

Distr.: General
9 August 2021
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والأربعون

13 أيلول/سبتمبر - 1 تشرين الأول/أكتوبر 2021

البندان 3 و5 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

هيئات وآليات حقوق الإنسان

الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان

تقرير اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان*

* أُثِّقَ على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروفٍ خارجة عن إرادة الجهة المقدمة له.



المحتويات

الصفحة

3	.....	مقدمة	- أولاً
4	.....	عدم وجود تعريف دولي للإرهاب	- ثانياً
4	.....	الإطار القانوني المعمول به	- ثالثاً
5	.....	مجلس الأمن	- ألف
5	.....	المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب	- باء
5	.....	الجمعية العامة والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	- جيم
6	.....	التزامات الدول بموجب إطار حقوق الإنسان	- دال
7	.....	الالتزامات تجاه ضحايا الإرهاب	- هاء
8	.....	الالتزام بمنع ارتكاب الإرهاب أو تجنيه	- واو
9	.....	الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان	- رابعاً
9	.....	الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بالحقوق الاقتصادية	- ألف
11	.....	الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بالحقوق الاجتماعية	- باء
15	.....	الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بالحقوق الثقافية	- جيم
16	.....	نحو الاعتراف بحقوق ضحايا الإرهاب	- خامساً
18	.....	ملاحظات وتوصيات ختامية	- سادساً
19	.....	التوصيات الموجهة إلى الدول	- ألف
20	.....	التوصيات الموجهة إلى آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة	- باء
21	.....	التوصيات الموجهة إلى منظمات المجتمع المدني	- جيم

أولاً- مقدمة

1- طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره 8/34 إلى اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان أن تجري دراسة وتعد تقريراً عن الآثار السلبية المترتبة عن الإرهاب في التمتع بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، مع التركيز بوجه خاص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك تأثير الإرهاب في تحويل مسار الاستثمار الأجنبي المباشر، وتقليل تدفقات رأس المال، وتدمير الهياكل الأساسية، والحد من التجارة الخارجية، وإرباك الأسواق المالية، والتأثير سلباً في قطاعات اقتصادية معينة، وتعطيل النمو الاقتصادي، وأن توصي الحكومات وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمنظمات الإقليمية والدولية ومنظمات المجتمع المدني باتخاذ إجراءات في هذا الصدد. وسيقدم التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثامنة والأربعين وسيناقش خلال جلسة الحوار.

2- وأنشأت اللجنة الاستشارية فريق صياغة يتألف حالياً من بوم - سوك بايك، ولزهاري بوزيد، وأليسيو بروني (رئيساً)، وميلينا كوستاس تراسكاساس، ويوري ألكساندروفيتش كولسنيكوف، وخوسيه أوغوستو ليندغرن ألفيس، وتسينشينغ ليو، وأجاي مالهوترا، ومنى عمر (مقررة)، وإليزابيث سالمون، وباتريسيا سزانال. وأثناء إعداد التقرير، عمل فريق الصياغة بالتشاور الوثيق مع وكالات الأمم المتحدة والدول الأعضاء والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية. وورد ما مجموعه 37 مساهمة. وبالإضافة إلى ذلك، أخذ فريق الصياغة في الاعتبار العمل الذي قامت به لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتحديد وتأكيد التزامات الدول فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب المعلومات ذات الصلة الصادرة عن هيئات حقوق الإنسان الأخرى. وعلاوة على ذلك، استفادت اللجنة الاستشارية من مساهمة المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب.

3- وفي سياق التفكير بشكل عام في تأثير كلا الإرهاب وتدابير مكافحة الإرهاب على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تعيد اللجنة الاستشارية تأكيد عدم قابلية جميع حقوق الإنسان للتجزئة، على النحو المنصوص عليه في إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام 1993. وتشدد اللجنة الاستشارية على عدم جواز تأويل أي شيء في هذا التقرير على نحو يقوض معايير حقوق الإنسان السارية والدور الأساسي الذي تؤديه آليات حقوق الإنسان في رصد سياسات وممارسات الدول في مجال مكافحة الإرهاب، ولا سيما دور المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب.

4- وتسعى اللجنة الاستشارية، بتركيزها على الآثار السلبية المترتبة عن الإرهاب فيما يخص التمتع بحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى الإسهام في المناقشة التي تسعى إلى تحديد كيف يمكن موازنة الجهود والاستراتيجيات العالمية مع الهدف المتمثل في وفاء الدول بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وتؤيد اللجنة الاستشارية تأييداً تاماً ما ورد في تقرير الأمين العام بشأن تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب ومفاده أن الجهود التعاونية التي تبذلها الدول الأعضاء من أجل منع الإرهاب ومكافحته يجب أن تستند إلى سيادة القانون وأن تحترم حقوق الإنسان⁽¹⁾. وينبغي للدول أن تعزز جهودها الرامية إلى التصدي بفعالية للظروف المفضية إلى انتشار الإرهاب والتطرف العنيف، على النحو الذي أوصى به مجلس حقوق الإنسان⁽²⁾، وذلك باتباع نهج يتسم بالشمول. وهذه الجهود أساسية للتمكن من تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

(1) A/72/840، الفقرة 28.

(2) A/HRC/45/27، الفقرة 2.

ثانياً - عدم وجود تعريف دولي للإرهاب

5- في العقود الأخيرة، أصبح الإرهاب تهديداً رئيسياً للسلم والأمن الدوليين، فضلاً عن التمتع بحقوق الإنسان. واتخذت عدة مبادرات دولية لتنسيق إجراءات الدول الرامية إلى معالجة ما يُعتبر اليوم مسألة تثير قلقاً عالمياً. واعتماد اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي من شأنه أن يكون خطوة هامة، ولكن الجهود المبذولة في هذا الصدد ما زالت عديمة الجدوى لأنه لم يتم التوصل إلى اتفاق على مفهوم الإرهاب أو إلى تعريف قانوني له.

6- وتعكس التعاريف عادة موقف الذين يحدّدون التعريف وغايتهم. فالدول المعنية أكثر من غيرها بضمن احترام سيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، والدول المعنية باحتمال وضعها تحت المجهر بفعل موقفها من الأعمال الإرهابية التي ترتكبها جهات فاعلة من غير الدول، أكثر تردداً فيما يخص وضع تعريف للإرهاب معترف به عالمياً. ولم توافق الدول حتى الآن إلا على اعتماد سلسلة من الاتفاقيات القطاعية التي تحدّد وتجزم مختلف أنواع الأنشطة الإرهابية. وعلى الصعيد الإقليمي، لا سيما داخل الاتحاد الأوروبي⁽³⁾ والاتحاد الأفريقي⁽⁴⁾ والجامعة العربية⁽⁵⁾، اتخذت خطوات هامة نحو اعتماد تعريف قانوني مشترك. وكما لاحظت هيئات متعددة لحقوق الإنسان، بما فيها مجلس حقوق الإنسان، ينبغي أن تفي تعاريف الإرهاب بالمتطلبات الأساسية المتمثلة في الشرعية والتناسب وعدم التمييز.

7- وتشاطر اللجنة الاستشارية الشواغل التي أعربت عنها المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، في تقرير قدمته مؤخراً إلى مجلس حقوق الإنسان، من أن تعريف "التطرف العنيف" لا يزال غامضاً ومنتزاعاً بشأنه تنازاعاً عميقاً. وتحذر المقررة الخاصة في نفس التقرير من استخدام مصطلحات جديدة، مثل الإرهاب، تتسم بالغموض بدرجة مفرطة وتسمح بسلطة تقديرية واسعة في تطبيقه⁽⁶⁾.

ثالثاً - الإطار القانوني المعمول به

8- يهدف الإرهاب إلى تدمير حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون. ويهاجم القيم التي هي في صميم ميثاق الأمم المتحدة والصكوك الدولية الأخرى، ويؤثر تأثيراً مباشراً على التمتع بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الحياة والحرية والسلامة البدنية. والإرهاب قادر على زعزعة استقرار الحكومات وتقويض المجتمع المدني وتعريض السلام والأمن للخطر، مع القيام أيضاً في الوقت نفسه بتهديد التنمية الاجتماعية والاقتصادية⁽⁷⁾.

9- وبما أن الغرض الرئيسي من هذا التقرير هو تقييم الأثر المترتب عن الإرهاب فيما يخص التمتع بحقوق الإنسان، من المهم استعراض مختلف تعاريف الإرهاب الواردة في الصكوك الدولية الرئيسية التي اعتمدت بالفعل أو التي يجري وضعها، ولا سيما تلك التي وضعتها الأمم المتحدة، والتعاريف المتعلقة بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي.

(3) التوجيه (الاتحاد الأوروبي) 541/2017 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في 15 آذار/مارس 2017 بشأن

مكافحة الإرهاب، الذي يحل محلّ مقرر المجلس الإطاري 2002/475/JHA ويعدّل مقرر المجلس 2005/671/JHA.

(4) اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته لعام 1999.

(5) الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لعام 1998.

(6) A/HRC/43/46، الفقرة 12.

(7) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب"، صحيفة الوقائع رقم 32.

ألف - مجلس الأمن

- 10- توصلت الدول إلى توافق في الآراء بشأن جوانب معينة من التعريف أقرها مجلس الأمن في قراره 1566(2004)، حيث أشار المجلس إلى أن الأعمال الإجرامية، بما فيها الأعمال الإجرامية التي تُرتكب ضد المدنيين بقصد القتل، أو إلحاق إصابات جسيمية خطيرة، أو أخذ الرهائن، من أجل إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، أو تخويف جماعة من السكان، أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به، والتي تشكل جرائم بموجب الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ووفقاً للتعريف الواردة فيها، لا يجوز تحت أي ظرف من الظروف تبريرها بأي اعتبارات ذات طابع سياسي أو عقائدي أو عنصري أو عرقي أو ديني أو أي طابع آخر من هذا القبيل، وأهاب بجميع الدول أن تمنع هذه الأعمال، وأن تكفل، في حالة عدم منعها، المعاقبة عليها بعقوبات تتماشى مع ما لها من طابع خطير.
- 11- وفي القرار نفسه، قرر مجلس الأمن إنشاء فريق عامل يتألف من جميع أعضاء المجلس للنظر في إمكانية إنشاء صندوق دولي لتعويض ضحايا الأعمال الإرهابية وأسرهم، ولكن لم يتم متابعة الأمر.
- 12- في 19 تموز/يوليه 2019، اتخذ مجلس الأمن القرار 2482(2019) الذي أقام فيه صلة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة.

باء - المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

- 13- كررت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب أنه في غياب تعريف دولي شامل لجريمة الإرهاب، ينبغي للأحكام المحلية المتعلقة بمكافحة الإرهاب أن تتقيد بالوصف التراكمي المؤلف من ثلاث خطوات الذي يصنّف بموجبه الفعل على أنه إرهابي إذا اجتمع فيه ما يلي:
- (أ) أن يكون قد ارتكب ضد أفراد من عامة الناس، أو شرائح سكانية، بقصد القتل أو إلحاق إصابات جسيمية خطيرة، أو أخذ الرهائن؛
- (ب) أن يكون قد ارتكب بغرض إشاعة حالة من الرعب أو تخويف السكان، أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به؛
- (ج) أن يتضمّن جميع عناصر الجريمة الخطيرة وفقاً للتعريف الوارد في القانون⁽⁸⁾.

جيم - الجمعية العامة والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

- 14- أكدت الجمعية العامة من جديد في قراراتها المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، والتي اعتُمد آخرها في 19 كانون الأول/ديسمبر 2017⁽⁹⁾، وجوب قيام الدول بكفالة توافق أية تدابير تتخذها لمكافحة الإرهاب مع الالتزامات المترتبة عليها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني.

(8) A/HRC/25/59/Add.2، الفقرة 40.

(9) القرار 180/72.

15- قررت الجمعية العامة في قرارها 288/60 بشأن استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، الذي اعتمد في 8 أيلول/سبتمبر 2006، تشجيع الدول الأعضاء والأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية المعنية على دعم تنفيذ الاستراتيجية، بوسائل منها تعبئة الموارد والخبرات، ومواصلة تشجيع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني على التباحث، حسب الاقتضاء، بشأن سبل تعزيز الجهود الرامية إلى تنفيذ الاستراتيجية. وتتألف الاستراتيجية من أربع ركائز، إحداها مكرسة لدعم حقوق الإنسان.

16- وتحظر المادة (2)4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هدر حقوق معينة أيًا كانت الظروف وهي: الحق في الحياة (المادة 6)؛ والحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 7)؛ والحق في عدم استرقاق أحد وعدم إخضاع أحد للعبودية (المادة 8(1)-2)؛ والحق في عدم سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدية (المادة 11)؛ والحق في عدم إدانة أي فرد بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة (المادة 15)؛ والحق في أن يُعترف لكل إنسان في كل مكان بالشخصية القانونية (المادة 16)؛ وحق كل إنسان في حرية الفكر والوجدان والدين (المادة 18).

17- ووسّعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم 29(2001)، قائمة الحقوق والمحظورات التي يتعذر التحلل منها بصورة متناسبة لتشمل احتجاز الرهائن وفرض عقوبات جماعية والحرمان التعسفي من الحرية والانحراف عن المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، بما فيها افتراض البراءة. وعلى المستوى الإقليمي - في إطار النظم المشتركة بين البلدان الأمريكية والأفريقية والأوروبية على وجه الخصوص - فإن الممارسة السائدة هي منع الدول من استخدام سلطات استثنائية في حالات الطوارئ.

دال - التزامات الدول بموجب إطار حقوق الإنسان

18- لا شك في أن الإرهاب يهدف إلى نسف سيادة القانون بإلغاء حقوق الأفراد. والذين يرتكبون أعمالاً إرهابية يستخدمون العنف لنشر الخوف وتدمير حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وعندما تستمر الأعمال الإرهابية لفترة زمنية طويلة وتتفد على أيدي جهات فاعلة غير حكومية منظمة تنظيمياً جيداً، قد تؤدي إلى مستوى عال من المعاناة في المجتمعات وإلى عدد من انتهاكات حقوق الإنسان، مثل انتهاك الحق في الحياة والمساواة وعدم التعرض للتمييز والحرية والأمن الشخصي وعدم التعرض للرق وعدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁽¹⁰⁾.

19- إن أعمال حقوق الإنسان يقتضي من الدول اتخاذ التدابير المناسبة، بما فيها التدابير التشريعية أو القضائية أو الإدارية أو غيرها من التدابير، من أجل الوفاء بالتزاماتها القانونية. ويجب على الدول أن تبذل الغالي والنفيس لحماية سكانها من ويلات الإرهاب مع الحرص في الوقت نفسه على احترام حقوقهم. وتؤكد النظم الدولية والإقليمية واجب الدول في حماية من يعيشون تحت ولايتها القضائية.

20- وتعدّ تدابير مكافحة الإرهاب قانونية عندما تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهذا هو النهج الذي تتبعه الجمعية العامة في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. إن احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون هو أحد المجالات الأربعة التي يجب أن تستفيد من أنشطة التعاون الدولي ومن إجراءات الدول الرامية إلى مكافحة الإرهاب. وأدانت الجمعية العامة بشدة في قرارها 147/74 بشأن الإرهاب وحقوق

(10) ونظراً إلى أن الأنشطة الإرهابية تنتهك حقوق الإنسان الهامة هذه، يتوجب على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لمنع أو تجنب ارتكاب هذه الانتهاكات (تقرير مؤسسة الصحفيين والكتاب، تشرين الثاني/نوفمبر 2018)، مع احترام الحقوق والحريات الأساسية.

الإنسان، الذي اعتمد في 18 كانون الأول/ديسمبر 2019، جميع الأعمال الإرهابية باعتبارها أعمالاً إجرامية غير مبررة، وأعربت عن القلق البالغ إزاء آثارها الضارة على التمتع بجميع حقوق الإنسان.

21- ورغم التزام الدول رسمياً بالنهوض بإطار حقوق الإنسان المنصوص عليه في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، ولا سيما فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، فإن الوفاء بهذا الالتزام ليس مرضياً تماماً. وتعتبر المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب أن من الواضح أنه لا توجد إرادة سياسية لتطبيق المنطق الكامل للاستراتيجية، وأن هناك أيضاً حاجة إلى مسارات جديدة ومبتكرة تستند إلى الفكرة الأساسية القائلة إن الأمن بدون حقوق لا معنى له وإن الحقوق تحمي الأمن وتعزّزه⁽¹¹⁾. وفي السياق نفسه، ذكر الأمين العام أنه لا يمكننا صون المعيار المقبول دولياً الذي يدين الإرهاب، والحد من الظروف التي قد تولّد حلقات من العنف الإرهابي، ومعالجة الضيم والاستياء اللذين قد يفضيان إلى تجنيد الإرهابيين، إلا بوضع مكافحة الإرهاب في إطار يحمي سيادة القانون⁽¹²⁾.

هاء - الالتزامات تجاه ضحايا الإرهاب

22- هناك جماعات معيّنة تدخل تقليدياً في عداد ضحايا الإرهاب، وتحتاج إلى حماية خاصة كي تتمتع فعلياً بحقوق الإنسان. وتشمل هذه الفئات الضعيفة النساء والأطفال والمسنين واللاجئين والمشردين داخلياً والأشخاص ذوي الإعاقة. وينبغي، باعتبارها فئات ضعيفة، اتخاذ تدابير لحمايتهم من الأعمال الإرهابية. ويتوجب على الدول احترام وحماية حقوق جميع الضحايا دون تمييز من أي نوع، بما في ذلك على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الممتلكات أو المولد أو أي مركز آخر.

23- ووفقاً لإعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإحرام والتعسف في استعمال السلطة، فإن الضحايا هم الأشخاص الذين أصيبوا فردياً أو جماعياً بضرر، بما في ذلك الضرر البدني أو العقلي أو المعاناة النفسية أو الخسارة الاقتصادية، أو الحرمان بدرجة كبيرة من التمتع بحقوقهم الأساسية، عن طريق أفعال أو حالات إهمال تشكل انتهاكاً للقوانين الجنائية النافذة في الدول الأعضاء، بما فيها القوانين التي تحرم الإساءة الجنائية لاستعمال السلطة. وبالإضافة إلى ذلك، يشمل الضحايا أيضاً أفراد أسرة الضحية المباشرة الأقربين أو مُعاليه المتضررين فضلاً عن الأشخاص الذين لحق بهم ضرر عند تدخلهم لمساعدة الضحايا أو منع الأذى⁽¹³⁾.

24- وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي المعقود في عام 2005، التي اعتُمدت في 16 أيلول/سبتمبر 2005، أكدت الدول الأعضاء أهمية مساعدة ضحايا الإرهاب وتقديم الدعم لهم ولأسرهم كي يواجهوا خسائرهم ويتحملوا مصابهم⁽¹⁴⁾.

25- وفي المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، اتفق على ضرورة اتخاذ

(11) تقرير المقررة الخاصة المقدم إلى مكتب مكافحة الإرهاب بشأن تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (16 كانون الأول/ديسمبر 2019).

(12) Corr.1 و A/60/825، الفقرة 113.

(13) قرار الجمعية العامة 34/40، المرفق، الفقرتان 1-2.

(14) المرجع نفسه، القرار 1/60، الفقرة 89.

التدابير المناسبة لضمان أمن الضحايا وسلامتهم الجسدية والنفسية وخصوصيتهم، فضلاً عن سلامة أسرهم. وتحدّد خمسة أشكال من الجبر هي: رد الحق والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات عدم التكرار⁽¹⁵⁾.

26- وفي غياب صندوق دولي، ينبغي للدول أن تطبق بالكامل على ضحايا الإرهاب أحكام إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة، والمبادئ التوجيهية الأساسية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني.

27- وتدرك اللجنة الاستشارية أن الإرهاب قد يتصاعد في ظل ظروف معينة ليشكل تهديداً لحياة الأمة، عندما يتسنى مثلاً تعليق التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان بالتذرع بحجج مستندة إلى المادة 4(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولكن لا بدّ من التنكير بأن ممارسة سلطات استثنائية في حالة الطوارئ لا يمكن تبريرها بموجب القانون الدولي إلا عندما تشكل الأعمال الإرهابية تهديداً لحياة الأمة (لا سيما عندما يكون ذلك التهديد مستمراً وثابتاً). والإرهاب في حد ذاته لا يبرر تلقائياً إعلان حالة الطوارئ. بل على العكس من ذلك، وكما ذكرت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب في عام 2018، فإن التحلل من أحكام العهد يستلزم أن يكون حجم التهديد استثنائياً وأن يؤثر على قدرة الدولة الأساسية على العمل بفعالية وعلى أمن الدولة واستقلالها ومهمتها الأساسية. وشددت المقررة الخاصة على أن ممارسة سلطات استثنائية في حالة الطوارئ تتطلب بلوغ عتبة عالية ومحددة لتكون مشروعة بمقتضى القانون الدولي⁽¹⁶⁾. وعلاوة على ذلك، يُفضّل الاعتماد على القانون العام إن لم تكن تدابير الطوارئ ضرورية تماماً. ولذلك على الحكومات أن تقيّم الوضع بعناية شديدة عند تقريرها استخدام سلطات استثنائية في حالة الطوارئ إذ إن إفراط الحكومات في رد الفعل قد يزيد من مستويات العنف والمواجهة، إضافة إلى تقويض الكفاح الأوسع نطاقاً ضد الإرهاب، وتوطيد الظروف المفضية إلى الإرهاب عن غير قصد⁽¹⁷⁾.

واو - الالتزام بمنع ارتكاب الإرهاب أو تجنبه

28- يؤثر الإرهاب تأثيراً مباشراً على التمتع بحقوق الإنسان، ولهذا السبب، فمن حق الدول وواجبها، بموجب القانون الدولي، حماية الأفراد الخاضعين لولايتها من الهجمات الإرهابية⁽¹⁸⁾. وقد يكون من الضروري مراعاة الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان عند وضع القوانين وتنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب لتجنب ارتكاب أعمال إرهابية. ويجب أيضاً النظر في الأثر السلبي المحتمل لهذه التدابير على تعزيز سيادة القانون. ولذلك، يجب ألا تقتصر عملية التقييم على أثر التدابير التقييدية الرامية إلى الحد من التمتع بحقوق الإنسان وحرياته فحسب، بل ينبغي أن تشمل أيضاً كلفة التدابير التقييدية (من الناحية الديمقراطية) التي ترمي إلى الحدّ من التمتع بحقوق وحريات الإنسان (أي تشديد المراقبة، وظهور جرائم جنائية جديدة، وارتفاع مستوى استخدام القوة من جانب أجهزة إنفاذ القانون والجيش، وما إلى ذلك).

29- واتباع نهج شامل لحقوق الإنسان يستلزم أيضاً أن تحدد الحكومات الأسباب الجذرية للإرهاب، التي قد تشمل الظلم الاجتماعي والاقتصادي وعدم المساواة في الحصول على الخدمات. وينبغي للحكومات أن تحرص على جبر الضرر الملحق بضحايا الإرهاب على النحو الواجب وعلى منحهم

(15) المرجع نفسه، القرار 147/60، الفقرتان 10 و18.

(16) A/HRC/37/52، الفقرة 12.

(17) المرجع نفسه، الفقرة 6.

(18) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 32.

تعويضاً مناسباً. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للحكومات أن تتخذ تدابير لتعزيز المشاركة والالتزام النشطين للمجتمع المدني؛ وإدانة انتهاكات حقوق الإنسان وحظرها في القانون الوطني والتحقيق الفوري مع المسؤولين عنها وملاحقتهم قضائياً ومنع وقوعها؛ وإيلاء الاهتمام الواجب لحقوق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان⁽¹⁹⁾. كما يجب أن يؤخذ في الاعتبار خطر إساءة تطبيق التدابير الأمنية الاستثنائية أو استخدامها تعسفاً، لأن الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان التي ترتكب باسم مكافحة الإرهاب ستسهم بالتأكيد في تعريض سيادة القانون للخطر.

رابعاً- الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان

ألف- الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بالحقوق الاقتصادية

30- للإرهاب أثر سلبي كبير على الحقوق الاقتصادية. فهو يقلل من قدرة الدول على الاستثمار في المشاريع الاقتصادية أو الاجتماعية، مما يؤثر تأثيراً خطيراً على السكان، ولا سيما المجتمعات الضعيفة. ووفقاً للجمعية العامة، يمكن أن يعطل الإرهاب التنمية بطرق منها، على سبيل المثال لا الحصر، تدمير البنى التحتية والإضرار بقطاع السياحة وإبعاد الاستثمار المباشر الأجنبي وتعطيل النمو الاقتصادي وزيادة تكاليف الأمن⁽²⁰⁾. وقد يفرض الإرهاب تكاليف اقتصادية كبيرة على المجتمعات، ليس فقط نتيجة للضرر المادي المباشر الذي يولده، ولكن أيضاً بسبب الآثار الطويلة الأجل التي يخلفها على الاقتصاد المحلي⁽²¹⁾. والموارد المخصصة عادةً للبرامج الاقتصادية والاجتماعية وللمساعدة الإنمائية ولتخفيف وطأة الفقر - مثل التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي - تحوّل إلى قطاع الأمن مما قد يكون له عواقب وخيمة على البلدان والمجتمعات المحلية المتضررة⁽²²⁾. وهناك أيضاً الآثار الاقتصادية المباشرة والمدمرة للإرهاب على الأفراد الذين لا يعيشون في خوف من فقدان حياتهم وحياة أفراد أسرهم فحسب وإنما أيضاً في خوف من خسارة عملهم ومن تعرّض حقوقهم الاجتماعية والثقافية للتقييد.

31- وعلى صعيد الاقتصاد الكلي، تتجسّد العواقب الاقتصادية للإرهاب في انخفاض معدلات الناتج المحلي الإجمالي أو تراجع نموه. وقد تتمثل الآثار غير المباشرة على الاقتصاد في تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي أو فقدان الاستثمار الأجنبي المباشر أو التضخم أو البطالة⁽²³⁾. ومن النتائج الاقتصادية الأخرى غير المباشرة تحويل الاستثمار الأجنبي المباشر أو موارد صناديق الاستثمار العام إلى قطاع الأمن وانخفاض التجارة⁽²⁴⁾. وتنتج هذه التكاليف غير المباشرة أو الثانوية عن الخسائر الواقعة بعد

(19) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تدابير العدالة الجنائية لدعم ضحايا الأعمال الإرهابية (نيويورك، 2011).

(20) القرار 246/72، الفقرة 5.

(21) لقد نال تحديد وتقدير تكاليف الإرهاب قسطاً كبيراً من الاهتمام في الأدبيات والبحوث الاقتصادية، لا سيما منذ أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001. وعلى سبيل المثال، اعتبر معهد تحليل الأمن العالمي، بحسب تقديراته، أنّ قيمة الأرواح التي أزهقت، فضلاً عن تكلفة الأضرار الملحقة بالتملكات وخسارة السلع والخدمات، تتجاوز 100 بليون دولار أمريكي. كما سُجّلت خسائر فادحة في ثروة سوق الأوراق المالية.

(22) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 32، الصفحة 47.

(23) تتكبّد البلدان التي تعاني من النزاعات التكلفة الأعلى فيما يتعلق بالآثار الاقتصادية للإرهاب. وتقع هذه البلدان خاصة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب آسيا. وفي عام 2016، عانى العراق من أكبر أثر اقتصادي ناتج عن الإرهاب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، تليه أفغانستان والجمهورية العربية السورية واليمن وليبيا. انظر أيضاً www.wilsoncenter.org/article/report-terrorism-decline-middle-east-and-north-africa.

(24) Todd Sandler and Walter Enders, "Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview", in *Terrorism, Economic Development and Political Openness*, Philip Keefer and Norman Loayza, eds. (Cambridge University Press, 2008), pp 17-47.

الهجمات، مثل ارتفاع أقساط التأمينات، وزيادة التكاليف الأمنية، وزيادة حجم التعويضات المقدمّة إلى الموجودين في مواقع عالية الخطورة، والتكاليف المرتبطة بالتغيرات الطويلة الأجل التي تطرأ نتيجة الهجمات. وقد تؤثر جميع هذه الجوانب بشكل مباشر أو غير مباشر على التنمية الاقتصادية الوطنية وعلى أعمال الحقوق الاقتصادية، إذ يمكن أن يُعرقّل هذان الأمران بفعل نقص الموارد أو توجيه الموارد المتاحة إلى سياسات مكافحة الإرهاب بعيداً عن جهود التنمية الاجتماعية والاقتصادية⁽²⁵⁾.

32- وقد يضعف الإرهاب قدرة الدول على الاستثمار في المشاريع الاقتصادية أو الاجتماعية. والواقع أن الآثار الاقتصادية للإرهاب على صعيد الاقتصاد الكلي لها أيضاً وقع أقوى على الأفراد الذين ربما تكون ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية قد ساءت. وقد تشعر المجتمعات المحلية الضعيفة بهذا الوقع أكثر من غيرها.

33- وتفرض المادة (2)1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الدول أن تتعهد بأن تتخذ، بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة. ومع ذلك، من الواضح أن الإرهاب نفسه وتدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها الدول يؤثران على قدرة الدول على الوفاء بهذا التعهد، وبالتالي على تمتع الأفراد بحقوقهم، وكذلك على الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً⁽²⁶⁾.

34- وقد تتأثر الحماية الاجتماعية والخدمات العامة أيضاً بتوجيه الأموال العامة من سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى السياسات التي تعطي الأولوية للأمن والتي تحدّ أيضاً عادة من حقوق الأفراد وحياتهم. وكما سبق أن أكدته المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، في عام 2007، تبين أن عدداً من الحقوق المكرسة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معرض للخطر بسبب تدابير مكافحة الإرهاب، وهي: الحق في العمل (المادتان 6-7)؛ ووجوب منح الأسرة والأطفال والصغار الحماية والمساعدة (المادة 10)؛ والحق في مستوى معيشي كاف يشمل ما يفي بحاجة المرء من الغذاء والمأوى (المادة 11)؛ والحق في أن يتوافر للمرء ما يفي بحاجته من الغذاء والمأوى (المادة 11)؛ والحق في الصحة (المادة 12)؛ والحق في التعليم (المادتان 13-14)⁽²⁷⁾.

35- كما أن للإرهاب آثاراً سلبية على الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يحوّل عادة إلى أماكن أكثر أماناً.

36- إن توجيه التمويل الدولي من التنمية إلى سياسات مكافحة الإرهاب هو أحد آثار الإرهاب. وتستطيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك عن طريق التعاون والمساعدة الدوليين، أن تؤدي دوراً في الحد من دعم الإرهاب بالحوول دون نشوء الظروف المولدة للعنف بصفة عامة والإرهاب بصفة خاصة، وبالإسهام في تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي الطويل الأجل⁽²⁸⁾. ويؤثر الإرهاب أيضاً على القرارات المتخذة بشأن تخصيص التمويل الدولي لتنفيذ السياسات القمعية والبرامج والاستراتيجيات الرامية إلى منع الإرهاب وإلى التعامل مع الخطر البادي الذي يشكله الإرهاب. وهذا يقود إلى تخصيص أموال تمس الحاجة إليها لمعالجة الأسباب الجذرية للإرهاب، ولا سيما عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، مما قد

(25) على سبيل المثال، إن تكلفة البرامج الموجهة إلى ضحايا الإرهاب بهدف إعادة إدماجهم اجتماعياً، وتلك الرامية إلى حماية الأشخاص المشاركين في مكافحة الإرهاب، قد يكون لها أثر كبير على ميزانية الدولة.

(26) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 32.

(27) A/HRC/6/17 و Corr.1، الفقرة 33.

(28) Philip B. Heymann, "International cooperation in dealing with terrorism: a review of law and recent practice", American University International Law Review, vol. 6, No. 1 (1990)

يعوق تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وكما ذكرت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ينبغي معايير الاعتمادات المخصصة للمعونة بعناية عندما يكون منع الإرهاب هدفاً إنمائياً مهماً. وينبغي على وجه الخصوص بذل الجهود لضمان أن تكون إعادة توزيع اعتمادات الميزانية مسبوقاً بتحليل متعمق للاحتياجات ولفعالية المعونة المقدمة كي تسهم المعونة الإنمائية في الاستقرار الهيكلي الطويل الأجل وكي لا تُستخدم كأداة لتحقيق مصالح غير إنمائية⁽²⁹⁾.

37- وتُعتبر الهجرة القسرية أثراً سلبياً هاماً آخر. ولوحظ وجود صلة بين الإرهاب، وحتى بين التهديد بظهوره، وحركات الهجرة. وفي حال تزايد حدة الأعمال الإرهابية، قد تدفع مستويات المعيشة وظروف العمل الأفراد إلى الهجرة نحو مناطق آمنة يمكن أن يجدوا فيها الحماية والدعم والمساعدة الدولية. وكما أشار الأمين العام في عام 2018، فإن محاولات بعض الدول للتعامل مع الإرهابيين المزعومين الذين يعبرون الحدود الدولية دفعت هذه الدول إلى اتخاذ تدابير تنتهك حقوق المهاجرين واللاجئين. وفي بعض الحالات، تم انتهاك حق الأفراد الفارين من النزاعات في عدم الإعادة القسرية وهو حق مطلق، ولم تُتخذ إجراءات فردية لتحديد خطر تعرضهم للتعذيب أو سوء المعاملة، في حين واصلت دول أخرى الاعتماد على إجراءات "الترحيل مع ضمانات" التي قد لا تضمن عدم تعرض الأفراد المتضررين للتعذيب أو غيره من ضروب سوء المعاملة⁽³⁰⁾.

38- والسياحة قطاع يتأثر كثيراً بالإرهاب الذي يؤثر بصورة منهجية على خيارات السياح فيما يخص وجهتهم السياحية ويخلف آثاراً سلبية على القطاعات والخدمات الداعمة بما فيها قطاع الطيران.

باء - الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بالحقوق الاجتماعية

39- إن الحقوق الاجتماعية، مثل الحقوق الاقتصادية والثقافية، محمية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يقرّ بمجموعة حقوق منها الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9)؛ والحق في حماية الأسرة والأمهات والأطفال (المادة 10)؛ وحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه (المادة 12)؛ والحق في التعليم (المادتان 13-14).

40- وفي أعقاب الهجمات الإرهابية مباشرة، وما يسفر عنها من إصابات ووفيات وصددمات نفسية، يتأثر التطور الطبيعي للحياة الاجتماعية تأثراً كبيراً. إن ندرة الدراسات والمعلومات الموثقة التي تتناول المتغيرات العديدة المؤثرة على هذه المسألة تجعل من الصعب قياس قدرة المجتمع على مواجهة آثار الإرهاب أو تحديد حجم هذه الآثار⁽³¹⁾. ومما يزيد من تعقيد الحياة اليومية ارتفاع مستوى التوتر وعدم اليقين الناجم عن انعدام الأمان، خاصة بالنسبة إلى السكان الذين يعيشون في البلدان المتضررة من أعمال إرهابية مرتكبة على مدى فترة طويلة. وبوجه عام، يعاني الناس، بعد الأعمال الإرهابية، من اضطرابات نفسية لاحقة للصدمة ومن جزع واكتئاب شديد. وعلاوة على ذلك، قد يعاني الناجون من الهجمات الإرهابية من الإدمان على المخدرات ومن اضطرابات نفسية-جسدية.

41- كما أن استمرار سياسات مكافحة الإرهاب بفعل وجود خطر كبير من التعرض لهجمات إرهابية قد يؤثر أيضاً بشكل ملحوظ على المجتمعات. وبالأخص عندما تكون هذه التدابير غير ضرورية أو تمييزية أو غير متناسبة، فإنها قد تسهم في الانفصال التدريجي للمواطنين عن المؤسسات السياسية، مما يعرض

(29) DCD/DAC(2003)11/Rev.1، الفقرة 2.

(30) A/73/347، الفقرة 20.

(31) انظر، على سبيل المثال، Heidi Resnick and others, "Research on trauma and PTSD in the aftermath of", PTSD Research Quarterly, vol. 15, No. 1 (2004) 9/11.

سيادة القانون والحكم الديمقراطي للخطر. وفي مثل هذه الحالات، يتغير الأداء الطبيعي للحياة الاجتماعية تدريجياً بسبب اتخاذ تدابير تقييدية لا تستجيب أحياناً لتهديد حقيقي ووشيك بل لتوقع وجود خطر كبير بوقوع مثل هذه الهجمات.

42- ولوحظ أن الجماعات الإرهابية تقوّض أيضاً الحق في الصحة بشكل كبير، إذ تتدخل بشكل مباشر في تقديم المساعدة الإنسانية وتستهدف العاملين في المجال الإنساني استهدافاً مباشراً⁽³²⁾. ويجب أن تكون حماية الصحة النفسية للناس عنصراً من عناصر الدفاع الوطني⁽³³⁾. وكثيراً ما تستحوذ هذه التحديات على الموارد الحكومية وتؤدي إلى تفاقم المشاكل القائمة أصلاً التي يعاني منها السكان.

43- وتتفق موارد كثيرة على الأمن في حين كان يمكن إنفاقها على التعليم، وهذا نهج سلبي لا يساند المجتمعات المحلية المسالمة على المدى الطويل⁽³⁴⁾. وأعرب أيضاً عن القلق إزاء التدابير المتخذة لإغلاق المدارس الدينية أو تقييد الوصول إليها أو منع إنشائها بذريعة مكافحة الإرهاب. وفي هذا الصدد، دكرت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب الدول بالتزامها بحماية حق الأسر في تأمين التعليم لأطفالها وفقاً لمعتقداتها الدينية أو غيرها⁽³⁵⁾. ويمكن أن تحول الأعمال الإرهابية دون ارتياد الطلاب لمؤسساتهم التعليمية، مما يلحق ضرراً بالغاً بمستقبلهم ومسيرتهم المهنية وصحتهم العقلية.

44- إن الأضرار التي لحقت بضحايا الإرهاب، لا سيما حياتهم وصحتهم وممتلكاتهم، تستدعي استجابة خاصة من السلطات الوطنية فيما يتعلق بتقديم التعويضات، وإعادة التأهيل النفسي والطبي والمهني، وتقديم المساعدة القانونية، والمساعدة في مجالي العمل والسكن. وينبغي للسلطات الوطنية أن تتخذ التدابير التشريعية والإدارية اللازمة لتعالج كما يجب الحالة التي يعاني منها ضحايا الإرهاب بفضل تقديم المساعدة المادية والقانونية والنفسية.

45- وتوفر بعض الأطر القانونية الوطنية الحماية القانونية والتعويض لضحايا الإرهاب. ومن الضروري أن يُمنح هؤلاء الضحايا صفة قانونية وأن يتم حماية حقوق الإنسان الخاصة بهم، بما فيها حقهم في الصحة والمساعدة القانونية والعدالة والحقيقة وفي الحصول على تعويض كافٍ وفعلي وسريع وغير ذلك من أشكال الجبر وإحياء الذكرى وحفظ الذاكرة. وكما لاحظت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فإن تناول حقوق ضحايا الإرهاب على نحو شامل يمثل ممارسة فضلى، ليس فقط لأنه يساعد الضحايا والناجين على إعادة بناء حياتهم، وإنما لأنه يمكن أن يساعد أيضاً في الحد من الاستقطاب في المجتمع من خلال بناء تضامن وطني⁽³⁶⁾.

1- الأثر على حقوق الطفل

46- إن الأطفال معرضون بصفة خاصة للآثار النفسية السلبية التي يخلفها العيش تحت تهديد الهجمات الإرهابية. وعادة ما يكونون أكثر عرضة من البالغين للإصابة باضطرابات ما بعد الصدمة أو القلق أو الاكتئاب. ويميل المراهقون إلى معالجة أعراضهم من خلال تعاطي المخدرات، ولاحظت دراسات

(32) A/73/347، الفقرة 23.

(33) Ezra Susser, Daniel Herman and Barbara Aaron, "Combating the terror of terrorism", Scientific American (September 2002).

(34) انظر A/HRC/6/17 و Corr.1، الفقرة 17.

(35) المرجع نفسه، الفقرة 53.

(36) A/HRC/40/52/Add.5، الفقرة 47. انظر أيضاً United Nations, Handbook of Good Practices to Support Victims' Associations in Africa and the Middle East (2018).

موتقة أجريت بعد وقوع هجمات إرهابية في إسرائيل وبعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001 زيادة تعاطي الكحول والمواد غير المشروعة والنيكوتين في صفوف المراهقين⁽³⁷⁾. وعلاوة على ذلك، فإن التعرض غير المباشر للأعمال والتهديدات الإرهابية عبر وسائط الإعلام يؤثر على الصحة العقلية للأطفال، على المدى القصير والطويل، بطرق تختلف عن الطرق التي تؤثر بها على البالغين. وبسبب صغر سنهم، لا يملك الأطفال الموارد اللازمة لاحتواء هذا النوع من التوتر، الذي يمكن أن يعطل نمو الدماغ وغيره من نظم الأعضاء، مع ما يترتب على ذلك من عواقب مدى الحياة.

47- وأدانت الجمعية العامة بشدة في قرارها 246/72 الصادر في 24 كانون الأول/ديسمبر 2017 بشأن آثار الإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان، تجنيد الأطفال واستخدامهم بصورة منهجية لارتكاب هجمات إرهابية، فضلاً عن الانتهاكات والتجاوزات التي ترتكبها الجماعات الإرهابية ضد الأطفال، بما في ذلك القتل والتشويه، والاختطاف والاعتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي، ولاحظت أن هذه الانتهاكات والتجاوزات قد ترقى إلى مرتبة جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وقد يتعرض الأطفال للاسترقاق الجنسي والاعتصاب والزواج القسري والاختطاف الجماعي على أيدي الإرهابيين.

48- وذكرت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان مؤخراً أنه جرى تجاهل الأطفال إلى حد كبير في خطاب مكافحة الإرهاب. وثمة حاجة إلى مزيد من البحوث عن آثار الإرهاب على الأطفال في الأجلين القصير والطويل وعن دوافع استغلال الإرهابيين للأطفال. ولكن ينبغي لسياسات وبرامج مكافحة الإرهاب أن تستند إلى الأدلة التجريبية المتاحة، بدلاً من الاستناد إلى نظريات غير مجربة، مثل السرديات المتعلقة بالتطرف⁽³⁸⁾.

49- وفي بعض الأحيان يقع الأطفال ضحايا التجنيد في جماعات مثل داعش وجبهة النصرة والقاعدة. وتستغل الجماعات الإرهابية والمتطرفة العنيفة الأطفال لإبراز صورتها. وفي الواقع، تستغل هذه الجماعات في بعض الحالات ضعف الأطفال لانتشر في المجتمع المحلي فكرة أنها تشكل حصناً يحميه من خطر الأعمال العنيفة التي قد تمارسها مجموعة مختلفة أو الدولة. كما أنه من الأسهل تهريب الأطفال الصغار والسيطرة عليهم، بدنياً وعقلياً، مقارنة بالبالغين⁽³⁹⁾. ويتم تجنيد الأطفال على الرغم من أحكام المادة 77(2) من البروتوكول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 آب/أغسطس 1949، التي تحظر تجنيد ومشاركة الأطفال الذين لم يبلغوا بعد سن الخامسة عشرة في الأعمال العدائية. وفضلاً عن ذلك، فإن المادة 1 من البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة تنص على عدم جواز تجنيد واستخدام الأطفال الذين لم يبلغوا السن القانونية المحددة بثمانية عشر عاماً في الأعمال الحربية. وتتناول أيضاً قرارات عديدة صادرة عن مجلس الأمن مسألة حماية الأطفال في حالات النزاع المسلح⁽⁴⁰⁾.

50- ويتعرض الأطفال، ولا سيما الأطفال الأجانب، للوصم والإقصاء عندما يرتبط أهلهم بجماعات إرهابية. وغالباً ما يكون هؤلاء الأطفال، الذين تقطعت بهم السبل في المخيمات ومراكز الاحتجاز البائسة،

(37) Marion Grenon and others, "Impact of a terrorist attack on the mental health of directly exposed French adolescents: study protocol for the first step of the AVAL cohort study", *Frontiers in Psychiatry*, vol. 10, No. 744 (25 October 2019).

(38) A/HRC/40/28، الفقرة 68.

(39) United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: the Role of the Justice System* (Vienna, 2017).

(40) تقرير قدمته المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب إلى اللجنة الاستشارية.

محرومين من حقوقهم الأساسية مثل الحق في الغذاء والمأوى وفي الوصول إلى المياه النظيفة والأدوية والتعليم، وهم معرضون للعنف المستشري في هذه الأماكن وللإستغلال والاعتداء الجنسي والاتجار والمضايقة والتطرف. ويجب اتباع نهج مبدئي إزاء هذه الظاهرة الجديدة من أجل توفير حماية أفضل للأطفال في حالات النزاع المسلح. وتؤكد اتفاقية حقوق الطفل أن الأطفال هم أصحاب حقوق بصفتهم الشخصية، ولذلك لا يمكن تقييد حقوقهم بسبب تصرفات أهلهم. والدولة التي يحمل الطفل جنسيتها مسؤولة عن الوفاء بهذا المبدأ، ولا سيما عن إعادة الطفل إلى وطنه لضمان لم شمله بأسرته في بلده الأصلي وإعادة إدماجه. ويجب أن يكون الاعتبار الأساسي هو المصلحة الفضلى للطفل في جميع الظروف.

2- الأثر على حقوق المرأة

51- تعاني النساء والفتيات من وضع ضعيف بوجه خاص عند وقوعهن ضحايا الإرهاب، وبالتالي لديهن احتياجات خاصة فيما يتعلق بحمايتهن. ويجب حماية حقوق الإنسان المكفولة للمرأة في حالات النزاع، وفي سياقات التشرد، وغير ذلك من الظروف التي تتعرض فيها المرأة لأثار العنف المتطرف. وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن بعض الجماعات الإرهابية تستخدم كثيراً أعمال العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس كهدف استراتيجي. والنساء والفتيات يُستخدمن كرفيق جنسي ويقعن ضحايا الاتجار. وكما لاحظت الجمعية العامة، يُستخدم العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس أداة لزيادة بأس الإرهابيين من خلال دعم التمويل والتجنيد ومن خلال تدمير المجتمعات المحلية⁽⁴¹⁾.

52- وتحت الجمعية العامة الدول على ضمان أخذ المساواة بين الجنسين وعدم التمييز في الحساب عند صياغة واستعراض وتنفيذ جميع تدابير مكافحة الإرهاب، وتعزيز المشاركة الكاملة والفعالة للمرأة في تلك العمليات⁽⁴²⁾.

53- وتروج جماعات متطرفة عديدة أيديولوجية تعتبر المرأة شخصاً من الدرجة الثانية وتقدم مكافأة مالية وفوائد أخرى مقابل قهر النساء. وتستخدم الجماعات الإرهابية العنف الجنسي لإثارة الرعب بين السكان، وإخراج المدنيين من المناطق الاستراتيجية، وتوليد الإيرادات بفضل الاتجار. كما أن إلغاء حقوق المرأة يتيح للمتطرفين السيطرة على عملية الإنجاب واستغلال عمل المرأة⁽⁴³⁾.

54- وأوصت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، في الفقرة 17 من توصيتها العامة رقم 30(2013)، بأن ترفض الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة جميع أشكال التراجع عن أوجه حماية حقوق المرأة من أجل استرضاء الجهات من غير الدول، مثل الإرهابيين أو الأفراد أو الجماعات المسلحة.

55- واعترفت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بأن الإرهاب يضر بوجه خاص بحماية حقوق المرأة وبأن النساء ضحايا الإرهاب يواجهن تحديات خاصة وفريدة من نوعها، مضيئة أن هناك أضراراً محددة تعاني منها المرأة نتيجة لأوجه عدم المساواة الشاملة بين الجنسين، والقوالب النمطية، والافتراضات المتعلقة باحتياجاتها وتجاربها ومواطن

(41) القرار 174/73. وانظر أيضاً قرار مجلس الأمن 2331(2016) و2388(2017). United Nations, Office of Counter-Terrorism, "Handbook of good practices to support victims' associations in Africa and the Middle East" (2018).

(42) القرار 148/70، الفقرة 6(ر).

(43) Council on Foreign Relations, Women and Terrorism: Hidden Threats, Forgotten Partners (May 2019).

ضعفها السائدة بعد الأعمال الإرهابية التي تؤدي إلى العديد من السياسات والممارسات الضارة بالنساء ضحايا الإرهاب⁽⁴⁴⁾.

جيم - الآثار السلبية للإرهاب على التمتع بالحقوق الثقافية

56- تنص المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير؛ ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود." ولكن الجدير بالذكر أن هذا الحق ليس مطلقاً. فوفقاً للمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يجوز إذا إخضاع هذا الحق لبعض القيود شريطة أن تكون محددة بنص القانون وضرورية، وذلك للسببين التاليين: (أ) لاحتزام حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ أو (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة. وتنص المادة 20(2) من العهد على أن تحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف.

57- وترتبط الحقوق الثقافية بالفن والثقافة، وتوجد في صميمهما المادة 15(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تقر بموجبها الدول الأطراف في العهد بأن من حق كل فرد: (أ) أن يشارك في الحياة الثقافية؛ (ب) أن يتمتع بفوائد التقدم العلمي وبتطبيقاته؛ (ج) أن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية الناجمة عن أي أثر علمي أو فني أو أدبي من صنعه. وجاء في المادة 15(3) أن الدول الأطراف في العهد تتعهد باحترام الحرية التي لا غنى عنها للبحث العلمي والنشاط الإبداعي. ونظر إلى الحق في المشاركة في الأنشطة الثقافية بمعناه الواسع بحيث يشمل الحق في الاستفادة من القيم الثقافية التي يوجدها الفرد أو المجتمع⁽⁴⁵⁾.

58- ومن المهم تشجيع التبادل الحر للأفكار. وفي الواقع، يشكل التعبير الفني والثقافي إحدى فئات حرية التعبير المحمية بموجب صكوك دولية كثيرة⁽⁴⁶⁾.

59- ويجب على الدول أن تضمن حق كل إنسان، دون تمييز، في التمتع بالأنشطة الثقافية والإسهام فيها (المادة 5(هـ)6' من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري). كما أن الحقوق الثقافية للأقليات والشعوب الأصلية محمية بموجب صكوك محددة، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 27)، وإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

60- ووفقاً لاتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، ينبغي للدول أن تسعى إلى تهيئة بيئة تشجع الأفراد والفئات الاجتماعية على إبداع أشكال التعبير الثقافي الخاصة بهم وإنتاجها ونشرها وتوزيعها والوصول إليها، مع إيلاء العناية الواجبة للظروف والاحتياجات الخاصة بالنساء وبشتى الفئات الاجتماعية، بما في ذلك الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات والشعوب الأصلية.

61- وتؤثر أشكال معينة من الحوادث الإرهابية التي تنطوي على خسائر وأضرار كبيرة وتشمل تفجيرات انتحارية وسقوط قتلى على التمتع بالحقوق الثقافية. وفي بعض الأحيان، يتم استهداف الفنانين بوجه خاص. وبحثت المقررة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية مواضيع الأصولية والتطرف والحقوق

(44) A/HRC/46/36، الفقرة 8.

(45) E/1993/22-E/C.12/1992/2، الفقرة 217.

(46) انظر، على سبيل المثال، ميثاق اليونسكو لعام 1945.

الثقافية، لا سيما فيما يتعلق بحرية التعبير الفني والاعتداءات على الفنانين والمتقنين والمدافعين عن الحقوق الثقافية والحقوق الثقافية للمرأة، التي تستند إلى "اختلاف" متصوّر أو مفترض في العقيدة أو الثقافة، فضلاً عن الاعتداءات على المؤسسات التعليمية، وموظفيها، وطلابها⁽⁴⁷⁾. وشددت المقررة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية على ارتباط هذه المسائل بحقوق الإنسان وعلى ضرورة التصدي لها باتباع نهج قائم على حقوق الإنسان.

62- ولاحظ مجلس حقوق الإنسان في قراره 20/33 أن تدمير التراث الثقافي أو الإضرار به قد يكون له أثر وخيم لا سبيل إلى إصلاحه فيما يخص التمتع بالحقوق الثقافية، ولا سيما حق كل فرد في أن يشارك في الحياة الثقافية، بما يشمل إمكانية الوصول إلى التراث الثقافي والتمتع به. والواقع أن قدرة الجهات الفاعلة من غير الدول على تدمير التراث الثقافي هائلة ويمكن أن تكون لها آثار كارثية على التمتع بالحقوق الثقافية. وفي هذه الحالة، تتجاوز التكلفة مجرد القيمة النقدية لتشمل الخسارة الكاملة للقيمة غير النقدية بالنسبة إلى الحضارة الإنسانية.

63- وقام مجلس الأمن، في قراره 2347(2017)، بشجب وإدانة التدمير الخارج على القانون للتراث الثقافي ممثلاً - ضمن جملة أمور - في تدمير المواقع الدينية والقطع الأثرية وكذلك نهب وتهريب الممتلكات الثقافية من المواقع الأثرية والمتاحف والمكتبات والمحفوظات وغيرها من المواقع، في سياق النزاعات المسلحة، وخاصة من جانب الجماعات الإرهابية، وأكد أن الهجمات الخارجة على القانون الموجهة ضد المواقع والمباني المخصصة للأغراض الدينية أو التعليمية أو الفنية أو العلمية أو الخيرية، أو ضد الآثار التاريخية قد تشكل، في ظروف معينة وعملاً بالقانون الدولي، جريمة حرب وأن مرتكبي هذه الهجمات يجب تقديمهم إلى العدالة. ويؤكد المجلس أن الدول الأعضاء تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية تراثها الثقافي، وأن الجهود الهادفة إلى حماية التراث الثقافي في سياق النزاعات المسلحة يجب أن تكون متفقة مع ميثاق الأمم المتحدة وأن تحترم سيادة جميع الدول.

64- وفي 20 كانون الثاني/يناير 2017، قالت المديرية العامة لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)⁽⁴⁸⁾، خلال اجتماع لمجلس الأمن، إن تدمير التراث الثقافي جريمة حرب وأسلوب من أساليب الحرب، وهو جزء من استراتيجية التطهير الثقافي. وفي المناسبة نفسها، تم التشديد على أن الدفاع عن التراث يمثل أولوية وأنه يجب على الدول أن تكثف جهودها لحماية هذه الممتلكات التاريخية مع احترام مبدأي السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للآخرين.

65- وأفادت المقررة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية، في تقرير صادر في عام 2016، بأن التدمير المتعمد للتراث الثقافي مسألة تتعلق بحقوق الإنسان، ودعت إلى وضع استراتيجيات وطنية ودولية تحول دون وقوع أعمال التدمير المذكورة، وتقضي إلى محاسبة من يُزعم ضلوعهم فيها، ودعت أيضاً إلى دعم المدافعين عن التراث الثقافي وحمايتهم⁽⁴⁹⁾.

خامساً - نحو الاعتراف بحقوق ضحايا الإرهاب

66- على الرغم من المبادرات الهامة التي اتخذت ومن القرارات والوثائق ذات الصلة التي اعتمدها الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان من أجل الاعتراف بحقوق ضحايا الإرهاب، وعلى

(47) A/HRC/34/56.

(48) S/PV.7907.

(49) A/71/317.

الرغم من الجهود المبذولة لاتباع نهج شامل ومتسق بفضل اعتماد صك دولي على مستوى الأمم المتحدة، لم تسفر هذه المبادرات عن أي نتائج تذكر حتى الآن⁽⁵⁰⁾.

67- ويتطور القانون الدولي لحقوق الإنسان ليتم الاعتراف بحق ضحايا الإرهاب في الانتصاف والجبر، بما في ذلك منحهم قدرًا من التعويض المالي عن الأضرار الناجمة عن الانتهاكات الخطيرة والكبيرة للقانون الدولي⁽⁵¹⁾. ووفقاً للمقرر الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، لم تتخذ أي خطوات ملموسة لاعتماد صك دولي يكرس حقوق ضحايا الإرهاب. ومن شأن هذا الصك أن يساهم في وضع استراتيجية عالمية شاملة ومنسقة لمكافحة الإرهاب، وأن يضمن عدم استغلال الدول لضحايا الإرهاب لتحقيق أغراض سياسية أساساً⁽⁵²⁾.

68- واتخذت بالفعل بعض الخطوات الهامة في هذا الاتجاه. وفي عام 2012، وضع المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب مجموعة من المبادئ الإطارية التي ترمي إلى ضمان حقوق الإنسان لضحايا الإرهاب وأوصى الدول باتخاذ خطوات نحو تكريس هذه الحقوق والالتزامات في صك دولي محدد⁽⁵³⁾. وفي السياق نفسه، اعتُمدت في أيار/مايو 2017 مبادئ توجيهية منقحة في إطار مجلس أوروبا بشأن حماية ضحايا الأعمال الإرهابية⁽⁵⁴⁾.

69- وفي إطار الاتحاد الأوروبي، تم الاعتراف إلى حد كبير بدور الضحايا ووضعت مبادئ توجيهية لمساعدة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على دعم وحماية حقوقهم. ويقوم التوجيه 542/2017 (الصادر عن الاتحاد الأوروبي) بشأن مكافحة الإرهاب⁽⁵⁵⁾ بتعديل توجيه سابق صادر في عام 2012 بشأن الضحايا، مطالباً الدول الأعضاء بإتاحة وصول ضحايا الإرهاب إلى خدمات الدعم المهنية المتخصصة فور وقوع الهجوم وطالما لزم الأمر⁽⁵⁶⁾. وينبغي أن يكون لدى الدول بروتوكولات وآليات للاستجابة بفعالية لحالات الطوارئ، بما في ذلك عن طريق تيسير الوصول إلى معلومات موثوقة لتفادي أي معاناة إضافية لضحايا الإرهاب وأسره⁽⁵⁷⁾.

70- وينبغي زيادة الجهود الرامية إلى تسليط الضوء على ضحايا الإرهاب وإلى تعزيز حماية حقوقهم. ولكن لا يجوز أن تستخدم الدول معاناة الضحايا ذريعةً لتوسيع نطاق التدابير القمعية المتخذة باسم

(50) International Commission of Jurists, Human Rights of Victims of Terrorism: a Compilation of International Sources (August 2019).

(51) M. Cherif Bassiouny, "International recognition of victims' rights", Human Rights Law Review, vol. 6, No. 2 (2006), pp. 203-279.

(52) A/HRC/34/61، الفقرة 16.

(53) A/HRC/20/14، الفقرة 66.

(54) انظر <https://rm.coe.int/protection-of-victims-of-terrorist-acts/168078ab54>.

(55) التوجيه (الاتحاد الأوروبي) 541/2017 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس في 15 آذار/مارس 2017 بشأن مكافحة الإرهاب، ويحل محل القرار الإطاري للمجلس 475/2002/JHA ويعتدل قرار المجلس 671/2005/JHA.

(56) التوجيه 2012/29/EU الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس في 25 تشرين الأول/أكتوبر 2012، الذي يحدد المعايير الدنيا بشأن حقوق ضحايا الجريمة ودعمهم وحمايتهم، ويحل محل القرار الإطاري للمجلس 220/2001/JHA.

(57) يتيح توجيه المجلس 2004/80/EC الصادر في 29 نيسان/أبريل 2004 بشأن تعويض ضحايا الجريمة إمكانية الاستفادة من برامج التعويض الوطنية المخصصة لضحايا الجرائم العنيفة والمتعمدة. وفي آذار/مارس 2019، أصدر المستشار الخاص للرئيس جونكر بشأن تعويض الضحايا تقريراً بعنوان "تعزيز حقوق الضحايا: من التعويض إلى الجبر". وأنشأت المفوضية الأوروبية مؤخراً مركز الخبرة لضحايا الإرهاب بغية تقديم الخبرة والتوجيه والدعم إلى السلطات الوطنية، فضلاً عن توفير الدعم إلى المنظمات التي تعمل مع ضحايا الإرهاب (انظر https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en).

مكافحة الإرهاب. وعلى العكس من ذلك، من المهم بالنسبة إلى الضحايا أن يجري الاعتراف بحقوقهم رسمياً في إطار وثيقة دولية يمكن استخدامها لإرشاد تنفيذ السياسات الوطنية في هذا الصدد. وفي هذا السياق، أعربت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن قلقها إزاء النهج الذي يتبعه مجلس الأمن والجمعية العامة من خلال قرارات تعمل على استغلال الضحايا بغية تعزيز الحاجة إلى اتخاذ تدابير أكبر لمكافحة الإرهاب، ومن ثم إضعاف النظام الدولي ككل⁽⁵⁸⁾. وينعكس هذا الاتجاه المقلق في تطوّر القرارات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، التي اعتمدها الجمعية العامة، والتي تم دمجها في قرار "مبسط" جديد بشأن الإرهاب وحقوق الإنسان⁽⁵⁹⁾. وأثناء وضع القرار المبسط، ضاعت بعض الجوانب الرئيسية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، من بين جوانب أخرى واردة في قرارات سابقة. وبالنظر إلى مجموعة التدابير التي يمكن أن تؤثر على المجتمع المدني، يجب على الجمعية أن تعالج أوجه القصور هذه.

71- وكانت النتيجة فساد النظام برمته، وبدلاً من أن يتم تعزيزه لحماية حقوق الضحايا، يتم إضعافه تدريجياً باسمهم. كما دعا عدد من المنظمات غير الحكومية الدول والجهات المسؤولة عن وضع السياسات إلى تقادي استخدام معاناة ضحايا الإرهاب ذريعةً تبرّر بها تشديد الإجراءات الذي قد يفتح الباب لانتهاكات وتجاوزات تمس بحقوق الإنسان، دون تحقيق العدالة الحقيقية للضحايا أو توفير سبل الانتصاف أو الدعم التي يحتاجونها. وفي بيان خطي مشترك قدمته خمس منظمات غير حكومية إلى اللجنة الاستشارية في شباط/فبراير 2020، ذُكر أن "عدداً كبيراً جداً من الدول تتنزع بمعاناة ضحايا الإرهاب لتبرير التدابير القمعية المنتهكة لحقوق الإنسان التي تتخذها باسم مكافحة الإرهاب، في حين تعزف في الحقيقة بصورة مزرية عن الاعتراف بحقوق الإنسان المكفولة لضحايا الإرهاب وعن أعمالها"⁽⁶⁰⁾. وأدرجت المستندات الدولية الأخيرة الرامية إلى حماية الضحايا في قرار الجمعية العامة 305/73 الذي أهابت فيه الجمعية بالدول الأعضاء أن تضع خططاً شاملة لمساعدة ضحايا الإرهاب، مع مراعاة المنظور الجنساني، ودعت مكتب مكافحة الإرهاب، وعلى وجه الخصوص مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، كل في إطار ولايته، لتقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء التي تطلبها في وضع خططها الشاملة لمساعدة ضحايا الإرهاب وفي بناء قدرتها على مساعدة ضحايا الإرهاب. ولكن من المؤسف أنه في غياب تعريف مقبول دولياً للإرهاب، لا يوجد تعريف لضحية الإرهاب.

سادساً - ملاحظات وتوصيات ختامية

72- للإرهاب أثر سلبي على التمتع بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك على الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً⁽⁶¹⁾. ويجب أن تكون حقوق الإنسان عنصراً أساسياً من أنشطة مكافحة الإرهاب، التي لا يمكن أن تتكامل بالنجاح دون حماية هذه الحقوق. ويجب أن يكون احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون حجر الأساس في أنشطة مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي وفي التدابير المضادة التي تتخذها الدول لمكافحته. ولذلك، يجب تصميم وتنفيذ القوانين والسياسات والممارسات الرامية إلى مكافحة الإرهاب من أجل حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون، بما في

(58) A/HRC/40/52، الفقرة 29.

(59) القرار 174/73.

(60) A/HRC/AC/24/NGO/1.

(61) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 32، الصفحة 46.

ذلك حقوق ضحايا الإرهاب. وينبغي أن يُحرص بعناية على تقادي خطر إضعاف أو تقويض هذا الإطار، عند صنع السياسات ووضع القرارات على جميع المستويات.

73- وبينت الأعمال التي اضطلعت بها هيئات وآليات حقوق الإنسان والتقارير التي أعدتها أن بعض الدول تتجه اتجاهاً مقلماً بوجه خاص نحو تطبيع انتهاكات حقوق الإنسان باسم الأمن الوطني أو الدولي، مما يؤدي إلى إضعاف نظم حماية حقوق الإنسان وتقويض الضمانات الفردية. وفي هذه الظروف، ينبغي أن تحرص النهج المتبعة في تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب على مواصلة تدعيم صرح حقوق الإنسان. وينبغي الاهتمام بمعالجة الأسباب الجذرية للإرهاب وكذلك بحماية حقوق ضحايا الإرهاب.

74- ولا يمكن تكريس الجهود الوطنية والدولية حصراً للاستراتيجيات والسياسات والبرامج التي تميل إلى تجاهل الأسباب الجذرية للإرهاب. ويتيح برنامج التنمية المستدامة لعام 2030 فرصة فريدة لمعالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، مثل انعدام الفرص الاجتماعية والاقتصادية؛ والتهميش والتمييز؛ وسوء الحوكمة؛ وانتهاكات حقوق الإنسان وسيادة القانون؛ والنزاعات الطويلة الأمد التي لم تُحل بعد.

ألف- التوصيات الموجهة إلى الدول

75- ينبغي للدول أن تتخذ الخطوات التالية:

(أ) وضع واعتماد تعريف عالمي للإرهاب في صك ملزم قانوناً بموجب القانون الدولي. ومن شأن الاتفاق على تعريف أن يشكل خطوة مهمة فيما يخص مواءمة المعايير الدولية والتشريعات الوطنية والممارسات مع المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ومنع وقوع انتهاكات وتجاوزات في سياق مكافحة الإرهاب؛

(ب) الانتهاء من وضع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي واعتمادها، مع عدم إغفال أن مثل هذا الصك الدولي ينبغي أن يتناول الأسباب الجذرية للإرهاب، والآثار السلبية للإرهاب على التمتع بحقوق الإنسان، ومسألة قيام الإرهاب بتهديد جهود التنمية؛

(ج) مواصلة تعزيز التعاون الدولي لمواجهة أعمال الجهات التي تساعد الإرهاب أو تحرض عليه أو ترعاه أو تموله أو تدعمه، لأن ذلك يؤثر سلباً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد، ويقوض الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً؛

(د) وضع واعتماد صك دولي يوفر الإرشاد اللازم للدول بشأن حقوق ضحايا الإرهاب التي ينبغي تكريسها وحمايتها بموجب تشريعات وطنية. وينبغي ألا يقوّض ذلك أو يعوق مساءلة الدول عن الانتهاكات والتجاوزات المرتكبة التي تمس حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب؛

(هـ) تبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة في هذا الصدد، بما في ذلك ما يتعلق بالتشريعات الوطنية وبرنامج التعويضات وإعادة التأهيل والمساعدة الواجب توفيرها، من أجل حماية حقوق الإنسان للضحايا وتعزيزها على نحو أفضل. وفيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان المزعومة المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، يجب على الدول إجراء تحقيقات سريعة ومستقلة ونزيهة وشاملة. وإذا ثبت حدوث انتهاك، يجب إتاحة سبل انتصاف فعالة للضحايا، بما في ذلك دفع تعويضات للأفراد الذين لم ترع في حالتهم الأصول القانونية الواجبة⁽⁶²⁾. وينبغي للدول أن تضاعف جهودها من أجل محاكمة ومعاقبة

مرتكبي الجرائم المرتبطة بالإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب⁽⁶³⁾. وينبغي للدول أن تطلب دعم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في جمع هذه الممارسات الجيدة؛

(و) تعزيز التعاون الدولي مع مكتب مكافحة الإرهاب بغية الاعتراف بضحايا الإرهاب ومساعدتهم على النحو المنصوص عليه في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب؛

(ز) التعاون مع الحكومات والمنظمات الدولية الأخرى للتصدي للأسباب الجذرية للإرهاب وتجنب جميع أشكال التمييز، وإنشاء نظام محكم للضمان الاجتماعي، وإيجاد فرص عمل. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول أن تضاعف جهودها الرامية إلى حل جميع النزاعات المسلحة، والتخفيف والتخلص من جميع أشكال العنف والنزاعات بوسائل سلمية؛

(ح) إجراء استعراض دوري للتشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحة الإرهاب بغية تقييم ما إذا كان أثر هذه التشريعات على التمتع بحقوق الإنسان ضرورياً ومتناسباً؛

(ط) النظر في تنفيذ التوصيات التي قدمتها المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وغيرها من الجهات ذات الصلة المعنية بحقوق الإنسان؛

(ي) دعم المؤسسات الوطنية والمجتمع المدني في تعزيز المشاريع الرامية إلى تحسين أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بهدف معالجة ومنع الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، مثل انعدام الفرص الاجتماعية والاقتصادية، والتمييز، وسوء الحوكمة، وانتهاكات حقوق الإنسان وسيادة القانون، والنزاعات التي طال أمدها والتي لم تحل؛

(ك) من الضروري أن تدعم الدول الأعضاء ووكالات التمويل الدولية النساء اللاتي يواجهن التطرف والعنف والإرهاب وأن تدمج المنظور الجنساني في أي برنامج للسلام والأمن. وينبغي ألا تتجاهل الإجراءات والتشريعات التي تتخذها الدول الاعتبار الجنسانية. وينبغي توظيف المزيد من النساء في مناصب القيادة وصنع القرار داخل الحكومة ومؤسسات الأمم المتحدة المشاركة في جهود مكافحة الإرهاب؛

(ل) القيام صراحة، بما يتماشى مع التزاماتها الدولية، بحظر وتجريم تجنيد الأطفال واستخدامهم في الأعمال القتالية من جانب الجماعات المسلحة من غير الدول، بما فيها الجماعات الإرهابية. وينبغي التحقيق في حالات استغلال الأطفال من جانب هذه الجماعات وتقديم الجناة إلى العدالة. وينبغي أن تتاح للأطفال المعرضين للاستغلال إمكانية الوصول إلى برامج شاملة لإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، وينبغي أن تكون هذه البرامج مراعية للاعتبارات الجنسانية⁽⁶⁴⁾. ويجب على الدول الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاقية حقوق الطفل وتنفيذ برامج لإخراج الأطفال الذين يرتبط أهلهم بالإرهابيين من مناطق النزاع بغية إعادتهم إلى أوطانهم وإعادة إدماجهم؛

(م) مواصلة تقديم المساعدة التقنية والمساعدة في مجال بناء القدرات إلى البلدان التي تعاني من آثار الإرهاب، ولا سيما البلدان النامية التي تطلب مثل هذه المساعدة.

باء - التوصيات الموجهة إلى آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة

76- ينبغي لآليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أن تقوم بما يلي:

(63) A/HRC/45/27، الفقرة 52.

(64) A/HRC/40/28، الفقرة 72.

(أ) مواصلة دعم الدول في جهودها لمكافحة الإرهاب، في إطار التقيد الصارم بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، ولتعزيز قدراتها في هذا الصدد، لا سيما من خلال مساعدتها في ضمان المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها المسؤولون عن أعمال الإرهاب والمسؤولون عن تدابير مكافحة الإرهاب؛

(ب) مواصلة تقديم المساعدة التقنية إلى الدول التي تواجه الإرهاب من خلال برامج الأمم المتحدة ذات الصلة، بما فيها حملات التوعية بضرورة تعزيز وحماية حقوق الإنسان في حالات الطوارئ والدورات التدريبية المتخصصة الموجهة إلى الموظفين العموميين.

جيم - التوصيات الموجهة إلى منظمات المجتمع المدني

77- ينبغي لمنظمات المجتمع المدني أن تقوم بما يلي:

(أ) مواصلة وزيادة الدعم المقدم إلى ضحايا الإرهاب، بما في ذلك عن طريق تقديم المساعدة وخدمات الدعم الطبي والقانوني والنفسي، وإجراء الأنشطة للدفاع عن الضحايا، ومساعدة الضحايا على إذكاء الوعي العام بالآثار الإنسانية للأعمال الإرهابية؛

(ب) تقديم الدعم إلى منظمات المجتمع المدني النسائية التي تعمل في ظروف قاسية لمواجهة ومنع المزيد من العنف والتطرف في مجتمعاتها، بما في ذلك منع تجنيد الأطفال؛

(ج) زيادة الوعي بالآثار السلبية لأعمال الإرهابية والمشاركة في معالجة الأسباب الجذرية للإرهاب، ولا سيما عن طريق الحد من الفقر والتغلب على مشكلة الاستبعاد الاجتماعي، كإجراء وقائي ضد الإرهاب.