

Distr.: General
7 August 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت**

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين
التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا

مذكرة من الأمين العام***

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان
المعنية بمجالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، أنيبس كالامار، المقدم وفقاً لقرار
الجمعية ١٩٨/٧١.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨.

** A/73/150.

*** قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي للتمكّن من تضمينه أحدث المستجدات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

260918 250918 18-13000 (A)



تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً

إنقاذ الأرواح ليس جريمة

موجز

يحتوي هذا التقرير على موجز للأنشطة الرئيسية التي اضطلعت بها المقررة الخاصة في الفترة من ١ شباط/فبراير ٢٠١٧ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٨، بما في ذلك ١٨٣ رسالة موجهة إلى الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، و ٧٨ بياناً صحفياً، وتقريرها الثاني إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن التزامات حقوق الإنسان الواقعة على الجهات المسلحة من غير الدول فيما يتعلق بالحق في الحياة.

ويركز هذا التقرير الذي يحمل عنوان "إنقاذ الأرواح ليس جريمة"، على مسألة تجريم واستهداف الخدمات الإنسانية وجهات العمل الإنساني الناجمين عن أنشطة مكافحة الإرهاب وردع الهجرة وعن تجريم أو وصم الحقوق الجنسية والإنجابية. وتذهب المقررة الخاصة إلى أنه من خلال عرقلة توفير الخدمات المنقذة للحياة وتجريم أعمال التضامن، تنتهك الدول الركائز المعيارية للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. ويترتب على ذلك الحرمان التعسفي من الحياة بذرائع مريحة هي مكافحة الإرهاب أو محاربة التهريب أو صون الأعراف الاجتماعية.

وحدد التقرير بعض التطورات الإيجابية، وإن كانت غير ممنهجة، في الأمم المتحدة، إلى جانب ممارسات جيدة للدول الأعضاء، ينبغي التوسع فيها والسير على منوالها. وتوصي المقررة الخاصة على وجه الخصوص بأن يتخذ مجلس الأمن قراراً يستثني الأنشطة الإنسانية من جميع تدابير مكافحة الإرهاب. كما توصي باستثناء الأعمال الإنسانية وأعمال التضامن من تشريعات التهريب الوطنية وتضييق الفجوة الدولية في تمويل خدمات الصحة الجنسية والإنجابية الشاملة. وتثيب بالدول إنهاء جميع أشكال التجريم والمضايقة والوصم للأفراد والمنظمات التي تقدم الخدمات المنقذة للحياة.

أولاً - مقدمة

١ - تقدم المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٩٨/٧١ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٥/٣٥. ويلخص التقرير الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة خلال العام الماضي ويتضمن تقريرها المواضيع الذي يركز على مسألة تجريم واستهداف خدمات إنقاذ الحياة وتوفير الحماية للمحتاجين.

ثانياً - الأنشطة التي قامت بها المقررة الخاصة

ألف - الزيارات القطرية

- ٢ - بناء على دعوة من الحكومات المعنية، قامت المقررة الخاصة بزيارات رسمية إلى العراق في الفترة من ١٤ إلى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ (A/HRC/38/44/Add.1) وإلى السلفادور من ٢٥ كانون الثاني/يناير إلى ٥ شباط/فبراير ٢٠١٨ (سيصدر التقرير المتعلق بما تحت الرمز A/HRC/38/44/Add.2).
- ٣ - وأرسلت المقررة الخاصة طلبات للقيام بزيارات رسمية إلى حكومات أفغانستان والبرازيل وبنغلاديش والجمهورية العربية السورية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وليبيا والولايات المتحدة الأمريكية، ورسائل تذكير إلى باكستان وكينيا ونيجيريا واليمن.
- ٤ - وهي تشكر حكومتي موزامبيق ونيجيريا على تلبية طلب الزيارة وتشجع حكومات الدول الأخرى المذكورة أعلاه على توجيه دعوة لزيارتها في المستقبل القريب.

باء - الرسائل والبيانات الصحفية

- ٥ - بين ١ شباط/فبراير ٢٠١٧ و ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٨، أصدرت المقررة الخاصة، بمفردها أو بالاشتراك مع إجراءات خاصة أخرى، ما مجموعه ١٨٣ رسالة إلى الدول والجهات من غير الدول و ٧٨ بياناً صحفياً. ويمكن الاطلاع على معلومات مفصلة عن ذلك في الاستعراض العام لأنشطة المقررة الخاصة (A/HRC/38/44/Add.3) وقاعدة بيانات الرسائل العامة للإجراءات الخاصة^(١).

جيم - الاجتماعات والأنشطة الأخرى

- ٦ - قدمت المقررة الخاصة تقريرها الثاني إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن التزامات حقوق الإنسان الواقعة على الجهات المسلحة من غير الدول فيما يتعلق بالحق في الحياة (سيصدر تحت الرمز A/HRC/38/44).
- ٧ - وفي الفترة من تموز/يوليه ٢٠١٧ إلى تموز/يوليه ٢٠١٨، ترأست المقررة الخاصة و/أو نظمت و/أو شاركت في ٢٢ من الاجتماعات والمؤتمرات الدولية وغيرها من المناسبات، ويرد أدناه عدد من هذه المناسبات (للاطلاع على لمحة عامة وافية، انظر A/HRC/38/44/Add.3):
- حلقة عمل للخبراء بشأن السحر وحقوق الإنسان نظمها الخبير المستقل المعني بتمتع الأشخاص المصابين بالمهق بحقوق الإنسان (أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، جنيف)

(١) <https://spcommreports.ohchr.org/>

- الاتفاق العالمي بشأن المهجرة، الاجتماع التحضيري (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، بوينوس آيريس، المكسيك)
- إحاطة إعلامية لأعضاء مجلس الأمن بشأن العراق نظمتها حكومة هولندا (شباط/فبراير ٢٠١٨، نيويورك)
- اجتماع الخبراء المعني بمشروع المعاهدة المتعلقة بالجرائم ضد الإنسانية (آذار/مارس ٢٠١٨، نيويورك)
- حلقة الخبراء المعنية بالمساءلة عن قتل النساء والمتليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين أثناء النزاعات، التي عقدت على هامش دورة لجنة وضع المرأة (آذار/مارس ٢٠١٨، نيويورك)
- الاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والعشرين للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الوزارة الاتحادية للشؤون الخارجية بالنمسا (أيار/مايو ٢٠١٨، فيينا)
- إطلاق تقرير التحقيق الخاص بالجماعة البرلمانية لكل الأحزاب المتعلق بالطائرات بدون طيار في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، "استخدام المملكة المتحدة للطائرات المسلحة بدون طيار: العمل مع الشركاء" (تموز/يوليو ٢٠١٨، لندن)

ثالثاً - إنقاذ الأرواح ليس جريمة

٨ - في عام ٢٠١٧، وقع ناجون من الهولوكوست البيان التالي^(٢):

نحن الموقعين أدناه، الأطفال اليهود الذين اختبأوا أثناء الحرب العالمية الثانية للهروب من الترحيل، نعلن رسمياً: أننا إذا كنا أحياء، فذلك لأن مجموعة متحدة من منتهكي القانون عصوا الأوامر، وأخفونا، وأطعمونا، على الرغم من قوانين نظام فيشي وقوة الاحتلال. فقد فتحوا أبوابهم ونزروا بطاقات هويتنا؛ واحتفظوا بصمتهم متجاهلين أوامر الشرطة والإدارة، وسلكوا طرقاً خلفية في وجه الاضطهاد.

لقد أصبح تضامنهم موضع تقدير علني الآن. ونحن ممتنون لهم، وكذلك لشجاعة والدينا، الذين تقبلوا الاختيار الصعب المتمثل في انفصالهم عنا وتحويلنا من ثم إلى "قصر غير مصحوبين بذويهم".

لكن واجب التضامن هذا ينطبق اليوم أيضاً، ونحن نطالب بوضع حد لهذه الإجراءات المخيفة. إننا نعلن شرعية حق المواطنين في إخضاع الممارسات الإدارية أو القضائية أو الشرطة للتدقيق. ونقف مع أولئك الذين يظهرون التضامن مع من يواجهون أوضاعاً محفوفة بالمخاطر بغض النظر عن شرعية وضع إقامتهم. ونسلم راية التضامن إلى المبلغين عن المظالم، إلى المواطنين الذين ينتقدون سياسات كره الأجانب، إلى أولئك الذين يتضامنون مع الحياة اليومية.

(٢) انظر "Union juive française pour la paix, "Manifeste des enfants cachés", 6 April 2017

٩ - ويعود تاريخ العمل الإنساني الذي يتخذ شكل تدابير منقذة الحياة يقوم بها أفراد إلى مئات السنين وقد شهدته أنحاء العالم كافة^(٣). وقد شكلت الأديان والمعتقدات والأطر الأخلاقية المتنوعة ما ظهر اليوم على أنه النظام الإنساني الحديث. كما أن مفاهيم الإحسان إلى "الغريب" والتضامن معه وحمايته لها وجود بارز في التشكيل التاريخي للمجتمعات في جميع أنحاء العالم. فعلى سبيل المثال، عززت حركات مكافحة العبودية الاعتقاد بشرعية العمل الشخصي الذي ينتهك القوانين الوطنية، وهو اعتقاد ناتج عن معاناة العبيد وضارب بجزوه في أخلاقيات الإنسانية العالمية. وكما ذكر جون براون في مؤتمر مناهض للعبودية عقد في عام ١٨٥٩، فإن الكلام لن يحجر العبيد أبداً. فلوضع حد لهذا المنكر، يحتاج ناشطو إلغاء الرق إلى الفعل. وقد حدث مرارا وتكرارا أن شعر الأفراد، سواء بمفردهم أو مع آخرين، بأنهم مضطرون إلى العمل من أجل إنقاذ الأرواح أو حماية الحق في العيش بكرامة، باسم التضامن مع الإنسانية المشتركة لجميع البشر.

١٠ - وفي عالمنا المعاصر، يتنقل الملايين في أرجاء العالم، ويموت الآلاف كل عام في سعيهم للهرب من الحرب والاضطهاد وتدهور المناخ والفقر. والتصرفات التي تسلكها الحكومات لأغراض الردع، تجعلها تُفاجئ الأخطار التي يواجهها الأشخاص المتنقلون، بدلا من تقليلها. ويقوم أشخاص من جميع أنحاء العالم، وقد أفرغتهم المعاناة الإنسانية، بالمسارعة إلى القيام بأنشطة وتقديم الدعم من أجل الإنقاذ، بما في ذلك توفير الغذاء والماء والخدمات الطبية والإسكان والنقل. والنتيجة هي أن الخدمات الإنسانية المدنية تصل اليوم إلى مستويات لم نشهدها منذ فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية^(٤). وقد ردت الحكومات على ذلك بمضايقة الأعمال الإنسانية التلقائية والمنظمة بل واضطهادها.

١١ - ويتوجيه من مجلس الأمن، وضعت الحكومات أطرا تشريعية لمكافحة الإرهاب يحتمل، في ضوء صرامتها، أن تجرم حتى المساعدة الطبية المنقذة للحياة أو الإغاثة الغذائية، وأن تؤدي، على أية حال، إلى إلحاق آثار مخيفة بتوفير المعونة الإنسانية للأشخاص الذين هم في أمس الحاجة إلى النجدة.

١٢ - كما اعتمدت دول مختلفة قوانين أو تدابير تمنع أو تعرقل تقديم المنظمات للخدمات المنقذة للحياة إلى الفتيات والنساء والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، مما يسهم في زيادة معدلات حالات الاعتلال والوفاة التي يمكن منعها لولا ذلك.

١٣ - ويؤكد التقرير الحالي أن إنقاذ الأرواح لا ينبغي أبداً أن يكون جريمة. ويذهب إلى أن عدم استثناء الخدمات الإنسانية من التغطية المفرطة لسياسات العقاب و/أو من العقلة الدؤوبة للخدمات المنقذة للحياة و/أو من تجريم أعمال التضامن والتعاطف يشكل انتهاكاً لالتزام الدولة بحماية الحق في الحياة. وأي وفيات تعزى إلى هذه التدابير ترقى إلى الحرمان التعسفي من الحياة، الأمر الذي يستتبع تحميل الدولة المسؤولية.

(٣) تُعرّف الأعمال و/أو الخدمات الإنسانية في هذا التقرير بأنها أفعال تهدف إلى حماية الأرواح، بما في ذلك الحياة بكرامة. ويشمل هذا التعريف الأعمال التي تقوم بها المنظمات والأفراد ويشمل كلا من المساعدة والحماية. وهو يستند إلى تعريف محكمة العدل الدولية، أي "منع وتخفيف المعاناة البشرية أينما وجدت" و "حماية الحياة والصحة وكفالة احترام الإنسان". وهو مستمد أيضا من السوابق القضائية المتعلقة بالحياة الكريمة. انظر *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* [قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا] ضد نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية [٢٠١٧]، *Merits, Judgment, ICJ Reports 1986*, para. 242.

(٤) انظر Liz Fekete, "Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity", Institute of Race Relations, 2017.

حظر الحرمان التعسفي من الحياة

١٤ - يشكل حق المرء في عدم حرمانه تعسفياً من الحياة حقاً أساسياً ومعتزفاً به عالمياً، ينطبق في جميع الأوقات وفي جميع الظروف، بما في ذلك أثناء النزاع المسلح وغيره من حالات الطوارئ العامة. والحق في الحياة تحميه المعاهدات الدولية والإقليمية والقانون الدولي العربي والنظم القانونية الوطنية (A/72/335، الفقرة ١٤).

١٥ - فالمادة ٦-١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على أن الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان وأنه لا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً. وتنص المادة ٢٦ على أنه يحق لكل شخص التمتع بحماية القانون على قدم المساواة دون أي تمييز. والتعسف يمكن الاستدلال عليه من القوانين والممارسات التي تنتهك مبدأ عدم التمييز والتي قد تكون غير ضرورية وغير متناسبة (انظر A/HRC/35/23، الفقرة ٣٣). ويجب أن تسري التدابير القانونية الرامية إلى حماية الحق في الحياة بالتساوي على جميع الأفراد وأن توفر لهم ضمانات فعالة ضد جميع أشكال التمييز. وأي حرمان من الحياة على أساس التمييز في القانون أو في الممارسة هو بحكم الواقع تعسفي بطبيعته. وكما ذكر من قبل، فإن وجود القصد العمد لدى الدولة ليس مطلوباً لكي يكون القتل أو الحرمان من الحياة تعسفياً (المرجع نفسه، الفقرة ٣٤).

١٦ - ويتعين على الدول منع الحرمان من الحياة تعسفاً، بسبل منها وضع إطار مناسب من القوانين والمؤسسات والإجراءات. ويجب على الدول أن تحترم الحق في الحياة من خلال كفالة عدم إقدام أجهزتها ووكلائها على حرمان أي شخص من الحياة تعسفاً. كما يجب عليها حماية وإعمال الحق في الحياة من خلال ممارسة العناية الواجبة لمنع الحرمان من الحياة من قبل جهات خاصة.

١٧ - ولا يمكن تبرير قيام الدولة بحرمان أحد من الحياة على أي أساس إلا عندما يكون ذلك مطلوباً لإنقاذ الحياة. ولا يمكن تبرير القيود المفروضة على الحق في الحياة على أساس الأمن القومي أو حماية الملكية أو تأكيد سلطة الدولة أو فرض قيم معنوية أو دينية (انظر A/71/372).

١٨ - ويقع على عاتق الدولة واجب ثابت ومستقل يتمثل في اتخاذ إجراءات وقائية عندما تكون هناك تهديدات متوقعة للحياة ناشئة من سلطات الدولة أو جهات خاصة مشمولة بولايتها القضائية. وينشأ هذا الواجب أيضاً في حالة الظروف التي تهدد الحياة، مثل الأخطار الطبيعية، التي تكون سلطات الدولة قد علمت بها أو يفترض أن تكون قد علمت بها، وينطبق ذلك حتى لو تصرف السكان المعرضون للخطر بصورة غير قانونية^(٥). ويمتد التزام الدول باحترام وضمان الحق في الحياة ليشمل جميع التهديدات التي يمكن أن تسبب الموت، حتى لو لم تكن هذه التهديدات قد أدت بعد إلى الموت^(٦).

(٥) انظر: *Osman v. the United Kingdom*, No. 27229/95, 2001; *Keenan v. the United Kingdom*, No. 87/1997/871/1083, 1998; *Budayeva and others v. Russia*, Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 2008; *Öneryildiz v. Turkey*, No. 48939/99, 2004

(٦) انظر: *Ilhan v. Turkey*, No. CCPR/C/70/D/821/1998، الفقرة ٥-٢؛ و *Rochela Massacre v. Colombia*, 2000, paras. 75-76; *Inter-American Court of Human Rights*, *Rochela Massacre v. Colombia*, 2007, para. 127

الحق في الحياة، بما في ذلك الحق في الغذاء، والمأوى، والمياه والصرف الصحي، والصحة

١٩ - يرتبط الحق في الحياة ارتباطاً لا ينفصم بالحقوق التي يكفلها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الحق في الصحة البدنية والعقلية، والحق في الغذاء أو الحق في الماء. وفي إعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٣ (A/CONF.157/23)، أُعيد التأكيد على عدم قابلية جميع حقوق الإنسان للتجزئة، وأنشئ إجراء لتقاسم الشكاوى في عام ٢٠٠٨ بموجب البروتوكول الاختياري للعهد.

٢٠ - وأقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأنه لا ينبغي تفسير الحق في الحياة على نحو ضيق، مشيرة إلى أن هذا الحق لا يرتب فقط على الدول التزامات سلبية (مثل عدم القتل)، بل أيضاً التزامات إيجابية (مثل حماية الحياة)، لضمان إتاحة الشروط الأساسية اللازمة للحفاظ على الحياة (انظر HRI/GEN/1/Rev.1، الجزء الأول). وأكدت أن التدابير التي تقيد الوصول إلى الخدمات الأساسية المنقذة للحياة، مثل الغذاء والصحة والكهرباء والمياه والصرف الصحي تتعارض مع المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (CCPR/C/ISR/CO/4، الفقرة ١٢). وأعربت عن قلقها لأن المادة ٦ يمكن انتهاكها بعدم وجود تدابير للتعامل مع الغذاء والتغذية وللتصدي، بالتعاون مع المجتمع الدولي، لأسباب وعواقب الجفاف والكوارث الطبيعية الأخرى (CCPR/CO/72/PRK، الفقرة ١٢). فعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار منع الوصول إلى المياه، من خلال قطع الاتصال أو غيره، وتدمير الهياكل الأساسية للصرف الصحي انتهاكاً للحق في الحياة (انظر أيضاً CCPR/C/ISR/CO/3).

٢١ - وعدم إتاحة الدول الحصول على الرعاية الصحية، بوسائل منها فرض قيود على جهات تقديم الرعاية الصحية^(٧)، قد يشكل انتهاكاً للحق في الحياة^(٨). ويعني احترام الدول للحق في الصحة أنه لا يجوز لها أن تميز فيما يتعلق بوصول الأفراد إلى خدمات الرعاية الصحية ويجب أن تمتنع عن إجبار الممارسين الصحيين على حرمان بعض الأفراد من الرعاية الصحية. ويشمل هذا الالتزام تحاشي صياغة سياسات أو ممارسات تعرقل بشكل مباشر أو غير مباشر الوصول إلى الرعاية الصحية للجماعات التي قد لا تحظى بشعبية، مثل المهاجرين أو الأشخاص المشاركين أو المشتبه في مشاركتهم في المعارضة أو الإرهاب أو الحركات الاحتجاجية، وكذلك المواطنين العاديين مثل النساء اللواتي يمارسن حقوقهن الإنجابية (انظر E/CN.4/2003/58، الفقرة ٩٧). ويتطلب احترام الحق في الصحة من الدول الامتناع عن تقييد الحصول على الخدمات الصحية كتدبير عقابي (انظر E/C.12/2000/4، الفقرة ٣٤)، وعن صياغة القوانين والسياسات التي تجرم توفير الرعاية الصحية بواسطة الأخصائيين الصحيين أو تعرقل قيامهم بواجب توفير الخدمات بطريقة محايدة (انظر A/68/297، الفقرة ٧٠ ج)). ولا يمكن تبرير عدم احترام الحق في الصحة على أساس الموارد المحدودة أو الأمن أو أي أسباب أخرى^(٩).

(٧) انظر: See Marine Buissonniere, Sarah Woznick and Leonard Rubenstein, "The criminalization of healthcare: safeguarding health in conflict", Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and Essex University, June 2018.

(٨) انظر: Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, 2006.

(٩) انظر الوثيقة E/C.12/1999/5، الفقرة ١٩ والوثيقة A/HRC/S-17/2/Add.1، الفقرة ٨١.

العمل الإنساني

٢٢ - فيما يتعلق بالخدمات الإنسانية، فإن على الدولة مجموعتين من الالتزامات: التزام إيجابي هو الموافقة على هذه الخدمات وتيسيرها والتزام سلبي وهو عدم إعاقة عرض الخدمات الإنسانية وتقديمها إلى من يحتاجها من الأفراد وفئات السكان.

٢٣ - ويفرض القانون الدولي الإنساني بوضوح التزاماً باحترام وحماية الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني. ويجب على الأطراف في نزاع مسلح حماية العاملين المدنيين في المجال الإنساني، ليس فقط من الهجوم، ولكن أيضاً من المضايقة والتخويف والاحتجاز التعسفي وأي أنشطة أخرى قد تعوق عملهم. وهذه المجموعة من تدابير الحماية ذات طبيعة استباقية: بمعنى أن الالتزام الأساسي يقع على طرف النزاع لتوفير ما يحتاجه السكان، ولكن عندما يخفق هذا الطرف في الوفاء بالتزامه، قد يقوم أفراد، وكذلك هيئات إنسانية محايدة، بعرض خدماتهم وتقديمها. وتدابير الحماية هذه تعزز ما يوجبه القانون الدولي الإنساني العرفي من حظر لتجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب أو القتل ومهاجمة أو تدمير أشياء لا غنى عنها لبقائهم. وتشكل حماية الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني شرطاً لا غنى عنه لتقديم الرعاية الأساسية^(١٠).

٢٤ - وبموجب هذا الإطار، عندما لا يتم تزويد السكان المدنيين بإمدادات كافية، لا يجوز لأي طرف في نزاع مسلح أن يجلب بصورة تعسفية الموافقة على عروض الخدمات الإنسانية المشروعة من هيئة إنسانية محايدة. ومن ثم فإن رفض القيام بأعمال إغاثة أو إرسال شحنات غوثية ليس مسألة استثنائية^(١١). ومنذ عام ١٨٦٤، كان من المسائل الثابتة بموجب القانون الإنساني أن السكان المدنيين أنفسهم، وكذلك المنظمات المحلية، قد يقدمون الخدمات الإنسانية من تلقاء أنفسهم:

إذا كان بقاء السكان مهدداً وكان بوسع منظمة إنسانية مستوفية لشروط الحياد وعدم التمييز المطلوبة أن تصحح هذا الوضع، فلا بد من القيام بإجراءات الإغاثة... ولا يمكن للسلطات المسؤولة عن حماية السكان في كامل أراضي الدولة أن ترفض هذه الإغاثة بدون أسباب وجيهة. وهذا الرفض سيكون مساوياً لانتهاك القاعدة التي تحظر استخدام التجويع كأسلوب للقتال حيث أن السكان سيُتركون عمداً للموت من الجوع دون اتخاذ أي تدابير^(١٢).

٢٥ - ولقد أخذت صكوك "القانون غير الملزم" تعترف على نحو متزايد في حالات الطوارئ بالالتزام بالسماح بالعمل الإنساني وعدم إعاقته. ومثال ذلك هو قواعد القانون الدولي الناشئة بشأن المساعدة في حالات الكوارث^(١٣) فالمبدأ ٢٥ من المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي ينص على أن تتولى كافة السلطات المعنية إتاحة وتيسير المرور الحر للمساعدة الإنسانية وتمكين الأشخاص القائمين على توفير

(١٠) انظر: قاعدة بيانات القانون الدولي الإنساني العرفي للجنة الدولية للصليب الأحمر، القاعدة ٣١.

(١١) انظر: Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (ICRC, Geneva, 1987), para. 2808 و Jelena Pejic, "The right to food in situations of armed conflict: the legal framework", *International Review of the Red Cross*, vol. 83, No. 844 (December 2001).

(١٢) Sandoz et al., *Commentary on the Additional Protocols*, para. 4885.

(١٣) انظر القرار ١٨٢/٤٦، الفقرة ٦، ومشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، المواد ٦ و ١٠ و ١١ (A/71/10، الفقرة ٤٨).

هذه المساعدة من الوصول، بسرعة ودون عوائق، إلى المشردين داخليا. وتنص أيضا على أنه يجب ألا يُمتنع اعتبارا عن الموافقة، وبخاصة إذا لم يكن بوسع السلطات المعنية تقديم المساعدة الإنسانية المطلوبة أو كانت راغبة عن ذلك. ودعت الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، في مدونة قواعد سلوكها، إلى الاعتراف بحق متميز في تلقي المساعدة الإنسانية كمبدأ إنساني أساسي ينبغي أن يتمتع به جميع مواطني جميع البلدان. وتركز هذه الصكوك عموما على التزامات الدول فيما يتعلق بالأعمال الإنسانية الدولية، التي تثير مجموعة من القضايا المتعلقة بالسيادة الوطنية، وكثير منها غير موجود في حالة الجهات الفاعلة الإنسانية المحلية.

٢٦ - وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن الحق المطلق في الحياة يستتبع التزاما سلبيا على الدولة بعدم الانخراط في أعمال - مثل حظر أو تجريم أو عرقلة الأعمال الإنسانية - من شأنها أن تعرض للحظر التمتع بهذا الحق. وقد تبرر الدول مثل هذه الأعمال بأنها تقيء رداً على التهديدات المتصورة للأمن القومي أو الأعراف الاجتماعية. وترى المقررة الخاصة أن هذه الأعمال تساوي الاستخدام المشروط للقوة، وهو ما يقتضي أن تكون تلك الأعمال ضرورية ومتناسبة. ومن المستحيل تخيل كيف يمكن لأفعال قد ينتج عنها الموت المحتمل للمدنيين أن تلي هذه المعايير (أي يمكن تبريرها بالحاجة إلى حماية الحياة).

٢٧ - والأفعال التي تحظر الخدمات الإنسانية أو تعرقها بطريقة أخرى تنتهك التزام الدول باحترام الحق في الحياة. وأي حالة وفاة مرتبطة بهذا الحظر تشكل حرماناً تعسفياً من الحياة.

٢٨ - وهذا الحظر أو تلك العرقلة ينتهكان أيضا الالتزامات الإيجابية للدول. وقد ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن إعمال هذه الحقوق إلى أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة للدولة يشير إلى كل من الموارد الموجودة داخل الدولة وإلى الموارد المتاحة من المجتمع الدولي من خلال التعاون والمساعدة الدوليين (E/1991/23، المرفق الثالث، الفقرة ١٣). وفيما يتعلق بالحق في الغذاء، صاغت اللجنة التزاما بالسعي للحصول على الدعم الدولي والحصول عليه لضمان توافر الأغذية الضرورية وإمكانية الحصول عليها (E/C.12/1999/5، الفقرة ١٧). كما أدرجت انتهاكات مباشرة للحق في الحياة، منها:

حرمان أفراد أو جماعات من الحصول على الغذاء، سواء كان التمييز مستندا إلى التشريع أو تمييزاً استباقياً؛ ومنع الحصول على المساعدة الغذائية الإنسانية في المنازعات الداخلية أو في حالات الطوارئ الأخرى؛ واعتماد تشريعات أو سياسات تتعارض بشكل واضح مع الالتزامات القانونية القائمة سابقاً والمتصلة بالحق في الغذاء؛ والتقصير في تنظيم أنشطة الأفراد أو الجماعات على النحو الذي يمنعهم من انتهاك حق الغير في الغذاء، أو تقصير الدولة في مراعاة التزاماتها القانونية الدولية فيما يتعلق بالحق في الغذاء عندما تبرم اتفاقات مع دول أو منظمات دولية أخرى (المرجع نفسه، الفقرة ١٩).

٢٩ - عندما لا توفر الدولة الغذاء أو الماء أو المأوى أو آليات الإنقاذ الكافية لحماية الحياة والكرامة، يصبح لا غنى عن الجهات الفاعلة في مجال العمل لإنساني في تقديم هذه الخدمات. وكما هو موضح في الحكم الصادر من محكمة فرنسية الذي يرد مقتطف منه أدناه، فإن الدولة عليها التزام إيجابي بالسعي إلى العمل الإنساني (من خلال التفويض) وتيسيره والتزام سلبى بعدم منعه:

حيث إن الدولة، نظرا لكون المسألة هي مسألة حرية أساسية، يجب عليها إذا لم يكن لديها الوسائل اللازمة لتلبية طلب شخص بلا مأوى توفير مأوى له، أن تفوض هذا الواجب

لتوفير المأوى في حالات الطوارئ إلى أي شخص قانوني أو طبيعي آخر لديه القدرة على توفير المأوى لأشخاص لا مأوى لهم؛

وحيث إنه بات من المفارقات إذن أن تستمر الدولة اليوم في مقاضاة [الأب ريفار] بسبب قيامه بما كان ينبغي عليها فعله بنفسها^(١٤)؛

٣٠ - وأخيراً، فإن القوانين والسياسات الرامية إلى السعي إلى منع توفير خدمات إنقاذ الحياة والمحافظة عليها لفئات من السكان بسبب انتمائهم العرقي أو دينهم أو وضعهم من حيث المحجرة، في سياق النزاع المسلح وخارج هذا السياق على حد سواء، تشكل انتهاكاً للمادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولا يجوز للدولة أن تتفاحس عن الوفاء بالتزامها باحترام وحماية الحق في الحياة، ثم تفارق هذا الإخفاق وتضاعفه عن طريق منع الآخرين من الاضطلاع بأنشطة تهدف إلى الوفاء بذلك الالتزام الأساسي، لا سيما إذا كانت أفعال الدولة أو تقاعسها مدفوعين بدوافع تمييزية أو مفضيين إلى التمييز.

رابعا - آثار تدابير مكافحة الإرهاب

٣١ - أوجب مجلس الأمن، في مجموعة من القرارات، على الدول الأعضاء تطبيق تدابير مختلفة لمكافحة الإرهاب. وتقضي القرارات عموماً بأن يتم، بوسائل منها الملاحقة الجنائية، قمع من يقدمون الأموال أو الخدمات إلى إرهابيين مصنفين أو يدعمون الأعمال الإرهابية بطرق أخرى^(١٥). وقد أضاف المجلس أفراداً ومنظمات إلى قوائم الجزاءات بالاستناد جزئياً على قيامهم بتوفير خدمات أو لوازم طبية^(١٦). ومع ذلك، لم يعرف المجلس ما يشكل عملاً إرهابياً (انظر A/HRC/16/51).

٣٢ - وأدى ما نتج عن ذلك من وضع مجموعة كبيرة من القواعد الجديدة، التي ترقى إلى مستوى نظام لمكافحة الإرهاب (انظر A/71/384، الفقرات ٢٣-٢٧)، إلى زيادة مقابلة في طلبات الجهات المانحة الموجهة إلى الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني:

تزايد القواعد والمتطلبات المستندة إلى مكافحة الإرهاب ولا تنتشر جغرافياً فحسب، بل أيضاً من حيث نطاق الجهات المانحة الحكومية والوكالات المانحة التي تعتمد توجهاً أكثر صرامة لمكافحة الإرهاب. وما كان يُنظر إليه من قبل على أنه توتر ناشئ في المقام الأول عن مانح أو اثنين من المانحين الرئيسيين قد يشكل الآن مجموعة من السياسات والقواعد المستندة

(١٤) Tribunal de police, Saint-Étienne, France, 11 June 2014.

(١٥) انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٤٥٦ (٢٠٠٣) و ١٥٦٦ (٢٠٠٤) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ٢٣٤١ (٢٠١٧) و ٢٣٥٤ (٢٠١٧) و ٢٣٦٨ (٢٠١٧) و ٢٣٧٠ (٢٠١٧) و ٢٣٩٥ (٢٠١٧) و ٢٣٩٦ (٢٠١٧).

(١٦) انظر: Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Gabriella Blum, *Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, September 2015).

إلى مكافحة الإرهاب التي يجب التفاوض بشأنها مع جُلّ الجهات المانحة الحكومية وصناديق أموال المانحين والجهات المانحة الحكومية الدولية^(١٧).

٣٣ - ويستند الجزء الأكبر من هذه النظم إلى فرضية وجود فكرة مفردة العمومية عن أعمال تدعم الإرهاب ولا يأخذ في اعتباره على نحو كاف الأنشطة المشمولة بالحماية ومنها الأنشطة المنقذة للحياة. وكثيراً ما يعلن مجلس الأمن في قراراته، في فقرات الديباجة في كثير من الأحيان، أنه يتعين على الدول الأعضاء أن تكفل امتثال تدابير مكافحة الإرهاب للالتزامات بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني (انظر، على سبيل المثال، قرار المجلس ٢١٧٨ (٢٠١٤)). وكما هو موضح أدناه، فإن هذا الامتثال يجري تنفيذه بشكل غير متسق. ويعني عدم وجود تعريف متفق عليه عالمياً للإرهاب أن الدول قد اعتمدت في القوانين الوطنية تعريفات فضفاضة بشكل غير مقبول وشائنة. والأثر غير المباشر لذلك هو وصم مجموعة كبيرة ومتنوعة من الأعمال الإنسانية على أنها داعمة للإرهاب. وما سيأتي بعد ذلك هو إلغاء الحق في الحياة، المرتكب تحت ذريعة الإرهاب المريحة.

المبادئ الدولية للتعامل الإنساني مع العدو

٣٤ - يتمثل أحد أهم القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني في الحاجة إلى حماية توفير الرعاية الطبية المحايدة لجميع الجرحى والمرضى، بما في ذلك أفراد الأطراف المخاصمة والسكان الخاضعين لسيطرتها. وهذه قاعدة تقع في المرمى المباشر للهجوم من خلال تطبيق تدابير مكافحة الإرهاب. فعلى سبيل المثال، هناك دول تدين قضائياً أطباء فرادى يقدمون علاجاً طبياً محايداً لجماعات مصنفة على أنها إرهابية^(١٨). وينص القانون الدولي العرفي على وجوب أن يجري في جميع الظروف احترام وحماية العاملين في المجال الطبي المكلفين حصراً بواجبات طبية^(١٩). ومصطلح "العاملون في المجال الطبي" مفهوم بمعناه الواسع على أنه يشمل أي شخص يزاول أنشطة طبية. وهو يشمل الأشخاص الذين يعملون لصالح طرف مسلح، فضلاً عن العاملين في المجال الطبي الذين توفرهم منظمة إنسانية لذلك الطرف. والمهم هنا هو أن القانون الدولي الإنساني، قد وفر أيضاً منذ عام ١٨٦٤ حماية قانونية لمقدمي الرعاية الطبية غير المنتسبين (أي غير المرخص لهم من جانب طرف في النزاع وغير الخاضعين لسيطرته)، مثل أطباء وكوادر تريض الشعوب الأصلية.

٣٥ - وبموجب القانون الدولي الإنساني، لا يجوز بأي حال من الأحوال توقيع العقاب على أي شخص لتقديمه خدمة طبية تتفق مع شرف المهنة بغض النظر عن الشخص المستفيد من هذه

(١٧) انظر: Naz K. Modirzadeh, "Comment on the pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action", Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, March 2017.

(١٨) انظر: United States District Court for the Southern District of New York, *United States v. Shah*, 474 F. Supp. 2d 492 (S.D.N.Y. 2007).

(١٩) انظر قاعدة بيانات القانون الدولي الإنساني العرفي للجنة الدولية للصليب الأحمر، القاعدة ٢٥.

الخدمة^(٢٠). وتتبع هذه الحماية من الخلفية الشارعة الأوسع، التي يتعين أن يتلقى فيها الجرحى والمرضى، على النحو المعترف في القانون الدولي الإنساني، كل الرعاية الطبية الممكنة التي تتطلبها حالتهم، ويتعين توفير الرعاية بأسرع ما يمكن عملياً والاسترشاد فيها بالحاجة الطبية دون تمييز ضار مستند إلى أي أساس (أي غير طبي). وإذا لم يكن أحد أطراف النزاع يقدم هذه الرعاية، فيجوز لهيئة إنسانية محايدة أو جهات خاصة فردية مقدمة للرعاية أن توفرها. وقد جرى تصور نظام الحماية هذا على أنه يمنح للعاملين في المجال الطبي حقاً، بل وواجباً، لتوفير الرعاية لأسوأ الأعداء إذا كانوا مصابين، حتى في وسط أكثر المعارك قسوة^(٢١). وتؤكد اللجنة الدولية للصليب الأحمر، في مبادئها الأخلاقية الموحدة للرعاية الصحية في حالات النزاع وغيرها من حالات الطوارئ، على أن يقدم موظفو الرعاية الصحية الرعاية اللازمة على نحو إنساني، مع احترام كرامة الشخص المعني، دون أي تمييز من أي نوع. سواء في أوقات السلم أو الصراع، أو في حالات الطوارئ الأخرى^(٢٢).

الملاحقة القضائية على تقديم المساعدات الإنسانية للسكان المدنيين

٣٦ - تجدر الإشارة مرة أخرى إلى أن القانون الدولي الإنساني ما زال ينطبق على الصراعات، رغم وقوع أعمال إرهاب؛ وحدوث هذه الأعمال ليس معناه الاستغناء عن القانون الدولي الإنساني.

٣٧ - والمحظورات التي تنطوي على إشكاليات خاصة فيما يتصل بمكافحة الإرهاب هي تلك المتعلقة بتوفير الخدمات والتمويل لأولئك الذين يعتبرهم أحد أطراف النزاع إرهابيين (انظر A/HRC/23/39، الفقرات ٢٢-٢٦). وعدم الاستثناء الواضح للعاملين في المجال الإنساني^(٢٣) يثبط المساعدة الإنسانية، لأن الأنشطة الإنسانية المشروعة قد تعتبر أشكال دعم غير مسموح بها لما يسمى بالإرهابيين. والجهات المانحة لديها مخاوف مماثلة بشأن التمويل الذي تقدمه. والخوف من المقاضاة يمنع وصول مساعدات حيوية إلى السكان الذين تسيطر عليهم المنظمات "الإرهابية"، ومن ثم قد يؤدي ذلك إلى إلحاق ضرر أكبر بحياة الناس وإلى وقوع وفيات بين المدنيين.

٣٨ - والولايات المتحدة هي واحدة من أكثر البلدان تأثيراً في هذا المجال، نظراً لدورها الموسع في النظام المصرفي العالمي^(٢٤). ويبدو أن قوانينها تجرم بفعالية جميع المساعدات وأشكال الدعم التي تعتبر مفيدة لمنظمات مصنفة على أنها "إرهابية"، بما في ذلك المساعدات الطبية للسكان المدنيين الخاضعين لسيطرتها. وتحظر هذه القوانين توفير "الدعم المادي أو الموارد لمنظمة إرهابية أجنبية"، بما في ذلك "مشورة أو مساعدة الخبراء". ولا يستثنى من هذا الحظر إلا الدواء والمواد الدينية^(٢٥). وفي عام ٢٠١٠،

(٢٠) انظر المادة ١٦-١ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمادة ١٠-١ من البروتوكول الإضافي الثاني؛ انظر أيضاً المادة ١٨ من اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، وقاعدة بيانات القانون الدولي الإنساني العربي للجنة الدولية للصليب الأحمر، القاعدة ٢٦.

(٢١) انظر: Sandoz et al., *Commentary on the Additional Protocols*, para. 660.

(٢٢) انظر: Buissonniere et al., "The criminalization of healthcare".

(٢٣) تشمل الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني مقدمي الرعاية الصحية غير المرتبطين بالمنظمات الإنسانية.

(٢٤) انظر: Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, "Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security", March 2017.

(٢٥) انظر: Code of the Laws of the United States, 18 U.S.C. § 2339A and § 2339B.

حكمت المحكمة العليا للولايات المتحدة بأن قانون الدعم المادي دستوري وأوضحت أنه حتى الدعم الذي يهدف إلى الترويج للسلوك السلمي والمشروع يمكن أن يجرر موارد المنظمات الإرهابية لأغراض أخرى ويمكن أن يمنح المنظمة الإرهابية شرعية^(٢٦). وقد أدى ما يعرف بحجة التماثل إلى خفض محك الإثبات عن طريق رفض انعقاد النية بشكل محدد على دعم الأنشطة "الإرهابية" وتفضيل العتبة الأدنى كثيرا المتمثلة في العلم بارتباط منظمة ما بـ "الإرهاب".

٣٩ - وقد قبلت بعض الدول الاقتراح القائل بضرورة تمكين الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني من تقديم الخدمات الإنسانية إلى أولئك الخاضعين لسيطرة المنظمات "الإرهابية"، لكن استجابتها لا تكون ممنهجة وقد تعتمد فقط على السلطة التقديرية لجهات الادعاء. فقد أصدرت المملكة المتحدة، على سبيل المثال، توجيهات في مجال السياسات تشير إلى أن خطر المقاضاة على العمل الإنساني المشروع أو العمل المشروع لتسوية النزاعات منخفض، ولكنه ليس منعدما^(٢٧). وهذه التدابير لا تحمي بشكل كافٍ العاملين في المجال الإنساني، لأنهم مجبرون على الاعتماد على السلطة التقديرية للحكومة في تحديد ما إذا كانوا سيُتهمون جنائياً أم لا.

التمويل والأعمال المصرفية

٤٠ - ثبت أيضا وجود إشكاليات في حظر تمويل المنظمات "الإرهابية" أو توفير موارد اقتصادية إليها. فهذا الحظر يفرض أعباء كبيرة على المنظمات غير الحكومية والأفراد الذين يقدمون مساعدات يمتثل أن تكون حيوية. ولدى الحكومات وحتى المصارف سلطة اتخاذ قرارات يمتثل أن تكون تعسفية بشأن أصول الأفراد والمنظمات، بما في ذلك المنظمات الإنسانية. فقد جمدت الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أصول العديد من المؤسسات الخيرية الإسلامية، ويخشى العديد من المسلمين من تقديم الأموال للجماعات الخيرية حتى لا يشتبه في تقديمهم دعما ماديا للإرهاب (A/HRC/6/17، الفقرة ٤٢).

٤١ - ولم توفر فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي هيئة حكومية دولية أنشئت في عام ١٩٨٩ لمعالجة مسألة غسل الأموال وتمويل "الإرهاب"، تدابير محددة لحماية قطاع المجتمع المدني من القيود غير المبررة. وتوصي فرقة العمل، في توصيتها ٨ بشأن مكافحة إساءة استخدام المنظمات غير الهادفة للربح، بأن تعيد البلدان النظر في مدى كفاية قوانينها وأنظمتها لضمان عدم إساءة استخدام الكيانات لتمويل الإرهاب. ولم يُكتشف إلا القليل جداً من حالات تمويل "الإرهاب" نتيجة لهذه التدابير الإشرافية، في حين أساءت الدول استخدام التوصية ٨ لانتهاك القانون الدولي (A/HRC/23/39، الفقرة ٢٥).

٤٢ - وتقوم المصارف والجهات المانحة الرئيسية الآن برصد المنظمات الإنسانية بصورة اعتيادية، حيث تدرج بنودا في اتفاقاتها تتطلب الامتثال لقرارات مجلس الأمن أو قوانين مكافحة الإرهاب أو غيرها من المتطلبات الإدارية أو التنظيمية. وقد تشترط الجهات المانحة والمصارف على المنظمات التحري عن شركائها

(٢٦) انظر: *United States Supreme Court, Holder v. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010). وقد تناولت هذه القضية أعمالا في مجال حقوق الإنسان نفذت مباشرة لصالح منظمة إرهابية مصنفة. وأشارت المحكمة إلى أن الكونغرس قد نجح فرض أي قيود على أي أنشطة لا تكون موجهة إلى جماعات إرهابية أجنبية أو تتم بالتنسيق معها أو تسيطر عليها تلك الجماعات.

(٢٧) انظر: *United Kingdom, Home Office, Office of Financial Sanctions Implementation, "Guidance for information note: operating within counter-terrorism legislation"*, June 2016.

المحلين وتقديم معلومات شخصية عن الأفراد وتقارير مفصلة عن الأنشطة. وهي مطالب تستغرق وقتاً طويلاً ومرهقة مالياً. وعلاوة على ذلك، أعربت المنظمات الإنسانية عن قلقها من أن هذه المتطلبات تقوض حيادها وتجعل تحقيق القبول المحلي أكثر صعوبة^(٢٨). ويمكن للمصارف أن ترفض حسب ما يتراءى لها منح امتيازات مصرفية لأي منظمة تعتبر مخاطرة قانونية بموجب نظام مكافحة الإرهاب^(٢٩). وتمثل محدودية الوصول إلى المعاملات المصرفية الناتجة عن ذلك مشكلة خاصة للمنظمات غير الهادفة للربح الأصغر حجماً والإسلامية، وقد زادت من الخطر في الميدان نتيجة لسفر الأفراد حاملين معهم المزيد من النقدية.

٤٣ - ومن المهم في هذا السياق أن حظر تمويل الإرهاب قد لا يقتصر على الدفع إلى الشركاء على الأرض فحسب، بل يشمل أيضاً مجموعة واسعة من النفقات التشغيلية، مثل الرسوم الإدارية أو مدفوعات نقاط التفتيش أو الضرائب أو شراء الوقود، وكلها يمكن اعتبارها موارد اقتصادية محظورة بموجب تدابير مكافحة الإرهاب^(٣٠).

٤٤ - ورداً على هذه المخاوف، تشير بعض الدول إلى برامج الترخيص التي تحمي الجهات الفاعلة في المجال الإنساني من المقاضاة، ولكن هذه العملية البيروقراطية، التي غالباً ما تكون طويلة، لا تعالج احتياجات السكان التي قد تكون سريعة التغير أو المدفوعات غير المتوقعة التي تتم للتعامل مع الظروف المحلية. وينطوي على نفس القدر من الإشكاليات الخطر المتمثل في أن الحصول على ترخيص قد ينال من السمعة المحايدة لموظفي الإغاثة في المنطقة وقد يعرضهم للخطر، إذ قد يُنظر إليهم على أنهم وكلاء للحكومات التي منحتهم التراخيص.

الأثر على السكان المتضررين

٤٥ - يتمثل الأثر الصافي لتلك الأعباء، إلى جانب الاستجابات المتزايدة تجنباً للمخاطر من قبل الحكومات والمصارف والجهات المانحة والوكالات الإنسانية، في الانخفاض الكبير في المساعدات الإنسانية المقدمة إلى المجموعات السكانية المعرضة لخطر كبير. فعلى سبيل المثال، أغلقت الولايات المتحدة شركة البركات، وهي المؤسسة الرئيسية لتحويل الأموال إلى الصومال، وهو إجراء كان له أثر إنساني ضار على المنطقة، رغم أن الحكومة لم تكشف قط عن أدلة على وجود روابط لها بالإرهاب (A/HRC/6/17)، (الفقرة ٤٨). وقد طُلب من المنظمات الإنسانية أن تقوم بإجراء تحريات مالية مسبقة، وبتطبيق نظم للتتبع، وإجراء مراقبة آنية، والتحقق من حملة أسهم الشركاء، وتطبيق نظام للضمان (يوجب إيداع ٣٠ في المائة من قيمة السلع المنقولة) والتحمل التعاقدية لنسبة ١٠٠ في المائة من المسؤولية المالية عن الشحنات التي فقدت أو سرقتها الجهات المتعاقدة. وقد انخفض التمويل المقدم إلى المنظمات الإنسانية العاملة في الصومال بنسبة ٥٠ في المائة من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١١. وفور حدوث المجاعة، قام مكتب الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية بتخفيف الشروط، مشيراً إلى أن المنافع العرضية العائدة على تنظيم حركة

(٢٨) انظر: Sara Pantuliano and others, "Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward", Humanitarian Policy Group, Policy Brief 43, October 2011.

(٢٩) رغم أن هذا الأمر طرأ عليه تعديل منذ ذلك الحين، فرمما كان التوجيه المبكر الذي قدمته فرقة العمل، في توصيتها ٨، قد ساهم في هذا المناخ المصرفي الذي يتجنب المخاطر.

(٣٠) انظر: Pantuliano et al., "Counter-terrorism and humanitarian action".

الشباب الإرهابي المصنف، مثل الغذاء والدواء، لم تكن بؤرة تركيز تطبيقها للعقوبات، لكن هذا لم يكن يمثل حماية واضحة ضد الإنفاذ الجنائي^(٣١). وقد أُلْمَّ الجوع بربع مليون شخص أثناء هذه المجاعة.

٤٦ - في غزة، أعيقت جهود الإغاثة بشكل كبير منذ انتخاب حركة حماس، بعد أن صنفتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي كمنظمة إرهابية. وتحتاج المنظمات غير الساعية إلى الريح إلى التقدم بطلب للحصول على تراخيص من مكتب مراقبة الأصول الأجنبية على أساس كل مشروع على حدة، كما أنها تواجه أعباء إدارية كبيرة. ولا تستطيع المنظمات التنسيق مع المسؤولين الحكوميين، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى مضايقة حكومة حماس للوكالات الإنسانية لارتباطاتها المتصورة بالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وقد أوقفت العديد من المنظمات الإسلامية عملياتها في غزة لتجنب تفحصها من قبل الادعاء في الولايات المتحدة. وطوّرت المنظمات غير الحكومية الدولية برامج إغاثة مستقلة خاصة بما لتجنب العقوبات القانونية في وجه إقامة الشراكات، مما تسبب في توفير خدمات موازية وازدواجية الجهود^(٣٢).

٤٧ - ومما يثبت سوء الاستغلال المحتمل لنظم مكافحة الإرهاب القيود التي فرضتها ميانمار على تقديم المساعدة إلى المشردين داخلياً في ولاية كاشين، حيث قامت في بعض الحالات بوقف جميع المساعدات فعلياً. ويتشر ما يقدر بنحو ٩٧ ٠٠٠ من هؤلاء المشردين، الذين تبلغ نسبة النساء والأطفال فيهم حوالي ٧٦ في المائة، في ١٤٠ موقعاً للنزوح في الولاية. ويؤدي عجز الهيئات الإنسانية على الوصول إلى هؤلاء السكان إلى نقص واسع الانتشار في الغذاء والمياه والرعاية الطبية وغيرها من الإمدادات الأساسية، فضلاً عن زيادة المعاناة الإنسانية. وفي مواجهة هذا النقص، بعث وزير شؤون الأمن والحدود في ولاية كاشين رسالة في ٢١ أيار/مايو ٢٠١٨ إلى المؤتمر المعمداني في كاشين، وهو أحد أكبر الجهات المقدمة للمساعدة إلى تجمعات النازحين، مهدداً إياه بالملاحقة القضائية بموجب قانون الجمعيات غير القانونية على تقديم مساعدات للمجتمعات المحلية في المناطق المتأثرة بالصراع في الولاية.

تطبيق نظام استثناءات محكم

٤٨ - هناك شعور بوجود نظام دولي لمكافحة الإرهاب خارج نطاق السيطرة، حيث تصل مخالفته إلى كل ركن من أركان الحياة السياسية والمالية والمدنية. وقد بُذلت بعض الجهود المحددة الأهداف للتخفيف من العواقب غير المقصودة لمكافحة الإرهاب على المساعدات الإنسانية في مناطق معينة^(٣٣)، وإن كان ذلك في المقام الأول من خلال استثناءات خاصة وجزئية.

٤٩ - فعلى سبيل المثال، يستثني مجلس الأمن من الجزاءات في قراره ١٩١٦ (٢٠١٠) "قيام الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة أو برامجها أو المنظمات الإنسانية التي لها مركز مراقب لدى الجمعية العامة أو شركائها المنفذين بإيصال المساعدة الإنسانية التي تقدمها والتي تشتد الحاجة إليها في الصومال في الوقت المناسب". لكن هذا الإجراء لا ينطبق على البرامج الإنسانية الأخرى ويجب تجديده مراراً وتكراراً. وحثت الجمعية العامة في قرارها الأخيرة بشأن استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) المرجع نفسه؛ انظر أيضاً: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit", 29 June 2018.

(٣٣) شرعت المملكة المتحدة في "مشروع تجربي للممرات الأكثر أماناً" لنقل التحويلات المالية إلى الصومال، يركز على قدرة المنظمات غير الحكومية على إرسال الأموال لدعم عملياتها (انظر A/70/371).

(القران ٢٩١/٧٠ و ٢٨٤/٧٢) ”الدول على أن تكفل، وفقا لالتزاماتها بمقتضى القانون الدولي والقوانين الوطنية، وكلما كان القانون الدولي الإنساني منطبقا، ألا تعرقل تشريعات وتدابير مكافحة الإرهاب الأنشطة الإنسانية والطبية أو التواصل مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة حسبما هو منصوص عليه في القانون الدولي الإنساني“.

٥٠ - ويستبعد الاتحاد الأوروبي، في أمره التوجيهي رقم ٥٤١/٢٠١٧ بشأن مكافحة الإرهاب، من نطاق الأمر التوجيهي الأنشطة الإنسانية التي تقوم بها المنظمات الإنسانية المحايدة المعترف بها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني. ومن المحتمل أن يكون للأمر التوجيهي تأثير كبير، وقد أمهلت الدول الأعضاء حتى ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨ لإجراء التغييرات القانونية والتنظيمية اللازمة للائتمثال له.

٥١ - وهناك دول معينة توفر نماذج وطنية محتملة. فسويسرا تستثني الأموال المخصصة لدعم الأعمال التي لا تنتهك قواعد القانون الدولي بشأن إدارة النزاعات المسلحة. كما تستثني كندا الفعل أو الإغفال المرتكبين أثناء نزاع مسلح، ويكونان في وقت ومكان ارتكابهما، متماشين مع القانون الدولي العربي. وتستثني أستراليا من حظر الارتباط بمنظمات إرهابية المنظمات التي لا تفعل ذلك إلا لغرض تقديم المعونة ذات الطابع الإنساني، ولكن هذا الاستثناء غائب عن جانب كبير من نظامها الأوسع لمكافحة الإرهاب^(٣٤). وينص قانون قمع الإرهاب لعام ٢٠٠٢ الصادر عن نيوزيلندا على أن إتاحة الممتلكات أو الخدمات المالية أو الخدمات ذات الصلة للكيانات الإرهابية المصنفة محظور ما لم يكن هناك مبرر قانوني أو عذر معقول، مثل الحالات التي يتم فيها إتاحة ممتلكات (كالمواد الغذائية أو الملابس أو الأدوية) لا لغرض إلا لتلبية احتياجات إنسانية أساسية للفرد المصنف بموجب القانون (أو لشخص يعوله ذلك الفرد).

٥٢ - ومن غير المرجح أن توفر هذه المبادرات المحدودة حلا للاعتداء العالمي واليومي على المبادئ التي شكلت العمود الفقري للقانون الدولي والأعمال الإنسانية. فبدلا من إيراد إشارات غامضة إلى القانون الدولي، ينبغي لمجلس الأمن أن يتخذ قرارا يوضح صراحة أن الحماية والمساعدة الإنسانية لا ينبغي أبدا تصورها على أنها دعم للإرهاب وقمعها أو تجريمها على هذا الأساس. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمجلس أن يقرر استثناءات على نطاق القطاع في إطار نظم جزاءات الأمم المتحدة والدول الأعضاء. وفي غضون ذلك، ينبغي للدول أن تصدر توضيحات صريحة مماثلة وأن تستثني الأعمال الإنسانية بوضوح ودون لبس من تدابيرها لمكافحة الإرهاب في كل فرصة ممكنة، على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

خامسا - استهداف المعونة الإنسانية المقدمة إلى المهاجرين

٥٣ - تعتمد الدول بشكل متزايد على ركائز ثلاث لحماية بلدانها من الهجرة غير النظامية وهي التسلح، ومراقبة الحدود الخارجية، والردع. وهناك تكتيك إضافي يتمثل في ردع الخدمات الإنسانية

(٣٤) Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen and Fauve Kurnadi, “Principles guiding humanitarian action”, *International Review of the Red Cross: Humanitarian Debate: Law, Policy, Action*, vol. 97, No. 897/898, pp. 244–247 (2015).

للمهاجرين عند الحدود لمنع النقل وبعثات إنقاذ الأرواح، وإعاققة توفير الغذاء والمأوى والرعاية الطبية وغيرها من الخدمات داخل البلدان. ويتحقق الردع بشكل كبير من خلال تجريم مثل هذه الخدمات الإنسانية. وبتشجيع من الإجراءات الحكومية، تقوم شرائح السكان المعادية للمهاجرين بتهديد أو مهاجمة من يقفون وراء الأعمال الإنسانية.

٥٤ - وتؤدي الخدمات الإنسانية دوراً مركزياً في منع الوفيات غير القانونية للمهاجرين واللاجئين. ومن خلال ردع تلك الخدمات عن طريق تجريمها أو اتخاذ تدابير أخرى، تنتهك الدول التزامها بمنع القتل العشوائي والحرمان من الحياة ومكافحتها والقضاء عليهما (القرار ١٩٨/٧١). وتؤدي تدابير الردع هذه القائمة على الوضع القانوني للمستفيدين إلى تفاقم المخاطر التي تهدد الحياة، وهي مخاطر معروفة أو يفترض أنها معروفة لدى الدول.

٥٥ - وقد تعهدت الدول، باعتمادها بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في عام ٢٠٠٠، بحماية حقوق المهاجرين الذين هُربوا. ويعلن البروتوكول ضرورة معاملة المهاجرين معاملة إنسانية وحماية حقوقهم الإنسانية حماية تامة، وينص على التعاون مع المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، لضمان التدريب المناسب لموظفي الدولة في مجال حماية حقوق المهاجرين. ويوجب على الدول اتخاذ جميع التدابير المناسبة للحفاظ على حقوق المهاجرين وحمايتهم، بما في ذلك، على وجه الخصوص، الحق في الحياة. ويُلزم الدول الأطراف بتقديم المساعدة الأساسية إلى المهاجرين والمقيمين إقامة غير شرعية في الحالات التي تكون فيها حياتهم أو سلامتهم معرضة للخطر بسبب جرم مقرر وفقاً للبروتوكول.

٥٦ - وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، كررت الدول الأعضاء تصميمها على إنقاذ الأرواح وتعهدت بتعزيز الدعم لجهود الإنقاذ في البر والبحر كليهما (القرار ١/٧١). وفي تموز/يوليو ٢٠١٨، اختتمت المفاوضات بشأن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي تعهدت فيه بإنقاذ الأرواح والحيلولة دون حدوث وفيات وإصابات للمهاجرين، بوسائل من بينهما عمليات البحث والإنقاذ الفردية أو المشتركة والجمع والتبادل الموحد للمعلومات ذات الصلة، مع تحمل المسؤولية الجماعية عن الحفاظ على حياة جميع المهاجرين.

٥٧ - وفي الحالات التي تكون فيها الدول غير راغبة أو غير قادرة على توفير الإغاثة الإنسانية بنفسها، يجب عليها السماح للآخرين بتقديم مثل هذه الخدمات. وقد تُعرض مجموعة من الممارسات حياة المهاجرين وصحتهم وسلامتهم للخطر، بما في ذلك ظروف الاستقبال القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والحرمان من المساعدة الإنسانية (A/HRC/37/34، الفقرة ١٥). ولهذا السبب، يجب على الدول ألا تجرم تقديم الدعم أو المساعدة إلى المهاجرين أو تعاقب على ذلك بطرق أخرى^(٣٥).

حماية الحياة على الحدود

٥٨ - تستهدف الدول الجهات التي تقوم بعمليات البحث والإنقاذ باستخدام تكتيكين أساسيين. الأول هو اتهام المنظمات الإنسانية بالتواطؤ مع شبكات التهريب، وهو جريمة بموجب معظم القوانين الوطنية. فمثلاً، بدأ المدعي الإيطالي، كارميلو تسوكارو، تحقيقاً في التواطؤ المحتمل بين سفن الإنقاذ

(٣٥) انظر أيضاً اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٢٢.

والمهريين^(٣٦)، وصادرت الحكومة الإيطالية سفينة جوجين ريتيت وأتمت طاقمها بالتواطؤ^(٣٧)، وتقوم السلطات المغربية بالتحقيق مع هيلينا مالينو بتهمة التواطؤ مع مهريين في توجيه سفن إنقاذ إلى قوارب في حالة استغاثة^(٣٨). وحتى الآن، لم يتم الإعلان عن أي دليل يشير إلى حدوث تواطؤ مع مهريين من جانب أي جهة إنسانية متهمة. ويبدو أن المسؤولين الحكوميين يضايقون جهات العمل الإنساني من خلال التحقيقات والمحاكمات التي لا أساس لها لإقناعها وغيرها بوقف أعمالهم.

٥٩ - والتكتيك الثاني هو فرض أعباء إدارية على العمل الإنساني على الحدود، بل وتجريمه في بعض الأحيان. وعند تقديم أي مبرر، إن وجد، تذهب الدول إلى إن الإنقاذ يخلق عامل جذب. والواقع أن الدول قد تبنت لغة العمل الإنساني، بادعائها أنها تحمي الأرواح من خلال تثبيط المهاجرين عن الشروع في رحلات خطيرة. وبطرحها هذه المقولة، تتجاهل الدول عوامل الطرد، المتمثلة في الأخطار داخل بلدان المنشأ والعبور. وتتجاهل ولا تراعي الوفيات التي تحدث للمهاجرين وطالبي اللجوء ولا المعاناة التي يجربون على الاستمرار في تحملها. إنها في الأساس مقولة "البعد يولد الجفاء".

٦٠ - ويدخل ضمن هذا التكتيك الثاني رفض إيطاليا ومالطة السماح لسفن الإمدادات الإنسانية بالرسو في موانئهما، وإبقائها بالتالي خارج الخدمة فعلياً أثناء انتظارها العثور على ميناء آمن تستطيع فيه إنزال المهاجرين. وتدخل فيه أيضاً جهود مماثلة من جانب تايلند لردع عمليات إنقاذ الروهينغيا في البحر. وكذلك رفض منح تصاريح للمدافعين عن حقوق الإنسان على حدود الولايات المتحدة الذين يرغبون في دخول الأراضي الفيدرالية لترك مياه للمهاجرين في الصحراء، فضلاً عن مقاضاة المتطوعين بتهمة بعثرة قمامة على الأرض عندما ينجحون في ترك المياه. ويدخل فيه المقاضاة في جنابة إيواء مهاجرين من خلال توفير المأوى في الصحراء أو بالقرب منها في أراضي الولايات المتحدة. وكل هذه الخطوات يراد بها جعل جهود الإنقاذ أكثر صعوبة.

٦١ - وقد ذُكر أن هذه الإجراءات الرسمية وما تنقله وسائط الإعلام من انتقادات للأنشطة الإنسانية تستثير مشاعر معادية للمهاجرين واللاجئين وعمليات الإنقاذ، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات الرسمية التي تقوض جهود الإنقاذ. وكما ذكرت إحدى المنظمات غير الحكومية، فقد كانت هناك حملة لنزع ثوب الشرعية والتجريم، أدت إلى انتشار خطاب مسموم يقوض جهود الإنقاذ وهو ما سيؤدي إلى مزيد من الوفيات^(٣٩).

٦٢ - إن الدول التي تحاول حالياً منع عمليات الإنقاذ على أساس تمييزي هو وضع السكان من حيث الهجرة، وربما أصلهم العرقي أو دينهم أو انتمائهم الإثني، تنتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان (والقانون البحري لعمليات الإنقاذ البحرية). وفي حالة وجود أفراد آخرين - غير المهاجرين الذين لا يحملون الوثائق اللازمة - يحتاجون إلى المساعدة في الصحراء أو في البحر، فإن الدول ستشجع مثل هذه المساعدات المنقذة للحياة وستقوم بتوجيهها.

(٣٦) انظر: Forensic Architecture Agency at Goldsmiths, University of London, "Blaming the rescuers", 2017.

(٣٧) انظر: Fekete, Humanitarianism.

(٣٨) انظر: Global Voices, "Spanish activist Helena Maleno's trial in Morocco is a 'way to intimidate' human rights defenders, her supporters say", 31 January 2018.

(٣٩) انظر: Forensic Architecture Agency, "Blaming the rescuers".

توفير المساعدة التي تحافظ على الحياة داخل البلدان

٦٣ - تساعد العديد من المنظمات الإنسانية والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني المهاجرين واللاجئين متى عبروا الحدود من خلال توفير الغذاء والماء والمأوى والمساعدات الطبية وغيرها من الخدمات. ويتكون جزء كبير من هذه المساعدات من أفراد يستجيبون ببساطة لاحتياجات شخص آخر يجدونه في مجتمعهم المحلي.

٦٤ - وتتم هذه الاستجابة تحت أسماء عديدة. وقد اعترفت المحكمة الدستورية الفرنسية مؤخراً بالحرية في مساعدة الآخرين، لغرض إنساني، دون النظر في انتظام وضع إقامتهم، وأصرت على أن المفهوم الفرنسي "للأخوة" هو مبدأ دستوري. وتركت المحكمة للمشروع تحقيق التوازن بين المبدأ الدستوري للأخوة وبين الحق السيادي في مراقبة الحدود. ويستخدم البابا فرانسيس لغة مواجهة الآخر، إذ حث الأفراد على "تمزيق تدمير جدار التواطؤ المريح والصامت" (٤٠).

٦٥ - وفي بلدان عديدة في مختلف أنحاء العالم، وخاصة في جنوب الكرة الأرضية، تجري هذه الأنشطة الإنسانية بصورة متكررة وتتمتع بالحماية إلى حد كبير. ويعيش غالبية لاجئي جنوب الكرة الأرضية في المراكز الحضرية (٥٨ في المائة)، خارج المخيمات الرسمية. وهذا يشمل أربعة من كل خمسة لاجئين سوريين في الأردن (٤١). ويقوم اللاجئون، جنباً إلى جنب مع المهاجرين، بتوطين أنفسهم، بفضائل ما أبدته المجتمعات المضيفة من إشارات التضامن المنقذ للحياة. والواقع أن أعمال التضامن هذه تشكل العمود الفقري الخفي لنظام المساعدة الدولية للاجئين.

٦٦ - وعلى النقيض من ذلك، جعلت الحكومات في شمال الكرة الأرضية التستر على المهاجرين "غير النظاميين" أو إيوائهم جريمة، دون منح أي استثناءات معلنة للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني. فعلى سبيل المثال، يمكن في الولايات المتحدة الحكم على شخص بالسجن لمدة قد تصل إلى ٥ سنوات لإيواء مهاجر لا يحمل الوثائق اللازمة، في حين أن الأشخاص الذين يعملون للحصول على ميزة تجارية أو مكسب مالي خاص قد يحكم عليهم بالسجن لمدة قد تصل إلى ١٠ سنوات (٤٢). ويجرم قانون أهدا المتطوعين، وهو سكوت وارن، بموجب هذا القانون بتهمة إيواء مهاجرين في الصحراء. ويجرم قانون مؤخر في هنغاريا تيسير الهجرة غير المشروعة والدعوة من أجل حقوق الإنسان وتوفير الدعم للتقاضي.

٦٧ - كما تستهدف لجان الأمن المناهضة للمهاجرين المدافعين عن حقوق الإنسان، حيث كثيراً ما يفض المسؤولون الطرف عن المضايقات. ففي ليسبوس باليونان، كان موت مهاجرين بالقرب من منزل فيليبيا وإيريك كيمبسون دافعا لهما إلى التحرك. وقد كرسا وقتاً ومالاً لإنقاذ الأرواح، بل واستأجرا مبنى لتدفئة المهاجرين الذين يصلون بالقوارب لمنع الوفيات بسبب انخفاض حرارة الجسم. ورداً على ذلك، تلقيا تهديدات بالقتل، وهددا بالملاحقة القضائية، وواجهتا دعوى قضائية تسعى إلى منعهما من استخدام المبنى، ويبدو أنهما يُطردان الآن من منزلهما.

(٤٠) رسالة قداسة البابا فرانسيس إلى "المؤتمر الثاني المعني بالهجرة الدولية المشترك بين الكرسي الرسولي والمكسيك"، مدينة الفاتيكان، ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨.

(٤١) انظر: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, "Syrian refugees living outside camps in Jordan", 18 March 2014.

(٤٢) انظر: Code of the Laws of the United States, 8 U.S.C. § 1324. يستثنى من ذلك الذين يعيّنون قسيساً أو مبشراً لا يحمل الوثائق اللازمة.

٦٨ - وينبغي للدول أن تستثني المساعدة الإنسانية من القوانين التي تحظر "الإقامة القائمة على المساعدة" على أساس أنه لا ينبغي تجريم توفير أساسيات الوجود البشري - الطعام والماء والمأوى والصرف الصحي والملبس. وفي فرنسا، عندما حاول رئيس بلدية كاليه حظر توزيع الغذاء على المهاجرين، ألغت محكمة إدارية في مدينة ليل هذا الحظر. وأمرت أيضا بتركيب مراحيض وحمامات ومرافق لمياه الشرب وهددت رئيس البلدية بغرامات إذا عصى الأمر^(٤٣). وخلصت المحكمة عن صواب إلى أن رئيس البلدية قد تدخل بطريقة خطيرة وغير قانونية بشكل واضح في حرية المجيء والمغادرة، وحرية التجمع، وأعاق من خلال منع المهاجرين من تلبية الاحتياجات الأساسية، التمتع بالحق في عدم التعرض للمعاملة اللاإنسانية أو المهينة، المنصوص عليه في المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^(٤٤).

٦٩ - ويجب على الدول، امتثالاً منها لالتزامها باحترام وحماية الحق في الحياة، إلغاء القوانين والسياسات التي تمنع تقديم المساعدة الإنسانية على أساس وضع المستفيدين من حيث الهجرة وضمان عدم قيام المسؤولين الحكوميين على جميع المستويات بمضايقة العاملين في المجال الإنساني. ويجب عليها أيضا حمايتهم من التهديدات غير القانونية وعنف لجان الأمن الخاصة.

التهرب لأغراض "إنسانية"

٧٠ - يبدو أن العاملين في المجال الإنساني الذين يساعدون المهاجرين على عبور الحدود يمثلون أصعب الحالات، لأن القانون الدولي يمنح الدول بوضوح الحق في السيطرة على حدودها. وهذه الصعوبة هي صعوبة وهمية. فقد تم تهريب العبيد من الولايات المتحدة، واليهود من أوروبا والمعارضين من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية. ووفقاً لما خلصت إليها المحكمة الدستورية الكندية، فإن "تقديم المساعدات الإنسانية للناس الهاربين ليس مجرد أمر افتراضي؛ بل هو حقيقة واقعة في الماضي والحاضر"^(٤٥).

٧١ - وقد اعترف القائمون بصياغة بروتوكول تهريب المهاجرين بالحاجة إلى حماية الدوافع الإنسانية عن طريق حصر تعريف التهريب في إحداث دخول غير قانوني من جانب شخص يعمل من أجل منفعة مالية أو مادية أخرى. وكان هدفهم المحدد هو استبعاد العاملين في المجال الإنساني من المقاضاة الجنائية. وقد أدرجت عتبة الفائدة المالية أو المادية:

من أجل التأكيد على أن المقصود كان هو إدراج أنشطة الجماعات الإجرامية المنظمة التي تعمل من أجل الربح، ولكن استبعاد أنشطة أولئك الذين قدموا الدعم للمهاجرين لأسباب إنسانية أو على أساس الروابط العائلية الوثيقة^(٤٦).

٧٢ - ولا تتمثل لهذا المطلب إلا بضع حكومات. ويرد في المجموعة الصادرة عن الميسرين التابعين للاتحاد الأوروبي، التي تشمل الأمر التوجيهي EC/2002/90 وقراره الإطاري JHA/2002/946، توجيه

(٤٣) انظر: Fekete, Humanitarianism.

(٤٤) انظر: "Le Tribunal de Lille suspend l'arrêté interdisant la distribution de repas aux migrants", Défenseur des droits, 22 March 2017

(٤٥) انظر: Supreme Court of Canada, *R. v. Appulonappa*, 2015 SCC 49, [2015] 3 S.C.R. 754.

(٤٦) انظر: *Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* (United Nations publication, Sales No. E.06.V.5), p. 469

للدول الأعضاء بتجريم قيام أي شخص عن عمد بالمساعدة في دخول دولة عضو أو عبورها. ولا تتضمن المجموعة مفهوم المنفعة المالية، باستثناء الإشارة إلى الإقامة غير النظامية^(٤٧). ولدى الدول الأعضاء خيار عدم فرض عقوبات في حالات المساعدة الإنسانية. وينص الأمر التوجيهي على قيام الدول الأعضاء بمقاضاة الشخص الذي يسعى عمداً، من أجل تحقيق كسب مادي، إلى مساعدة فرد ما للإقامة بشكل قانوني في دولة عضو. ومع ذلك، لا يوجد استثناء إنساني واضح. ووفقاً لتقرير صادر عن وكالة الحقوق الأساسية، فإن جميع الدول الأعضاء البالغ عددها ٢٨ دولة تجرم تيسير الدخول غير النظامي، ولكن لم تقم إلا ٨ بلدان بدمج هذا البند الإنساني الاختياري صراحة في قوانينها الوطنية^(٤٨).

٧٣ - واعترفت المفوضية الأوروبية بأن المجموعة الصادرة عن الميسرين كان المقصود منها تطبيق العقوبات المناسبة، مع تجنب خطر تجريم تقديم المساعدة الإنسانية للمهاجرين طالبي النجدة. وسلمت بأن التدخل في المعونة الإنسانية، وبالتالي عدم مساعدة المحتاجين، من شأنه أن ينتهك ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية. ومع ذلك استمرت الدول الأعضاء في تجريم توفير المعونة الإنسانية. وفي تحقيق جرى في أوروبا عام ٢٠١٧، تم توثيق الملاحقة القضائية لـ ٤٥ فرداً من العاملين في المجال الإنساني بموجب قوانين مكافحة التهريب أو الدخول غير النظامي في ٢٦ دعوى قضائية مستقلة في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦^(٤٩). لكن دراسة للبرلمان الأوروبي خلصت إلى أن البيانات المتعلقة بمعدلات الملاحقة والإدانة لأولئك الذين قدموا مساعدات إنسانية للمهاجرين غير النظاميين كانت ناقصة إلى حد كبير.

٧٤ - وقد قرر المجتمع الدولي، لدى إصداره البروتوكول المتعلق بتهريب المهاجرين، أن التهديد الحقيقي للنظام العالمي هو التهريب الذي تقوم به الشبكات الإجرامية، وليس المنظمات الإنسانية. ويستثنى البروتوكول الأعمال الإنسانية التي تنفذ لحماية حقوق المهاجرين. ووفقاً لما خلصت إليه المحكمة العليا الكندية، فإنها بإضافتها الفعلية لاستثناء من قانون كندا المتعلق بالدخول غير المشروع، "ستحيد عن التوازن الذي تم تحقيقه في بروتوكول التهريب للسماح بالمقاضاة على المساعدة المتبادلة بين اللاجئين والدعم الأسري ولم تشمل الأسرة، والمساعدة الإنسانية". ولن يجسد التشريع قيم ومبادئ القانون الدولي العربي والتقليدي إلا بإضافة استثناء للأغراض الإنسانية^(٥٠).

٧٥ - ولا يمكن أن يستمر إقدام الدول على مقاضاة واستهداف الناس لاستجابتهم لغريزتهم الإنسانية التي تدفعهم إلى مساعدة الآخرين المحتاجين. فالغرض من القوانين الجنائية هو تشجيع السلوك اللائق، لا مقاضاته^(٥١). ويجب على الدول إعادة النظر في سياساتها وجعلها تستند إلى منع أعمال القتل التعسفي والوفيات غير القانونية. وبدلاً من استهداف أولئك الذين يحمون الحياة، ينبغي للدول أن

(٤٧) يبدو أن قرار عدم اشتراط أن يكون التهريب لكسب منفعة مالية نابع من صعوبات في تتبع التدفقات المالية المرتبطة بتهريب المهاجرين (انظر: European Commission, Commission staff working document on the REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) evaluation of the European Union legal framework against facilitation of unauthorized entry, transit and residence: Facilitators Package, 22 March 2017).

(٤٨) انظر: European Union Agency for Fundamental Rights, "Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them", 2014.

(٤٩) انظر: Fekete, Humanitarianism.

(٥٠) انظر: Supreme Court of Canada, R. v. Appulonappa.

(٥١) انظر: Fekete, Humanitarianism.

تقاضي الذين يعرضونها للخطر، وعلى رأسهم الشبكات الإجرامية التي تستغل المهاجرين وطالبي اللجوء وتسيء معاملتهم. فهذه أفضل سياسة للردع.

سادسا - تجريم توفير الخدمات المنقذة للحياة للنساء والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين

٧٦ - يجري منذ زمن تجريم أو ردع أو وصم تقديم الخدمات الإنسانية للنساء والفتيات، فضلا عن المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين. والقوانين والسياسات والممارسات التي تعوق عمل أولئك الذين يقدمون خدمات الصحة الجنسية والإنجابية الأساسية يمكن أن تؤدي إلى التمييز، ولها عواقب على سعي المستفيدين إلى التمتع بالحقوق في الحياة. وهناك أدلة قاطعة على أن الجهود المبذولة لتقليل أو ردع توفير خدمات جيدة لمنع الحمل وفي فترة ما قبل الولادة، وعلاج فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والرعاية المأمونة للإجهاض تسهم في زيادة معدلات الوفيات التي يمكن منعها لولا هذه الجهود، بما في ذلك وفيات الأمهات والرضع والوفيات والإصابات الناجمة عن الإجهاض غير المأمون^(٥٢).

٧٧ - وأحدث مثال على ذلك وأوسع نطاقا، هو قاعدة تقييد الإجهاض للولايات المتحدة المعنونة "حماية الحياة في المساعدة الصحية العالمية" (أيار/مايو ٢٠١٧)، التي يتم تنفيذها على نطاق لم يسبق له مثيل. وتُلزم القاعدة الجهات الأجنبية التي تتلقى مساعدة من الولايات المتحدة أن تشهد أنها لا تستخدم أموالها الخاصة غير أموال الولايات المتحدة لتقديم خدمات الإجهاض أو تقديم المشورة إلى المرضى بشأنه أو تحويلهم لأغراض الإجهاض أو الدعوة إلى تحرير قوانين الإجهاض. وهناك استثناءات من هذه القاعدة، موجودة أيضاً في الإصدارات السابقة من القاعدة العالمية لتقييد الإجهاض، ولكنها ليست معروفة أو مفهومة أو مطبقة على نطاق واسع. وتغطي هذه القاعدة الأنشطة المتعلقة بالصحة في حوالي ٦٠ بلدا من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، بما في ذلك البرامج المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وفيروس زيكا وصحة الأم والطفل والملاريا والتغذية^(٥٣). ويخضع لهذه القاعدة ما يصل إلى ٩,٥ مليارات دولار من المساعدات الصحية العالمية، وأكثر المناطق تضررا منها هي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، التي هي أكبر مستفيد من تلك المساعدات.

٧٨ - إن القاعدة العالمية لتقييد الإجهاض، التي تعتورها عيوب من زاويتي أدلة الإثبات والصحة العامة^(٥٤)، تعرّض عمل مقدمي الرعاية الصحية للخطر، وتقيّد حريتهم في ممارسة مهنتهم على نحو يرقى إلى مستوى المعايير المهنية المعترف بها، وتؤدي إلى تآكل سلامة النظم والخدمات الصحية. ففي البيئات ذات الدخل المنخفض، على سبيل المثال، يتعين الآن أن تفكك البرامج الصحية المتكاملة أو المتجاورة

(٥٢) انظر: Guttmacher Institute, "Adding it up: investing in contraception and maternal and newborn health, 2017", 2017.

(٥٣) انظر: Sneha Barot, "When antiabortion ideology turns into foreign policy: how the global gag rule erodes health, ethics and democracy" *Reproductive Health in Crisis*, Guttmacher Policy Review special series, vol. 20 (Guttmacher Institute, 8 June 2017).

(٥٤) انظر: Jerome A. Singh and Salim S. Abdool Karim, "Trump's 'global gag rule': implications for human rights and global health", *The Lancet*, vol. 5, No. 4, (1 April 2017).

خدماتها ”التي يجمعها مكان واحد“ وأن تحلحل شبكات العناية المتكاملة وأن تعمل في سياق ذلك على النهوض بالعبء الإداري الإضافي المتمثل في إثبات الامتثال لسياسة مفرطة العمومية ومربكة وغير محددة بشكل جيد وتفتقر أيضا إلى وضوح التزاماتها وطرق الامتثال لها، الأمر الذي أثبتته تقييم أجرته وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة.

٧٩ - وتفرض قاعدة تقييد الإجهاض اختياريًا غير معقول على مقدمي الخدمات الذين يعتمدون على المساعدات الصحية العالمية لتقديم الخدمات الأساسية، وهو: التخلي عن توفير الخدمات القانونية والسليمة تقنيًا والمنقذة للحياة والتوقف عن توفير معلومات كافية ودقيقة وغير متحيزة وإلا ووجهت بتخفيضات في التمويل سيترتب عليها إغلاق الخدمات المنقذة للحياة وتسريح الموظفين وإقفال العيادات. كما أن أولئك الذين يجدون وسائل للاستمرار في تقديم الخدمات التي يستهدفها الحظر، قد يواجهون - كما يواجه عمالؤهم - وصمة اجتماعية إضافية وضغطا سلبيا من مقدمي الخدمات الآخرين والمسؤولين بسبب قاعدة تقييد الإجهاض. وهكذا، تشوّه قاعدة تقييد الإجهاض أيضا توازن الرعاية، وتسعى إلى إسكات أولئك الذين يرغبون في التحدث بصراحة وكفاءة عن الإجهاض القانوني المأمون، أو يرغبون في الدعوة إليه، مع إعطاء ميزة لأولئك الذين يرغبون في التنظيم الذي يستهدف معارضة الإجهاض.

٨٠ - ومن المرجح أن تكون النتيجة الرئيسية لهذه السياسة زيادة في عدد الوفيات غير القانونية، لا سيما بين النساء والفتيات، ولكن ليس ذلك فحسب^(٥٥). فقد قدرت منظمة الصحة العالمية في عام ٢٠١١ أنه خلال الفترة الأخيرة التي فُرِضت فيها القاعدة العالمية لتقييد الإجهاض فرضا أكثر تضييقا بكثير، ارتفع كثيرا متوسط عدد حالات الإجهاض غير المأمون بنسبة ٤٠ في المائة في ٢٠ بلداً. وخلصت دراسة أخرى إلى أن البلدان الأكثر تأثرا بقاعدة تقييد الإجهاض حدث فيها الإجهاض العمدي بمعدلات أكبر بكثير^(٥٦).

٨١ - وقد أدت القوانين التي تجرم العلاقات المثلية والهوية الجنسية المتغيرة (من خلال القوانين التي تحظر على أحد الجنسين ارتداء ملابس الجنس الآخر) والبغاء والاشتغال بالجنس والقوانين التي تهدف إلى تقييد المناقشات العامة حول النوع الاجتماعي والجنس، والتي وصفتها بعض الدول بأنها دعوية ضد ما يسمى بالقيم العائلية التقليدية، إلى إيجاد مجموعة متنوعة من العوائق الإدارية والقانونية والاجتماعية أمام تقديم الخدمات الموجهة إلى المثليين والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية وحاملي صفات الجنسين. وقد فسرت الجهات الفاعلة من غير الدول وصم أو تجريم هذه الخدمات على أنهما يضيفان شرعية على العنف الذي توجهه ضد الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

٨٢ - وأعاق هذا التجريم وعمليات القمع تلك قدرة المنظمات على تقديم الخدمات بأمان (انظر A/HRC/38/43، الفقرة ٥٩). إذ قد تتهم دون وجه حق بالتحريض العلني على الجريمة

(٥٥) انظر: “Trump’s ‘Mexico City’ Policy or ‘Global Gag Rule’”, Human Rights Watch, 14 February 2018.

(٥٦) انظر: Erán Bendavid, Patrick Avila and Grant Miller, “United States aid policy and induced abortion in sub-Saharan Africa”, *Bulletin of the World Health Organization*, 2011

أو التآمر^(٥٧). وحتى إذا لم يتم تجريم عملهم صراحة، فإن التطبيق العدائي للسياسة الوطنية يمكن أن يعوقه فعليا أو يحد بشكل كبير من نطاقه. كما يمكن للتجريم والوصم أن يوقفا تلقي المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين للعلاج المنقذ للحياة. وقد يحمون عن الحصول على خدمات الرعاية الصحية، مثل علاج فيروس نقص المناعة البشرية، وقد يرفض مقدمو الخدمات الطبية تقديم العلاج عندما يكونون عرضة للقبض عليهم بسبب تقديمهم هذه الخدمات (المرجع نفسه، الفقرتين ٥٣ و ٥٤).

سابعاً - خاتمة

٨٣ - إن الحكومات، بتقاعسها عن استثناء الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني من قوانين مكافحة الإرهاب بشكل واضح، تقلل عن علم من تقديم المساعدات المنقذة للحياة إلى من هم في أمس الحاجة إليها. كما أن التصدي للإرهاب على هذا النحو ينطوي على خطر التآكل غير المقصود لإحدى الركائز المعيارية للقانون الدولي. ومن خلال مضايقة ومقاضاة المتطوعين الذين ينقذون المهاجرين في مناطق خطرة أو يوفرون النقل والغذاء والمأوى للمحتاجين، فإن الحكومات تعرّض عن علم حياة الناس للخطر. وعن طريق تجريم تقديم الخدمات الجنسية والإنجابية أو وصمها أو منعها بأي شكل آخر، تحرم الدول عن علم الأفراد، ولا سيما النساء والفتيات والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، من الرعاية المنقذة للحياة.

٨٤ - وفي جميع هذه الإجراءات، تنتهك الحكومات التزامها باحترام وحماية الحق في الحياة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، التي تُعرّف بأنها أفراد ومنظمات تقدم خدمات إنقاذ الحياة والحماية للفتات الضعيفة من السكان، تساعد الدول على الوفاء بالتزاماتها بحماية وإعمال الحق الأصيل في الحياة، دون تمييز، ومنع الحرمان التعسفي من الحياة. ويجب أن يجري على وجه الاستعجال تنفيذ الاستثناءات الإنسانية من المقاضاة، التي اعتمدها بعض الدول وتوصي بها الهيئات الدولية. ويجب أن تتوقف المضايقة والوصم. فإنقاذ الأرواح ليس جريمة.

ثامناً - توصيات

٨٥ - يوصى بأن يقوم مجلس الأمن بما يلي:

(أ) اتخاذ قرار باستثناء الأعمال الإنسانية من جميع تدابير مكافحة الإرهاب، بما في ذلك العقوبات، والإصرار على نظام واسع من الحماية القانونية والضمانات المعيارية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛

^(٥٧) انظر "Criminalization of human rights defenders", Inter-American Commission on Human Rights

.(OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/15), 31 December 2015

(ب) النص تحديدا في جميع القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب على أنه لا ينبغي معاقبة أي منظمة أو شخص يقدم الإغاثة الإنسانية بسبب إيصال هذه الخدمات إلى إرهابي مزعوم أو شخص يكون عضواً في منظمة إرهابية أو مرتبطاً بها أو داعماً لها، وعلى وجوب ألا تُرفض أبداً استناداً إلى ذلك التصنيف إمكانية حصول هذا الأخير على الرعاية الطبية وغيرها من الإغاثة المنقذة للحياة؛

(ج) إعادة التأكيد، بعبارة لا لبس فيها، على الركيزة الرابعة لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وعلى التزام الدول بضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون كمرتكز أساسي لمكافحة الإرهاب.

٨٦ - يوصى بأن تُدرج الجمعية العامة لغة صريحة تستثني و/أو تحمي الأعمال الإنسانية في القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والهجرة وغيرها من المواضيع ذات الصلة.

٨٧ - يوصى بأن يقوم مجلس حقوق الإنسان بما يلي:

(أ) إدراج لغة صريحة تستثني و/أو تحمي الأعمال الإنسانية في القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والهجرة وغيرها من المواضيع ذات الصلة؛

(ب) اتخاذ قرار يدعو إلى عقد حلقة نقاش مواضيعية بشأن الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان على منع العمل الإنساني في سياق ردع الهجرة ومكافحة الإرهاب أو التطرف العنيف، والصحة الجنسية والإنجابية؛

(ج) الاعتراف، في القرارات ذات الصلة، بأنه لا يجوز حرمان أي إرهابي مزعوم أو شخص عضو في منظمة إرهابية أو مرتبط بها أو داعم لها من الحصول على الرعاية الطبية على أساس هذا التصنيف، وأنه ينبغي ألا يعاقب أي شخص يقدم الخدمات الصحية بسبب تصنيف المستفيدين.

٨٨ - يوصى بأن يقوم مكتب مكافحة الإرهاب بما يلي:

(أ) إشراك الجهات الفاعلة من المجتمع المدني رسمياً في جميع مؤتمرات الأمم المتحدة الرفيعة المستوى المعنية بمكافحة الإرهاب؛

(ب) إنشاء آلية للأمم المتحدة للتعامل الاستراتيجي والمستمر مع المجتمع المدني، بما في ذلك الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، بشأن برامج مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف.

٨٩ - يوصى بأن تقوم الدول بما يلي:

(أ) المناصرة العلنية لعمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، سواء كانت تقدم الخدمات في سياق النزاع أو الهجرة أو إلى النساء والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغاييري الهوية الجنسانية وحاملتي صفات الجنسين أو غيرهم من فئات السكان؛

(ب) الاعتراف بالعمل الإنساني باعتباره قيمة دستورية أو وطنية وتعبيراً عن التزامات البلد بموجب المعاهدات و/أو القيم المشتركة للإنسانية؛

(ج) اعتماد أو تنقيح التشريعات الوطنية بشأن التهريب لاستثناء العمل الإنساني صراحة من أحكامها، وتغطية تسهيل الدخول والعبور والإقامة بصفة غير نظامية، وضمان عدم بدء أي تحقيق وعدم مقاضاة الأفراد والمنظمات الخاصة التي تساعد المهاجرين لأسباب إنسانية؛

(د) استعراض وتعديل التشريعات والسياسات المتعلقة بمكافحة ومنع الإرهاب والتطرف العنيف بهدف استبعاد توفير الخدمات الإنسانية وحماية إمكانية وصول المساعدات الإنسانية والأعمال الإنسانية من نطاق الجرائم، وضمان ألا تُرفض أبدا إمكانية حصول أي إرهابي مزعوم أو عضو في منظمة إرهابية أو داعم لها على الرعاية الطبية استنادا إلى هذا التصنيف ووجود عدم معاقبة أي شخص يقدم خدمات صحية بسبب تصنيف المستفيدين؛

(هـ) إصدار تعليمات للقوات المسلحة والشرطة بأن الخدمات الإنسانية المنقذة للحياة يجب ألا يتم حجها أبداً وأن الأفراد الذين يقدمون هذه الرعاية يجب ألا يتم القبض عليهم أو مضايقتهم أو ترهيبهم؛

(و) تيسير الحوار المنتظم فيما بين المنظمات الإنسانية والمصارف وهيئات التنظيم المالي وغيرها من الإدارات الحكومية للحد من تأثير العمل الهادف إلى تقليل مخاطر الإرهاب؛

(ز) إنشاء نظم مناسبة لرصد عدد حالات مقاضاة جهات العمل الإنساني وإدانتها قضائياً، فضلاً عن آثار هذه الحالات؛

(ح) إزالة العقبات التي تحول دون توفير رعاية صحية جنسية وإنجابية شاملة وذات جودة عالية، بما في ذلك خدمات الإجهاض المأمون، واتخاذ جميع التدابير المعقولة لتمكين جهات تقديم الرعاية الصحية من القيام بعملها دون تدخل أو تخويف غير مبررين أو قيود لا داعي لها؛

(ط) حماية المنظمات والأفراد الذين يقدمون الخدمات المنقذة للحياة للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين من القيود التعسفية والتمييزية ومن التدخل في عملهم.

٩٠ - تُوصى الحكومات المانحة بالقيام بما يلي:

(أ) إنشاء ملاذات آمنة أو استثناءات نموذجية من القوانين الجنائية والقوانين الأخرى القائمة والتوفيق بين النهج المتباينة لتقديم المساعدة الإنسانية، لا سيما في المناطق التي تسيطر فيها الجماعات "الإرهابية" على الأراضي أو الوصول إلى السكان المدنيين؛

(ب) تعيين خبراء فرادى أو إنشاء أفرقة عمل لرصد حماية الخدمات الإنسانية الوطنية والدولية؛

(ج) استكشاف طرق مبتكرة لتقليل تأثير تدابير مكافحة الإرهاب على الأعمال الإنسانية؛

(د) تعديل جميع أحكام تمويل المعونة التي تسعى إلى تقييد توفير الخدمات والمعلومات وأشكال الدعم الشاملة والعالية الجودة في مجال الصحة الجنسية والإنجابية وإمكانية الحصول عليها، أو تسعى إلى إعاقة توفيرها أو رده بطرق أخرى؛

(هـ) مواصلة الجهود لتضييق فجوة التمويل من أجل خدمات الصحة الجنسية والإنجابية الشاملة ودعم الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني التي تقدم هذه الخدمات، بما في ذلك الإجهاض المأمون والقانوني والخدمات الخاصة بالمثلثات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين؛

(و) رصد وتقديم تقارير منتظمة عن تأثير القاعدة العالمية لتقييد الإجهاض والسياسات المماثلة على الجهات الفاعلة التي تقدم الخدمات الجنسية والإنجابية وعلى الحق في الحياة للنساء والفتيات والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين والسكان بشكل عام.

٩١ - يوصى بأن تنشئ البلدان المانحة والجهات الفاعلة في المجال الإنساني منتديات مشتركة، حيث لا توجد حتى الآن، وأن تشارك في حوار مفتوح أمام الجميع حول تأثير تدابير مكافحة الإرهاب وتدابير منع أو مكافحة التطرف العنيف على العمل الإنساني، مع الاستفادة من ذلك في وضع السياسات على نطاق القطاع كله.

٩٢ - يوصى بأن تشارك الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني في الحوارات التي تجري على نطاق القطاع وأن تضع سياسات واقتراحات ومواقف دعوية على نطاق القطاع بشأن التقليل إلى الحد الأدنى من تأثير القوانين والتدابير التي تسعى إلى منع الخدمات الإنسانية وإمكانية الوصول إليها.