقلوا إلى أماكن أخرى داخل حدودها" (الصفحة ١٥).

- وضع اتفاقات لتقاسم التكاليف الخاصة بالمبادرات المشتركة لحماية الضحايا؛
- وضع اتفاقات وبروتوكولات لتبادل الشهود من السجناء.

وقد وضع اليوروبول وثيقتين هما: "المبادئ الأساسية لتعاون شرطة الاتحاد الأوروبي في مجال حماية الشهود"، و"معايير مشتركة لقبول شاهد في برنامج للحماية". كما يقدم اليوروبول تدريباً سنوياً على حماية الشهود والتعامل مع المخبرين.

وكثيراً ما تواجه الدول الصغيرة صعوبات فريدة من نوعها في تقديم حماية فعّالة للشهود، ويمكن أن تستفيد من التعاون مع بعضها البعض في تطوير قدراتها على حماية الشهود.^(١١٠)

طاء- التدابير الاستثنائية

يجب أن تكون جميع التدابير التي تتخذها أجهزة إنفاذ القانون لمكافحة الإرهاب قانونية. وفي هذا الصدد، أثار بعض أنشطة إنفاذ القانون الرامية إلى مكافحة الإرهاب مخاوف كبيرة وقضايا تتعلق بحقوق الإنسان. وشرع بعض الدول في اتخاذ تدابير استثنائية لإنفاذ القانون، وهي تدابير إشكالية تشمل إطلاق النار دون سابق إنذار، والقتل المتعمد، وحالات التسليم الاستثنائي. وشددت هذه التدابير التي تسمى "التدابير الاستثنائية" على ضرورة ضمان أن تلتزم الدول، لدى اعتمادها لتدابير تهدف إلى منع ومكافحة أعمال الإرهاب، بسيادة القانون، بما في ذلك المبادئ الأساسية والمعايير والالتزامات المرتبطة بالقانون الجنائي والقانون الدولي التي تعين الحدود المشروعة والمسموح بها للإجراءات التي تتخذها الدولة لمكافحة الإرهاب ومختلف أشكال الجرائم الخطيرة التي يضلح فيها الإرهابيون وغيرهم من الجماعات الإجرامية. ولا يجوز للدول أبداً أن تخرق في تصرفاتها القواعد القطعية للقانون الدولي ولا أن تنتهك القانون الإنساني الدولي.

وتلتزم جميع الدول التزاماً إيجابياً بضمان عدم استخدام أراضيها لنقل الأشخاص إلى أماكن قد يقتلوا أو يتعرضوا للتعذيب فيها، بما في ذلك اتخاذ جميع الخطوات العملية لتحديد ما إذا كانت هناك أسباب للاعتقاد بأن الإجراءات التي اتخذتها كيانات أجنبية في أراضيها تشمل ممارسات من هذا القبيل.

وقد تتحمل الدولة مسؤولية دولية إذا ما ارتكبت جهات فاعلة في الدولة أفعالاً غير مشروعة دولياً، أو قدّمت المعونة أو المساعدة إلى دولة أخرى في ارتكاب فعل غير مشروع، أو سكتت عن مثل هذا السلوك غير المشروع أو أخفقت في اتخاذ ما يلزم من تدابير لمنع وقوع تلك الأعمال داخل إقليمها. وعندما تُرتكب أفعال غير مشروعة من هذا القبيل، يجب على الدولة اتخاذ تدابير سريعة وفعّالة للتحقيق في تلك الأفعال ومحاكمة المسؤولين عن الانتهاكات وضمان أن يحصل الضحايا على تعويض مناسب.

إطلاق النار دون سابق إنذار وإطلاق النار عند الرؤية

دفعت الحاجة إلى اتخاذ تدابير وقائية لمكافحة ظاهرة التفجيرات الانتحارية بعض البلدان إلى غض الطرف عن انتهاكات استثنائية لحقوق الإنسان المعترف بها دولياً. وأعرب المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات

^(١١٠) وضعت الدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية، على سبيل المثال، الاتفاق المنشئ للبرنامج الإقليمي لحماية العدالة (١٩٩٩)، والذي يبين الحاجة إلى منع أي تدخل في مجال إقامة العدل عن طريق التخويف أو تصفية الشهود والمخلفين والموظفين القضائيين والقانونيين وموظفي إنفاذ القانون والموظفين المرتبطين بهم. وينص الاتفاق أيضاً على إنشاء مركز إقليمي لإدارة برنامج التعاون.

الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن القلق إزاء الاستراتيجيات القانونية التي يستخدمها العديد من الدول لتوسيع صلاحيات رجال الشرطة بما يتيح لهم اتخاذ إجراءات ضد الانتحاريين المحتملين. وأكد مجدداً وجوب تنظيم استخدام الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون للقوة الفتاكة في إطار قانون حقوق الإنسان ومعيار الضرورة الصارم لهذا الاستخدام. ولا ينطبق "الدفاع الذي تمليه الضرورة" والذي يتذرع به المسؤولون عن إنفاذ القانون إلا في حالة وجود خطر وشيك.

ولفت المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً الانتباه، في العديد من الاتصالات التي أجراها مع الحكومات، إلى تزايد الإحجام عن احترام الحق في الحياة باعتباره حقاً من حقوق الإنسان غير قابل للانتقاص.^(١١١) ورأى أن مقولة "أطلق النار لتقتل" لا تؤدي إلا إلى الاستعاضة عن المعايير القانونية الواضحة برخصة قتل ذات تعريف غامض، مما يهدد بتشويش الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، وبالتالي يعرض الأبرياء للخطر ويوجد مبررات للأخطاء، ويدفع في الوقت نفسه إلى تجنب التحديات الصعبة حقاً والتي يفرضها التهديد ذي الصلة.

وركزت مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ١٦٩/٣٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين،^(١١٢) التي اعتمدت في مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، بإيجاز على الدور المحدود للقوة الفتاكة في جميع عمليات إنفاذ القانون. وينص المبدأ ٩ من المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين على أنه وفي جميع الأحوال، لا يجوز استخدام الأسلحة النارية الفتاكة عن قصد إلا عندما يتعذر تماماً تجنبها من أجل حماية الأرواح. وهذه الصكوك ملائمة أيضاً فيما يتعلق بمنع الهجمات الانتحارية بوصفها شكلاً من أشكال الإرهاب. وينص المبدأ ١٠ من المبادئ الأساسية على ما يلي:

يتعين على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين التعريف بصفاتهم هذه وتوجيه تحذير واضح يعلن عزمهم على استخدام الأسلحة النارية، مع إعطاء وقت كاف للاستجابة للتحذير، ما لم يعرضهم ذلك لخطر لا مبرر له، أو ما لم يعرض أشخاصاً آخرين لخطر الموت أو الأذى الجسيم، أو ما لم يتضح عدم ملاءمته وجدواه تبعاً لظروف الحادث.

عمليات القتل المستهدف

الحق في الحياة هو حق غير قابل للانتقاص، ويجب ألا تستعمل القوة الفتاكة في إطار مكافحة الإرهاب إلا إذا كانت ضرورية ومتناسبة. وقد أعربت لجنة حقوق الإنسان عن قلقها بالنسبة للاستخدام المزعوم لما يسمى "القتل المستهدف" للإرهابيين المشتبه فيهم.^(١١٣) وفي بعض الحالات، يبدو أنه تم اللجوء إلى هذه الممارسة في جزء منها على سبيل الردع أو العقاب، مما يثير مسائل تتعلق بالفقرة ١ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على ما يلي: "الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان. وعلى القانون أن يحمي هذا الحق. ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً."

^(١١١) تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً (E/CN.4/2006/53)، الفقرات (٥٤-٤٤).

^(١١٢) مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، ٢٧ آب/أغسطس - ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠: تقرير أعدته الأمانة العامة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.91.IV.2)، الفصل الأول، الباب باء-٢، المرفق.

^(١١٣) Edward J. Flynn, "Counter-terrorism and human rights: the view from the United Nations", *European Human Rights Law Review*, No. 1, 2005, p. 34.

حظر عمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة (من مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة^(١))

"١- تحظر الحكومات، بموجب القانون، جميع عمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة، وتكفل اعتبار هذه العمليات جرائم بموجب قوانينها الجنائية، يعاقب عليها بعقوبات مناسبة تراعي خطورتها. ولا يجوز التدرج بالحالات الاستثنائية، بما في ذلك حالة الحرب أو التهديد بالحرب، أو عدم الاستقرار السياسي الداخلي أو أي حالة طوارئ عامة أخرى، لتبرير عمليات الإعدام هذه ولا يجوز تنفيذ عمليات الإعدام هذه أيا كانت الظروف، حتى في الظروف التي تضم، على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، حالات النزاع المسلح الداخلي، وحالات استخدام القوة بصورة مفرطة أو مخالفة للقانون من جانب موظف عمومي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية، أو من جانب شخص يعمل بتحريض أو بموافقة صريحة أو ضمنية منه، وحالات الوفاة أثناء الاحتجاز. ويكون هذا الحظر أقوى في مفعوله من المراسيم التي تصدرها السلطة الحكومية.

"٢- تؤخى منع عمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة، تتكفل الحكومات بفرض رقابة دقيقة، ذات تسلسل قيادي واضح، على جميع الموظفين المسؤولين عن القبض على الأشخاص وتوقيفهم واحتجازهم وحبسهم وسجنهم، وعلى الموظفين المخول لهم قانوناً استعمال القوة والأسلحة النارية.

"٣- تحظر الحكومات على الرؤساء وعلى السلطات العامة إصدار أوامر ترخص لأشخاص آخرين بتنفيذ أي نوع من أنواع الإعدام خارج نطاق القانون أو الإعدام التعسفي أو الإعدام دون محاكمة أو تحريضهم على ذلك، ولأي شخص كان حق وواجب الامتناع عن الامتثال لهذه الأوامر. ويُشدد على الأحكام الواردة أعلاه في تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. ويُشدد على الأحكام الواردة أعلاه في تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين.

"٤- تكفل، بالوسائل القضائية وغيرها من الوسائل، حماية فعالة للأفراد والمجموعات المهددين بخطر الإعدام خارج نطاق القانون أو الإعدام التعسفي أو الإعدام دون محاكمة، وضمنهم من يتلقون تهديدات بالقتل."

^(١) مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٨٩/٦٥، المرفق) الفقرات ١-٤.

ويجب إجراء تحقيق شامل وعاجل ونزيه عند الاشتباه بوقوع إعدام خارج نطاق القانون أو إعدام تعسفي. والغرض من التحقيق هو تحديد سبب الوفاة وطريقة ووقت حدوثها والشخص المسؤول عنها، وأي نمط أو ممارسة قد تكون السبب في وقوعها. ويتضمن التحقيق القيام بتشريح الجثة على النحو المناسب، وجمع وتحليل كل الأدلة المادية والمستندية وإفادات الشهود. وعلاوة على ذلك، تكفل الحكومات محاكمة الأشخاص الذين يظهر التحقيق أنهم اشتركوا في عمليات الإعدام خارج نطاق القانون أو الإعدام التعسفي أو الإعدام دون محاكمة، في أي إقليم يخضع لنطاق اختصاصها. وتضطلع إما بتقديمهم للمحاكمة وإما بالتعاون على تسليمهم إلى البلدان الأخرى التي ترغب في ممارسة اختصاصها القانوني عليهم. وينطبق هذا المبدأ بغض النظر عن هوية الجناة أو المجني عليهم وجنسياتهم ومكان ارتكاب الجريمة.^(١١٤)

^(١١٤) المبادئ المتعلقة بالمنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٨٩/٦٥، المرفق).

رابعاً - دور أعضاء النيابة العامة

إن المحاكمة الفعالة لمرتكبي الجرائم الإرهابية، أينما تُرتكب تلك الجرائم وحيثما يلجأ الجناة، أمر بالغ الأهمية من أجل حرمان مرتكبي تلك الجرائم من أي ملاذ آمن. ويشير ذلك، في حالة الجرائم وعمليات الإرهاب الدولية أو عبر الوطنية، مسألة إرساء وممارسة الاختصاص القضائي، ومسائل قدرة القضاء واستقلاليتهم، ومسألة الحاجة إلى معالجة مختلف العقوبات التي تعترض سبيل التعاون الدولي في الملاحقة القضائية لمرتكبي الجرائم الإرهابية.

ويشبه دور أعضاء النيابة العامة في ملاحقة الجرائم الإرهابية إلى حد ما دورهم في ملاحقة مرتكبي أي جريمة أخرى قضائياً. ومع ذلك، كثيراً ما تتعدد الأمور في حالة الجرائم الدولية، أو أي جريمة لها جانب عبر وطني، بسبب المسائل المتعلقة بالاختصاص القضائي ومختلف العقوبات التي تحول دون قيام تعاون دولي فعال.

والآليتان الرئيسيتان من آليات دعم التعاون الدولي بين أعضاء النيابة العامة هما تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة. وتقوم هذه الآليات على عدد من الأسس القانونية، بما في ذلك الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف. وتتطور كل هذه الآليات بسرعة لمواكبة الأساليب الإجرامية الجديدة والاستغلال الإجرامي للتكنولوجيات الجديدة. ويعكس تطورها الجديد تصميم الدول على العمل بشكل وثيق مع بعضها البعض لمواجهة التهديدات المتزايدة للجريمة المنظمة والفساد والإرهاب.^(١١٥)

ألف - استقلالية النيابة العامة

يجب على الدول أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان نزاهة واستقلال النيابة العامة للمحافظة على سلامة وظيفة النائب العام وتدعيم سيادة القانون. وتتناقض أشكال التدخل السياسية وغير السياسية في تنفيذ النيابة العامة لوظيفتها تناقضاً مباشراً مع مبدأ سيادة القانون.

وتختلف نوعية التدريب القانوني الذي يحظى به أعضاء النيابة العامة الممارسين اختلافاً كبيراً من دولة إلى أخرى. وكما تؤكد دياجاجة المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، فإنه لا يزال من الجوهري تأمين حصول أعضاء النيابة العامة على المؤهلات المهنية اللازمة للاضطلاع بوظائفهم، عن طريق تحسين أساليب تعيينهم وتدريبهم القانوني والمهني، ومن خلال تهيئة كافة الوسائل التي تلزمهم لأداء دورهم بطريقة سليمة في مكافحة الإجرام.^(١١٦)

^(١١٥) Y. Dandurand, "Strategies and practical measures to strengthen the capacity of prosecution services in dealing with transnational organized crime, terrorism and corruption", *Crime, Law and Social Change*, vol.47, Nos. 4-5 (2007), pp. 225-246; Y. Dandurand, G. Colombo and N. Passas, "Measures and mechanisms to strengthen international cooperation among prosecution services", *Crime, Law and Social Change*, vol. 47, Nos. 4-5 (2007), pp. 261-289.

^(١١٦) المبادئ التوجيهية لدور أعضاء النيابة العامة (مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، ٢٧ آب/أغسطس - ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠: تقرير أعدته الأمانة العامة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.91.IV.2)، الفصل الأول، الباب جيم-٢، المرفق؛ متاح في الموقع التالي: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/prosecutors.pdf>.

باء- دور أعضاء النيابة العامة في تدعيم سيادة القانون

يختلف الدور الأساسي لأعضاء النيابة العامة وكذلك نطاق صلاحياتهم وسلطاتهم اختلافا كبيرا من نظام قانوني إلى آخر. وعلى وجه الخصوص، قد يطلع أعضاء النيابة العامة بدور نشط إلى حد ما في التحقيق الفعلي في الجريمة، بحسب القانون الوطني، ونتيجة لذلك، قد تتغير علاقتهم مع الشرطة من بلد إلى آخر. وفي بعض الولايات القضائية، ينفذ ضباط الشرطة نسبة كبيرة من الملاحقات القضائية. ويُنتخب أعضاء النيابة العامة في بعض البلدان فيما يجري تعيينهم في بلدان أخرى.

وتنص المبادئ التوجيهية لدور أعضاء النيابة العامة على جوهر دور أعضاء النيابة العامة في تدعيم سيادة القانون، فتؤكد ما يلي:

"١١- يؤدي أعضاء النيابة العامة دورا فعالا في الإجراءات الجنائية، بما في ذلك بدء الملاحقة القضائية والاضطلاع، ضمن ما يسمح به القانون أو يتمشى مع الممارسة المحلية، بالتحقيق في الجرائم والإشراف على قانونية التحقيقات، والإشراف على تنفيذ قرارات المحاكم، وممارسة مهامهم الأخرى باعتبارهم ممثلين للصالح العام.

"١٢- على أعضاء النيابة العامة أن يؤديوا واجباتهم وفقا للقانون، بإنصاف واتساق وسرعة، وأن يحترموا كرامة الإنسان ويحموها ويساندوا حقوق الإنسان، بحيث يسهمون في تأمين سلامة الإجراءات وسلامة سير أعمال نظام العدالة الجنائية."^(١١٧)

وتمثل خدمات النيابة العامة جزءا حيويا من الجهود التي تبذلها الدول لتدعيم سيادة القانون من خلال إنفاذ القانون بنزاهة واتساق وحيادية وفعالية. ويواجه نظام العدالة الجنائية ومؤسسات الحكم خطر الوقوع في سوء السمعة وفقدان مصداقيتها وسلطتها الأخلاقية ما لم يلتزم أعضاء النيابة العامة بحقوق الإنسان ويتمسكوا بسيادة القانون.^(١١٨)

ويشكل أعضاء النيابة العامة ضمانة هامة لسيادة القانون عندما يقبلون الاضطلاع بدور مكافحة الإفلات من العقاب وضمنان قانونية إجراءات الدولة. وعندما يتصدى أعضاء النيابة العامة للإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان أينما تنشأ، فإنهم لا يعززون احترام سيادة القانون على الصعيد الوطني فحسب، بل يساعدون أيضا على ترسيخ مبدأ سيادة القانون على الصعيد الدولي.

ويجب على أعضاء النيابة العامة أن يظلوا متيقظين ويتأكدوا من أن الإجراءات التي تتخذها الشرطة والمؤسسات الإصلاحية وغيرها من سلطات إنفاذ القانون هي إجراءات قانونية تحترم حقوق الإنسان. وهم يقومون بذلك عن طريق إجراءات من بينها توجيه انتباه المحاكم إلى حالات السلوك الفاسد وغير القانوني من جانب موظفي الدولة أو غيرهم من المسؤولين الموجودين في موقع سلطة، والملاحقة القضائية القوية لهؤلاء المجرمين إلى أقصى حدود القانون. ويكتسي دور أعضاء النيابة العامة أهمية خاصة وحساسة في الحالات التي تنطوي على فساد الموظفين العموميين.

أما الآثار المدمرة للفساد على سيادة القانون فهي واضحة تماما. ويشكل الفساد داخل النظام القضائي نفسه وكذلك آثار هذا النوع من الفساد على التمسك بسيادة القانون والحفاظ على سلامة التحقيقات الجنائية وعمليات الملاحقة القضائية مصدرا للقلق. ولا يؤثر الفساد على مصداقية وفعالية نظام العدالة بالمعنى العام فحسب، بل ويقوض أيضا التعاون الدولي في المسائل الجنائية، ويضعف جهود التنسيق ويعرّض الشهود والضحايا ومسؤولي العدالة للخطر. ويمثل منع الفساد أحد أهم الوسائل التي يحمي بها أعضاء النيابة العامة سيادة القانون وسلامة المؤسسات الاجتماعية

^(١١٧) المرجع نفسه، الفقرتان ١١ و١٢.

^(١١٨) Y. Dandurand, "The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law", *Crime, Law and Social*

Change, vol. 47, Nos. 4-5 (2007), pp. 247-259

والاقتصادية. وتنص المادة ١٥ من المبادئ التوجيهية لدور أعضاء النيابة العامة على أن يولي أعضاء النيابة العامة الاهتمام الواجب للملاحظات القضائية المتصلة بالجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون، ولا سيما ما يتعلق بالفساد، وإساءة استعمال السلطة، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وغير ذلك من الجرائم التي ينص عليها القانون الدولي، وللتحقيق في هذه الجرائم إذا كان القانون يسمح به أو إذا كان يتمشى مع الممارسة المحلية.

جيم - الالتزام بتسليم المجرمين أو محاكمتهم

يترجم مبدأ *aut dedere, aut judicare* في الواقع إلى بدلي إما التسليم أو المحاكمة، وهو التزام مُعبر عنه في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب ويرد ضمناً في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١). ويُعرب المبدأ عن الهدف المشترك للدول في مكافحة الأشكال الخطيرة من الجريمة ويحدد البدلين للدول متلقية الطلب كلما طُلب منها تسليم فرد موجود في إقليمها: يجب على الدولة إما أن تسلّم الشخص المعني إلى الدولة مقدمة الطلب أو أن تحاكمه هي نفسها.

ويقضي مبدأ "إما التسليم أو المحاكمة" من الدول أن تؤكد اختصاصها على أسس أكثر تقليدية: مبدأ الاختصاص الإقليمي، العادي أو الموسع، للقيام تحديداً برفع أعلام على السفن والطائرات المسجلة لدى الدولة؛ ومبدأ الجنسية، ولا سيما مبدأ الجنسية الفعلية، الذي يقرر اختصاص الدولة التي يشتبه بأن مواطنها قد ارتكب جريمة، ولكن أيضاً مبدأ الجنسية غير الفعلية، الذي يقضي بأن الدولة التي يكون مواطنها هو الضحية هي التي تختص بملاحقة المجرم. وأخيراً، تسمح بعض الاتفاقيات للدول بإنشاء اختصاص اختياري للنظر في قضية جانٍ مزعوم يقيم عادةً فيها أو إذا كانت الجريمة تنطوي على مصالح تخص الدولة المعنية.

بيد أن الالتزام بالملاحقة القضائية لا يعني ضرورة عرض ادعاء على المحكمة يكون قد تقرر بعد التحقيق أنه لا يستند إلى أساس. وسوف يحدد القانون الدستوري والقواعد الموضوعية والإجرائية للبلد المعني إلى أي مدى يجب الاستمرار في الملاحقة القضائية. ومع ذلك، فإن الصكوك العالمية تقتضي من الدول الأطراف الشروع في ملاحقة الجرائم الخطيرة قضائياً بموجب القانون الداخلي.

دال - التسليم

التسليم هو الإجراء الذي توافق بموجبه دولة ذات سيادة، يشار إليها بتعبير "الدولة متلقية الطلب"، على تقديم فرد إلى دولة أخرى ذات سيادة، يشار إليها بتعبير "الدولة مقدّمة الطلب"، من أجل ملاحقة شخص ما قضائياً أو بغية إنفاذ حكم على ذلك الشخص إذا كان قد حُكّم وأدين بالفعل.

وبمقتضى اشتراط ازدواجية التجريم، لا يمكن تسليم المجرم، إلا إذا كان فعله معاقباً عليه بمقتضى قانوني كل من الدولة التي تقدم الطلب والدولة التي تتلقاه. ولا يلزم أن يكون اسم الفعل الإجرامي والعناصر التي تجرمه متطابقين تماماً في القانونين، شريطة إمكان معاقبة الهارب على فعله في كلتا الدولتين.^(١١٩) ولذلك السبب فإن تجريم أفعال إرهابية محددة وإدراجها في القانون الجنائي الوطني، عنصر محوري من عناصر الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب.

^(١١٩) لمناقشة ما تنطوي عليه ازدواجية التجريم من آثار على التعاون الدولي فيما يتعلق بجرائم الإرهاب، انظر الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.V.9)، الصفحة ٤٠.

ومثلما ذكر أعلاه، فعندما يكون شخص متهم بارتكاب جريمة إرهاب موجودا في إقليم دولة طرف، يجب على الدولة، وفقا لقانونها، أن تعتقل ذلك الشخص أو تتخذ تدابير أخرى تمكن من إقامة دعوى جنائية ضده أو من تسليمه، حيثما تكون سلطات هذه الدولة مقتنعة بأن الظروف تبرر ذلك. ويتعين أن تفعل ذلك بصرف النظر عما إذا كانت الجريمة قد ارتكبت في إقليمها وما إذا كانت الدولة قد تلقت طلبا بالاعتقال المؤقت في انتظار طلب رسمي بالتسليم. ولا تجعل الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب تسليم المجرم إلزاميا غير أنها تُعرِّفه بوصفه واحدا من الإجراءات التي يمكن اتخاذها. ويتوقف الالتزام بإخضاع الفرد للملاحقة على قرار بعدم تسليمه.

وينبغي أن تواصل الدول تعزيز شبكات التعاونية وتحديث معاهداتها المتعلقة بالتسليم. وفي كثير من الحالات، يلزم إدخال تغييرات على التشريعات الوطنية الخاصة بالتسليم، باعتبار ذلك إطارا إجرائيا أو تمكينيا يدعم تنفيذ المعاهدات الدولية ذات الصلة. وفي الحالات التي يمكن فيها لدولة أن تسلم مجرما في رغم عدم وجود معاهدة، تكون التشريعات الوطنية في الغالب مفيدة كإطار تكميلي وشامل وقائم بذاته لتسليم الهاربين من العدالة إلى الدولة مقدّمة الطلب. وقد أعد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة قانونا نموذجيا بشأن تسليم المجرمين لمساعدة الدول الأعضاء في صوغ تلك التشريعات.^(١٢٠)

وقد ركزت الاتجاهات الحديثة العهد في المعاهدات المتعلقة بتسليم المجرمين على تخفيف التطبيق الصارم لبعض أسباب رفض طلبات التسليم. وإضافة إلى ذلك، فإن مبدأ الاعتراف المتبادل يُنظر إليه بصفة متزايدة على أنه وسيلة لتحسين التعاون القضائي بين البلدان ذات النظم القانونية المختلفة والاستعاضة عن الإجراءات المهققة بإجراءات سريعة تقر بتكامل النظم القانونية الأخرى. فعلى سبيل المثال، يؤدي الاعتراف المتبادل بأوامر التوقيف، حيث تعترف دولة بصلاحيّة أمر بالتوقيف صادر عن سلطة مختصة في دولة أخرى وتنفذه (وهي ممارسة يشار إليها أيضا بعبارة "تدعيم الأوامر الصادرة")، إلى تسريع عملية التسليم. وقد وضعت عدة بلدان حاليا ترتيبات ثنائية لتسليم المجرمين.

وثمة مثال آخر يسوقه أمر التوقيف الأوروبي، الذي استعاض فعليا منذ بداية عام ٢٠٠٤ عن إجراءات التسليم بنظام للتنازل فيما بين السلطات القضائية في البلدان المشمولة بالمشروع. ويسمح أمر التوقيف الأوروبي بتنفيذ طلبات اعتقال شخص أو تسليمه بأقل قدر ممكن من الشكليات بغرض إجراء الملاحقة الجنائية وتنفيذ عقوبات السجن أو أوامر الاحتجاز.

أنشطة التسليم الفعّالة

وضع فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعّالة لأنشطة التسليم التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة قائمة تضم اقتراحات ملموسة بشأن سبل تحسين فعالية أنشطة التسليم،^(١٢١) تشمل الاقتراحات التالية:

- التمكين من إجراء تسليم مشروع دون معاهدة، حيثما يكون ذلك مناسباً.
- وضع قائمة حصرية بالقوانين والمعاهدات المتعلقة بالتسليم.
- ضمان أن تكون القوانين والمعاهدات المتعلقة بالتسليم مرنة ومستكملة، بما في ذلك من خلال إعادة التفاوض على المعاهدات وتوسيع نطاقها، كلما كان ذلك مناسباً.

^(١٢٠) المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ١١٦/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، وعدلتها بعد ذلك في قرارها ٨٨/٥٢ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧؛ وخلاصة وافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (نيويورك، ٢٠٠٦)، الصفحات ١٦٩-١٨٠. انظر أيضا الدليلين المنقّحين بشأن المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين وبشأن المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية (E/CN.15/2004/CRP.11)، المتاحين بالإنكليزية في الموقع: www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf.

- تقليل متطلبات التوثيق والتصديق أو استبعادها.
- التمكين من تسليم الأشخاص المطلوبين تسليمًا مؤقتًا للدولة مقدّمة الطلب.
- التمكين من الموافقة على تسليم الأشخاص المطلوبين للدولة مقدّمة الطلب.
- إصلاح وتبسيط اشتراطات ازدواجية التجريم في المعاهدات المبرمة في إطار القوانين الداخلية.
- تقييد الجرائم التي تعتبر جرائم سياسية إلى الحد الأدنى الضروري.
- تخفيف الحظر المفروض على تسليم المواطنين.
- التمكين من إعادة البت في الجنسية والعمو وأي وضع آخر يُحصل عليه بطريقة غير سليمة للحيلولة دون التسليم.
- نشر الموظفين في الخارج والاستفادة منهم بشكل مناسب وبناءً، من فيهم موظفو الاتصال في مجال العدالة الجنائية وموظفو القنصليات.
- تبسيط عمليات المراجعة والطعن القضائية فيما يتعلق بأوامر التسليم دون المساس بالحقوق الأساسي للشخص المطلوب في المراجعة أو الطعن.

(¹) تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعّالة لأنشطة التسليم (فيينا، ٢٠٠٤)، الصفحات ٨-١٥، متاح بالإنكليزية في الموقع: http://www.unodc.org/pdf/ewg_report_extraditions_2004.pdf.

كما أن تدابير تدعيم سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان لها صلة مباشرة بتعزيز التعاون الدولي في مجال التسليم. فعلى سبيل المثال، من المرجح أن تتعاون دولة مع أخرى في قضية تسليم مطلوب إذا كانت لديها ضمانات بأن المتهم سوف يتمتع بالحق في محاكمة عادلة وفي الإجراءات القانونية الواجبة.

وتُبين المبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب الصادرة عن مجلس أوروبا بشكل صريح أنه لا ينبغي القيام بالتسليم إذا كانت هناك أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد بأن الشخص الذي طُلب تسليمه سوف يتعرض للتعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو يكون ذلك الشخص قد عانى من الحرمان من العدالة في الدولة مقدمة الطلب أو قد يتعرض لخطر المعاناة من ذلك الحرمان. وفي الحالة الثانية، يضطلع أعضاء النيابة العامة بدور هام، بحيث تناط بهم مهمة تقرير ما إذا كان هناك بالفعل احتمال التعرض للحرمان من العدالة أو التعذيب. كما يتعين عليهم تحديد ما إذا كان طلب التسليم قد قُدم بغرض ملاحقة شخص أو معاقبته على أساس عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية.

ويتضمن العديد من الصكوك القانونية العالمية أحكاماً مماثلة. وتقدم المادة ١٥ من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب مثالاً جيداً على ذلك؛ فهي تسمح صراحة للدول برفض التسليم أو المساعدة القانونية المتبادلة إذا كانت هناك أسباب معقولة تُبين أن الدولة مقدمة الطلب تسعى إلى ملاحقة شخص أو معاقبته لأسباب محظورة تقوم على التمييز.

ولا يحول قانون اللاجئ الدولي دون تسليم اللاجئ المعترف بهم بغرض ملاحقتهم، ناهيك عن ملتزمي اللجوء. بيد أن التسليم لا ينبغي أن يتم إلا بعد اكتمال الإجراءات القانونية المقترنة به وإذا تبين أن التسليم لا يُطلب بصورة حصرية أو رئيسية كوسيلة لإعادة شخص إلى بلد لأغراض تبلغ في الواقع حد الاضطهاد.

وتنص المواد الواردة في الصكوك العالمية التي جرى التفاوض عليها منذ أن اعتمدت الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل في عام ١٩٩٧، على أنه لأغراض التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة، لا يعتبر أي من الجرائم المعروفة جريمة سياسية، أو جريمة مرتبطة بجريمة سياسية، أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية. وفي الماضي قد أدى رفض الطلبات الخاصة بالتعاون الدولي بناءً على تلك الأسباب إلى عراقيل في وجه التسليم والمساعدة المتبادلة فيما يتعلق بالجرائم المتصلة بالإرهاب، والتي يرتبط جميعها تقريباً بأنشطة سياسية أو تكمن وراءه دوافع سياسية. وكان من الممكن استبعاد

"استثناء الجرائم السياسية" لأن المواد التشريعية المقترنة به تكفل عدم وجود أي التزام بتقديم التعاون في الحالات التي توجد فيها أسباب موضوعية تدفع إلى الاعتقاد بأن طلب التسليم قدّم لغرض اضطهاد شخص بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية.

وتوصي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأن يكون الاحتفاظ بهذا الضمان إلزاميا لا اختياريا. وفي حال إجراء لجوء لم يُبت فيه بعد، يوصى بتأجيل مواصلة النظر في طلب اللجوء حتى تُتمكّن الإجراءات القائمة في عملية التسليم من اتخاذ قرار متبصر بشأن ما إذا كان الاستثناء من وضع اللاجئ مبررا. وإذا رئي أن من الممكن استثناء ملتمس اللجوء، يمكن اتخاذ قرار بشأن تسليمه دون إعادة تقييم عنصر الاضطهاد. أما إذا لم يُستثن ملتمس اللجوء وخلص التقييم إلى أن تسليمه سيؤول به إلى العودة إلى الاضطهاد، فإن المفوضية تعتبر أن الملاحقة في بلد اللجوء هي الرد المناسب، استنادا إلى مبدأ إما التسليم أو المحاكمة.^(٣٤)

هاء - المساعدة القانونية المتبادلة

في ظل تعولم الجريمة، تحتاج السلطات الوطنية بشكل متزايد إلى المساعدة من السلطات في بلدان أخرى من أجل النجاح في التحري عن مخالفتي القانون وملاحقتهم ومعاقبتهم، وبخاصة أولئك الذين ارتكبوا جرائم متعلقة بالإرهاب الدولي. وقرر مجلس الأمن، في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، أن على جميع الدول أن تزود 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. وذلك الحكم ملزم لجميع الدول، بما في ذلك الدول التي لم تصدق على كل الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب أو بعضها.

ولتحقيق ذلك الهدف، تستخدم الدول في معظم الأحيان معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في الشؤون الجنائية، إضافة إلى ما هو موجود من آليات التعاون غير الرسمية. وتساعد تلك الصكوك عمل موظفي العدالة الجنائية بطرق عدة. فهي تمكن السلطات، مثلا، من الحصول على أدلة في الخارج، من خلال إجراءات مقبولة بموجب قانونها الداخلي، بغية طلب مثول الشهود، وتعقب الأفراد، وتأمين تقديم المستندات وغيرها من أدلة الإثبات، وإصدار الأوامر.^(١٢١)

وينحو الاتجاه الراهن في آليات التعاون الدولي إلى تفضيل الترتيبات التي تمكن من القيام بما يلي:

- إتاحة نقل طلبات المساعدة المتبادلة بين سلطات العدالة الجنائية، بما فيها السلطات المركزية، نقلا مباشرا دون استخدام القنوات الدبلوماسية، وتسريع إرسال الوثائق الإجرائية ومعالجتها؛
- اشتراط الامتثال للشكليات والإجراءات المبينة والمواعيد النهائية التي تحددها الدولة الطرف مقدمة الطلب؛

^(١٢١) انظر المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق، والقرار ١١٢/٥٣، المرفق الأول). وانظر أيضا الدليلين المنقحين بشأن المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية. ويوجد قانون نموذجي بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (٢٠٠٧) متاح بالإنكليزية في الموقع: www.unodc.org/pdf/model_law_on_mutual_assistance.pdf.

- تيسير استخدام المعدات التقنية عبر الحدود (لأغراض المراقبة) واعتراض الاتصالات؛
- الترخيص لعمليات التسليم المراقب والسماح بإجراء تحقيقات سرية عبر الحدود؛
- التشجيع على إنشاء أفرقة مشتركة لإجراء التحقيقات؛
- السماح، في ظل ظروف معينة، بالاستماع إلى الشهود عن طريق الاتصال المرئي أو الهاتفية؛
- السماح بنقل الأشخاص المحتجزين نقلاً مؤقتاً ومشروعاً لأغراض التحقيق.

ولا يجوز، لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة، اعتبار الجرائم المعرفة في الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب جرائم سياسية أو جرائم مرتبطة بجرائم سياسية أو جرائم ارتكبت بدوافع سياسية. ومن ثم، فإن طلب المساعدة القانونية المتبادلة الذي يستند إلى واحدة من تلك الجرائم لا يجوز رفضه بناء على أساس وحيد هو أنه يتعلق بجريمة سياسية، أو جريمة مرتبطة بجريمة سياسية، أو جريمة ارتكبت بدوافع سياسية فحسب.

وتوفّر الأحكام المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، الواردة في الصكوك العالمية للدولة الطرف قاعدة قانونية لترسل إلى دولة طرف أخرى معلومات أو أدلة ترى أنها هامة لمكافحة جرائم الإرهاب، حتى وإن لم تكن الدولة الأخرى قد قدمت أي طلب للحصول على المساعدة وتجهل تمام الجهل وجود تلك المعلومات أو الأدلة. والواقع، إن قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) يفرض على الدول أن يقدم كل منها تلك المساعدة إلى دولة أخرى.

وعلى الصعيد العملي، فإن تعيين سلطة مركزية واحدة تختص بجميع ما يرد وما يُقدّم من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والتسليم له دور حاسم في التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وعلى هذا النحو، يمكن للدولة أن تُنسّق طلباتها للحصول على المساعدة وتكون على استعداد للاستجابة على وجه السرعة للطلبات الواردة من دول أخرى. وتشترط المعاهدات المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، مثل اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد، بشكل متزايد أن تُعيّن الدول الأطراف سلطة مركزية (عادة هي وزارة العدل) يمكن أن ترسل إليها الطلبات، ومن ثم تتيح بديلاً للقنوات الدبلوماسية. ومع ذلك، لا ينبغي أن يكون دور السلطات المركزية حصرياً بالضرورة. وينبغي أيضاً تشجيع تبادل المعلومات والتعاون المباشرين، بقدر ما يسمح به القانون الداخلي.

وكنتيجة لاجتماع فريق الخبراء العامل غير الرسمي بشأن أفضل ممارسة في أنشطة المساعدة القانونية المتبادلة التابع لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، المعقود في فيينا، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١،^(١٢٢) أوصى الفريق العامل بعدد من أفضل الممارسات التي يمكن أن تتبعها الدول لتيسير المساعدة القانونية المتبادلة هي كالتالي:

- تقليل الأسس التي يمكن الاستناد إليها لرفض المساعدة (مثل إيجاد السبل الكفيلة بتخفيف الآثار المترتبة على أسس الرفض القائمة على مبدأ 'عدم المحاكمة على الجريمة ذاتها مرتين')؛
- الحد من القيود المفروضة على استخدام الأدلة استجابة لطلب الحصول على المساعدة المتبادلة وتبسيط الأسس التي يستند إليها لرفض القيود وما يتبع من إجراءات لفعل ذلك؛

^(١٢٢) تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي بشأن أفضل ممارسة في أنشطة المساعدة القانونية المتبادلة (فيينا، ٢٠٠١)، متاح بالإنكليزية في الموقع: http://www.unodc.org/pdf/lap_mlaeg_report_final.pdf.

- بذل ما يلزم من جهود لضمان تنفيذ الطلبات امتثالاً للإجراءات والشكليات التي تحددها الدولة مقدمة الطلب لكفالة تحقيق الغرض من الطلب؛
- تحسين حماية البيانات والمعلومات السرية؛
- كفالة سرية ما يرد من طلبات المساعدة عند الإمكان، وعند استحالة ذلك، إشعار الدولة مقدمة الطلب بأن سرية طلبها قد لا تحفظ؛
- بذل ما يلزم من جهود لضمان تنفيذ الطلبات في غضون المهل الزمنية التي تحددها الدولة مقدمة الطلب؛
- تنسيق القضايا التي تدخل في إطار ولايات قضائية متعددة فيما بين الولايات القضائية المعنية؛
- ضمان ألا تتيح أطرها القانونية فرصاً عارضة لكي تؤخر أطراف ثالثة التعاون دون مبرر أو تحول تماماً دون تنفيذ طلب للمساعدة استناداً إلى أسس تقنية.

وأشار الفريق العامل إلى إمكانية تسريع التعاون من خلال اللجوء إلى بدائل للطلبات الرسمية بشأن المساعدة المتبادلة، مثل قنوات الشرطة غير الرسمية وآليات الاتصال، ولا سيما إذا قدمت الأدلة طواعية أو أتيحت علانية، أو من خلال إنشاء أفرقة مشتركة للتحقيق تكون قادرة على نقل الطلبات غير الرسمية المتعلقة بالمساعدة والاستجابة لها مباشرة.

كما حدد الفريق العامل عدداً من الطرق العملية لتشجيع التعاون الدولي، تشمل ما يلي:

- ضمان الوعي بالمتطلبات القانونية الوطنية في أوساط الموظفين الأجانب المعنيين بالتعاون الدولي من خلال وضع مبادئ توجيهية واستمارات بسيطة وقوائم مرجعية وأدلة إجرائية بشأن المتطلبات؛
- تحسين تدريب الموظفين المعنيين بالمساعدة القانونية المتبادلة من خلال توفير المساعدة التقنية عند الطلب، وتنظيم دورات دراسية من جانب السلطات المركزية، وتبادل الموظفين بين السلطات؛
- تشجيع الاتصال الشخصي المباشر بين الموظفين؛
- تشجيع الاستعانة بموظفي اتصال من بين الموظفين القضائيين وموظفي النيابة العامة وأفراد الشرطة؛
- تفسير شروط التعاون المسبقة تفسيراً موسعاً يؤيد التعاون، وتفادي التأويلات المتشددة؛
- التشاور قبل رفض طلب خاص بالمساعدة أو تأجيل الاستجابة له أو فرض شروط على تلك الاستجابة، وتقريباً ما إذا كان من الممكن التغلب على المشكلة التي تمت استبانتها؛
- استخدام التكنولوجيا الحديثة لتسريع إرسال الطلبات؛
- الارتقاء بالقدرات اللغوية للسلطات المركزية إلى المستوى الأمثل.

وتتيح إمكانية نقل الإجراءات في المسائل الجنائية من دولة إلى أخرى خياراً مهماً آخر يمكن على أساسه بناء تعاون دولي أقوى. ويمكن الاستفادة من ذلك النقل لزيادة احتمال نجاح الملاحقة، إذا بدأ، على سبيل المثال، أن دولة أخرى توجد في وضع أفضل للقيام بالإجراءات. ويمكن استخدامه أيضاً لزيادة كفاءة الملاحقة وفعاليتها في دولة تشرع في الإجراءات بدلاً من التسليم. وأخيراً، يمكن أن يكون النقل وسيلة مفيدة لتجميع الملاحقة في ولاية قضائية واحدة وزيادة كفاءتها واحتمال نجاحها في القضايا التي تتعلق بولايات قضائية متعددة.

ويمكن للدول أن تبسط إجراءاتها فيما يخص الاعتراف بأوامر المحاكم المتعلقة بتجميد الموجودات المتأتية من الجريمة ومصادرتها وضبطها. ففي الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، وضعت مجموعة من القرارات الإطارية اتفق عليها في عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٣ قواعد تمكن الدول الأعضاء من الاعتراف في إقليمها بأمر بالتجميد صادر عن سلطة قضائية في دولة عضو أخرى في سياق إجراءات جنائية، وتنفيذ ذلك الأمر.^(١٢٣)

وتتضمن المادة ٨ من اتفاقية عام ١٩٨٨، والمادة ٢١ من اتفاقية الجريمة المنظمة، والمادة ٤٧ من اتفاقية مكافحة الفساد، أحكاماً تمكن الدول الأطراف من نقل الإجراءات عندما يكون ذلك النقل في صالح سير العدالة السليم. وقد أعدت الأمم المتحدة معاهدة نموذجية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية.^(١٢٤)

واو- زيادة قدرات النظام في مجال التعاون الدولي

ينبغي أن يسعى موظفو العدالة الجنائية ومقررو السياسات باستمرار إلى تعزيز قدرات نظامهم لإقامة تعاون فعال، بما في ذلك من خلال الإجراءات التالية:

- وضع سياسات وطنية من أجل التعاون الدولي؛
- كفالة التصديق على المعاهدات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف وتحديثها حسب الاقتضاء؛
- استعراض وتحسين إطار القانون الإجرائي الخاص بهم لضمان أنه يُيسّر التعاون الدولي أو، على الأقل، لا يحول دونه؛
- استعراض وتحسين إطار القانون الوطني الخاص بهم ليضم تدابير تُمكن من تبادل المساعدة القانونية والتعاون في مجال إنفاذ القانون حسبما تقتضيه المعاهدات الدولية أو الاتفاقات المتعددة الأطراف؛
- تطوير قدرات المؤسسات والأجهزة القائمة على إعداد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والمعلومات وعلى استخدامها والاستجابة لها؛
- وضع إجراءات لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية؛
- استعراض وتحسين إطار القانون الوطني الخاص بهم للتمكين من تسليم المجرمين حسبما تقتضيه جميع المعاهدات التي تكون دولهم أطرافاً فيها، وكفالة إمكانية تسليم مرتكبي الأفعال الإجرامية المحددة، وتقرير اختصاصهم القانوني للبت في تلك الأفعال الإجرامية؛
- وضع سياسات وطنية وتنفيذ إجراءات لتيسير تبادل المعلومات وتحليلها وحماية المعلومات الحساسة المتلقاة عبر ذلك التبادل؛

^(١٢٣) القرار الإطاري JHA/500/2001 الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠١ بشأن غسل الأموال واستيلاء أدوات الجريمة وعائدها وتعقبها وتجميدها وضبطها ومصادرتها (الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية، L 182، ٥ تموز/يوليه ٢٠٠١)؛ والقرار الإطاري JHA/577/2003 الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣ بشأن تنفيذ قرارات تجميد الممتلكات أو الأدلة في الاتحاد الأوروبي (الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، L 196، ٢ آب/أغسطس ٢٠٠٣). واعتمد أيضاً، في أيار/مايو ٢٠٠٥، إطار إقليمي شامل للتعاون الدولي في تلك المسائل ضمن إطار اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة والبحث عنها وضبطها ومصادرتها وبتحويل الإرهاب (مجلس أوروبا، مجموعة المعاهدات، الرقم ١٩٨).

^(١٢٤) قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٨، المرفق.

- تنفيذ آليات مختلفة لتيسير التعاون الدولي بين مختلف الأجهزة المعنية، بما في ذلك السلطات المركزية والمسؤولين عن الاتصال من الموظفين القضائيين وأفراد الشرطة، وفي مجالات إعارة وتبادل موظفي النيابة العامة والموظفين المعنيين بإنفاذ القوانين، وشبكات التعاون وتبادل المعلومات ونظم المعلومات؛
- تطوير قدرات السلطات على التعاون على الصعيد الدولي في مجال حماية الضحايا، وتعويضهم على ما يلحق بهم من أذى، وإعادتهم إلى أوطانهم سالمين عند الضرورة.

خامسا - دور محامي الدفاع

عند السعي إلى تأمين العدالة كحق من حقوق الإنسان الأساسية، يجسد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المبادئ الرئيسية المتمثلة في المساواة أمام القانون، وافتراض البراءة، والحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مستقلة ومحايدة، إلى جانب جميع الضمانات الضرورية للدفاع عن الأشخاص المتهمين بارتكاب فعل إجرامي. وتنص المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الضمانات الدنيا للمحاكمة العادلة وهي: حق المتهم في أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له؛ والحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة منشأة بموجب القانون؛ وحق الشخص في الدفاع عن نفسه شخصيا أو بالحصول على مساعدة قانونية من اختياره؛ وحق الشخص في أن يخبر، إذا لم يحصل على مساعدة قانونية، بالحق في الحصول عليها؛ وحق الشخص في أن تحدّد له مساعدة قانونية في كل الحالات التي تقتضي فيها مصلحة العدالة ذلك، دون تحميله أجرا على ذلك؛ وحق الفرد في الحصول على ما يكفي من الوقت والتسهيلات لإعداد دفاعه والاتصال بمحام يختاره بنفسه. وتنص مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز والسجن على حق الشخص المحتجز في الحصول على مساعدة محام، بينما توصي القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء^(١٢٥) بأن تكفل المساعدة القانونية للسجناء في انتظار الفصل في قضاياهم.

وتقر هذه الصكوك بأن للأفراد الحق في الحصول على المساعدة القانونية عندما يكون حقهما الأساسيان في الحرية الشخصية والحياة معرضين للخطر. وتنص المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين،^(١٢٦) التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، في مبدأها الأول على أنه يحق لجميع الأشخاص أن يستعينوا بمحام يختارونه لكي يحمي حقوقهم ويرسخها ولكي يدافع عنهم في جميع مراحل الإجراءات الجنائية.

وتضع المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين مزيدا من المسؤولية على عاتق الحكومات والمهنيين العاملين في مجال القانون لضمان استفادة الجميع من محام، بصرف النظر عن إمكاناتهم المادية وخلفياتهم، كوسيلة لكفالة صون الحق في المساواة أمام القانون. وكامتداد منطقي لذلك، يُطلب من الدول أن تقدم المساعدة القانونية عندما يكون المدعى عليهم من المعوزين. غير أنه لا يمكن تجاهل مسألة قدرة الدولة على وضع تلك المخططات. ويفرض العديد من الدول توفير مساعدة إلزامية يقدمها محام في القضايا التي يصدر فيها حكم بالإعدام أو القضايا التي تنطوي على عقوبة بالسجن لمدة طويلة.

ومثلما ذكر أعلاه، تنص المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق جميع الأشخاص المتهمين بارتكاب جريمة في المحاكمة بحضورهم والدفاع عن أنفسهم شخصيا أو بمساعدة قانونية من اختيارهم. ولهم الحق أيضا في أن يُخبروا، إذا لم يحصلوا على المساعدة القانونية، بحقهم في الحصول عليها. ولهم الحق في الحصول على المساعدة القانونية المجانية كلما اقتضت ذلك مصلحة العدالة.

^(١٢٥) مؤتمر الأمم المتحدة الأول لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، جنيف، ٢٢ آب/أغسطس-٣ أيلول/سبتمبر ١٩٥٥: تقرير من إعداد الأمانة العامة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 1956.IV.4)، المرفق الأول - ألف؛ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٧٦ (د-٦٢).
^(١٢٦) المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين (مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، ٢٧ آب/أغسطس-٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠: تقرير من إعداد الأمانة العامة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.91.IV.2)، الفصل الأول، الباب باء-٣، المرفق).

الحق في الاستعانة بمحام

إن حق الأشخاص المتهمين بارتكاب فعل إجرامي في الاستعانة بمحام جزء رئيسي من الحق في محاكمة عادلة وحق أساسي يقره الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (المادة ١٤) والمعاهدات والاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان، بما فيها الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية^(١) (المادة ٦) والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادة ٨) والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب^(ب) (المادة ٧).

وينص المبدأ ١ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين على حق جميع الأشخاص في الاستعانة بمحام يختارونه لكي يحمي حقوقهم ويرسخها ولكي يدافع عنهم في جميع مراحل الإجراءات الجنائية. ويقتضي المبدأ ٥ أن يُخبر جميع الأشخاص المحتجزين أو الموقوفين أو المتهمين على الفور بحقوقهم في الحصول على مساعدة محام من اختيارهم. وينص المبدأ ٦ على أن «يكون لهم، في جميع الحالات التي تقتضي فيها مصلحة العدالة ذلك، الحق في الاستعانة بمحام ذي خبرة وكفاءة تناسبان طبيعة الجريمة التي اتهموا بارتكابها، بغية تزويدهم بمساعدة قانونية فعالة، دون تحميلهم أجرا على ذلك، إذا كانوا يفتقرون إلى الإمكانيات المادية لدفع أتعاب تلك الخدمات. ويتطلب المبدأ ٧ أن يحصل جميع الأشخاص المحتجزين أو الموقوفين على خدمات محام بسرعة، وعلى أي حال، في غضون أجل لا يتجاوز ثماني وأربعين ساعة من وقت التوقيف أو الاحتجاز.

ويقتضي المبدأ ٢ من المبادئ الأساسية أن تنفذ الحكومات إجراءات وآليات كفؤة تسمح بالاستفادة من خدمات المحامين بفعالية وعلى قدم المساواة، ويشترط أن تتاح تلك الاستفادة لجميع الأشخاص الموجودين داخل أقاليمها وبموجب ولايتها القضائية، دون تمييز من أي نوع، مثل التمييز على أساس العرق أو اللون أو الأصل الإثني أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو الوضع الاقتصادي أو أي وضع آخر. ويورد المبدأ ٣ أن على الدول أن تكفل توفير ما يكفي من الموارد المالية والموارد الأخرى لتقديم الخدمات القانونية للفقراء وغيرهم من المحرومين. ويجب أن تتعاون رابطات المحامين المهنية في تنظيم وتوفير الخدمات والمرافق والموارد الأخرى. وتعتبر الحاجة إلى اتصالات سرية بين المحامي وموكله أمرا حاسما للتمتع على النحو الواجب بالحق في الاستعانة بمحام وما يترتب على ذلك من علاقة بين المحامي وموكله. ويقتضي المبدأ ٨ من المبادئ الأساسية أن يتاح لجميع الأشخاص المحتجزين ما يكفي من الفرص والوقت والتسهيلات لكي يزورهم محام ويتصلوا به ويستشيروه دونما إبطاء ولا تدخل ولا مراقبة، وفي إطار سرية تامة. ويجوز مراقبة تلك المشاورات ولكن لا يجوز الاستماع إليها. وبالمثل، يُلزم المبدأ ٢٢ الحكومات بأن تقر بسرية جميع الاتصالات والمشاورات بين المحامين وموكليهم في إطار علاقتهم المهنية وتحترمها.

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٣، الرقم ٢٨٨٩.

(ب) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٢٠، الرقم ٢٦٣٦٣.

ألف - مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع

يعتبر مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع من المرتكزات الأساسية للعدالة فيما يتعلق بالحق في الاستعانة بمحام. ويشمل المفهوم فكرة مفادها أن يعامل كلا الطرفين معاملة تكفل تساوي وضعهما من الناحية الإجرائية خلال سير المحاكمة وتساويهما في عرض قضيتيهما.^(١٢٧) ومن ثم، يتعين أن يُمنح كل طرف فرصة معقولة لعرض قضيته، في إطار شروط لا تجعله في وضع أدنى بكثير من الطرف الخصم.

وفي المحاكمات الجنائية، حيث تتمتع النيابة العامة بسلطة تخولها لها الدولة، يشكل مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع ضمانا أساسية للحق في الدفاع عن النفس. ويكفل المبدأ أن تتاح لهيئة الدفاع فرصة معقولة لإعداد القضية وعرضها على قدم المساواة مع النيابة العامة. وهو يشمل الحق في الحصول على ما يكفي من الوقت والتسهيلات لإعداد الدفاع،

(١٢٧) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الأحكام الصادرة في قضايا أوفنر وهوفينغر ضد النمسا (الطلبان رقم ٥٩/٥٢٤ و ٥٩/٦١٧).

بما في ذلك كشف النيابة العامة عن المعلومات المادية.^(١٢٨) ويشمل مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع أيضا الحق في الاستعانة بمحام، والحق في استدعاء الشهود واستجوابهم، والحق في حضور المحاكمة. ويكون هناك إخلال بهذا المبدأ إذا لم تُتَّح للمتهم، على سبيل المثال، فرصة الحصول على المعلومات الضرورية لإعداد الدفاع، أو إذا حرم من الاستعانة بشهود خبراء، أو استبعد من جلسة الاستئناف التي يحضرها المدعي العام.

ويكمن التحدي في كيفية تحقيق التوازن بين المتطلبات المشروعة، فيما يتعلق بسرية بعض المخبرين وسلامة المصادر، وحق المتهم في محاكمة عادلة. وتُبين الممارسة والسوابق القضائية أن المحاكم تقر بضرورة قيام الدولة (النيابة العامة) بحماية الشهود ومعلومات معينة. ويتضح ذلك بجلاء في القضايا المتعلقة بالإرهابيين والمنظمات الإرهابية. غير أن إعطاء الدولة صلاحية شاملة بشأن تلك السرية قد يكون له أثر ضار على ضمانات المحاكمة العادلة. ويتمثل النهج الصحيح في اتخاذ المحكمة، على أساس مبررات تقدمها النيابة العامة، قرارا في كل قضية على حدة بشأن أسباب تقييد حقوق الدفاع بهذا الشكل.

الإشعار بالحق في الاستعانة بمحام والحق في اختيار محامي الدفاع

يجب إشعار المتهم الذي يواجه محاكمة جنائية متعلقة بالإرهاب بحقه في أن يدافع عنه محام.^(١٢٩) وينطبق هذا الحق سواء أوقف المتهم أو احتجز قبل المحاكمة أو لم يجر ذلك. ولكي يكون الإشعار فعّالا، يتعين تقديمه قبل المحاكمة بوقت كاف للسماح بما يلزم من الوقت لإعداد الدفاع. وينبغي أن يتسنى للمتهم عموما اختيار محاميه، نظرا للدور الخاص الذي تؤديه الثقة المتبادلة بين المحامي وموكله.^(١٣٠) غير أن المتهم لا يتمتع بحق غير مُقيّد في اختيار المحامي المعين، ولا سيما إذا كانت الدولة تتحمل تكاليف ذلك.

باء - الحق في المساعدة القانونية

إذا لم يكن للمتهمين محام من اختيارهم يمثلهم، يمكن أن يُعَيَّن لهم محام. وتنص الفقرة ٣ (د) من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية السياسية على أن الحق في الاستفادة من خدمات محام معين يتوقف على استنتاج من المحكمة مفاده أن مصلحة العدالة تقتضي ذلك. وتقرير ما إذا كانت مصلحة العدالة تقتضي تعيين محام أمر يستند أساسا إلى خطورة الجريمة والمسائل المنطوية عليها، بما في ذلك العقوبة المحتملة وتعقد المسائل المعروضة. وإضافة إلى ذلك، تُلزم الدولة بتوفير محام دون تحميل المتهم أعباءا على ذلك إذا استُوفي شرطان هما:^(١٣١) إذا اقتضت مصلحة العدالة تعيين محام وإذا لم يكن للمتهم ما يكفي من الأموال لدفع أجر المحامي.

^(١٢٨) انظر على سبيل المثال، الحكم الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية فوشي ضد فرنسا، بتاريخ ١٨ آذار/مارس ١٩٩٧.

^(١٢٩) انظر المبدأ ٥ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين؛ والفقرة ٤ (د) من المادة ٢١ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية لمقاضاة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجنسية للقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت في إقليم يوغوسلافيا السابقة منذ عام ١٩٩١؛ والفقرة ٢ (ج) من المادة ٥٥ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٨٧، الرقم ٣٨٥٤٤). انظر أيضا الفقرة ٣ (د) من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

^(١٣٠) انظر الفقرة ٣ (د) من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والمبدأ ١ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين.

^(١٣١) الفقرة ٣ (د) من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

جيم - التدابير الاستثنائية

إن الاستعانة بمحام أمر هام فيما يتعلق بالحق في محاكمة عادلة بقدر أهميته فيما يتعلق بالحق في الحرية الشخصية. والوصول الفوري إلى محام أمر محوري في إقامة العدل وملاحقة المجرمين قضائياً ملاحقة على نحو فعال. وهو بذلك عنصر أساسي من عناصر ضمانات المحاكمة العادلة. وحيثما لا تتسنى الاستفادة من خدمات محام، قد يكون الحق في محاكمة عادلة عديم الجدوى. ولا تكون الاستعانة بمحام فعالة ما لم تكن سرية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي عدم ضمان السرية إلى شعور المحتجز بالخوف وإلى عدم كشف سوء المعاملة. ومع ذلك، يمكن أحياناً أن تبرر الممارسات الفعالة في مجال مكافحة الإرهاب فرض بعض القيود على الحق في الدفاع، ولا سيما فيما يتعلق بالترتيبات الخاصة بالحصول على خدمات محام والاتصال به، والترتيبات الخاصة بإطلاع المحامي على ملف القضية واللجوء إلى الشهادة دون كشف الهوية.

ويجب أن تكون تلك القيود على الحق في الدفاع متناسبة بدقة مع غرضها، ويجب اتخاذ تدابير تعويضية لحماية مصالح المتهم بغية المحافظة على نزاهة الإجراءات وضمن عدم إفراغ الحقوق الإجرائية من مضمونها.^(١٣٢)

ويعتبر حق المحتجزين أو المسجونين في الاتصال بمحامهم القانوني شديد الأهمية؛ وهو حق أساسي يتعلق مباشرة بحق الدفاع.^(١٣٣)

الاتصال بمحام أثناء فترة السجن أو الاحتجاز

ينص المبدأ ١٨ من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن على ما يلي:

- يحق للشخص المحتجز أو المسجون أن يتصل بمحاميه وأن يتشاور معه.
- يتيح للشخص المحتجز أو المسجون الوقت الكافي والتسهيلات الكافية للتشاور مع محاميه.
- لا يجوز وقف أو تقييد حق الشخص المحتجز أو المسجون في أن يزوره محاميه وفي أن يستشير محاميه ويتصل به دون تأخير أو مراقبة وبسرية كاملة، إلا في ظروف استثنائية يحددها القانون أو اللوائح القانونية، عندما تعتبر سلطة قضائية أو سلطة أخرى ذلك أمراً لا مفر منه للمحافظة على الأمن وحسن النظام.
- يجوز أن تكون المقابلات بين الشخص المحتجز أو المسجون ومحاميه على مرأى من أحد موظفي إنفاذ القوانين، ولكن لا يجوز أن تكون على مسمع منه.
- لا تكون الاتصالات بين الشخص المحتجز أو المسجون ومحاميه المشار إليها في هذا المبدأ مقبولة كدليل ضد ذلك الشخص ما لم تكن متصلة بجريمة مستمرة أو بجريمة تُدبر.

وفي بعض الأحيان، يُنظر في تدابير أخرى من أجل التوفيق بين الحق في الاستعانة بمحام والظروف الخاصة التي تنشأها الحاجة إلى منع الأعمال الإرهابية. ففي بعض الحالات، قد يكون من المستصوب النظر في وضع نظام تصريح أمني للمحامين الذين يحق لهم الاطلاع على ملفات أو معلومات خاصة، أو إعداد قائمة، بالتشاور مع هيئة الدفاع، بالمحامين

^(١٣٢) المبادئ التوجيهية الصادرة عن لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب (A/57/313، المرفق الأول).

^(١٣٣) انظر، على سبيل المثال، الحكم الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بتاريخ ٥ تموز/يوليه ٢٠٠١، في قضية إيردم ضد ألمانيا.

الذين تلقوا تدريباً خاصاً أو تصريحاً أمنياً أو كليهما مما يجعلهم أكثر فاعلية في ممارسة واجباتهم والدفاع عن أفراد معينين متهمين بارتكاب أعمال إرهابية في ظل ظروف عسيرة ومنطوية على تحديات. ويتعين أن يتوافر لمحامى الدفاع أيضاً سبل التماس تدابير حماية خاصة والحصول عليها لأنفسهم وللشهود (من الخبراء أو غير الخبراء) حيث يحتاجون إلى إعداد دفاع فعال عن موكلهم.

سادسا - دور السلطة القضائية

تضطلع المحاكم بدور محوري في تعزيز سيادة القانون. وعليه فمن الضروري حماية استقلال السلطة القضائية. والحق في المثول أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة منصوص عليه في المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذلك في المعاهدات والاتفاقيات الإقليمية، بما في ذلك الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية^(١٣٤) (المادة ٦) والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادة ٨) والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب^(١٣٥) (المادة ٧). فالسلطة القضائية المستقلة والمحايدة والنزيهة والمختصة هي عنصر لا غنى عنه لدعم سيادة القانون وبعث الثقة لدى الناس.

ويتضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في المحاكمة المنصفة والعلنية من جانب محكمة مستقلة ومحايدة (المادة ١٠) وحق المتهم في اعتباره بريئا إلى أن تثبت إدانته طبقا للقانون في محاكمة علنية تكون قد توافرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه (المادة ١١). وعلاوة على ذلك، تنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين على أن يكون للقضاة السلطة الكاملة في التصرف بمنأى عن الضغوط أو التهديدات وأن تكون مرتباتهم مناسبة وأن تكفل لهم التجهيزات اللازمة لاصطلاحهم بمهامهم.^(١٣٦) وعلى الرغم من أن هذه المجموعة من المعايير ليست لها قوة القانون، فإنها توفر نموذجا للمشرعين في كل مكان، وهم يُشجَّعون على إدراجها في دساتيرهم الوطنية وإصدارها في قوانين.

وتشمل المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية حرية التعبير وتكوين الجمعيات؛ وتأهيل القضاة واختيارهم وتدريبهم؛ وشروط الخدمة ومدتها؛ وفرض جزاءات تأديبية على القضاة وإيقافهم مؤقتا وعزلهم. وقد اعتمدت بلدان عديدة المبادئ الأساسية رسميا وتقدم بانتظام تقارير إلى الأمم المتحدة عن تقدمها ومشاكلها، وتطلب أحيانا المساعدة بشأن تدريس القانون أو رصد الإجراءات.^(١٣٧)

ويدرس هذا الفصل بصورة أوثق مسألة استقلال السلطة القضائية وحيادها ونزاهتها، وأهميتها من زاوية ضمان حقوق المتهمين في محاكمة عادلة؛ كما يتطرق إلى الضمانات الإجرائية التي يجب على المحاكم إقرارها، وكذلك مسألة أمن المحاكم.

^(١٣٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٣، رقم ٢٨٨٩.

^(١٣٥) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٢٠، الرقم ٢٦٣٦٣.

^(١٣٦) المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، ٢٦ آب/أغسطس - ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥: تقرير أعدته الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.86.IV.1) الفصل الأول، الباب دال ٢، المرفق).

^(١٣٧) انظر إجراءات التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٨٩/٦٠، المرفق)؛ وانظر أيضا مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي (الوثيقة E/CN.4/2003/65، المرفق، متاحة بالإنجليزية في الموقع: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تعليق على مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي (٢٠٠٧)، متاح بالإنجليزية في الموقع: www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

ألف - استقلال السلطة القضائية وحيادها ونزاهتها

تتسم السلطة التي يمنحها دستور الدولة وأي تشريعات تمكينية أخرى للسلطة القضائية بأهمية حاسمة فيما يتعلق بتحديد دور السلطة القضائية وطبيعة علاقتها بمختلف الدوائر الحكومية. فمصدر السلطة اللازمة لإقامة العدل لا يوجد في التشريعات فقط، بما فيها القانون الجنائي ومدونات الإجراءات الجنائية، وإنما يوجد أيضاً في قواعد تصدر، في كثير من الأحيان من جانب المحاكم ذاتها، بإسهام من ممثلي أصحاب مصلحة آخرين في نظام العدالة الجنائية. وفي غياب مثل هذه السلطة، قد تعرف السلطة القضائية سلطتها في قرارات وفتاوى، وهذا الوضع يمثل في الغالب الاستثناء. وتلك هي المصادر الأولية للأساس القانوني للأطر والمنظمات التي تنظم سلوك القضاة وتصرفاتهم (مثل مجلس القضاء).

ويحتاج الأمر إلى تحليل وثيق لتحديد ما إذا كان الإطار القانوني القائم يدعم استقلال السلطة القضائية ونزاهتها أم أنه ينتهك على نحو غير ملائم هذه القيم الرئيسية بمنح دائرة حكومية أخرى سلطة إشرافية على السلطة القضائية. وكثيراً ما ينشأ هذا الجدل بشأن محاكم الطوارئ والمحاكم العسكرية.

وتحدد المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية عناصر استقلال السلطة القضائية في مبادئها ١-٧. وكشرط أساسي، ينبغي أن يكون استقلال السلطة القضائية مضموناً من الدولة ومجسداً في الدستور أو قانون الدولة.

وبغية ضمان استقلال السلطة القضائية، ينبغي أن يجري التعيين في الجهاز القضائي على أساس معايير معروفة بوضوح ومن خلال عملية علنية من أجل ضمان أن تجرى التعيينات على أساس الكفاءة وأن تكون الفرصة متكافئة لجميع المؤهلين للوظائف القضائية. ويجب أن تكون هناك أيضاً ترتيبات قائمة لتوفير التأمين المناسب لتولي الوظيفة وحماية مستويات الأجور، كما يجب توافر ما يكفي من الموارد لكي يعمل النظام القضائي بفاعلية ودون قيود لا مبرر لها.

ويجب أن تبت السلطة القضائية في الأمور بطريقة حيادية على أساس الوقائع وتطبيق القانون دون أي قيود أو تأثيرات غير سليمة أو إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخّلات. وللمحاكم ذاتها حصراً سلطة تقرير ما إذا كان أمر ما يقع في نطاق اختصاصها. ويجب أن لا يكون هناك أي تدخّل لا مسوّغ له في العملية القضائية، بما في ذلك تعيين القضاة، من جانب الفرعين التشريعي والتنفيذي للحكم.

ولا يجوز للحكومة الاستعاضة عن الولاية القضائية للمحاكم العادية بإنشاء محكمة لا تتبع الإجراءات القانونية الراسخة. فمن حق المتهمين أن يحاكموا أمام محاكم عادية أو محاكم تستخدم الإجراءات القانونية الراسخة. ويجوز إنشاء عمليات بديلة مثل لجان تقصي الحقائق والمحاكم الخاصة. إلا أنه لا يجوز لهذه الكيانات أن تكون مخصصة. فيجب أن تنشأ كما ينبغي طبقاً للقانون وأن توفر الحد الأدنى من الضمانات التي يقرّها القانون الدولي. وتُحوّل السلطة القضائية وصلاحيه ضمان أن يُضطلع بالإجراءات القانونية بصورة عادلة وأن تحظى حقوق جميع الأطراف بالاحترام، ويقع على عاتقها التزام بذلك.

استقلال السلطة القضائية

- ١- تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه. ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية.
- ٢- تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أية قيود أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخّلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب.
- ٣- تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي كما تنفرد بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون.
- ٤- لا يجوز أن تحدث أية تدخّلات غير لائقة، أو لا مبرر لها، في الإجراءات القضائية ولا تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر. ولا يخل هذا المبدأ بإعادة النظر القضائية أو بقيام السلطات المختصة، وفقاً للقانون، بتخفيف أو تعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية.
- ٥- لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة. ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية، لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لينتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية.
- ٦- يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة ويتطلب منها أن تضمن سير الإجراءات القضائية بعدالة، واحترام حقوق الأطراف.
- ٧- من واجب كل دولة عضو أن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة.
- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المواد ١-٧.

باء - استقلال المحاكم وحيادها

إنَّ الحق في المحاكمة من جانب محكمة مستقلة ومحايدة حق أساسي فيما يتعلق بمراعاة الأصول القانونية: وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه حق مطلق لا يحتمل الاستثناء.^(١٣٨) وتؤكد المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في محاكمة عادلة من قبل محكمة مستقلة ومحايدة. وبالمثل، ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة ١ من مادته ١٤ على ما يلي:

الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.

وتنص الفقرة ٢ من المادة ١٤ من العهد الدولي على حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يُعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم طبقاً للقانون.

^(١٣٨) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، غونساليس دل ريو ضد بيرو، بلاغ من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ١٩٨٧/٢٦٣، الفقرة ٥-٢، (CCPR/C/46/D/263/1987).

وفي السنوات الأخيرة، جسّدت آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة مخاوف عميقة، في سياق تدابير مكافحة الإرهاب، بشأن استخدام المحاكم العسكرية وغيرها من المحاكم الخاصة. وقد أكدت الآليات على ضرورة احترام الحق في المحاكمة العادلة، حتى في حالات الطوارئ. وأرسل المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين نداءات عاجلة وأصدر بيانات في عدة حالات تشمل ادعاءات بالإرهاب.^(١٣٩) وقد أعرب المقرر الخاص والفريق العامل المعني بالاعتقال التعسفي عن القلق بشأن استخدام المحاكم العسكرية واللجان العسكرية الخاصة لمحاكمة غير المواطنين المشتبه في ارتباطهم بمنظمات إرهابية، بما في ذلك ما يتعلق بقضايا احترام هذه الآليات لمبدأ المساواة أمام القانون وإجراءات المحاكمة العادلة واختيار أعضاء هذه اللجان والمحاكم وإجراءات الاستئناف بما يناقض مبدأ استقلال السلطة القضائية.^(١٤٠)

وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ١٣، بشأن إقامة العدل، أن استخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين يمكن أن يثير مشاكل جدية فيما يتعلق بتوفير محاكمات عادلة: "كثيرا ما يكون سبب إنشاء هذه المحاكم هو السماح بتطبيق إجراءات استثنائية لا تتمثل لمعايير العدالة العادية... فمحاكمة المدنيين من جانب هذه المحاكم ينبغي أن يكون استثنائيا للغاية وأن يجري في ظل ظروف تتيح حقا كامل الضمانات المنصوص عليها في المادة ١٤ [من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية]."^(١٤١)

ورأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن متطلبات المحاكمة العادلة الأساسية المنصوص عليها في المادة ١٤ من العهد الدولي تنطبق على المحاكم العسكرية والمحاكم العادية بنفس القدر. ومن المهم على وجه الخصوص أن تستوفي هذه المحاكم التزامي الاستقلال والحياد. وقد أشارت اللجنة، في معرض ما لاحظته من وجود محاكم عسكرية لمحاكمة المدنيين في بلدان معينة، أن محاكمة المدنيين من جانب هذه المحاكم ينبغي أن يكون استثنائيا للغاية وأن يجري في ظل ظروف تتيح حقا كامل الضمانات المنصوص عليها في المادة ١٤.

تعيين قضاة أو محاكم باختصاصات خاصة

يُدعى أحيانا أن من الضروري إنشاء محاكم ذات اختصاصات خاصة، لا سيما لنظر قضايا الإرهاب. بيد أن الإجراءات الجنائية الوطنية ربما تسمح ببعض التكييف دوما حاجة إلى الذهاب إلى حد إنشاء محاكم خاصة، ولو أن سير الأمور على هذا النحو قد ينطوي على مشاكل. ففي العديد من البلدان، مُنحت المحاكم العادية أحيانا اختصاصات أو ولاية خاصة لتحديد بدرجة كبيرة بناء على طبيعة الجرائم المطلوب ملاحقتها قضائيا. فعلى سبيل المثال، يمكن السماح بالتعامل مركزيا مع قضايا معينة عن طريق تعيين مجموعة من القضاة المؤهلين لنظر أنواع معينة من القضايا، وبالتالي قد يكتسبون كفاءة معينة، بما في ذلك القضايا التي تشمل جرائم إرهابية. ويمكن التعامل مركزيا في جزء معين من البلد مع الملاحقات القضائية لأنواع معينة من القضايا التي تشمل جماعات إرهابية، بما يسمح لمجموعة من القضاة (والمدّعين العامين وهيئات الدفاع كذلك) بالتخصص في هذه القضايا. ويمكن أن يؤدي التعامل مع القضايا مركزيا وتخصص قضاة معينين أيضا إلى تيسير منع المحاولات المختلفة لعرقلة سير العدالة وحماية الأشخاص المعنيين من احتمال تعرضهم للتهديد أو الانتقام.

^(١٣٩) E/CN.4/2004/60/Add.1

^(١٤٠) E/CN.4/2004/3

^(١٤١) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٣ بشأن المساواة أمام المحاكم والحق في المحاكمة العادلة والعلنية من جانب محكمة مستقلة منشأة طبقا للقانون (المادة ١٤)، متاح بالإنجليزية في الموقع: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>

جيم - أمن المحاكم

هناك حالات عديدة سعى الإرهابيون فيها إلى عرقلة سير العدالة عن طريق تهديد المدّعين العامين والقضاة وغيرهم من موظفي المحاكم أو عن طريق تهديد المحلفين والشهود أو الاعتداء عليهم. وفي غياب الحماية السليمة للقضاة والعاملين في المحاكم، لا تستطيع المحاكم في كثير من الأحيان العمل بطريقة فعّالة أو عادلة عندما تكون موضع تهديدات أو تهديدات محتملة من جانب الجماعات الإرهابية أو أنصارها. وبالمثل، يمكن لعملية العدالة الجنائية أن تُصاب بالشلل جراء عجز النظام عن حماية جميع المشاركين من التهديد أو الانتقام. ويتمثل جزء من القدرة الأساسية لنظام العدالة الجنائية على التعامل مع الأعمال الإرهابية في القدرة على ضمان أمن القضاة والمدّعين العامين وغيرهم من موظفي المحاكم بصورة فعّالة، وكذلك أمن المحلفين والشهود وكل الآخرين الذين يشاركون في الإجراءات القضائية.

سابعاً- مسائل وتحديات تتعلق بالاحتجاز

كثيراً ما يُحتفظ بالأفراد المتهمين بجرائم إرهابية في السجن، أحياناً لمدة طويلة من الزمن، انتظاراً لانتهاة التحقيق أو المحاكمة. ومن غير المرجح الإفراج عنهم بكفالة إلى حين المحاكمة ومن المرجح عزلهم عن باقي المسجونين. وكثيراً ما تكون هناك ظروف تُملي جعل اتصالاتهم بالعالم الخارجي أو بالشركاء المشتبه بهم محدوداً. ومع ذلك يجب معاملة جميع الأشخاص المحرومين من حريتهم فيما يتعلق بأنشطة إرهابية في جميع الظروف بالاحترام الواجب لكرامتهم الإنسانية وحقوق الإنسان.

"يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية، تحترم الكرامة الأصلية في الشخص الإنساني."

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٠.

وقد وُضعت معايير دولية عديدة من أجل ضمان أن تحظى حقوق الإنسان للسجناء بالحماية وأن تستهدف معاملتهم على سبيل الأولوية ضمان إعادة إدماجهم في المجتمع. وتشمل هذه المعايير القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث (قواعد بيجين)،^(١٤٢) وقواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المحرومين من حريتهم،^(١٤٣) ومدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين،^(١٤٤) ضمن العديد من الوثائق الدولية والإقليمية الأخرى.

وقد تتطلب استراتيجيات مكافحة الإرهاب إدخال بعض التعديلات على ممارسات السجن العادية، ما دامت هذه التغييرات قانونية وما دام تطبيقها يخضع للمراجعة القضائية. فعلى سبيل المثال، ينص المبدأ الحادي عشر من المبادئ الإرشادية لمجلس أوروبا بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب على ما يلي:

"قد تتطلب مقتضيات مكافحة الإرهاب إخضاع شخص محروم من حريته بسبب أنشطة إرهابية لقيود أشد صرامة من تلك المطبقة على سائر السجناء، لا سيما فيما يتعلق بما يلي:

"١١" اللوائح الخاصة بالاتصالات ومراقبة المراسلات، بما في ذلك تلك التي تجري بين المحامي وموكله؛

"١٢" وضع الأشخاص المحرومين من حريتهم بسبب أنشطة إرهابية في أماكن مؤمنة تأميناً خاصاً؛

"١٣" الفصل بين هؤلاء الأشخاص داخل السجن أو في سجون مختلفة، شريطة أن يكون الإجراء المتخذ متناسباً مع الهدف المنشود."

^(١٤٢) قرار الجمعية العامة ٣٣/٤٠، المرفق.

^(١٤٣) قرار الجمعية العامة ١١٣/٤٥، المرفق.

^(١٤٤) قرار الجمعية العامة ١٦٩/٣٤، المرفق.

ألف - الاحتجاز قبل صدور الحكم أو أثناء التحقيق

تُكرّس القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء باباً للسجناء المقبوض عليهم أو المحتجزين رهن المحاكمة (القواعد ٨٤-٩٣). وتنظّم هذه الأحكام، التي تُستخدم كمبادئ توجيهية من جانب سلطات السجون، شروط الاحتجاز رهن المحاكمة والمزايا التي يستحقها أولئك السجناء وحصولهم على المشورة والمساعدة القانونيتين.

وفي جميع السجون، ينبغي معاملة المحتجزين رهن المحاكمة كقئة متميزة من السجناء والسماح لهم بارتداء ملابسهم الخاصة وتلقي الغذاء من الخارج والاتصال بطبيبهم الخاص والحصول على مواد للقراءة والكتابة وتلقي زيارات منتظمة من مستشاريهم القانونيين وكذلك تلقي المساعدة بشأن الإعداد لمحاكمتهم.

وينبغي أن يكون الاحتجاز رهن المحاكمة تدبيراً يُلجأ إليه كملاذ أخير وأن لا ينفذ إلا لحماية المجتمع أو لضمان حضور جان خطير المحاكمة في تاريخ لاحق. وينبغي أن تكون مدة الاحتجاز رهن التحقيق أقل ما يمكن واحتسابها من أي عقوبة قد تُفرض في آخر الأمر.

وتنص المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوضوح على فصل الأشخاص المتهمين عن الأشخاص المدانين، وعلى معاملتهم معاملة على حدة تتفق مع كونهم أشخاصاً غير مدانين.

ويتعين معاملة الأفراد الذين يؤسرون أثناء العمليات العسكرية ويُتهمون بجريمة متصلة بالإرهاب وفقاً لاتفاقيتي جنيف الثالثة والرابعة اللتين تتضمنان قواعد لتنظيم نظام الاحتجاز.^(١٤٥) وتتضمن اتفاقية جنيف الثالثة مجموعة شاملة من القواعد التي تحدد معاملة أفراد القوات المسلحة الذين يؤسرون والظروف المادية لاحتجازهم. وفي بعض الأحيان، تُرفض الحماية التي تكفلها هذه القواعد لأسرى الحرب لمن يسمون "محاربين غير قانونيين" عن طريق رفض الاعتراف بوضعهم كأسرى حرب. بيد أن ذلك يمكن أن يُضعف أشهر وأقوى ركيزة في النظام الإنساني الدولي.^(١٤٦) وإذا عُومل المحاربون غير القانونيين كمدنيين، فمعاملتهم يجب أن تكون وفقاً لاتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية المدنيين في زمن الحرب. وهذه الاتفاقية لا تمنح أي حصانة للمدنيين الذين يرتكبون جرائم خطيرة ولا تمنع تقديمهم للمحاكمة، ما دامت محاكمة عادلة.

الاستعانة بمحام

يجب أن يكون من حق الشخص المحتجز الحصول على مساعدة محام. ووفقاً لمجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، يتعين إبلاغ الشخص المحتجز فوراً بحقوقه وتزويده بالمراقف المعقولة لممارستها.

وكما ذكر أعلاه، فإن من حق الأشخاص المحتجزين رهن المحاكمة الذين يشتبه في ضلوعهم في أنشطة إرهابية أن تُجرى مراجعات منتظمة لمدى مشروعية احتجازهم من جانب محكمة، وأن يستعينوا بمحام يمكن أن يساعدهم على إنفاذ هذا الحق.

^(١٤٥) انظر مناقشة القانون الإنساني الدولي في الفصل ٣ من هذا الكُتِبَ الإرشادي.

^(١٤٦) Hans-Peter Gasser, "Acts of terror, 'terrorism' and international humanitarian law", *International Review of the Red*

Cross, vol. 84, No. 847 (2002), p. 568.

باء- شروط الاحتجاز والاعتقال

كما أُشير أعلاه، يؤكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على معاملة جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية، تحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني.^(١٤٧) وسعياً إلى إدارة نظم السجون بطريقة إنسانية، يجب أن تسترشد السياسات والتشريعات الوطنية الخاصة بالسجون بالمعايير الدولية العديدة التي وضعت لضمان حماية حقوق السجناء. وتشمل هذه المعايير القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن.

جيم- المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية

تتضمن المادة ١ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة تعريفاً متفقاً عليه دولياً للأفعال التي تشكل تعذيباً:

يُقصد "بالتعذيب" أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً، يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص، أو من شخص ثالث، على معلومات أو على اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث أو تخويفه أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث - أو عندما يلحق مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب من الأسباب يقوم على التمييز أي كان نوعه، أو يحرض عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية. ولا يتضمن ذلك الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملازم لهذه العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها.

"لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة."

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٧.

وتتمثل العناصر الأساسية لما يشكل تعذيباً حسب التعريف الوارد في المادة ١ من اتفاقية مناهضة التعذيب في إلحاق سلطات الدولة ألماً أو عذاباً عقلياً أو بدنياً شديداً أو موافقتها على مثل هذا الألم أو العذاب أو سكوتها عنه، وذلك لغرض محدد مثل الحصول على معلومات أو العقاب أو التخويف.

والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة هي أيضاً مصطلحات قانونية تشير إلى المعاملة السيئة التي لا تمارس بالضرورة لغرض محدد وإنما تمارس بهدف تعريض أفراد لظروف معادلة للمعاملة السيئة أو مُفضية إليها. ويستلزم تعريض شخص لظروف يُعتقد بدرجة معقولة أنها تشكّل معاملة سيئة تحمّل مسؤولية ممارسة هذه المعاملة السيئة. وقد تشمل المعاملة المهينة ألماً أو عذاباً أقل شدة من الألم والعذاب الملحقين خلال التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية، وهي تشمل عادةً إذلال الضحية والحط من كرامتها. وبالتالي، فإن العناصر الأساسية التي تشكّل معاملة سيئة غير معادلة للتعذيب تُختزل إلى التعريض المقصود لقدر ذي شأن من الألم أو العذاب العقلي أو البدني من جانب سلطات الدولة أو موافقتها أو دون اعتراض منها.

وتنص المادة ١١ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة على أن تبقى كل دولة قيد الاستعراض المنتظم قواعد الاستجواب، وتعليماته وأساليبه وممارساته، وكذلك الترتيبات المتعلقة

^(١٤٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٠، الفقرة ١.

بحجز ومعاملة الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال التوقيف أو الاعتقال أو السجن في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، وذلك بقصد منع حدوث أي حالات تعذيب.

وتُلزم المادة ١٢ من الاتفاقية الدولية الطرف بأن تضمن قيام سلطاتها المختصة بإجراء تحقيق سريع ونزيه كلما وجدت أسبابا معقولة تدعو إلى الاعتقاد بأن عملا من أعمال التعذيب قد ارتكب في أي من الأقاليم الخاضعة لولايتها القضائية.

وتُلزم المادة ١٣ من الاتفاقية الدولية الطرف بأن تضمن لأي فرد يدعي أنه قد تعرض للتعذيب في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، الحق في أن يرفع شكوى إلى سلطاتها المختصة وفي أن تنظر هذه السلطات في حالته على وجه السرعة وبنزاهة. وينبغي اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان حماية مقدّم الشكوى والشهود من كافة أنواع المعاملة السيئة أو التخويف نتيجة لشكواه أو لأي أدلة تقدّم.

وفيما يتعلق بحماية الحقوق القانونية لشخص ما وتأمينه ضد المعاملة السيئة والتعذيب، هناك عدد من الضمانات التي ينبغي تطبيقها منذ بداية احتجازه الشخص المعني:

- الحق في إبلاغ شخص ذي صلة قرابة وثيقة أو أي شخص آخر يختاره الشخص المحتجز بوضعه فوراً^(١٤٨)
- الحق في الاستعانة فوراً بمحام^(١٤٩)
- الحق في الفحص الطبي والحق في الوصول إلى طبيب، يكون من اختياره في الأحوال المثلى، في جميع الأوقات، بالإضافة إلى أي فحص طبي رسمي^(١٥٠)
- الحق في المثول "بسرعة" أمام قاض للبت في مشروعية الاحتجاز وما إذا كان يجوز له أن يستمر^(١٥١)
- الحق في أن يُبلّغ على وجه السرعة بأسباب القبض عليه وبحقوقه طبقاً للقانون، بلغة يفهمها^(١٥٢)

^(١٤٨) القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء، القاعدة ٩٢؛ مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، المبدأ ١٦.

^(١٤٩) مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، المبدأ ١٧.

^(١٥٠) القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء، القاعدة ٩١؛ مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، المبدأ ٢٤؛ اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، التقرير العام الثاني عن أنشطة اللجنة، الشامل الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ (ستراسبورغ، مجلس أوروبا، ١٩٩٢)، متاح بالإنكليزية في الموقع www.cpt.coe.int/en/annual/rep-02.htm؛ مجلس أوروبا، التوصية Rec(2001)10 الصادرة عن لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن المدونة الأوروبية لأخلاقيات الشرطة، المادة ٥٧.

^(١٥١) مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، المبدأ ١١. وفي حين لا يوجد تعريف دقيق لعبارة "بسرعة"، فكثيراً ما تُعتبر المدة التي تتجاوز ٧٢ ساعة مفرطة، وهذه المدة هي المدة القصوى المحددة في المدونة النموذجية للإجراءات الجنائية (مشروع المدونة، ٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٦)، المادة ١٢٥ مكرر.

^(١٥٢) مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، المبادئ ١٠ و١٣ و١٤.

المعايير الدولية ذات الصلة الأخرى

بالإضافة إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون النزاع المسلح، وضعت مجموعة متنوعة كبيرة من القواعد والمعايير من أجل ضمان حق جميع الناس في الحماية من التعذيب وغيره من أشكال المعاملة السيئة. وعلى الرغم من أنها ليست ملزمة قانوناً في حد ذاتها، فهي تمثل مبادئ متفقاً عليها ينبغي أن تمثل لها جميع الدول ويمكن أن توفر مبادئ توجيهية مهمة للقضاة والمدّعين العامين. وتشمل هذه المعايير ما يلي:

- القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء (١٩٥٧، عدلت في عام ١٩٧٧)
- إعلان حماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٩٧٥)
- مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (١٩٧٩)
- مبادئ آداب مهنة الطب المتعلقة بدور الموظفين الصحيين ولا سيما الأطباء في حماية السجناء والمحتجزين من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٩٨٢)
- إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجمام والتعسف في استعمال السلطة (١٩٨٥)
- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (١٩٨٥)
- قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث (قواعد بيجين) (١٩٨٥)
- مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن (١٩٨٨)
- مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة بإجراءات موجزة (١٩٨٩)
- المبادئ الأساسية لمعاملة السجناء (١٩٩٠)
- المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين (١٩٩٠)
- مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة (١٩٩٠)
- قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم (١٩٩٠)
- المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (١٩٩٠)
- مبادئ بشأن حماية الأشخاص المصابين بمرض عقلي وتحسين العناية بالصحة العقلية (١٩٩١)
- الإعلان المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (١٩٩٢)
- المبادئ المتعلقة بالتقصي والتوثيق الفعالين بشأن التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (بروتوكول إسطنبول) (١٩٩٩)

التقصي بشأن التعذيب

بروتوكول إسطنبول

استرعت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٤٣/٢٠٠٠، والجمعية العامة، في قرارها ٨٩/٥٥، انتباه الحكومات إلى المبادئ المتعلقة بالتقصي والتوثيق الفعالين بشأن التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (بروتوكول إسطنبول) وشجعت الحكومات بشدة على التفكير في المبادئ بوصفها أداة مفيدة لمناهضة التعذيب.

^{١١} - من أغراض التقصي والتوثيق الفعالين بشأن التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المشار إليها فيما يلي بالتعذيب أو غيره من إساءة المعاملة) ما يلي:

"(أ) توضيح الوقائع وإثبات مسؤولية الأفراد والدول إزاء الضحايا وأسرهم والإقرار بهذه المسؤولية؛

"(ب) تحديد التدابير اللازمة لمنع تكرار هذه الأعمال؛

"(ج) تيسير الملاحقة القضائية و/أو، عند الاقتضاء، الجزاءات التأديبية للأشخاص الذين يدل التقصي على كونهم مسؤولين، وإثبات الحاجة إلى الحصول على التعويض والجبر الكاملين من الدولة، بما في ذلك الحصول على تعويض مالي عادل وكاف وتوفير وسائل الرعاية الطبية والتأهيل.

"٢- تكفل الدول التحقيق فوراً وبفعالية في الشكاوى والتقارير المتعلقة بالتعذيب أو بإساءة المعاملة. وحتى في حال عدم وجود شكوى صريحة، ينبغي إجراء تحقيق إذا وجدت دلالات أخرى على احتمال وقوع تعذيب أو إساءة معاملة. وينبغي أن يتصف المحققون، الذين يكونون مستقلين عن المشتبه في ارتكابهم لهذه الجرائم وعن الوكالة التي يعملون لديها، بالكفاءة والنزاهة. ويتاح لهؤلاء المحققين أو يمكنون من أن يطلبوا إجراء تحقيقات من قبل خبراء طبيين نزهاء أو غيرهم من الخبراء. وتكون الأساليب التي تستخدم في إجراء هذه التحقيقات مطابقة لأعلى المعايير المهنية وتعلن نتائجها.

"٣- (أ) لهيئات التحقيق سلطة وعليها واجب الحصول على جميع المعلومات اللازمة للتحقيق. ويوضع تحت تصرف الأشخاص الذين يقومون بالتحقيق كل ما يلزم من موارد الميزانية والموارد التقنية لكفالة فعالية التحقيق. وتكون لهم أيضاً سلطة إلزام جميع العاملين بصفة رسمية المزعوم ضلوعهم في التعذيب أو إساءة المعاملة على المثول أمامهم والإدلاء بشهاداتهم. وينطبق الأمر نفسه على أي شاهد. وتحقيقاً لهذا الغرض، تتمتع هيئة التحقيق بسلطة إصدار أوامر استدعاء للشهود، بمن فيهم أي موظفين يزعم ضلوعهم، وطلب تقديم الأدلة.

"(ب) تكفل حماية ضحايا مفترضين للتعذيب أو إساءة المعاملة، والشهود، والقائمين بالتحقيق وأسرهم من العنف، أو التهديدات بالعنف أو أي شكل آخر من أشكال التهيب التي قد تنشأ نتيجة لإجراء التحقيق. وينحى الأشخاص الذين يحتمل ضلوعهم في التعذيب أو إساءة المعاملة عن أي موقع يمنحهم ممارسة النفوذ أو السلطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على المشتكين والشهود وأسرهم، وعلى القائمين بالتحقيق.

"٤- يبلغ الضحايا المفترضون للتعذيب أو إساءة المعاملة وممثلوهم القانونيون عن أي جلسة تعقد ويمكنون من حضورها ومن الاطلاع على جميع المعلومات ذات الصلة بالتحقيق، ويكون لهم الحق في تقديم أدلة أخرى.

"٥- (أ) في الحالات التي تكون فيها إجراءات التحقيق ناقصة بسبب قلة الخبرة أو شبهة التحيز، أو بسبب الوجود الظاهر لنمط من التعسف، أو لأسباب وجيهة أخرى، تكفل الدول إجراء التحقيقات من خلال لجنة تحقيق مستقلة أو إجراء مشابه. ويختار أعضاء هذه اللجنة لما يشهد لهم به من نزاهة وكفاءة واستقلالية كأفراد. وعلى الأخص، يكون هؤلاء مستقلين عن أي من المشتبه في ارتكابهم أفعالاً جرمية وعن المؤسسات أو الوكالات التي قد يعملون لديها. وتكون لهذه اللجنة سلطة الحصول على جميع المعلومات اللازمة للتحقيق، وتجري التحقيق على نحو ما تنص عليه هذه المبادئ. وفي ظروف معينة قد تقتضي الأخلاقيات المهنية الحفاظ على سرية المعلومات. ولذا ينبغي احترام هذه المتطلبات.

"(ب) يعد تقرير كتابي خلال مدة معقولة من الزمن يبين نطاق التحقيق والإجراءات والأساليب التي استخدمت في تقييم الأدلة، فضلاً عن الاستنتاجات والتوصيات المبنية على الوقائع المستخلصة وعلى القانون الساري. وينشر هذا التقرير لدى إتمامه. ويصف هذا التقرير أيضاً بالتفصيل أي أحداث معينة ثبت وقوعها والأدلة التي بنيت عليها النتائج، كما يورد قائمة بأسماء الشهود الذين أدلوا بشهاداتهم باستثناء من كتمت هويتهم لغرض حمايتهم. وترد الدولة، في غضون فترة زمنية معقولة، على تقرير التحقيق وتشير، عند الاقتضاء، إلى الخطوات التي تقرر اتخاذها استجابة لذلك.

"٦- (أ) ينبغي للخبراء الطبيين المشاركين في التحقيق في التعذيب أو إساءة المعاملة أن يتصرفوا في جميع الأوقات وفقاً لأعلى المعايير الأخلاقية وأن يحصلوا بخاصة على الموافقة عن علم قبل إجراء أي فحص. ويجب أن يكون هذا الفحص مطابقاً للمعايير المستقرة في مجال الممارسة الطبية. وعلى وجه الخصوص، يتم إجراء هذه الفحوص على أفراد بإشراف الخبير الطبي دون حضور موظفي الأمن وغيرهم من الموظفين الحكوميين.

"(ب) يعد الخبير الطبي تقريراً كتابياً دقيقاً على الفور.

دال- أمن السجناء وسلامتهم

يشير "أمن" السجناء إلى التزام دوائر السجون بمنع السجناء من الهرب. وتشمل وسائل الأمن التقليدية الجدران والقضبان والأقفال والمفاتيح والبوابات ومكاشيف الحركة وغيرها من الأجهزة التكنولوجية والمناطق العازلة المحيطة. وتشير "سلامة" السجناء إلى متطلبات المحافظة بصورة جيدة على النظام والسيطرة في السجن لمنع السجناء من إثارة الاضطرابات وحماية الضعفاء. وينبغي تعزيز تدابير السلامة في السجون بنظام جزاءات تأديبية منصف وعادل. وتشمل إجراءات الأمن والسلامة التصنيف والتقييم بالشكل السليم والتفتيش والإجراءات التشغيلية الدائمة.

وقد يكون وضع الأشخاص المشتبه بأن لهم صلة بالإرهاب مختلفا تماما عن وضع السجناء الآخرين. وفي كثير من الأحيان قد يكون هناك ما يبرر اتخاذ تدابير أمنية استثنائية. ويمثل التصنيف السليم للسجناء على أساس تقييم المخاطر أحد أهم الخطوات التي يتعين على مديري السجون اتخاذها من أجل ضمان السلامة والأمن في سجونهم. وينبغي أن تكون التدابير الأمنية التي يخضع لها السجناء هي الحد الأدنى اللازم لحبسهم بأمان.

وربما يحتاج المحتجزون والسجناء المحبوسون فيما يتعلق بأنشطة أو مؤامرات إرهابية إلى تدابير حماية خاصة لضمان سلامتهم. وكثيرا ما يشمل ذلك أشكالاً متنوعة من الفصل أو الاحتجاز الانفرادي.

أمن الشهود والمخبرين وسلامتهم في السجن

يحتاج الأمر إلى بعض تدابير الأمن والحماية الخاصة عندما يكون شاهد أو مخبر محتجزا. وقد يكون الشهود المحبوسون معرضين للخطر بشكل خاص، وتثير حمايتهم بعض التحديات البارزة للسلطات،^(١٥٣) ويتعلق أكثر هذه التحديات شيوعا بوجود سجناء آخرين يريدون منعهم من الشهادة أو قد يقومون هم أنفسهم بتخويف الشهود أو إيذائهم. وعموما لا يُنصح بأن يُسمح للشهود المشمولين بالحماية بالاختلاط بسائر السجناء لأن ذلك يوجد فرصا للعنف والتهديد والتخويف. ولا يحدث الاختلاط فقط أثناء الحبس وإنما أيضا أثناء النقل إلى المحكمة أو في غرف الحجز في المحاكم.

وينبغي النظر بعناية في قضايا سلامة الشهود المتعلقة بالاتصال بالعالم الخارجي (عن طريق الهاتف أو الرسائل مثلا) والزيارات. فجوانب الضعف في نظم إدارة المعلومات، على مستوى المؤسسة أو المحكمة، يمكن أن تزيد بدرجة مهمة من المخاطر التي يواجهها الشهود المشمولون بالحماية. وقد تقع أخطاء خطيرة أيضا بسبب سوء الاتصال بين سلطات السجون والمهنيين من الأجهزة الأخرى الذين يتقاسمون مسؤولية حماية الشهود.

وقد يكون من العسير للغاية الكشف عن تخويف الشهود المشمولين بالحماية، لا سيما التخويف غير المباشر. وكثيرا ما تكون هناك حاجة لحماية أسر الشهود المحتجزين.^(١٥٤) وفي بعض الحالات، يمكن أن ينجم عن فساد موظفي السجون أو تخويفهم عنصر خطر كبير للشهود رهن الاحتجاز. وبالتالي فغالبا ما يكون من الضروري تحديد دائرة فرادى الموظفين الذين يمكنهم الاتصال بالسجناء المشمولين بالحماية والاطلاع على معلومات عنهم. وفي بعض الحالات، يمكن نقل الشهود المحتجزين إلى مقاطعة أو ولاية أو بلد آخر لحمايتهم، شريطة وجود ما يلزم من اتفاقات بين الولايات القضائية المعنية.

وفي بعض الولايات القضائية، أنشأت سلطات السجون "وحدة لحماية شهود" خاصة تتسم بتدابير أمنية خاصة وأماكن إقامة أفضل نوعية للسجناء. ومن الممكن أيضا توفير خيارات بديلة لإسكان الشهود المعرضين للخطر ونقلهم.

^(١٥٣) S. Cooley, *Jailhouse Witness Protection Task Force: Final Report* (Los Angeles, District Attorney's Office, 2004)

^(١٥٤) Australia, Parliamentary Joint Committee on the National Crime Authority, *Witness Protection* (Canberra,

Australian Government Publishing Service, 1988), p. xii

ومن المسلم به في كثير من الأحيان أنه نظرا إلى أن الشهود المشمولين بالحماية يجب أن يقضوا عقوبتهم في ظروف أسمى مما لو كان الأمر خلاف ذلك، فينبغي أن تكون حالتهم موضع اعتبار خاص لدى اتخاذ قرارات بشأن الإفراج المشروط عنهم أو إطلاق سراحهم. وأحيانا يتعين وضع ترتيبات خاصة فيما يتعلق بالإشراف عليهم عند الإفراج المشروط أو وقف التنفيذ رهن المراقبة. ويتعين إعطاء ضمانات واضحة للشهود المشمولين بالحماية الذين يقضون عقوبة السجن بشأن الترتيبات المقترحة لحمايتهم عند إطلاق سراحهم.

هاء - نقل المحتجزين والسجناء

تصدى المجتمع الدولي في سياقات متنوعة لمسألتي نقل السجناء ومعاملة السجناء الأجانب. ففي عام ١٩٨٥، اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الاتفاق النموذجي بشأن نقل السجناء الأجانب والتوصيات المتعلقة بمعاملة السجناء الأجانب.^(١٥٥) وفي سياق مكافحة الإرهاب، يجري أيضا التصدي لمسألة نقل السجناء كوسيلة لدعم التحقيق في جرائم الإرهاب وملاحقتها قضائيا.

وتتصدى الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل^(١٥٦) والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لنقل الأشخاص رهن الاحتجاز أو الذين يقضون عقوبات. وهكذا، "يجوز نقل الشخص المحتجز في إقليم دولة طرف، أو الذي يقضي مدة حكمه في إقليمها، والمطلوب وجوده في دولة أخرى من الدول الأطراف لأغراض الشهادة أو تحديد الهوية أو المساعدة بأي شكل آخر في الحصول على الأدلة اللازمة للتحقيق في الجرائم أو المحاكمة عليها بموجب [المواد ذات الصلة من الاتفاقيتين]"^(١٥٧)، إذا استوفي الشرطان التاليان: موافقة الشخص المعني الحرة، عن علم، على نقله وموافقة السلطات المختصة في كلتا الدولتين على النقل، رهنا بالشروط التي تراها الدولتان المعنيتان مناسبة.

ولأغراض هذا الإجراء، يحق للدولة التي يحدث النقل إليها ويجب عليها أن تبقى الشخص المعني محتجزا إلا إذا طلبت الدولة التي نُقل هذا الشخص منها غير ذلك أو سمحت لها به. ويجب عليها أيضا أن تستوفي دون إبطاء التزامها بإعادة الشخص إلى الاحتجاز في الدولة التي نُقل الشخص منها حسبما أتفق عليه مسبقا أو حسبما تتفق عليه على أي نحو آخر السلطات المختصة في كلتا الدولتين. وعلاوة على ذلك، لا يجوز لها أن تطلب من الدولة التي نُقل الشخص منها أن تستهل الإجراءات الخاصة بتسليم المجرمين لإعادة الشخص.

وقد مُنحت ضمانات شتى في هذا الصدد. فالمدة التي قضاها الشخص المنقول قيد التحفظ لدى الدولة التي نُقل إليها، يجب أن تُحتسب من مدة العقوبة المنفذة عليه في الدولة التي نُقل منها. وما لم توافق الدولة المزمع نقل شخص ما منها، لا يجوز أن يُحاكم ذلك الشخص، أيا كانت جنسيته، أو يُحتجز أو تقيّد حريته الشخصية بوجه آخر في إقليم الدولة التي يُنقل إليها بشأن أي أفعال أو أحكام بالإدانة سابقة لمغادرته إقليم الدولة التي نُقل منها.

^(١٥٥) الاتفاق النموذجي بشأن نقل السجناء الأجانب والتوصيات المتعلقة بمعاملة السجناء الأجانب (مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، ٢٦ آب/أغسطس - ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥: تقرير أعدته الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.86.IV.1)، الفصل الأول، القسم دال-١، المرفقان الأول والثاني).

^(١٥٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢١٤٩، الرقم ٣٧٥١٧.

^(١٥٧) الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، المادة ١٣؛ الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، المادة ١٦.

ويجب أن يكون النقل في جميع الأحوال مشروعاً وأن يوفر الضمانات الإجرائية اللازمة لحماية حقوق الأشخاص المعنيين. والتزامات الدول، بموجب المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تمنعها من طرد سجين أو نقله أو إبعاده على نحو آخر إذا كان ذلك سيعرضه لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة.

وفي سياق مكافحة الإرهاب، استندت بعض الدول إلى الضمانات الدبلوماسية ومذكرات التفاهم وغيرها من أشكال الاتفاق الدبلوماسي لتبرير إعادة أشخاص متهمين بارتكاب نشاط إرهابي أو نقلهم بصورة غير قانونية إلى بلدان قد يواجهون فيها خطراً حقيقياً وهو التعرض للتعذيب أو غيره من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وفي الرأي الذي أصدرته اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) بشأن الالتزامات القانونية الدولية للدول الأعضاء في مجلس أوروبا فيما يتعلق بمرافق الاحتجاز السري ونقل السجناء فيما بين الدول، شددت اللجنة على ما يلي:

"يجب أن يُجرى تقييم حقيقة الخطر على نحو دقيق جداً. ويتوقف تقييم الخطر على الظروف، أي على الحقوق التي يُخشى أن تنتهك وكذلك الأحوال السائدة في الدولة المستقبلة. والضمانات الدبلوماسية التي تمنحها الدولة المقدمّة للطلب عادةً لاستبعاد انتهاكات حقوق الإنسان في أراضيها بعد إجراء عملية التسليم أو الترحيل، يجوز أن تكون مناسبة فيما يتعلق بأخطار تطبيق عقوبة الإعدام أو انتهاكات الحق في محاكمة عادلة، لأن هذه الأخطار يمكن رصدها بصورة مُرضية في كثير من الحالات. أما فيما يخص خطر التعذيب، فالرصد غير متيسر عملياً في الغالبية العظمى من الحالات التي يمكن تصورها، وخصوصاً إذا ما أُخذ في الاعتبار أن دولة ما قد تعتمد، حتى بعد صدور الحكم بالإدانة في قضية جنائية، إلى تعذيب سجين لغرض الحصول على معلومات منه. وفي الوقت نفسه، يتعذر من الناحية العملية تحمّل المسؤولية على "مدى الحياة" عن الأشخاص الذين يُخرجون من البلد."^(١٥٨)

وهذا الأمر يثير التساؤل عن قيمة الضمانات الدبلوماسية. فهذه الترتيبات لا توفر في حد ذاتها حماية كافية من التعذيب وغيره من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. غير أن قبول هذه الضمانات، كما أوضحت لجنة البندقية، يشكّل من حيث المبدأ تعبيراً عن حسن النية والثقة المتبادلة الضروريين بين الدول الصديقة. ومع ذلك، فلكي تكون الضمانات كافية لوفاء الدولة بواجبها، لا بد أن تكون الشروط واضحة لا لبس فيها وأن تجسّد نطاق الالتزام القانوني المنوط بالدولة المصدرة لها.

واو- الاحتجاز الوقائي

ورد العديد من التقارير في السنوات الأخيرة، في سياق تدابير مكافحة الإرهاب، التي تفيد بوقوع حالات احتجاز أشخاص لفترة طويلة حتى بدون أن توجه إليهم تهمة بارتكاب جريمة محددة، وبدون أن تتاح لهم سبل الاستعانة بمحام أو الوصول إلى محاكم أو الحصول على معلومات عن أسباب إلقاء القبض عليهم واحتجازهم. وقد انتقدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تلك الممارسات نقداً شديداً. وأصدرت اللجنة تعليقا عاماً عن مشروعية الاحتجاز

Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the ^(١٥٨) international legal obligations of Council of Europe member States in respect of secret detention facilities and inter-State transport of prisoners, adopted at the 66th plenary session, Venice, 17-18 March 2006.

الوقائي في عام ١٩٨٢ جاء فيه: "إذا استخدم ما يُسمى بالاحتجاز الوقائي لأسباب تتعلق بالأمن العام، ينبغي أن يخضع ذلك الاحتجاز لذات هذه الأحكام، أي ألا يكون تعسفياً، وأن يقوم على أسس وإجراءات ينص عليها القانون؛ وأن توفر المعلومات المتعلقة بأسباب الاحتجاز وأن توفر الرقابة القضائية على الاحتجاز فضلاً عن الحق في التعويض في حالة انتهاك".^(١٥٩)

ومعظم أشكال الاحتجاز الوقائي والاحتجاز الإداري بدون أمر قضائي منافية لحقوق الإنسان الأساسية.^(١٦٠)

وغالبا ما يفترق الاحتجاز الوقائي والإداري إلى الضمانات التي هي جزء أصيل من نظام العدالة الجنائية. ولكي يمثل الاحتجاز الإداري لمبادئ حقوق الإنسان، يجب أن ينفذ بناءً على تلك المبادئ ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون.

أما الاحتجاز التعسفي فلا يكون له مبرر أبداً. وأعرب الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، في تقريره المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان، عن قلقه البالغ إزاء عدة حالات من الاحتجاز التعسفي حيث حرم المحتجزون من الحق في الطعن في احتجازهم غير القانوني أو من وسائل القيام بذلك. أما لجنة حقوق الإنسان، فأعدت بدورها تأكيد أنه لا يجوز التدرج بأي مبرر في أي ظرف من الظروف، سواء في حالة نزاع أو حرب أو حالة استثناء، لإلغاء الحق في الطعن في احتجاز غير قانوني.

وخلص الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي إلى ما يلي:

يعد منافية للقانون الدولي لحقوق الإنسان اللجوء إلى "الاحتجاز الإداري" بموجب قانون الأمن العام أو قوانين الهجرة أو أي قانون إداري آخر ذي صلة، بما يؤدي إلى الحرمان من الحرية لفترة غير محددة أو لفترات طويلة جداً دون إشراف قضائي فعال كوسيلة لاحتجاز الأشخاص المشتبه في تورطهم في أنشطة إرهابية أو في ارتكاب جرائم أخرى. ولذلك فإن الفريق العامل يوصي بأن تعيد جميع الدول النظر في تشريعاتها وممارساتها لكي تكفل للأشخاص الذين يشتبه في تورطهم في أنشطة إجرامية أو في أية أنشطة أخرى تؤدي، طبقاً للقوانين المحلية، إلى الحرمان من الحرية، أن يحصلوا فعلاً على الضمانات السارية على إجراءات المحاكمات الجنائية.^(١٦١)

زاي - إجراءات تقديم الشكاوى

ينص معظم التشريعات المتعلقة بالسجون على مجموعة من الإجراءات الكتابية التي تسمح للسجناء بتسجيل أي شكاوى بشأن معاملتهم في السجن. وينبغي أن يزود السجناء بمعلومات مكتوبة عن إجراءات تقديم الشكاوى وقواعد السجن ولوائحه ضمن حزمة من المعلومات تقدم لدى دخول السجن. وينبغي أن تُبين هذه الإجراءات بوضوح وبطريقة مفهومة للسجناء والموظفين الذين يتعاملون مباشرة مع السجناء.

^(١٥٩) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٨ بشأن حق الأشخاص في الحرية والأمن (المادة ٩)، الفقرة ٤، متاح بالإنكليزية في الموقع التالي: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

^(١٦٠) Edward J. Flynn, "Counter-terrorism and human rights", p. 40. See also Ben Power, "Preventative detention of terrorist suspects: a review of the law in Australia, Canada and the United Kingdom", paper prepared for the 21st International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law, Vancouver, Canada, 22-26 June 2007, p. 2.

^(١٦١) E/CN.4/2005/6، الفقرة ٧٧.

تزويد السجناء بالمعلومات ومعالجة شكاواهم القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء

- "٣٥- (١) يزود كل سجين، لدى دخوله السجن، بمعلومات مكتوبة حول الأنظمة المطبقة على فئته من السجناء، وحول قواعد الانضباط في السجن، والطرق المرخّص بها لطلب المعلومات وتقديم الشكاوى، وحول أية مسائل أخرى تكون ضرورية لتمكينه من معرفة حقوقه وواجباته على السواء ومن تكييف نفسه وفقاً لحياة السجن.
- "(٢) إذا كان السجن أُمياً وجب أن تقدّم له هذه المعلومات بصورة شفوية.
- "٣٦- (١) يجب أن تتاح لكل سجين إمكانية التقدّم، في كل يوم عمل من أيام الأسبوع، بطلبات أو شكاوى إلى مدير السجن أو إلى الموظف المفوض بتمثيله.
- "(٢) يجب أن يستطيع السجناء التقدّم بطلبات أو شكاوى إلى مفتش السجون خلال جولته التفتيشية في السجن. ويجب أن تتاح للسجين فرصة للتحدث مع المفتش أو مع أي موظف آخر مكلف بالتفتيش دون أن يحضر حديثه مدير السجن أو غيره من موظفيه.
- "(٣) يجب أن يسمح لكل سجين بتقديم طلب أو شكوى إلى الإدارة المركزية للسجون أو السلطة القضائية أو إلى غيرهما من السلطات، دون أن يخضع الطلب أو الشكوى للرقابة من حيث الجوهر ولكن على أن يتم وفقاً للأصول وعبر الطرق المقررة.
- "(٤) ما لم يكن الطلب أو الشكوى جلي التفاهة أو بلا أساس، يتوجب أن يعالج دون إبطاء، وأن يجاب عليه في الوقت المناسب".

القاعدتان ٣٥ و٣٦ من القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء

يجب أيضاً توافر إجراء يتيح للسجناء تقديم شكاوى خطية سرية إلى شخص أو مؤسسة مستقلة في إدارة السجن، مثل أمين مظالم السجن أو قاض أو موظف قضائي، إذا شعروا بأن إدارة السجن لا تستجيب لشكاواهم أو إذا كانوا بسبيل تقديم شكوى ضد قرار تاديبى. ويجب أن توضع إجراءات فعّالة للاستماع إلى طلبات استئناف وشكاوى وادعاءات ومظالم بشأن قرارات صادرة عن إدارة السجن.

وينص المبدأ ٣٣ من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن على ما يلي:

"١- يحق للشخص المحتجز أو المسجون أو لمحاميه تقديم طلب أو شكوى بشأن معاملته، ولا سيما في حالة التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، إلى السلطات المسؤولة عن إدارة مكان الاحتجاز وإلى السلطات العليا، وعند الاقتضاء إلى السلطات المناسبة المنوطة بها صلاحيات المراجعة أو الإنصاف.

"٢- في الحالات التي لا يكون فيها الشخص المحتجز أو المسجون أو محاميه قادراً على ممارسة حقوقه المقررة في الفقرة ١، يجوز لأحد أفراد أسرة الشخص المحتجز أو المسجون أو لأي شخص آخر على معرفة بالقضية أن يمارس هذه الحقوق.

"٣- يحتفظ بسرية الطلب أو الشكوى إذا طلب الشاكي ذلك.

"٤- يُبث على وجه السرعة في كل طلب أو شكوى ويُرد عليه أو عليها دون تأخير غير مبرر. وفي حال رفض الطلب أو الشكوى أو وقوع تأخير مفرط، يحق للشاكي عرض ذلك على سلطة قضائية أو سلطة أخرى. ولا يتعرض المحتجز أو المسجون أو أي شاكي بموجب الفقرة ١ للضرر نتيجة لتقديمه طلباً أو شكوى."

ثامنا - دور نظام العدالة الجنائية في حماية حقوق ضحايا الجرائم الإرهابية

من واجب الدول توفير الحماية والمساعدة لضحايا الجرائم، بما في ذلك الأعمال الإرهابية. وهذا النهج المركّز على الضحايا بات عنصرا تتزايد أهميته والاعتراف به ضمن ممارسات العدالة الجنائية. ويمكن أن يقع الأشخاص ضحايا الجرائم الإرهابية بطرق شتى. فالهجمات الإرهابية تستهدف عادة السكان المدنيين وتعرّض بذلك للأذى عددا كبيرا من الناس. ويمكن أن يتخذ الإيذاء أشكالا مختلفة: قتل عدد كبير من المدنيين، وإحداث خسائر مادية، والتسبب في إصابات بدنية وصددمات نفسية للضحايا الأحياء، وإلحاق ضرر طويل الأمد بنوعية الحياة. ويجب أن يتسنى لنظام العدالة الجنائية معالجة مختلف أشكال الإيذاء.

واجب الدول في توفير سبل التظلم القانونية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

- (أ) بأن تكفل توفير 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 يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تمنى إمكانيات التظلم القضائي،
- (ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢ الفقرة ٣

وقد ورد بيان حقوق الضحايا في عدد من الصكوك الدولية وأدرجت في كثير من التشريعات الوطنية للدول. ومنذ عام ١٩٤٥، أحرز القانون الدولي تقدما في الاعتراف بحقوق الأفراد في هذا الصدد. وأصبح تأكيد الحق في إنصاف ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان جزءاً من الجهود الرامية إلى حماية حقوق الإنسان للفرد. وتبرز تطورات حديثة العهد، مثل إدراج حقوق الضحايا في التعويضات عن الضرر والمشاركة في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الأهمية المحورية التي يتسم بها الضحايا في نظام العدالة الجنائية، وبوجه عام، في تدابير تصدي هذا النظام للإرهاب. ومن المهم التأكيد على أن ضحايا الأنشطة الإرهابية يتمتعون بالحقوق الواردة في المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، مع أن هذه الصكوك ربما لم تنصّ عليهم - أو على الأقل لم تذكرهم صراحة - طالما أن الإرهاب، من حيث هو اعتداء على المدنيين، يعتبر افتئاتا على حقوق الإنسان التي لهؤلاء الضحايا.

وتتناول استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب على نحو مباشر مسألة ضحايا الأعمال الإرهابية. فهي تذكر تدابير ترمي إلى معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، ومنها تدابير تهدف إلى مكافحة "تجريد ضحايا الإرهاب، بجميع أشكاله ومظاهره، من إنسانيتهم". وتشجع الاستراتيجية على وضع أنظمة وطنية لتقديم المساعدة "تلبية احتياجات ضحايا الإرهاب وأسره، وتيسر إعادة حياتهم إلى مجراها الطبيعي".

ألف - الضحايا في القانون الدولي

ينص القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على عدة واجبات فيما يتعلق بضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وتشمل تلك الواجبات ما يلي:

- واجب تزويد الضحايا بوسائل منصفة وفعالة للوصول إلى العدالة، بصرف النظر عمّن يتحمل المسؤولية في نهاية المطاف عن الانتهاك؛
- واجب توفير سبل انتصاف مناسبة للضحايا؛
- واجب تقديم تعويضات للضحايا أو تيسير حصولهم عليها.

ومن الواجبات الراسخة في القانون الدولي أن تقوم الدولة بإتاحة سبل الانتصاف القانونية المحلية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي المرتكبة في إقليمها. وترسّخ عدة اتفاقيات دولية وإقليمية وجود هذا الواجب. وفيما يتعلق بمعايير حقوق الإنسان، يكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة ٣ من المادة ٢ توفير سبيل فعال للتظلم لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في أن تبت في هذا التظلم سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، وإنفاذ الأحكام الصادرة لمصلحة المتظلمين.^(١٦٢)

ويعد كثير من الإعلانات الدولية تأكيد واجب الدول في إتاحة سبيل تظلم لضحايا الاعتداءات على حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الإنساني الدولي.^(١٦٣) ويرد تفصيل لهذا الواجب في إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة.^(١٦٤) وهذا الإعلان هو أشمل صك يتعلق بإنصاف الضحايا. فهو يقدم توجيهات بشأن التدابير التي ينبغي اتخاذها على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي من أجل تحسين سبل وصول ضحايا الجرائم والتعسف في استعمال السلطة إلى العدالة وحصولهم على المعاملة المنصفة وجبر الضرر والتعويض والحماية والمساعدة. ولدى اعتماد الإعلان، أهابت الجمعية العامة بالدول الأعضاء أن تتخذ الخطوات اللازمة لتنفيذ الأحكام الواردة فيه. واعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٢٠/٢٠٠٥ في عام ٢٠٠٥ المبادئ التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها.

كما اعتمدت لجنة حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٥ المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان الدولي والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.^(١٦٥) وعلاوة على ذلك، فقد أحاطت لجنة حقوق الإنسان علماً في نيسان/أبريل ٢٠٠٥ بالمجموعة المستوفاة المنقحة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب.^(١٦٦) وتشمل تلك المجموعة من المبادئ الحق في المعرفة والحق في العدالة والحق في جبر الضرر وضمانات عدم تكرار الضرر.

كذلك تتضمن اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد أحكاماً مختلفة بشأن حماية الضحايا ومساعدتهم، بما في ذلك التعاون الدولي على حماية الضحايا ومساعدتهم.^(١٦٧)

^(١٦٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة ٣، المادة ٢.

^(١٦٣) انظر، على سبيل المثال، المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ١١ من إعلان حماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (مرفق قرار الجمعية العامة ٣٤٥٢ (د-٣٠).

^(١٦٤) مرفق قرار الجمعية العامة ٣٤/٤٠.

^(١٦٥) المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان الدولي والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (مرفق قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠)، متاحة بالإنجليزية في الموقع التالي: <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>.

^(١٦٦) E/CN.4/2005/102/Add.1.

^(١٦٧) المادتان ٢٤ و٢٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ والمادة ٣٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

باء- تعريف مصطلح "الضحايا"

في الفقرة ١ من إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة يُعرّف مصطلح "الضحايا" كما يلي: "يقصد بمصطلح "الضحايا" الأشخاص الذين أصيبوا بضرر، فردياً أو جماعياً بما في ذلك الضرر البدني أو العقلي أو المعاناة النفسية أو الخسارة الاقتصادية، أو الحرمان بدرجة كبيرة من التمتع بحقوقهم الأساسية، عن طريق أفعال أو حالات إهمال تشكّل انتهاكا للقوانين الجنائية النافذة في الدول الأعضاء، بما فيها القوانين التي تُحرّم التعسف الإجرامي في السلطة".

ويستوعب هذا التعريف في جوهره جميع الحالات التي يتعرض فيها الأشخاص للأذى نتيجة الجرائم التي ترتكبها منظمات إرهابية. وعندما ينجم الإيذاء عن انتهاكات قانون حقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي أو قانون اللاجئين، ينطبق أيضاً التعريف الوارد في الفقرة ٨ من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي:

الضحايا هم الأشخاص الذين لحق بهم ضرر، أفراداً كانوا أو جماعات، بما في ذلك الضرر البدني أو العقلي أو المعاناة النفسية أو الخسارة الاقتصادية أو الحرمان بدرجة كبيرة من التمتع بحقوقهم الأساسية، وذلك من خلال عمل أو امتناع عن عمل يشكّل انتهاكا جسيماً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، أو انتهاكا خطيراً للقانون الإنساني الدولي. وعند الاقتضاء، ووفقاً للقانون المحلي، يشمل مصطلح "ضحية" أيضاً أفراد الأسرة المباشرة أو من تعيّلهم الضحية المباشرة، والأشخاص الذين لحق بهم ضرر أثناء تدخلهم لمساعدة الضحايا المعرضين للخطر أو لمنع تعرضهم للخطر.

جيم- الاستجابة لاحتياجات ضحايا الإرهاب

يجب معاملة ضحايا الإرهاب بعطف واحترام لكرامتهم. ويحق لهم الوصول إلى آليات العدالة والإنصاف الفوري، على النحو المنصوص عليه في التشريعات الوطنية، ممّا تعرضوا له من الضرر. وينبغي إنشاء وتعزيز الآليات القضائية والإدارية عند الاقتضاء لتمكين الضحايا من الانتصاف من خلال إجراءات رسمية أو غير رسمية تكون سريعة ومنصفة وغير باهظة التكلفة وميسورة المنال.

ومن أجل الاستجابة لاحتياجات ضحايا الإرهاب، ينبغي وضع تدابير تتيح ما يلي:

- تزويد الضحايا بمعلومات عن دورهم في إجراءات العدالة الجنائية؛ وطبيعة التعاون المتوقع منهم؛ ونطاق الإجراءات الجنائية وتوقيتها وما تشهده من تقدّم، وكذلك نتائج الإجراءات؛
- إتاحة عرض آراء وشواغل الضحايا ومراعاتها في المراحل المناسبة من الإجراءات عندما تكون مصالحهم الشخصية متأثرة، دون مساس بالمتهمين وعلى نحو يتفق مع الإجراءات ذات الصلة المتبعة في نظام العدالة الجنائية الوطني؛
- تقديم المساعدة المناسبة إلى الضحايا طوال الإجراءات القضائية؛
- التقليل إلى أدنى حد من إزعاج الضحايا وحماية خصوصيتهم عند الاقتضاء، وضمان سلامتهم وسلامة أسرهم؛
- حماية الضحايا من احتمالات التخويف والانتقام؛
- تفادي التأخر دون مبرر في الفصل في القضايا وفي تنفيذ الأوامر أو المراسيم التي تُمنح بموجبها تعويضات للضحايا؛

- تقديم المساعدة المادية والطبية والنفسية والاجتماعية إلى الضحايا من خلال الوسائل الحكومية والطوعية والمجتمعية؛
- توفير سبل الحصول على الجبر والتعويض للضحايا.

وأبانت التجربة في كثير من البلدان أن من الوسائل الناجعة للاستجابة للاحتياجات الكثيرة لضحايا الجريمة وضع برامج لتقديم الدعم الاجتماعي والنفسي والوجداني والمالي ومساعدة الضحايا على نحو فعال داخل مؤسسات العدالة الجنائية والمؤسسات الاجتماعية. وبالإضافة إلى الأحكام التي تتيح للضحايا رفع دعاوى مدنية ضد الجناة، سنّ بعض البلدان تشريعات وطنية تعترف بحقوق الضحايا في التعويض والمشاركة في الإجراءات الجنائية. وهذه الإمكانيات تعزز الاعتراف بمعاناة الضحايا. فإتاحة مشاركة الضحايا في الإجراءات الجنائية والاعتراف بحقوقهم في الاطلاع على سير إجراءات القضية أمر يساعد على إعادة التوازن إلى نظام من نظم العدالة الجنائية يمكن بدون ذلك أن يرجح كثيرا مصلحة المجرمين والجناة.

ولعل حق الضحايا في الاطلاع على حقوقهم وعلى وجود إجراءات يمكنهم الاستفادة منها يشكّل، من الناحية العملية، أهم القضايا التي تشغل بالهم. وينبغي أن يلزم الأشخاص الذين لهم اتصال بالضحايا في سياق العدالة - الشرطة والمرشدون الاجتماعيون ومحامو الدفاع والمدعون العامون والقضاة - بتقديم إحاطة إلى الضحايا عن حقوقهم وتوجيههم إلى حيث يستطيعون الحصول على المساعدة عندما يحتاجون إليها.

دال - تحسين استجابة نظام العدالة الجنائية لاحتياجات الضحايا

يمكن أن يساعد موظفو العدالة الجنائية ومقررو السياسات في كفاءة استجابة نظم العدالة الجنائية لاحتياجات الضحايا ومراعاتها لحقوقهم من خلال تحقيق ما يلي:

- تقييم احتياجات الضحايا، ولا سيما ضحايا الإرهاب أو تدابير مكافحة الإرهاب، وتقييم سبل الاستجابة لتلك الاحتياجات؛
- تقييم مدى استجابة الموارد المتاحة لاحتياجات الضحايا ومدى قدرة الأجهزة القائمة على توفير الحماية والمساعدة الفعّالتين لضحايا الجرائم؛
- استعراض السياسات والإجراءات والقوانين الوطنية القائمة التي تُعنى بضحايا الجريمة، والتعسف في استعمال السلطة وانتهاكات حقوق الإنسان؛
- استعراض كيفية تأثير الممارسات القائمة في كل مجال من مجالات نظام العدالة الجنائية على ضحايا الجريمة وكيفية تحسين تلك الممارسات؛
- تقييم سبل وصول الضحايا إلى العدالة والإنصاف وظروف الوصول إليهما، وتحسين تلك السبل، عند الاقتضاء؛
- تقييم سبل حصول الضحايا على الاستشارة القانونية عند التماس الإنصاف والوصول إلى العدالة، وتحسين تلك السبل، عند الاقتضاء؛
- تقييم مختلف أشكال التعويض التي يمكن أن يحصل عليها ضحايا الجرائم وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، إن وجدت تلك الأشكال، وتحسين آليات التعويض القائمة، عند الاقتضاء؛
- إجراء تقييم يخص تحديداً الكيفية التي يعامل بها ضحايا التعسف في استعمال السلطة وماهية طرق الطعن وسبل الانتصاف المتاحة لهم؛
- استعراض وتعزيز الأطر القانونية الوطنية، بما في ذلك تحديداً الكيفية التي تعالج بها حقوق ضحايا التعسف في استعمال السلطة وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان؛

- وضع سياسات وطنية لمساعدة الضحايا وحمايتهم؛
- تطوير قدرة المؤسسات والأجهزة القائمة على تقديم خدمات المساعدة للضحايا؛
- توفير التدريب لموظفي إنفاذ القانون وموظفي العدالة في مجال حقوق الإنسان وحقوق الضحايا؛
- توفير التدريب على الاستعانة بتقنيات المساعدة على الإدلاء بالشهادات من أجل حماية سلامة الضحايا الذي يدلون بأقوالهم أمام المحكمة بوصفهم شهوداً، وحماية خصوصيتهم وهويتهم؛
- توفير التدريب والدعم لمقدمي المساعدة والاختصاصيين الذين يعملون مع الضحايا والشهود؛
- استحداث خدمات لمساعدة الضحايا والشهود من خلال المحاكم والشرطة؛
- دعم المنظمات غير الحكومية المشاركة في تقديم المساعدة والدعم لضحايا الجرائم وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان؛
- تطوير قدرات السلطات المحلية على التعاون على الصعيد الدولي في مجال حماية الضحايا والتعويض عن الضرر اللاحق بالضحايا وإعادة الضحايا بأمان إلى وطنهم عند الاقتضاء.



الجزء الثالث

آليات

مساءلة العدالة الجنائية

والرقابة عليها

أولاً - الرقابة على إنفاذ القانون

تكمن قوة تدابير العدالة الجنائية في مجال التصدي للإرهاب في خضوعها لحكم القانون والمساءلة المستمرة أمام المجتمع الذي تمارس مهامها في داخله. ولذا فإن مساءلة نظام العدالة عن طريق وسائل الإعلام والعملية السياسية يجب أن تُعزَّز بآليات تكفل شفافية النظام وتتمتع بالقدرة على معالجة ما يشوبه من أوجه الضعف. ويتناول الجزء الثالث من هذا الكُتيب الإرشادي بإيجاز العمليات الواجب استحداثها لكفالة مساءلة مختلف مكونات نظام العدالة الجنائية.

تتوقَّف نجاعة تدابير التصدي للإرهاب على وجود أجهزة لإنفاذ القانون تتسم بالفعالية والمصدقية وتتمتع بثقة السكان. فمن شأن الرقابة المدنية على الشرطة في سياق استراتيجيات مكافحة الإرهاب أن تكفل قدراً أكبر من الشفافية لتلك السياسات الخاصة بمكافحة الإرهاب وتعزز ثقة عامة الناس فيها. وكفالة نزاهة الشرطة أمر أساسي للحكم الرشيد وضروري لكسب ثقة عامة الناس وتحقيق السلامة العامة. وعلاوة على ذلك، ونظراً إلى أن الشرطة هي في الغالب أكثر أجهزة الحكومة بروزاً وأوثقها اتصالاً بالناس، فإن مستوى الثقة الذي تكنّه أمة ما لجهاز شرطتها ينم في كثير من الأحيان عن ثقتها في حكومتها.

ومن المستبعد أن يحدث مساس بالمعايير إذا ما كانت خاضعة للرصد. ومن ثم يمكن تعزيز ثقة الناس في الشرطة والمحافظة على تلك الثقة من خلال المساءلة الواضحة والرقابة الفعّالة والنزاهة الشفافة.

ولدى تحديد المعايير الدولية لأعمال الشرطة، اعتمدت الجمعية العامة، في قرارها ١٦٩/٣٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. وتحدد المدونة الواجبات التالية لموظفي إنفاذ القانون:

- الحرص، في كل الأوقات، على أداء الواجب الملقى على عاتقهم بموجب القانون، وذلك بخدمة المجتمع وبحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية؛
- احترام الكرامة الإنسانية وحمايتها والمحافظة على حقوق الإنسان لكل الأشخاص والتمسك بها؛
- عدم استعمال القوة إلا في حالة الضرورة القصوى وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم؛
- المحافظة على سرية ما في حوزتهم من أمور ذات طابع سري؛
- عدم القيام بأي عمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وعدم التحريض عليها أو التغاضي عنها؛
- كفالة الحماية التامة لصحة الأشخاص المحتجزين لديهم؛
- الامتناع عن ارتكاب أي فعل من أفعال الفساد؛
- القيام، قدر استطاعتهم، بمنع وقوع أي انتهاكات لهذه المدونة ومواجهة هذه الانتهاكات بشدة.

وتُعزَّز المدونة بالمبادئ التوجيهية لتنفيذ الفعّال مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين،^(١٦٨) التي تدعو إلى إدراج المدونة في التشريعات الوطنية وفي الممارسة. وتشدد هذه المبادئ أيضاً على أهمية القوى المحركة الرئيسية

^(١٦٨) مرفق قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٣/٢٠٠٣.

في إضفاء الطابع المؤسسي على نزاهة الشرطة، بما في ذلك اختيار موظفي إنفاذ القانون، وتعليمهم وتدريبهم، وأجورهم وظروف عملهم وانضباطهم والإشراف عليهم، وضرورة إنشاء آليات لتلقي الشكاوى من أفراد الجمهور ومعالجتها. وللمدونة والمبادئ التوجيهية أهمية قيّمة في تحديد المعايير المرجعية للقادرة على مراقبة نظم الشرطة ونزاهتها.

ويجب أن يُوازن استقلال الشرطة في عملها بالمساءلة. ولكي تحافظ الشرطة على الاستقلال اللازم في عملها، يجب عليها أن تجدد في إظهار تقيدها بالسياسات والتشريعات التي وضعت لتوجيه أعمالها واستعدادها لتحمل مسؤوليات تصرفاتها وقدرتها على ذلك.^(١٦٩)

الوسائل العامة للمساءلة

من الممكن مساءلة الشرطة من خلال عدد من الآليات المختلفة والمتكاملة في الغالب، ومنها وسائل الإعلام والمساءلة السياسية والمحاكم الجنائية والتأديب الداخلي والدعاوى المدنية والآليات المتخصصة لتقديم الشكاوى والرقابة.

ويمكن تعزيز المساءلة بالوسائل التالية:

- إنشاء هيكل وعمليات إدارية سليمة خاصة بالشرطة، بما في ذلك إطار تشريعي لتوجيه أعمالها ومجالس أو لجان للشرطة؛
 - إدارة الأداء والمساءلة من خلال إنشاء آليات إبلاغ داخلية خاصة بالأحداث الحرجة واستعمال القوة، لكي تستخدم من أجل الإبلاغ عن الأنشطة الخارجية، وتقلد المناصب، والهدايا، واحتمالات تضارب المصالح؛
 - كفالة التقيّد بممارسات إشرافية فعالة؛
 - تحديد أهداف خاصة بالأداء ومؤشرات للأداء وممارسات سليمة للإبلاغ المالي؛
 - استحداث إجراءات تأديبية منصفة وفعالة؛
 - إنشاء آلية لاستعراض شكاوى المواطنين و/أو آلية مدنية للرقابة (كمراقب للشرطة، على سبيل المثال).
- ويمكن مساءلة أفراد الشرطة بطرق شتى. فيمكن أن يخضعوا للمساءلة عن أداؤهم وإنتاجيتهم، على سبيل المثال، بالاستناد إلى الأهداف أو الغايات التي تحددها الحكومة أو المجتمع المحلي. غير أن الأهم من ذلك هو أن تخضع الشرطة للمساءلة عن الكيفية التي تمارس بها السلطة المخولة لها. ويمكن التمييز على الأقل بين أربعة مستويات من المساءلة التي يجب أن تخضع لها الشرطة، وهي:

- مساءلة أجهزة الشرطة عن الخدمات التي تقدمها (الأداء ونوعية الخدمات)؛
- مساءلة أجهزة الشرطة عن الموارد التي وضعت تحت تصرفها وعن كيفية استخدامها؛

A. Osse, Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists (Amsterdam, Amnesty International, ^(١٦٩)

- مساءلة أفراد الشرطة عن سلوكهم وعن كيفية معاملة المواطنين وعن مدى احترام حقوق المواطنين؛
- مساءلة مديري الشرطة عن كيفية تعاملهم مع حالات سوء تصرف أفراد الشرطة.

الآليات التأديبية

قد يتورط أفراد الشرطة في أشكال شتى من سوء التصرف تختلف من حيث درجات خطورتها ونوع النتائج المترتبة عليها. فيمكن أن يشمل سوء التصرف هذا السلوك الإجرامي، وسوء معاملة السجناء أو المتهمين، والتلاعب بالأدلة أو تلفيقها، والاستخدام غير المناسب للمخبرين، وإفشاء معلومات بدون إذن، وشهادة الزور، وقبول الرشوة ومختلف أشكال الفساد الأخرى. ومن الضروري وضع آليات مناسبة ومنصفة للتعامل مع جميع الأشكال المحتملة من سوء تصرف الشرطة.

آليات الرقابة المدنية

يمكن النظر في عدة نماذج وتكييفها مع مختلف السياقات الوطنية. والهدف المنشود هو "زيادة المسؤولية الداخلية لإدارة الشرطة إلى أقصى حد، مع الاحتراز في الوقت ذاته من قدرات هائلة لمؤسسات الشرطة ونزوعها المنهجي إلى حماية زملاء فاسدين والتستر على ممارسات غير لائقة والتهرب من المساءلة"^(١٧٠) وربما يمكن التمييز بين نموذجي الاستعراض المدني والمراقبة المدنية. فنموذج المراقبة المدنية يشمل مباشرة إجراءات تحقيق ومقاضاة مستقلة حقيقية. أما نموذج الاستعراض المدني الذي تتولى هيئة مدنية في إطاره استعراض نتائج تحقيقات الشرطة، فهو أضعف أثراً، نظراً لقدرة الشرطة على تقويض العملية.

^(١٧٠) T. Prenzler and C. Ronken, "Models of police oversight: a critique", Policing and Society, vol. 11, 2001, p. 152

ثانياً - الرقابة على المحامين وأعضاء النيابة العامة

نظراً إلى الدور الحاسم الذي يضطلع به المحامون وأعضاء النيابة العامة في نظم العدالة الجنائية، وبوجه خاص، في تشكيل التدابير التي تتصدى بها تلك النظم للإرهاب، فيجب إخضاعهم باستمرار للمساءلة من خلال المحافظة على أعلى معايير الاستقامة والنزاهة المهنية. ويجب أيضاً وضع آليات مستقلة وفعالة لرصد تطبيق تلك المعايير.

وينص المبدأ ١٤ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين بوضوح على أن: "يسعى المحامون، لدى حماية حقوق موكلهم وإعلاء شأن العدالة، إلى التمسك بحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي يعترف بها القانون الوطني والقانون الدولي وتكون تصرفاتهم في جميع الأحوال حرة متيقظة مماشية للقانون والمعايير المعترف بها وأخلاقيات مهنة القانون". ووفقاً للمبادئ الأساسية المذكورة، يجب على المحامين أن يحترموا دائماً مصالح موكلهم بصدق وإخلاص.

ويجب أن يضع العاملون في المهن القانونية، من خلال أجهزتهم الملائمة أو عن طريق التشريعات، مدونات للسلوك المهني للمحامين توافق القانون والعرف الوطنيين والمعايير والقواعد الدولية المعترف بها. وتقدم المبادئ ٢٧ إلى ٢٩ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين أيضاً إرشادات بشأن إدارة الإجراءات التأديبية عندما توجه تهم أو شكاوى ضد محامين:

"٢٧- ينظر في التهم أو الشكاوى الموجهة ضد المحامين، بصفتهم المهنية، على وجه السرعة وبصورة منصفة ووفقاً لإجراءات مناسبة. ويكون لهم الحق في أن تُسمع أقوالهم بطريقة عادلة، بما في ذلك حق الحصول على مساعدة محام يختارونه بأنفسهم.

"٢٨- تقام الإجراءات التأديبية ضد المحامين أمام لجنة تأديبية محايدة يشكّلها العاملون في مهنة القانون، أو أمام سلطة قانونية مستقلة أو أمام محكمة، وتخضع لمراجعة قضائية مستقلة.

"٢٩- تقرّر جميع الإجراءات التأديبية وفقاً لمدونة قواعد السلوك المهني وغير ذلك من المعايير المعترف بها وأداب مهنة القانون وفي ضوء هذه المبادئ."

ويجب على أعضاء النيابة العامة أن يؤدوا واجباتهم بإنصاف واتساق وسرعة، وفقاً للقانون، وأن يحترموا كرامة الإنسان ويحموها وأن يتمسكوا بحقوق الإنسان.

وينص المبدأ ١٣ من المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة صراحة على تلك الواجبات:

"١٣- يلتزم أعضاء النيابة العامة في أداء واجباتهم بما يلي:

"(أ) أداء وظائفهم دون تحيز، واجتناب جميع أنواع التمييز السياسي أو الاجتماعي أو الديني أو العنصري أو الثقافي أو الجنسي أو أي نوع آخر من أنواع التمييز؛

"(ب) حماية المصلحة العامة والتصرف بموضوعية والمراعاة الواجبة لموقف كل من المتهم والضحية، والاهتمام بكافة الظروف ذات الصلة، سواء كانت لصالح المتهم أو ضده؛

"(ج) المحافظة على سرية المسائل التي يعهد إليهم بها، ما لم يتطلب أداء واجبهم أو دواعي العدالة خلاف ذلك؛

"(د) دراسة آراء وشواغل الضحايا في حالة تأثر مصالحهم الشخصية، وضمان إبلاغ الضحايا بحقوقهم عملاً بإعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة."

وينص المبدأ ٢١ من المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة على أن "يُستند، في معالجة المخالفات التي يرتكبها أعضاء النيابة العامة والتي تستحق إجراءات تأديبية، إلى القانون أو النظم المستندة إلى القانون. وتعالج الشكاوى التي تقدّم ضدهم، وتدعي أنهم تجاوزوا، بوضوح، نطاق المعايير المهنية، معالجة سريعة ومنصفة وفق إطار إجراءات ملائمة. ويكون لأعضاء النيابة العامة الحق في الحصول على محاكمة عادلة. ويخضع القرار لمراجعة مستقلة."

ويضيف المبدأ التوجيهي ٢٢ ما يلي: "تكفل الإجراءات التأديبية التي تتخذ ضد أعضاء النيابة العامة إجراء التقييمات واتخاذ القرارات على أسس موضوعية. وتُحدّد هذه الإجراءات وفقاً للقانون ومدونات قواعد السلوك المهني وسائر المعايير والقواعد الأخلاقية الراسخة، وعلى هدي هذه المبادئ التوجيهية."

أما المبدأ التوجيهي ١٧ فينص على ما يلي: "يقتضي، في البلدان التي تكون فيها وظائف أعضاء النيابة العامة متممة بصلاحيات استئنافية، أو يوفر القانون أو القواعد أو النظم المنشورة مبادئ توجيهية من أجل تعزيز الإنصاف واتساق النهج عند البت في عمليات الملاحقة القضائية، بما في ذلك بدء الملاحقة أو صرف النظر عنها". ولا يزال أعضاء النيابة العامة، في كثير من البلدان، يتمتعون بصلاحيات تقديرية واسعة، تُوازَن باشتراط قدر كبير من المساءلة العامة. ومن الخطوات الأساسية لزيادة الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بأعضاء النيابة العامة وما يتخذونه من قرارات أن توضع وتنشر الأولويات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بهم ومدونات قواعد سلوكهم المهني.

ونظراً للمحدودية الموارد الموضوعية تحت تصرف أعضاء النيابة العامة وتزايد تكاليف الادعاء بسرعة، كثيراً ما يضطرون إلى اتخاذ قرارات تستند في جانب منها إلى اعتبارات التكلفة أكثر مما تستند إلى اعتبارات قانونية بحتة. فبسبب ارتفاع تكاليف القضايا الدولية وتعقد القضايا وكذلك، في بعض الحالات، المواد الإثباتية المتاحة، لا مفر من اتخاذ بعض القرارات استناداً إلى السلطة التقديرية في هذه القضايا. غير أن من الضروري الاسترشاد باعتبارات سيادة القانون عند اتخاذ القرارات، وهذا أمر قد يطرح تحديات صعبة أمام خدمات الادعاء ومديريها. فقرارات الادعاء، لا سيما عندما يكون هناك مجال لممارسة سلطة تقديرية واسعة، تفتح الباب أمام الفساد والتمييز ما لم تخضع تلك القرارات لمراقبة عامة الجمهور ومراجعة السلطات المختصة.

ومن الضروري توافر الشفافية في اتخاذ قرارات الادعاء، في الحدود الممكنة بموجب القانون الوطني وبما يتفق مع مبادئ سيادة القانون، وذلك من أجل كشف وتقليل أوجه القصور التي قد تنطوي عليها قرارات الادعاء. وعلاوة على ذلك، يمكن تشجيع ممارسات نزيهة وعادلة وموثوقة في مجال الملاحقة القضائية من خلال وضع سياسات خاصة بالادعاء، وتحديد ونشر أولويات الادعاء وتشجيع عامة الجمهور على تقديم إسهاماتهم. بيد أنه لا يمكن أن تعلن للجمهور جميع جوانب السياسات والأساليب التكتيكية والاستراتيجيات الخاصة بالادعاء، لأن الإعلان عنها قد يقوض غرضها الأصلي. ومع ذلك فإن التحلي بالقدر المناسب من الشفافية خليق بأن يكون عاصماً من سوء استعمال السلطات التقديرية، الذي قد يضعف مبدأ سيادة القانون ويقوّض من ثَمَّ مشروعية النظام القانوني. وأخيراً فإن الدراسات التجريبية والمراجعات المستقلة ونشر النتائج عن استعمال سلطات الادعاء التقديرية أمور من شأنها أن توفر أساساً للقدر الصحيح من المراقبة والمناقشة من قبل عامة الجمهور.

كما إن التدريب المستمر لأعضاء النيابة العامة يساهم في تهيئة ثقافة للعمل الجماعي يتسنى في ظلها إدراك مخاطر اتخاذ إجراءات من جانب الادعاء تتسم بالتعسف أو عدم الاتساق أو عدم الإنصاف. وبعبارة أخرى، يجب ألا يغيب عن بال أعضاء النيابة العامة أن اتخاذ إجراءات غير سليمة، حتى في حق مدعى عليهم في جرائم خطيرة، يضر بأعمالهم في المستقبل. وهذه المخاطر واضحة تماما في السياسات والممارسات الحالية في مجال مكافحة الإرهاب.

ثالثاً - الرقابة على القضاء

يجب إنشاء إجراءات بموجب القانون للنظر في الشكاوى والادعاءات المتعلقة بسوء تصرف أعضاء سلك القضاء، دون المساس باستقلال القضاء. وتقدّم المبادئ ١٧ إلى ٢٠ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية إرشادات تتعلق بالتحقيق مع القضاة بإنصاف وعلى النحو المناسب وبشأن الردود على الشكاوى أو الادعاءات الموجهة ضدهم:

"١٧- (أ) ينظر في التهمة الموجهة أو الشكاوى المرفوعة ضد قاض بصفته القضائية والمهنية على نحو مستعجل وعادل بموجب إجراءات ملائمة. وللقاضي الحق في الحصول على محاكمة عادلة. ويكون فحص الموضوع في مرحلته الأولى سرياً، ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك.

"١٨- لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو العزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم.

"١٩- تحدّد جميع الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي.

"٢٠- ينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة، ولا ينطبق ذلك على القرارات التي تصدرها المحكمة العليا أو السلطة التشريعية بشأن قضايا الاتهام الجنائي وما يماثلها."

وتحدّد مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي،^(١٧١) كما سبقت الإشارة إلى ذلك، معايير للسلوك الأخلاقي للقضاة وتقدم لهم إرشادات، كما توفر إطاراً لتنظيم السلوك القضائي والتصديّ لحالات سوء التصرف القضائي.

^(١٧١) مرفق الوثيقة E/CN.4/2003/65.

رابعاً- الرقابة على السجون وتفتيشها

تختلف طبيعة عمليات التفتيش التي تجرى في السجون من بلد إلى آخر. غير أن معظم نظم السجون تنص على إجراء عملية تفتيش داخلية وخارجية على السجون. ويمكن أن تشمل هيئات التفتيش الخارجية اللجان أو الأشخاص الذين تعينهم الحكومة، ولجان حقوق الإنسان، وهيئات التفتيش التي يعينها البرلمان، وأمناء المظالم وهيئات التفتيش غير المتخصصة (التي يشار إليها أحياناً بعبارة هيئات الرصد). وفي بعض البلدان، يتولى قاض خاص المسؤولية عن عمليات تفتيش السجون. وتوجد في بلدان أخرى هيئات إشرافية على الصعيد المحلي، يرأسها قاض في غالب الأحيان.

القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء

٥٥- يجب أن يكون هناك تفتيش منتظم لمؤسسات السجون وخدماتها، يُكلّف به مفتشون مؤهلون ذو خبرة تعينهم سلطة مختصة. وعلى هؤلاء المفتشين بوجه خاص واجب الاستيقان من كون هذه المؤسسات تدار طبقاً للقوانين والأنظمة وعلى قصد تحقيق أهداف الخدمات التأديبية والإصلاحية.

أما عمليات التفتيش الداخلية فقد يقوم بها مفتشون معيّنون من الوزارة المسؤولة، كما يمكن أن تقوم بها هيئات مسؤولة عن عمليات التفتيش الإدارية. كذلك يمكن أن تقوم بعمليات تفتيش السجون هيئات خارجية مسؤولة عن التفتيش في طائفة متنوعة من الأنشطة خارج السجون. وقد تتعلق عمليات التفتيش هذه بجملة أمور منها مرافق الصرف الصحي وإعداد الطعام والخدمات الطبية والصحة والسلامة في الصناعات الخاصة بالسجون، والوقاية من الحريق. وقد تكون هيئات التفتيش المذكورة تابعة لوزارات غير الوزارة المسؤولة عن السجون، مما يضمن الاستقلال والموضوعية في التفتيش والإبلاغ.

وقد تتولى القيام بعمليات التفتيش أيضاً هيئات دولية وإقليمية مثل المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واللجنة الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة التابعة لمجلس أوروبا، واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

ويعد التفتيش والرصد المستقلان عنصرين أساسيين وضروريين لكفالة الامتثال لحقوق الإنسان في نظم السجون. فممارسة عمليات التفتيش الخارجية تميّط اللثام عن الانتهاكات وتحمي موظفي السجون من النقد بغير سند وتقويّ عضد الموظفين الراغبين في مقاومة دواعي التورط في أعمال وحشية وتساعد في إطلاع الناس على تحديات إصلاح السجون، في الحالات التي تنشر فيها تقارير عن مثل هذه الأعمال.

خلاصة

تشدد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب على إقرار المجتمع الدولي بضرورة تركيز استراتيجية فعّالة ومستدامة لمكافحة الإرهاب على عدة مجالات رئيسية، ومنها معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب وتطوير قدرات الدول على منع الإرهاب ومكافحته، والاحترام الثابت لحقوق الإنسان وأصول الإجراءات المرعية وسيادة القانون. وتدمج الاستراتيجية بوضوح تلك العناصر الأساسية في وثيقة واحدة تحظى بتأييد عالمي. ومن العناصر المهمة في هذه الاستراتيجية الشاملة تعزيز قدرة نظم العدالة الجنائية في الدول الأعضاء على التحقيق في قضايا الإرهاب وملاحقة مرتكبيها ومقاضاتهم، على النحو المناسب.

وتتسم نظم العدالة الجنائية القوية المدعومة بقوانين وقدرات متخصصة مناسبة بأهمية أساسية في تمكين الدول من الامتثال لالتزاماتها القانونية في إطار النظام العالمي لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك الصكوك القانونية التي أصبحت تلك الدول أطرافاً فيها والالتزامات القانونية الملزمة الناشئة عن قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. والواقع أن تحسين قدرة نظم العدالة الجنائية الوطنية على التصدي للجرائم المعقدة مثل الإرهاب أمرٌ ستكون له آثار إيجابية على النظام برمته. ويكاد يتعذر تمييز قدرة نظم العدالة الجنائية على مكافحة الإرهاب عن قدرتها العامة على التصدي لجرائم خطيرة أخرى في إطار سيادة القانون والقانون الدولي لحقوق الإنسان. فحتى في حالة استعجال نسبية ناشئة عن تهديد إرهابي محدد، لا سبيل إلى بناء قدرة نظام العدالة على مكافحة الأنشطة الإرهابية دون معالجة قدرته عموماً على أداء وظيفته كنظام عادل وفعال وخاضع للمساءلة.

ويقدم هذا الكتيب الإرشادي عن تدابير العدالة الجنائية في مجال التصدي للإرهاب بعض الإرشادات الأساسية لمقرري السياسات والممارسين عن كيفية الاضطلاع ببناء قدرات نظام العدالة الجنائية في بلدانهم من أجل منع الإرهاب ومكافحته. وهو لا يتناول كل جانب من جوانب تلك المهمة بالتفصيل ولا يقدم وصفات سهلة وملائمة لجميع الحالات. لكن من المفترض أن يوفر نقطة انطلاق مفيدة إذا ما استعمل بالاقتران مع أدوات المساعدة الأخرى. وترد قائمة بأدوات مفيدة أخرى في المرفق.

المرفق

أدوات وموارد مفيدة

الموارد التالية متاحة أيضا:

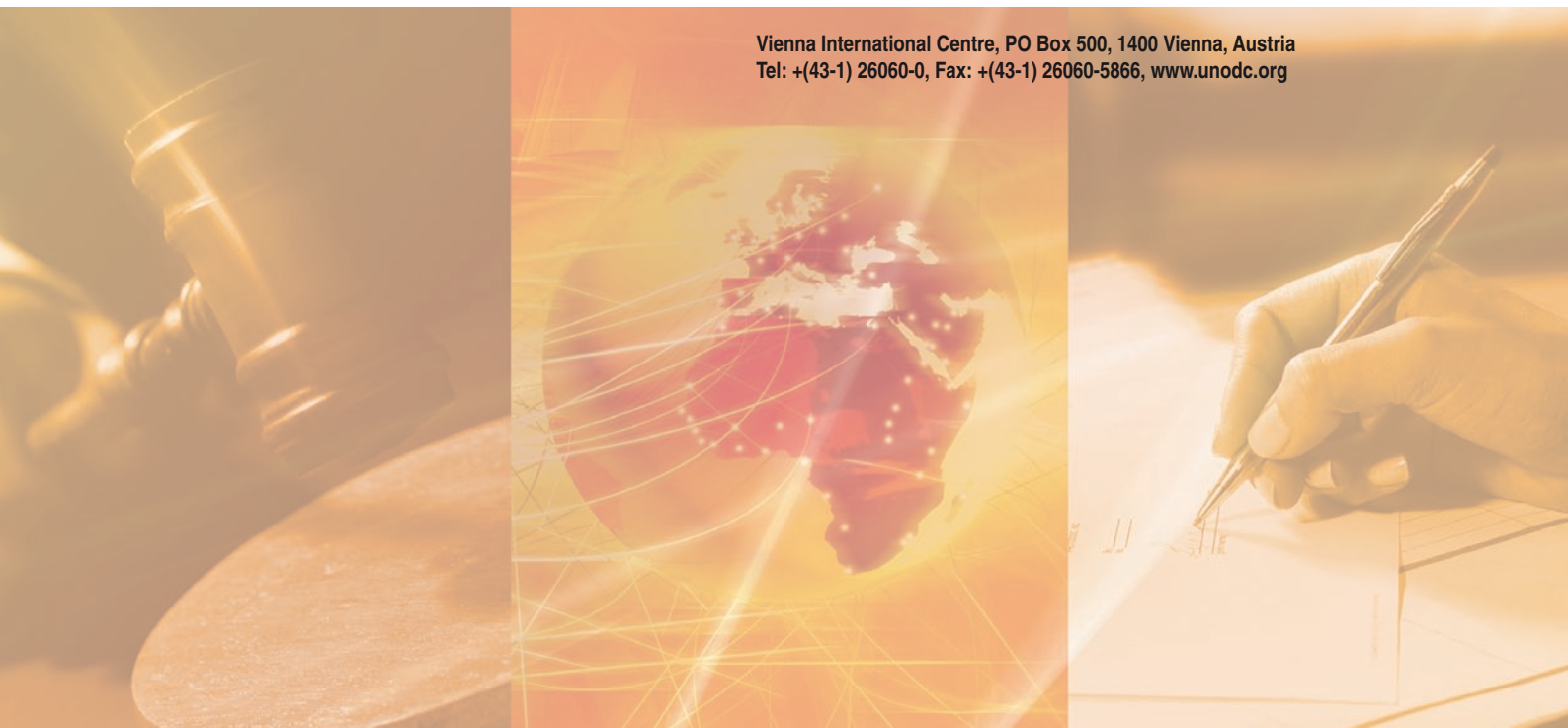
- (أ) الدليل التشريعي بشأن النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب
متاح بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/documents/terrorism/LegislativeGuide2008.pdf)؛
- (ب) دليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها (متاح بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/2LIGen.pdf)؛
- (ج) دليل بشأن التعاون القانوني الدولي على مكافحة الإرهاب
(النسخة الورقية متاحة بناءً على الطلب)؛
- (د) منع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تطبّق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب
متاحة بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/3IROLen.pdf)؛
- (هـ) خلاصة وافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية
متاحة بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html)؛
- (و) تقديم المساعدة في مجال مكافحة الإرهاب: فرع منع الإرهاب
متاح بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/documents/terrorism/TPB%20Brochure%202008.pdf)؛
- (ز) دراسة مقارنة عن التطورات التشريعية في مجال مكافحة الإرهاب في سبعة بلدان في آسيا والمحيط الهادئ (النسخة الورقية متاحة بناءً على الطلب)؛
- (ح) أحكام تشريعية نموذجية لمكافحة الإرهاب
متاحة بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.thecommonwealth.org/law/model.html)؛
- (ط) قانون نموذجي بشأن تسليم المطلوبين (أعدّ بالاشتراك مع فرع شؤون المعاهدات والمساعدة القانونية في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة)
متاح بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf)؛
- (ي) أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (أعدّها فرع شؤون المعاهدات والمساعدة القانونية في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة)
متاحة بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/mla)؛
- (ك) عدة تقييم نظم العدالة الجنائية
متاحة بالإنكليزية في الموقع التالي : (www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html)؛
- (ل) الموارد القانونية الإلكترونية المتعلقة بالإرهاب الدولي
موقع على الإنترنت محمّي بكلمة سر و متاح للدول الأعضاء والمنظمات الشريكة؛ للاطلاع على مزيد من المعلومات انظر الموقع : (http://www.unodc.org/tldb).

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



9 789216 300104

United Nations publication
ISBN 978-92-1-1630010-4
Sales No. A.09.IV.2

FOR UNITED NATIONS USE ONLY



Printed in Austria
V.08-55956—May 2009—510