

Distr.: General  
1 March 2019  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



## مجلس حقوق الإنسان

## الدورة الأربعون

٢٥ شباط/فبراير - ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

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

## تأثير تدابير التصدي للإرهاب والتطرف العنيف على الحيز المتاح للمجتمع المدني وعلى حقوق جهات المجتمع المدني الفاعلة والمدافعين عن حقوق الإنسان

تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب\*

موجز

في هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٤/٧٣ وقراري مجلس حقوق الإنسان ٣/٣١ و٢٧/٣٧، تبحث المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا في أولين، تأثير التدابير والممارسات المستخدمة لمكافحة الإرهاب ومنع ومكافحة التطرف على حماية حقوق الإنسان للمجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان. وهي تبحث كذلك التحديات العالمية التي تواجه حماية الحيز المتاح للمجتمع المدني والتي نشأت نتيجة لتطبيق قوانين وممارسات مكافحة الإرهاب. فمنذ عام ٢٠٠١، ظل الحيز المتاح للمجتمع المدني يتقلص في جميع أنحاء العالم. وبما لا نزاع فيه أن هذا يرتبط بالتوسع في التدابير الأمنية. وتقدم المقررة الخاصة تقييماً يقوم على أساس تجريبي لحجم إساءة استخدام هذه التدابير وتحدّد الاتجاهات والأنماط الملحوظة في ممارسات الدول. ذلك أن استهداف المجتمع المدني يشكّل انتهاكاً لحقوق الإنسان ويؤدي إلى ظهور ممارسات تتسم بعدم الكفاءة وسوء التنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب. كما أنه يقوّض المصالح الأساسية لجميع الدول ويجب أن يعالج على وجه الاستعجال.

\* قدّم هذا التقرير بعد الموعد المحدّد من أجل تضمينه أحدث التطورات.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-03473(A)



\* 1 9 0 3 4 7 3 \*

## أولاً- الاتجاهات والأنماط الملحوظة في استخدام تدابير مكافحة الإرهاب ضد جهات المجتمع المدني الفاعلة والمدافعين عن حقوق الإنسان

١- منذ عام ٢٠٠١، ظل الحيز المتاح للمجتمع المدني يتقلص في جميع أنحاء العالم. وكثيراً ما يجري وصم المجتمع المدني ككل كما يجري أحياناً التمييز ضده، ويتعرض الفاعلون فيه لحمولات تشويه السمعة والتشهير والمضايقة المادية وتوجّه إليهم اتهامات مزوّرة ويُحكم عليهم بموجب قوانين مختلفة. وكثيراً ما يجري تجريم أفعالهم السلمية، كما أن عدداً كبيراً من أعضاء المجتمع المدني لا يستطيعون ببساطة القيام بعملهم لأنهم احتجزوا أو حُكِّموا أو تعرضوا للتهديد أو فُرضت قيود شتى على قدرتهم على التعبير عن أنفسهم أو على الاجتماع أو العمل. والحيز الآخذ في التقلص المتاح للمجتمع المدني يشكّل تحدياً عالمياً بنوياً.

٢- ووفقاً للتحالف العالمي لمشاركة المواطنين، فإن الفضاء المتاح للمجتمع المدني (الفضاء المدني) إما أنه يخضع للإغلاق أو القمع أو العرقلة في ١١١ بلداً حول العالم، وأن ٤ في المائة فقط من سكان العالم يعيشون في مناطق تتسم بفضاء مدني مفتوح<sup>(١)</sup>. وقد تسارع هذا الاتجاه في السنوات الأخيرة، إذ سجل المركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح اعتماد ٦٤ قانوناً تقيدياً للمجتمع المدني في الفترة من بداية عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠١٦ وحدها<sup>(٢)</sup>. ووفقاً لمنظمة الخط الأمامي: المؤسسة الدولية لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، قُتل ما لا يقل عن ٣٢١ مدافعاً عن حقوق الإنسان في عام ٢٠١٨<sup>(٣)</sup>. وتشتمل الانتهاكات الرئيسية الأخرى التي تُسهم في إغلاق الحيز المدني على عمليات الاعتقال والتوقيف، والإجراءات القانونية، والترهيب، والتهديدات، وحملات التشهير، والاعتداء اللفظي، والاعتداءات البدنية، والاستخدام المفرط للقوة، والرقابة، واعتماد تشريعات تقييدية<sup>(٤)</sup>.

٣- وفي الفترة من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠١٨، اعتمدت ١٤٠ حكومة على الأقل تشريعات لمكافحة الإرهاب<sup>(٥)</sup>. ويجري الدفاع عن التدابير التشريعية والإدارية الجديدة والمتعددة بالإشارة إلى تهديدات جديدة أو متصوّرة، أو ببساطة للامتثال للمتطلبات الدولية الجديدة. ووفقاً لمنظمة هيومن رايتس ووتش، أقر ٤٧ بلداً على الأقل في الفترة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٧ قوانين تتعلق بالمقاتلين الأجانب - وهي أكبر موجة من تدابير مكافحة الإرهاب منذ الفترة اللاحقة مباشرة لهجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١<sup>(٦)</sup>.

٤- والصلة بين الأطر الأمنية والاعتداءات على المجتمع المدني يمكن رؤيتها في الاتجاهات والأرقام التالية. فمنذ بدء هذه الولاية في عام ٢٠٠٥، فإن نسبة ٦٦ في المائة من جميع الرسائل ذات الصلة التي أرسلها المكلفون بالولاية هي رسائل تتعلق بما يُستخدم ضد المجتمع المدني من

(١) "People power under attack: a global analysis of threats to fundamental freedoms" (2018)

(٢) "Survey of trends affecting civic space: 2015-16", *Global Trends in NGO Law*, vol. 7, No. 4 (2016)

(٣) "Front Line Defenders Global analysis 2018" (2019)

(٤) Civicus, "People power", and Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, "Global analysis 2018"

(٥) Center for Strategic and International Studies, *Counterterrorism Measures and Civil Society: Changing the Will, Finding the Way* (2018)

(٦) Letta Tayler, "Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights" (Human Rights Watch, 2017)

قوانين وسياسات لمكافحة الإرهاب وتدابير لمنع ومكافحة التطرف العنيف أو من تدابير أمنية معرّفة تعريفاً واسعاً. وهذه نسبة مرتفعة بشكل غير عادي، وهو ما يؤكد إساءة استخدام تدابير مكافحة الإرهاب ضد المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والتعسف في استخدام هذه التدابير منذ عام ٢٠٠٥<sup>(٧)</sup>. وفي الفترة ٢٠١٧-٢٠١٨، كانت النسبة أعلى بقليل، إذ بلغت ٦٨ في المائة. وتؤكد هذه النتيجة التجريبية القوية التي جرى قياسها من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٨ أن استهداف المجتمع المدني ليس جانباً عشوائياً أو عرضياً من جوانب قانون وممارسة مكافحة الإرهاب. بل هي تشير إلى جعل إساءة الاستخدام سمة دائمة مُدجّجة في تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها الدول حول العالم. وهذا الاتجاه الصعودي المشاهد في بيانات الولاية يتفق مع نتائج قياس الحرية الإعلامية والتي مفادها أن إساءة استخدام التشريعات الأمنية لإسكات منتقدي الحكومة هي في ازدياد، إذ إن ٦٧ حالة من أصل ٢٦٩ حالة تُلَقِّتها الولاية في فترة أربع سنوات قد حدثت في عام ٢٠١٨، بينما وُجِدت عشر حالات فقط في عام ٢٠١٤<sup>(٨)</sup>. وفي الحالات التي تعاملت معها في عام ٢٠١٨ منظمة الخط الأمامي: المؤسسة الدولية لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، فإن ٥٨ في المائة من المدافعين عن حقوق الإنسان المتَّهمين قد وُجِعت إليهم التَّهم بموجب تشريعات أمنية<sup>(٩)</sup>. وبموجب ولاية المقررة الخاصة، كانت نسبة تزيّد عن ٦٧ في المائة من جميع الرسائل المرسلّة المتعلقة بالمجتمع المدني في عام ٢٠١٨ تتعلق بدعاوى مدّعاة مقدّمة في إطار مكافحة الإرهاب أو بتَّهم أمنية أخرى فضفاضة. وهذه النتائج تتطلب مراجعة جوهرية لاستخدام (وإساءة استخدام) قوانين وممارسات مكافحة الإرهاب في جميع أنحاء العالم، وتنفيذ رقابة قوية والمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة.

## ألف - بنية مكافحة الإرهاب، والضرورات الأمنية، والمجتمع المدني

٥- ليس من قبيل المصادفة أن انتشار التدابير الأمنية لمكافحة الإرهاب ولمنع التطرف العنيف ومكافحته، من ناحية، واتخاذ تدابير تقيّد الحيز المتاح للمجتمع المدني، من الناحية الأخرى، هما أمران يحدثان في وقت واحد<sup>(١٠)</sup>. وتوسيع نطاق الحيز الأمني، الذي يؤدي إلى تضيق نطاق الحيز المدني، يمكن إرجاعه مباشرة إلى الدينامية الدولية التي تركز على الأمن والتي ظهرت في عام ٢٠٠١، وإلى دمج المصفوفات الدولية في البنية العالمية لمكافحة الإرهاب من أجل الترخيص للتدابير الأمنية والحفاظ عليها.

(٧) تُستبعد من هذه النسبة المئوية الرسائل المتعلقة بالمشورة الفنية القانونية بشأن مشاريع التشريعات أو المعايير أو بشأن التشريعات أو المعايير المعتمدة، فضلاً عن الرسائل المتعلقة بإعادة مقاتلين أجنبين إلى أوطانهم وبمحاکمتهم والمتعلقة بمتابعة الدراسة العالمية المشتركة، والرسائل المؤسسية المرسلّة إلى الأمم المتحدة. ولا تشمل هذه الأرقام سوى الحالات التي قُدمت مباشرة إلى المقرر الخاص/المقررة الخاصة. ومن المحتمل منهجياً أن تعكس هذه الأرقام قصوراً كبيراً في الإبلاغ عن الحالات المعنية.

(٨) (2019) "Targeting the messenger: journalists ensnared by national security legislation, 2014-18".

(٩) "Global Analysis 2018". وهذا يشمل اتهامات موجهة بموجب أحكام تتعلق بالأمن القومي أو أمن الدولة أو بإثارة الفتنة (١٧ في المائة)، والتشهير وإهانة الدولة أو الإضرار بالأمن القومي (١٧ في المائة)، ونشر أخبار كاذبة أو إشاعات أو دعاية (١٤ في المائة)، والإرهاب أو العضوية في منظمة إرهابية أو دعم منظمة إرهابية (٩ في المائة)، وجرائم الإنترنت (١ في المائة).

(١٠) قرار الجمعية العامة ١٨١/٦٨.

٦- والتصميم الذي اتخذ به المجتمع الدولي تدابير صارمة بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ هو والنهج الشامل لتشريعات مكافحة الإرهاب، اللذان لم يدعيا مجالاً لتحديد مدى ضرورة التدابير ومدى تناسبتها، قد كشفنا عن وجود توافق آراء عالمي بشأن حتمية اتباع نهج تنعدم فيه الأخطار تماماً فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب. وعلى الرغم من النصيحة التي قدمها الأمين العام السابق كوفي عنان إلى مجلس الأمن لضمان ألا تؤدي تدابير مكافحة الإرهاب إلى تقليص حقوق الإنسان دون مبرر، أو إلى إعطاء الآخرين ذريعة للقيام بذلك<sup>(١١)</sup>، فإن قرارات المجلس الملزمة تفتقر باستمرار إلى تعريف شامل للإرهاب وللتطرف العنيف كما تفتقر إلى الحاجة إلى التقييم الشامل لتأثيرات التدابير المطلوبة على حقوق الإنسان<sup>(١٢)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، شهدت فترة ما بعد عام ٢٠٠١ ظهور كيانات جديدة تدخل في صميم بنية مكافحة الإرهاب العالمية تظل علاقتها بالهيئات التنظيمية التقليدية وبمظلة الرقابة مبهمّة ولا تخضع للتنظيم. وهنا، ثبت أن التوصية ٨ الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي هيئة يلفها الغموض ولكنها مؤثرة، هي أداة مفيدة لعدد من الدول كوسيلة لخفض الحيز المتاح للمجتمع المدني ولقمع المعارضة السياسية<sup>(١٣)</sup>، وتسببت في "ضرر للمجتمع المدني لا يمكن تقديره"<sup>(١٤)</sup>.

٧- وفيما يتعلق بالمجتمع المدني، تُرجمت أسبقية الأمن على حقوق الإنسان على الصعيد الدولي إلى خطاب سياسي استقطابي: "إما أن تكون معنا أو مع الإرهابيين". وقد أدى ذلك إلى استهداف أعضاء المجتمع المدني الذين يشككون في مشروعية تدابير مكافحة الإرهاب. فالأطر الدولية الفضفاضة التي تتطلب التنفيذ الوطني قد أتاحَت للحكومات الوسيلة اللازمة لتأمين سلطتها الخاصة عن طريق إسكات الأصوات التي تشكك في مشروعيتها أو في سياساتها بالاستناد إلى اعتبارات حقوق الإنسان. وبما أن الظواهر التي يجري التصدي لها غير مُعرّفة أو مُعرّفة بصورة غامضة، تسمح المصفوفات القائمة للدول بتصنيف التهديدات التي تتهددها هي أنفسها على أنها إرهاب، أو تطرف عنيف، أو تطرف، أو حتى على أنها، بصورة أوسع نطاقاً، تهديدات للأمن القومي<sup>(١٥)</sup>. وفي مقال شارك في تأليفه أول شخص تولّى منصب المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مارتن شابين، ذُكر أنه "لفترة من الزمن، كان توافق الآراء العالمي بشأن حتمية مكافحة الإرهاب يبلغ من الإلحاح حداً يجعل من الممكن أن تفلت الحكومات الاستبدادية من معبّة ممارساتها القمعية بأن تقوم ببساطة بإعادة تسمية الخصوم السياسيين بإطلاق اسم 'إرهابيين' عليهم"<sup>(١٦)</sup>.

٨- وفي أنحاء كثيرة من العالم، فإن أي شكل من أشكال التعبير يُعرب عن وجهة نظر تتعارض مع الموقف الرسمي للدولة ويتناول انتهاكات حقوق الإنسان ويعلّق على طرق تصريف

(١١) المناقشة المفتوحة الأولى لمجلس الأمن بشأن مكافحة الإرهاب، ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(١٢) وخاصة القرارات ١٣٧٣ (٢٠٠١)، و ٢١٧٨ (٢٠١٤)، و ٢٣٩٦ (٢٠١٧). انظر أيضاً الوثيقة A/73/361.

(١٣) الوثيقة A/70/371، الفقرة ٢٤.

(١٤) Center for Strategic and International Studies, "Counterterrorism measures and civil society", p. 5.

(١٥) في آذار/مارس ٢٠٠٢، أعرب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان عن القلق إزاء هذا النهج، وأشار إلى أوجه قلق مماثلة أعرب عنها ١٧ مكلّفاً بولاية في إطار الإجراءات الخاصة. (انظر البيان الاستهلاكي للمفوض السامي في الدورة الثامنة والخمسين للجنة حقوق الإنسان).

(١٦) Martin Scheinin and Mathias Vermeulen, "Unilateral exceptions to international law: systematic legal analysis and critique of doctrines that seek to deny or reduce the applicability of human rights norms in the fight against terrorism", European University Institute Law Working Paper (2010).

الأمر بشكل أفضل، وفقاً للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، يُعد شكلاً من أشكال النشاط الإرهابي أو التطرف العنيف أو "تهديداً واسعاً للأمن القومي" كثيراً ما يتضمن الإرهاب والتطرف معاً. ولا توجد منطقة في العالم محصنة من هذا الاتجاه. وفي بعض المناطق، تتصف إساءة استخدام كل من مكافحة الإرهاب، ومنع التطرف العنيف ومكافحته، وحماية تدابير الأمن القومي بأنها ممارسة وحشية إذ يجري توقيف واحتجاز أعضاء المجتمع المدني لأسباب زائفة، بل وتقوم حتى بعض الدول باستخدام قوانين مكافحة الإرهاب لإسكات المدافعين عن حقوق فئة المثليين والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية وحاملي صفات الجنسيتين<sup>(١٧)</sup>. وتقوم دول أخرى بمراقبة الأفراد المشاركين في الاحتجاجات السلمية ضد تغير المناخ وربطهم بتحقيقات متعلقة بالإرهاب<sup>(١٨)</sup> أو بوصفهم بأنهم "إرهابيون إيكولوجيون"<sup>(١٩)</sup>. ويُستهدف الصحفيون بشكل خاص بتدابير مكافحة الإرهاب وبالتشريعات الأمنية الواسعة النطاق<sup>(٢٠)</sup>.

٩- وقد اتخذت تدابير مستمرة لإسكات المجتمع المدني بل وحتى خنقه، وهي تدابير مدفوعة بأسبقية الضرورات الأمنية. ولا بد من إدراك الوقع الخطير للأثر التراكمي الذي أحدثته هذه التدابير، التي انتشرت في ظل إطار الأمن الدولي، على امتداد المجتمع المدني، محلياً وعالمياً، بشكل فردي وجماعي، وكيف قوّضت المجتمع المدني والحيّز المتاح للمجتمع المدني.

١٠- وعلى الرغم من أن الدول كثيراً ما تبرر اتخاذ تدابير ضد المجتمع المدني باللجوء إلى الادعاءات الواسعة النطاق المتعلقة بمكافحة الإرهاب، أو منع التطرف العنيف ومكافحته، أو حماية الأمن القومي، فإن استهداف جهات المجتمع المدني الفاعلة يتعارض تماماً مع الاهتمام على نحو مفيد بهذه التهديدات الحقيقية. إذ تُظهر البحوث الحديثة أنه لا يوجد دليل على أن القيود القانونية على المجتمع المدني تقلل من عدد الهجمات الإرهابية داخل البلد<sup>(٢١)</sup>. فالقيود على المجتمع المدني لا تجعل البلد في مأمن من الهجمات الإرهابية؛ كما أن لغة الخطاب الأمني لا تحقق النتائج المتوقعة<sup>(٢٢)</sup>. وهذا يعني أن هذه التدابير ستفشل بالجملة في أي اختبار من اختبارات التناسبية والضرورة.

١١- وأثناء مؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى لرؤساء أجهزة مكافحة الإرهاب في الدول الأعضاء المعقود في حزيران/يونيه ٢٠١٨، اعترف بالدور الرئيسي الذي يؤديه مجتمع مدني مفعم بالحيوية والنشاط. وفي افتتاحية كُتبت فيما يتصل بهذا المؤتمر، ذكر الأمين العام أن المجتمع المدني له مكانة محورية في استراتيجيات مكافحة الإرهاب الأوسع نطاقاً<sup>(٢٣)</sup>. وفي ذلك المؤتمر، ذكر ممثل فنلندا أن المجتمع المدني والمكونات الدينية تؤدي دوراً هاماً في منع التطرف العنيف ومكافحة الإرهاب<sup>(٢٤)</sup>؛ وقال ممثل فيجي إن التنفيذ الناجح لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة

(١٧) Center for Strategic and International Studies, "Counterterrorism measures and civil society", p. 6

(١٨) Adam Federman, "Revealed: FBI kept files on peaceful climate change protesters", *Guardian*, 13 December 2018

(١٩) Justine Calma and Paola Rosa-Aquino, "The term 'eco-terrorist' is back and it's killing climate activists", *Grist*, 2 January 2019

(٢٠) Mapping Media Freedom, "Targeting the messenger"

(٢١) Jeong-Woo Koo and Amanda Murdie, "Liberty or security: do civil society restrictions limit terrorism?", Center for Strategic and International Studies blog post, 4 June 2018

(٢٢) المرجع نفسه.

(٢٣) انظر الرابط: [www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml](http://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml)

(٢٤) انظر الرابط: [www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf)

الإرهاب سيتطلب دون شك دعماً شعبياً لا يمكن بناؤه والإبقاء عليه إلا بدعم من المجتمع المدني وتعاونهم<sup>(٢٥)</sup>، في حين أكد ممثل كندا أن النهج الذي يقوده المجتمع المدني، إلى جانب إشراك المجتمع المدني والمجتمعات المحلية، هو أنجح طريقة لمنع التطرف العنيف<sup>(٢٦)</sup>.

## باء - قيمة المجتمع المدني في مكافحة الإرهاب

١٢ - بالإضافة إلى لغة الخطاب السياسي، تُظهر الدراسات الحديثة<sup>(٢٧)</sup> ضرورة دور المجتمع المدني في توجيه السخط، وفي السماح بالمشاركة البناءة مع الدول، وفي التقويض المباشر للعوامل التي تؤدي بالأفراد إلى الوقوع في دائرة الإرهاب والتطرف العنيف وللأوضاع التي تُفضي إلى الإرهاب كما حددتها استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، وفي جدول أعمال الأمم المتحدة بشأن منع التطرف العنيف ومكافحته<sup>(٢٨)</sup>. وحيثما تكون جهات المجتمع المدني الفاعلة موجودة في المناطق التي تكون فيها الدولة غير قادرة على الحكم أو غير راغبة فيه، تؤدي هذه الجهات في كثير من الأحيان دوراً وسيطاً بسبب مصداقيتها وإمكانية وصولها إلى المجتمعات النائية. ويمكنها أن تولد السلام والتنمية بشكل مفيد، بما في ذلك تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، ويمكنها بوضوح أن تضع الإصبع على مصادر المظالم المحددة كعوامل تؤدي إلى العنف الإرهابي والمتطرف. وبالنظر إلى أن التوظيف في مناطق معينة يجري محلياً، فإن جهات المجتمع المدني الفاعلة، بمعرفتها القيمة للعوامل المحددة والاتجاهات المحلية، يمكنها أن تساعد في سد الفجوة الحكومية عن طريق توفير سرديات بديلة واستحداث مبادرات مدفوعة محلياً تستجيب للاحتياجات المتعلقة تحديداً بالمجتمع المحلي.

١٣ - فضلاً عن ذلك، أصبح من الواضح الآن أن الإجراءات الحكومية يمكن أن تكون معيّلاً بارزاً من معيّلات التوظيف<sup>(٢٩)</sup>. فالمجتمع المدني، بطلبه الشفافية من جانب الدولة وبتعزيزه للمساءلة الفعالة حيثما تكون انتهاكات لحقوق الإنسان قد ارتكبت من جانب كل من الدولة والجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، إنما يستعيد الثقة في الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الإرهاب وكذلك الثقة التي لا بد منها - رغم كونها هشّة - بين الأفراد والمجتمعات والسلطات في مجال مكافحة الإرهاب. ويمكن للمجتمع المدني أيضاً أن يساعد بشكل مفيد في توجيه المظالم ومشاعر اليأس التي تستغلها الجماعات الإرهابية والجماعات المتطرفة العنيفة، وفي إيجاد بدائل سلمية، وفي تحسين العلاقات بين الدولة ومواطنيها.

١٤ - وتكلفة خنق المجتمع المدني لمنع أي تهديد إرهابي متصوّر تفوق بكثير فوائد هذا الخنق. ويلزم في أي استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب أن تعزز المجتمع المدني، لا أن تُضعفه. وتوجد أدلة متزايدة على أن إساءة استخدام جداول أعمال مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته تؤدي إلى انعدام الثقة في سلطات الدولة. وعلى النقيض من ذلك، يمكن اعتبار المجتمع المدني فاعلاً محايداً. فوجود مجتمع مدني قوي ومرن وناض بالحياة هو علامة على وجود مجتمع مفتوح شامل للجميع كما أنه أيضاً حائط صد أمام الممارسات القمعية من جانب الدولة وأمام الإفلات من العقاب. أمّا تقييد قدرة المجتمع المدني على العمل فإنه نُهج قصير النظر وغير فعال وغير مجد، ويمكن أن يكون في حد ذاته عاملاً مُسهماً في العنف.

(٢٥) انظر الرابط: [www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml](http://www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml).

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) UNDP, *Journeys to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point to Recruitment* (2018).

(٢٨) قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف (الوثيقة A/70/674).

(٢٩) Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2017* (2017).

١٥ - وتبحث المقررة الخاصة في هذا التقرير الإطار الدولي (الفرع "ثانياً") والدور الذي يؤديه في السماح باتخاذ تدابير تقييدية على الصعيد الوطني وفي انتشار هذه التدابير (الفرع "ثالثاً")، وذلك قبل النظر في التأثير المحدد لهذه التدابير مجتمعة على المجتمع المدني (الفرع "رابعاً")، بما في ذلك عدم وجود آليات مساءلة تعالج بشكل ملائم الأثر التراكمي للإطار الأمني المستخدم لتقييد الحيز المتاح للمجتمع المدني، ويعرض التقرير مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات (الفرع "خامساً").

## ثانياً- التأثير الذي تُلحقه بالمجتمع المدني المصفوفات العالمية التي تنظم مكافحة الإرهاب، ومنع التطرف العنيف، وحماية الأمن القومي

### ألف- مجلس الأمن

١٦ - ركزت المقررة الخاصة، في تقرير مقدم إلى الجمعية العامة، على دور مجلس الأمن، منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، في وضع أطر دولية لمكافحة الإرهاب وتأثيرها على حقوق الإنسان<sup>(٣٠)</sup>. وهي تبحث في هذا التقرير الآثار التي تُلحق بحقوق الإنسان بسبب المتطلبات التنظيمية الواردة في قرارات المجلس ١٣٧٣ (٢٠٠١)، و١٦٢٤ (٢٠٠٥)، و٢١٧٠ (٢٠١٤)، و٢١٧٨ (٢٠١٤)، و٢٣٩٦ (٢٠١٧)، وكذلك آثار النهج العام لهذه القرارات على حقوق الإنسان، وهي آثار بعيدة المدى ويمكن أن تكون شديدة بشكل خاص على المجتمع المدني.

### الجانب الإجرائي

١٧ - تتسم قرارات مجلس الأمن التي تنظم مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته بأنها تفتقر جميعها إلى التفاعل مع جهات المجتمع المدني الفاعلة في تحديد الآثار القانونية والسياسية والاجتماعية والثقافية لهذه القرارات<sup>(٣١)</sup>. فالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) هو أول قرار من هذا القبيل يتضمن إشارة إلى المجتمع المدني في منطوقه<sup>(٣٢)</sup>. وفي القرار ٢٣٩٦ (٢٠١٧)، أقر المجلس بالدور الذي يمكن أن تؤديه منظمات المجتمع المدني العاملة في قطاعات الصحة والرعاية الاجتماعية والتعليم في الإسهام في إعادة تأهيل وإعادة إدماج المقاتلين الإرهابيين الأجانب وأسرهم، وشجّع الدول على التعامل مع هذه المنظمات بصورة استباقية في هذا السياق.

١٨ - وتحذّر المقررة الخاصة من اختيار منظمات المجتمع المدني لإشراكها في جداول الأعمال الأمنية الدولية والوطنية التي تقودها الدولة، ومن تشجيع التفاعل المحدود مع المجتمع المدني بشأن قضايا محددة، ومن السماح بإساءة استخدام مكونات رئيسية، بمن في ذلك النساء، ومن التمكين لها لغرض وحيد هو تعزيز اتباع جدول أعمال أمني أوسع نطاقاً. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يعزز مجلس الأمن بشكل إيجابي الدور الرئيسي للمجتمع المدني كقوة دافعة إلى التغيير وأن يُذكر الدول بالتزاماتها باحترام المجتمع المدني وحمايته.

(٣٠) الوثيقة A/73/361.

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) أشار القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) إلى أهمية دور جملة جهات من بينها المجتمع المدني في الجهود الرامية إلى تحسين الحوار وتوسيع نطاق التفاهم، وفي تعزيز التسامح والتعايش.

## قضايا رئيسية في مجال حقوق الإنسان: عدم وجود تعريف للإرهاب وللتطرف العنيف

١٩ - اشتراط مجلس الأمن أن تعتمد الدول عدداً من التدابير فيما يتصل بـ "أفعال الإرهاب"، التي تشكل سلوكاً محظوراً لم يُعرّفه المجلس تعريفاً دقيقاً، هو مسألة جرى تسليط الضوء عليها في إطار هذه الولاية منذ إنشائها<sup>(٣٣)</sup>، بالنظر إلى أنها سبب جذري لبعض أفضع انتهاكات حقوق الإنسان، وإلى أنها تدخل في صميم التحديات التي يواجهها المجتمع المدني اليوم. وبالمثل، فإن الإشارات التي أوردها المجلس إلى "الإرهابيين" منظوراً إليهم على أنهم فئة من الأفراد منفصلة عن مرتكبي الأفعال الإجرامية<sup>(٣٤)</sup>، أو إلى "الإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره" باعتباره أحد أخطر التهديدات الموجهة للسلم والأمن الدوليين دون مزيد من التحديد<sup>(٣٥)</sup>، قد فتحت الباب أمام التدابير الوطنية القمعية ضد أنشطة المجتمع المدني المشروعة وغير العنيفة. وعدم وجود أي تعريف شامل لـ "التطرف العنيف" في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) واستحالة ربط هذا المصطلح بأي تعريف محدد إنما يسمحان للدول أيضاً باعتماد تدابير شديدة التدخل وغير متناسبة وتمييزية، ولا سيما التدابير التي تحد من حرية التعبير. وعلى وجه الخصوص، فإن مصطلح "التطرف" هو مفهوم معرّف تعريفاً رديفاً جرى استخدامه بالفعل لاستهداف المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان<sup>(٣٦)</sup>.

## الجزاءات المفروضة على الإرهاب، وتجريم شتى أشكال الدعم للإرهاب

٢٠ - بينما يمكن أن تكون الجزاءات ذات الهدف المحدد مفيدة في التصدي لتمويل الإرهاب، فإنها يمكن أيضاً أن تعرقل بشدة أعمال المنظمات الإنسانية وغيرها من منظمات المجتمع المدني أو أن تُستخدم بسوء نية من أجل استهداف هذه المنظمات. وقد سبق للمكلفة بالولاية أن أشارت إلى كيف أن التسميات التعسفية قد أصبحت أسهل بفعل المعايير الموسّعة نطاقها التي أخذ بها مجلس الأمن في قراره ١٦١٧ (٢٠٠٥) في إطار نظام الجزاءات التي تستهدف الإرهاب<sup>(٣٧)</sup>. ورغم أن لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارات ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) و ٢٢٥٣ (٢٠١٥) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) والقاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات لم تُدرج قط أي فرد في القائمة على أساس تقديم المساعدة الطبية أو الإنسانية فقط، فإن من المثير للقلق أنه قد أُشير إلى أنشطة طبية كجزء من الأساس المستند إليه في إدراج شخصين وكيانين فيها<sup>(٣٨)</sup>. وبموجب قوائم الجزاءات المفروضة على الإرهاب على الصعيدين الوطني والإقليمي المطلوبة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، فإن عدم وجود تعريف للإرهاب يسمح أيضاً بوضع تسميات تعسفية أو خبيثة لأي فرد أو جماعة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني، تحت مظلة المجلس المضيق للشرعية<sup>(٣٩)</sup>.

(٣٣) الوثائق E/CN.4/2006/98، و A/HRC/16/51، و A/73/361.

(٣٤) انظر، على سبيل المثال، قرار مجلس الأمن ٢١٧٠ (٢٠١٤).

(٣٥) قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(٣٦) الوثيقة A/HRC/16/53/Add.1، الفقرات ٩٩-١٠٦. انظر أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن حرية الرأي والتعبير، الفقرة ٤٦.

(٣٧) الوثيقة A/73/361، الفقرة ١٩. انظر أيضاً الوثائق A/65/258، و A/67/396، و A/HRC/34/61.

(٣٨) Alice Debarre, "Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework" (International Peace Institute, 2018).

(٣٩) يُعرّف مجلس الأمن "الدعم" للإرهاب تعريفاً فضفاضاً جداً. انظر قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، الفقرة ١(د).



## عدم وجود إعفاءات من الأحكام لجهات المجتمع المدني الفاعلة

٢١- لا يسمح مجلس الأمن بتأثراً تقريباً، في كل من إجراءاته التشريعية ونظام جزاءاته، بأي شكل من أشكال الدعم الفضفاض للإرهاب أو للجماعات الإرهابية. وبينما ينص نظام الجزاءات الذي تديره الأمم المتحدة على إعفاءات للأغراض الإنسانية، فإن النظم الوطنية والإقليمية غير مطالبة بالأخذ بإعفاءات إنسانية، ما يترك لفرادى الدول مسألة إدراجها، أو عدم إدراجها، في أحكامها الوطنية<sup>(٤٠)</sup>. وحثت الجمعية العامة، في قرارها ٢٨٤/٧٢، الدول على ضمان ألا تؤدي تدابير مكافحة الإرهاب إلى عرقلة أنشطة المنظمات الإنسانية أو عرقلة المشاركة من جانب هذه المنظمات. فالإعفاءات للأغراض الإنسانية بالغة الأهمية في حماية جهات المجتمع المدني الفاعلة - التي تعمل في بيئات صعبة للغاية تنشط فيها الجماعات الإرهابية - من نظم الجزاءات وتدابير مكافحة الإرهاب<sup>(٤١)</sup>.

٢٢- وتؤيد المقررة الخاصة تماماً توصية المقررة الخاصة المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً القائلة بأنه ينبغي أن تُعفي الدول بلا لبس وفي كل فرصة ممكنة أعمال الجهات الإنسانية من تدابير مكافحة الإرهاب، وذلك على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، وبأنه ينبغي أن يعتمد مجلس الأمن قراراً يوضح فيه صراحة أن الحماية والمساعدة للأغراض الإنسانية يجب ألا تُفهم أبداً على أنهما تشكّلان دعماً للإرهاب ويجب عدم قمعهما أو تجريمهما على هذا الأساس<sup>(٤٢)</sup>. كما توصي المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بتوفير سبل انتصاف وافية على جميع المستويات لجميع جهات المجتمع المدني الفاعلة المتأثرة بالجزاءات وأن يتاح الوصول إليها أمام هذه الجهات، وليس فقط أمام الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

## التدابير التي تحد من حركة "المقاتلين الإرهابيين الأجانب" و"الإرهابيين"

٢٣- قرر مجلس الأمن، في قراراته ٢١٧٠ (٢٠١٤)، و٢١٧٨ (٢٠١٤)، و٢٣٩٦ (٢٠١٧)، أن تحاكم الدول على أفعال سفر "المقاتلين الإرهابيين الأجانب" وتجنيدهم وتمويلهم باعتبارها "جرائم جنائية خطيرة". وقد سبق للمكلفين بالولاية أن بحثوا بشكل مستفيض أوجه القصور الهائلة في بعض هذه التدابير من وجهة نظر حقوق الإنسان<sup>(٤٣)</sup>. وبالنظر إلى العدد الكبير من الأفراد الذين يمكن أن يقعوا في أحاييل الشبكة الواسعة لهذه القرارات، يوجد قلق واضح من أن تساء بعض الدول استخدام النظم المنشأة عن طريق هذه القرارات من أجل استهداف الأفراد "غير المرغوب فيهم"، بمن فيهم أفراد المجتمع المدني. وسيؤدي ذلك إلى تعرّض هؤلاء الأفراد للعديد مما تسمح به هذه القرارات من أوجه التعدي على حقوقهم (مثل حرية التعبير وتكوين الجمعيات، وحرية التنقل، واحترام الحق في الخصوصية والحياة الأسرية، وشقّ حقوق الإجراءات القانونية الواجبة، والحق في عدم التعرّض للتمييز). كما أنه سيؤدي، عن طريق الأحكام المختلفة المتعلقة بتقاسم المعلومات عبر الحدود، إلى تدويل "عدم مرغوبيتهم".

(٤٠) الوثيقة A/70/371، الفقرة ٣٢.

(٤١) Norwegian Refugee Council, "Principles under pressure" (2018).

(٤٢) الوثيقة A/73/314، الفقرة ٥٢. وتوجد إعفاءات ولكن يمكن أن تكون محدودة. انظر أيضاً الوثيقة A/70/371؛

والوثيقة A/73/314، الفقرة ٥١.

(٤٣) الوثيقة A/HRC/29/51، والوثيقة A/73/361.

٢٤- وأحد التطورات المثيرة للقلق هو اتساع نطاق بعض التدابير الواردة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، وعلى وجه الخصوص القرار ٢٣٩٦ (٢٠١٧)، التي يمكن، عن طريق تطبيق معايير العطف، أن تذهب إلى أبعد من "المقاتلين الإرهابيين الأجانب". ففي عدة حالات في القرار ٢٣٩٦ (٢٠١٧)، وخاصة الفقرة ٥ من المنطوق، يصنف مجلس الأمن بشكل فضفاض الأفراد على أنهم "إرهابيون" و"مقاتلون إرهابيون أجانب"، مع إعطاء مساحة تعرّف كبيرة للدول المنقّذة لتطبيق التدابير على مجموعة واسعة من الأفراد. وترجّب هذه الولاية بالإضافة الملحقّة بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب (٢٠١٨)<sup>(٤٤)</sup>، بما في ذلك الطابع المحدّد للغة حقوق الإنسان واتساع نطاق هذه اللغة، والمشورة الواردة في هذه الوثيقة الهامة. وعلى الرغم من هذا التقدم الكبير، ففي حين أن الإرهاب لا يزال معرّفاً تعريفاً مبهماً وأن الدول لها السلطة التقديرية الكاملة لتعريف الإرهاب والتطرف العنيف في القانون الوطني، فإن المخاطر التي يتعرض لها المجتمع المدني والمدافعون عن حقوق الإنسان تبقى قائمة.

### استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية

٢٥- بالإضافة إلى تكليف الدول باتخاذ تدابير للنص في القانون على حظر التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية (القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥))، أعرب مجلس الأمن عن قلقه، في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤) و٢٣٩٦ (٢٠١٧)، بشأن زيادة استخدام تكنولوجيا الاتصالات، بما في ذلك الإنترنت، لأغراض التجنيد والتحريض. وتهدف القرارات إلى النهوض بالعمل التعاوني للدول الذي يحترم رسمياً حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وقد يكون في تدابير مكافحة التطرف العنيف على الإنترنت مساس بالعديد من حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في كل من: حرية الرأي والتعبير، والخصوصية، وسبل الانتصاف الفعالة، والإجراءات القانونية الواجبة والمحاكمة العادلة، والحياة الأسرية، فضلاً عن الحقوق المتعلقة بالصحة. كما يمكن أن تؤثر هذه التدابير تأثيراً خطيراً على الحق في الحرية الدينية، كما أشار إلى ذلك المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، الذي ذكر أنه منذ عام ٢٠١٢ ازدادت الاتهامات بالتجديف على الإنترنت، وظهرت تهديدات جديدة وأنماط جديدة من العنف. وأشار إلى أن الأفراد الذين يستخدمون الإنترنت لنشر وجهات نظر تُعتبر تجديفاً يواجهون على نحو متزايد خطر التوقيف والمحاكمة بشكل تعسفي، وأن فرض الرقابة الأمنية على النشاط الممارس على الإنترنت قد أتاح هامشاً واسعاً لعمل السلطات الوطنية ضد المجتمع المدني بدون تدقيق مناسب<sup>(٤٥)</sup>.

٢٦- وطرائق التعبير الإلكترونية هي وسيلة بالغة الأهمية لمنظمات المجتمع المدني لممارسة حريتها في الرأي والتعبير، وهي ذات أهمية خاصة في المجتمعات القمعية. وتقييد هذه المنصات الإلكترونية - حجب مواقعها أو تصفية المحتوى أو إزالته - يمكن أن يؤثر على المجتمع المدني والصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان وغيرهم تأثيراً غير متناسب<sup>(٤٦)</sup>.

٢٧- والحق في الخصوصية هو والحق في حرية التعبير أمران مترابطان ارتباطاً وثيقاً. فالتدخل غير المبرّر في الحق في الخصوصية يحد من التطوير الحر للأفكار وتبادلها<sup>(٤٧)</sup>، ويمكن أن يكون له

(٤٤) الوثيقة S/2018/1177.

(٤٥) الوثيقة A/73/362، الفقرة ٤٩.

(٤٦) المبادئ الدولية لتطبيق احترام حقوق الإنسان على مراقبة الاتصالات.

(٤٧) الوثيقة A/HRC/23/40 و Corr.1، الفقرة ٢٤.

تأثير ترهيب على حرية التعبير. فقد يتمتع المجتمع المدني عن التبادل على الإنترنت، خوفاً من جذب الانتباه الحكومي. كما أن للقيود تأثيراً سلبياً بشكل خاص على الصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يخشون من اتهامهم باتهامات "نشر دعاية إرهابية".

## باء- الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان

٢٨- استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب كانت هي النهج المتوازن الذي اتبعته الجمعية العامة من بين النهج الواسعة الانتشار لمكافحة الإرهاب والقائمة على الأمن أولاً. فبالنص على أن احترام حقوق الإنسان هو جزء من "الركيزة الأساسية لمكافحة الإرهاب"، تضع الجمعية حقوق الإنسان في صلب الاستراتيجية. وتؤكد الجمعية من جديد في هذه الاستراتيجية الروابط التي لا تنفصم بين حقوق الإنسان والأمن. وهذه الاستراتيجية، بتشجيعها المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني على المشاركة، حسب الاقتضاء، في إيجاد الوسائل الكفيلة بتعزيز الجهود الرامية إلى تنفيذ الاستراتيجية، تشكل أول وثيقة للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب تشير إلى المجتمع المدني. ومما يؤسف له أن إدراج عبارة "حسب الاقتضاء" قد ترك للدول البت في مسألة ما إذا كانت ستتفاعل أم لا مع المجتمع المدني وكيف ترغب في القيام بذلك، وكشف عن عدم وجود توافق في الآراء بشأن دور المجتمع المدني في تنفيذ الاستراتيجية. وقد استمر هذا النقاش طوال الاستعراضات اللاحقة، ما دفع عدداً من البلدان إلى الاعتراض على تبني لغة أقوى بشأن إشراك المجتمع المدني. وقد عمدت الجمعية، في قرارها ٢٨٤/٧٢، وهو أحدث قرار في هذا الصدد ويحمل عنوان "استعراض استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب"، إلى التشجيع على تفاعل المجتمع المدني، "حسب الاقتضاء"، مع الدول ومنظومة الأمم المتحدة لتعزيز تنفيذ الاستراتيجية، وإلى تشجيع الدول الأعضاء وفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب على تعزيز المشاركة مع المجتمع المدني. وذكرت المنظمات غير الحكومية عن حق ما يلي: "في الوقت الذي يجري فيه أساساً تقليص الحيز المتاح للمجتمع المدني في جميع أنحاء العالم... فإننا نشعر بخيبة أمل عميقة لأن الاستعراض لا يعترف بالدور الأساسي الذي يمارسه المجتمع المدني في التحذير من الممارسات المستعجلة لمكافحة الإرهاب ومعالجة الأوضاع التي تُفضي إلى الإرهاب ومنعها... ويمكن للدول بل ويتعين عليها أن تتصرف بشكل أفضل، وأن تتأكد من أن الأمم المتحدة تفعل ذلك أيضاً"<sup>(٤٨)</sup>.

٢٩- ومما يحظى باهتمام كبير لدى المكلفة بالولاية اعتماد الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان لقرارات بشأن آثار الإرهاب على حقوق الإنسان<sup>(٤٩)</sup>. وهذه القرارات تعمل على إساءة استخدام الضحايا من أجل تأكيد الحاجة إلى اتخاذ مزيد من تدابير مكافحة الإرهاب، وبالتالي إضعاف النظام الدولي ككل<sup>(٥٠)</sup>. بل إن من دواعي القلق الأكبر أن الجمعية العامة قد دججت هذه السلسلة الجديدة من القرارات مع القرارات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب وذلك في قرار جديد بشأن الإرهاب وحقوق الإنسان<sup>(٥١)</sup>.

(٤٨) "Global group of NGOs deplore lack of attention to human rights in latest review of UN's global counterterrorism strategy by UN Member States", (11 July 2018).

(٤٩) على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ٢٨٤٦/٧٢، وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٠/٣١.

(٥٠) Article 19, "UNHRC 31: Egypt-led 'terrorism' resolution is a danger to human rights", 31 March 2016.

(٥١) القرار ١٧٤/٧٣.

ويحافظ القرار الجديد "المبسّط" على بعض الجوانب الأساسية المتعلقة بالمجتمع المدني الواردة في القرار ١٨٠/٧٢، وهي أنه يجب على الدول أن تحافظ على عمل المجتمع المدني، وأن تضمن أن التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب لا تعرقل عمل هذه المنظمات وسلامتها وأن تمتثل هذه التدابير للالتزامات الدول بموجب القانون الدولي. ومما يؤسف له أن بعض الجوانب الرئيسية لحقوق الإنسان التي اكتسبت أثناء عملية صياغة القرارات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان قد اختفت. وبالنظر إلى مجموعة التدابير التي يمكن أن تؤثر على جهات المجتمع المدني الفاعلة، يجب على الجمعية أن تعالج أوجه القصور التي ترتبت على هذا الدمج.

## جيم- دور الكيانات الخارجية العالمية الجديدة

٣٠- في تناقض مع إطار الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، الذي يشكّل، رغم مثالبه الإدارية، هيكلًا تنظيميًا شاملاً للجميع يضم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ويعمل في إطار البنية القانونية لميثاق الأمم المتحدة، فإن عددًا من الكيانات الخارجية المهمة التي يتعذر الوصول إليها والتي تفتقر إلى المشروعية العالمية قد ترسخت داخل بنية مكافحة الإرهاب. وبالنظر إلى أن هذه الكيانات كانت - في البداية - قد استجابت للمصالح المتعلقة بمكافحة الإرهاب الخاصة بدول مختارة، فإنها استحدثت مجموعة أضيق من وجهات النظر والمداخلات. وهي تنسم إلى حد كبير بخصيصية تطوير معايير وممارسات "القانون غير الملزم"، والتي كثيراً ما لا تستند في تطويرها إلى قانون حقوق الإنسان، كما أنها تطوّر بدون إسهامات من المجتمع المدني. واستبعاد المجتمع المدني من هذه الهيئات التنظيمية ذات التأثير البالغ يؤكد أنماط الإقصاء وثورات المساءلة التي جرى تسليط الضوء عليها طوال هذا التقرير. وعن طريق عملية "تصدير" الأنظمة والمعايير المعنية إلى الهياكل الأخرى "وإدماج" هذه الأنظمة والمعايير في هذه الهياكل، وعن طريق التنفيذ الوطني، مكّنت هذه الكيانات من وضع أنظمة عالمية ربما لم تكن لتظهر لو كان قد جرى بشكل كامل الامتثال لعمليات الإعداد الرسمي للقوانين. وتثير هذه العملية أوجه قلق أساسية حول الشفافية والإنصاف والسيادة والرقابة. ويسهم انتشار هذه الكيانات والقواعد - أي استيراد اللغة بعضها من بعض - في زيادة تجزؤ عملية التنظيم العالمية لمكافحة الإرهاب بطرق لا تحظى بالتقدير الكامل.

٣١- وعلى سبيل المثال، جرى في الأسابيع التي تلت ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ توسيع نطاق ولاية فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لكي تشمل منع تمويل الإرهاب، وذلك دون أي مشاور مع البرلمانات الوطنية أو المجتمع المدني. فتوصيتها ٨<sup>(٥٢)</sup>، التي تهدف إلى حماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدام قواعد تمويل الإرهاب، قد قامت على الادّعاء بوجود احتمال مرتفع لأن تُضعف منظمات المجتمع المدني أمام تمويل الإرهاب<sup>(٥٣)</sup>. وكثير من التدابير التي طُلب من الدول أن تتخذها تحد بشكل خطير من قدرة المنظمات غير الربحية على العمل (الالتزام بالتسجيل، والحفاظ على المعلومات المتعلقة بالغرض من أنشطة المنظمة وبأهداف هذه الأنشطة، وبإصدار بيانات سنوية مفصّلة، والحفاظ على سجلات بجميع المعاملات)، بينما جرى النص على فرض جزاءات رادعة، مثل تجميد الحسابات، وإقالة الأمناء، والغرامات، وإلغاء الاعتماد، وإلغاء

(٥٢) أصدرت فرقة العمل ٤٠ توصية غير ملزمة، فضلاً عن ملاحظات تفسيرية وممارسات جيدة ودليل من أجل البلدان والمقيمين.

(٥٣) في المذكرة التفسيرية الأولية (٢٠١٢) للتوصية ٨، ذُكر أنه جرت البرهنة على "أن الإرهابيين والمنظمات الإرهابية يستغلون قطاع [المنظمات غير الربحية] لجمع الأموال ونقلها، أو لتقديم الدعم اللوجستي، أو لتشجيع تجنيد الإرهابيين، أو لدعم المنظمات والعمليات الإرهابية".

الترخيص، وإلغاء التسجيل<sup>(٥٤)</sup>. ولم يحدث تشاور مع المجتمع المدني على الرغم من المخاطر الواضحة لهذه التوصية وعدم إشارتها إلى حقوق الإنسان. وأتاحت فرقة العمل مساحة من المشروعية للدول التي قامت، دون إيلاء الاحترام الواجب لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، بتحويل القانون غير الملزم إلى قانون ملزم وذلك بتنفيذ أحكام التوصية ٨ عن طريق تدابير واسعة النطاق تنظم المجتمع المدني تنظيمًا صارمًا، بما يشكّل انتهاكاً لمبدأي التناسب والضرورة، بغض النظر عن الأنشطة الفعلية المضطّعة بها، وعن مدى وجود أدلة على التواطؤ في تمويل الإرهاب، أو احتمال التواطؤ، وهو أمر ظل متنازعاً فيه على نطاق واسع وجرى التقليل من أهميته إلى أبعد حد، بما في ذلك من جانب المكلف بالولاية السابق<sup>(٥٥)</sup>.

٣٢- وبالمثل، فإن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب هو هيئة تنظيمية غير رسمية أنشأتها ٢٩ دولة بالإضافة إلى الاتحاد الأوروبي. ويتولّى هذا المنتدى، عن طريق الجمع بين خبراء وممارسين واستحداث أدوات واستراتيجيات، الاضطلاع بمهمة شاملة جديدة بالثناء تتعلق بالحد من تعرّض الناس على نطاق العالم للإرهاب. وهو يتعامل مع العديد من القضايا التي لها علاقة مباشرة بحقوق الإنسان<sup>(٥٦)</sup>. وبينما يشير المنتدى إلى دعمه لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي تشمل مكوناً قوياً قوامه حقوق الإنسان، فإن المنتدى نفسه يفتقر، بشكل صارخ ومدهش، إلى وجود التزام بنيتي لديه بحماية حقوق الإنسان<sup>(٥٧)</sup>. أمّا الإشارات العرضية والعامة إلى حقوق الإنسان في وثائق المنتدى فلا تخفف من هذا القلق العميق. ويفتقر المنتدى أيضاً إلى إمكانية الوصول إليه من جانب مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك المجتمع المدني، والتي يجب استشارتها بشكل هادف بشأن هذه المواضيع. وينبغي أن يثير الطابع المغلق للمنتدى القلق لدى جميع الدول (وخاصة تلك المستبعدة من هذه الهيئة)؛ كما أن هذا الطابع يُبرهن أيضاً على النمط الأوسع لاستبعاد المجتمع المدني من عملية الإدارة العالمية لمكافحة الإرهاب. ذلك أن عدم شمول الجميع ينطوي على علاقة عضوية مع ما يحدث في نهاية المطاف من عمليات استهداف وتهميش وتمييز تعاني منها جهات المجتمع المدني الفاعلة والمدافعون عن حقوق الإنسان.

### ثالثاً- التدابير والاتجاهات الوطنية التي تؤثر على المجتمع المدني

٣٣- تُرجمت الجائحة الأمنية إلى تدابير شتى اتخذتها الدول أدت إلى تقليص الحيز المتاح للمجتمع المدني (الحيز المدني)، الذي لا يمكن رؤيته في الفراغات الموضوعية أو الزمنية أو الجغرافية. وعدم وجود تعاريف مناسبة هو أمر وثيق الصلة بإغلاق الحيز المدني على نطاق العالم ويشكّل الأساس لمعظم التحديات اللاحقة على الصعيد الوطني. ويوجد أيضاً تفاعل واضح بين التدابير المتعددة التي أُخذت لإغلاق الحيز المدني. وعلى سبيل المثال، فالحملات الرامية إلى تشويه سمعة المجتمع المدني يمكن أن تسبق اعتماد التشريعات أو تطبيقها بشكل تعسفي. وكذلك، بالإضافة إلى اتباع نهج متجه من القمة إلى القاعدة بشأن عملية التنظيم، يوجد أيضاً نهج جانبي أو أفقي، تستلهم فيه - أو ببساطة تقتبس حرفياً - الدول التشريعات أو التدابير التي "تحقق نجاحاً" في دول أخرى من أجل تقييد الحيز المدني.

(٥٤) Interpretative note (2012), point 5(b)(vii) (المذكرة التفسيرية (٢٠١٢)، النقطة ٥(ب)(٧)).

(٥٥) الوثيقة A/70/371، الفقرات ٢٢-٢٤ و٢٦.

(٥٦) انظر الرابط: [www.thegctf.org](http://www.thegctf.org).

(٥٧) يحدّد المنتدى دعم تنفيذ الاستراتيجية باعتباره هدفاً رئيسياً، بما في ذلك الركيزة المتعلقة بحقوق الإنسان، وإن كان من غير الواضح في مجال الممارسة العملية كيف يفعل ذلك.

## ألف - تعاريف الإرهاب الفضاضة للغاية

٣٤ - يوجد اتجاه محدد في التنفيذ الوطني لإطار مجلس الأمن لمكافحة الإرهاب يتمثل فيما ظهر على نطاق العالم من تعاريف فضفاضة وغامضة للغاية للإرهاب<sup>(٥٨)</sup>. وكما هو متوقع، تنطوي هذه التعاريف على احتمال ارتكاب انتهاكات غير مقصودة لحقوق الإنسان<sup>(٥٩)</sup>، وقد أسيء استخدامها عمداً لاستهداف مجموعة متنوعة واسعة من جماعات المجتمع المدني والأشخاص والأنشطة. وتستخدم هذه التشريعات لاستهداف جملة من الجهات تشمل المجتمع المدني، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والصحفيين، وجماعات الأقليات، والنشطاء النقابيين، والشعوب الأصلية، وأعضاء المعارضة السياسية<sup>(٦٠)</sup>.

٣٥ - وفي بعض الدول، بدأت تظهر تشريعات لكبح التطرف العنيف، أو التطرف، أو النشاط المتطرف، أو التشدد<sup>(٦١)</sup>. ويتوقف المفهوم الأساسي للتطرف على السياق، وهو ما يعني أن تعريفه يمكن بسهولة الطعن فيه والتلاعب به<sup>(٦٢)</sup>، كما أنه أضعف من الناحية المفاهيمية من مصطلح الإرهاب، الذي له نواة يمكن تحديدها<sup>(٦٣)</sup>. ومن المحتمل أن تجرّم هذه القوانين التعبير المشروع، بما في ذلك وجهات النظر المثيرة للجدل والمعلومات المتعلقة بالمصلحة العامة المشروعة<sup>(٦٤)</sup>، وأن تقيد حرية الدين أو المعتقد<sup>(٦٥)</sup>. ومن غير المثير للدهشة أن عدد حالات المقاضاة الجنائية واستخدام التدابير الإدارية ضد أعضاء المجتمع المدني أخذ في الازدياد<sup>(٦٦)</sup>.

## باء - التشريعات التي تجرّم الممارسة المشروعة للحريات الأساسية

٣٦ - تشتمل التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب بدرجة متزايدة على أحكام تقيد الحقوق ذات الأهمية الأساسية للمجتمع المدني وهي: حرية التعبير والرأي، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية التجمع، والحرية الدينية<sup>(٦٧)</sup>. وقد شدد مجلس حقوق الإنسان في قراره ٣٦/٧ على الحاجة إلى ضمان عدم استخدام الاحتجاج بالأمن القومي، بما في ذلك مكافحة الإرهاب، استخداماً غير مبرر أو تعسفياً لتقييد الحق في حرية الرأي والتعبير. وتتفاقم احتمالات التأثير السلبي لهذه التدابير عند تطبيقها على أشكال التعبير المرتكزة على الإنترنت.

(٥٨) من بين الأمثلة في الآونة الأخيرة تلك المشار إليها في الرسائل المرسلة إلى ممثلي غواتيمالا وهندوراس وسري لانكا. وللإطلاع على تفاصيل جميع الرسائل المرسلة في إطار هذه الولاية، انظر الرابط: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. وللإطلاع على الأمثلة المذكورة هنا، انظر الوثائق: GTM 3-2018، وHND 8-2016، وLKA 3-2016.

(٥٩) الوثيقة A/HRC/16/51، الفقرة ٢٦.

(٦٠) انظر، على سبيل المثال، الوثائق: PAK 4-2016، وCHL 2-2018، وPHL 5-2018، وPAK 11-2016، وSAU 12-2017، وTUR 3-2018.

(٦١) الوثائق: RUS 19-2018، وRUS 15-2018، وCHN 21-2018، وTUR 12-2018.

(٦٢) Peter R. Neumann, *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region* (International Centre for the Study of Radicalisation, 2017).

(٦٣) الوثيقة A/70/371.

(٦٤) الوثيقة CCPR/CO/79/RUS، الفقرتان ٢٠ و٢١.

(٦٥) الوثيقة A/HRC/28/66/Add.1، الفقرات ٤٩ و٦٧-٦٩، والوثيقة A/HRC/22/51، الفقرة ٥٣؛ والوثيقة A/HRC/16/53/Add.1، الفقرة ١٠٠؛ والوثيقة E/CN.4/2005/61/Add.1، الفقرة ١٥٢.

(٦٦) Council of Europe, "Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression", 4 December 2018.

(٦٧) الوثيقتان GBR 7-2018 وAUS 2-2018.

٣٧- وبينما يحظر القانون الدولي التحريض على الإرهاب<sup>(٦٨)</sup>، فإن كثيراً من القوانين تجرم، بدون دقة في كثير من الأحيان، أفعالاً لا ترقى إلى حد التحريض لأنها تفتقر إلى عنصر القصد و/أو عنصر الخطر في أن يؤدي هذا الفعل إلى ارتكاب العنف فعلاً. وهذه الأفعال تشمل: تمجيد الإرهاب<sup>(٦٩)</sup>، أو تبريره<sup>(٧٠)</sup>، أو تأييده، أو امتداحه، أو تشجيعه، والأعمال المتعلقة "بالدعاية" للإرهاب<sup>(٧١)</sup>. والعنصر المشترك بين هذه الجرائم هو أن المسؤولية تستند إلى محتوى الكلام، وليس إلى قصد المتحدث أو التأثير الفعلي للكلام<sup>(٧٢)</sup>. واتساقاً مع خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداء أو العنف<sup>(٧٣)</sup>، فإن عتبة هذه الجرائم غير المكتملة تتطلب احتمالاً معقولاً بأن ينجح التعبير المعني في التحريض على ارتكاب فعل إرهابي، وبالتالي إنشاء درجة من العلاقة السببية أو الخطر الفعلي في أن تحدث النتيجة المحظورة.

٣٨- وتشعر المقررة الخاصة بالقلق البالغ إزاء المقترح الداعي إلى وضع لائحة للبرلمان الأوروبي والمجلس بشأن منع نشر المحتوى الإرهابي على الإنترنت<sup>(٧٤)</sup>. فالتعريف الوارد في المادة ٢(٥) من هذا المقترح، الذي يبيّن على جريمة الاستفزاز العام للدفع لارتكاب جريمة إرهابية منصوص عليها في التوجيه (الاتحاد الأوروبي) ٢٠١٧/٥٤١ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧ (الذي يُنظر إليه بالفعل على أنه يشكل خطراً يتمثل في انتهاك مبدأي المشروعية والتناسبية<sup>(٧٥)</sup>)، هو تعريف يُغفل تماماً عنصر القصد.

٣٩- وفي بعض الدول، يشكل أي نقد شفوي للدولة أو للحكومة أو لسلطاتها فعلاً إرهابياً. ويخفق هذا التنظيم التعبير عن المعارضة ونشاط الدعوة من جانب الناقدين السلميين ونشطاء حقوق الإنسان وأعضاء جماعات الأقليات، كما يُقصد بعمليات إلقاء القبض والاحتجاز والإدانة توجيه رسالة إلى المواطنين مفادها أنهم سيحاكمون إذا شاركوا في هذه الأنشطة المعروفة تعريفاً فضفاضاً<sup>(٧٦)</sup>.

٤٠- وقد قامت دول كثيرة بوضع تشريعات بأحكام بشأن مكافحة الإرهاب والأمن تمنع النشر عن الأفعال الإرهابية أو مناقشتها علناً، وذلك عن طريق تجريم جملة أشياء منها نشر الأخبار أو المواد الأخرى التي يحتمل أن تعزز الإرهاب، أو الترويج لمعلومات كاذبة. وهذه التدابير تحد بشكل خطير من الشفافية ومن مساءلة المسؤولين الحكوميين وقوات الأمن عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، ويمكن أن يكون لها تأثير سلبي بشكل خاص على الصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان. وبالمثل، فإن تجريم مشاهدة محتوى "إرهابي" أو "متطرف" على الإنترنت مع عدم اشتراط وجود قصد جنائي يمكن أن يكون له تأثير خطير على المجتمع المدني، وخصوصاً الصحفيين الاستقصائيين والباحثين الأكاديميين والمدافعين عن حقوق الإنسان<sup>(٧٧)</sup>.

(٦٨) قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥).

(٦٩) Amnesty International, "Spain: Tweet... if you dare" (2018).

(٧٠) "1847 délits d'apologie et de provocation au terrorisme enregistrés en 2016", Le Monde, 19 January 2017.

(٧١) الوثيقة TUR 13-2018.

(٧٢) الوثيقة A/HRC/31/65، الفقرة ٣٩.

(٧٣) الوثيقة A/HRC/22/17/Add.4، التذييل، الفقرة ٢٩.

(٧٤) انظر الرابط: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15336-2018-INIT/en/pdf>.

(٧٥) Human Rights Watch, "EU counterterrorism directive seriously flawed" (30 November 2016).

(٧٦) الوثيقة A/HRC/40/52/Add.2، الفقرتان ٢٧ و ٢٨.

(٧٧) الوثيقة OL GBR 7/2018.

٤١- وإن القوانين التي تجرّم الاتصال أو التراسل مع جماعات معادية للدولة، أو تنظيم اعتصامات أو احتجاجات أو اجتماعات يمكن أن تضر بوحدة الدولة أو باستقرارها، تحد مباشرة من حرية تكوين الجمعيات والتجمع. كما أن تعاريف الإرهاب التي تشمل الإضرار بالملوكات، بما في ذلك الممتلكات العامة، تؤثر تأثيراً خطيراً على الحق في حرية التجمع، نظراً إلى أنه يمكن، في حالة عدم وجود توصيفات أخرى، أن تُستخدم ضد الأفراد المنخرطين في حركات اجتماعية حيث يجري تكبد الضرر الذي يلحق بالملوكات دون قصد<sup>(٧٨)</sup>.

## جيم- التشريعات التي تنظم بشكل صارم وجود المجتمع المدني

٤٢- قامت دول كثيرة، وهو ما جرى في كثير من الأحيان باسم الشفافية واستجابةً لمتطلبات التوصية ٨ لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، باعتماد تشريعات تخلق بيئة قانونية معقدة لها آثار تتمثل في الحد من المجتمع المدني وتقييده والسيطرة عليه. وتشمل هذه القوانين عادةً التزامات بالتسجيل؛ وخوض إجراءات وأنظمة مرهقة ومعقدة وتدخلية؛ وأحكاماً تهدد بإلغاء التسجيل أو حتى المقاضاة الجنائية<sup>(٧٩)</sup>. وكثيراً ما يجري اتخاذ هذه التدابير إدارياً. فيكون من الصعب للغاية تقديم أي طعن قضائي لاحق. وقد أدت القيود العميقة المفروضة على الوصول إلى التمويل الأجنبي إلى تقييد وجود المنظمات غير الحكومية تقييداً شديداً، وهي المنظمات التي كثيراً ما تعتمد بشكل كلي على هذا التمويل، وخاصة التمويل الذي يؤثر على منظمات حقوق الإنسان والمنظمات النسائية<sup>(٨٠)</sup>. وتتطلب بعض القوانين من المنظمات غير الحكومية التي تتلقى تمويلاً أجنبياً أن تُطلق على نفسها "وكلاء أجنب". فهذه التشريعات تسبب في وضم وتهميش المنظمات غير الحكومية وتنزع صفة المشروعية عن عملها<sup>(٨١)</sup>، وقد استُخدمت باستمرار الاعتبارات الأمنية لتبرير هذه التدابير دون أي تحقيق موضوعي من الادعاءات المقدمة في هذه التبريرات.

## دال- التدابير التي تحد من شتى أشكال الدعم للإرهاب

٤٣- توجد شبكة من الأنظمة والمتطلبات الدولية والوطنية، العامة والخاصة، في طور الظهور، ما يضع ضغطاً هائلاً على جهات المجتمع المدني الفاعلة، وخصوصاً، على سبيل المثال لا الحصر، العاملين في المناطق التي تنشط فيها جماعات إرهابية<sup>(٨٢)</sup>. وتوجد تدابير لمكافحة الإرهاب، تصف مجموعة واسعة من الأفعال بأنها "دعم للإرهاب" غير مسموح به، ترد في قوانين تطبق خارج إقليم الدول المعنية وكذلك في اتفاقات مانحين مختلفة تقيّد بشكل مشين إمكانية الوصول إلى السكان

(٧٨) Front Line: International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, "Global Analysis 2018", p. 7.

(٧٩) Ben Hayes, *Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute/Statewatch, 2012).

(٨٠) الوثيقة A/HRC/23/39، الفقرات ٨ إلى ١٨. انظر أيضاً: الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، المادة ١٣.

(٨١) الوثيقة A/HRC/23/39، الفقرة ٢٠. انظر أيضاً، الوثيقتين: RUS 2-2018، و RUS 15-2018.

(٨٢) الوثيقة A/70/371، الفقرات ٣١-٤٤.



في المناطق التي تسيطر عليها جماعات مسلحة غير تابعة للدولة وإمكانية تقديم دعم إلى الجماعات والأفراد المصنّفين كإرهابيين. وهذا يُسفر عن مضايقة وتوقيف ومقاضاة العناصر الفاعلة في المجال الإنساني ومجال حقوق الإنسان وغيرهم من فاعلي المجتمع المدني.

٤٤ - ويؤثر هذا عادة على الأنشطة الإنسانية المنقذة للحياة، بما في ذلك المساعدات الغذائية والطبية<sup>(٨٣)</sup>. وأشار الأمين العام إلى أنه يجب على الدول ألا تعرقل الجهود التي تبذلها المنظمات الإنسانية للتواصل مع الجماعات المسلحة من أجل السعي إلى تحسين حماية المدنيين - حتى تلك الجماعات المحظورة في بعض التشريعات الوطنية<sup>(٨٤)</sup>. وقد تؤثر أيضاً الأحكام المتعلقة بالدعم المادي على عمل المجتمع المدني المشارك في تقديم الدعم، في جملة أمور، إلى عمليات تقصي الحقائق وجمع الأدلة لغرض الملاحقة القضائية، أو تعزيز الحق في التنمية أو تقديم المساعدة إلى المهاجرين.

## هاء- التشريعات العشوائية التي تخنق المجتمع المدني

٤٥ - شهدت السنوات القليلة الماضية، استناداً إلى جرأة نابعة من الخطاب الأمني المتفشي، ظهور قوانين أكثر جموحاً تخنق المجتمع المدني وتقمعه بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وهذه التشريعات، التي لا تتصدى بالضرورة لتهديد مباشر مصدره الإرهاب، تتناول عادة الحاجة إلى حماية الأمن القومي، بما في ذلك عن طريق استخدام سلطات الطوارئ.

٤٦ - واعتمدت دول كثيرة قوانين تستدعي، على نحو فضفاض، الأمن القومي أو المصلحة الوطنية أو النظام العام باعتبارها فئات شاملة تتضمن في كثير من الأحيان أي فعل مُجرّم فقط بسبب النظرة الشخصية للتأثير الذي قد يكون لها، بما في ذلك اعتبارها "تؤثر على الأمن القومي والاستقرار السياسي والاجتماعي" و"تشكل خطراً على النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي". وسيدخل الكثير من أنشطة منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين والمدونين والمعارضين السياسيين تحت طائلة هذه القوانين التي يتمثل هدفها الرئيسي في تجريم التعبير المشروع عن الرأي والفكر.

٤٧ - وفي بعض الدول، صاحبت استخدام سلطات الطوارئ حملة صارمة على المجتمع المدني. فبعد إعلان حالة الطوارئ في تركيا، أفيد بأنه أُلقي القبض في عام ٢٠١٧ وحده على ٣٠٠ صحفي وجري احتجازهم على أساس ادعاءات مفادها أن منشوراتهم قد احتوت على مشاعر دفاعية بشأن الإرهاب وغيره من "الجرائم اللفظية" أو بسبب "العضوية" في منظمات مسلحة و"مساعدة جماعة إرهابية"<sup>(٨٥)</sup>.

## واو- زيادة استخدام التدابير الإدارية

٤٨ - تستخدم الدول على نحو متزايد التدابير الإدارية للتصدي للتهديدات الإرهابية والأمنية المختلفة. وتشمل القوانين الكثيرة المعتمدة بعد اعتماد قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) للحد

(٨٣) Debarre, "Safeguarding medical care".

(٨٤) الوثيقة S/2009/277، الفقرة ٤٥.

(٨٥) الوثيقة TUR 14-2018.

من التهديد الذي يشكّله المقاتلون الإرهابيون الأجانب حظر السفر التنفيذي وإلغاء الجنسية. وبالنظر إلى عدم وجود تعريف للإرهاب، أُفيد بأن الدول قد تمكنت من حظر سفر أشخاص عاملين في مجال الإغاثة الإنسانية، وعاملين طبيين، وناشطين سلميين، ومدافعين عن حقوق الإنسان، وأعضاء في أحزاب سياسية، وناشطين شباب، وأشخاص مرتبطين بمنظمات غير حكومية، وأكاديميين، وهو ما حدث في كثير من الأحيان دون تقديم أسباب ودون اللجوء إلى القضاء<sup>(٨٦)</sup>.

## زاي- تفويض المهام التنظيمية إلى جهات خاصة

٤٩- يتمثل أحد الشواغل الهامة في زيادة استخدام التدابير التي يجري بمقتضاها التعاقد من الباطن مع جهات فاعلة خاصة على تولّي مهام التنظيم والتنفيذ، وهي جهات لم يكن لها حتى عهد قريب أي علاقة تُذكر بمكافحة الإرهاب أو التطرف العنيف. وتجد هذه الجهات الفاعلة أنفسها مضطرة إلى أداء دور رئيسي مباشر في تنفيذ تشريعات لمكافحة الإرهاب وتشريعات أو أنظمة أمنية أخرى كثيراً ما تكون غامضة وملتبسة، في إطار التهديد بفرض جزاءات غير متناسبة وأطر زمنية قصيرة للغاية. ويمكن لعمليات التفويض هذه أن يكون لها تأثير خطير على الحقوق والحريات الأساسية الضرورية لوجود المجتمع المدني. أولاً، لأن العمليات المعقدة المعنية تنطوي على نقص في الرقابة القضائية والشفافية، كما أن سبل الانتصاف، في الحالات التي توجد فيها، يصعب الوصول إليها ومُرَهقة. ثانياً، لأن هذه الصلاحيات المفوّضة، الناتجة عن تشريعات فضفاضة وغامضة أو ملتبسة للغاية والتهديد باتخاذ إجراءات قضائية، ستؤدي حتماً إلى دفع الشركات المتعاقدة معها من الباطن إلى الإفراط في وضع اللوائح.

٥٠- وشركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تستضيف محتوى تابعاً لأطراف ثالثة، والتي ما فتئت تواجه ضغوطاً متزايدة من جانب الحكومات من أجل الرصد والمراقبة الاستباقيين للمحتوى الذي يولده أو ينشره المستخدمون في ميدان الإرهاب، قد تأثرت تأثراً خاصاً بالتشريعات التي تفرض التزامات بإزالة المحتوى "المتصل بالإرهاب" والتي تُستخدم كأساس للتهديد بالمقاضاة الجنائية أو لتطبيق المسؤولية المدنية. وكثيراً ما تؤدي هذه التهديدات والافتقار إلى توجيهات تُقدّم إلى الشركات إلى الإفراط في التنظيم، كما يتضح من التعريف الفضفاض جداً وغير الدقيق للإرهاب الذي يطبقه فيس بوك، والذي يساوي بين جميع المجموعات غير الحكومية التي تستخدم العنف سعيّاً وراء تحقيق أي أهداف أو غايات من ناحية والكيانات الإرهابية من الناحية الأخرى<sup>(٨٧)</sup>، وهو أمر تناولته المكلفة بالولاية بشكل ثنائي مع فيس بوك.

٥١- كما أن المؤسسات المالية، بالمثل، قد أثقلت بالتدابير التي تتناول الوصول إلى الخدمات المصرفية بغرض مكافحة تمويل الإرهاب<sup>(٨٨)</sup>. وفي كثير من البلدان، اتجهت الحكومات إلى المؤسسات المالية من أجل تنفيذ معايير جديدة، فزادت بدرجة كبيرة من مستويات الامتثال التنظيمي المفروضة على المؤسسات المالية. وعادةً ما تنطوي هذه العمليات على قرار إداري ضد

(٨٦) Human Rights Watch, "Foreign terrorist fighter laws: human rights rollbacks under UN Security Council resolution 2178" (2016). See also [www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#](http://www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#) and [www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#](http://www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#).

(٨٧) OHCHR, "UN human rights expert says Facebook's 'terrorism' definition is too broad", (3 September 2018).

(٨٨) الوثيقة A/70/371، الفقرات ٤٢-٤٤.

مؤسسة مالية<sup>(٨٩)</sup>، في حين أن القرار المنفذ الذي يؤثر على حق المجتمع المدني في الوصول إلى الموارد ناتج عن تنفيذ عقد خاص بين المؤسسة المالية وعميلها. وبما أن عدم الامتثال يمكن أن يكون مكلفاً للغاية بالنسبة إلى المؤسسات المالية، إذ يؤدي إلى اتخاذ إجراءات عقابية، فإن كثيراً من المصارف التي تتجنب المخاطر قد نفذت بروتوكولات تحميها من أي خطر يتعلق بالمسؤولية بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب. وقد تُرجم الإفراط في التنظيم إلى رفض التعامل مع جهات المجتمع المدني الفاعلة التي تعمل في أو مع البيئات أو الجهات الفاعلة "ذات المخاطر العالية"<sup>(٩٠)</sup>، وإلى فرض قيود على الوصول إلى الخدمات المالية، ورفض فتح الحسابات المصرفية أو إغلاقها بشكل تعسفي، أو إلى حدوث تأخيرات مفرطة أو إنهاء المعاملات، أو إلى فرض متطلبات إدارية مرهقة<sup>(٩١)</sup>.

٥٢- ومن رأي المقررة الخاصة أن العمليات التي تنطوي على تفويض صلاحيات تنظيمية في المجال المعقد المتعلق بالإرهاب - حيث تكون المتطلبات القانونية الوطنية في حد ذاتها فضفاضة وغامضة جداً - لا ينبغي تركها لجهات فاعلة خاصة قد لا تكون لديها القدرة والموارد اللازمة لوضع قواعد قائمة على حقوق الإنسان تمثل امتثالاً كاملاً لسيادة القانون وتوفّر آليات مساءلة كافية في حالة ظهور ادعاءات بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان.

## حاء- الأشكال المتداخلة والمتراكمة والمتواصلة من المضايقات

٥٣- توحيد مجموعة من الإجراءات المتداخلة للمضايقات والتي ترتبط عموماً بمكافحة الإرهاب يتعرض لها بشكل متزايد فاعلو المجتمع المدني في جميع مناحي المجتمع - وهم أكاديميون، ومدافعون بارزون عن حقوق الإنسان مثل أمل فتحي، عضو في اللجنة المصرية للحقوق والحريات<sup>(٩٢)</sup>؛ وجميل تيكيلي، أستاذ القانون في جامعة مدنيّة في اسطنبول وعضو اتحاد الحقوقيين الدولي<sup>(٩٣)</sup>، وتانر كيليك، رئيس منظمة العفو الدولية في تركيا<sup>(٩٤)</sup>؛ وسعيد بالوش، الأمين العام لمنتدى باكستان لصيادي الأسماك وعضو في اللجنة الباكستانية لحقوق الإنسان<sup>(٩٥)</sup>؛ بالإضافة إلى أفراد عاملين في منظمات غير حكومية وطنية ودولية، ومدونين، وكتاب، ومحامين، ومترجمين، وأطباء، وفنانين ومخرجين سينمائيين، مثل أوليغ سينتسوف<sup>(٩٦)</sup>، وممثلين لجماعات السكان الأصليين والأقليات، ونشطاء نقابيين ولاجئين؛ بالإضافة إلى مجموعات كاملة، مثل النساء والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، ومجموعات دينية وجماعات سكان أصليين، بل وحتى سكان بلدان بأكملها<sup>(٩٧)</sup>. ومن المهم

(٨٩) انظر، على سبيل المثال: Collectif de développement et secours Syrien, "Defense d'aider? Comment les institutions financières françaises entravent l'action humanitaire en Syrie", (2018).

(٩٠) Martin Arnold and Sam Fleming, "Regulation: banks count the risks and rewards", *Financial Times*, 13 November 2014.

(٩١) الوثيقة A/HRC/23/39/Add.1، الفقرة ٨٤.

(٩٢) الوثيقة EGY 14-2018.

(٩٣) الوثيقة ISR 5-2018.

(٩٤) الوثيقة TUR 1-2018.

(٩٥) الوثيقة PAK 4-2016.

(٩٦) الوثيقة RUS 16-2018.

(٩٧) الوثيقة USA 2-2017.

الإشارة إلى وجود ادعاءات عديدة جرى تناولها في إطار الولاية تشير إلى الطبيعة المتراكبة والمتداخلة والمتواصلة للتدابير المتخذة لاستهداف أفراد ومجموعات المجتمع المدني. والأثر التراكمي السريع الزيادة المترتب على ذلك يؤدي إلى تشويه سمعة المجتمع المدني ككل.

## طاء - الحملات الإعلامية

٥٤ - في إطار الجهود المتضافرة لإسكات المجتمع المدني، جرى أحياناً تعزيز القيود التشريعية بواسطة حملات التشهير الحكومية، التي تُشن عن طريق وسائل الإعلام التي تسيطر عليها الدولة أو عن طريق تصريحات المسؤولين العامين، بمن فيهم رؤساء دول<sup>(٩٨)</sup>، التي تهدف إلى نزع الشرعية عن المجتمع المدني وتشويه سمعة الفاعلين فيه، عن طريق وصفهم وصفاً فضفاضاً بأنهم "إرهابيون"، ما يعني أنهم يشكّلون "تهديداً للأمن القومي" أو أنهم "أعداء للدولة"، حتى عن طريق الضغط على الدول الأخرى أو عن طريق المنتديات الدولية. وتزيد هذه الأساليب من ضعف جميع جهات المجتمع المدني الفاعلة، ما يسهم في نشر تصوّر أنها أهداف مشروعة للتعتسف من جانب الجهات التابعة للدولة والجهات غير التابعة لها<sup>(٩٩)</sup>.

## ياء - المضايقات البدنية

٥٥ - تتعرض بصورة متزايدة مجموعة واسعة جداً من جهات المجتمع المدني الفاعلة لانتهاكات خطيرة لحقوق لا يجوز تقييدها. ويُدعى في البلاغات المتعددة التي تتلقاها المكلفة بالولاية استخدام التعذيب<sup>(١٠٠)</sup>، والاحتجاز التعسفي<sup>(١٠١)</sup>، وهو ما يُبَعّ أحياناً بالترحيل غير القانوني<sup>(١٠٢)</sup>، والعزل الانفرادي والاحتجاز السري<sup>(١٠٣)</sup>، والاختفاء القسري<sup>(١٠٤)</sup>، بما في ذلك عن طريق الأجهزة السرية التي تعمل على أرض أجنبية<sup>(١٠٥)</sup>. وبعض التدابير البالغة الخطورة، مثل الاحتجاز الجماعي، تؤثر على جماعات دينية وجماعات أقليات بأكملها، ما يؤثر على أعضاء المجتمع المدني كذلك<sup>(١٠٦)</sup>.

(٩٨) الوثيقة PHIL 4-2018.

(٩٩) الوثيقة A/HRC/13/22، الفقرة ٢٧.

(١٠٠) الوثيقة RUS 16-2018. انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/WGAD/2017/46.

(١٠١) الوثائق RUS 15-2018، و RUS 22-2018، و RUS 17-2018. انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/WGAD/2018/29.

(١٠٢) الوثيقة GAB 2-2018.

(١٠٣) الوثيقتان: ARE 1-2018 و CHN 15-2018. انظر أيضاً الوثيقتين: A/HRC/WGAD/2018/11.

و A/HRC/WGAD/2017/83.

(١٠٤) الوثيقة ISR 5-2018.

(١٠٥) الوثائق: TUR 6-2018 و KSV 1-2018، و KSV 2-2018.

(١٠٦) الوثيقة CHN 21-2018.

## كاف - المضايقات القضائية

٥٦ - يوجد استخدام متزايد للإجراءات الجنائية الاحتياطية التي تُحرَّك ضد المجتمع المدني بموجب التشريعات الأمنية<sup>(١٠٧)</sup>. ويبدو في كثير من الحالات أن الاتهامات المقامة بموجب التشريعات الأمنية تُوجَّه بغرض إضفاء الشرعية على تدابير أخرى متخذة ضد جهات المجتمع المدني الفاعلة، مثل المداهمات المنزلية وعمليات إلقاء القبض والاحتجاز (التي كثيراً ما تكون مطوّلة) وحظر السفر.

## لام - الاضطهاد الجماعي

٥٧ - تشير ادعاءات متعددة تلقتها المكلفة بالولاية إلى الاضطهاد والقمع المنهجين لأقليات دينية وإثنية معينة، بمن في ذلك الأحمدية والداليت والأوغور والكازاخيون وأعضاء الكنيسة السابنتولوجية وشهود يهوه، عن طريق فرض قيود لا موجب لها على حقوقهم في حرية الدين أو المعتقد، وحرية التعبير والتجمع السلمي. وهذا يشمل حل أو إغلاق جمعياتهم ومنظماتهم وكياناتهم، وتجرير أنشطتهم، وفرض قيود على ممارسات معينة، والمضايقة المنهجية لرجال الدين، والقادة، والمثليين والأعضاء، وفرض قيود على الحق في ممارسة الدين وفي التجمع السلمي، إلى جانب الفرض التمييزي لتدابير إدارية شتى<sup>(١٠٨)</sup>. وقد أشار المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد إلى أن بعض الحكومات تستخدم أسباباً أمنية لحظر الجماعات الدينية أو المعتقدية حظراً رسمياً ولجعل العضوية في هذه الجماعات جريمة جنائية. ولا يبدو دائماً أن معايير القيام بذلك هي معايير واضحة أو مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بإثبات انخراط المجموعة في العنف أو التحريض أو في دعمهما دعماً مادياً<sup>(١٠٩)</sup>.

٥٨ - وقد استُهدفت جماعات السكان الأصليين مثل جماعة مابوتشي<sup>(١١٠)</sup>، وحدث، في إحدى الحالات، أن صُنِّفت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، فيكتوريا تاوولي كوربوز، على أنها إرهابية في عريضة حكومية<sup>(١١١)</sup>. وتُستخدم هذه الأساليب ضد الناشطات والمدافعات عن حقوق الإنسان. وقد تعرضت النساء لتهديدات بالقتل وهجمات شخصية وهجمات موجَّهة من جانب المسؤولين الحكوميين، ما أدى في بعض الحالات إلى اعتداءات بدنية على نساء بارزات مدافعات عن حقوق الإنسان وممتلكاتهن<sup>(١١٢)</sup>. ويواجه المدافعون عن حقوق الإنسان أعمالاً انتقامية لكونهم قد تحدّثوا إلى مجلس حقوق الإنسان وتحدّثوا في كيانات دولية أخرى عن حالة حقوق الإنسان في بلدانهم<sup>(١١٣)</sup>.

(١٠٧) انظر، على سبيل المثال، الوثائق ARE 1-2018، وDNK 2-2018، وEGY 14-2018، وNIC 4-2018، وNIC 5-2018، وIND 21-2018، وTUR 7-2018، وTUR 11-2017، وTUR 14-2018، وRUS 15-2018، وRUS 16-2018، وRUS 17-2018، وRUS 19-2018، وRUS 22-2018، وSAU 11-2018، وSAU 14-2018، وTUR 1-2018، وTUR 3-2018، وTUR 4-2018، وTUR 7-2018، وTUR 13-2017، وTUR 14-2018.

(١٠٨) الوثائق BHR 5-2016، وPAK 11-2016، وRUS 19-2018، وRUS 22-2018، وSAU 14-2018، وCHN 21-2018.

(١٠٩) الوثيقة A/73/362، الفقرة ٢٠.

(١١٠) الوثيقتان CHL 2-2018، وCHL 3-2018.

(١١١) الوثيقة PHL 5-2018.

(١١٢) الوثيقة NIC 4-2018.

(١١٣) الوثيقتان NIC 5-2018، وPHL 5-2018.

## رابعاً- الآثار الرئيسية على المجتمع المدني

٥٩- التأثير الخطير لمجموع تدابير مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته والتصدي، بشكل أعم، للتهديدات الموجهة للأمن القومي، لها تأثيرات سلبية معقدة ومتعددة - وكثيراً ما تكون غير مبحوثة - على جهات المجتمع المدني الفاعلة وعلى الحيز المدني.

### ألف- الأثر الترهبي

٦٠- يتأثر الحيز المدني مباشرة عندما تُستخدم تعاريف فضفاضة جداً للإرهاب ومكافحة الإرهاب في القبض على أعضاء منظمات المجتمع المدني المسلمين واحتجازهم ومقاضاتهم. وبالمثل، فإن إغلاق هذه المنظمات، واستحالة حصولها على التسجيل أو على التمويل، ومواجهتها عبئاً مفرطاً من الطلبات البيروقراطية، هي جميعها أمور تحد من الحيز المدني. ومجرد وجود هذه التدابير، واستخدامها ضد بعض جهات المجتمع المدني الفاعلة، يكفيان ليس فقط لإسكات أولئك المستهدفين بها مباشرة، ولكن أيضاً لإرسال رسالة إلى جميع جهات المجتمع المدني الفاعلة بأنهم في خطر إذا استمروا في أنشطتهم. وتكون النتيجة هي ضعف البنية التحتية للحيز المدني ومحدودية المشاركة في أكثر المواقع احتياجاً<sup>(١١٤)</sup>. وقد ظلت المنظمات النسائية، التي درجت العادة على أن تكون أصغر حجماً وأكثر اتساعاً بالطابع غير الرسمي، أكثر تأثراً بدرجة كبيرة بهذه الزيادة في المتطلبات الإدارية<sup>(١١٥)</sup>.

### باء- الوصم

٦١- يشكّل وصم المجتمع المدني أحد العوامل الحاسمة في إغلاق الحيز المدني نتيجة للنماذج الأمنية لما بعد عام ٢٠٠١. فمشروعية مكافحة الإرهاب عن طريق البنية العالمية لمكافحة الإرهاب قد مكّنت بعض الحكومات من إعادة تصنيف أفراد المجتمع المدني على أنهم "إرهابيون" و"متطرفون عنيفون" و"مهددون للأمن القومي" و"أعداء للدولة"، بالتواطؤ الفعلي من جانب الهيئات المسؤولة عن الرقابة على الأطر المعنية. كما أن وضع العلامات السلبية بشكل فعال يرسل إشارة واضحة مفادها أن جهات المجتمع المدني الفاعلة هي أهداف مشروعة للهجمات ثم يضيف الشرعية على اعتماد مزيد من التدابير التقييدية. وعندما يجري إلصاق الصفات السلبية بفاعلي المجتمع المدني، يمكن عندئذٍ أن يمتد الوصم إلى قدرتهم على العثور على عمل وسكن وعلى الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية الأخرى. ويمكن أيضاً أن تطول العواقب أفراد الأسرة وأن يواجه هؤلاء الوصم بشكل مماثل.

### جيم- التهميش المالي

٦٢- عندما تؤثر أنظمة مكافحة الإرهاب التي تتبناها المؤسسات المالية على منظمات المجتمع المدني، تزداد المخاطر المادية على الموظفين والمكاتب، بسبب نقل مبالغ أكبر من النقود واستخدامها

Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), pp. 72 and 84 (١١٤)

Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017) (١١٥)

للمتمكين من استمرار العمليات<sup>(١١٦)</sup>. وفي الحالات التي رُفضت فيها الخدمات المالية أو جرى تأخيرها، اضطرت المنظمات غير الحكومية إلى تقليص عملها أو إلى الإغلاق نهائياً. وفي حالة رفض أو إغلاق حسابات مصرفية، تكون التكلفة على المنظمات غير الحكومية من حيث السمعة شديدة. إذ يتقاطر أثر هذه التدابير، ما يؤثر على المنظمات الشريكة داخل البلد عن طريق الأموال المتأخرة والمرتببات غير المدفوعة، فضلاً عن أثرها على المستفيدين الذين يحتاجون إلى المساعدة. وتؤكد أمثلة متعددة أن هذه التدابير تؤثر بشكل غير متناسب على المؤسسات الخيرية الإسلامية والجمعيات الخيرية العاملة في المناطق أو الدول ذات الأغلبية المسلمة<sup>(١١٧)</sup>.

## دال - الزج بالمجتمع المدني في تطبيق جداول أعمال حكومية تمييزية

٦٣ - يعني التركيز الدولي الجديد على التطرف العنيف أن البرامج والسياسات والأنشطة المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته قد أصبحت إحدى أولويات الجهات المانحة. وأجبر الكثير من المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان والتنمية على زيادة تركيز البرامج وأنشطتها في هذا المجال. وتنشأ أخطار حقيقية عن الزج بالمجتمع المدني في تطبيق جداول أعمال مفروض من أعلى إلى أسفل تحقيقاً لأهداف سياسية أو أمنية<sup>(١١٨)</sup>.

## هـ - الأخذ بالطابع الأمني

٦٤ - توجد مخاطر شديدة تتمثل في الأخذ بالطابع الأمني أو الاستغلال في مجالات التنمية والتعليم والحكم الرشيد والديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان وهي مخاطر تتكاثر عندما يُدمج جدول الأعمال المتعلق بمنع ومكافحة التطرف العنيف في جدول الأعمال الشامل المنصوص عليه في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وتنشأ مخاطر كبيرة عن زيادة الزج بالعاملين في المجال الإنساني في تنفيذ جدول أعمال سياسي يقوده الأمن<sup>(١١٩)</sup>. فإضفاء الطابع الأمني على المعونة منذ عام ٢٠٠١، وزيادة الخلط بين جدول الأعمال الإنساني وجدول الأعمال السياسي، ولا سيما عند وجود جزاءات متعلقة بالإرهاب (قرار مجلس الأمن ١٨٤٤ (٢٠٠٨))، ومتطلبات الإبلاغ التي تشمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني (قرار مجلس الأمن ١٩١٦ (٢٠١٠))، فضلاً عن الضغط المتزايد على عمليات الأمم المتحدة للسلام لكي تشارك بقدر أكبر في مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته، هي جميعها أمور أدت إلى عواقب خطيرة على العاملين في المجال الإنساني على نحو لم يُبحث بشكل كافٍ.

## واو - الاستبعاد

٦٥ - يبدو أن الدول المنخرطة في اتباع سياسات قمعية ضد المجتمع المدني على الصعيد الوطني تهدف إلى نشر هذه السياسات على نطاق أوسع، وتعمل بنشاط على إسكات النقد والمعارضة في المحافل الدولية، بما في ذلك في الأمم المتحدة. وهذا يشمل إدارة إمكانية وصول المجتمع المدني

(١١٦) الوثيقة A/70/371، الفقرة ٤٢.

(١١٧) الوثيقة A/HRC/6/17، الفقرة ٤٢؛ والوثيقة A/73/314، الفقرة ٤٠.

(١١٨) Norwegian Refugee Council, *Principles under Pressure*.

(١١٩) المرجع نفسه.

إلى هيئات ووكالات وعمليات واجتماعات الأمم المتحدة المعنية بمكافحة الإرهاب ورفض هذه الإمكانية والحد منها. ومما يثير القلق أن بعض الدول تستخدم أيضاً الاتهامات بالتعاطف مع الإرهاب باعتبارها سبباً سريعاً لاستبعاد بعض أعضاء المجتمع المدني عن طريق إغلاق ملفات طلباتهم للاعتماد لدى الأمم المتحدة أو إجبارهم على سحب هذه الطلبات بغية إسكاتهم<sup>(١٢٠)</sup>.

## زاي- الفراغ المتعلق بالمساءلة

٦٦- على الرغم من أن التدابير المعتمدة على جميع الصُّعد - من العالمي إلى المحلي - تؤثر على المجتمع المدني تأثيراً خطيراً، يبدو أن المساءلة عن الانتهاكات العالمية التي تحدث منعقدة تماماً، ولا يوجد سوى قلة قليلة من الآليات التي يمكن أن ترفع عقيرتها بالانتهاكات المرتكبة من جانب الدول وأن تعالج الثغرات العميقة التي ظهرت منذ عام ٢٠٠١.

٦٧- ويمكن للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب (لجنة مكافحة الإرهاب) أن تؤدي دوراً تخفيفياً في الحد من تأثير مصفوفات مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني على المجتمع المدني، ولكنها لم تفعل ذلك حتى الآن بقوة. وتشتمل التطورات الإيجابية على إيراد إشارات أكثر اتساقاً إلى حقوق الإنسان في قرارات المجلس الأخيرة. بيد أنه لا يزال من غير الواضح كيف يجري (إن جرى على الإطلاق) رصد أثر تدابير مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني، ومدى جدية تناول مسألة سوء تطبيق تعريف الإرهاب، وما هي العملية، إن وجدت، القائمة للحد من إساءة استخدام الدولة لتدابير مكافحة الإرهاب بتوجيهها ضد الفاعلين من المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان.

٦٨- ومما يلفت الانتباه أنه على الرغم من زيادة الالتزام بحقوق الإنسان على الورق من جانب لجنة مكافحة الإرهاب، حدثت زيادة ارتباطية في الغموض. فقد ظلت التقارير القطرية تُنشر علانيةً على الموقع الشبكي للجنة حتى عام ٢٠٠٦، ولكنها أصبحت منذ ذلك الحين سرية. كما أن قرارات مجلس الأمن التي تزيد من الشفافية على ما يبدو، مثل القرار ٢٣٩٥ (٢٠١٧)، الذي يوجه فيه المجلس المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إلى إصدار عدد من الوثائق (باستثناء التقارير) المتاحة في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة، باستثناء الحالات التي تطلب فيها هذه التقارير الدولة العضو التي جرى تقييمها بغية الحفاظ على سرية المعلومات المختارة، وأن تقاسم المديرية التنفيذية استنتاجاتها خارج منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك مع المجتمع المدني، "حسب مقتضى الحال" و"بالتشاور مع" اللجنة، تضع محاذير معناها بوضوح أن الشفافية تظل مسألة تقديرية. وبظل من الصعب تحديد ما إذا كانت حقوق الإنسان تُؤخذ الآن في الاعتبار بصورة مجدية.

٦٩- ويجب على لجنة مكافحة الإرهاب، بوصفها هيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن ونقطة اتصال أولية للدول، أن تشارك بشكل أكثر استباقية وشفافية مع الحكومات، ما يزيد من مسؤوليتها عن الكيفية التي تستخدم بها الدول قرارات المجلس لانتهاك حقوق الإنسان على الصعيد الوطني. ويجب إيجاد آلية فعالة وشفافة للتصدي للحكومات التي تغالي أو تُبالغ في فعالية تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب في الوقت الذي يُرهن فيه الواقع التجريبي على إساءة استخدام هذه التشريعات. كما يتعين على اللجنة أن تشارك بشكل أوفى مع آليات حقوق

(١٢٠) International Service for Human Rights, "The backlash against civil society access and participation at the UN – Intimidation, restrictions and reprisals: 10 case studies" (2018).



الإنسان التابعة للأمم المتحدة بشأن التقارير وقبل أي زيارة إلى الدولة. فالقرب من جهاز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، الذي أقام علاقات قوية ويعمل عن كثب مع جهات المجتمع المدني الفاعلة على جميع المستويات، من شأنه أن يُسهم في التمكين من وضع منظور المجتمع المدني في الاعتبار الكامل بصورة مجدية.

٧٠- والإنشاء المتوخى لوحدة للمجتمع المدني داخل مكتب مكافحة الإرهاب يشكّل إضفاء مهماً للطابع المؤسسي على الالتزام بزيادة المشاركة من جانب كيانات الأمم المتحدة العاملة ضمن الاتفاق العالمي لمكافحة الإرهاب المدرجة في الاستعراض السادس لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. ويجب أن يكون تمثيل المجتمع المدني داخل هذه الوحدة شاملاً للجميع ومشروعاً ومتنوعاً ومستقلاً. ويتعين أن تكون عملية شمول الجميع قوية وشفافة.

## خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٧١- كما يتكشف من النسبة المتوية للرسائل التي أرسلتها المقررة الخاصة إلى الدول، من بين نقاط بيانات أخرى، استغل عدد من الدول الدعوات الواسعة القائلة بالحاجة إلى مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته وحماية الأمن القومي لكي تغلق الحيز المدني.

٧٢- وتقدّم المكلفة بالولاية التوصيات الواردة فيما يلي.

٧٣- يجب على الأمم المتحدة، وخاصة مجلس الأمن ولجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية ومكتب مكافحة الإرهاب وفرقة العمل المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب، فضلاً عن الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان، أن تعمل بصدق وبشكل استباقي وهادف وبناء مع مجموعة تمثيلية واسعة من جهات المجتمع المدني الفاعلة المحلية والدولية والمتنوعة والمستقلة بشأن مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته. ويتعين بصورة خاصة ما يلي:

(أ) يجب السعي إلى الحصول على إسهامات من جهات المجتمع المدني في إعداد جميع القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته لكي تعرض هذه الجهات وجهات نظرها وتقيم الاستراتيجية وتقدّم معلومات عن التأثير الضار المحتمل للتدابير المقترحة على المجتمع المدني؛

(ب) ينبغي أن تجتمع لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية بشكل رسمي ومنتظم مع جهات المجتمع المدني الفاعلة بشأن المسائل الموضوعية والقطرية، وينبغي أن ينظر مجلس الأمن في طلب إحاطات منتظمة من المجتمع المدني بشأن البنود المواضيعية وبنود جدول الأعمال الجغرافية؛

(ج) بالنظر إلى علاقة العمل الوثيقة بين المجتمع المدني وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، يجب النهوض بالتعاون الرسمي والشفاف بين هيئات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وينبغي دعوة هذه المكلفة بالولاية وغيرها من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة دعوة رسمية على أساس منتظم لتقديم إحاطات إلى لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية. وينبغي أن تعقد الجمعية العامة نقاشاً سنوياً مفتوحاً بشأن الركن الرابع من أركان استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب يجري إشراك المجتمع المدني فيه إشراكاً كاملاً وهادفاً؛

(د) يجب أن يكون التمثيل داخل وحدة المجتمع المدني المتوخاة بمكتب مكافحة الإرهاب شاملاً للجميع ومشروعاً ومتنوعاً ومستقلاً، ويجب أن تُمنح الوحدة القدرة المفيدة على تقديم وجهات نظر بشأن السياسة العامة والاستراتيجية وعلى تعميق المعلومات والبيانات المتاحة للمكتب وتبادل الخبرات مع هذا المكتب. ويجب محاكاة أفضل ممارسات مجلس حقوق الإنسان واللجنة المعنية بحقوق الإنسان؛

(هـ) يجب أن تقود الأمم المتحدة الطريق في ضمان أن يبقى متاحاً للمجتمع المدني حيز آمن ومأمون وشامل للجميع. ويجب، فيما يتعلق بالإجراءات الدولية، بما في ذلك عمليات الاعتماد للمجتمع المدني، توخي الحذر من ألا يجري استغلالها لخدمة الادعاءات الوطنية غير المتأكد منها والواسعة الفضفاضة المتعلقة بمكافحة الإرهاب والأمن؛

(و) ينبغي أن يستبعد مجلس الأمن بشكل لا لبس فيه العمل الإنساني من تدابير مكافحة الإرهاب وأن يوضح صراحة أنه يجب ألا يجري أبداً النظرة إلى الحماية الإنسانية والمساعدة الإنسانية على أنهما دعم للإرهاب وألا يجري أبداً قمعهما وتجرئهما على هذا الأساس؛

(ز) ينبغي أن يكفل مكتب مكافحة الإرهاب وكيانات اتفاق الأمم المتحدة التنسيق العالمي لمكافحة الإرهاب، قبل أي تعاون رسمي مع الكيانات الخارجية، أن تكون هذه الكيانات الأخيرة ممثلة تماماً لقواعد ومعايير حقوق الإنسان.

٧٤- ويجب أن تكون هيئات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب مسؤولة عن آثار الإطار الدولي لمكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان. ويجب على لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية التعامل بدرجة أكثر استباقية مع الحكومات بشأن الطريقة التي قد تشكل بها تدابير التنفيذ الوطنية خرقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وخاصة التدابير التي تؤثر على المجتمع المدني، بما في ذلك تعريف الإرهاب وتجريم التعبير المشروع عن الآراء وتجريم الرأي. ويجب على اللجنة ومديريتها التنفيذية رفض أي زيارة تكون فيها قضايا حقوق الإنسان غير مطروحة في جدول الأعمال، أو في الحالات التي لا يمكنهما فيها إحضار خبر في مجال حقوق الإنسان أو التي لا يمكنهما فيها مقابلة جهات المجتمع المدني الفاعلة المحلية.

٧٥- يجب على الدول ضمان ألا يكون لتدابيرها التي تتناول التهديدات المنبثقة من الإرهاب والتطرف العنيف وتعلق بحماية الأمن القومي تأثير سلبي على المجتمع المدني. وينبغي بشكل خاص ما يلي:

(أ) يجب ألا تكون تعاريف الإرهاب والتطرف العنيف في القوانين الوطنية فضفاضة وغامضة. بل يجب أن تكون دقيقة وضيقة بما فيه الكفاية لكيلا تشمل أعضاء المجتمع المدني أو الأعمال غير العنيفة التي يُضطلع بها في سياق ممارسة الحريات الأساسية. ويجب أن تكون تدابير الطوارئ محدودة بشكل صارم وألا تُستخدم في قمع جهات المجتمع المدني الفاعلة؛

(ب) يجب ألا يُجرّم أبداً التعبير المشروع عن الآراء أو الأفكار. وتدخل أشكال المعارضة غير العنيفة في صميم حرية التعبير. ومن الجوانب الأساسية للشفافية والمساءلة الإبلاغ عن المعلومات المتعلقة بالأفعال الإرهابية أو تدابير مكافحة الإرهاب وتوثيق هذه الأفعال والتدابير ونشرها. ويجب الاعتراف بالدور الرئيسي للإنترنت، وخاصة داخل المجتمعات القمعية أو من أجل الفئات المهمشة، كما يجب حماية هذا الدور؛

(ج) يجب ألا يُفسَّر الضرر الذي يلحق بالمتلكات، في غياب توصيفات أخرى، على أنه إرهاب؛

(د) يجب أن تكون التدابير الهادفة إلى تنظيم وجود المجتمع المدني والسيطرة عليه والحد من تمويله ممتثلة لمتطلبات التناسب والضرورة وعدم التمييز. ويجب عدم القيام أبداً بتجريم عدم الامتثال للمتطلبات الإدارية؛

(هـ) يجب أن تمثل التدابير التنظيمية المتعلقة بتمويل الإرهاب وإزالة "المحتوى الإرهابي" لمبادئ المشروعية والتناسب والضرورة وعدم التمييز وأن تخضع هذه التدابير لآليات رقابة ومساءلة كافية. وينبغي ألا تُترك فقط للإنفاذ من جانب الجهات الفاعلة الخاصة؛

(و) ينبغي حماية الجهات الفاعلة الإنسانية من أي شكل من أشكال المضايقة أو العقوبات أو العقوبة الناتجة عن تدابير مكافحة الإرهاب أو التطرف العنيف. ويجب بوضوح إعفاء العمل في المجال الإنساني من تدابير تجريم شتى أشكال دعم الإرهاب. وينبغي أن تنظر الدول في توسيع نطاق هذه الإعفاءات لتشمل جميع جهات المجتمع المدني الفاعلة التي تعمل في دعم الاحترام للقواعد الدولية؛

(ز) يجب أن تتاح إمكانية الوصول إلى القضاء وسبل الانتصاف لجميع جهات المجتمع المدني الفاعلة المتضررة من أنظمة الجزاءات المفروضة على الإرهاب؛

(ح) يجب أن تكون جميع الجهات الفاعلة الوطنية والمؤسسية المشاركة في مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته مدركة للتأثير غير المباشر للتدابير المتداخلة والمتواصلة والتراكمية على المجتمع المدني، ولا سيما في إحداث أثر تدهيبي سيؤثر على جميع الجهات الفاعلة حتى بدون استهداف مباشر. ويجب توخي الحذر بشكل خاص لتجنب وصم المجتمع المدني وتهميشه والنزج به واستبعاده، فضلاً عن تجنّب الأخذ بالطابع الأمني؛

(ط) يلزم تطوير وتعزيز آليات الرقابة على الصعيدين الوطني والدولي بغية معالجة الانتهاكات العالمية لحقوق الإنسان الناتجة عن استحداث مصفوفات معيبة بشكل بالغ معتمدة باسم مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف والتهديدات الموجهة للأمن القومي.

٧٦- يجب على المجتمع المدني إيجاد طرق مبتكرة للتوعية بالأزمة العالمية التي يواجهها نتيجة لأطر الأمن العالمية. وبصورة خاصة:

(أ) يجب عليه أن يعمّق تفاعله مع البنية العالمية لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك وكالات وهيئات الأمم المتحدة التي يُنظر إليها تقليدياً على أنها تتناول القضايا المتصلة بالأمن، وكذلك مع الكيانات الخارجية الجديدة، بما في ذلك فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب؛

(ب) يجب عليه التحلّي بالابتكار من أجل العثور على مداخل على الصعيد الوطني لأغراض الرقابة والمساءلة؛

(ج) ينبغي أن يواصل الإبلاغ عن تأثير هذه التدابير وتحليلها والتوعية بها بطريقة منهجية ومفتوحة.