

Distr.: General
27 September 2017
Arabic
Original: English



الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها:

مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك

النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي

بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

مذكرة من الأمين العام*

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان، المقدم وفقا لقرار الجمعية العامة ١٤٨/٧٠ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣١.



* قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لأن المقررة الخاصة المعنية حديثا تولت منصبها في ١ آب/أغسطس ٢٠١٧.



الرجاء إعادة استعمال الورق

111017 091017 17-17037 (A)



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

موجز

هذا التقرير هو أول تقرير سنوي تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، التي عُيِّنت حديثاً. وهو يتضمن مقدمة موجزة (الفرع الأول)، يليها وصف لأنشطة المقرر الخاص السابق والمقررة الخاصة الحالية (الفرعان الثاني والثالث). وتعرض المقررة الخاصة عدداً من الأفكار الأولية التي تعكس أولوياتها وتفسيرها لولايتها وكيف تعتمز الاضطلاع بها (الفرع الرابع)، وتسلط الضوء على الاستنتاجات والتوصيات (الفرع الخامس). كما أنها تحدد أربعة من مجالات الاهتمام الجوهرية التي تندرج ضمن تلك الولاية، هي: انتشار حالات الطوارئ الدائمة تطبيع الصلاحيات الاستثنائية للأمن الوطني داخل النظم القانونية العادية؛ والحاجة إلى مزيد من الوضوح فيما يخص العلاقات القانونية القائمة بين النظم الأمنية الوطنية والنظم القانونية الدولية (حقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الجنائي الدولي)، فضلاً عن العلاقة القائمة بين حقوق الإنسان وظهور النظم الأمنية الدولية القائمة بذاتها التي تنظم مسائل الإرهاب ومكافحة الإرهاب؛ وإيلاء المزيد من الاهتمام للمعايير التي تركز على الأبعاد الجنسانية للإرهاب ومكافحة الإرهاب؛ والنهوض بالحقوق وحماية المجتمع المدني في سياق مكافحة الإرهاب. وفي الحالة الأولى، ستركز المقررة الخاصة اهتمامها بشكل خاص على تلك المسائل، وستقوم بدمج هذه المسائل في الأدوات المتاحة لها في سياق أداء ولايتها، لا سيما فيما يخص الزيارات القطرية في المستقبل والتعاون مع الحكومات وجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك هيئات الأمم المتحدة المعنية.

أولا - مقدمة

- ١ - هذا التقرير هو التقرير الأول المقدم إلى الجمعية العامة من المقررة الخاصة المعينة حديثا المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، عملا بقرار الجمعية العامة ١٤٨/٧٠ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣١. ويعرض التقرير عددا من الأفكار الأولية للمقررة الخاصة فيما يخص تفسيرها للولاية المنوطة بها والكيفية التي تعتمزم بها الاضطلاع بهذه الولاية.
- ٢ - وفي ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٧، عُيِّنت فيونوالا في أولايين مقررةً خاصةً معنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب من قِبل مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والثلاثين؛ وفي ١ آب/أغسطس ٢٠١٧، تولت منصبها.
- ٣ - ويرد تقرير عن الأعمال التي اضطلع بها المقرر الخاص السابق، بين إيميرسن، منذ أن قدم آخر تقرير له إلى مجلس حقوق الإنسان (الفرع الثاني)، يليه وصف لأنشطة المقررة الخاصة (الفرع الثالث). وفي الفرع الرابع، تعرض المقررة الخاصة مناقشة أولية لمجالات اهتمامها فيما يتعلق بأداء ولايتها. وفي الفرع الخامس، تقدم المقررة الخاصة الاستنتاجات والتوصيات.

ثانيا - أنشطة المقرر الخاص السابق

- ٤ - يرد بيان الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص السابق منذ صدور آخر تقرير قدمه إلى الجمعية العامة (A/71/384) في آخر تقرير قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/34/61).
- ٥ - وبالإضافة إلى الأنشطة المذكورة في التقرير، أجرى المقرر الخاص السابق ثلاث زيارات قطرية: زيارة إلى تونس، في الفترة من ٣٠ كانون الثاني/يناير إلى ٣ شباط/فبراير ٢٠١٧؛ وزيارة إلى المملكة العربية السعودية، في الفترة من ٣٠ نيسان/أبريل إلى ٤ أيار/مايو ٢٠١٧؛ وزيارة إلى سري لانكا في الفترة من ١٠ إلى ١٤ تموز/يوليه ٢٠١٧. وهو يعرب عن تقديره لجميع الأشخاص الذين تباحث معهم والمسؤولين الذين التقى بهم على ما بذلوه له من تعاون خلال زيارته. ويجري حاليا تحديد مواعيد المزيد من الزيارات القطرية الرسمية. وتتوافر أحدث المعلومات عن زيارات المقرر الخاص السابق وما يتصل بها من طلبات على الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (www.ohchr.org).

ثالثا - أنشطة المقررة الخاصة الحالية

- ٦ - في ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٧، حضرت المقررة الخاصة جلسة مشاورات بين الخبراء عقدها مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب في قصر ويلسون، بجنيف. وتناولت المشاورات مسألة ضمان تقييد التشريعات المتعلقة بالمعلومات المسبقة عن المسافرين بحقوق الإنسان. وأسدت المقررة الخاصة المشورة التقنية بشأن وضع وثيقة توجيهية داخلية عُيِّمت قبل الجلسة لضمان امتثال استخدام المعلومات المسبقة عن المسافرين ونقلها والاحتفاظ بها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وحضر هذه المشاورات أيضا المكلف بالولاية السابقة، والمقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية.
- ٧ - وحددت المقررة الخاصة البلدان التي ترغب في زيارتها خلال فترة ولايتها، وقد وجهت طلبات إلى ٢٦ دولة. وعملا بالفقرة ٣٣ من قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٥/٣٤، طلبت المقررة الخاصة في

رسائلها إلى الحكومات أن تنظر بجدية في الاستجابة لتلك الطلبات. وقد وجهت الطلبات إلى البلدان التالية: الاتحاد الروسي، والأردن، وأستراليا، والإمارات العربية المتحدة، وإندونيسيا، وباكستان، وبلجيكا، وبنغلاديش، والبوسنة والهرسك، وتركيا، والصين، وطاجيكستان، وفرنسا، والفلبين، وقطر، وكازاخستان، وكولومبيا، ومالي، وماليزيا، ومصر، والمكسيك، ونيجيريا، والهند، وهندوراس، والولايات المتحدة الأمريكية، واليمن. وعند إنجاز هذا التقرير، رد كل من المكسيك، والولايات المتحدة، والإمارات العربية المتحدة، والاتحاد الروسي، والفلبين، وإندونيسيا، وماليزيا بالإقرار باستلام الرسالة، وتم إبلاغ المقررة الخاصة بأن حكومات كل منها تنظر حاليا في طلبها. واستجاب للطلب كل من بلجيكا، وفرنسا، وأستراليا، وكازاخستان، والبوسنة والهرسك، وطاجيكستان، وقطر. ولم ترد بعد ردود من بنغلاديش، والصين، وكولومبيا، ومصر، وهندوراس، والهند، والأردن، ومالي، ونيجيريا، وباكستان، وتركيا، واليمن.

٨ - وقامت المقررة الخاصة بزيارة خاصة (جرى ترتيبها مسبقا) إلى مجمع اللجنة العسكرية في خليج غوانتانامو، بكوبا، في الفترة من ١٩ إلى ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٧ بصفتها المهنية باعتبارها معلّقة أكاديمية لوسائط الإعلام الأيرلندية وللنهوض بالبحوث الجارية المتصلة بعملها الأكاديمي. وبالنظر إلى اهتمامها منذ زمن بعيد باللجان العسكرية والإجراءات الجنائية المتخذة لمحاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم الإرهاب وإلى خبرتها في هذا المجال، قالت إنه يسرها أن تتاح لها الفرصة للاطلاع على جلسة الاستماع ٢٦ السابقة للمحاكمة في القضايا المشتركة بين العديد من المحتجزين في خليج غوانتانامو.

رابعا - عرض أولي لمجالات اهتمام المقررة الخاصة

٩ - تشيد المقررة الخاصة بعمل سلفها، السيد إيمرسن. وسوف تستفيد من التزامه بتعزيز حقوق الإنسان وحقوق ضحايا الإرهاب، وبكفالة الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف.

١٠ - وتود المقررة الخاصة أن تسلط الضوء على مجالات الاهتمام والشواغل الرئيسية عند توليها الولاية المنوطة بها. وهي ترى أن هذه المجالات مترابطة ومتعاضدة. وتشمل هذه المجالات (أ) تطبيع الصلاحيات الاستثنائية للأمن الوطني داخل النظم القانونية العادية؛ (ب) وزيادة الوضوح فيما يخص العلاقات القانونية ذات الصلة القائمة على وجه الخصوص بين قواعد ونظم الأمن الوطني وقواعد ونظم القانون الدولي (حقوق الإنسان، والقانون الإنساني، والقانون الجنائي الدولي)؛ (ج) وزيادة الوضوح والشفافية بشأن عموم واتساق عملية وضع القواعد المتعلقة بقواعد مكافحة الإرهاب والممارسات المتبعة داخل هيكل الأمم المتحدة؛ (د) وتكامل الأبعاد الجنسانية للإرهاب ومكافحة الإرهاب في كل جانب من جوانب الولاية، وتحديد أولويات الاهتمام المعياري بهذه الأبعاد؛ (هـ) والنهوض بالحقوق وحماية المجتمع المدني والحيز المدني من أجل حماية ذلك الجزء الذي لا يتجزأ من المجتمع إذا ما استُهدف تحت ستار مكافحة الإرهاب. ولهذه الأغراض، ستواصل المقررة الخاصة التزامها بالولاية خلال الزيارات القطرية وتعاونها، وستتيح خبرتها للحكومات وجميع الجهات الفاعلة المعنية، بما فيها هيئات الأمم المتحدة، والوكالات والبرامج المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية، وسائر المؤسسات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية، وكذلك ضحايا الإرهاب وأسره وضحايا مكافحة الإرهاب.

ألف - تطبيع صلاحيات الأمن الوطني داخل النظم القانونية العادية

١١ - تؤكد المقررة الخاصة أنها سوف تركز اهتمامها بشكل خاص، خلال فترة ولايتها، على العلاقة القائمة بين استخدام الصلاحيات الاستثنائية للأمن الوطني والصلاحيات المخولة في حالات الطوارئ وما يترتب على ذلك من استيعابها بشكل دائم ضمن القانون الوطني والممارسة الإدارية. وسوف تهتم عن كثب بحالات الطوارئ التي تنشأ بحكم الواقع وحالات الطوارئ المعقدة وحالات الطوارئ الدائمة، التي تستند إلى استخدام الأمن الوطني وقوانين مكافحة الإرهاب والإجراءات الإدارية بموجب القانون المحلي للدول.

١٢ - ويساور المقررة الخاصة القلق إزاء استيعاب صلاحيات الأمن الوطني وتدابير مكافحة الإرهاب التي تكون استثنائية في العادة ضمن القانون العام للعديد من الدول. وفي هذا السياق، يصبح من الصعب تمييز الخط الفاصل بين ممارسة الصلاحيات الاستثنائية للأمن الوطني والإجراءات الجنائية والمدنية العادية في بعض الدول، وتصبح عملية حماية الحقوق محفوفة بالأخطار والمصاعب على نحو متزايد. ومن هذه التحديات توسيع النطاق الزمني للتشريعات المتعلقة بالأمن الوطني وتدابير مكافحة الإرهاب بما يتجاوز الإطار الزمني الذي استخدم لتقديم تقرير قانوني للاحتجاج بها وتطبيقها في بادئ الأمر. ففي مثل هذه الظروف، يلاحظ ظهور حالات الطوارئ الدائمة، حيث تتراجع اللوائح القانونية العادية وقد يجري تهميشها عند التوسع في استخدام السلطات التنفيذية، وتوسيع نطاق القانون الجنائي ليشمل فئات جديدة من الجرائم، وإعطاء الأسبقية للمؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية على سلطة الشرطة داخل الدول، والإبقاء على القيود المفروضة على طائفة واسعة من الحقوق، مثل الحق في التجمع والحق في تكوين الجمعيات. وتطرح كل هذه الممارسات المؤسسية تحديات كبيرة أمام الحماية الفعالة لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، يمكن لتوسيع نطاق استخدام صلاحيات الأمن الوطني أن يؤثر سلباً، بشكل خاص، على تمتع الفئات الضعيفة والأقليات بحقوقها.

١٣ - وقد اعترف منذ زمن بعيد في القانون الدولي والممارسة الدولية لحقوق الإنسان، في جملة أمور، بأنه في حالات الحرب أو في حالات الطوارئ الاستثنائية، يجوز للدول عدم التقيد ببعض الحقوق. وتقر معاهدات حقوق الإنسان أيضاً فرض قيود مشروعة على الحقوق، لأسباب منها حماية السلامة العامة. ومع ذلك، فقد أريد لعدم التقيد بالحقوق أن يكون هو الاستثناء، وليس القاعدة، كما يتبين من عقود من السوابق القضائية في مجال حقوق الإنسان والآراء التي أعربت عنها الدول فيما يخص وظيفة عدم التقيد ومتطلباته^(١).

(١) انظر على سبيل المثال: European Court of Human Rights, *Lawless v. Ireland*, No. 3, judgment of 1 July 1961, application No. 332/57 and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 7, No. 1, (reprinted in February 1985 OEA/Ser.L/V/II.116. وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً أن الممارسة المتمثلة في عدم تقيد الدول بالتزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان تبدو معلقة. وعلى نحو متزايد، فإن استخدام التشريعات العادية للنهوض بصلاحيات وممارسات الأمن الوطني فضلاً عن العزوف الظاهر عن الاحتجاج بحكم عدم التقيد بمعاهدات حقوق الإنسان أدى إلى تناقص عدد حالات عدم التقيد في الممارسة العملية على الرغم من الاستخدام المكثف للسلطات الوطنية في حالات الطوارئ من جانب الدول في فترة ما بعد الحادي عشر من أيلول/سبتمبر.

١٤ - والقيود المفروضة على الحقوق ليست مفتوحة ولا مطلقة؛ بل يجب أن تكون دائما مشروعة ومتناسبة وضرورية، كما يجب ألا تمس بجوهر تلك الحقوق. وتشترط معاهدات حقوق الإنسان على الدول أن تظل مدركة لالتزامها القانوني بالعودة إلى النظام القانوني العادي في غضون فترة زمنية محددة قانونا. وبصفة عامة، واتساقا مع موقف لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، على النحو المبين في تعليقها العام رقم ٢٩^(٢)، تؤكد المقررة الخاصة من جديد أنه إذا تسنى تحقيق نفس الغاية عن طريق التشريعات أو الإجراءات الإدارية العادية، بدلا من القواعد القانونية الاستثنائية، لا ينبغي للدول أن تلجأ إلى الصلاحيات الاستثنائية للأمن الوطني وأن تمتنع عن التقييد بلا داع بحماية الحقوق والحريات؛ بل ينبغي لها أن تدعن لسلطة المنظومة القانونية العادية لمواجهة التحديات المطروحة. ولا ينبغي اتخاذ المواقف الاستعراضية العلنية والتسرع في اعتماد تشريعات أو تدابير إدارية جديدة لإعطاء الانطباع بحماية السلامة العامة على حساب التمتع بحقوق الإنسان.

١٥ - وتنحو الترتيبات المؤقتة بشكل غريب إلى أن تترسخ بمرور الوقت، ومن ثم تصبح وضعا طبيعيا وأمرًا معتادا. وكثيرا ما تخضع تشريعات الطوارئ المحددة زمنيا للتمديد والتجديد في المستقبل. وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها إزاء الممارسات التي تحولت بموجبها، في وقت لاحق، قرارات تشريعية أو إدارية صدرت أصلا بوصفها تدابير مؤقتة لحالات الطوارئ أو لمكافحة الإرهاب إلى تشريعات دائمة. واستنادا إلى الأدلة المتاحة في الممارسة العملية^(٣)، تشير المقررة الخاصة إلى أنه كلما طال أمد إدراج التشريعات الأمنية الوطنية - بمفهومها الواسع - في المدونات القانونية، زاد احتمال أن تصبح الصلاحيات الاستثنائية المتاحة للحكومة بموجب تلك التشريعات جزءا من النظام القانوني العادي والمعتاد. وأثر ذلك على التمتع بحقوق الإنسان أثر كبير يؤدي إلى إضعاف قدرة الدول على الإبقاء على فعالية مبادرات مكافحة الإرهاب المراعية لحقوق الإنسان. وقد حددت الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب المخاطر المترتبة على هذه المزالق، ومن الواضح أنها تضع حقوق الإنسان في صلب مكافحة الإرهاب وتشدد على أن التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب يجب أن تتمثل للقانون الدولي لحقوق الإنسان (انظر قرار الجمعية العامة ٢٨٨٨/٦٠ المرفق). ومما يؤسف له استمرار تجاهل الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب إلى حد كبير، وإن كانت دولٌ قد تولت وضعها واعتمدها. ولا ينبغي تطبيع أنظمة الطوارئ إلا إذا كانت ضرورية ومتناسبة مع التهديد المائل.

١٦ - وتؤكد المقررة الخاصة أن سلوك الحكومات أثناء الأزمات يشكل سابقة لمتطلبات المستقبل فضلا عن "الوضع الطبيعي". وثمة خطر جسيم يحدق بنا عند تراكم صلاحيات الأمن الوطني، التي تكون أساسا في حالة تزايد مطرد، حيث تتخذ الحكومات من خبرتها المكتسبة فيما يخص الصلاحيات والسلطات الاستثنائية الممنوحة خلال حالات الطوارئ السابقة منطلقا لها في المستقبل بدلا من تقدير الاحتياجات الناشئة عن التحديات الجديدة في ضوء تقييم متزن لقدرة الإجراءات القانونية العادية على التأقلم مع الوضع. وعلى غرار الحاجة إلى الزيادة التدريجية في جرعة الدواء المستخدم بكميات كبيرة

(٢) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٩ (٢٠٠١) بشأن عدم التقييد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ، الفقرة ١ من المادة ٤ التي تنص على أن "استعادة الوضع الطبيعي الذي يمكن في ظله مرة أخرى ضمان الاحترام الكامل للعهد يجب أن يكون هو الهدف الرئيسي للدولة الطرف التي لا تتقيد بالعهد على هذا النحو".

(٣) انظر E/CN.4/Sub.2/1982/15؛ انظر أيضا: Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency*: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, vol. 4 (London, Pinter Publishers, 1989).

لتخفيف معاناة المريض بنفس القدر، كذلك الأمر بالنسبة لصلاحيات الأمن الوطني: ففعل التصور الشائع هو نشوء الحاجة في كل مرة إلى سلطات جديدة أكثر تطرفاً للتصدي للأزمات الوشيكة. وفي المقابل، فإن تدابير مكافحة الإرهاب الاستثنائية الجديدة تمنح قدرًا إضافيًا من الشرعية والاحترام اللاحقين للتدابير الطارئة المستخدمة في السابق التي تكون أقل صرامة، كما تضيف عليها إحساسًا بأنها تشكل الوضع الطبيعي. وما كان يُعتبر إجراءات طارئة استثنائية في الماضي قد يُنظر إليه على أنه أمر طبيعي روتيني وعادي في ضوء اعتماد صلاحيات أحدث وأكبر في مجال مكافحة الإرهاب. وفي هذا السياق، يتبين أيضًا أنه من الصعب للغاية التقييد في الواقع العملي برؤى الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، التي مفادها أن احترام جميع حقوق الإنسان للناس كافة وسيادة القانون هو أساس مكافحة الإرهاب وأنه يؤدي دورًا أساسيًا بالنسبة لجميع عناصر الاستراتيجية (المرجع نفسه، الفرع الرابع). ومن المهم أيضًا البرهنة على نحو مقنع على أن النتائج التي تحققت في مجال السلامة العامة بفضل التدابير الاستثنائية أو التدابير المتخذة في حالات الطوارئ، على حساب تآكل الحقوق والحريات الأساسية، لم تكن لتتحقق لولا ذلك (أي عن طريق تنفيذ التشريعات القائمة).

١٧ - وسوف تركز المقررة الخاصة أيضًا اهتمامها بشكل خاص على استخدام تشريعات الطوارئ وتشريعات مكافحة الإرهاب لأغراض غير تلك التي وُضعت لها تلك التشريعات أصلاً. وقد يكون أيضًا لظاهرة "الاستثناس" بتدابير مكافحة الإرهاب على المدى الطويل أثر مخفف لحدة نخب الجمهور النقدي إزاء أنظمة حالات الطوارئ. وثمة تحديات استشرافية تواجه الحفاظ على خطاب نقدي سليم في أي مجتمع بشأن ضرورة استخدام تدابير مكافحة الإرهاب وما يرافق ذلك من شكوك إزاء أولئك الذين يبدوون قلقهم من تطبيع السلطات الاستثنائية مع ما يترتب على ذلك من آثار ملحوظة على حيوية المجتمع المدني وقدراته.

١٨ - وتسلم المقررة الخاصة بالضغط الحقيقية والمتفاوتة الشدة التي تواجهها الدول نتيجة للأعمال الإرهابية التي تقوم بها المنظمات الإرهابية، إلا أنها تؤكد على أولوية احترام المعايير العالمية لحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب ومعالجة الظروف المؤدية إلى الإرهاب. فحماية حقوق الإنسان أمر أساسي لأي استراتيجية عالمية مستدامة لمنع الإرهاب وحماية ضحاياه وإدارة شؤونه. وعلى الرغم من أن الضغط الذي يقع على الدول لكي توفر الأمن ضغط حقيقي، لن يتسنى استتباب الأمن في الأجل الطويل إلا إذا أدت حقوق الإنسان دورًا أساسيًا في جميع جوانب الحملة العالمية لمكافحة الإرهاب.

باء - توضيح مدى التفاعل بين النظم القانونية في مجال مكافحة الإرهاب

١٩ - لقد كان توسع الأطر والسياسات والممارسات المؤسسية والقانونية في مجال مكافحة الإرهاب في أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر توسعًا هائلًا. وتعزز التطورات المعيارية جزئيًا إلى الحاجة إلى سد الثغرات المكشوفة التي تعترى الأنظمة العالمية لمكافحة الإرهاب. وقد أنشأ مجلس الأمن لجنة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١)، وقام بتعزيزها في قراره ١٦٢٤ (٢٠٠٥). ومن الواضح أن القدرة التنفيذية للجنة قد أتاحت بفضل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب.

٢٠ - ثم أنشئت فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب من قبل الأمين العام في عام ٢٠٠٥، وأقرتها بعد ذلك الجمعية العامة من خلال استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة

الإرهاب السالفة الذكر، التي اعتمدها الدول بتوافق الآراء في عام ٢٠٠٦^(٤). ونظمت فرقة العمل عملها الهام من خلال أفرقة عاملة ومشروع يتصل بمكافحة الإرهاب. وفي الآونة الأخيرة، أنشأت الجمعية العامة مكتب مكافحة الإرهاب في الأمانة العامة بموجب قرارها ٢٩١/٧١ المؤرخ ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ (انظر أيضا A/71/858). وتضطلع كل هذه الهيئات بطائفة متنوعة من الأدوار التنظيمية التي لا غنى عنها.

٢١ - وفي الوقت نفسه، تؤكد المقررة الخاصة أنه على مدى الستة عشر عاما الماضية، تعززت وظيفة وضع القواعد إلى حد بعيد انطلاقا من الأنشطة الموازية التي تضطلع بها تلك الهيئات المتعددة. وقد سعى هيكل الأمم المتحدة إلى الاستجابة لمشهد الإرهاب الدائم التحول بالقدر الكافي من القدرات التنظيمية للتصدي للتحديات والتهديدات المستجدة. ومع ذلك، قد يتفق المراقبون على أن سرعة الاستجابة كثيرا ما تفوق القدرة على المراعاة الكاملة للآثار الإجمالية الناجمة عن وضع القواعد باستمرار في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان. وبالمثل، فإن وتيرة وضع القواعد في مجال مكافحة الإرهاب تطرح تحديات حقيقية من حيث تجزؤ القواعد وانعدام فعاليتها.

٢٢ - وترى المقررة الخاصة أن حجم عملية وضع القواعد لم يقدر حق قدره. وعلى وجه الخصوص، تعرب المقررة الخاصة عن قلقها من عدم إيلاء الاهتمام الكافي لمدى امتثال طائفة واسعة من أنظمة مكافحة الإرهاب في حالات بعينها أو بشكل عام لمعايير حقوق الإنسان في العديد من المجالات الجديدة خلال نفس الفترة. وقد أدى وضع معايير وقواعد وممارسات جديدة في مجال مكافحة الإرهاب من خلال قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة، وإصدار توجيهات إلى الدول وأفرقة العمل، وتقديم المساعدة التقنية، إلى إنشاء مجموعة كبيرة من القواعد الجديدة التي يمكن وصفها بأنها نظام دولي لمكافحة الإرهاب، ولم تحظ العلاقة الكاملة القائمة بين هذه المجموعة ومجموعات أخرى من القواعد القانونية، لا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ولا مدى التأثير المتبادل بين هذه المجموعات بالقدر الكافي من البحث، كما يلزم تحديد معالم هذه العلاقة والتأثير المتبادل والنظر فيهما على النحو الواجب لأغراض التنفيذ.

٢٣ - وبالتوازي مع توسيع نطاق عملية وضع القواعد داخل الأمم المتحدة، لم تقف الهيئات التنظيمية الإقليمية دون فعل أي شيء. فعلى سبيل المثال، أبرم مجلس أوروبا في عام ٢٠٠٥ اتفاقية بشأن منع الإرهاب، وجاءت المبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب التي اعتمدها لجنة الوزراء التابعة للمجلس لتكمّل هذه الاتفاقية. وسنّ الاتحاد الأوروبي الأمر التوجيهي ٢٠١٧/٥٤١ الصادر عن البرلمان الأوروبي وعن المجلس بتاريخ ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧ بشأن مكافحة الإرهاب^(٥). وتشترك نظم

(٤) في خطة العمل الواردة في مرفق الاستراتيجية، عقدت الدول الأعضاء العزم على اتخاذ تدابير محددة لمكافحة الإرهاب، وهي: (أ) معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب؛ (ب) منع الإرهاب ومكافحته؛ (ج) بناء قدرات الدول على منع الإرهاب ومكافحته وتعزيز دور منظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد؛ (د) كفالة احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون بوصفهما الركيزة الأساسية لمكافحة الإرهاب.

(٥) يحل الأمر التوجيهي محل القرار الإطاري للمجلس 2002/475/JHA (المريدة الرسمية للجماعات الأوروبية، رقم L 164، حزيران/يونيه ٢٠٠٢) ويعيّن قرار المجلس 2005/671/JHA ("الأمر التوجيهي") (المرجع نفسه، رقم L 253، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥). وقد اعتمد استجابة لزيادة حالات الهجمات الإرهابية في أقاليم الدول الأعضاء. وكان القرار الإطاري للمجلس 2002/475/JHA في السابق بمثابة التشريع الرئيسي المتعلق بمبادرات الاتحاد الأوروبي في مجال مكافحة الإرهاب. ويهيب الأمر التوجيهي بالدول الأعضاء أن تجرّم أفعالا معينة يمكن اعتبارها جرائم إرهابية إذا ما ارتكبت

إقليمية أخرى أيضا بشكل جوهري في عملية وضع القواعد المتعلقة بمكافحة الإرهاب^(٦). وباختصار، فإن الزيادة الكبيرة والمفاجئة في عدد القواعد القانونية التي تعالج مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف، والتي باتت تعالج في الآونة الأخيرة منع التطرف العنيف، قد تركزت منذ عام ٢٠٠١ على مختلف مستويات الأهلية القانونية على الصعيدين العالمي والإقليمي^(٧) وعلى الصعيدين الوطني ودون الوطني.

٢٤ - وتؤكد المقررة الخاصة الحاجة إلى فهم أفضل للعلاقة القائمة بين هذه الهيئات المعنية بوضع القواعد القانونية والإدارية ولأوجه التقاطع بينها. ولا يشكل رسم معالم الأنظمة القانونية المتقاطعة والمتداخلة في مجال مكافحة الإرهاب ممارسة تقوم على أسس نظرية؛ بل لا بد من فهم النطاق الكامل للالتزامات والواجبات القانونية للدولة في ميدان مكافحة الإرهاب، وتحديد مدى التداخل والتناقض وأوجه انعدام الكفاءة.

٢٥ - غير أن الأهم من ذلك بالنسبة للمقررة الخاصة هو الحاجة إلى أن تحدّد بدقة الخصائص الكاملة لنظام مكافحة الإرهاب، وذلك من أجل إشراك الدولة على نحو أفضل وفهم النطاق الكامل للالتزامات في مجال حقوق الإنسان. وفي هذا العالم الذي يتسم بالتوسع في وضع القواعد، فإن تدابير حماية حقوق الإنسان معرضة لأخطار حقيقية تتمثل في تهميشها أو إغراقها في خضم الكم الهائل من القواعد والأنظمة والالتزامات الدولية الجديدة. وعلاوة على ذلك، يُفتقر إلى الوضوح فيما يخص العلاقات القانونية الدقيقة بين مختلف مجموعات القواعد القانونية، بما في ذلك تطبيق مبدأ التخصص، والتفريق بين الحقوق القابلة للتقييد والحقوق غير القابلة للتقييد عند تطبيق هذه القواعد، وفيما إذا كان قد جرى النظر في التزامات الدول القائمة في مجال حقوق الإنسان عند تشكيل هذه القواعد.

٢٦ - وتعرب المقررة الخاصة أيضا عن قلقها إزاء عدم الوضوح، في حالات النزاعات المسلحة الداخلية المعقدة والنزاعات المنخفضة الحدة وفي حالات ما بعد النزاع، فيما يتعلق بنطاق تطبيق معايير حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وتؤكد المقررة الخاصة أن دورها ينحصر في حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، وهي تدرك في نفس الوقت أن حالات النزاع تشكل تحديات خاصة من حيث وضع القواعد بالنسبة لإعمال حقوق الإنسان، لا سيما عندما تقدم الدول تفسيراً جديداً لتلك القواعد أو تقوم بتوسيع نطاقها عند تطبيق القانون الدولي الإنساني. وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها من أن الطابع المعقد لأوجه التفاعل بين نظم مكافحة الإرهاب التي وضعت حديثاً بالاقتران مع التفسير الموسع للقانون الدولي الإنساني قد يحول في الممارسة العملية دون تطبيق الالتزامات الأساسية بموجب معاهدات حقوق الإنسان. وهذا مجال من مجالات ممارسات الدول التي ستهتم بها المقررة الخاصة عن كتب.

بالقصد الذي يُشترط توفره، ويعرّف الجرائم المتصلة بالأنشطة الإرهابية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يستعرض آليات الدعم الموجودة من أجل مساعدة ضحايا الإرهاب.

(٦) على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، التي اعتمدت في ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، AG/RES.1840 (XXXII-O/02)؛ واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته، التي اعتمدت في ١٤ تموز/يوليه ١٩٩٩، ودخلت حيز النفاذ في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، وبروتوكول آخر اعتمد أثناء الدورة العادية الثالثة للاتحاد الأفريقي في تموز/يوليه ٢٠٠٤.

(٧) على سبيل المثال، قامت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بوضع استراتيجية إقليمية لمكافحة الإرهاب، اعتمدها الجماعة في الدورة الخامسة والثلاثين لمؤتمر القمة الذي عقده في آب/أغسطس ٢٠١٥.

جيم - تعميم مراعاة المنظور الجنساني عند أداء الولاية

٢٧ - تلتزم المقررة الخاصة التزاما راسخا بإدراج تحليل جنساني دائم وهادف في جميع جوانب ولايتها على نحو كامل. فالإرهاب لا يميز في العادة بين المرأة والرجل. وتوزيع ضحايا الإرهاب وأولئك الذين يلحقهم الأذى من جراء الأعمال الإرهابية أو من جراء سياسات وممارسات مكافحة الإرهاب توزيع متكافئ بين الجنسين.

٢٨ - ومع ذلك، وحتى وقت قريب نسبيا، ظلت النساء غائبات إلى حد بعيد في خطابات الإرهاب ومكافحة الإرهاب. وقد أتاح اتخاذ مجلس الأمن قراره (٢٠١٥) ٢٢٤٢ تصحيح هذا الخلل إلى حد ما. فالقرار يُبرز صراحة دور المرأة في مكافحة التطرف العنيف، ويتناول أثر تصاعد التطرف على حياة النساء، وبشكل أعم، على أمنهن وقدرتهن على التنقل وتعليمهن ونشاطهن الاقتصادي والفرص المتاحة لهن^(٨). وبشكل أعم، تسعى خطة المرأة والسلام والأمن إلى إبراز دور وأهمية النزاع والتحديات الأمنية بالنسبة للنساء، وقد لقيت الخطة ترحيبا واسع النطاق من جانب الدول بوصفها نشاطا هاما في سياق السلام والأمن.

٢٩ - ومع ذلك، لا يزال يُنظر إلى النساء في العادة في السياسات المتعلقة بالإرهاب وبمكافحة الإرهاب على أنهن زوجات وبنات وأخوات وأمهات مرتكبي الأعمال الإرهابية، أو على أنهن يمثلن الضحايا النمطيات للأعمال الإرهابية العنيفة التي تؤكد آثارها على أكثر الفئات ضعفا (النساء) عدم مقبولية استهدافهن من قبل الإرهابيين. وما فتئت المرأة تحتل مكانة هامشية في المحادثات التي يُتفق فيها على تعاريف الأمن، وتقوم بدور ثانوي عموما في السياقات المؤسسية التي تنفَّذ فيها الأطر الأمنية باعتبارها سياسة عامة وقانونا. وقد تم تجاهل النساء اللاتي يرتكبن أعمال العنف الإرهابية إلى حد كبير، على الرغم من أن أعمال العنف الإرهابية التي ترتكبها نساء بادية للعيان بشكل متزايد، بما في ذلك منبذات التفجيرات الانتحارية والنساء اللاتي يقمن بأدوار قيادية في المنظمات الإرهابية^(٩). ومن الأهمية بمكان أيضا ملاحظة أن تعاريف الإرهاب تظل تتسم بطابع جنساني جلي، حيث ترتكب المنظمات

(٨) انظر قرار مجلس الأمن ٢٢٤٢ (٢٠١٥)، الفقرات ١١ و ١٢ و ١٣ و ١٥. ويسلط المجلس الضوء في الفقرة ١٣ تحديدا على الفرص المتاحة لإشراك النساء. ويحث الدول الأعضاء ومنظمة الأمم المتحدة على كفالة مشاركة النساء والمنظمات النسائية وتوليهن دورا قياديا في وضع استراتيجيات لمكافحة الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف الذي يمكن أن يؤدي إلى الإرهاب، بما في ذلك من خلال مكافحة التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية وإعداد الخطاب المضاد وغيرها من أنواع التدخل المناسبة في هذا الصدد وبناء قدرتهن على القيام بذلك بفعالية، وللتصدي كذلك، بوسائل منها تمكين المرأة والشباب والزعماء الدينيين والثقافيين، للظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف الذي يمكن أن يفضي إلى الإرهاب، وفقا لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.

(٩) على سبيل المثال، فيما يتعلق باستعانة جماعة بوكو حرام بمنبذات التفجيرات الانتحارية، انظر: Jason Warner and Hilary Matfess, "Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram's suicide bombers" (Combating Terrorism Centre at West Point, 2017). ووفقا لصاحبي المقال، ففي الفترة من ١١ نيسان/أبريل ٢٠١١ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، قامت جماعة بوكو حرام بإفقاد ٤٣٤ مفعرا إلى ٢٤٧ هدفا مختلفا خلال ٢٣٨ هجمة لمنبذات تفجيرات انتحارية. ونسبة ٥٦ في المائة على الأقل من المفعرين الانتحاريين كانت من النساء، وتم التعرف على ما لا يقل عن ٨١ انتحاريا باعتبارهم من الأطفال أو المراهقين. ووفقا للأرقام المتوافرة على الصعيد العالمي، تشير الدراسات الأكاديمية الأخيرة (انظر، على سبيل المثال، Jessica Davis, "Evolution of the global jihad: female suicide bombers in Iraq, Studies in Conflict & Terrorism", vol. 36, (No. 4) (2013) إلى أنه من بين الهجمات التي قامت بها نساء في الفترة بين عامي ١٩٦٨ و ٢٠١٢، وعددها ٢٥٦ هجمة، كانت ١٥٧ هجمة تنطوي على هجمات انتحارية تفجيرية.

الإرهابية أعمال العنف الجنسي عمدا باعتبارها من أساليب الإرهاب ووسائله غير المعترف بها في إطار التشريعات المحلية. ويعني ذلك من الناحية العملية أن ضحايا الإرهاب يجري تجاهلهم ووصمهم وتمييزهم وإقصاؤهم من عملية الانتصاف والدعم المعترف بهما باعتبارهما حيويان لضحايا الإرهاب^(١٠).

٣٠ - وفي حين طلب مجلس الأمن، في القرار ٢٢٤٢ (٢٠١٥)، إلى لجنة مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إدراج مسألة الاعتبارات الجنسانية بوصفها مسألة شاملة لعدة قطاعات في جميع الأنشطة التي تشتمل عليها ولاية كل منهما^(١١)، يظل إدماج المرأة في التخطيط للأمن الوطني وتحديد أولوياته وتنفيذ برامجه غير مكتمل إلى حد بعيد على الصعيدين الوطني والدولي. بيد أن تلك الاستثناءات يجري تناولها بالفعل، بما في ذلك من خلال خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف، وهي تتناول أهمية الاعتبارات الجنسانية، لا سيما في سياق التطرف العنيف، بما في ذلك دور المرأة في أنشطة مكافحة الإرهاب، وبناء قدرات المجتمع المدني النسائية كي يتسنى للنساء تشكيل حواجز أمام التطرف العنيف وتوفير أموال لتمكين المرأة من شغل حيز في الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الأوسع نطاقا في المجتمعات المحلية الهامشية المعرضة لخطر إنتاج إرهابيين^(١٢). ولاحظت المقررة الخاصة استمرار الافتقار إلى الإدماج، وسوف تعالج هذه المسائل بصفة مستمرة خلال فترة ولايتها، بما في ذلك خلال الزيارات القطرية.

٣١ - بيد أن التركيز على المرأة هو مجرد جانب واحد من جوانب إدماج المنظور الجنساني في أعمال المكلف بالولاية. وبالإضافة إلى زيادة إدماج القدرات والخبرات النسائية في العمل الفني في مجال مكافحة الإرهاب، يلزم التركيز باستمرار على الرجل لضمان مشاركته الكاملة في الأبعاد الجنسانية للإرهاب ومكافحة الإرهاب. وقد هيمن التركيز على الفاعلين الذكور على المحادثات المتعلقة بالأمن الوطني، ونتيجة لذلك تصنّف "أسباب" الإرهاب في كثير من الأحيان على أنها ذكورية ولا يكاد يتجلى ذلك في السياقات والممارسات والتقاطعات الجنسانية التي تتيح نظرة معمقة إلى الظروف التي تنتج الإرهاب

(١٠) لقد أدان مجلس الأمن صراحة استخدام العنف الجنسي، والزواج المبكر والقسري، والاعتصاب، والاسترقاق الجنسي، وتزايد الاستعانة بالفتيات كمفجرات انتحاريات من جانب تنظيمات مثل تنظيم بوكو حرام. انظر، على سبيل المثال، قرار مجلس الأمن ٢٣٤٩ (٢٠١٧). انظر أيضا S/2017/249.

(١١) يدعو مجلس الأمن تحديدا، في الفقرة ١١، الدول الأعضاء والأمم المتحدة إلى زيادة التكامل فيما بين برامجها المتعلقة بمسألة المرأة والسلام والأمن وبمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف المصحوب بالعنف، الذي يمكن أن يؤدي إلى الإرهاب، ويطلب إلى لجنة مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إدراج مسألة الاعتبارات الجنسانية بوصفها مسألة شاملة لعدة قطاعات في جميع الأنشطة التي تشتمل عليها ولاية كل منهما، بما في ذلك في التقييمات والتقارير القطرية، والتوصيات التي تقدم إلى الدول الأعضاء، لتيسير تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء، وفي الإحاطات الإعلامية التي تقدم إلى المجلس، ويشجع لجنة مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية على إجراء المزيد من المشاورات مع النساء ومع المنظمات النسائية، للمساعدة في الاسترشاد بها فيما تقوم به من عمل، ويشجع كذلك فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب على اتباع نفس النهج فيما تضطلع به من أنشطة في إطار الولاية المنوطة بها.

(١٢) تجدر الإشارة إلى التناقض بين الأعمال السابقة من جهة، انظر مثلا: فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، "التقرير الأول للفرقة العامل المعني بالتصدي للراديكالية والتطرف اللذين يؤديان إلى الإرهاب: قائمة جرد بالبرامج الحكومية" (٢٠٠٦) (Counter-Terrorism Implementation Task Force, "First report of the Working Group on Radicalization and Extremism that Lead to Terrorism: inventory of State programmes" (2006))، وهو التقرير الذي لم يتناول بصورة مباشرة النساء والفتيات، والجهود المبذولة في الآونة الأخيرة، من جهة أخرى، من جانب الأفرقة العاملة المشتركة بين الوكالات والتابعة لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، وهي الجهود التي شاركت فيها هيئة الأمم المتحدة للمرأة واستعين فيها بالخبرات في الشؤون الجنسانية.

وتؤدي إلى استدامته. فعلى سبيل المثال، هناك وعي متزايد، في سياق مكافحة التطرف العنيف، بأن التجنيد داخل المنظمات الإرهابية يقوم على مفاهيم الهوية والسلطة الذكورية، بما في ذلك إمكانية الحصول دون عوائق على النساء استناداً إلى إضفاء الطابع المؤسسي على اللامساواة بين الجنسين وتبعية المرأة. ومن أجل منع التطرف العنيف بفعالية، لا سبيل إلى تجنب المجازات المتصلة بالذكرورة التي تجتذب الرجال استناداً إلى شكل معين من الهوية والسلطة الذكورية.

٣٢ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن الرجال والذكورة والأدوار الذكورية بوصفها فئة من فئات التحليل مفقودة في طرق فهم الأعمال الإرهابية والمنظمات الإرهابية والاستجابات المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وبغية إدماج المنظور الجنساني بشكل كامل في الأعمال المضطلع بها في إطار الولاية، سيلزم إيلاء اهتمام للهوية الجنسية والممارسات الجنسية والنظام الجنساني فيما يتعلق بالإرهاب ومكافحة الإرهاب باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عمل المقررة الخاصة. وفي هذا الصدد، سينصب اهتمام المقررة الخاصة على الممارسات السلمية الجارية بالفعل داخل هيكل الأمم المتحدة، وتعزيز فهم أشمل لأهمية الاعتبارات الجنسية في مجالات مكافحة ومنع التطرف العنيف، مع التركيز على أسباب وكيفية نشوء التلازم القوي بين أنواع معينة من الذكورة والتطرف العنيف والقدرة على التعبئة للقيام بأعمال عنف، وأفضل السبل لتناول هذا الفهم عند وضع البرامج والتفكير في مسائل منع الإرهاب.

دال - حماية وتعزيز الحيز المدني والمجتمع المدني في سياق مكافحة الإرهاب

٣٣ - تؤكد المقررة الخاصة، بناء على عمل سلفها، على قيمة مجتمع مدني سليم يتسم بالتنوع ويحظى بقدر جيد من الموارد في أي بلد، ولا سيما في البلدان التي تواجه خطر وواقع الإرهاب. وكما لاحظت الجمعية العامة في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، لا يشكل اتخاذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب وحماية حقوق الإنسان هدفين متعارضين، بل إنهما هدفان متكاملان يعزز كل منهما الآخر. ولدى العمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان في أي مجتمع، يشكل المجتمع المدني هيكلاً لازماً تشتد الحاجة إليه. فبمقدور المجتمع المدني أن يمهد الطريق لوضع استراتيجيات وقائية أكثر فعالية، سواء فيما يخص إغراء اللجوء إلى الأعمال الإرهابية أو جاذبية التطرف الراديكالي أو العنيف. وتؤكد المقررة الخاصة قيمة الحيز المدني والمشاركة العامة ومشاركة المجتمع المدني البالغة الأهمية بوصفها عنصراً أساسياً عند وضع نهج مستنير يقوم على حقوق الإنسان إزاء مكافحة الإرهاب. وتشكل قيمة الحق في تكوين الجمعيات والحق في التجمع والحق في التعبير عنصراً أساسياً من عناصر هيكل معاهدات حقوق الإنسان. فهذه الحقوق تتسم بقيمة ذاتية وتعزز الأداء الوظيفي للمجتمعات التي يجري فيها النهوض بكرامة جميع البشر وبحقهم في المساواة. وتشير المقررة الخاصة إلى اهتمامها بالقيود غير المبررة المفروضة على المجتمع المدني باسم الأمن ومكافحة الإرهاب. وسوف تظل تتعامل عن كثب مع كل من الحكومات والمجتمع المدني عند أداء ولايتها.

خامسا - الاستنتاجات

٣٤ - في ختام هذا التقرير الأولي الأول، تقر المقررة الخاصة بأن ولايتها تبدأ في وقت هام للغاية، بإيعاز من الإصلاح المؤسسي العاجل ومبادرات الأمين العام الرامية إلى إجراء إصلاح شامل لاستراتيجية وهيكل المنظمة في مجال مكافحة الإرهاب.

٣٥ - وعلى نحو ما أشار إليه المكلف بالولاية السابقة في آخر تقرير قدمه، تمثل ولاية المقرر الخاص للولاية الوحيدة داخل الأمم المتحدة المكرسة بشكل واضح وحصري لحماية وتعزيز حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب. وقد أنشأت لجنة حقوق الإنسان هذه الولاية في قرارها ٨٠/٢٠٠٥. وقام مجلس حقوق الإنسان بعد ذلك بأعباء هذه الولاية التي مُدِّدَت في عام ٢٠١٦ لفترة ثلاث سنوات أخرى بموجب قرار المجلس ٣١/٣. وبالنظر إلى اتساع نطاق الولاية والمسؤولية المنوطة بها المتمثلة في النظر في جميع حقوق الإنسان التي قد تتأثر بتدابير مكافحة الإرهاب، فإن مصادرها وقدراتها ضئيلة نسبياً من الناحية المؤسسية. وقد جرى بيان أوجه قصور القدرات المؤسسية للولاية بالتفصيل من قبل سلف المقررة الخاصة، وهي لن تعود إليها في هذا المقام. بيد أن اعتماد هيكل متكامل لحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب وتعميم مراعاته وتزويده بالموارد اللازمة كلها أمور تشكل أولوية ملحة في مسعى إعادة الهيكلة. وفي الختام، تؤكد المقررة الخاصة أنها تتطلع إلى الأعمال المقبلة، ولا سيما المشاركة المستمرة في التنقيحات المؤسسية التي تنبع من الالتزام المشترك بتعزيز قدرة الأمم المتحدة على النهوض بحقوق الإنسان باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الأمن الجماعي والفردى.