

Distr.: General
15 August 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والستون

البند ٧٢ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز وحماية حقوق الإنسان: حالات

حقوق الإنسان والتقارير المقدمة من

المقررين والممثلين الخاصين

حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المقدم من مارتين

شينين، المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق

مكافحة الإرهاب، عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٥/٨٠ وقرار الجمعية العامة

١٧١/٦١ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١/٥.



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

موجز

يبرز الفرع الثاني من هذا التقرير الأنشطة العامة التي قام بها المقرر الخاص منذ أول كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، كما يتضمن موجزا للزيارات القطرية الرسمية التي قام بها إلى جنوب أفريقيا في نيسان/أبريل ٢٠٠٧، والولايات المتحدة الأمريكية في أيار/مايو ٢٠٠٧، وإسرائيل في تموز/يوليه ٢٠٠٧. وفي الفرع الثالث يستعرض المقرر الخاص بعض التحديات التي تواجه الحقوق القانونية للاجئين وحقوقهم في اللجوء، بسبب التدابير العالمية لمكافحة الإرهاب. ويتناول بعض المسائل مثل تدابير الاعتراض والتحقيق قبل الدخول المرتبطة بنقاط المراقبة عند الحدود واحتجاز طالبي اللجوء، وأوجه القصور في ضمان عرض حالات الاحتجاز المذكورة على المحاكم، والحرمان من وضع اللاجئين والأوضاع الحماية الأخرى، وعدم تقييد مبدأ عدم الإعادة القسرية، وإعادة طالبي اللجوء المرفوضين إلى بلادهم أو إعادة توطينهم، بمن فيهم الأشخاص المحتجزون لأسباب تتعلق بالإرهاب، واستخدام ما يعرف بالتأكدات الدبلوماسية، وتعزيز المسؤولية العالمية عن الحماية الدولية كجزء لا يتجزأ من الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الإرهاب. وترد الاستنتاجات والتوصيات في الجزء الرابع، وتشمل عددا من التوصيات المحددة إلى الدول بشأن تدابير ما قبل الدخول والتحقيق، والامتثال للمعايير الدولية بشأن احتجاز طالبي اللجوء، والالتزام بعدم تقييد مبدأ عدم الإعادة القسرية، ومسؤولية الدول على إطلاق سراح المعتقلين لأسباب تتعلق بالإرهاب وإعادتهم إلى أوطانهم أو إعادة توطينهم.

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٣-١	.....	أولا - مقدمة
٥	٢٩-٤	.....	ثانيا - الأنشطة
٥	٢٥-٤	.....	ألف - معلومات عامة
٨	٢٩-٢٦	.....	باء - الزيارات القطرية
١٠	٧٦-٣٠	.....	ثالثا - التحديات التي تواجه حماية اللاجئين من جراء تدابير مكافحة الإرهاب
١٠	٣٥-٣٠	.....	ألف - معلومات أساسية
١٢	٣٩-٣٦	.....	باء - تدابير الاعتراض والتحقيق قبل الدخول
١٤	٤٨-٤٠	.....	جيم - احتجاز ملتمسي اللجوء
١٧	٥٣-٤٩	.....	دال - مبدأ عدم الإعادة القسرية
			هاء - الإفراج عن المحتجزين لأسباب تتصل بالإرهاب وإعادة توطينهم إلى أوطانهم
٢٠	٦٤-٥٤	.....	وإعادة توطينهم
٢٣	٧١-٦٥	.....	واو - الاستثناء من الحماية
			زاي - تعزيز المسؤولية العالمية عن الحماية الدولية باعتبارها جزءا من استراتيجية
٢٥	٧٦-٧٢	.....	شاملة لمكافحة الإرهاب
٢٧	٨٥-٧٧	.....	رابعا - الاستنتاجات والتوصيات
٢٧	٧٩-٧٧	.....	ألف - الاستنتاجات
٢٨	٨٥-٨٠	.....	باء - التوصيات

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير هو التقرير الثالث الذي يقدمه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب والتقرير مقدم إلى الجمعية العامة، عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٥/٨٠^(١)، وقرار الجمعية العامة ١٧١/٦١ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١/٥^(٢). ويسلط التقرير الضوء على الأنشطة العامة التي قام بها المقرر في المدة من أول كانون الثاني/يناير إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٧، ويتضمن موجزا عن زيارته الرسمية إلى جنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل، ومناقشة مواضيعية عن التحديات التي تواجه قانون اللاجئين في سياق الحرب ضد الإرهاب^(٣).

٢ - ويوجه المقرر الخاص الانتباه إلى تقريره (A/HRC/4/26 و Add.1-3) الذي قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة خلال نيسان/أبريل ٢٠٠٧. وقد لخص التقرير الرئيسي أنشطة المقرر الخاص التي قام بها عام ٢٠٠٦ مع التركيز على مسألتين مواضيعيتين. أولاً، أنه درس مدى الامتثال لممارسات "الوصم بالإرهاب" بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وبدائل الاعتماد على "الوصم بالإرهاب". والثانية أنه درس مسألة الهجمات الانتحارية كشكل محدد من أشكال الإرهاب وتحد قاطع للاستجابات التي تحترم حقوق الإنسان، بأن قدم دراسة استقصائية عن البحوث والتحليلات الجارية حول هذه الظاهرة. وفي سياق الهجمات الانتحارية الإرهابية، تناول أيضاً مسألة سياسات "إطلاق النار بغرض القتل"، والمحاولات المماثلة للتهرب من المعايير الدولية القائمة حول استخدام المسؤولين عن تنفيذ القانون للأسلحة النارية.

٣ - وتتضمن الوثيقة A/HRC/4/26/Add.1 موجزا للبيانات الصحفية التي أصدرها المقرر الخاص والمراسلات التي بعث بها إلى الحكومات والردود التي تلقاها من الحكومات عام ٢٠٠٦ بشأن مسائل مكافحة الإرهاب، مثل التشريعات الحالية أو مشاريع التشريعات وكذلك الحالات الفردية المتعلقة بأشخاص احتجزوا أو اعتقلوا أو سجنوا بسبب جرائم تتعلق بمكافحة الإرهاب؛ وتتضمن الوثيقة A/HRC/4/26/Add.2 التقرير النهائي لبعثة تقصي الحقائق التي قام بها المقرر الخاص إلى تركيا خلال الفترة من ١٦ إلى ٢٣ شباط/فبراير

(١) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٥، الملحق رقم ٣ (E/2005/23) والتصويبان، الفصل الثاني، الفرع ألف.

(٢) انظر A/HRC/5/21، الفصل الأول، الفرع ألف.

(٣) يعرب المقرر الخاص عن تقديره للمساهمة التي قدمتها كريستينا ستنمان مساعدته في البحث الأكاديمي، من جامعة أبو أكاديمي، فنلندا، وكذلك المساعدة المقدمة من مفوضية حقوق الإنسان في إعداد هذا التقرير.

٢٠٠٦؛ أما الوثيقة A/HRC/4/26/Add.3 فهي دراسة مكتبية عن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب في أستراليا.

ثانياً - الأنشطة

ألف - معلومات عامة

٤ - قام المقرر الخاص، طبقاً لولايته، بعدد من الأنشطة في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٧.

٥ - وفي ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية عنوانها "الإرهاب ومكافحة الإرهاب: مدى تأثير ذلك في حماية حقوق الإنسان" في الاحتفال ببدء الشبكة الدولية للالتزامات بحقوق الإنسان في جامعة لانكستر بالمملكة المتحدة.

٦ - وفي الفترة من ١٩ إلى ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، شارك المقرر الخاص في مؤتمر ولتون بارك خارج لندن، الذي ركز على إصلاح حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، بما في ذلك مستقبل التدابير الخاصة التي يطبقها مجلس حقوق الإنسان.

٧ - وفي ٣١ كانون الثاني/يناير و ١ شباط/فبراير ٢٠٠٧ حضر المقرر الخاص الدورة السادسة لفريق الخبراء العامل المعني بالسكان المنحدرين من أصل أفريقي والفريق المعني بالوصم العنصري التابع له، وأدلى ببيان عن الوصم في إطار مكافحة الإرهاب.

٨ - وفي ٨ شباط/فبراير ٢٠٠٧، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية عنوانها "حقوق الإنسان والحرب ضد الإرهاب: التحديات والفرص" في المركز المعني بحقوق الإنسان في الصراعات التابع لجامعة إيست لندن. وفي ٩ شباط/فبراير أجرى مشاورات مع الأمانة الدولية في مقر منظمة العفو الدولية في لندن، كما تشاور مع العديد من أفرقة البحوث فيها.

٩ - وفي ١٢ و ١٣ شباط/فبراير ٢٠٠٧، زار المقرر الخاص جنيف واجتمع مع ممثلي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الحقوقيين الدولية. كما شارك في اجتماع فريق العمل المعني باستعراض التدابير الخاصة التابع لمجلس حقوق الإنسان.

١٠ - وفي ١٥ و ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٧، قام المقرر الخاص بزيارة مدينة تورينو بإيطاليا ليشترك في اجتماع فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب. وساهم في هذا الاجتماع بمدخل يكفل إدراج الأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان في خطط العمل ووثائق المشاريع التي تعدها أفرقة العمل المختلفة التي تم تشكيلها لتنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وخطة العمل التي اعتمدها الجمعية العامة بقرارها ٢٨٨/٦٠ في ٨ أيلول/سبتمبر

٢٠٠٦. ويواصل المقرر الخاص مشاركته في أعمال فرقة العمل المذكورة وأفرقة العمل المختلفة المنبثقة عنها، تطبيقاً لولايته التي تتطلب منه إجراء حوار مستمر مع جميع العناصر الفاعلة ذات الصلة ومناقشة مجال التعاون المحتمل معها، ومع أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة، والوكالات والبرامج المتخصصة، بما في ذلك لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن وفرع مكافحة الإرهاب في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

١١ - وفي ١٦ و ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٧، حضر ممثل عن المقرر الخاص اجتماعاً عقد في لندن نظّمته مؤسسة Interights بشأن التشريع الاستراتيجي للمحامين العاملين في المسائل المتعلقة بتسليم الأشخاص والتعذيب والتعسف والإفلات من العقوبة.

١٢ - وفي ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٧، ألقى المقرر الخاص بياناً أمام اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان التابعة للبرلمان الأوروبي في بروكسل، وشارك في مناقشات جرت حول استخدام وكالة المخابرات المركزية لبعض البلدان الأوروبية في نقل مسجونين أو احتجازهم بصورة غير قانونية.

١٣ - وفي الفترة من ٢٠ إلى ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٧، كان المقرر الخاص في جنيف ليقدم تقاريره إلى الدورة الرابعة لمجلس حقوق الإنسان. كما عقد اجتماعات رفيعة المستوى مع ممثلي البعثات الدائمة لكل من مكتب الأمم المتحدة في جنيف وإسبانيا وإسرائيل وجنوب أفريقيا والفلبين وكوبا والولايات المتحدة الأمريكية. والتقى مع العديد من المنظمات غير الحكومية، كما أدلى ببيانين أمام حدثين نظمتهما منظمة غير حكومية عن مسائل تتعلق بولايته. والتقى بالمستشارين القانونيين للجنة الدولية للصليب الأحمر. وشارك أيضاً في اجتماع بشأن صحيفة وقائع لحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب تعدها مفوضية حقوق الإنسان.

١٤ - وفي ١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، بعث المقرر الخاص برسالة إلى المديرية التنفيذية التابعة للجنة مكافحة الإرهاب رداً على طلب كتابي من اللجنة بشأن زيارتها إلى تركيا في أيار/مايو ٢٠٠٧. وحدد المقرر الخاص عدة مسائل تتعلق بحقوق الإنسان وتستحق المزيد من الدراسة، مثل تشريعات مكافحة الإرهاب، وحقوق ضحايا الإرهاب في محاكمة عادلة وفي التعويض. وأعرب المقرر الخاص عن أمله في أن تساعد المدخلات المقدمة في بدء حوار مع اللجنة بشأن التعاون في المستقبل فيما يتعلق بالزيارات القطرية.

١٥ - وفي ١١ و ١٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية للخبراء عن "استراتيجيات مكافحة الإرهاب، وحقوق الإنسان والقانون الدولي: مواجهة التحديات" وأدلى ببيان في الاجتماع عن "تقييم الأشكال المختلفة للإرهاب الدولي ووضعها". وقد استضاف الحلقة مركز غروتويس للدراسات القانونية الدولية في جامعة ليدين بهولندا.

١٦ - وفي الفترة من ١٧ إلى ١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٧ ألقى المقرر الخاص محاضرتين عامتين، في أثناء الزيارة الرسمية التي قام بها إلى جنوب أفريقيا، تناولتا حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب، وذلك في جامعة بريتوريا وفي معهد دراسات الأمن في مدينة بريتوريا.

١٧ - وفي الفترة من ٢ إلى ٤ أيار/مايو ٢٠٠٧، قام المقرر الخاص بزيارة مدينة لوند بالسويد، وشارك في حلقة عمل عنوانها "التدابير الخاصة لحقوق الإنسان: مؤسسة المقرر الخاص".

١٨ - وفي ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٧ بعث المقرر الخاص، استجابة لطلب اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية وعدم التسامح التابعة لمجلس أوروبا، بتعليقاته على مسألة الوصم فيما يتعلق بمشروع توصية عامة عن السياسات تتعلق بالخفارة والوصم دون تمييز. وقد أقرت هذه السياسة فيما بعد أثناء الجلسة العامة التي عقدتها اللجنة في أواخر شهر حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

١٩ - وفي ١٧ أيار/مايو ٢٠٠٧، التقى المقرر الخاص بالأمين التنفيذي للجنة الدول الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان في واشنطن العاصمة، كي يجري معه حواراً حول حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، ومناقشة مجالات التعاون الممكنة بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب.

٢٠ - وفي ١٧ و ١٨ أيار/مايو ٢٠٠٧، شارك ممثل عن المقرر الخاص في الندوة التي عُقدت في فيينا بشأن دفع عجلة تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، وناقشت الندوة تنفيذ الاستراتيجية في المستقبل، بما في ذلك تدابير التصدي للظروف التي تفضي إلى الإرهاب، وتشجيع حقوق الإنسان وحمايتها، مما يمكن أن يفيد أيضاً في تعزيز تطبيق القانون الجنائي الدولي والتعاون في المجال القضائي.

٢١ - وفي ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٧، شارك المقرر الخاص في اجتماع للخبراء بشأن "الحرب ضد الإرهاب" في كلية واشنطن للقانون التابعة للجامعة الأمريكية في واشنطن العاصمة.

٢٢ - وفي الفترة من ١٨ إلى ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، حضر المقرر الخاص الدورة الرابعة عشرة للاجتماع السنوي المتعلق بالتدابير الخاصة التي يطبقها مجلس حقوق الإنسان، التي عقدت في جنيف حيث ناقش المشاركون أساساً المسائل الناجمة عن عملية بناء المؤسسات التي ينفذها مجلس حقوق الإنسان. وأجرى المقرر الخاص مناقشات مع الممثلين الرفيعي المستوى للبعثات الدائمة لكل من مكتب الأمم المتحدة في جنيف وإسرائيل وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية. كما التقى بالسفير الذي يرأس كل من بعثة المراقبة الدائمة لفلسطين والوفد الدائم لمنظمة المؤتمر الإسلامي.

٢٣ - وفي ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، قدم المقرر الخاص والمقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، إحاطة إعلامية إلى مدير إدارة الحماية الدولية في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بجنيف، تتعلق بالحقوق الإنسانية للاجئين في سياق مكافحة الإرهاب.

٢٤ - وفي ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية في حلقة عمل بشأن حقوق الإنسان وتنفيذ الاستراتيجية العالمية للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب التي نظمها مركز التعاون العالمي لمكافحة الإرهاب ومعهد الدراسات الدولية العليا في جنيف. وفي ٢١ حزيران/يونيه، شارك في مناقشة عامة في ذلك المعهد اختتمت بها حلقة العمل.

٢٥ - وفي ٢٠ تموز/يوليه ٢٠٠٧ أيضاً، التقى المقرر الخاص بأعضاء لجنة حقوق الإنسان في جنيف، حيث قدم إحاطة إعلامية عن زيارته القطرية والأعمال الأخرى الخاصة بالبلدان. كما قدم إحاطة إعلامية إلى اللجنة الخاصة المعنية بالتحقيق في الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان للشعب الفلسطيني وغيره من السكان العرب في الأراضي المحتلة.

باء - الزيارات القطرية

٢٦ - نفذ المقرر الخاص ثلاث بعثات في أثناء الفترة المشمولة بالتقرير. وسوف تقدم التقارير الخاصة بهذه المهام إلى دورة تالية لمجلس حقوق الإنسان. وتتضمن الفقرات التالية موجزا لبعض الملاحظات المبدئية الرئيسية التي أبدتها المقرر الخاص في البيان الصحفي الذي صدر في أثناء المؤتمر الصحفي الذي يعقد في ختام كل زيارة قطرية.

٢٧ - وفي الفترة من ١٦ إلى ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، قام المقرر الخاص بمهمة رسمية في جنوب أفريقيا. وفي ٢٦ نيسان/أبريل أصدر بياناً صحفياً^(٤) أشار فيه إلى أنه في سياق الخروج من حكم الفصل العنصري، ارتبط لفظ "الإرهاب" بالانتهاك المستمر والواسع النطاق لحقوق الإنسان على يد الحكم السابق. وحدد المقرر الخاص بعض جوانب حماية الديمقراطية الدستورية في مواجهة قانون الإرهاب والأنشطة ذات الصلة (٢٠٠٥) كأمثلة على الممارسات الجيدة، ولكنه أعرب عن قلقه إزاء عناصر محددة في التشريع، بما في ذلك الشواغل المتعلقة بالقائمة الطويلة للغاية للجرائم التي يمكن أن تحاكم كأ أنشطة إرهابية، وحماية حرية التعبير، وعدم الوضوح في طبيعة وحجم الإجراءات الذي يمكن أن يتخذه البرلمان ضد الأشخاص الذين ترد أسماؤهم في قائمة مجلس الأمن، وشكل ونطاق المراجعة القضائية المحتملة

(٤) انظر النص الكامل للبيان الصحفي على العنوان التالي: www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/

.2972818321758A90C12572C900476EA5?opendocument.

ووجه الانتباه إلى الاتهامات بارتكاب الشرطة أعمالاً وحشية، والعنف الذي تمارسه المجتمعات المحلية ضد أجانب بعينهم، والشواغل بشأن أحكام في القانون تتعلق باحتجاز الأجانب، وتطبيق هذه الأحكام في سياق مكافحة الإرهاب. ولاحظ أن الأجانب قد يحتجزوا لأسباب تتعلق بالأمن دون محاكمة، وأنه ليست هناك وكالة مستقلة للمتابعة تقوم بزيارة أقسام الشرطة التي قد يُعتقل بها هؤلاء الأجانب. وأبرز المقرر الخاص أن جنوب أفريقيا تلعب دوراً إقليمياً رئيسياً، مشجعا الحكومة على أن تضطلع بالدور الرائد في ضمان وضع قوانين لمكافحة الإرهاب تتسق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٢٨ - وفي الفترة من ١٦ إلى ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٧، قام المقرر الخاص بمهمة رسمية إلى الولايات المتحدة الأمريكية. وفي ٢٥ أيار/مايو أصدر نشرة صحفية^(٥) أعرب فيها عن وجهة نظر مفادها أن الولايات المتحدة - باعتبارها زعيمة العالم - عليها مسؤولية خاصة بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وأوضح إطار القانون الدولي العام، بما في ذلك تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في أثناء الصراعات المسلحة وتطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان خارج الحدود الإقليمية. وأعرب المقرر الخاص عن قلقه العميق إزاء حالة المعتقلين في خليج غوانتانامو والأماكن الأخرى، وعدم وجود ضمانات قانونية أو إجراءات محاكمة منصفة للأفراد الموقوفين بسبب نشاط إرهابي، وكذلك إزاء نقل الإرهابيين المشتبه فيهم. ووجه الانتباه إلى المشكلات العديدة المرتبطة باستخدام الجهات العسكرية في محاكمة الإرهابيين المشتبه فيهم، بما في ذلك مسائل الأدلة والولاية القضائية، وكذلك المسائل المتعلقة باستقلال وحياد هذه الجهات وإمكانية استخدامها في محاكمة المدنيين. كما أعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء استجواب الإرهابيين المشتبه فيهم. وتحدث عن مسألة "تسليم الأفراد بوسائل غير عادية" تُطبق على الإرهابيين المشتبه فيهم، واحتجازهم في "أماكن سرية"، ومساءلة المسؤولين عن إجراء الاستجواب بأساليب تصل إلى التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ولاحظ المقرر الخاص أيضاً بعض المسائل الأخرى مثل التعاريف المحلية للإرهاب، والمزايم بعمليات قتل تستهدف الإرهابيين المشتبه فيهم يقوم بها عملاء من الولايات المتحدة، ودفع تعويضات إلى ضحايا الإرهاب، وعملية الوصم، وتوعية المجتمعات المحلية، وتأثير تدابير مكافحة الإرهاب في الهجرة وأوضاع اللاجئين، وتأثير عمليات المراقبة في حق كفالة الخصوصية.

(٥) انظر النص الكامل للبيان الصحفي على العنوان التالي: www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/

.15B4F3535CE9EB5FC12572E600569287?opendocument

٢٩ - وفي الفترة من ٣ إلى ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٧ نفذ المقرر الخاص بعثة رسمية إلى إسرائيل زار فيها أيضا الأرض الفلسطينية المحتلة. وفي ١٠ تموز/يوليه أصدر نشرة صحفية^(٦) شجع فيها حكومة إسرائيل على إعادة النظر في انسحابها من بعض جوانب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بموجب إعلان حالة الطوارئ، ورحب بدعوته إلى تقديم تعليقاته على مشروع قانون سيصدر لمكافحة الإرهاب. كما ناقش المقرر الخاص مسيرة وتأثير الحاجر (الجدار/ال سور) الذي أقامته حكومة إسرائيل. وأجرى مشاورات مع الحكومة والوكالات غير الحكومية في إسرائيل وفي الأرض الفلسطينية المحتلة لتقدير مدى فعالية هذا الحاجر في مجال مكافحة الإرهاب، وتأثيره في جميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعب الفلسطيني. كما أعرب عن شواغله إزاء ممارسة الحكومة للقتل ضد أفراد بعينهم وأساليب الاستجواب التي يستخدمها جهاز الأمن الإسرائيلي. ومن بين المسائل الأخرى التي سيضمها المقرر الخاص في تقريره عن البعثة: تعريف الإرهاب، واحتجاز المشتبه في إخلالهم بالأمن، والاحتجاز الإداري والمحاكم العسكرية، واستخدام الدروع البشرية، وحقوق ضحايا الإرهاب.

ثالثا - التحديات التي تواجه حماية اللاجئين من جراء تدابير مكافحة الإرهاب

ألف - معلومات أساسية

٣٠ - يود المقرر الخاص أن يركز في هذا التقرير على تأثير تدابير مكافحة الإرهاب في النظام الدولي لحماية اللاجئين والحق في طلب اللجوء. وهو يعي التحديات الصعبة المتعلقة بالأمن التي تفرضها التهديدات بالأعمال الإرهابية. ولكنه يؤكد على أن الدول قد كررت بوضوح التزامها في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان والصكوك الأخرى - بما في ذلك استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وخطة العمل المتعلقة بها - باحترام وضمأن الحق في طلب اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى هربا من الاضطهاد، كما جاء في المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وفي خطة عمل الاستراتيجية قررت الدول:

التسليم بأن التعاون الدولي وأي تدابير نضطلع بها من أجل منع الإرهاب ومكافحته يجب أن تتماشى مع الالتزامات المنوطة بنا بموجب القانون الدولي، بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة، وبخاصة قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني الدولي^(٧).

(٦) انظر النص الكامل للبيان الصحفي على العنوان التالي: www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/75D990D98804F51FC12573140049A174?opendocument

(٧) قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠، الجزء الثاني، الفقرة ٣.

٣١ - إن السياسات التي تتبعها الدول في مراقبة الهجرة جزء لا يتجزأ من النظام الدولي لحماية الأفراد من إعادتهم قسراً إلى الدول التي قد يتعرضون فيها للاضطهاد أو التعذيب أو غير ذلك من ضروب المعاملة اللاإنسانية أو لانتهاكات خطيرة أو ممتدة لحقوق الإنسان بصورة منتظمة. ويود المقرر الخاص أن يركز بشكل خاص على تلك النقطة في سياق مكافحة الإرهاب.

٣٢ - ويتعلق الكثير من المسائل التي ركز عليها المقرر الخاص في تقاريره السابقة بالتحديات التي تواجه الأجانب، بمن فيهم المهاجرون واللاجئون، في تمتعهم بحقوق الإنسان. ويرتبط ذلك على سبيل المثال بمسألة الوصم في سياق مكافحة الإرهاب، وهي المسألة التي عالجها المقرر الخاص في تقريره (A/HRC/4/26) المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة. وفي هذا التقرير، يسلط المقرر الضوء على قضايا معينة لها تأثيرها الخاص في إمكانية حصول الأفراد على الحماية وتقرير الدول مدى حاجتهم إلى حماية دولية. وهذه المسائل هي: تدابير التوقيف والتحقق قبل الدخول، واحتجاز طالبي اللجوء، والاستبعاد من وضع اللاجئين وغيره من أشكال الحماية، بما في ذلك ما يتصل بتطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية، وظروف المبعدين، وطالبي اللجوء المرفوضين، وإعادة الأشخاص المعتقلين لأسباب تتعلق بالإرهاب أو إعادة توطينهم، وتعزيز المسؤولية العالمية عن الحماية الدولية. وكلها شواغل واجهها المقرر الخاص في تعاملاته مع كل دولة على حدة، كما حدث في أثناء زيارته لتركيا (انظر A/HRC/4/26/Add.2) مثلاً، وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل، وفي دراسته المكتبية عن أستراليا (انظر A/HRC/4/26/Add.3)، وفي اتصالاته المتبادلة مع المنظمات الإقليمية مثل مجلس أوروبا.

٣٣ - ويود المقرر الخاص في هذا السياق أن يوجه الانتباه إلى ولاية ومسؤوليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين باعتبارها الهيئة الرئيسية في هيكل الأمم المتحدة التي تضطلع بالحماية الدولية للاجئين، والإشراف على مدى الالتزام باتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين (المشار إليها فيما يلي باتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١). ومن الممكن - في رأي المقرر الخاص - اعتبار قانون اللاجئين فرعاً من فروع قانون حقوق الإنسان. وتتضمن الصكوك العامة لحقوق الإنسان بدورها العديد من المواد التي تكمل اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ والحقوق التي تعبر عنها. وفي مجال محاربة الإرهاب، هناك العديد من التحديات التي تواجه حقوق الإنسان ترتبط ارتباطاً مباشراً بطالبي اللجوء، واللاجئين، والمهاجرين إلى الحد الذي يتعين فيه النظر إلى تأثير تدابير مكافحة الإرهاب في النظام الدولي للحماية وفي حق طلب اللجوء والتمتع به هرباً من الاضطهاد، على أنه جوهر ولاية المقرر الخاص.

٣٤ - وفي التدابير الدولية لمكافحة الإرهاب، ظهرت عمليات ربط لا مبرر لها بين حماية اللاجئين وبين التهديدات الإرهابية بُعيد الهجمات الإرهابية البشعة في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وفي القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) حث مجلس الأمن الدول على أن تتكفل بعدم توفير الملاذ الآمن للإرهابيين، وأن تتخذ تدابير تضمن عدم منح اللجوء للإرهابيين، وأن تمنع مرتكبي الأعمال الإرهابية من إساءة استغلال الحماية المكفولة للاجئين^(٨). وبالمثل في خطة عمل الاستراتيجية، عقدت الدول العزم على حرمان الإرهابيين من الملاذ الآمن وعلى اتخاذ التدابير المناسبة لضمان عدم منح حق اللجوء للإرهابيين^(٩).

٣٥ - واستبعد المقرر الخاص عمليات الربط التي لا مبرر لها بين حماية اللاجئين والإرهاب، مؤكداً على الطبيعة الإنسانية والمدنية وغير السياسية لحق اللجوء والضمانات العديدة لمؤسسة اللجوء، من خلال تحديد هوية الأشخاص الذين توجد أسباب خطيرة تدعو إلى اعتبار أنهم ارتكبوا أعمالاً مشينة تجعلهم لا يستحقون الحماية الدولية، واستبعاد مثل هؤلاء الأشخاص. وفي نفس السياق، ينبغي التذكير بأن وضع اللاجئين لا يحمي أي شخص من توجيه الاتهام الجنائي ضده وإبعاده أو طرده وفق الإجراءات القانونية وتطبيقاً للمادتين ٣٢ و ٣٣ (٢) من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١.

باء - تدابير الاعتراض والتحقق قبل الدخول

٣٦ - إن القدرة على الوصول إلى دولة أخرى لالتماس الحماية لأمن الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام الدولي لحماية اللاجئين^(١٠). وفي الوقت ذاته، فإن زيادة تأمين الحدود من الجوانب المهمة في تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها الدول^(١١). وفي إطار التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب، نُفذت، على سبيل المثال، عمليات اعتراض بحرية اضطلعت بها

(٨) انظر الفقرتين ٣ (و) و (ز).

(٩) قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠، الجزء الثاني، الفقرتان ٢ و ٣.

(١٠) انظر استنتاجات اللجنة التنفيذية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن تحسين الحماية على الصعيد الوطني ٦ (د-٢٨) و ٨٥ (د-٤٩) و ٩٩ (د-٥٥) التي أكدت مجدداً على الأهمية الأساسية لمراعاة مبدأ عدم الإعادة القسرية -- سواء على الحدود أو داخل أراضي الدولة -- للأشخاص الذين قد يتعرضون للاضطهاد إذا ما أُعيدوا إلى بلدانهم الأصلي، بغض النظر عما إذا كان قد اعترف بهم رسمياً كلاجئين، وشددت على أن مبدأ عدم الإعادة القسرية وعدم رفض الدخول على الحدود يتطلب إتاحة سبل الوصول إلى إجراءات تتسم بالعدالة والكفاءة لتحديد المركز الممنوح والاحتياجات من الحماية.

(١١) على سبيل المثال، من المقرر أن تعقد لجنة مكافحة الإرهاب بالأمم المتحدة اجتماعها الخامس الاستثنائي مع المنظمات المتخصصة والإقليمية بشأن موضوع "منع تنقل الإرهابيين وفعالية أمن الحدود" في نيروبي في الفترة من ٢٩ إلى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧؛ انظر www.un.org/sc/ctc/.

الولايات المتحدة وحلفاؤها خارج القرن الأفريقي في إطار عملية الحرية الدائمة، ومنظمة حلف شمال الأطلسي في البحر المتوسط في إطار عملية المسعى النشط. وبينما كان الهدف من هذه الإجراءات اعتراض السفن المشتبه في أنها تنقل إرهابيين أو أسلحة لاستخدامها في أعمال إرهابية، فقد كان من جوانب هذه العمليات أيضا منع جميع الأنشطة غير القانونية، كالاتجار بالبشر أو الهجرة غير القانونية، مما قد يُحدث بدوره تأثيرا يضر بمن هم حقا من ملتمسي اللجوء^(١٢).

٣٧ - وهذا التطور ليس مرتبطا بتدابير مكافحة الإرهاب وحدها، بل هو جزء من تطور سياسات مراقبة الهجرة منذ الثمانينيات. وقد أعربت، على مر السنين، عدة جهات عن قلقها إزاء ممارسات الاعتراض، منها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين^(١٣). ويرحب المقرر الخاص بموقف مفوضية شؤون اللاجئين الداعي إلى استخدام نظم دخول تراعي اعتبارات الحماية^(١٤). ويشكل تزايد الاهتمام بتأمين وثائق السفر وتبادل البيانات المتعلقة بالركاب والهجرة أحد الجوانب الأخرى في مراقبة الهجرة الآخذة في التطور كثيرا منذ عقدين، وتكتسب زخما متزايدا بوصفها من الأمثلة على تدابير مكافحة الإرهاب التي يُقال إنها مفيدة.

٣٨ - وبينما يسلّم المقرر الخاص بالحاجة إلى تعزيز أمن الحدود في إطار استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب، فإنه يساوره القلق إزاء قلة التدابير الملموسة المتخذة لمقابلة تزايد الصعوبات التي يواجهها الأشخاص ويتعين عليهم اجتيازها للحصول على الحماية. ففي حالة

(١٢) صحيفة وقائع فريق العمل المشترك - القرن الأفريقي، وهي متاحة على www.hoa.centcom.mil/facts.htm. وللحصول على معلومات عن ولاية عملية المسعى النشط وأنشطتها، انظر www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/ActiveEndeavour/Endeavour.htm؛ وانظر أيضا Maria Sanminiatielli, "NATO says Mediterranean patrols deter terrorism". Associated Press - 18 December 2006.

(١٣) انظر على سبيل المثال: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم لعام ٢٠٠٠ (Asylum in the world, 2000)، الفصل ٧ - اللجوء في العالم الصناعي (Industrialized world)، المربع ٧-٤ طالبو اللجوء القادمون من هايتي (Haitian asylum seekers)، Box 7.4 على العنوان: www.unhcr.org/publ/PUBL/3ebf9bb10.pdf، وحالة اللاجئين في العالم لعام ٢٠٠٦ (State of the world's refugees 2006)، الفصل ٢ - ضمان اللجوء (Safeguarding asylum)، المربع ٢-٣ مسألة تامبا - الاعتراض والإنقاذ بالبحر (Box 2.3 The Tampa Affair: interception and rescue at sea) على العنوان: www.unhcr.org/publ/PUBL/4444d3c320.html.

(١٤) انظر Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, UNHCR, January 2007 (حماية اللاجئين والهجرة المختلطة: خطة عمل من عشر نقاط)، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الأشخاص الذين يلتمسون الحماية الدولية، كثيرا ما تكون وسيلتهم الوحيدة لمغادرة بلدهم الأصلي والوصول إلى دولة أخرى لالتماس الحماية هي استخدام وثائق سفر مزورة والاستعانة بمساعدة المهربين. ومبدأ عدم معاقبة طالبي اللجوء على الدخول غير القانوني معترف به أيضا في المادة ٣١ من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١^(١٥). ومن شأن زيادة تدابير مراقبة الحدود والتحقق الأولي دون التصدي بما فيه الكفاية للصعوبات التي يواجهها الأشخاص الذين يلتمسون الحماية تقويض النظام العالمي لحماية اللاجئين وتقويض حقوق الإنسان، ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، الحق في الحماية من الإعادة القسرية.

٣٩ - ويرى المقرر الخاص أن هناك حاجة إلى توثيق التعاون بين الدول ومفوضية شؤون اللاجئين لتدارك الآثار السلبية المترتبة على تدابير مراقبة الهجرة في مرحلة ما قبل الدخول وعمليات الاعتراض مع الاستمرار في الوقت ذاته في تحري اليقظة إزاء تهديد الإرهاب.

جيم - احتجاز ملتمسي اللجوء

٤٠ - يمثل حق الشخص في الحرية والأمن، المكفول في المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، شاغلا مستمرا لدى المقرر الخاص في اضطلاله بولايته. وقد سعت بعض الدول في تدابيرها لمكافحة الإرهاب إلى الالتفاف حول التزاماتها في هذا الصدد، واستحدثت أحكاما خاصة تتعلق بالأشخاص المشتبه في ارتكابهم أعمالا إرهابية تجيز الاحتجاز لفترات طويلة، بل ولآجال غير محددة، في غياب الضمانات القانونية السليمة.

٤١ - وإلى جانب الأحكام الخاصة المتعلقة بالمشتبه في ضلوعهم في الإرهاب، فإن تشريعات الهجرة في معظم الدول تتضمن أحكاما تجيز احتجاز الأجانب، بمن فيهم ملتمسو اللجوء. وفي كثير من البلدان التي تعامل معها المقرر الخاص، يبدو أن أعمال الاحتجاز المذكورة آخذة، بوصفها واحدة من تدابير مكافحة الإرهاب، في الازدياد أو اتخاذ أشكال جديدة قد تفتقر إلى الضمانات التي تفرضها المعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويثير الاحتجاز الإداري للأجانب، بمن فيهم ملتمسو اللجوء، مسائل تتعلق بمدى ضرورة هذه التدابير ومدى تناسبها، والحق في نظر المحاكم بسرعة وفعالية في أي شكل من أشكال الاحتجاز، وحقوق الأشخاص المحتجزين، بما في ذلك حقهم في التمتع بأوفر قسط ممكن من الصحة، وبالانتهاكات المحتملة لحظر التمييز. وقد أثبتت دراسات عديدة أن الاحتجاز، ولا سيما الذي يمتد لآجال طويلة، بل وغير محددة، يؤثر سلبا في صحة المحبوسين العقلية وفي

(١٥) انظر المادة ٣١ (١) و (٢) من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، بخصوص التزامات الدول المتعاقدة إزاء اللاجئين الموجودين في بلد اللجوء بشكل غير قانوني.

رفاههم^(١٦). وظروف العزلة في مراكز الاحتجاز والسجون، التي كثيرا ما توجد في مواقع نائية، قد تزيد أيضا من خطر تعرض المحتجزين للاعتداء أو العنف، مما يشكل مخالفة للمادتين ٧ و ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٤٢ - والمادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وغيرها من صكوك حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، تميز بالفعل الاحتجاز الإداري للمهاجرين في ظروف معينة. إلا أن لجنة حقوق الإنسان قد اعتبرت في قضايا، منها قضية أ. ضد أستراليا (البلاغ رقم ١٩٩٣/٥٦٠)، أنه لثلا يوصف الاحتجاز بأنه تعسفي، ينبغي ألا تتجاوز مدته ما تبرره مسوغات وجيهة^(١٧).

٤٣ - ويمكن التمييز بين سيناريوهين للاحتجاز بناء على لوائح الهجرة: فإما أن تُطبق تشريعات الهجرة القائمة لاحتجاز الأفراد بالاستناد ظاهريا إلى أسانيد متصلة بضوابط الهجرة، أو أن تُستحدث نظم احتجاز خاصة بناء على شواغل أمنية تتعلق بالإرهاب.

٤٤ - وفي أستراليا، التي أجرى عنها المقرر الخاص دراسة مكتبية عام ٢٠٠٦، يميز قانون الهجرة لعام ١٩٥٨ احتجاز الشخص المقرر ترحيله من أستراليا إلى أجل غير مسمى. وأفاد مجلس اللاجئين الأسترالي أنه في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، كان من بين المحتجزين، بناء على أسانيد تتعلق بالهجرة، ما يربو على ٢٠٠ شخص محتجز منذ أكثر من ٢٤ شهرا. وأعرب المقرر الخاص في دراسته عن أستراليا عن قلقه البالغ إزاء الاحتجاز غير المحدد المدة في إطار قانون الهجرة.

٤٥ - وفي جنوب أفريقيا، التي قام المقرر الخاص بزيارتها رسميا في نيسان/أبريل ٢٠٠٧^(١٨)، يميز قانون الهجرة لعام ٢٠٠٢ احتجاز المهاجرين، الجائز ترحيلهم، وذلك دون أي مراجعة قضائية إجبارية إلى أن تنقضي مدة ٣٠ يوما على الاحتجاز. وفي القضايا المتعلقة بالأمن، اتضح أيضا أنه يجري في كثير من الأحيان التحفظ على المحتجزين في أقسام الشرطة التي لا تخضع للرقابة المنتظمة من أي وكالة رصد مستقلة.

٤٦ - ويتجلى أحد أمثلة نظم الاحتجاز المحددة المتعلقة بالأمن في عملية درع الحرية التي طبقتها الولايات المتحدة عند بداية غزو العراق. وقد نُفذت السياسة خلال شهري

(١٦) انظر على سبيل المثال Carmen Lawrence, "Mental illness in detained asylum seekers". *The Lancet*; Vol.364, Issue 9441, 2 October 2004, pp 1283-1284.

(١٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/52/40)، المجلد الثالث، المرفق السادس، الفرع لام، الفقرة ٩-٤.

(١٨) من المنتظر أن يُنظر في تقرير البعثة عن جنوب أفريقيا في دورة مقبلة لمجلس حقوق الإنسان.

آذار/مارس ونيسان/أبريل من عام ٢٠٠٣، ثم أوقفت في صمت. وقد جاء مولد السياسة نتيجة لتحليل أممي داخلي أفاد بأن خطر توجيه هجمات إرهابية ضد مصالح الولايات المتحدة قد زاد في تلك الفترة. وبينما تضمنت العملية كثيرا من العناصر المختلفة بدءا من أمن الأغذية وحتى مرافقة السفن، فقد كان أوضح آثارها بالنسبة للأجانب الاحتجاز التلقائي للمتمسكي اللجوء القادمين من بلدان معينة طوال المدة التي تستغرقها إجراءات منح اللجوء، بما يشمل البلدان التي ينشط بها تنظيم القاعدة أو التي من المعروف أن داعمي القاعدة يعيشون فيها. وحسب مصادر غير حكومية، شملت البلدان الأصلية الأردن وإريتريا وأفغانستان والإمارات العربية المتحدة واندونيسيا وأوزبكستان وإيران (جمهورية - الإسلامية) وباكستان والبحرين وبنغلاديش وتايلند وتركمانستان وتركيا وتونس والجزائر والجمهورية العربية الليبية والجمهورية العربية السورية وجيبوتي وسورينام والصومال وطاجيكستان وعمان والفلبين وقطر وكازاخستان والكويت ولبنان وماليزيا ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن، بالإضافة إلى غزة والضفة الغربية^(١٩). ويلاحظ المقرر الخاص أن أنظمة الاحتجاز من هذا النوع، باستنادها الشمولي إلى بلد موطن ملتمس اللجوء، تواجه بشكل واضح المخاطرة بالوقوع في انتهاك لحظر التمييز.

٤٧ - وهناك مثال آخر من الولايات المتحدة، التي قام المقرر الخاص بزيارتها رسميا في أيار/مايو ٢٠٠٧^(٢٠)، ويتجلى فيه المخاطرة بأن ينتج بشكل عام عن الاهتمام المتزايد بالشواغل الأمنية فيما يتصل بملتمسي اللجوء وبالهجرة إيجاد مناخ يحظى فيه احتجاز المهاجرين وملتسمي اللجوء وغيره من التدابير التقييدية بقبول أوسع. ويعكس هذا النهج قرار السيد أشكروفت، وزير العدل في الولايات المتحدة، في مسألة *Matter of D-J* عام ٢٠٠٣. وكانت المسألة تتعلق بإمكانية الإفراج بكفالة عن محتجز من ملتمسي اللجوء من رعايا هايتي يبلغ من العمر ١٨ عاما. وقد صدر عن وزير العدل ما يلي:

لقد خلصت إلى أن الإفراج بكفالة عن المدعى عليه، أو من هم في مثل موقفه من المهاجرين بحرا دون وثائق، سترتب عليه عواقب تضرر بالأمن الوطني وبسلامة سياسة الهجرة. وكما تظهر البيانات الصادرة عن وكالات الأمن الوطني المعنية التي قدمتها دائرة الهجرة والتجنيس، هناك احتمال يُعتد به لأن تصل أبناء الإفراج عن أولئك الأجانب في الولايات المتحدة إلى آخرين في هايتي، فيشجع ذلك

(١٩) Lawyers Committee for Human Rights (now Human Rights First), Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11, United States, 2003, pp. 41-42, at www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/Assessing/AssessingtheNewNormal.pdf

(٢٠) من المنتظر أن يُنظر في تقرير البعثة عن الولايات المتحدة الأمريكية في دورة مقبلة لمجلس حقوق الإنسان.

على حدوث طفرات في المستقبل في الهجرة غير القانونية القادمة بحرا. ولا يتفق تشجيع تلك الهجرة الجماعية غير القانونية مع سياسة الهجرة السليمة أو مع المصالح المهمة المتعلقة بالأمن الوطني. وكما هو ثابت في البيانات الصادرة عن الحكومة، تضر تلك الطفرات من الهجرة غير القانونية القادمة بحرا بالأمن الوطني لأنها تؤدي إلى تحويل مسار الموارد القيمة اللازمة لحرس الحدود ووزارة الدفاع عن مسؤوليات مكافحة الإرهاب والأمن الداخلي. ومن الجلي أن اعتبارات الأمن الوطني هذه تشكل سندا معقولا أستند إليه في استعمال صلاحياتي لرفض الإفراج بكفالة بموجب المادة ٢٣٦ أ). انظر *Carlson*, 342 U.S. at 534؛ و *Barbour*, 491 F.2d at 578 (٢١).

٤٨ - وفي ضوء الإشارات المثيرة للإنزعاج الآتية من مختلف أرجاء العالم والدالة على أن المعايير الدولية الراسخة، فيما يخص سلب حريات المهاجرين أو ملتسمسي اللجوء، آخذة في التآكل باسم الحرب على الإرهاب، يود المقرر الخاص أن يذكر الدول بما عليها من التزامات بموجب القانون الدولي، وذلك في المقام الأول بالإحالة إلى المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

دال - مبدأ عدم الإعادة القسرية

٤٩ - إن مبدأ عدم الإعادة القسرية، أي حظر إعادة فرد من الأفراد إلى حالة قد تتعرض فيها حياته أو حريته للخطر، أو قد يتعرض فيها للاضطهاد أو التعذيب أو أي شكل آخر من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، مبدأ راسخ في معاهدات حقوق الإنسان، بما في ذلك اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، ويتعين اعتباره جزءا من القانون العرفي الدولي. وينطبق حظر الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي المتعلق باللاجئين على أي شكل من أشكال التنكيل بالقوة، بما في ذلك الترحيل والطرود وتسليم المجرمين والنقل غير الرسمي أو "تسليم الأشخاص" وعدم السماح بالدخول على الحدود (٢٢). وتتضمن المادة ٣٣ (٢) من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ إمكانية محدودة لتطبيق استثناء على أساس وجود شواغل أمنية شديدة لدى دولة اللجوء، إلا أن هذا المبدأ لا يخضع لشرط بصيغته

(٢١) www.usdoj.gov/eoir/efoia/bia/Decisions/Revdec/pdfDEC/3488.pdf

(٢٢) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الفتوى المتعلقة بالتطبيق الخارجي لالتزامات عدم الإعادة القسرية بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبرتوكولها لعام ١٩٧٦، ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، الفقرة ٧. انظر أيضا مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة بشأن الضمانات الدبلوماسية والحماية الدولية للاجئين، آب/أغسطس ٢٠٠٦، على الموقع www.unhcr.org/cgi-bin/tehis/vtx/refworld/rwmain?docid=44dc81164

الواردة في المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

٥٠ - ومن بين أحد أكبر التحديات التي واجهتها حقوق الإنسان في السنوات التالية لعام ٢٠٠١ تشكيل العديد من الدول في مبدأ عدم الإعادة القسرية. وحتى في أوروبا، التي ظل هذا المبدأ راسخا فيها منذ أمد طويل في قانون السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أساس المادة ٣ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، جرى التشكيك في هذا المبدأ. وارتأت مفوضية الاتحاد الأوروبي في وثيقة عملها الصادرة بعد فترة وجيزة من هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ ضرورة قيام المحكمة في المستقبل بمراجعة موقفها:

أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مرارا وتكرار أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تمنع منعاً كلياً، حتى في أشد الظروف تعقيداً، مثل مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة. وشددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أن المادة ٣، بخلاف معظم البنود الموضوعية لتلك الاتفاقية بالذات، لا تضع أحكاماً تقضي بتطبيق استثناءات ولا يجوز التحلل منها حتى في حالة وجود طارئ من الطوارئ العامة التي تهدد وجود الدولة. وعقب حوادث ١١ أيلول/سبتمبر، قد يتعين على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن تبت في مسائل تتصل بتفسير المادة ٣، ولا سيما بشأن المسألة المتعلقة بمدى إمكانية تحقيق "توازن" بين احتياجات الفرد من الحماية، مقابل المصالح الأمنية لدولة من الدول^(٢٣).

٥١ - وفي بعض القضايا التي عرضت في الآونة الأخيرة على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالمادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مُنحت حكومات إيطاليا والبرتغال وسلوفاكيا وليتوانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية حق التدخل كأطراف ثالثة^(٢٤). ويرى المقرر الخاص أنه من المثير للقلق أن هذه الحكومات

(٢٣) Commission of the European Union, COMMISSION WORKING DOCUMENT "The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments", COM(2001) 743 final, 5 December 2001, para. 2.3.1, p. 14, at http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0743en01.pdf

(٢٤) European Court of Human Rights, press release issued by the Registrar, application lodged with the Court, *Ramzy v. the Netherlands*, 20 October 2005.

تسعى على ما يبدو إلى إضعاف قانون المحكمة الراسخ للسوابق القضائية المتعلق بمبدأ عدم الإعادة القسرية^(٢٥).

٥٢ - ومن المسائل المتصلة بعدم الإعادة القسرية، التي أثّرت بشكل متكرر فيما يتعلق بترحيل الأشخاص الذين لهم صلة مزعومة بالإرهاب، مسألة البلدان التي تلتزم ضمانات دبلوماسية بعدم ممارسة التعذيب أو غيره من أشكال المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية من الدول التي تستقبل الأشخاص المرحلين. ويوجه المقرر الخاص الانتباه إلى النتائج التي توصلت إليها هيئات منشأة بمعاهدات حقوق الإنسان في قضيتين لهما صلة بالموضوع وهما: قضية Agiza V. Sweden (عجيزة ضد السويد) من جانب لجنة مناهضة التعذيب، وقضية Alzery V. Sweden (الزيري ضد السويد) من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. ففي كلتا القضيتين وُجد انتهاك للمادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والمادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على التوالي، رغم الضمانات الدبلوماسية التي حصلت عليها السويد من مصر بأن السيد عجيزة والسيد الزيري لن يخضعا للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية بعد عودتهما إلى مصر^(٢٦).

٥٣ - ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً أن ثمة دولاً سعت إلى تنفيذ عمليات ترحيل متصلة بالأمن ضد أشخاص لا يملكون سوى إمكانيات قليلة للطعن في عمليات الترحيل هذه أمام هيئة مستقلة ومحيدة أو لا يملكون هذه الإمكانيات بالمرة. ويبرز أنه على الرغم من بند الاستثناء المتعلق بالأسباب الأمنية المنصوص عليه في المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بينت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بوضوح أن إمكانية إجراء هذا الاستعراض لقرارات الترحيل يشكل جزءاً لا يتجزأ من المادة ٧ من العهد. وأعيد التأكيد على وجهة نظر اللجنة، التي أعرب عنها في قضية Ahani V. Canada (أهاني ضد كندا)^(٢٧)،

(٢٥) Amnesty International, UK intervenes in European Court to support deportation despite torture risk. 11 July 2007, at http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=17409.

(٢٦) لجنة مناهضة التعذيب، عجيزة ضد السويد، البلاغ رقم ٢٣٣/٢٠٠٣، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ٤٤ (A/60/44)، المرفق الثامن، الجزء ألف؛ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الزيري ضد السويد، البلاغ رقم ١٤١٦/٢٠٠٥ (CCPR/C/88/D/1416/2005).

(٢٧) أهاني ضد كندا، البلاغ رقم ١٠٥١/٢٠٠٢، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/59/40)، المجلد الثاني، المرفق التاسع، الفرع باء باء. انظر على وجه الخصوص الفقرات ١٠-١٠/٦-٨.

في قضية الزيري^(٢٨). وبناء على ذلك، يشدد المقرر الخاص على الدول أن تمتنع عن استخدام الإجراءات المعجلة في قضايا اللجوء وإجراءات الترحيل إذا كانت هذه الإجراءات لا تتضمن وسيلة انتصاف فعالة ومستقلة ونزيهة قبل تنفيذ قرار التنكيل. وفي تقدير المقرر الخاص، أن من غير المحتمل أن تفي أي وسيلة أخرى، دون وسيلة الانتصاف القضائية، بالشروط الملحة لقانون حقوق الإنسان، على نحو ما بينته الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في قضايا عجيبة وأهالي والزيري.

هاء - الإفراج عن المحتجزين لأسباب تتصل بالإرهاب وإعادة توطينهم إلى أوطانهم وإعادة توطينهم

٥٤ - نتيجة لتدابير مكافحة الإرهاب التي اتخذتها بعض الدول، بما في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، أُلقي القبض على أفراد واحتجزوا، بما في ذلك احتجازهم في أماكن غير معترف بها، وأخضعوا لعمليات تسليم استثنائية تنطوي على ممارسات للاحتجاز بالوكالة في ظروف لا يمكن قبولها وغير خاضعة للرصد. ومن المحتمل أن يكون ذلك قد أسفر عن حالات احتجاز طويلة الأجل، ولا سيما بالنسبة للأشخاص الذين أُلقي عليهم القبض في أفغانستان والعراق. وقد شجعت المقرر الخاص الإشارات الإيجابية التي تلقاها خلال زيارته الرسمية للولايات المتحدة الأمريكية عن تخطيط الحكومة لإغلاق أحد أقدم أماكن احتجاز المتهمين بالإرهاب، وهو مرفق الاحتجاز العسكري في خليج غوانتانامو.

٥٥ - ويؤيد المقرر الخاص، من حيث المبدأ، المبادرات الرامية إلى إعادة المحتجزين لأسباب أمنية إلى بلدانهم الأصلية عندما لا تسفر تهمة الإرهاب عن المحاكمة والإدانة. إلا أنه يود التشديد على أنه من الواجب تقييم الحالة الفردية لكل محتجز بدقة، وعلى أنه قد يكون لبعض الأفراد مطالب قائمة على أسس سليمة في توفير الحماية الدولية لهم. وأكد كذلك على التزامات الدول في هذه الحالات بالامتثال بالكامل للمعايير المحددة في القانون الدولي، بما في ذلك الاحترام الكامل لمبدأ عدم الإعادة القسرية. ويشمل هذا احترام العتبة المحددة،

(٢٨) انظر الفقرة ١١-٨ من آراء اللجنة في قضية الزيري: "فيما يتعلق بالمطالبة المتصلة بعدم إجراء استعراض مستقل لقرار الطرد الذي اتخذته الحكومة، وبالنظر إلى وجود خطر للتعذيب يمكن المجادلة فيه، تلاحظ اللجنة أن المادة ٢ من العهد، إذا قرئت بالاقتران مع المادة ٧، تتطلب توفير سبل انتصاف فعالة فيما يتعلق بانتهاكات الحكم الأخير. وبناء على طبيعة الإعادة القسرية، يجب منح فرصة لإجراء استعراض فعال لقرار طرد ينطوي على خطر بوقوع التعذيب يمكن المجادلة فيه قبل الطرد، وذلك من أجل تفادي إلحاق ضرر لا يمكن تداركه بالفرد والتسبب في عقم الاستعراض وخلوه من المعنى. وبناء على ذلك كان عدم منح أي فرصة لإجراء استعراض فعال ومستقل لقرار الطرد في حالة مقدم البلاغ بمثابة خرق للمادة ٧، إذا قرئت بالاقتران مع المادة ٢ من العهد". انظر أيضا الفقرة ١٣-٨ من قضية الزيري.

أساساً في المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بعدم إجراء أي إعادة إلى بلد يوجد فيه "خطر حقيقي" بالتعرض للتعذيب أو أي شكل من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ويبرز، على سبيل المثال، أن اعتماد عتبة تقتصر على عدم الإعادة عندما يكون "من المرجح" أن يتعرض الشخص "للتعذيب" (حسب تعريف القانون الوطني) لا يشكل امتثالاً للقانون الدولي.

٥٦ - ويبرز المقرر الخاص الطابع المطلق (غير القابل للتقييد) الذي تتسم به أوجه الحماية الواردة في المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وبالتالي، فإن الاشتباه في ضلوع شخص ما في أنشطة إرهابية، بما في ذلك قيام حكومة وطنية أو حتى مجلس الأمن بإدراجه في قائمة للإرهابيين، لا يغير التزامات الدولة المحتجزة بموجب مبدأ عدم الإعادة القسرية.

٥٧ - ويبرز المقرر الخاص أيضاً أن الضمانات الدبلوماسية التي تلتزمها الدولة المستقبلية فيما يتعلق بعدم تعرض شخص ما إلى التعذيب أو أي شكل من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لا تُحل الدولة المرسل من واجب القيام على أساس فردي بتقييم مدى وجود "خطر حقيقي" بالتعرض لهذه المعاملة. ويسري أيضاً نفس الالتزام بإجراء تقييم فردي فيما يتعلق بخطر الاضطهاد أو خطر تطبيق عقوبة الإعدام. بما يتنافى مع المادة ٦ (الحق في الحياة) أو المادة ١٤ (الحق في محاكمة عادلة) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أو بالنسبة للبلدان التي ألغت عقوبة الإعدام بنفسها.

٥٨ - ويرى المقرر الخاص أن الضمانات الدبلوماسية يمكن أن تراعى، في أفضل الأحوال، كأحد العوامل المتعددة التي يتعين تناولها في التقييم الفردي للخطر. وعلاوة على ذلك، يجب أن يخضع هذا التقييم لضمانات تتسم بالفعالية والاستقلالية ومن الأفضل أن تكون قضائية. وإذا يدرك المقرر الخاص أن الضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية تميل إلى عدم الفعالية من الناحية العملية، حتى عندما تكون مصحوبة برصد يجري بعد التنقل، فهو يحاول تثبيط الرغبة في إيجاد آليات للتنقل أو إعادة التوطين يكون فيها لهذه الضمانات دور محوري.

٥٩ - ويؤكد المقرر الخاص أنه حتى في حالات الإفراج عن المحتجزين، يسري مبدأ عدم الإعادة القسرية عندما يكون الشخص عرضة لأن تفرض عقوبة الإعدام عليه في ولاية قضائية تقصر فيها معايير المحاكمة عن الامتثال الصارم للمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص

بالحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بالحق في محاكمة عادلة^(٢٩). وعلاوة على ذلك، لا يجوز بأي حال من الأحوال للبلدان التي ألغت بنفسها عقوبة الإعدام أن تعيد شخصا إلى بلد آخر يتعرض فيه لخطر حقيقي للحكم عليه بالموت أو الإعدام^(٣٠).

٦٠ - ويدرك المقرر الخاص أن بعض البلدان قد أعربت عن استعدادها من حيث المبدأ لاستقبال الأشخاص الذين سيعاد توطينهم نقلا من خليج غوانتانامو. ويؤكد المقرر الخاص أن الولايات المتحدة الأمريكية تتحمل المسؤولية الأولية عن إيجاد حلول لأي فرد من الأفراد المحتجزين في خليج غوانتانامو المحتاجين للحماية الدولية. ولإنفاذ هذه العملية يجب على حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أن تتعاون بالكامل مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حتى تكون المفوضية قادرة على تنفيذ ولايتها والقيام، حسب الاقتضاء، بإجراء مقابلات سرية مع المحتجزين لتحديد ما إذا كان أي من المحتجزين في حاجة إلى الحماية الدولية، والتوصية بإعادة توطين هؤلاء المحتجزين.

٦١ - ويبرز المقرر الخاص أنه في الحالات التي يتعين فيها الإفراج عن محتجزين في قضايا تتصل بالإرهاب وتتعد إعادتهم إلى أوطانهم الأصلية، في ضوء القانون الدولي، تقع المسؤولية الأولية عن توفير الحماية الدولية على الدولة المحتجزة. وفي حالة مركز الاحتجاز الواقع في خليج غوانتانامو، تقع بالتالي هذه المسؤولية على عاتق حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.

٦٢ - إلا أن المقرر الخاص يرحب بإشارات توحى بأن هناك دولا أخرى قد تكون على استعداد لاستقبال وإعادة توطين أشخاص احتجزوا أصلا لأسباب تتصل بالإرهاب لكن لم توجه إليهم أي تهم جنائية.

٦٣ - وعلاوة على ذلك، سعيًا إلى إيجاد إطار لإعادة التوطين يكون متوافقا مع حقوق الإنسان، ينبغي للدول المحتجزة ألا تشترط على البلدان المستقبلة أن تحتجز أو ترصد الأشخاص الذين أعيدوا في الحالات التي لا يكون فيها لهذه الإجراءات سند في القانون الدولي أو المحلي. وبالمثل، يجب على الدول المستقبلة ألا تقبل هذه الشروط أو تلجأ إلى هذه التدابير.

٦٤ - ويسلم المقرر الخاص بأنه قد تكون هناك مبررات إنسانية سليمة للقيام أيضا بإعادة توطين الأشخاص الذين تقرر، بعد احتجازهم لأسباب متصلة بالإرهاب، أنهم غير مؤهلين للحصول على مركز لاجئ أو غيره من أشكال الحماية الدولية كحق من الحقوق. ولمعالجة

(٢٩) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٦، (١٩٨٢)، أعيد طبعه في HRI/GEN/1/Rev.8، الفقرة ٧.

(٣٠) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، قضية جديج ضد كندا، البلاغ رقم ١٩٩٨/٨٢٩، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/58/40)، المجلد الثاني، المرفق الخامس، الفرع زاي.

حالة هؤلاء الأشخاص، من الضروري أيضا للدول المحتجزة والدول الأخرى أن تدرج هؤلاء الأفراد في برامجها الخاصة المتعلقة بإعادة التوطين. ويرى المقرر الخاص أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد تكون في موقع جيد كفيل بتيسير إعادة التوطين الإنسانية المذكورة، وذلك من خلال بذل مساعيها الحميدة.

واو - الاستثناء من الحماية

٦٥ - لقد حددت اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ في السابق بوضوح مركز اللاجئين باعتباره مستبعدا بالنسبة لفئات معينة من الأشخاص المدانين لارتكابهم أعمالا شنيعة أو جرائم خطيرة من جرائم القانون العام، وذلك لضمان عدم إساءة استعمال مثل هؤلاء الأشخاص لمؤسسة اللجوء في تحاشي المساءلة القانونية عن أعمالهم^(٣١). وفي الفترة التي تلت أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تصدر الاستثناء من مركز اللاجئين المناقشات المتعلقة بقانون اللاجئين. واعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عام ٢٠٠٣ مبادئ توجيهية جديدة بشأن تطبيق بنود الاستثناء^(٣٢). وقد وردت في هذه التوصيات إشارة واضحة إلى أن الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم ضد السلام أو جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية، أو الذين ارتكبوا جرائم غير سياسية خطيرة أو أفعالا مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها، قد تنطبق عليهم المعايير المعمول بها في بنود الاستثناء. ومن ثم، قد تدرج الأعمال الإرهابية أيضا ضمن إطار تنفيذ بنود الاستثناء.

٦٦ - وتمشيا مع المبادئ التوجيهية الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يود المقرر الخاص أن يحذر من استخدام تفسيرات فضفاضة أكثر من اللازم لبنود الاستثناء، وأن يشدد على أن بنود الاستثناء ينبغي أن تطبق بصورة حصرية وأمنية. كما يُذكر الدول بأن الالتزامات الدولية بموجب قانون حقوق الإنسان واللاجئين يشمل أيضا استيعاب اللاجئين، أي واجب توفير الحماية بموجب اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ وغيرها من الصكوك الدولية لمن هم بحاجة إليها. وفي غياب تعريف متفق عليه دوليا للأعمال الإرهابية، أدرجت بعض الدول في تشريعاتها الوطنية الرامية إلى مكافحة الإرهاب طائفة واسعة من الأعمال التي لا تصل، من حيث خطورتها أو أغراضها أو الغاية المتوخاة منها، إلى درجة اعتبارها بموضوعية بمثابة أعمال إرهابية، أو إلى الدرجة المطلوبة للاستثناء من مركز اللاجئين.

(٣١) للاطلاع على معايير الاستثناء من مركز اللاجئين، انظر المادة ١ واو من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين.

(٣٢) المبادئ التوجيهية بشأن الحماية الدولية: تطبيق بنود الاستثناء: المادة ١ واو من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، (HCR/GIP/03/05)، ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

واستخدمت هذه التفسيرات الفضفاضة في العديد من الحالات لقمع أنشطة مشروعة، تقع ضمن نطاق حرية الرأي أو التعبير أو الاجتماع، التي يجسدها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٦٧ - إن التعريفات الغامضة أو الفضفاضة للإرهاب تطرح مشاكل جمة. فعلى سبيل المثال، قد يكون الأشخاص الذين يلتمسون حماية دولية ملاحقين بسبب جرائم "تتصل بالإرهاب" في بلدانهم الأصلية، في حين قد يندرج في الواقع هؤلاء الأشخاص أو تلك الملاحظات ضمن إطار تعريف "اللاجئ" ومفهوم "الاضطهاد" بالمعنى الوارد في المادة ١ ألف (٢) من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. وبالتالي، فإن إجراء فحص دقيق لتشريعات بلدان ملتمسي اللجوء الأصلية وممارستها ضروري لتقييم مدى إمكانية تطبيق بنود الاستثناء بدقة لدى النظر في التطبيقات فيما يخص منح مركز اللاجئ أو مركز آخر للحماية الدولية.

٦٨ - كما أدرجت بعض البلدان في تشريعاتها المتعلقة باللجوء أو بتحديد مركز اللاجئ محاذير تستثني فئات عريضة من ملتمسي اللجوء من الحصول على مركز اللاجئ أو غيره من مراكز الحماية. بل قد تؤدي مثل هذه الأحكام في الواقع إلى حالات يستثنى فيها من الحماية أشخاص من ضحايا الإرهاب. وتسبب تعريف "الدعم المادي" المقدم للمنظمات الإرهابية الذي أدرج في قانون الولاء للوطن الذي أصدرته الولايات المتحدة عام ٢٠٠١ في صعوبات جمة لكل من ملتمسي اللجوء الذي يسعون إلى الحصول على الحماية في الولايات المتحدة، واللاجئين الذين يسعون إلى إعادة التوطين فيها. فمن المرحب به إذن أن يقوم وزير الأمن القومي بتقديم تنازل جزئي على الأقل عن هذا الإجراء، وإن كان المقرر الخاص لا يزال يساوره القلق من أن رفع الحظر المتعلق بالدعم المادي، بموجب تشريعات الولايات المتحدة، لا تفتح بشأنه سبل الانتصاف القضائي.

٦٩ - ويذكر المقرر الخاص مرة أخرى الدول بأن تطبيق بنود الاستثناء في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ أو الأحكام المماثلة في القوانين الوطنية لا يعفي الدول من الالتزامات الأخرى المتصلة بحقوق الإنسان في حالة العودة غير الطوعية للرعايا الأجانب. ويشكل مبدأ عدم الإعادة القسرية، الذي نوقش بالتفصيل أعلاه، قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي، لا يمكن الخروج عنها تحت أي ظرف من الظروف.

٧٠ - ويشير المقرر الخاص إلى أن إدراج أسماء الإرهابيين في القائمة قد يكون له تأثير أيضا في الحماية الدولية. وقد تدرج الأسماء في القائمة استنادا إلى الممارسات الوطنية أو استنادا إلى القرارات التي تتخذها هيئات دولية، ومثال ذلك القائمة التي أعدتها لجنة الجزاءات المفروضة

على تنظيم القاعدة وحركة طالبان استنادا إلى قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩). وتناول المقرر الخاص القيود والمعايير والضمانات اللازمة في مثل هذه الإجراءات المتصلة بإدراج الأسماء في القائمة في تقريره السابق المقدم إلى الجمعية العامة (A/61/1267)، الفقرات ٣٠ إلى ٤١). ويؤكد على أن الأشخاص المدرجة أسماؤهم في قوائم الإرهابيين يظلون مشمولين بنطاق قانون حقوق الإنسان، حيث يكون مبدأ عدم الإعادة القسرية ساريا وبخاصة إلى عناية خاصة.

٧١ - ويذكر المقرر الخاص الحكومات بالتزامها بمنح الحماية الدولية للأشخاص الذين يحتاجون إلى تلك الحماية، تمشيا مع التزامها المبنية في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. ويندرج في جوهر ذلك الالتزام واجب تطبيق بنود الاستثناء الواردة في المادة ١ واو من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ بصورة حصرية وحصرية.

زاي - تعزيز المسؤولية العالمية عن الحماية الدولية باعتبارها جزءا من استراتيجية شاملة لمكافحة الإرهاب

٧٢ - تضمنت الإجراءات العالمية لمكافحة الإرهاب، شن عمليات عسكرية، في عدة ظروف منها غزو العراق، وما زالت تتضمن تلك العمليات. وقد ألحق العنف الذي طال أمده في العراق وفي أماكن أخرى أضرار بالغة بالسكان المدنيين وأدى إلى نزوح موجات من ملتمسي اللجوء.

٧٣ - وفي الوقت الذي يشكل فيه رفض بعض المطالبات باللجوء جزءا من إجراءات عادلة تعمل على نحو جيد لتحديد مدى الحاجة إلى حماية دولية، يساور المقرر الخاص القلق إزاء بعض الممارسات التي تتخذها عدة دول لرفض وإعادة ملتمسي اللجوء القادمين من بلدان تتميز بحالة أمنية وإنسانية متقلبة للغاية، تتصل في كثير من الأحيان بعمليات عسكرية في سياق مكافحة الإرهاب. ومن الأمثلة على هذه البلدان العراق وأفغانستان. ففي هذين البلدين، أدى العمل العسكري والعصيان المسلح والأعمال الإرهابية إلى حالة أمنية يتعذر فيها جزئيا أو كليا تقديم أبسط المساعدات الإنسانية، وتعرض فيها حماية الحقوق، من قبيل الاستفادة من العناية الصحية أو من التعليم الأساسي، لخطر شديد.

٧٤ - وفي حالة العراق، أفضى الوضع إلى نزوح ملتمسي اللجوء، الذين قدر عددهم في تموز/يوليه ٢٠٠٧ بمليونين، إلى البلدان المجاورة، بينما قامت عدة بلدان في أوروبا بالتوقف تقريبا عن منح الرعايا العراقيين مركز اللجوء أو غيره من مراكز الإقامة التي تمنح على أساس

الحاجة إلى الحماية^(٣٣) بل يمكن أن تعطل إجراءات الحصول على اللجوء^(٣٤). فمثل هذه الحالات قد تؤدي إلى انتهاكات لمبدأ عدم الإعادة القسرية، وإلى المشقة وعدم الوفاء حتى أبسط احتياجات الإنسان لدى كل من اللاجئين والأشخاص الذين أعيدهوا إلى العراق قسراً.

٧٥ - ويساور المقرر الخاص قلق تحديداً إزاء الآثار التي قد تخلفها العودة في مثل هذه الحالات على الأسر المعيشية للعائدين المعرضين للخطر بشكل خاص، بمن فيهم الأسر التي ترعاها نساء، والأطفال غير المصحوبين بذويهم، والشباب الذين ليس لهم شبكات أسرية في بلدانهم الأصلية. كما يوجه انتباه الدول إلى أن الأطفال والشباب الذين لا يتسنى لهم الاستفادة من التعليم ولا تُحترم حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية قد يكونون في مثل تلك الحالات عرضة للتجنيد على يد المجرمين والجماعات المسلحة والمنظمات التي ترتكب أعمالاً إرهابية.

٧٦ - ووجد المقرر الخاص أن ثمة حاجة قوية إلى تقاسم قدر أكبر من المسؤولية عموماً في حالات اللجوء التي طال أمدها، والتي كثيراً ما تكون متشابكة اليوم مع حالات العصيان العسكري والصراع المسلح، وفي بعض الأحيان مع الأعمال الإرهابية التي ترتكب ضد مدنيين. وما لم يتم التصدي للشواغل الأمنية والإنسانية بالشكل المناسب قبل أن يعاد اللاجئين إلى أوطانهم وقبل أن يعود الأشخاص الذين يتبين أنهم ليسوا بحاجة إلى حماية دولية، هناك خطر وشيك بنشوء مزيد من حالات مزعزعة للاستقرار في البلدان الأصلية، وتقويض حماية حقوق الإنسان المتعلقة بكل من السكان الباقين والعائدين^(٣٥). وثمة حاجة إلى تحليل يتسم بالشفافية والعمق والمسؤولية للظروف التي تسمح بعودة ملتمسي اللجوء أو اللاجئين العائدين الذين رفضت طلباتهم، وتيسير قدر أكبر من التنسيق والتعاون على الصعيد الدولي لتسوية الصراعات وإحلال الاستقرار في المجتمعات. وثمة حاجة إلى اتخاذ مثل هذه الإجراءات أيضاً حتى لا تهيأ الظروف التي قد تفضي إلى تجنيد إرهابيين وانتشار الإرهاب.

(٣٣) بيان مقدم من السيد جورج أوكث - أوبو، مدير شعبة خدمات الحماية الدولية، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في الجلسة التاسعة والثلاثين للجنة الدائمة للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع www.unhcr.org/admin/ADMIN/4680c9bb2.pdf.

(٣٤) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعرب عن استيائها إزاء قيام تركيا بإرغام ١٣٥ عراقياً على العودة في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٧، في الموقع www.unhcr.org/news/NEWS/46a8aec30.html.

(٣٥) انظر الاستنتاج الصادر عن اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن الحماية الدولية رقم ٩٦ (د-٥٤).

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٧٧ - يلاحظ المقرر الخاص أولاً مع الارتياح ما قطعتة الدول في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وخطة عملها من التزام بمعايير القانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، في توجيه ما تقوم به من إجراءات. وهو ينظر إلى ذلك على أنه فرصة سانحة أمام الحكومات لإعادة النظر في بعض التدابير التي اتخذتها منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ واعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، وإعادة تقييم مدى امتثال تدابيرها لالتزامات الدول إزاء جملة أمور منها اللاجئين وملتمسو اللجوء.

٧٨ - ولاحظ المقرر الخاص أثناء تنفيذ ولايته أنه في العديد من مناطق العالم، كثيراً ما تضر تدابير مكافحة الإرهاب، بشكل غير متناسب، بملتسمي اللجوء واللاجئين والمهاجرين. وفي الواقع، قد يكون ملتسمو اللجوء الحقيقيون الذين لديهم خوف مبرر من الاضطهاد أكبر مجموعة من الناس في العالم يواجهون وضعاً مماثلاً ويتضررون من موجة تدابير مكافحة الإرهاب الجديدة في أعقاب أحداث عام ٢٠٠١. ويشعر المقرر الخاص بالانزعاج لأن الإرهاب والأمن القومي يستخدمان في كثير من الأحيان كحجة لوضع نظم أكثر تقييداً للجوء والمهجرة أو الإبقاء عليها. ويؤكد على أن قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، بتطورهما على مدى عقود، يراعيان فعلاً على النحو المطلوب الشواغل الأمنية للدول، وأن الزخم الجديد في التصدي للإرهاب لا يبرر، من ثم، تنقيح معايير الحماية الدولية ومبادئها.

٧٩ - ويسعى المقرر الخاص في هذا التقرير إلى إبراز بعض المجالات التي قد يكون فيها لتدابير مكافحة الإرهاب أثر سلبي في نظام الحماية الدولية والحق في التماس اللجوء، ألا وهي تدابير الاعتقال والتحقق قبل الدخول إلى البلد، واحتجاز ملتسمي اللجوء والمهاجرين، ومدى تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية، وإعادة المحتجزين في قضايا تتصل بالإرهاب إلى الوطن أو إعادة توطينهم، والاستثناء من الحماية، والمسؤولية العالمية عن نظام الحماية الدولية. وسوف تستلزم صيانة مؤسسة اللجوء والحفاظ عليها، بما في ذلك عن طريق عدم رفض الاستقبال عند الحدود، وضمان الاستفادة من إجراءات اللجوء، قدرًا أكبر من التضامن فيما بين الدول، ومستوى أفضل من التعاون بين الدول ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومقدمي المساعدة الإنسانية والمعونة الإنمائية. وفي نفس الوقت، من شأن هذا التطور أن يمهّد الطريق لقدر أكبر من الاستقرار ومستوى أفضل من احترام حقوق الإنسان في حالات ما بعد الصراع، ومن ثم سيسد الطريق على احتمال تجنيد الإرهابيين وتقديم الدعم للإرهاب.

باء - التوصيات

٨٠ - فيما يخص تدابير الاعتراض والتحقيق قبل الدخول إلى البلد، يوصي المقرر الخاص بأن تقوم الدول، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بما يلي:

(أ) تحليل الأثر الذي تحدثه تدابير مراقبة الهجرة قبل الدخول في مؤسسة اللجوء وحماية اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين يسعون إلى حماية دولية؛

(ب) كفالة أن تكون المبادئ التوجيهية والممارسات في كافة العمليات العسكرية وعمليات مراقبة الحدود، التي تنطوي على الاعتراض أو غير ذلك من الآليات السابقة للدخول، واضحة وأن تراعي بصورة كاملة المبادئ والالتزامات ذات الصلة بموجب القانون الدولي، وبخاصة قانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان، إزاء الأشخاص الذين يسعون إلى حماية دولية؛

(ج) وضع إجراءات على الصعيد الوطني لتحديد مركز اللاجئين وغيره من مراكز الحماية تمشيا مع المعايير الدولية، باعتبار ذلك وسيلة لإنجاد نظم وطنية لمراقبة الهجرة تكون موثوقة وتتسم بالكفاءة.

٨١ - وبغرض ضمان الامتثال للمعايير الدولية الراسخة في مجال احتجاز ملتمسي اللجوء أو اللاجئين أو المهاجرين، يحث المقرر الخاص الدول على القيام بما يلي:

(أ) كفالة أن تضم تشريعاتها المتعلقة باحتجاز المهاجرين قواعد واضحة وشفافة تأخذ في الحسبان متطلبات الضرورة والتناسب وعدم التعسف وعدم التمييز، على النحو الذي يتطلبه قانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان؛

(ب) عدم التنازل عن الحق في المراجعة القضائية لمدى قانونية أي شكل من أشكال الاحتجاز، وهو الحق غير القابل للتقييد، حسب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، حتى في أوقات الطوارئ العامة^(٣٦)، ويحثها أيضا، بالنظر إلى ضعف حالة المهاجرين المحتجزين، على كفالة أن تكون المراجعة القضائية لأي شكل من أشكال احتجاز المهاجرين تلقائية (الزامية) في حدود مهلة معقولة، أي ٤٨ ساعة مثلا؛

(ج) كفالة الحق في الاستفادة بشكل فعال من الاستشارة القانونية ابتداء من وقت الاحتجاز، بما في ذلك لصالح المحتجزين لأسباب تتعلق بقانون الهجرة؛

(٣٦) التعليق العام رقم ٢٩ (٢٠٠١)، الذي أعيد طبعه في الوثيقة HRI/GEN/1/Rev.8.

(د) وضع آليات إشراف مستقلة لرصد عملية احتجاز المهاجرين، وكفالة إمكانية وصول مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو من تعينهم من شركائها إلى مرافق الاحتجاز؛

(هـ) فتح جميع أماكن الاحتجاز، في كافة أنحاء العالم، للزيارات التي تقوم بها لجنة الصليب الأحمر الدولية، بما في ذلك الحالات التي يحتجز فيها بالوكالة من يشتبه في ضلوعهم في الإرهاب بناء على طلب دولة أخرى.

٨٢ - وفي معرض التأكيد على الالتزام غير القابل للتقييد الواقع على الدول باحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية، الذي يتجسد في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ فيما يتعلق بالاضطهاد وفي معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية أو العالمية فيما يتعلق بالانتهاكات الأخرى لحقوق الإنسان، يهيب المقرر الخاص بالدول أن تقوم بما يلي:

(أ) عدم إعادة أي شخص، حتى في الحالات المتصلة بالإرهاب، إلى بلده الأصلي أو إلى بلد ثالث حينما يوجد خطر حقيقي بالتعرض للاضطهاد أو التعذيب أو أي شكل آخر من أشكال المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو القاسية أو المهينة، أو تنفيذ عقوبة الإعدام، بما يخالف الالتزامات الدولية للدولة المرسله أو المستقبله؛

(ب) كفالة الاستفادة من مراجعة مستقلة وغير منحازة، ويفضل أن تكون قضائية، في قضايا التنكيل، وكفالة تعليق أوامر التنكيل ريثما تتم تلك المراجعة؛

(ج) ممارسة ضبط النفس فيما يسمى بالضمانات الدبلوماسية التي تقدمها الدولة المستقبلية بعدم تعريض شخص ما للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية، حيث إن ذلك لا يمكن أبداً أن يحل محل التزام الدولة التي تقوم بالتنكيل بإجراء تقييم فردي لما إذا كان الشخص المعني يواجه خطراً حقيقياً بالتعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

(د) التصديق على معاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة بمبدأ عدم الإعادة القسرية، بما في ذلك اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والبروتوكولات الإضافية الملحقه بالمعاهدتين الأخيرتين.

٨٣ - وفيما يتعلق بمسألة إطلاق سراح المحتجزين لأسباب تتصل بالإرهاب وإعادة توطينهم إلى أوطانهم أو إعادة توطينهم، بما في ذلك من مرفق الاحتجاز العسكري للولايات المتحدة في خليج غوانتانامو، يوصي المقرر الخاص بما يلي:

(أ) أن تغلق الولايات المتحدة الأمريكية مرفق احتجازها في خليج غوانتانامو دون إبطاء، فيما أن تُجرى محاكمة المحتجزين من أجل الجرائم التي يزعم أنهم ارتكبوها أو يُطلق سراحهم؛

(ب) أن تكون الدول مستعدة لاستقبال الأشخاص الذين احتجزوا أصلاً لأسباب تتصل بالإرهاب بغرض إعادة توطينهم على أن يكونوا ممن لم توجه إليهم تهم جنائية، بغض النظر عن المسؤولية الرئيسية للولايات المتحدة الأمريكية عن عملية إطلاق سراح محتجز خليج غوانتانامو الذين لا يخضعون لدعاوى جنائية، وإعادتهم إلى أوطانهم وإعادة توطينهم؛

(ج) أن تتعاون جميع الدول تعاوناً تاماً مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في إثبات ما إذا كان المحتجزون بحاجة إلى حماية دولية ولتمكين المفوضية من المساعدة على إعادة توطين المحتجزين الذين يزعمون أنهم بحاجة إلى مثل هذه الحماية، عن طريق جملة أمور منها السماح للمفوضية بتقدير حالة كل محتجز على حدة، بما في ذلك عن طريق إجراء مقابلات سرية مع المحتجزين؛

(د) لا ينبغي للولايات المتحدة الأمريكية أن تطالب البلدان المستقبلية باحتجاز أو مراقبة العائدين في الحالات التي لا يكون فيها لمثل تلك التدابير أساس في القانون الدولي والقانون المحلي، وألا تقبل الدول المستقبلية مثل تلك الشروط؛

(هـ) أن تدرج الدول المحتجزة وغيرها من الدول في برامجها، الرامية إلى إعادة التوطين، الأشخاص الذين قد لا يحق لهم الاستفادة من مركز اللاجئين أو غير ذلك من أشكال الحماية الدولية باعتبار ذلك حقاً من حقوقهم، ولكن توجد في حالتهم أسباب إنسانية سليمة تستدعي التوطين، وأن تستخدم المفوضية السامية لحقوق الإنسان مساعيها الحميدة في تيسير إعادة التوطين في مثل تلك الحالات.

٨٤ - وفيما يتعلق باستثناء أشخاص من مركز اللاجئين أو غير ذلك من أشكال الحماية الدولية لأسباب تتصل بالإرهاب، فإن المقرر الخاص:

(أ) يدعو إلى تطبيق بنود الاستثناء بصورة حصرية وأمنية، بما في ذلك عن طريق تطبيقها بشكل فردي وصارم، مع إيلاء عناية خاصة بالتعريف الوطنية للأعمال الإرهابية في البلدان الأصلية للأشخاص الذين يلتمسون الحماية الدولية؛

(ب) يحث الدول على ألا تدرج في تشريعاتها الوطنية المتصلة بالهجرة واللجوء تعريف تتعلق بالاستثناء من الحماية الدولية تتجاوز توصيات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون

اللاجئين^(٣٧)، كأن يطبق بشكل خاطئ الاستثناء من عدم الإعادة القسرية الوارد في المادة ٣٣ (٢) من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ باعتباره بندا إضافيا من بنود الاستثناء، مما قد يحول فعليا دون حصول الأشخاص الذين بحاجة إلى حماية على اللجوء أو غير ذلك من مراكز الحماية.

٨٥ - ولتعزيز المسؤولية العالمية عن الحماية الدولية باعتبارها جزءا من استراتيجية شاملة لمكافحة الإرهاب، يوصي المقرر الخاص بما يلي:

(أ) أن تلتزم الدول والمنظمات غير الحكومية بتقاسم قدر أكبر من المسؤولية في حالات اللجوء التي طال أمدها، والتي كثيرا ما تكون متشابكة اليوم مع حالات العصيان العسكري والصراع المسلح، وفي بعض الأحيان مع الأعمال الإرهابية التي تُرتكب ضد مدنيين؛

(ب) أن تستند تلك الجهود المتضافرة إلى تحليل يتسم بالشفافية والعمق والمسؤولية للظروف التي تسمح بعودة اللاجئين، فضلا عن تحليل الظروف القائمة أو المحتملة التي قد تفضي إلى تجنيد إرهابيين أو إلى انتشار الإرهاب، وإلى قدر أكبر من التنسيق والتعاون على الصعيد الدولي لتسوية الصراعات وإحلال الاستقرار في المجتمعات.

(٣٧) انظر، على سبيل المثال، دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المتعلق بإجراءات ومعايير تحديد مركز اللاجئين، بمقتضى اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلقين بمركز اللاجئين (HCR/IP/4/Eng/Rev.1)، كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، الفقرات ١٤٧ إلى ١٦٣.