

Distr.: General
29 April 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

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

مذكرة من الأمانة

يشرف الأمانة أن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان، عملاً بقراريه ٨/٢٢ و ٩/٢٩، التقرير السنوي للمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بين إيميرسن. وهذا هو التقرير السنوي الخامس المقدم إلى المجلس من المكلف الحالي بالولاية. وفي الجزء المواضيعي من التقرير، يتناول المقرر الخاص حقوق الإنسان في سياق منع التطرف العنيف ومكافحته.

* قُدم هذا التقرير بعد الأجل المحدد لكي يتضمن آخر المستجدات.

GE.16-07064(A)



* 1 6 0 7 0 6 4 *



الرجاء إعادة الاستعمال

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

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة	أولاً -
٣	.....	أنشطة المقرر الخاص	ثانياً -
٤	.....	منع التطرف العنيف ومكافحته: تقييم الأثر على حقوق الإنسان	ثالثاً -
٦	.....	التحديات الدلالية والمفاهيمية	ألف -
٩	.....	الأثر المترتب في حقوق الإنسان على الإطار السياسي الدولي لمكافحة التطرف العنيف ومنعه ...	باء -
١٥	.....	الأثر المترتب في حقوق الإنسان على التدابير الرامية إلى مكافحة ومنع التطرف العنيف	جيم -
٢٣	.....	الظروف المؤدية إلى التطرف العنيف	دال -
٢٤	.....	التطرف العنيف ونوع الجنس	هاء -
٢٥	.....	الاستنتاجات والتوصيات	رابعاً -

أولاً - مقدمة

١ - يُقدّم هذا التقرير^(١) إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراريه ٨/٢٢ و ٩/٢٩. ويورد المقرّر الخاص في الفرع الثاني أهم الأنشطة التي اضطلع بها في الفترة من حزيران/يونيه إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. ويركز في الفرع الثالث على حقوق الإنسان في سياق منع التطرف العنيف ومكافحته، وفقاً لخطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف (A/70/674).

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

- ٢ - شارك المقرر الخاص، منذ صدور تقريره السابق إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/29/51)، في الأنشطة المبينة أدناه.
- ٣ - ففي ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، شارك المقرر الخاص في نشاط مواز بشأن حماية المصادر الصحفية، نُظّم على هامش الاجتماع التنفيذي المعني بالبعد الإنساني الذي عقده منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بوارسو.
- ٤ - وفي ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، قدم المقرر الخاص إلى الجمعية العامة تقريره عن الأثر السلبي للتشريعات والتدابير الأخرى المتعلقة بمكافحة الإرهاب على المجتمع المدني (A/70/371). وأجرى المقرر الخاص أيضاً حواراً تفاعلياً مع الجمعية العامة بشأن التقرير.
- ٥ - وفي ٨ شباط/فبراير ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص في "ندوة مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان: تقييم تبعات قوانين وإجراءات مكافحة الإرهاب على المجتمع والحريات المدنية في فرنسا"، عقدتها في باريس منظمة هيومن رايتس ووتش والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان ومنظمة العفو الدولية ورابطة حقوق الإنسان.
- ٦ - وفي ١١ شباط/فبراير ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص عن طريق التداول بالفيديو في "المؤتمر المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان لضحايا الإرهاب"، الذي نظمه في نيويورك مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب تحت رعاية الفريق العامل المعني بمؤازرة ضحايا الإرهاب والتوعية بقضاياهم التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب.
- ٧ - وواصل المقرر الخاص اتخاذ الإجراءات اللازمة رداً على الرسائل والشواغل والادعاءات الواردة من الأفراد والمنظمات. واستمر في متابعة الحوار مع الحكومات، بطرق تشمل إرسال طلبات إيفاد الزيارات الرسمية. ويأسف المقرر الخاص لعدم تلقي دعوات للزيارة خلال الفترة قيد النظر رغم الطلبات المقدمة منذ وقت طويل.

ثالثاً - منع التطرف العنيف ومكافحته: تقييم الأثر على حقوق الإنسان

٨ - أصدر الأمين العام خطة عمله لمنع التطرف العنيف في ٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦؛ ونظرت فيها الجمعية العامة في ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. وتتضمن هذه الوثيقة الرئيسية، التي

(١) يود المقرر الخاص أن يشكر كبيرة مستشاريه القانونيين، آن شاربور، ومستشارته القانونية، جيسيكا جونز، على ما قدمته من مساعدة في إعداد هذا التقرير.

صدرت بعد مرور ١٠ سنوات تقريباً على اعتماد الجمعية العامة لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب^(٢)، أكثر من ٧٠ توصية شاملة لاتخاذ إجراءات على المستويات الوطني والإقليمي والدولي. واعترف الأمين العام في خطة العمل بأن مساعي التصدي للتطرف العنيف من خلال تدابير مكافحة الإرهاب ذات الطابع الأمني لم تكف للحيلولة دون ظهور جماعات متطرفة جديدة أخطر وأعنف. واستند في تركيزه على التدابير الوقائية إلى التعليقات التي قدمها في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ في اجتماع قمة مجلس الأمن بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب، حيث أشار إلى التطور الهائل في طبيعة التهديد الإرهابي الذي ينطوي على متطرفين عنيفين تكاثروا في ظروف تتسم بانعدام الأمن والظلم والمهاشة وضعف القيادة. وشدد على أن الرد الفعال يجب أن يركز على الظروف الأساسية التي تتيح للجماعات المتطرفة العنيفة فرصة ترسيخ جذورها، بتوفير فرص التعليم والعمل والإدماج، والسعي في الوقت ذاته لإشاعة احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد^(٣). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، أشار مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان إلى أن التحدي الرئيسي الذي يعترض حقوق الإنسان في عام ٢٠١٦ هو كفالة استمرار الحكومات في دعم جدول الأعمال المتعلق بحقوق الإنسان رغم تزايد التطرف العنيف والفكر المتطرف. والأهم في هذا الصدد، في رأيه، أن اتباع أي نهج قمعي آخر من شأنه أن يؤدي إلى نتائج عكسية تتمثل في تعزيز خطاب الأيديولوجيات المتطرفة^(٤). ويشمل نهج الأمين العام إزاء التطرف العنيف وملاحظات المفوض السامي بعض المسائل المعقدة التي يوليها هذا التقرير أهمية محورية.

٩- وعجّل القصور الواضح للنهج الأمني الصارم في مكافحة الإرهاب^(٥) بانتقال تركيز المجتمع الدولي إلى تدابير تهدف إلى معالجة المظالم الأساسية التي تشجع التطرف العنيف. وبدل تكاثر المبادرات الدولية والإقليمية والوطنية في الآونة الأخيرة، رغم أنها ليست نهجاً جديداً تماماً^(٦)، على تزايد أهمية هذه المسألة في جدول الأعمال العالمي. وبالإضافة إلى العمل السياسي الذي تقوده الأمم المتحدة، ثمة بضعة أمثلة هامة تشمل مؤتمر قمة البيت الأبيض بشأن مكافحة

(٢) القرار ٦٠/٢٨٨، المرفق.

(٣) انظر www.un.org/press/en/2015/sc11912.doc.htm.

(٤) انظر www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5pLJRmfQ.

(٥) Naureen Chowdhury Fink, "Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?", International Peace Institute (IPI) Global Observatory, 3 November 2015.

(٦) Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism, document MC(9).DEC/1, 4 December 2001, paras. 9 and ff. on preventive action against terrorism in the OSCE area; "Britain's secret plans to win Muslim hearts and minds", *Sunday Times*, 30 May 2004; United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Foreign Commonwealth Office and Home Office, "Draft report on young Muslims and extremism", 2004; Paul Thomas, "Failed and friendless: the UK's 'Preventing Violent Extremism' programme", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 12, No. 3 (August 2010), pp. 442-458; Peter Romaniuk, *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism* (Goshen, Indiana, Global Center on Cooperative Security, 2015); reference to "winning the war of ideas" contained in the National Strategy for Combating Terrorism of the United States of America (2003).

التطرف العنيف^(٧)، الذي عُقد في شباط/فبراير ٢٠١٥؛ واجتماعاً لاستعراض التقدم المحرز في مكافحة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام والتطرف العنيف^(٨)، عُقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥؛ وإنشاء الآلية الدولية لتبادل المعلومات عن بناء القدرات من أجل مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف^(٩)، إلى جانب مشاريع شتى لمكافحة التطرف ينفذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(١٠). وعلى الصعيد الإقليمي، اعتمدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ إعلاناً وزارياً بشأن منع التطرف العنيف ومكافحته^(١١) وأطلقت حملة بشأن هذه المسألة رمزها التواصل هو UnitedCVE. وسنت استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة التشدد وتجنيد الإرهابيين للمرة الأولى في عام ٢٠٠٥^(١٢) وبدأ تحديثها بانتظام، وفي عام ٢٠١١، أنشئت شبكة التوعية بالتشدد باعتبارها شبكة جامعة للجهات المعنية على نطاق الاتحاد الأوروبي^(١٣). وتشمل المبادرات الوطنية خطة التنفيذ الاستراتيجية لتمكين الشركاء المحليين من منع التطرف العنيف (٢٠١١) التي اعتمدها الولايات المتحدة الأمريكية^(١٤)، واستراتيجية المنع (٢٠١١) في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وبرنامج مكافحة التطرف العنيف (٢٠١٤) في نيجيريا، وخطة العمل لمكافحة التشدد والتطرف العنيف (٢٠١٤) في النرويج. وهناك أيضاً عدد من المراكز المستقلة التي تتناول هذا الموضوع، من قبيل المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب^(١٥)، ومركز هداية، وهو مركز مستقل متعدد الأطراف مخصص للتدريب والحوار والتعاون والبحث لمكافحة التطرف العنيف بجميع أشكاله.

١٠- ويركز المقرر الخاص في هذا التقرير على الأثر المترتب في حقوق الإنسان على التدابير المتخذة لمنع التطرف العنيف أو مكافحته. وبعد دراسة موجزة لأهم التحديات الدلالية والمفاهيمية، يتناول المقرر الخاص إطار سياسات الأمم المتحدة لمنع التطرف العنيف ومكافحته وأثره على حقوق الإنسان. ثم يركز على الأثر المترتب في حقوق الإنسان على التدابير المتخذة

- (٧) انظر: www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-countering-violent-extremism. Regional meetings were subsequently held in Albania, Algeria, Australia, Kazakhstan, Kenya, Mauritania, Norway, Singapore and Turkey.
- (٨) انظر: www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/29/leaders-summit-countering-isil-and-violent-extremism.
- (٩) انظر www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247368.htm.
- (١٠) United Nations Development Programme Regional Bureau for Africa, *Preventing and Responding to Violent Extremism in Africa: A Development Approach* (n.d.).
- (١١) الإعلان الوزاري بشأن منع ومكافحة التطرف العنيف والتشدد المؤديان إلى الإرهاب، الوثيقة MC.DOC/4/15، ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.
- (١٢) انظر <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>.
- (١٣) See objective 2 of the European Union Internal Security Strategy in Action: five steps towards a more secure Europe, document COM (2010)673, 22 November 2010.
- (١٤) انظر www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf.
- (١٥) يتيح المنتدى محفلاً للمسؤولين والممارسين الوطنيين المعنيين بمكافحة الإرهاب للاجتماع بنظرائهم ويدعم تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.

على الصعيد الوطني لمكافحة التطرف العنيف أو منعه، تعقبه دراسة للعلاقة بين مكافحة التطرف العنيف أو منعه ومعالجة الظروف المؤدية إلى الإرهاب أو التطرف العنيف، والشؤون الجنسانية. ويقدم المقرر الخاص بعد ذلك استنتاجات وتوصيات.

ألف- التحديات الدلالية والمفاهيمية

١١- رغم المبادرات العديدة الرامية إلى منع التطرف العنيف أو مكافحته^(١٦)، لا يوجد تعريف مقبول عموماً للتطرف العنيف الذي لا يزال "مفهوماً فضفاضاً"^(١٧). وهناك عدد من التعاريف المقترحة على الصعيد الوطني. فترى حكومة أستراليا أن التطرف العنيف هو "استخدام العنف أو دعمه لتحقيق أهداف أيديولوجية أو دينية أو سياسية"^(١٨)؛ وتعرّفه النرويج باعتباره الأنشطة التي يضطلع بها أشخاص أو مجموعات مستعدون لاستخدام العنف لتحقيق أهداف سياسية أو أيديولوجية أو دينية^(١٩)؛ وتعرّف السويد المتطرف العنيف بأنه شخص "اعتقد مراراً أنه أتى تصرفات لا تقبل استخدام العنف فحسب، بل تدعم أو تمارس عنفاً له دوافع أيديولوجية لتحقيق مآرب معيّنة"^(٢٠).

١٢- وفي المملكة المتحدة، يُعرّف التطرف بأنه معارضة القيم الأساسية، قولاً أو فعلاً، بما فيها الديمقراطية وسيادة القانون والحرية الفردية والاحترام المتبادل والتسامح مع الديانات والمعتقدات المختلفة، فضلاً عن الدعوات إلى قتل أفراد القوات المسلحة التابعة للمملكة المتحدة داخل البلد أو خارجه^(٢١). وفي الدانمرك، تُستخدم كلمة التطرف لوصف جماعات يمكن تمييزها

(١٦) في الوقت الذي يعمل فيه مجلس الأمن على "مكافحة" التطرف العنيف، وضع الأمين العام خطة تحدف إلى "منع" التطرف العنيف، بينما تسعى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمكافحة التطرف العنيف ومنعه على السواء. وتضطلع الدول بأحد الإجراءين، أو "تتصدى" للتطرف العنيف. أما هذا التقرير فيستخدم كلمة "مكافحة".

(١٧) OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach (2014), p. 35. See also Maleika Malik, "Extreme speech and liberalism", in Ivan Hare and James Weinstein, eds., Extreme Speech and Democracy (Oxford, Oxford University Press, 2007), quoted in Agnes Callamard, "Religion, terrorism and speech in a 'post-Charlie Hebdo' world", Religion and Human Rights, vol. 10, No. 3 (2015), pp. 207-228. For its part, the United States Agency for International Development (USAID) provides a definition in The Development Response to Violent Extremism and Insurgency: Putting Principles into Practice, USAID Policy, September 2011.

(١٨) انظر www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx

(١٩) انظر www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism

(٢٠) انظر Government of Sweden, Action Plan to Safeguard Democracy against Violence-Promoting Extremism, government communication 2011/12:44, point 3.2.

(٢١) حكومة المملكة المتحدة، Counter-Extremism Strategy (لندن، ٢٠١٥) (استراتيجية مكافحة التطرف)، الفقرة ١ و Prevent strategy (استراتيجية المنع)، ٢٠١١، المرفق ألف. وتصدر الإشارة إلى أن فرقة العمل التابعة لرئيس الوزراء المعنية بالتصدي للتشدد والتطرف قد عرّفت "التطرف الإسلامي" في الفقرة ١-٤ من تقريرها لعام ٢٠١٣.

بآرائها الاختزالية للعالم و"للعدو"، ترفض القيم والمعايير الديمقراطية الأساسية، وتستخدم وسائل غير مشروعة يمكن أن تنطوي على العنف لتحقيق أهداف سياسية/دينية أو أيديولوجية^(٢٢). ويبين هذان التعريفان الواسعان نطاق النهج الذي تتبعه الدول إزاء مسألة التطرف.

١٣ - ومن الناحية النظرية، لا يزال من الصعب التفريق بين التطرف العنيف والإرهاب، إذ يُستخدم المصطلحان مترادفين في كثير من الأحيان ودون تمييز واضح للحدود الفاصلة بينهما^(٢٣). ويرى الأمين العام أن "ثمة فئة أوسع من مظاهر التطرف العنيف [مقارنة بالإرهاب]" (انظر A/70/674، الفقرة ٤)، إذ تشمل ظاهرة التطرف العنيف أشكالاً أخرى من العنف المرتكب بدوافع أيديولوجية^(٢٤). وفي الوقت نفسه، فإن الظروف المؤدية إلى التطرف العنيف، المبينة في خطة عمل الأمين العام، والظروف المؤدية إلى الإرهاب، المحددة في الركيزة الأولى من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، تكاد تكون متطابقة. ومن الجدير بالذكر أن مكافحة التطرف العنيف - دولياً على الأقل - تدخل أساساً في سياق مكافحة الإرهاب^(٢٥).

١٤ - وثمة تحد مفاهيمي آخر يتعلق بفهمنا لـ "مسار التشدد" الذي يتبنى الأفراد من خلاله أيديولوجيات متطرفة عنيفة يمكن أن تدفعهم إلى ارتكاب أعمال إرهابية، أو تجعلهم عرضة للتجنيد على يد المنظمات الإرهابية^(٢٦).

١٥ - وتستند العديد من البرامج التي تستهدف التشدد إلى فهم مبسط لصيورته باعتبارها مساراً ثابتاً يؤدي إلى التطرف العنيف وتدلل عليه مؤشرات واضحة^(٢٧). وأسقط هذا الفهم

(٢٢) حكومة الدانمرك، *Prevention of Radicalisation and Extremism Action Plan* (كوبنهاغن، ٢٠١٤).

(٢٣) Minerva Nasser-Eddine and others, *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*, Government of Australia, Department of Defence, Counter Terrorism and Security Technology Centre, Defence Science and Technology Organisation, document DSTO-TR-2522, March 2011.

(٢٤) Romaniuk, *Does CVE work?*

(٢٥) انظر A/70/674، الفقرة ٢؛ والإعلان الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، *الوقاية من الإرهاب*؛ وقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(٢٦) ميز الفريق العامل المعني بالتصدي للراديكالية والتطرف للذين يؤديان إلى الإرهاب، التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، في الفقرة ٤ من تقريره الأول المعنون "Inventory of State programmes"، بين برامج مكافحة التشدد (أو البرامج "التمهيدية") وبرامج الترشيد (Deradicalization) (أو البرامج "النهائية"). وتركز الدول على هذه البرامج أو تلك، أو تجمع بينها. ومن الأمثلة على البرامج "التمهيدية" أو المختلطة برنامج "Deradicalization - targeted intervention" لعام ٢٠٠٩ في الدانمرك (انظر صحيفة الوقائع، متاحة على الرابط التالي: www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheetderadicalisation.pdf)؛ ومجموعة إعادة التأهيل الديني في سنغافورة؛ وبرنامج Channel: Supporting Individuals Vulnerable to Recruitment by Violent Extremists في المملكة المتحدة (برنامج القناة: دعم الأفراد المعرضين للتجنيد على أيدي المتطرفين العُنُف). ولزيادة الاطلاع على أحد برامج الترشيد، انظر Dounia Bouzar, *La vie après Daesh (Atelier, 2015)*. انظر أيضاً منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، *الوقاية من الإرهاب*، الصفحة ٢٨، و Programme de prévention de la radicalisation violente في بلجيكا، الذي يشير إلى أن الفكر المتشدد ليس مشكلة في حد ذاته، بل يمكن أن يكون مفيداً للمجتمع ويستطيع أن يدفع المجتمعات قدماً.

(٢٧) Marc Sageman "The stagnation in terrorism research, terrorism and political violence", *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, No. 4 (2014), pp. 568-569

أحياناً عوامل يُعترف بها فيما بعد، في ضوء الأحداث، بأنها أسهمت في تشدد الفرد، رغم أنها تنطوي على مؤشرات تنبؤية تنطبق انطباقاً عاماً. وثمة فهم أدق في هذا الصدد مفاده أن الطريق المؤدي إلى التشدد فردي^(٢٨) وليس مساراً خطياً، ويتضمن عدداً من عوامل "الدفع" و"الجذب"، دون أن تميزه سمة خاصة واحدة^(٢٩). ويمكن أن تتضافر مجموعة من الأمور على المستويات المحلي والوطني وفوق الوطني وتسهم جميعاً في الترويج للتشدد أو تفاديه، ويبدو أن الدول ركزت، عند النظر في العوامل المؤثرة، على ما يجتذبها منها أكثر من غيرها، متحاشية أشد المسائل تعقيداً، بما فيها المسائل السياسية مثل السياسة الخارجية والنزاعات عبر الوطنية^(٣٠). ولاحظ المعلقون أن التركيز ينصب أحياناً على الأيديولوجية الدينية أكثر من غيرها، باعتبارها محرك الإرهاب والتطرف^(٣١)، بينما تُغفل عوامل أخرى متصلة بالهوية^(٣٢) أو الإيثار الخاطئ^(٣٣).

١٦ - وأشار الأمين العام في خطة عمله إلى عدم وجود بيانات إحصائية موثوقة عن السبل المؤدية إلى التشدد الفردي (انظر A/70/674، الفقرة ٢٣). ومع ذلك، اعترف بحق بأن ما من شيء يمكن أن يبرر التطرف العنيف، ولكنه لا ينشأ من فراغ (المرجع نفسه، الفقرة ٣). ولاحظ أن إقامة مجتمعات منفتحة ومنصفة وتعددية تحتضن الجميع وتقوم على الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وتتيح الفرص الاقتصادية للجميع، تمثل أفضل بديل ملموس ومجد للتطرف العنيف وأنجع استراتيجية تنزع عنه جاذبيته (المرجع نفسه، الفقرة ٧). وفي هذا الصدد، يلاحظ المقرر الخاص باهتمام مذكرة أنقرة بشأن الممارسات الحسنة للنهج المتعدد القطاعات لمكافحة التطرف العنيف التي اعتمدها المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

(٢٨) انظر البرلمان الأوروبي، الوثيقة A8-0316/2015.

(٢٩) Faiza Patel, *Rethinking Radicalization* (New York, Brennan Center for Justice, 2011); Romaniuk, *Does CVE Work?*; Lynn Davies and others, *Formers and Families: Transitional Journeys In and Out of Violent Extremism in the UK* (ConnectJustice, 2015); and Louise Richardson, *What Terrorists Want* (John Murray, 2006), pp. 60 ff. For a pre-2001 account, see Martha Crenshaw, "The causes of terrorism", *Comparative Politics*, vol. 13, No. 4 (July 1981), pp. 379-399.

(٣٠) Just Faiza Patel and Richard Barrett، شريط فيديو ومقاطع رئيسية من حوار بشأن مكافحة التطرف العنيف، Security and Project for the Study of the 21st Century (PS21)، 1 July 2015، متاح على الرابط التالي: www.justsecurity.org/24335/video-highlights-conversation-cve/ و Davies and others, *Journeys*. انظر أيضاً الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب في الولايات المتحدة، الصفحة ٢٥ و Waterhouse Consulting Group، "Preventing violent extremism: an independent evaluation of the و Birmingham Pathfinder"، 2008، p. 12.

(٣١) Arun Kundnani, A و Interview with Marc Sageman, E-International Relations, 20 November 2014 (٣١) *Decade Lost: Rethinking Extremism and Radicalisation* (London, Claystone, 2015), pp. 10-11.

(٣٢) Scott Atran، خطاب موجه إلى مجلس الأمن في ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠١٥، متاح على الرابط التالي: <http://blogs.plos.org/neuroanthropology/2015/04/25/scott-atran-on-youth-violent-extremism-and-promoting-peace/>

(٣٣) Andrew Silke، "Cameron's anti-terror strategy is 'barking up wrong tree', says expert"، *Guardian*، 20 July 2015. انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد (A/HRC/28/66)، الفقرات ١٩ و ٢٢-٢٨، و Kundnani, *A Decade Lost*, pp. 22-25.

١٧- وتشمل مكافحة التطرف العنيف "استخدام الوسائل غير القسرية لثني الأفراد أو الجماعات عن التعبئة للعنف والحد من تجنيد الأطراف الفاعلة غير الحكومية لارتكاب أعمال إرهابية بدوافع أيديولوجية أو دعمها أو تيسيرها أو المشاركة فيها بغية تحقيق أهداف سياسية"^(٣٤). ورغم أن استراتيجيات مكافحة التطرف العنيف توصف في كثير من الأحيان بأنها الوجه "الناعم" لمبادرات مكافحة الإرهاب، فهي تنطوي على مخاطر ملموسة فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

باء- الأثر المترتب في حقوق الإنسان على الإطار السياسي الدولي لمكافحة التطرف العنيف ومنعه

١- مجلس الأمن

مكافحة التطرف العنيف: القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)

١٨- اعتمد مجلس الأمن، في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، عند اختتام المناقشة المفتوحة الرفيعة المستوى، القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي تناول فيه أموراً تشمل التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. ويتضمن القرار فرعاً بشأن مكافحة التطرف العنيف من أجل منع الإرهاب بوصف ذلك جزءاً لا يتجزأ من التصدي لتهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب للسلم والأمن الدوليين. وأوصى المجلس الدول بإشراك المجتمعات المحلية والعناصر الفاعلة غير الحكومية المعنية في مناهضة الخطاب المتطرف العنيف الذي يمكن أن يحرض على ارتكاب الأعمال الإرهابية، والتصدي للظروف المفضية إلى شيوع التطرف العنيف بتمكين الشباب والأسر والنساء والقادة في الأوساط الدينية والثقافية والتعليمية. وشجع الدول على النهوض بالإدماج والتلاحم الاجتماعيين والأخذ بنهج مكيّفة بحسب الحالة لمكافحة اعتناق التطرف العنيف.

١٩- ويدل القرار الذي اعتمده بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة على التحول الذي طرأ على النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة والاعتراف بأن حصر تدابير مكافحة الإرهاب في الإجراءات الأمنية ليس كافياً^(٣٥).

٢٠- ويتضمن القرار بنداً قوياً بشأن حقوق الإنسان يشير إلى الصلة بين عدم احترام حقوق الإنسان وزيادة التشدد. ولكن ذلك لم يهدئ من الشواغل إزاء إمكانية أن يسهم غموض تعريف التطرف العنيف، بالإضافة إلى المرونة التي يسمح بها القرار، في دفع بعض الدول إلى تنفيذ تدابير شديدة التدخل أو غير متناسبة أو تمييزية ضد الأفراد.

٢١- ففي القرار، دعا مجلس الأمن الدول الأعضاء إلى التصدي لظاهري التطرف العنيف والتشدد، ولكنه لم يقدم أي تعريف شامل لهذين المصطلحين. ويساور المقرر الخاص قلق بالغ إزاء "التطرف"، الذي ظلت عدة دول تستخدمه قبل اعتماد القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)،

(٣٤) Humera Khan, "Why countering extremism fails", *Foreign Affairs*, 18 February 2015

(٣٥) انظر A/70/371، الفقرة ١٤. انظر أيضاً قرار مجلس الأمن ٢١٢٩ (٢٠١٣).

لا باعتباره جزءاً من استراتيجية لمكافحة التطرف العنيف، بل باعتباره جريمة في حد ذاته^(٣٦). وفي هذا السياق، أثار هذا الوضع قلقاً له ما يبرره من أن غموض المفهوم يمكن أن يؤدي إلى استخدامه ضد أفراد الأقليات الدينية والمجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والمجموعات الانفصالية السلمية وجماعات السكان الأصليين وأعضاء الأحزاب السياسية المعارضة^(٣٧). وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الحاجة إلى كفالة وضع تعاريف واضحة لجرائم مثل "النشاط المتطرف" لضمان ألا تؤدي إلى تداخل غير متناسب مع حرية التعبير^(٣٨). وأُعرب عن هذا القلق مجدداً في السياق الحالي، إذ أشارت منظمات غير حكومية إلى أن "التطرف" و"التشدد" مفهومان معرّفان تعريفاً قاصراً يفسح المجال لانتهاكات حقوق الإنسان. وقد دأبت حكومات شتى بالفعل على نعت المعارضين السياسيين والصحفيين بالإرهابيين. واعتباراً "التطرف" هو المشكلة لا يتيح سوى مزيد من المبررات لسحق المعارضة^(٣٩). وتتجلى المخاطر الكامنة في الاعتماد على مفاهيم مُعرّفة تعريفاً قاصراً في عدد من الحالات الحديثة العهد التي استخدمت فيها التشريعات المتصلة بالتطرف ضد أنشطة^(٤٠) جماعات غير عنيفة، أو ضد النصوص الدينية^(٤١) التي تؤمن بها جماعات غير عنيفة، وضد الصحفيين والناشطين السياسيين الذين ينتقدون سياسة الدولة^(٤٢). ويُذكر المقرر الخاص الدول بواجبها أن تكفل امتثال جميع التشريعات امتثالاً تاماً لمبدأ الشرعية وفقاً لما تنص عليه المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بحيث تُعرّف المسؤولية الجنائية تعريفاً ضيقاً وواضحاً.

(٣٦) SOVA Center for Information and Analysis, "The structure of Russian anti-extremist legislation", November 2010. انظر أيضاً Inter-parliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, Model Law on Countering Extremism <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30827>، متاح على الرابط التالي: <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30827>

(٣٧) انظر A/HRC/16/53/Add.1، الفقرات ٩٩-١٠٦ و A/HRC/10/3، الفقرة ٣٥. انظر أيضاً International Federation for Human Rights, *Shanghai Cooperation Organisation: A Vehicle for Human Rights Violations* (Paris, 2012). وانظر كذلك "Russia: amendments to extremist legislation further restricts freedom of expression", 19 July 2007، الذي يتناول قانون روسيا بشأن "مكافحة الأنشطة المتطرفة"، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٢. متاح على الرابط التالي: www.article19.org/data/files/pdfs/press/russia-foe-violations-pr.pdf

(٣٨) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤ (٢٠١١) على المادة ١٩: حرية الرأي وحرية التعبير، الفقرة ٤٦.

(٣٩) انظر الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية ومنظمة المادة ١٩ ومركز برينان للعدالة التابع لكلية الحقوق بجامعة نيويورك، رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ موجهة إلى المقرر الخاص، موجودة في مستند لديه. انظر أيضاً "UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity", 8 October 2015، Article 19.

(٤٠) SOVA, Misuse of anti-extremism legislation, November 2015.

(٤١) المرجع نفسه. انظر أيضاً Columbia University, Global Freedom of Expression, "The case of *Prayers to God: its Purpose and Place in Islam* book"

(٤٢) انظر قضية الصحفي الروسي بوريس ستوماخين. انظر أيضاً Russian Legal Information Agency, "Supreme Court upholds 7-year sentence for journalist for inciting terrorism"

٢٢- ولاحظ مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان أن أحد أكبر التحديات التي تواجه حقوق الإنسان في عام ٢٠١٦ هو الضغط الهائل على المجتمع المدني من جراء تنامي التطرف العنيف واتخاذ الحكومات إجراءات قمعية في كثير من الأحيان للتصدي له^(٤٣). وثمة قلق شديد من أن يزيد القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) من تفاقم هذا الوضع، رغم اعتراف مجلس الأمن بما للمجتمع المدني من دور رئيسي في مكافحة التطرف العنيف^(٤٤). ويُذكر المقرر الخاص بأن من واجب الدول حماية المجتمع المدني. وسيؤدي أي تدبير يمكن أن يؤثر على وجود المجتمع المدني أو قدرته على أن يزدهر ويعمل بفعالية واستقلالية إلى نتائج عكسية للجهود التي تبذلها الدول لمكافحة التطرف. وينبغي أن تكفل الدول ألا تؤثر تدابيرها الرامية إلى مكافحة التطرف تأثيراً سلبياً على حقوق المجتمع المدني في حرية تكوين الجمعيات والتعبير والتجمع والخصوصية، وأن تضمن احترام مبادئ الضرورة والتناسب وعدم التمييز.

التحريض على الإرهاب: القراران ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥)

٢٣- أشار مجلس الأمن في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) إلى الحاجة إلى استراتيجيات لمناهضة الخطاب المتطرف العنيف الذي يمكن أن يحرض على ارتكاب الأعمال الإرهابية. ويتضمن القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) بالفعل الالتزام الواضح بأن يُحظر بنص القانون التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية. وبالتالي، فإن الدول حرة تماماً في اتخاذ التدابير التي تراها مناسبة لمكافحة التطرف العنيف، ولكنها ملزمة، بالنظر إلى القرارين ٢١٧٨ (٢٠١٤) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) مجتمعين، باتخاذ تدابير تشريعية للتصدي للأعمال الإرهابية^(٤٥).

٢٤- ويتضمن القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) بنداً قوياً بشأن حقوق الإنسان يشير تحديداً إلى المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن حرية التعبير. ومع ذلك، لا تزال هناك شواغل خطيرة بشأن حقوق الإنسان ترتبط بتحريم التحريض، ولا سيما بشأن حرية التعبير والحق في الخصوصية. وقال الأمين العام إن القوانين لا ينبغي أن تسمح إلا بالملاحقة الجنائية لأعمال التحريض المباشر على الإرهاب، أي الخطاب التي تشجع مباشرة على ارتكاب جريمة ويكون الغرض منها أن تؤدي إلى عمل إجرامي ويكون من المرجح أن تسفر عن عمل إجرامي (انظر A/63/337، الفقرة ٦٢). وقد أشار المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب إلى أن امتثال جريمة التحريض على الإرهاب للقانون الدولي لحقوق الإنسان يقتضي منها ما يلي: (أ) يجب أن تُحصر في التحريض على السلوك الإرهابي الفعلي في طبيعته؛ (ب) يجب ألا تُفضي إلى تقييد حرية التعبير إلا بما هو ضروري لحماية الأمن الوطني أو النظام العام والسلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة؛ (ج) يجب أن

(٤٣) انظر www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5pJLRmfQ.

(٤٤) انظر القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(٤٥) انظر أيضاً المقرر الإطاري 2002/475/JHA الصادر عن مجلس أوروبا، الذي يهدف أيضاً إلى تجريم التحريض دون تعريفه.

تكون محددة في القانون بلغة دقيقة، مع تجنب أي تعابير غامضة مثل "تمجيد" أو "تشجيع" الإرهاب؛ (د) يجب أن تنطوي على خطر (موضوعي) فعلي بارتكاب العمل الذي تم التحريض عليه؛ (هـ) ينبغي أن يشير نصها صراحة إلى قصد إيصال رسالة وقصد التحريض بهذه الرسالة على ارتكاب عمل إرهابي؛ (و) ينبغي أن يحفظ نصها حق إثارة الدفوع أو المبادئ القانونية التي تؤدي إلى استبعاد المسؤولية الجنائية عن طريق الإشارة إلى تحريض "غير قانوني" على الإرهاب^(٤٦).

٢- الجمعية العامة

٢٥- أقرت الجمعية العامة، في آخر استعراض أجرته للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، في القرار ٢٧٦/٦٨، عن جزعها من أعمال التطرف العنيف التي تزهق بسببها أرواح بريئة وتتسبب في الدمار وتشريد البشر، وأشارت إلى أعمال التطرف العنيف والتحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية التي تنشر الكراهية وتهمد الأرواح. وفي القرار ١٢٧/٦٨ المعنون "نحو عالم ينبذ العنف والتطرف العنيف"، أهابت الجمعية بجميع الدول أن تحمي، في مكافحتها للتطرف العنيف، حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون، وتدعم جميع الإجراءات المتخذة لتعزيز التفاهم والتسامح ونبذ العنف.

٣- مجلس حقوق الإنسان

٢٦- اعتمد مجلس حقوق الإنسان، في ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، بعد مناقشة مكثفة، قراره الأول بشأن حقوق الإنسان ومكافحة التطرف^(٤٧). وأحاط المجلس علماً بالتربط بين تعزيز حقوق الإنسان ومنع التطرف العنيف. ولاحظ المجلس، بوجه خاص، أن تجاوزات وانتهاكات حقوق الإنسان يمكن أن تسهم في خلق بيئة يكون فيها الأشخاص عرضة للتشدد والتجنيد على أيدي الجماعات المتطرفة العنيفة.

٢٧- واعتبر المجلس في قراره أعمال وأساليب وممارسات التطرف العنيف بجميع أشكالها ومظاهرها أنشطة هدفها تهديد التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والديمقراطية، وتهديد السلامة الإقليمية وأمن الدول، وزعزعة استقرار الحكومات المشكّلة بصورة مشروعة. ويلاحظ المقرر الخاص الطابع المستفيض لذلك الوصف المقترح لتأثير التطرف العنيف وعدم تضمينه أي شروط تقتضي أن تنطوي الأنشطة نفسها على استخدام العنف. ويمكن أن يسمح ذلك لبعض

(٤٦) انظر A/HRC/16/51، الفقرة ٣١. وقد ورد أيضاً في الفقرات ٢٩-٣٢ من التقرير نموذج جريمة التحريض على الإرهاب. انظر أيضاً المادة ٥ من اتفاقية مجلس أوروبا لمنع الإرهاب التي تتناول التحريض العلني على ارتكاب أعمال الإرهاب، والوقاية من الإرهاب، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، الوقاية من الإرهاب، الصفحة ٣٢.

(٤٧) اعتمد القرار ١٥/٣٠، الذي اشترك في رعايته أكثر من ٤٠ من الدول الأعضاء وغير الأعضاء في المجلس، بأغلبية ٣٧ صوتاً مقابل اعتراض ٣ أعضاء وامتناع ٧ أعضاء عن التصويت. وتكشف المناقشات والتعديلات والتنقيحات الشفوية وعدم توافق الآراء عن خلافات هامة داخل المجلس، ولا سيما بشأن ما إذا كان ينبغي إدراج أسباب التطرف العنيف وما إذا كان ينبغي أن يشير التطرف العنيف إلى الأيديولوجيات أو الأفعال.

الحكومات باعتبار الأعمال غير العنيفة التي تنتقد الحكومة تطرفاً عنيفاً. ويزيد قلقه من جراء الإشارة في القرار إلى "التعصب أو الأيديولوجيات المتطرفة" دون أي إشارة إلى العنف، والاستخدام الغامض لعبارة "من يؤيدون" المتطرفين العنفاء.

٢٨- ويساور المقرر الخاص القلق من أن القرار قد يسهم في زيادة تقييد الحيز الذي يعمل فيه المجتمع المدني. ويُذكر بأن مجلس حقوق الإنسان لم يكتف في القرار ٣١/٢٧ بحثاً الدول على تهيئة بيئة آمنة ومواتية يمكن أن يعمل فيها المجتمع المدني في جو يخلو من العوائق ويسوده الأمن والحفاظ على هذه البيئة، قانوناً وممارسةً، بل أكد، بوجه حاسم، أهمية الحيز المتاح للمجتمع المدني في تمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات وإلى فئات ضعيفة، فضلاً عن الأشخاص الذين يتبنون آراء أو معتقدات مخالفة أو لا تتبناها إلا أقلية من الناس. ويشعر المقرر الخاص بالقلق من أن القرار ١٥/٣٠ لا يتجاهل الأذى الذي تعرض له المجتمع المدني في السنوات الأخيرة فحسب، بل قد يسهم في زيادة القيود على أنشطته في جميع أنحاء العالم^(٤٨). وينبغي بالأحرى تشجيع مشاركة منظمات المجتمع المدني في مكافحة التطرف، على غرار استراتيجية المملكة المتحدة لمكافحة التطرف التي ظلت هذه المشاركة إحدى سماتها البارزة.

٤- الأمين العام

٢٩- تشكل خطة العمل لمنع التطرف العنيف التي وضعها الأمين العام بعد طول انتظار، وقدمها إلى الجمعية العامة، تطوراً هاماً للغاية في الجهود العالمية لمكافحة التطرف العنيف. وبحث الأمين العام في خطة العمل مختلف جوانب التطرف العنيف، بما في ذلك أثره وسياقه ودوافعه، مبرزاً أهمية الظروف المؤدية إلى التطرف العنيف (الركيزة الأولى من الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب) في أي مسار يفضي إلى التشدد. وحدد برنامج عمل لمنع التطرف العنيف، يتضمن توصية بأن تعتمد كل دولة من الدول الأعضاء استراتيجية وطنية لمنع زيادة انتشار التطرف العنيف. والأهم من ذلك أن الأمين العام اعترف في خطة العمل بالأهمية المحورية لحقوق الإنسان في مسألة التطرف العنيف. وأشار إلى الدور الحاسم لاحترام جميع حقوق الإنسان في منع التطرف العنيف، وجعل من هذه الحقوق محوراً يتكرر في جميع أجزاء خطته.

٣٠- وقد تم ذلك أولاً بتسليط الضوء على التأثير السلبي للتطرف العنيف على حقوق الإنسان. فقد أشار الأمين العام إلى أن التطرف العنيف يسيء إلى حقوق الإنسان (انظر A/70/674، الفقرة ١) ويشكل تهديداً مباشراً للتمتع بالحقوق الأساسية.

٣١- ثم ذكر الأمين العام الدور الذي قد تؤديه انتهاكات حقوق الإنسان في ظهور التطرف العنيف. وأبرز أن خطابات التظلم والظلم - سواء كان فعلياً أو متصوراً - والوعد بالتمكين والتغيير الكاسح تجد آذاناً صاغية في الأماكن التي تُنتهك فيها حقوق الإنسان (المرجع نفسه، الفقرة ٣). ويمكن أن تؤدي السياسات القمعية والممارسات التي تنتهك حقوق الإنسان وسيادة القانون إلى

(٤٨) Article 19, "UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity", 8 October 2015

زيادة مُغريات التطرف العنيف، كما أن أوجه التظلم الأخرى - ولا سيما انعدام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - تتيح فرصاً للمتطرفين العُنفِ (المرجع نفسه، الفقرات ٢٧-٢٩).

٣٢- وفي الوقت نفسه، لاحظ الأمين العام أن ما يمر به الفرد من تجارب شخصية تنطوي على انتهاكات حقوق الإنسان، مثل التعذيب أو انتهاكات الإجراءات القانونية الواجبة (المرجع نفسه، الفقرة ٣٣)، يمكن أن تؤدي دوراً في مساره نحو التشدد. وقد يكون لانتهاكات الحق في التعليم أيضاً دور في هذه العملية (المرجع نفسه، الفقرة ٣٤).

٣٣- وأخيراً، أكد الأمين العام أهمية احترام حقوق الإنسان لدى اتخاذ تدابير ترمي إلى منع التطرف العنيف. وكرر الأمين العام ما دعت إليه استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، وقال إن منع التطرف العنيف تعهد والتزام من الدول بموجب ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المرجع نفسه، الفقرة ٥٠). وشدد على أنه حين تبني الدول القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وتعزز سيادة القانون، فإنها تهيئ بيئة تمكينية للمجتمع المدني وتحد من جاذبية التطرف العنيف. وبغية تحقيق الفعالية والاستدامة، لا بد أن تركز الجهود التي تبذلها جميع الدول الأعضاء للتصدي للتطرف العنيف على احترام سيادة القانون والقانون الدولي لحقوق الإنسان فضلاً عن القانون الدولي الإنساني حيثما ينطبق (المرجع نفسه، الفقرتان ٢٠ و ٥٠).

٣٤- ومن الناحية العملية، أوصى الأمين العام بأن تتخذ الدول عدداً من الخطوات، تشمل استعراض جميع التشريعات والسياسات العامة والاستراتيجيات والممارسات الوطنية الرامية إلى مكافحة التطرف العنيف، للتأكد من أنها تحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون. وأشار أيضاً إلى عدد من التدابير المحددة التي ينبغي أن تتخذها الدول لتحقيق ما يلي: توفير فرص الاحتكام إلى القضاء للجميع؛ وإقامة مؤسسات تتميز بالإنصاف والفعالية والمساءلة والشمول؛ وعدم التمييز في تقديم الخدمات الأساسية، وكفالة المساءلة على تقديم الخدمات؛ والكفاءة المهنية لقوات الأمن ووكالات إنفاذ القانون ومؤسسات العدالة، وإخضاع الجميع لرقابة ومساءلة فعالين؛ والمساءلة عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛ وإصلاح الأطر القانونية الوطنية وأنظمة السجون؛ ووضع برامج لفك الارتباط وإعادة التأهيل والتوجيه الاجتماعي لفائدة الأشخاص المنخرطين في التطرف العنيف، تراعي سنهم ونوع جنسهم؛ وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ومواجهة التحريض على التطرف العنيف، وحظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف؛ واتخاذ التدابير الملائمة لمكافحة جميع أشكال التعصب والتمييز القائمة على أساس الدين أو المعتقد في النظام التعليمي؛ وامتثال القيود المفروضة على حرية التعبير للقانون الدولي^(٤٩).

(٤٩) للاطلاع على نقد لخطة العمل، انظر Naz Modirzadeh, "If it's broke, don't make it worse: a critique of the UN Secretary-General's plan of action to Prevent Violent extremism", Lawfare, 23 January 2016.

٣٥- وكما ذكر أعلاه، فإن أحد الانتقادات الرئيسية الموجهة إلى خطة العمل افتقارها إلى أي تعريف للتطرف العنيف، رغم أنها تتضمن إطاراً مفصلاً للتصدي له. وقد رأى الأمين العام أن استخدام هذا المصطلح ضروري لتجنب الخلط بين الإرهاب والتطرف العنيف، الذي قد يؤدي إلى تبرير الإفراط في تطبيق تدابير مكافحة الإرهاب، لتشمل أشكال سلوك لا ينبغي أن ينطبق عليها وصف الأعمال الإرهابية (المرجع نفسه، الفقرة ٤). ويتفق المقرر الخاص مع التقييم الذي يرى أن تدابير مكافحة الإرهاب غالباً ما تُطبق بحرية كبيرة على سلوك غير إرهابي، ولكنه يحذر من استخدام مصطلح جديد تعزيره، من الناحية المفاهيمية، نفس أوجه القصور التي يتسم بها مصطلح الإرهاب^(٥٠). فالأخذ بمصطلح جديد لن يتيح أي حماية من التطبيق التعسفي، ما لم يكن هناك تعريف واضح للتطرف العنيف، وما دامت التدابير المتخذة لمنع التطرف العنيف قد تؤثر أيضاً تأثيراً خطيراً على حقوق الإنسان. ولما لم تكن هناك أي محاولة لوضع تعريف للتطرف العنيف على الصعيد الدولي^(٥١)، ونظراً إلى اتساع نطاق التعاريف الوطنية، فإن الاستناد إلى هذا المصطلح في اعتماد استراتيجيات وتدابير وتشريعات جديدة قد يكون أخطر على حقوق الإنسان من مصطلح الإرهاب.

جيم- الأثر المترتب في حقوق الإنسان على التدابير الرامية إلى مكافحة ومنع التطرف العنيف

٣٦- تشمل التدابير التي اتخذتها الدول لمكافحة التطرف العنيف أو منعه، سواء من أجل تفعيل قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) أو لأغراض أخرى، طائفة واسعة من التدابير التشريعية والإدارية والسياساتية التي تستهدف مجموعة من الأنشطة والأفراد والمجموعات المحلية. وقد أدرجت الدول في هذه الفئة تدابير تضيي الطابع الجنائي على الجرائم التحضيرية للإرهاب وتدابير تركز على التصدي لجاذبية الإرهاب أو منع الأفراد من الانسياق معه. وتستهدف بعض التدابير الخطاب "المتطرف"^(٥٢)، أو تسلط الضوء على مخنة ضحايا الإرهاب. وتُدرج بعض الدول برامج تنطوي على التدخلات الفردية والإرشاد، أو بناء قدرات مجتمعات محلية معينة؛ بينما اتخذت دول أخرى تدابير تركز على الظروف الأساسية التي تؤدي إلى الإرهاب.

٣٧- وتنطوي جميع التدابير المذكورة أعلاه على خطر انتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ومن المثير للقلق الشديد من منظور قائم على حقوق الإنسان التدابير التي تستهدف أفراداً بعينهم أو فئات بعينها استناداً إلى قرار مؤداه أنهم "عرضة" بوجه خاص للوقوع في التطرف العنيف. ويمكن أن يكون هذا النهج تمييزياً ويؤدي إلى وصم مختلف الأقليات أو المجموعات العرقية أو الدينية أو الأصلية. ويمكن أن يشكل تحديد جرائم غير ناجزة أبعد ما تكون عن

(٥٠) انظر على سبيل المثال، E/CN.4/2005/103، الفقرة ٣٢ و E/CN.4/2006/98، الفقرة ٢٦.

(٥١) أما بالنسبة للإرهاب، فيوجد على الصعيد الدولي ١٢ اتفاقية "قطاعية" ومشروع تعريف يرد في مشروع الاتفاقية الشاملة المتعلقة بالإرهاب الدولي وقرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٥).

(٥٢) للاطلاع على معلومات مفصلة عن هذا الفرع، انظر Callamard, "Religion, terrorism and speech".

ارتكاب أعمال العنف انتهاكاً لحرية التعبير أو الفكر أو الضمير أو الدين أو المعتقد، في الوقت الذي يمكن أن تتأثر فيه حرية التجمع وتكوين الجمعيات بالتدابير الرامية إلى كبح المنظمات غير الحكومية "المتطرفة". ويمكن أن تؤثر التدابير التي تشمل المؤسسات التعليمية على الحق في التعليم والحرية الأكاديمية. وتثير التدابير الإدارية المتخذة على أساس الشبهة أو الاستخبارات السرية شواغل خطيرة جداً إزاء الحق في افتراض البراءة ومراعاة الأصول القانونية والمحاكمة العادلة. ومن المهم للغاية أن ترصد الدول عن كثب امتثال التدابير المتخذة لمكافحة التطرف العنيف لحقوق الإنسان وتضمن الشفافية في تنفيذ مبادئها.

١- تأثير التدابير التي تحد من حرية التعبير وتحظر محتوى الإنترنت

٣٨- يود المقرر الخاص في البداية أن يُذكر بأن حرية التعبير تنطبق على الأفكار والمعلومات والآراء، أيّاً كان شكلها، بما فيها تلك التي تضايق الدولة أو أي شريحة سكانية أو تصدمهما أو تزعجهما^(٥٣). ورغم أن الحق في حرية التعبير حق مشروط يمكن بل يجب أن يخضع لقيود أحياناً^(٥٤)، لا يجب أن تقوض هذه القيود جوهره. ولذلك لا بد أن يظل واضحاً أنه لا ينبغي مطلقاً تجريم مجرد تبني آراء تُعتبر "متطرفة" بموجب تعريف ما، أو تجريم التعبير عنها سلمياً، ما لم تكن مرتبطة بعنف أو بنشاط إجرامي. ولا بد من حماية السعي السلمي لتنفيذ برنامج سياسي أو أي برنامج آخر - حتى وإن كان مختلفاً عن أهداف الحكومة واعتُبر "متطرفاً". وينبغي أن تتصدى الحكومات للأفكار التي لا تتفق معها، ولكن لا ينبغي لها أن تسعى لمنع مناقشة الأفكار والآراء غير العنيفة.

٣٩- ويدرك المقرر الخاص الصعوبات الكامنة في هذا الاقتراح، ولا سيما في ضوء وجود غموض لفظي خطير بين التعبير السلمي والتحرّض، لا بد من معالجته. وقد لاحظت الحكومات أن بعض الفئات والأفراد يستغلون حرية التعبير بنشر رسائل مسيئة لا تصل إلى مستوى التحريض أو التمييز، ولكنها تستحق الإدانة بالفعل (انظر A/67/357، الفقرة ٣٢). ويشمل ذلك الخطاب الذي ليس دعوة مباشرة إلى ارتكاب فعل معيّن^(٥٥)، ولكنه يُعدُّ الأساس الأيديولوجي لأعمال العنف^(٥٦). وبغية مواجهة هذا الوضع، سعت دول عديدة لاعتماد تشريعات جديدة لتجريم الخطاب "المتطرف" الذي لا يصل إلى حد التحريض^(٥٧)، بتحديد

(٥٣) European Court of Human Rights, *Handyside v. United Kingdom* (application 5493/72), 7 December 1976.

(٥٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٠؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٤؛ واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادة ٣(ج)؛ وقرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥).

(٥٥) International Criminal Court for Rwanda, *Prosecutor v. Akayesu*, case No. ICTR-96-4-T, judgment of 2 September 1998, paras. 555-557.

(٥٦) المملكة المتحدة، استراتيجية مكافحة الإرهاب، الفقرة ١٠.

(٥٧) Callamard, "Religion, terrorism and speech".

جرائم من قبيل "الدعوة" إلى الإرهاب^(٥٨)، أو "الإغراء" به أو "التشجيع" عليه، على نحو مباشر أو غير مباشر^(٥٩)، أو "تمجيده"^(٦٠)، أو تقديم الدعم المادي له^(٦١). وعملت دول أخرى على تحويل جرائم مدنية سابقاً إلى جرائم جنائية^(٦٢). والقاسم المشترك بين هذه الجرائم الجديدة هو أن المسؤولية عنها تستند إلى محتوى الخطاب، بدلاً من قصد المخاطب أو الأثر الفعلي لخطابه. وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ضرورة وضع تعاريف واضحة لجرائم "الإشادة" بالإرهاب أو "تمجيده" أو "تبريره" لضمان ألا تؤدي إلى تداخل غير ضروري أو غير متناسب مع حرية التعبير^(٦٣). وقد استنكر الأمين العام "الاتجاه المقلق" نحو تجريم تمجيد الإرهاب، إذ اعتبره تقييداً غير مناسب للتعبير (انظر A/63/337، الفقرة ٦١). وعقب حالة أدين فيها شخص بتقديم الدعم المادي للقاعدة من خلال ترجمة أشرطة فيديو ووثائق أخرى بشأن التجنيد ونشرها على الإنترنت، شجب النقاد "إمكانية" ملاحقة أشخاص عاديين - بمن فيهم الكتاب والصحفيون والباحثون الأكاديميون والمترجمون التحريريون، بل وعامة المطلعين على الإنترنت - بسبب البحث عن أفكار مثيرة للجدل وبغضبة أو ترجمتها^(٦٤).

٤٠ - وقد دفع دور الإنترنت في تجنيد الأفراد أو وقوعهم في التشدد كثيراً من الدول إلى اتخاذ مزيد من التدابير التشريعية القمعية لحجب محتويات محددة أو مواقع شبكية برمتها أو فرزها أو حظرها. وفي بعض الحالات، وُضعت آليات لتحديد المحتوى وإحالاته إلى شركات الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي من أجل إزالته^(٦٥). وقد زاد حجم المحتوى غير القانوني الذي أزالته شركات الإنترنت زيادة كبيرة ليصل إلى ٤٦٠٠٠ مادة في عام ٢٠١٤ (انظر S/2015/683، المرفق، الفقرة ١٧). ويُذكر المقرر الخاص بأن أي تدبير يُتخذ من أجل منع أو إزالة الرسائل المرسله عبر الإنترنت أو غيرها من أشكال التكنولوجيا يشكل تدخلاً في الحق في حرية التعبير ولا بد أن يكون مبرراً. وتلاحظ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن أوجه الحظر المفروضة على تشغيل بعض

(٥٨) برلمان أستراليا، مجلس الشيوخ، مشروع تعديل قانون مكافحة الإرهاب (المقاتلون الأجانب) لعام ٢٠١٤، مذكرة توضيحية عممها المدعي العام.

(٥٩) انظر The Terrorism Acts in 2014: report of the Independent Reviewer of Counter-Terrorism Legislation, David Anderson, QC, para. 9.8.

(٦٠) قانون مكافحة الإرهاب في المملكة المتحدة لعام ٢٠٠٦.

(٦١) انظر Supreme Court of the United States, *Holder v. Humanitarian Law Project* و A/70/371.

(٦٢) فرنسا، في تشريع بشأن مكافحة الإرهاب اعتمد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤.

(٦٣) التعليق العام رقم ٣٤، الفقرة ٤٦.

(٦٤) American Civil Liberties Union, "Mehanna verdict compromises first amendment, undermines national security", 20 December 2011. انظر أيضاً www.investigativeproject.org, 'The Investigative Project', و *New York Times*, "College student in Queens is charged with conspiring to support ISIS", 16 June 2015.

(٦٥) وحدة اليوروبول لإحالة محتويات الإنترنت من أجل مكافحة الدعاية للإرهاب والتطرف العنيف؛ ووحدة المملكة المتحدة لإحالة محتويات الإنترنت من أجل مكافحة الإرهاب.

المواقع لا ينبغي أن تستهدف المحتوى عامة بل أجزاء محددة منه، ولا ينبغي منع أي موقع أو نظام لنشر المعلومات من نشر مواد لسبب لا يزيد عن كونها تنتقد الحكومة أو النظام الاجتماعي الذي تتبناه الحكومة^(٦٦). ويجب أن تتاح سبل الانتصاف القضائي المستقلة. وقد لا تمثل القوانين التي تجيز للسلطات التنفيذية حجب المواقع الشبكية لهذا الشرط في غياب أي رقابة قضائية أولية أو سبل للانتصاف القضائي بأثر رجعي^(٦٧). وبالإضافة إلى ذلك، يذكر المقرر الخاص باستنتاجه أن التزامات الدول بموجب المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشمل الالتزام باحترام خصوصية الاتصالات الرقمية وأمنها. ويعني هذا الالتزام من حيث المبدأ أن من حق الأفراد تبادل المعلومات والأفكار من دون تدخل من الدولة، موقنين أن رسالتهم ستصل إلى المرسل إليه وحده ولن يطلع عليها غيره. أما التدابير التي تتعارض مع هذا الحق فيجب أن يأذن بها قانون محلي يكون دقيقاً وفي متناول الجميع، ويجب أن تسعى لتحقيق هدف مشروع وتستوفي معياري الضرورة والتناسب (انظر A/69/397، الفقرة ٥٨). وقد أشار المقرر الخاص المعني بالحق في حرية الرأي والتعبير إلى أن كثيراً من الجهود الرامية إلى مكافحة خطاب الكراهية (بما في ذلك طلبات حجب المواقع الشبكية) هي جهود سيئة التوجيه، وعلى غرار التطرف العنيف، ينبغي إعطاء الأولوية للاستراتيجيات التي تعالج الأسباب الجذرية لتلك الآراء (انظر A/67/357، الفقرات ٣٢ و ٣٣ و ٥٦). ويسلم المقرر الخاص بأهمية عدم السماح لخطاب الكراهية بالإفلات من الرقابة، ولكنه يوافق على ضرورة معالجة أسبابه الأساسية أيضاً.

٢- تأثير التدابير التي تحد من حركة الأفراد

٤١- تنظر بعض الدول في تعديل جوانب شتى من تشريعاتها لمنع الأفراد الذين يعتبرون "متطرفين" من التنقل فيها أو من دخولها. ويمكن أن يشمل ذلك اتخاذ تدابير تمنع أفراداً من العودة إلى بلد يكون لهم حق الإقامة فيه، أو نقل أفراد داخل بلد إقامتهم أو جنسيتهم، أو تعديل قواعد الجنسية، أو مراجعة القواعد السارية على ملتمسي اللجوء^(٦٨). ومن الواضح أن هذه التدابير يمكن أن تؤثر تأثيراً خطيراً على حرية التنقل؛ وافترض البراءة، والحق في محاكمة عادلة؛ والحق في حماية البيت والحياة الأسرية والخصوصية؛ والحق في الحماية من الحرمان التعسفي من الجنسية؛ والحق في الحرية والأمن؛ والحق في حرية الدين أو المعتقد أو الرأي أو التعبير أو تكوين الجمعيات. ويمكن أن تؤثر تأثيراً خطيراً أيضاً على حق اللاجئين في الحماية بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين. وتشير هذه التدابير إشكالياً كبيراً عندما يكون

(٦٦) التعليق العام رقم ٣٤، الفقرة ٤٣.

(٦٧) Amnesty International France, "Blocage des sites internet en France: l'autorisation d'un juge est indispensable", 18 March 2015 و Human Rights Watch, "Russia: halt orders to block online", 23 March 2014. وتجدر الإشارة إلى أن القانون قد دخل حيز النفاذ بالفعل.

(٦٨) المملكة المتحدة، استراتيجية مكافحة الإرهاب، الفقرة ١٠٠ وما يليها.

السلوك المحظور معرّفًا تعريفًا واسعاً جداً، أو عندما يكون تدخل القضاء محدوداً، أو عندما يكون مستوى عبء الإثبات متدنياً جداً.

٤٢ - وللدول الحق في تحديد من يحق له دخول إقليمها والإقامة فيه. ومع ذلك، عندما يعبر شخص حدوداً دولية، تنطبق عليه عدة حقوق، ولا سيما إذا طلب الحصول على وضع اللاجئ (A/62/263). وإن كان يحق للدول احتجاز الأجانب قبل ترحيلهم، فمن المهم أن تكون هناك ضمانات ملائمة قبل أي عملية ترحيل، وبخاصة لتفادي عودة فرد إلى بلد قد يتعرض فيه لسوء المعاملة (الإعادة القسرية). ويذكر المقرر الخاص بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان يحظر حالات انعدام الجنسية ويتضمن الحق في الجنسية. ولما كان من المحتمل أن يقع الأفراد في حالة انعدام الجنسية كلما سُحبت منهم جنسيتهم، فلا بد أن تكفل الدول التي اتخذت أو تنظر في اتخاذ تدابير تهدف إلى سحب الجنسية امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب أن تضمن الدول لجميع الأشخاص التمتع بالحق في الجنسية دون أي نوع من أنواع التمييز، وعدم حرمان أي شخص من جنسيته على أسس تمييزية. ويجب أن تتاح سبل انتصاف فعالة من أي انتهاك للحق في الحصول على الجنسية^(٦٩).

٣- تأثير التدابير التي تستهدف فئات معينة أو أفراداً معينين

٤٣ - معظم استراتيجيات مكافحة التطرف العنيف عامة من الناحية النظرية. أما على صعيد الممارسة، فيبدو أنها تستهدف فئات معينة تُعتبر "عرضة" أكثر من غيرها للانسحاق مع التطرف العنيف^(٧٠). ويذكر المقرر الخاص بعمله سلفه بشأن المخاطر المرتبطة "بتميط الإرهابيين" (A/HRC/4/26) ويشير إلى مذكرة لاهاي - مراكش حول الممارسات الحسنة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب في إطار المحفل العالمي لمكافحة الإرهاب، التي ترى أن من الممارسات السليمة أن "تتخاشى [الدول] وأن تسعى للحيلولة دون ربط ... التطرف العنيف بأي دين أو ثقافة أو جماعة إثنية أو جنسية أو عرق". ويرى المقرر الخاص أن الاستراتيجيات الفعالة لا ينبغي أن تستند إلى تصورات مسبقة أو خاطئة عن الفئات الأكثر عرضة للتشدد أو التطرف العنيف، بل ينبغي أن توضع بالاعتماد على الأدلة لكفالة فهم صحيح للقضايا الوطنية والمحلية التي

(٦٩) A/HRC/13/34. انظر أيضاً قرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٧ و ١٣/١٠ و "A tale of two citizenships: citizenship revocation for 'traitors and terrorists'", *Queen's Law Journal*, vol. 39, No. 2 (2014), p. 551.

(٧٠) انظر الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ الموجهة من الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية إلى المقرر الخاص، موجودة في مستند لديه، والرسالة المؤرخة ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ الموجهة من الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية إلى ليزا مونكو، مساعدة رئيسة شؤون الأمن الداخلي ونائبة مستشارة شؤون الأمن القومي، متاحة على الرابط التالي: www.aclu.org/files/assets/141218_cve_coalition_letter_2.pdf. وانظر أيضاً البرامج التي تستهدف أعضاء الجماعة الإسلامية وأسراهم، متاحة على الرابط التالي: <http://rrg.sg/about-us>؛ و Arun Kundnani, *Spooked! How Not to Prevent Violent Extremism* (London, Institute of Race Relations, 2009).

تؤثر في مسار التشدد. ولن يضمن ذلك أن تشارك جميع المجتمعات المحلية المعرضة للخطر مشاركة كافية فحسب، بل سيكفل أيضاً عدم تعرض مجتمعات محلية أو مجموعات إثنية أو دينية برمتها للوصم^(٧١). والمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تضمن فقط لجميع الأفراد حماية واحدة وفعالة ضد التمييز القائم على أي أساس، بل تخولهم جميعاً أيضاً التمتع بالمساواة أمام القانون والتمتع بحماية القانون على قدم المساواة^(٧٢). وبالإضافة إلى ذلك، من المهم أن ينظر المسؤولون عن تنفيذ البرامج في ما إذا كان ينبغي استخدام تسمية مكافحة أو منع التطرف العنيف، لأن ذلك قد يُشعر المستهدفين بتلك البرامج بأنهم يُعتبرون أشخاصاً يدعمون التطرف أو يتغاضون عنه. ويمكن أن تتيح هذه البرامج الموارد اللازمة للمجتمعات المحلية، ولكنها قد تؤدي أيضاً إلى عزل المجتمعات التي يكتسي دعمها أهمية حاسمة في فعالية البرامج.

٤٤ - وقد وضعت عدة دول برامج لتقدم المشورة والدعم والتوجيه للأفراد الذين يعتبرون "عرضة" للوقوع في التطرف العنيف^(٧٣). ويتمثل الشاغل الرئيسي في كيفية تحديد أولئك الأفراد، ومعرفة المؤشرات التي تؤخذ في الاعتبار، والجهة المؤهلة للإحالة^(٧٤). وقبلما تجرى تقييمات مستقلة لفعالية البرامج، وذلك عموماً بسبب انعدام الشفافية في تنفيذها. ومع ذلك، يمكن أن تؤثر تأثيراً هاماً على عدد من الحقوق، بما فيها الحق في حرية الفكر والدين والخصوصية وعدم التمييز. وينبغي أن يوضع في الاعتبار أن فعالية أي برنامج يتطلب مساهمة ومساعدة من أفراد

(٧١) †Kundnani, *Spooked!*; Romaniuk, *Does CVE work?*, pp. 16-18; Thomas, "Failed and friendless", p.8 واستراتيجية المنع في المملكة المتحدة، الفقرة ٣-٢٥.

(٧٢) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٨ (١٩٨٩) بشأن عدم التمييز.

(٧٣) انظر Didier Bigo and others, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU* (European Parliament, 2014), p. 27 وانظر أيضاً "Muslim activists alarmed by the FBI's new game-like counterterrorism program for kids", *Washington Post*, 2 November 2015.

(٧٤) انظر حكومة المملكة المتحدة، *Channel Duty Guidance: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism*, annex C, Vulnerability Assessment Framework (2015). وانظر أيضاً BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*، الذي بُث في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، ويفيد - في معرض الإشارة إلى برنامج قناة في المملكة المتحدة - بأن من المعروف، في غياب أرقام رسمية، أن ٧٠٠٠ شخص قد أُحيلوا إلى الأفرقة المعنية من أجل الاستفادة من التوجيه، ولكن هذه الأفرقة رأت في نهاية المطاف أن ٨٠ في المائة منهم ليسوا بحاجة إلى التوجيه. انظر www.bbc.co.uk/programmes/b06qmpr0، الدقيقة ٤٠:١٢. وانظر أيضاً الأرقام التي قدمها المجلس الوطني لرؤساء الشرطة إلى BBC Radio 4: أُحيل إلى برنامج القناة ٤١٥ طفلاً دون العاشرة من العمر و ٤٠٠ طفل تتراوح أعمارهم بين ١١ عاماً و ١٥ عاماً في الفترة من نيسان/أبريل ٢٠١٢ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وانظر برنامج *Today*، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، متاح على الرابط التالي: www.bbc.co.uk/programmes/b06wg9dt، الدقيقة ٠٠:٣٨. وانظر أيضاً الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ الموجهة من الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية إلى المقرر الخاص، التي أشارت فيها المنظمة إلى أن ٦٣٥ ٢ شخصاً قد أُحيلوا إلى القناة في الفترة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٣، سُجل ما بين ٥٧ في المائة و ٦٧ في المائة منهم بصفتهم مسلمين.

الأسرة أو الأصدقاء، بما في ذلك عن طريق الإحالات إلى الشرطة^(٧٥)، تتوقف على الثقة بأن السلطات ستحترم حقوق الأفراد المحالين إليها.

٤٥ - وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت بعض الدول أو تنظر في اعتماد واجب قانوني يُفرض على هيئات القطاع العام للمساعدة في تحديد الأفراد الذين قد يكونون عرضة للانسياق مع الإرهاب، لضمان حصولهم على المشورة والدعم المناسبين. وقد ركزت الشواغل على تضارب هذا الالتزام ومهام بعض الهيئات العامة، وبخاصة منها الهيئات المعنية بالرعاية الصحية، حيث يمكن تقويض واجبات السرية، والهيئات المعنية بالتعليم^(٧٦) حيث التدفق الحر للأفكار أمر بالغ الأهمية. ولا ينبغي أن يُطلب من المربين أداء دور الرقيب أو ضباط الاستخبارات، ولا ينبغي إلزامهم بالتصرف على نحو قد يشكل مساساً بالحق في التعليم أو الحرية الأكاديمية أو حرية التعبير أو الفكر أو الدين أو المعتقد^(٧٧). فقد تدفع هذه التدابير التلاميذ والطلاب إلى ممارسة رقابة ذاتية كي لا يُنعتوا بـ "المتطرفين" أو تدفع المعلمين والموظفين الآخرين إلى النظر إلى التلاميذ والطلاب باعتبارهم يشكلون تهديداً محتملاً^(٧٨)، أو إلى تفادي مناقشة قضايا معينة أو دعوة ضيوف محاضرين قد تكون آراؤهم مثيرة للجدل^(٧٩). ويمكن أيضاً أن يؤدي انعدام اليقين بشأن العناصر التي ينبغي مراعاتها إلى إفراط المربين في الحيطنة والإبلاغ دون داع خوفاً من العقوبة^(٨٠). وفي هذا الصدد، يذكّر المقرر الخاص بالمبدأ الأساسي الوارد في اتفاقية حقوق الطفل وهو: إيلاء الاعتبار الأول، في جميع الإجراءات التي تتعلق بالأطفال، لمصالح الطفل الفضلى (المادة ٣). وبالإضافة إلى ذلك، تنص الاتفاقية على اتخاذ تدابير لتكفل للطفل الحماية من جميع أشكال

(٧٥) انظر الخط الهاتفى المحلى في فرنسا، متاح على الرابط التالى: www.stopdjihadisme.gov.fr/decrypter.html.

(٧٦) انظر، على سبيل المثال، *Guardian*، "Texas schoolboy handcuffed for bringing homemade clock to school"، ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، و "School questioned Muslim pupil about Isis after discussion"، Institute for Race Relations، "Prevent and on eco-activism"، ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. وانظر أيضاً "the children's rights convention"، كانون الثاني/يناير ٢٠١٦.

(٧٧) انظر الرسالة الموجهة إلى جريدة *Independent*، التي وقعها أكثر من ٤٠ أكاديمياً بعنوان: "PREVENT will have a chilling effect on open debate, free speech and political dissent".

(٧٨) انظر 10 *See Guardian*، "Schools monitoring pupils' web use with 'anti radicalization software'"; June 2015. See also Ben Ferguson، "Is your child a terrorist? UK primary school children asked to complete radicalization survey"، *Vice News*، 29 May 2015); Alex Bushill، "'Radicalisation risk' pupils in Waltham Forest named"، *BBC News*، 30 November 2015; and letter from the American Civil Liberties Union dated 24 December 2015.

(٧٩) للاطلاع على قضية ذات صلة، انظر، على سبيل المثال، Shaheed Fatima، "Deradicalization, free speech, and academic freedom"، *Just Security*، ١٦ آذار/مارس ٢٠١٥. وانظر أيضاً *The Times Higher Education*، "Stop, look, listen: the university's role in counterterrorism"، ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

(٨٠) *Guardian*، "Rules to fight extremism 'creating fear among teachers and pupils'"، ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦.

التمييز أو العقاب القائمة على أساس آراء والدي الطفل أو الأوصياء القانونيين عليه أو أفراد أسرته (المادة ٢).

٤٦ - ويتفق المقرر الخاص مع رأي المقرر الخاص المعني بالحق في حرية الرأي والتعبير على أن حرية التعبير أساسية لتهيئة بيئة تفضي إلى مناقشات بالغة الأهمية بشأن القضايا الدينية والعرقية ولتعزيز التفهم والتسامح بإزالة الأفكار النمطية السلبية. ولكي يُعمل الحق في حرية التفكير والضمير والدين إعمالاً تاماً، يجب السماح بدراسة العقائد والممارسات الدينية وانتقادها بقوة (انظر A/67/357، الفقرة ٣٦). ويحذر المقرر الخاص من الآثار العكسية التي يمكن أن تترتب على تدابير الإبلاغ إذا دفعت الأفراد إلى تجنب مناقشات مفتوحة خشية نعتهم بـ "المتطرفين".

٤٧ - وأخيراً، يمكن أن يكون هناك تصور لدى المجتمعات المحلية أن مبادرات مكافحة التطرف هي مجرد وسيلة أخرى للدولة لتنفيذ الجوانب الأمنية من استراتيجيتها الرامية إلى مكافحة الإرهاب. فالمستهدفون بتدابير مكافحة التطرف، أفراداً أو جماعات، يرون، سواء عن خطأ أو صواب، أن الغاية من بعضها، مثل تقديم المشورة أو التوجيه الفرديين^(٨١)، والتوعية المجتمعية^(٨٢) (ولا سيما عندما تتولاها الشرطة)، هي جمع المعلومات والاستخبارات عن الأفراد والمجموعات والمجتمعات المحلية^(٨٣) بدلاً من مساعدتهم في بناء القدرة على الصمود في وجه تهديد التطرف العنيف. وإذا ثبتت هذه النهج فإنها قد تنتهك الحق في الخصوصية، ومن شأنها أن تؤدي نتائج عكسية بزيادة وصم فئات معينة وتقويض ثقة المجتمع في إنفاذ القانون^(٨٤). ويلاحظ المقرر الخاص أن تحقيق الفعالية يقتضي التمييز بوضوح بين التدابير الرامية إلى مكافحة التطرف العنيف والجانب الأمني من مكافحة الإرهاب.

دال - الظروف المؤدية إلى التطرف العنيف

٤٨ - تضمنت الخطة الشاملة التي حددتها الجمعية العامة في عام ٢٠٠٦ في استراتيجيتها العالمية لمكافحة الإرهاب ركيزتين تعالجان بعض العناصر الرئيسية لمكافحة التطرف العنيف أو منعه. وهاتان هما الركيزة الأولى بشأن التدابير الرامية إلى معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، والركيزة الرابعة بشأن التدابير الرامية إلى ضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون بوصفه الركيزة

(٨١) BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

(٨٢) انظر الرسالة المؤرخة ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٥، الموجهة من مركز برينان للعدالة التابع لكلية الحقوق في جامعة نيويورك إلى النائب مايكل ماكول والنائب بيني تومسون بشأن قانون مكافحة التطرف العنيف لعام ٢٠١٥ (H.R. 2899).

(٨٣) رسالة موجهة من الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية إلى ليزا مونكو و"Eye on the FBI: San Francisco"، ٢٧ آذار/مارس ٢٠١٢.

(٨٤) Michael Price, "Community outreach or intelligence gathering?: a closer look at 'countering violent extremism' programs", Brennan Center for Justice؛ Thomas, "Failed and friendless"، و"Kundnani, *Spooked!*, chap. 6. انظر أيضاً BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

الأساسية لمكافحة الإرهاب. ولا غرابة في أن هاتين الركيزتين اجتذبتا أقل اهتمام وما زالتا لم تُنفذا نسبياً مقارنة بالركيزتين الثانية والثالثة اللتين تتسمان بطابع عملي أكثر وتشددان على الجانب الأمني.

٤٩- ومثلما توافقت عليه آراء أعضاء الجمعية العامة، تشمل "الظروف المؤدية" إلى انتشار الإرهاب، المذكورة في الركيزة الأولى، على سبيل المثال لا الحصر، الصراعات الطويلة الأمد التي لم تُحل بعد، وتجريد ضحايا الإرهاب من إنسانيتهم، وغياب سيادة القانون وانتهاكات حقوق الإنسان، والتمييز على أساس الانتماء العرقي والوطني والديني، والاستبعاد السياسي، والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، والافتقار إلى الحكم الرشيد. ويرحب المقرر الخاص بتأكيد الأمين العام في الوقت الراهن على تنفيذ هذه الركيزة في إطار الحاجة المحددة إلى التشديد على المنع. ولا شيء يمكن أن يبرر الأعمال الإرهابية، ولكن المقرر الخاص يتفق تماماً على أن الأفراد لا ينساقون مع ارتكاب العنف الإرهابي من فراغ. وكما أن التدابير التي تركز فقط على الجوانب الأمنية من مكافحة الإرهاب لا تكفي للتصدي لانتشار الإرهاب، فإن التدابير التي تركز فقط على قمع المظاهر النهائية للتطرف العنيف لا يرحح أن تؤدي إلى احتواء الظاهرة نفسها.

٥٠- ومع ذلك يود المقرر الخاص أن يوجه كلمة تحذير. فما فتئت الدول تسعى بالفعل لتحقيق العديد من المسائل الواردة في الركيزة الأولى، سواء في مجالات التنمية أو التعليم أو الحكم الرشيد أو الديمقراطية أو النهوض بحقوق الإنسان، دون أن تُنعت بأنها تمنع التطرف العنيف أو تكافحه. ومن المهم عند معالجة تلك المسائل ألا تُستغل برابطها ببرامج أوسع لمكافحة التطرف العنيف. فعلى سبيل المثال، قد تكون انتهاكات حقوق الإنسان عاملاً يفضي إلى التطرف العنيف، وبالتالي يجب على الدولة أن تحترم وتحمي وتعزز حقوق جميع الأفراد بغض النظر عن أي برنامج أوسع تطمح إليه. فحقوق الإنسان غاية أساسية في حد ذاتها ولا بد من اعتبارها كذلك حتى وإن كان تعزيزها أيضاً وسيلة لتحقيق برنامج أوسع.

٥١- وبالإضافة إلى ذلك، فعلى غرار الربط بتدابير أو سياسات مكافحة الإرهاب (A/70/371)، قد تتردد الجهات الفاعلة في المجال الإنساني في المشاركة في أي برنامج لمنع التطرف العنيف أو مكافحته، بسبب الخوف من زيادة خطر تعرض موظفيها للاعتداء، أو القلق من أن تؤدي مشاركتها إلى تقويض علاقاتها بأصحاب المصلحة. وينبغي أن تكون أي مشاركة في برامج تحمل تسمية "التطرف العنيف" آمنة وطوعية. وحيثما كانت برامج المعونة الإنسانية أو المساعدة الإنمائية تشمل عنصر منع التطرف العنيف، من المهم أن يوضع في الاعتبار أن المعونة الإنسانية ينبغي أن تقدم على أساس الاحتياجات المحددة وليس بسبب اعتبار مجموعة ما "عرضة" للوقوع في خطر التشدد.

هاء- التطرف العنيف ونوع الجنس

٥٢- يُؤكّد في كثير من الأحيان أن التطرف العنيف والإرهاب يشملان المرأة منذ مدة طويلة، غير أن بُعدهما الجنساني أُغفل إلى حد بعيد^(٨٥). ويلاحظ المقرر الخاص أن الجهود الدولية والوطنية المبذولة حديثاً للتصدي للتطرف العنيف لا تتضمن بعداً جنسانياً. وركز الأمين العام، في الفقرة ٥٣ من خطة عمله، تركيزاً هاماً على الاعتبارات الجنسانية، إذ قدم عدة توصيات من أجل زيادة مراعاة هذه المسألة، وأشار بوجه خاصة إلى أن المجتمعات التي تسجل مؤشرات عالية في المساواة بين الجنسين تكون أقل تأثراً بالتطرف العنيف. وجاء ذلك بعد تقرير يتناول العنف الجنسي المتصل بالنزاعات المرتكب في سياق تزايد التطرف العنيف (انظر S/2015/203، الفقرات ٨٢-٨٥) خلص فيه الأمين العام إلى أن الجهود المبذولة لمكافحة التطرف يجب أن تشمل إجراءات تهدف إلى تمكين المرأة والتصدي لمجمل جرائم العنف الجنسي التي ترتكبها الجماعات المتطرفة. وفي الآونة الأخيرة، أدرج مجلس الأمن مسألة التطرف العنيف في جدول أعماله المتعلق بالمرأة والسلام والأمن (القرار ٢٢٤٢ (٢٠١٥)). وأقر المجلس في ذلك القرار بأن الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف يخلفان أثراً متبايناً على النساء والفتيات، بما في ذلك في سياق صحتهن وتعليمهن ومشاركتهن في الحياة العامة، وقدم توصيات من أجل معالجة هذه المسألة على نحو أفضل وطنياً ودولياً. وكخطوة أولى، نظمت لجنة مكافحة الإرهاب، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، جلسة الإحاطة المفتوحة الأولى عن دور المرأة في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. وقد سعت مبادرات يقودها المجتمع المدني لإشراك المرأة في برامج وقائية لمكافحة التطرف (في عمل المنظمة غير الحكومية نساء بلا حدود، على سبيل المثال). ويؤدي إشراك المرأة إلى فهم أشمل لأسباب التطرف العنيف ووضع استراتيجيات محلية التركيز تتسم بالمصادقية والشمولية وشدة الأثر من أجل بناء القدرة على مواجهة التطرف.

٥٣- وقد لاحظ النقاد أن الجهود الرامية إلى إشراك المرأة ركزت فيما يبدو على إشراكها فقط على المستوى غير الرسمي أو المحلي، وفي كثير من الأحيان بطرق تستخدم القوالب النمطية الجنسانية أو تعززها (المرأة كضحية للإرهاب؛ والمرأة كأم). وتنطوي تلك الجهود أيضاً على خطر استغلال مشاركة المرأة، عندما لا يكون الهدف من تمكينها أو تعليمها أو تشجيعها على المشاركة سوى تحقيق خطة مكافحة التطرف العنيف أو منعه. وإذا أصبحت حقوق المرأة ثانوية في خطة أوسع نطاقاً أو مرتبطة بها، زاد احتمال صدور ردود فعل عنيفة ضد المساواة بين الجنسين والمدافعين عن حقوق المرأة وتعليم الفتيات، مثلما تزيد إمكانية مقايضة حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين عندما تُعتبر وسيلة لتحقيق المصالح الأمنية الوطنية. وعلاوة على ذلك،

(٨٥) معظم المعلومات المذكورة في هذا الفرع ترد في رسالة مؤرخة كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ موجهة من جين هاكريي إلى المقرر الخاص، موجودة في مستند لديه، وترد كذلك في مقالات مختلفة، من بينها Jayne Huckerby، "Women and preventing violent extremism: the U.S. and U.K. experiences"، Center for Human Rights and Global Justice Briefing Paper, 2012، وفي عدة منشورات على الموقع الشبكي لمنتدى الأمن العادل (Just Security)، ومتاحة على الرابط التالي www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/.

ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لتحديد ما إذا كان تصنيف أو توثيق أنشطة معينة تضطلع بها المرأة باعتبارها أنشطة لمكافحة التطرف العنيف أو منعه، عملية غير مأمونة أو لا تستند إلى مبادئ أو توثيق نتائج عكسية، ومتى يكون ذلك كذلك.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٤ - أدى الاعتراف بفشل النهج الأمني الصارم إزاء مكافحة الإرهاب في منع انتشار الإرهاب المقترن (والثابت) بانتشار الجماعات الإرهابية، إلى ترسيخ منع التطرف العنيف في جداول الأعمال الدولية والإقليمية والوطنية. وغالباً ما يُعرض منع التطرف العنيف أو مكافحته باعتباره نهجاً أليّن إزاء مكافحة الإرهاب. ومع ذلك، فإن مرونة مصطلح "التطرف العنيف"، وغموض الأسباب التي تدفع الأفراد إلى تبني التطرف العنيف، يعينان أن هناك مجموعة واسعة من التدابير التشريعية والإدارية والسياساتية المتبعة التي يمكن أن تؤثر تأثيراً سلبياً خطيراً على حقوق الإنسان بمختلف أنواعها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تؤدي التدابير التي تستهدف مكافحة التطرف العنيف إلى وصم فئات أو مجتمعات محلية معينة، وتقويض الدعم الذي تحتاج إليه الحكومات للنجاح في تنفيذ برامجها، وتترتب عليها آثار عكسية. ويمكن أن تُستخدم أيضاً في الحد من الحيز الذي يعمل فيه المجتمع المدني، وقد يكون لها أثر تمييزي على المرأة والطفل.

٥٥ - تشكل خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف، بفضل تركيزها القوي على حقوق الإنسان وعلى تنفيذ التدابير الرامية إلى معالجة الظروف المؤدية إلى التطرف العنيف، إطاراً واعداً للأمم المتحدة والدول الأعضاء. ومع ذلك، فإن الغموض الدلالي والمفاهيمي الذي يكتنف مصطلح التطرف العنيف يظل عقبة أمام أي دراسة معمقة لتأثير الاستراتيجيات والسياسات الرامية إلى مكافحة التطرف العنيف على حقوق الإنسان وفعاليتها في الحد من خطر الإرهاب. ويصبح بالتالي من الصعب للغاية إجراء أي تقييم لمدى تناسب وضرورة التدابير المتخذة لتقييد الحقوق. ويزداد هذا الأمر تعقيداً من جراء عدم شفافية بعض الحكومات فيما يتعلق ببعض برامجها.

٥٦ - يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

(أ) ينبغي إجراء مزيد من البحوث من أجل التوصل إلى فهم أفضل لظاهرة التطرف العنيف. ويجب أن تشمل هذه البحوث دراسة العوامل التي تسهم في التشدد وتأثير مختلف البرامج على حقوق الإنسان. وتكتسي الشفافية في استراتيجيات الدول لمكافحة التطرف أهمية بالغة لتلك البحوث، ويظل من الأهمية بمكان أن تعمق الدول في فهم الصلة بين إهمال حقوق الإنسان والمظالم - الفعلية أو المتصورة - التي تجعل الأفراد يخطنون الاختيار؛

(ب) ينبغي أن تركز الدول جهودها على تنفيذ الركيزتين الأولى والرابعة من الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، على النحو الموصى به في خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف، باعتبار ذلك النهج الوحيد الذي يتسم بالشمولية والفعالية والاستدامة، إزاء هذه المسألة. ويُحتمل أن يكون أي نهج آخر غير فعال ومضراً بحقوق الإنسان، بل ويؤتي نتائج عكسية؛

(ج) ينبغي أن تستند جميع الاستراتيجيات والسياسات التي تعتمدها الدول لمكافحة التطرف العنيف استناداً راسخاً إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وتمثل لأحكامه. وكلما بُحِثت مسألة اتخاذ تدابير تقييد الحقوق، لا بد من مراعاة تأثيرها المحتمل على النساء والأطفال والأقليات العرقية والطوائف الدينية أو أي فئة محددة أخرى. ويجب أن تخضع جميع التدابير لنفس مستوى التدقيق البرلماني والقضائي الذي تخضع له التدابير الأخرى المتخذة لمكافحة الإرهاب. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لأي أثر على حرية التعبير وحرية الفكر والضمير والدين. أما التدابير التي تستهدف أفراداً معينين أو فئات معينة، سواء في القانون أو في الممارسة، فلا ينبغي أن تكون تمييزية؛

(د) يجب تبادي "تغليب الاعتبارات الأمنية" بوجه عام في التعامل مع حقوق الإنسان أو التنمية الدولية أو المساعدة الإنسانية أو التعليم أو الاندماج المجتمعي أو الشؤون الجنسانية، أو أي برامج أخرى تهدف الدول أو المجتمع الدولي إلى تحقيقها. ويجب على الدولة احترام وحماية وتعزيز حقوق الإنسان الواجبة لجميع الأفراد من جميع الأعمار وأياً كان نوع جنسهم وانتماءهم العرقي أو الديني، دون تمييز ودون جعل هذا الالتزام جزءاً من أي برنامج أوسع نطاقاً، بما في ذلك منع التطرف العنيف ومكافحته. وكلما أريد التدخل في مجال جديد لمنع التطرف العنيف أو مكافحته، لا بد من إجراء تحليل سليم لتأثير ذلك على جميع المعنيين سواء أكانوا منفذين للإجراءات أو مستهدفين بها. ويجب أن تكون أي مشاركة في المبادرات الحكومية آمنة وطوعية.