الأمم المتحدة

A/HRC/12/22

الجمعية العامة

Distr.: General
2 September 2009
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثانية عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب*

* تأخر تقديم الوثيقة.

(A) GE.09-15212 061109 081109

الرجاء إعادة الاستعمال

موجز

طلب مجلس حقوق الإنسان في القرار ٧/٧ بشأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تنفيذ الولاية التي أناطتها بها لجنة حقوق الإنسان بموجب قرارها ٨٠/٢٠٠٥ والجمعية العامة بموجب قرارها ١٥٨/٦٠ لدراسة مسألة حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب؛ تقديم توصيات عامة بشأن التزام الدول في هذا السياق؛ تقديم المساعدة والمشورة للدول، بناء على طلبها، وكذلك إلى هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة. ويقدم هذا التقرير وفقاً لقرار المجلس ٧/٧.

ويتناول هذا التقرير بالدراسة العلاقات بين تدابير مكافحة الإرهاب والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويبحث الطريقة التي يجب أن تشكل بها الالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لتعزيز وحماية هذه الحقوق جزءاً من استراتيجية الدولة لمكافحة الإرهاب. ويلقي الضوء على الحاجة إلى حماية جميع حقوق الإنسان وتعزيزها، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع القيام في الوقت ذاته باتخاذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب. وحماية وتعزيز جميع حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب يشكلان أهدافاً مكملة ومعززة لبعضها بعضاً. وينبغي بلوغها في سياق واجب الدول بحماية جميع حقوق الإنسان واحترامها وإنفاذها.

ومن خلال أمثلة محددة، يركز التقرير على الجوانب الرئيسية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والإطار القانوني في سياق مكافحة الإرهاب، وأثر الإرهاب وتدابير وسياسات مكافحة الإرهاب على التمتع بهذه الفئة من الحقوق. كما أنه يتناول في هذا الصدد القضايا المتعلقة بالرصد وإمكانية المقاضاة ووسائل الانتصاف والإفلات من العقاب.

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً -	مقدمـــة	١-٥	٤
ثانياً -	الجوانب الرئيسية للإطار العام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سيـــاق الإرهاب ومكافحة الإرهاب.....	٦-٢٣	٥
	ألف- الإطار العام.....	٦-١٤	٥
	باء - العلاقات بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبين الحقوق المدنية والسياسية.....	١٥-٢٣	٨
ثالثاً -	أثر تدابير وسياسات مكافحة الإرهاب على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافيـــة.....	٢٤-٤٦	١١
	ألف- عدم كفاية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....	٢٤-٤٢	١١
	باء - الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب.....	٤٣-٤٦	١٧
رابعاً -	الالتزامات والمساءلة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية....	٤٧-٥٣	١٩
خامساً -	الاستنتاجات والتوصيات	٥٤-٥٨	٢١

أولاً – مقدمة

١- ليس هناك من سبيل لتحقيق أهداف الأمن العالمي ما لم تتضافر الجهود لإعمال جميع حقوق الإنسان. وكنت قد ركزت أساساً في التقارير السابقة التي قدمتها بشأن حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب على أثر تدابير مكافحة الإرهاب على الحقوق المدنية والسياسية. وسأركز في هذا التقرير على قضية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- وبات واضحاً أن الإرهاب والتدابير المعتمدة لمكافحة الأعمال الإرهابية يتأثران بممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فضلاً عن الحقوق المدنية والسياسية، ويؤثران كذلك تأثيراً كبيراً على التمتع بها. وقد ألقت الدول الأعضاء الضوء على العلاقات بين تدابير مكافحة الإرهاب والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باعتماد الجمعية العامة للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب وخطة العمل في القرار ٢٨٨/٦٠ وبإعادة التأكيد عليها في القرار ٢٧٢/٦٢. وأعادت الدول الأعضاء التأكيد على أن تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان للجميع واحترام سيادة القانون أمور أساسية لجميع مكونات الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب. واعترفت بأن التدابير الفعالة لمكافحة الإرهاب وحماية جميع حقوق الإنسان لا تشكلان أهدافاً متناقضة، بل أهدافاً متكاملة ومعززة لبعضها بعضاً.

٣- واعترفت الدول الأعضاء أيضا، في الاستراتيجية، بأن الحاجة تدعو إلى التصدي للظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب. ومن بين هذه الأسباب "... الصراعات الطويلة الأمد التي لم تحل بعد، وتجريد ضحايا الإرهاب، بجميع أشكاله ومظاهره، من إنسانيتهم، وغياب سيادة القانون وانتهاك حقوق الإنسان، والتمييز على أساس الانتماء العرقي والقومي والديني، والاستبعاد السياسي، والتهميش الاجتماعي والاقتصادي والافتقار إلى الحكم الرشيد ..."[(١)]. ولا يمكن قراءة ذلك خارج سياق حاجة الدول إلى احترام التزاماتها المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها والوفاء بها.

٤- وحث مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٥/١٠ الدول، في سياق مكافحتها للإرهاب "على حماية جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلى أن تضع في اعتبارها أن بعض تدابير مكافحة الإرهاب يمكن أن تؤثر على التمتع بهذه الحقوق"[(٢)]. ولا بد من مواصلة بذل الجهود لفهم وتناول العلاقات بين تدابير مكافحة الإرهاب والتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[(٣)].

---

(١) القرار ٢٨٨/٦٠، المرفق، الجزء الأول، الفقرة الأولى.

(٢) الفقرة ٦.

(٣) انظر على سبيل المثال تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، A/HRC/6/17.

٥- ويعتمد هذا التقرير على المناقشات التي دارت أثناء الحلقة الدراسية للخبراء التي نظمها مكتبي بشأن "ما للإرهاب وتدابير مكافحة الإرهاب من أثر على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في جنيف في ٥-٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨. وعقد الاجتماع في سياق عمل الفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، وعمل الفرقة العاملة المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب. ويتولى مكتبي رئاسة هذا الفريق العامل.

ثانياً - الجوانب الرئيسية للإطار العام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الإرهاب ومكافحة الإرهاب

ألف - الإطار العام

٦- لا شك أن للإرهاب أثراً بالغ الشدة على جميع حقوق الإنسان - المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية - وأنه يسهم في تهيئة جو من الخوف وانعدام الأمان. ولذلك يتعين على الدول، كجزء من واجبها بحماية حقوق الإنسان التي يتمتع بها الأفراد، أن تتخذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب. وفي الوقت ذاته، يجب أن تحترم جميع هذه التدابير حقوق الإنسان.

٧- وقد بات واضحاً الآن أن الإرهاب والتدابير التي اعتمدها الدول لمكافحة الأعمال الإرهابية يتأثران بممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد المتضررين وبالأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً ويؤثران على التمتع بها على حد سواء. ولا بد للدول أن تولي مزيداً من الاهتمام للاعتراف بهذه الحقوق وإعمال جميع حقوق الإنسان ليتسنى العمل بفعالية للقضاء على الإرهاب. وما من سبيل آخر لبلوغ هذا الهدف سوى معالجة القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من زاوية الشروط التي تؤدي إلى انتشار الإرهاب، مثل التهميش والاستبعاد الاجتماعيان والاقتصاديان، والتمييز القائم على أساس عرقي أو قومي أو ديني، والاستبعاد السياسي والافتقار إلى الحكم الرشيد.

٨- وترد التزامات الدول باحترام وحماية وإنفاذ الحقوق المجسدة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤] في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد، وتم

---

(٤) انظر لجنة الحقوقيين الدولية، Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 26 January 1997, available at http://www/unhcr.org/refworld/docid/48abd5730.html؛ انظر أيضاً اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، *the Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and the Centre for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, communication 155/96, October 2001.

توضيحها إلى حد أكبر في التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف.

٩- ومع التسليم بأن إعمال عدد من الحقوق أمر لا يمكن إنجازه إلا على مدى فترة زمنية طويلة بسبب قلة الموارد، فقد عرّف مفهوم الإعمال التدريجي عدداً من التزامات الدول المتعهد بها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. على أنه لا ينبغي تفسير ذلك بمعنى أن ليس هناك ما يلزم الدول بالوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن تتوفر لديها الموارد الكافية. فالعهد يفرض على الدول التزاماً عاجلاً باتخاذ تدابير متعمدة وملموسة وهادفة للمضي قدما بأسرع وسيلة وأكثرها فعالية لإعمال جميع الحقوق الواردة في العهد إعمالاً كاملاً[٥] واستخدام الموارد المتاحة إلى أقصى حد، لا فقط الموارد المتبقية.

١٠- ويتضمن العهد أيضاً حقوقاً وضمانات ينبغي كفالتها بشكل فوري. ومن أمثلة ذلك التزام الدول بكفالة عدم التمييز، بما في ذلك ضمان المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن إنفاذ عدد من الحقوق الواردة في العهد بشكل فوري، بصرف النظر عن قلة موارد الدولة، بما في ذلك الحق في الانضمام إلى النقابات وتشكيلها، والحماية من حالات إخلاء المساكن بالإكراه، أو الحرية اللازمة للبحث العلمي والنشاط الإبداعي[٦].

١١- وحددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الالتزامات الأساسية الدنيا المنصوص عليها في العهد والتي تعتبر ذات أثر فوري للوفاء بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق. ومتى حرم عدد كبير من الأفراد من التمتع بهذه الحقوق، وجب اعتبار الدول الأطراف، مبدئياً، متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بموجب العهد[٧]. وعموماً ما تحدد الالتزامات الأساسية الدنيا بمراعاة الاحتياجات الأساسية، خاصة احتياجات الأشخاص الأكثر ضعفاً. وصرحت اللجنة برأي مفاده أنه ينبغي لدولة تنسب تقصيرها في الوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا لقلة الموارد أن تثبت "أنها بذلت قصارى الجهد من أجل استخدام كل الموارد المتاحة لها للوفاء، على سبيل الأولوية، بهذه الالتزامات

---

(٥) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف (الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد)، الفقرة ٩.

(٦) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧(١٩٩٧) بشأن الحق في السكن الملائم (الفقرة ١ من المادة ١١ من العهد): حالات إخلاء المساكن بالإكراه، والوثيقة A/HRC/4/18.

(٧) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرة ١٠.

الدنيا"[٨]. ويشير البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الذي اعتمدته الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ إلى "معقولية الخطوات التي تتخذها الدولة الطرف"[٩].

١٢- وينبغي لدى تخصيص الموارد المتاحة للبرامج المختلفة إيلاء الاعتبار الواجب للمحتوى الأساسي لكل حق، بالتركيز بوجه خاص على احتياجات الضعفاء من أفراد المجتمع"[١٠]. وقد أفادت اللجنة بأنه "حتى عندما يثبت أن الموارد المتاحة غير كافية، تظل الدولة الطرف ملزمة بالسعي لضمان التمتع، على أوسع نطاق ممكن، بالحقوق ذات الصلة في ظل الظروف السائدة"[١١].

١٣- وتجدر الإشارة إلى أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمكن أن تنتهك باعتماد تدابير تراجعية تحد من نطاق الضمانة المكفولة بالفعل لأي حق من الحقوق[١٢]. وعلى كل دولة طرف التزام بأن تكفل لكل فرد يخضع لولايتها القضائية سبل الحصول على الحقوق الأساسية الدنيا، وهناك قرينة قوية بأن التدابير التراجعية المتخذة بصدد الالتزامات الأساسية الدنيا غير مباحة بموجب العهد[١٣]. وعلى الدولة الطرف أن تثبت إمكانية تبرير هذه التدابير بالإشارة إلى كامل الحقوق المنصوص عليها في العهد[١٤]، أي أنها اتُخذت لتحقيق هدف عاجل، وأنها كانت لازمة بالفعل و لم تكن هناك تدابير أقل صرامة يمكن اتخاذها لتحقيق نفس الهدف. وتشير اللجنة في الفقرة ١٢ من التعليق العام رقم ٣ إلى أنه حتى في أوقات وجود قيود شديدة على الموارد، يجب حماية الضعفاء من أفراد المجتمع المعرضين للمخاطر باعتماد برامج هادفة منخفضة الكلفة.

١٤- وتنطبق الالتزامات المنصوص عليها في العهد على المواطنين وغير المواطنين أيضا، بمن فيهم اللاجئون وملتمسو اللجوء. ومع ذلك، تنص الفقرة ٣ من المادة ٢ من العهد على أنه يجوز للبلدان النامية أن تحدد إلى أي مدى يمكنها كفالة الحقوق المعترف بها في العهد للأفراد من غير المواطنين بإيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الإنسان واقتصادها الوطني. وعلاوة على ذلك، فسرت الالتزامات المنصوص عليها في العهد بشأن المساعدة والتعاون الدوليين،

---

(٨) المرجع ذاته.

(٩) الفقرة ٤ من المادة ٨.

(١٠) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرة ١٢.

(١١) المرجع ذاته، الفقرة ١١.

(١٢) انظر الحاشية ٤ أعلاه، Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, para.14.

(١٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢(١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١)، الفقرة ١٩، والتعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠) بشأن الحق في أعلى مستوى صحي يمكن بلوغه (المادة ١٢)، الفقرة ٣٢.

(١٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٩.

لا سيما في المادة ٢، على أنها تعكس التزاماً بالامتناع عن اتخاذ إجراءات تعوق التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بلدان أخرى[١٥].

باء - العلاقات بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبين الحقوق المدنية والسياسية

١٥- هناك من وجهة نظر الإطار العام لحقوق الإنسان علاقات بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبين الحقوق المدنية والسياسية. ويتضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والثقافية والسياسية. وأكد المؤتمر العالمي بشأن حقوق الإنسان في برنامج وخطة عمل فيينا المعتمدين عام ١٩٩٣ على أن "جميع حقوق الإنسان ذات صبغة عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة" وعلى أنه ينبغي التعامل مع جميع حقوق الإنسان "على الصعيد العالمي على نحو منصف وعادل، وعلى قدم المساواة وبنفس القدر من الاهتمام"[١٦]. وهناك عدد من الصكوك الإقليمية مثل الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب التي لا تفرق بين هاتين المجموعتين من الحقوق. وبالإضافة إلى ذلك، ينطبق مبدأ عدم التمييز والمساواة بالتساوي على جميع حقوق الإنسان.

١٦- وفي رأي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وهي الهيئة التي ترصد تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أنه عندما تتخذ دولة طرف إجراءً يمس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - بل وحتى الحقوق غير المصونة بالعهد - فإن ذلك يتطلب، وفقاً لما تنص عليه المادة ٢٦ من العهد، اتخاذ هذا الإجراء بطريقة غير تمييزية، بصرف النظر عن قلة الموارد. وبالإضافة إلى ذلك، ترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن حقوق الأشخاص الذين يزاولون أنشطة اقتصادية واجتماعية تشكل جزءاً من ثقافة جماعة الأقلية التي ينتمون إليها حقوق مصونة بموجب المادة ١٧ من العهد[١٧].

١٧- وما من سبيل لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو كامل في الحالات التي تقيد فيها الحقوق المدنية والسياسية. وبالعكس، لا يمكن إعمال الحقوق المدنية والسياسية على نحو كامل في الحالات التي تُهمل فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فتدابير وسياسات مكافحة الإرهاب التي تهمل هذه الحقوق إنما تهيئ جواً خصباً للفقر والبطالة وزيادة حالات انعدام الأمن في المجتمعات. فالتمييز المنهجي وحالات التفاوت

---

(١٥) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢، الفقرة ١٤، والتعليق العام رقم ١٥(٢٠٠٢) بشأن الحق في المياه (المادتان ١١ و١٢ من العهد) الفقرات ٣٠-٣٦.

(١٦) الفصل الأول، الفقرة ٥.

(١٧) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٣(١٩٩٤) بشأن المادة ٢٧ (حقوق الأقليات)، الفقرة ٦-٢.

الهيكلية قد تشعل الضغوط الاجتماعية والسياسية أو تزيد من حدتها مع ما يترتب على ذلك من أفعال إرهابية وأنشطة مكافحة الإرهاب.

١٨- والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية يؤثر على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بقدر ما يؤثر التمتع بالحقوق الأخيرة على التمتع بالحقوق الأولى. فعلى سبيل المثال، قد تؤثر القيود المفروضة على حرية التنقل على الحق في سكن ملائم و/أو على الحق في العمل، في حين أن هناك صلة واضحة بين التمتع بالحق في الغذاء والحق في الحياة. وعلى الدول من ثم التزام بإدراج القواعد والمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في نظمها القانونية الوطنية، بما في ذلك الدستور والتشريع الوطني، ليتسنى إعمال هذه الحقوق بشكل تكميلي. وفي بعض الولايات القضائية، تمت حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحماية الحقوق المدنية والسياسية. من ذلك مثلاً أن المحكمة العليا في الهند تعتبر أن الحق في الرعاية الصحية والحق في سكن ملائم والحق في الغذاء جزء من الحق في الحياة المصون بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٩- ولا يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أحكاماً صريحة تجيز عدم التقيد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حالات الطوارئ أو الكوارث أو النزاع المسلح، في حين أن حالات كهذه يمكن أن تؤثر بطبيعة الحال على قدرة الدول على كفالة هذه الحقوق، بتوفير الموارد مثلاً لضمان التمتع بها بشكل فوري.

٢٠- ويشير التعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن حق التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه (المادة ١٢) إلى طبيعة الالتزامات الأساسية التي لا يجوز عدم التقيد بها[١٨]. وبالإشارة إلى تعليقها العام رقم ٣، تؤكد اللجنة أن على الدول الأطراف التزاماً أساسياً بأن تكفل، على أقل تقدير، التمتع بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد، بما في ذلك الرعاية الصحية الأولية الأساسية. وأشارت اللجنة أيضاً في تعليقها العام رقم ١٤ إلى أنه يتبين من "... إعلان ألما آتا، إذا قرئ مقترناً مع صكوك أحدث عهداً مثل برنامج عمل المؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية، أنه يتضمن توجيهاً إجبارياً بشأن الالتزامات الأساسية الناشئة عن المادة ١٢. وعليه، ترى اللجنة أن هذه الالتزامات الأساسية تشمل الالتزامات التالية على الأقل:

(أ) تأمين حق الاستفادة من المرافق الصحية والحصول على السلع والخدمات الصحية على أساس غير تمييزي، خصوصاً للفئات الضعيفة والمهمشة؛

---

(١٨) الفقرة ٤٧.

(ب) كفالة الحصول على الحد الأدنى الأساسي من الأغذية الذي يضمن الكفاية والسلامة من حيث التغذية، بغية تأمين التحرر من الجوع لكل الناس؛

(ج) كفالة الحصول على المأوى الأساسي، والسكن وخدمات الإصحاح، وإمدادات كافية من المياه النظيفة الصالحة للشرب.

(د) توفير العقاقير الأساسية، على نحو ما تم تحديده من وقت لآخر في إطار برنامج عمل الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير الأساسية؛

(هـ) تأمين التوزيع العادل لجميع المرافق والسلع والخدمات الصحية؛

(و) اعتماد وتنفيذ استراتيجية وخطة عمل وطنيتين للصحة العامة، إذا ظهرت أدلة على وجود أوبئة، بحيث تتصديان للشواغل الصحية لجميع السكان، وينبغي تصميم الاستراتيجية وخطة العمل، واستعراضهما بشكل دوري، في سياق من المشاركة والشفافية، ويجب أن تشتملا على وسائل، مثل مؤشرات ومعالم الحق في الصحة، يمكن عن طريقها رصد التقدم رصدا دقيقا؛ وهذه العملية التي تصمم في سياقها الاستراتيجية وخطة العمل، فضلا عن محتواهما، ينبغي أن تولي اهتماما خاصا لجميع الفئات الضعيفة أو المهمشة"[(١٩)].

٢١- هذا علاوة على أن ما يتسم بأهمية في أوقات الطوارئ هو حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، لا سيما حقوق أكثر فئات المجتمع ضعفاً. ومن المهم كذلك ضمان تطابق جميع تدابير مكافحة الإرهاب مع الإطار القانوني المطبق وقت اعتمادها. وينبغي مراعاة الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزامات المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في جميع الأوقات حتى في حالة انطباق القانون الإنساني الدولي.

٢٢- وفي كثير من البلدان، حدثت تجاوزات كبيرة لتبرير فرض حالة الطوارئ منذ وقوع أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ وهناك ميل لأن تصبح التدابير الاستثنائية المتخذة لمكافحة الإرهاب تدابير دائمة. وعادة ما تقيد هذه التدابير الحقوق المدنية والسياسية وتؤثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجماعات بأكملها. وقد تؤدي نتيجة لذلك إلى زيادة تهميش الجماعات وزيادة التمييز ضدها بل ويمكن أن تؤدي إلى تأسيس اتجاه راديكالي داخلها.

٢٣- وعدم مراعاة أثر حالات الطوارئ على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمر يمثل مشكلة خاصة في الدول التي فرضت فيها حالات الطوارئ لفترات طويلة. وينبغي في هذه الحالات أخذ الحالة الاجتماعية والاقتصادية في الاعتبار لمعرفة مدى تناسب التدابير المتخذة، إذ يمكن أن تتفاوت مع الوقت. ومن ثم، تدعو الحاجة لأن يراعي مفهوم الأمن هذه

(١٩) الفقرة ٤٣.

الحقوق. وبالإضافة إلى ذلك، إذ نظر إلى الحالات التي تبرر إعلان حالة الطوارئ في إطار الحقوق المدنية والسياسية فقط، وجب وضع أي حل يلتمس في نفس هذا الإطار أيضاً. ومثل هذا المنظور المحدود يحول دون الاعتراف بالدور الذي يجب أن تلعبه الحقوق الاجتماعية والاقتصادية لالتماس أي حل شامل.

ثالثاً – أثر تدابير وسياسات مكافحة الإرهاب على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ألف – عدم كفاية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢٤- قد تبدو أولويات السياسة العامة مشوهة بحكم طابع تدابير مكافحة الإرهاب التي اعتمدتها الدول. فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لم تكن ضمن أولويات مناقشة حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب لكونها قد ركزت أساساً على الحقوق المدنية والسياسية ولم تترك مجالاً كبيراً أو أي مجال على الإطلاق لمناقشة أثر تدابير مكافحة الإرهاب على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو التدابير الإيجابية التي يجب أن تعتمدها الدول لإنفاذ هذه الحقوق كجزء من أية استراتيجية يتم وضعها للتصدي للإرهاب. وقد انعكس ذلك على الإنفاق العام على مكافحة الإرهاب الذي انصب في معظم البلدان على الأعمال العسكرية وأعمال الشرطة والمخابرات والتحليل. ولم تشهد أساساً الاعتمادات المخصصة لمجالات مثل الخدمات الاجتماعية الأساسية (منها على سبيل المثال الصحة والتعليم) والتنمية الدولية أية زيادة، بل إنها تدنت. على أن هذا الاتجاه يتغير الآن مع قيام الدول بتوسيع نطاق ردودها لمكافحة الإرهاب.

٢٥- ومن الأمثلة الكلاسيكية لتدابير مكافحة الإرهاب التي تؤثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تلك التي تؤثر على الحق في السكن. وعادةً ما يكون هذا الحق موضع تجاوزات بممارسة عمليات إخلاء المساكن بالإكراه وهدم المنازل، خاصة في المناطق التي تخضع لتدابير أمن مشددة. وكثيراً ما تسفر هذه الإجراءات عن عمليات ترحيل وزيادة حدة الفقر وحدوث انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان.

٢٦- وصرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية خلصت فيها إلى أن هدم منزل وممتلكات على يد قوات الأمن قد وصل إلى حد المعاملة اللاإنسانية بأنه "حتى مع افتراض أن الإجراءات المعنية قد نفذت بدون قصد معاقبة مقدم الدعوى، وإنما على سبيل إثناء آخرين أو منع استخدام منزله من جانب الإرهابيين، فإن ذلك لا يشكل تبريراً لسوء المعاملة"[٢٠].

---

(٢٠) *Bilgin v. Turkey*, (Application no. 23819/94), 16 November 2000.

وفيما يتعلق بالحق في السكن، فقد أكدت عدة قرارات للجنة المعنية بحقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان، وتعليق عام أصدرته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مرة أخرى على أن حالات إخلاء المساكن بالإكراه تمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان، وقدمت إيضاحات بشأن شروط المحاكمة حسب الأصول في حالات الإخلاء التي يمكن تبريرها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان(٢١).

٢٧- ويناشد التعليق العام رقم ١٢(١٩٩٩) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١) الدول "...الامتناع في جميع الأوقات عن فرض حظر على الغذاء أو اتخاذ تدابير مشابهة تعرض للخطر ظروف إنتاج الغذاء والحصول عليه في بلدان أخرى. فينبغي ألا يستخدم الغذاء مطلقاً كأداة لممارسة ضغوط سياسية واقتصادية"(٢٢). كما لا ينبغي استخدامه كتدبير لمكافحة الإرهاب.

٢٨- ويشير أيضاً التعليق العام رقم ١٤ الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن "الدول ملزمة باحترام الحق في الصحة عن طريق جملة أمور منها عدم منع أو تقييد إتاحة فرص متكافئة لجميع الأشخاص بمن فيهم السجناء أو المحتجزون أو الأقليات أو ملتمسو اللجوء والمهاجرون غير الشرعيين للحصول على الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والمسكنة"(٢٣).

٢٩- وتدعو الحاجة إلى التمييز بوضوح بين قوانين ولوائح الهجرة والنزوح، وبين تدابير الأمن وتدابير مكافحة الإرهاب. وليس صحيحاً ولا مستحباً النظر إلى جميع قوانين وسياسات الهجرة كتشريع لمكافحة الإرهاب. ومن الواضح مع ذلك أنه يمكن استخدام الإرهاب والأمن كأداتين لدفع الدول إلى اتخاذ تدابير تستهدف الأقليات العرقية والمهاجرين(٢٤). فعلى سبيل المثال، أخذت التدابير التي استهدفت أقليات بعينها شكل الرقابة المفروضة على جماعة ما بشكل عدواني، وتنظيم حملات لأخذ بصمات جماعة إثنية محددة، واعتماد مراسيم تنص على أن أقلية بعينها تشكل خطراً على الأمن، أو اعتماد تدابير لتيسير عمليات طردهم. وتؤثر جميع هذه التدابير تأثيراً شديداً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

---

(٢١) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧ وقرار اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ٧٧/١٩٩٣. انظر أيضاً المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، A/HRC/18، المرفق الأول.

(٢٢) الفقرة ٣٧.

(٢٣) الفقرة ٣٤.

(٢٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠(٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد)، الفقرات ١٠(أ)، ١٦،١٧، ٢٢، ٢٣، ٣٠ و٤٠.

٣٠- وعلاوة على ذلك، يمكن أن يحدث عدد من المشاكل المحددة بشأن حقوق الإنسان في سياق ضمان الأمن على الحدود، وترتبط هذه الحالات بمعاملة وفحص الأفراد لدى عبورهم حدود الدولة المعترف بها دولياً.

٣١- وتضع الدول قوانينها وسياستها المتعلقة بالهجرة أكثر فأكثر في بؤرة استراتيجياتها لمكافحة الإرهاب. وأصبح الإرهاب ومشاكل الأمن الوطني من مبررات تقييد نظامي الهجرة واللجوء. والاتجاه قائم لإعادة ملتمسي اللجوء أو اللاجئين إلى أوطانهم على وجه السرعة دون إيلاء عناية كافية لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع احتمال تعرضهم للاضطهاد في بلدان منشئهم. وقد يكون لهذه التدابير أثر تمييزي وغير تناسبي على ملتمسي اللجوء واللاجئين والمهاجرين وبصفة أعم على الأشخاص من غير المواطنين.

٣٢- وكثيراً ما يُصرف النظر عما تخلفه تدابير مكافحة الإرهاب من أثر خاص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للنساء والأطفال. وقد تعرضت النساء لآثار لا تُقبل، وهي آثار لم يتم الاعتراف بها ولا تقديم تعويضات عنها في كثير من الحالات[٢٥]. ويقضي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من الدول ضمان مراعاة مبدئي عدم التمييز والمساواة على أساس نوع الجنس والجنس في جميع الظروف. وما يمكن أن يؤثر أيضاً بشكل مباشر وغير مباشر على النساء والأطفال التعاريف الواسعة للجرائم ذات الصلة بالإرهاب كتلك التي تجرم دعم الإرهابيين مادياً وتمويلهم والاتصال بهم[٢٦].

٣٣- وقد جرى بحث الموضوع المتعلق بأثر تدابير مكافحة الإرهاب على أفراد الأسرة على الصعيد الدولي من جانب الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري وغير الطوعي[٢٧]، وعلى الصعيد الإقليمي من جانب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[٢٨] والمحاكم الوطنية. وقد نظرت هذه الهيئات في عدد من الحالات التي حدثت فيها انتهاكات جسمية لحقوق الإنسان التي تؤثر أساساً على الحقوق المدنية والسياسية للفرد المستهدف

---

(٢٥) حالات توقيف واحتجاز مزارعين بشكل تعسفي في أوقات استراتيجية للزراعة، فرقة عمل الأمم المتحدة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب، الفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، *حلقة دراسية للخبراء بشأن "أثر الإرهاب وتدابير مكافحة الإرهاب على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"*، ٢٨، (٥-٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨).

(٢٦) لجنة الحقوقيين الدولية، *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurist Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights*, 4 May, 2009, available at http://ejp.icj.org/IMG/EJP-Report.pdf.

(٢٧) E/CN.4/1435، الفقرات ١٨٤-١٨٧، E/CN.4/1492، الفقرات ١٦٤-١٧١، E/CN.4/1983/14، الفقرات ١٣٠-١٣٧.

(٢٨) *Saadi v. Italy*, (Application No. 37201/06), 28 February 2008.

والتي خلفت آثاراً على أفراد الأسرة من النساء اللائي يتعرضن للقلق ويتحملن المضايقات ويواجهن الاستبعاد الاجتماعي والمشقة الاقتصادية بفقدان رب الأسرة[٢٩]. وتترتب نفس الآثار على تطاول فترات حبس أعضاء الأسرة من الرجال بدون محاكمة. والممارسة المتمثلة في تسليم الأشخاص بشكل غير مشروع وترحيل أفراد الأسرة من الذكور بشكل قسري تؤثر سلباً على مبدأ مساواة التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثل الحق في سكن ملائم والحق في حياة أسرية.

٣٤- وتتحمل الدول مسؤولية خاصة فيما يتعلق بكفالة عدم انتهاك حقوق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق مكافحة الإرهاب[٣٠]. وقد ثبت في عدد من الحالات التي حرمت فيها النساء والأطفال من مصدر رزقهم نتيجة للتدابير المتخذة ضد الزوجات والآباء أن تدابير مكافحة الإرهاب هذه يمكن أن تزيد الفقر وما يرتبط به من تمييز في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما يمكن أن يؤثر بشكل غير متناسب على النساء والأطفال. هذا علاوة على كثرة الحالات التي تؤدي فيها تدابير مكافحة الإرهاب إلى زيادة الأعمال العسكرية وأعمال الشرطة التي يمكن أن تؤثر - مثل الإرهاب نفسه - تأثيراً سلبياً واسعاً على حقوق الإنسان للنساء والأطفال. وينبغي وضع أية استراتيجية مستدامة لمكافحة الإرهاب بإيلاء عناية خاصة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك حقوق النساء والأطفال.

٣٥- ومن الجوانب الأخرى لأثر تدابير مكافحة الإرهاب على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحالات التي يسفر فيها القانون أو تطبيقه عن تجريم الاحتجاجات الاجتماعية المشروعة والحركات الوطنية لحماية هذه الحقوق. وهذا يشمل نقابات العمال والمدافعين عن حقوق الإنسان والحركات من أجل الدفاع عن حقوق العمل وحقوق الأرض وحقوق النساء والشعوب الأصلية. وقد سنت قوانين ولوائح خاصة في بلدان عديدة للحد من الحريات الأساسية لفئات من المجتمع المدني التي تسعى إلى تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل سلمي. ففي كثير من البلدان، تم توقيف ناشطين اجتماعيين واتهامهم بموجب قانون مكافحة الإرهاب لمطالباتهم القائمة على أساس حقوق الإنسان بشأن الحصول على المياه أو الأرض. وأحياناً ما تلصق بالمجموعات التي تعترض على الاستبعاد الاجتماعي وتفاوت علاقات القوة بتعزيز حقوق الإنسان والتنمية صفة المتطرفين ويعانون من القيود التي تحد من قدرتهم على العمل.

---

(٢٩) انظر على سبيل المثال Amnesty International, *Pakistan: Human rights ignored in the "war on terror"* (2006).

(٣٠) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠، الفقرات ١٠، ١٦ و١٧.

٣٦- وينبغي اعتبار الحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات أساساً لممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية والسياسية والمطالبة بها والدفاع عنها. وكثيرة هي الحالات التي يمثل فيها هذان الحقان أيضاً الأساس لعمل المدافعين عن حقوق الإنسان وإنشاء المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك تلك التي تركز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذان الحقان هما من ثم أحد أسس المجتمع الديمقراطي. على أن القيود المفروضة على التمتع بهما غالباً ما تتعدى النطاق اللازم لمكافحة الإرهاب ويمكن استخدامهما للحد من حقوق جهات من بينها نقابات العمال والمدافعون عن حقوق الإنسان(٣١).

٣٧- ومما ينشئ ثقافة الخوف وصم المجموعات الدينية أو الإثنية أو السياسية التي ينظر إليها كداعمة للإرهاب وصماً اجتماعياً. وهذا يحد من تمتع أفراد هذه المجموعات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وما ينتج عن ذلك من تمييز في مجال العمل أو السكن يؤثر بصفة خاصة على المجموعات الضعيفة مثل المهاجرين والأقليات وله أثر مباشر على تصاعد الفقر. فوصم المدافعين عن حقوق الإنسان أمر يسيء إلى القضية التي يدافعون عنها ويحول دون طرحهم إياها في المحافل الدولية أو أمام الهيئات الدولية لحقوق الإنسان(٣٢).

٣٨- ونظراً لما يمكن أن تخلفه الجزاءات الشاملة من أثر سلبي على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد اعتمد مجلس الأمن جزاءات محددة الأهداف(٣٣) كأداة لمكافحة الإرهاب. والتغييرات التي أحدثها قرار مجلس الأمن ١٨٢٢(٢٠٠٨) مشجعة ولكنها لا تذهب إلى حد بعيد يكفي لتوفير الضمانات اللازمة

---

(٣١) انظر A/61/267، الفقرتين ٩ و١١.

(٣٢) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر موجز مناقشات الحلقة الدراسية للخبراء المشار إليها في الفقرة ٥ أعلاه، والمتاح على العنوان التالي:

.http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg_protecting_human_rights.pdf

(٣٣) الجزاءات الهادفة أداة لحمل الحكومات أو المجموعات على الالتزام بالقوانين والقواعد الدولية. وأسس قرار مجلس الأمن ١٢٦٧(١٩٩٩) نظاماً للجزاءات يضم الأفراد والكيانات ممن لهم صلة بتنظيم القاعدة وأسامة بن لادن و/أو بحركة الطالبان أينما وجدوا. وأعيد التأكيد منذ ذلك الوقت على النظام وتم تعديله باعتماد مجلس الأمن اثنى عشر قراراً آخر. واعتمدت جميع هذه القرارات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وتقضي من جميع الدول اتخاذ تدابير محددة بصدد أي فرد أو كيان له صلة بتنظيم القاعدة وأسامة بن لادن و/أو بحركة الطالبان.

للتمتع بجميع حقوق الإنسان تمتعاً كاملاً[٣٤] ولا تتيح تقييم أثر نظام الجزاءات بشكل عادل على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٣٥].

٣٩- ومن المهم أن تولي لجنة الجزاءات[٣٦] العناية الواجبة لأثر الجزاءات على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عندما تقرر إدراج اسم شخص أو كيان في قائمة[٣٧]. فنظم الجزاءات التي تم تأسيسها بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣(٢٠٠١)[٣٨] يمكن أن تثير مشاكل أكبر منتلك المتعلقة بحركة الطالبان والتي تم تحديدها في القرار ١٢٦٧(١٩٩٩)[٣٩] إذا لم تؤخذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالاعتبار الكامل لدى إنفاذها.

٤٠- ومما يمكن أن يؤثر جدياً على عدد من الحقوق التي تحظى بحماية دولية ممارسة إدراج أسماء أفراد ومجموعات في قوائم باعتبارهم كيانات إرهابية أو كيانات لها صلة بالإرهاب وحذف أسمائهم بعد ذلك من هذه القوائم، كما يتزايد الاعتراف بذلك من جانب عدد من المحاكم الإقليمية والوطنية. وقد بات ضرورياً إدخال تعديلات مؤسسية على نظام الجزاءات في أعقاب الحكم الذي صدر مؤخراً عن محكمة العدل الأوروبية في قضية قاضي ومؤسسة البركات الدولية[٤٠] والآراء التي أصدرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان[٤١].

---

(٣٤) طلب إلى الدول الأعضاء تجميد الأموال والأصول المالية الأخرى التابعة لتنظيم القاعدة وأسامة بن لادن و/أو حركة الطالبان وما يرتبط بهم من أفراد أو كيانات.

(٣٥) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٨(١٩٩٧) بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١ "...مهما كانت الظروف، فإنه يتعين عند فرض هذه العقوبات أن تؤخذ في الحسبان بصورة تامة أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

(٣٦) اللجنة التابعة لمجلس الأمن التي تم تأسيسها عملاً بالقرار ١٢٦٧(١٩٩٩) المتعلق بتنظيم القاعدة وحركة الطالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات.

(٣٧) "ينبغي ألا يخدع المجتمع الدولي نفسه: ذلك أن أهداف السياسة هذه المتعلقة بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان يصعب توفيقها مع أهداف نظام الجزاءات. وغني عن التأكيد أن الجزاءات تشكل أداة إنفاذ، وهي كسواها من أساليب الإنفاذ لا بد وأن تلحق ضرراً. فينبغي إبقاء ذلك ماثلاً في الأذهان لدى اتخاذ القرار بفرضها، ولدى تقييم النتائج لاحقاً". A/53/1، الفقرة ٦٤، تقرير الأمين العام عن عمل المنظمة (١٩٩٨).

(٣٨) انظر الفقرة ١(ج) من القرار ١٣٧٣(٢٠٠١) التي لا تعين قائمة موحدة بأشخاص محددين ممن ينبغي تجميد أصولهم عملاً بهذه التدابير، مثل تنظيم القاعدة وحركة الطالبان.

(٣٩) انظر الفقرة ٤(ب) من القرار ١٢٦٧(١٩٩٩)، التي تشير تحديداً إلى حركة الطالبان أو إلى "أي كيان تمتلكه حركة الطالبان أو تسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر".

(٤٠) الدائرة الكبرى التابعة لمحكمة العدل الأوروبية، *قاضي ومؤسسة البركات الدولية ضد مجلس الاتحاد الأوروبي ولجنة الجماعات الأوروبية*، قضيتان مشتركتان C-402/05P وC-415/05P، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

(٤١) البلاغ رقم ١٤٧٢/٢٠٠٦، *صيادي وفينك ضد بلجيكا*، CCPR/C/94/D/1472/2006، آراء اعتمدت في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

٤١- ويؤثر تجميد الأصول على عدد كبير من حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الملكية. ويؤثر بشكل مباشر على الحق في العمل والحق في حرية التنقل المرتبط به. وقد أظهرت قضية حديثة رفعت أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أثر القوائم المدرجة فيها أسماء أشخاص على حق الفرد في العمل. ففي قضية *نبيل صيادي وبتريسيا فينك ضد* بلجيكا، بحثت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مسألة التنفيذ الوطني لنظام الجزاءات المحدد في قرار مجلس الأمن ١٢٦٧(١٩٩٩)[٤٢]. ولاحظت اللجنة أن حظر السفر الذي فرض على المدعين عليهما قد أسفر عن قيام بلجيكا بإحالة أسمائهما إلى لجنة الجزاءات. واستنتجت اللجنة أن حظر السفر قد شكل انتهاكاً لحق صاحبي البلاغ في حرية التنقل بموجب المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لأن التخلي عن التحقيق الجنائي وطلبات الدولة الطرف بحذف اسمي صاحبي البلاغ من القائمة قد أثبتا عدم لزوم فرض قيود لحماية الأمن الوطني أو النظام العام. وأشارت اللجنة إلى أنه تعذر على الضحيتين قبول عرض بالتوظيف في بلد آخر بسبب حظر السفر الذي فرض عليهما. واستناداً إلى تعليقها العام رقم ٢٧(١٩٩٩) بشأن المادة ١٢ (حرية التنقل)، أشارت اللجنة إلى أنه "لا يكفي أن تخدم القيود الأغراض المسموح بها؛ فيجب أيضاً أن تكون ضرورية لحمايتها" وإلى أنه "يجب أن تتمشى التدابير التقييدية مع مبدأ التناسب؛ ويجب أن تكون مناسبة لتحقيق وظيفتها المتمثلة في الحماية"[٤٣]. وصدرت في أعقاب هذا القرار ستة آراء فردية من أعضاء اللجنة بشأن المقبولية والأسس الموضوعية على السواء.

٤٢- وبما أن مدة القوائم المدرجة فيها أسماء الأشخاص غير محددة في الوقت الحاضر، فيمكن أن تسفر عن تجميد أصول بشكل مؤقت يتحول إلى تجميد دائم، وهو ما قد يصل بدوره إلى حد فرض عقوبة جنائية بسبب شدة الجزاء. ويهدد ذلك بالذهاب إلى حد أبعد بكثير من الهدف الذي تسعى إليه منظمة الأمم المتحدة للقضاء على خطر الإرهاب الناتج عن حالة فردية. هذا فضلاً عن أن معايير وإجراءات الأدلة ليست موحدة. وهذا يثير قضايا جدية في مجال حقوق الإنسان لأن جميع القرارات التأديبية يجب أن تكون قضائية أو تخضع لمراجعة قضائية.

باء - الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب

٤٣- تقدم الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب قائمة بالظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، من ذلك مثلاً الصراعات الطويلة الأمد، والاحتلال، والقهر، وغياب الديمقراطية وسيادة القانون، والفقر، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتمييز الإثني والقومي والديني،

---

(٤٢) المرجع ذاته.

(٤٣) المرجع ذاته، الفقرة ١٠-٥.

والاستبعاد السياسي، والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، وعدم المساواة، وانعدام الأمن والعقوبة الجماعية. وتتسم الحقوق الثقافية بأهمية بالغة في هذا الصدد لوثاقة صلتها بكرامة الإنسان.

٤٤- وبدراسة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، يمكن التمييز بين فئات الأسباب الأربع التالية: (أ) الأسباب الهيكلية، أي الاختلالات الديمغرافية، إحساس الفرد بالحرمان، الإحساس الداخلي بالظلم؛ (ب) الأسباب الميسرة، مثل وجود الدول التي فقدت مقوماتها، والحصول على الأسلحة، والمتفجرات، وتطور وسائل الإعلام والإنترنت؛ (ج) الأسباب الحافزة، بما في ذلك المنازعات والمظالم التاريخية الراسخة الجذور؛ و(د) ما يسمى بالأسباب المحركة – الأحداث التي تدفع شخصاً في نهاية الأمر إلى القيام بعمل إرهابي. ويمكن احترام حقوق الإنسان بتناول جميع هذه الفئات بشكل فعال ومشترك[٤٤].

٤٥- ويمكن أن تترتب على عملية إعادة تخصيص الموارد لدواعي الأمن ومكافحة الإرهاب نتائج سلبية إضافية بسحب الاعتمادات من البرامج التي تسهم في إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثل البرامج التي تنفذ في قطاع الصحة أو قطاع التعليم. وأدى الاهتمام العالمي بمكافحة الإرهاب إلى زيادة سرعة الاتجاه القائم بين البلدان والوكالات المانحة لإدراج دواعي الأمن في السياسات الإنمائية. وقد أثارت سياسات عدد من الدول لتمويل الأنشطة الأمنية بالمساعدة الإنمائية الرسمية قدراً من الخلاف بين المجموعات المعنية بالتنمية والمجتمع المدني بحجة أنها يمكن أن تؤثر سلباً على المساعدة المتاحة، ومن ثم على قدرة البلدان على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٦- وتعيين الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب يمكن أن يساعد في وضع تدابير لمكافحته دون أن تترتب على ذلك آثار سلبية على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وستتوقف الظروف على ما إذا كانت الحركات التي تقوم بتنفيذ الأعمال الإرهابية حركات وطنية، أو حركات لها هوية عرقية، أو حركات أقلية دينية أو حركات تمرد. ومن أمثلة انتهاكات حقوق الإنسان في هذه الحالات الحرمان من إمكانية الوصول إلى الموارد الإنتاجية (بما في ذلك الأرض)، وعدم الاعتراف بالحقوق الثقافية، وهو ما يحرم جماعات بأكملها من هويتها وكرامتها، وتدمير منازلها وممتلكاتها، والافتقار إلى سبل الوصول إلى العدالة، والإفلات من العقاب في حالات انتهاك حقوق الإنسان، وتجريم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان وغيرهم ممن يسعون إلى التعبير عن احتياجاتهم في حيز ديمقراطي.

---

(٤٤) Tore Bjorgo, *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (New York, Routledge, 2005), p.3.

رابعاً - الالتزامات والمساءلة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٤٧- تحتل هيئات حقوق الإنسان المنشأة بموجب معاهدات مركزاً فريداً لرصد قيام الدول بتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب والامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، لا سيما اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة واللجنة المعنية بحقوق الإنسان. وقد بحثت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أثر تدابير مكافحة الإرهاب في حالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤٥] وأثر الإرهاب عليها[٤٦]. كما نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في أثر الجزاءات الفردية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمنظمات والمؤسسات المدرجة في قائمة لجنة جزاءات الأمم المتحدة أو تلك التي تستفيد من خدماتها[٤٧]. ومن مشاكل رصد حقوق الإنسان هذه عدم قيام الكثير من الدول الأطراف بتقديم تقاريرها في الوقت المحدد إلى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات وعدم قيام عدد منها بتقديم تقارير على الإطلاق. وما يمكن أن يترتب على ذلك هو عدم مراقبة تدابير مكافحة الإرهاب واحتمال تضرر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جراء ذلك.

٤٨- ويقوم المكلفون بولايات الإجراءات الخاصة بدراسة آثار تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان. ومن خلال البعثات القطرية التي يقومون بها، والبحوث التي يجرونها بشأن مواضيع بعينها، والتقارير والبلاغات التي يقدمونها، يمكنهم المساهمة في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا السياق[٤٨].

٤٩- وعلى الصعيد الوطني، ينبغي التشديد على الدور الوقائي ووظيفة الرصد اللذين تقوم بهما الآليات الوطنية لحقوق الإنسان التابعة للسلطة القضائية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمجموعات المعنية بالحقوق المدنية ومنظمات حقوق الإنسان، فضلاً عن دور السلطة التشريعية في صياغة وسن قوانين ذات صلة واتخاذ قرارات بشأن اعتمادات الميزانية الواجب تخصيصها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع مراعاة دواعي الأمن بشكل كامل في الوقت ذاته. وآليات حقوق الإنسان الأخرى العالمية والإقليمية التي تتولى رصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق مكافحة الإرهاب تلعب هي الأخرى دوراً

---

(٤٥) E/C.12/1/Add.105، الفقرة ١٤.

(٤٦) E/C.12/1/Add.71، الفقرة ٨.

(٤٧) البلاغ رقم ١٤٧٢/٢٠٠٦، *صيادي وفينك ضد بلجيكا*، CCPR/C/94/D/1472/2006، آراء اعتمدت في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

(٤٨) انظر على سبيل المثال A/HRC/6/17، وE/C.12/1/Add.105، الفقرتين ١٤ و٣٥، وE/CN.4/2004/80/Add.3 و E/CN.4/2004/80.

هاماً. ومن بينها آلية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان المنشأة حديثاً والتي تلقي الضوء على أثر تدابير مكافحة الإرهاب على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والآلية الأفريقية لاستعراض النظراء، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان واللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية.

٥٠- ومسألة الوصول إلى العدالة وتوافر وسائل الانتصاف في حالات انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مسألة جوهرية. والمراجعة القضائية السليمة وتعويض ضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مسألة جوهرية لضمان مساءلة الدول في هذا الصدد. فقيام الدول بمراجعة تدابير مكافحة الإرهاب مراجعة قضائية مستقلة، بما في ذلك تلك التي تؤثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مفيد للتحقق من تناسبها وفعاليتها ومشروعيتها. ولا بد من تأمين إمكانية المقاضاة على أساس حقوق الإنسان على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية لكي تكون فعالة بمعنى الكلمة.

٥١- وفي هذا الصدد، من المهم الإشارة إلى التعليق العام رقم ٩(١٩٩٨) الصادر عن اللجنة المعنية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن تطبيق العهد على الصعيد المحلي إذ صرحت "بأنه يقترح أحياناً ترك أمر البت في المسائل المتعلقة بتوزيع الموارد للسلطات السياسية بدلاً من تركه للمحاكم. وينبغي احترام كل فرع من الفروع المختلفة للحكومة، إلا أن من المناسب الاعتراف بأن المحاكم، عادة، تشارك بالفعل في مجموعة كبيرة من المسائل التي تترتب عليها آثار هامة فيما يخص الموارد. والتصنيف الصارم للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يضعها، بحكم تعريفها، خارج دائرة اختصاص المحاكم سيكون من ثم تعسفياً ومتعارضاً مع مبدأ عدم قابلية مجموعتي حقوق الإنسان للتجزئة وترابطهما. ومن شأن ذلك أن يحد بصورة كبيرة كذلك من قدرة المحاكم على حماية حقوق أضعف الفئات وأكثرها حرماناً في المجتمع أيضاً"[٤٩].

٥٢- ومن المشاكل الأخرى عدم تنفيذ قرارات المحاكم بالكامل في حالات كثيرة حتى عندما تخضع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمراجعة قضائية. وقد يستدعي ذلك إنشاء آليات محددة لرصد الامتثال للقرارات القضائية. هذا وقد تشكل مدة الإجراءات القضائية الطويلة مشكلة هامة. وفي هذا الصدد، يمكن لمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان مثل أمين المظالم في حالة أمريكا اللاتينية والنظام الفعال للشكاوى الإدارية أن تستجيب بسرعة أكبر للمطالبات المتعلقة بالحصول على الخدمات والبرامج الاجتماعية.

٥٣- وكثيرة هي حالات انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق مكافحة الإرهاب التي لا يجري فيها النظر في قضايا التعويض والجبر والرد. واعتماد

(٤٩) الفقرة ١٠.

البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥٠] في الآونة الأخيرة يمثل تطوراً رئيسياً لإمكانية المقاضاة على أساس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فإقراره يسد ثغرة تاريخية في النظام الدولي لحقوق الإنسان. إذ بالإضافة إلى تمكين ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان[٥١] من التعبير عن أنفسهم، يعزز البروتوكول الاختياري قدرة الضحايا على نيل العدالة بصدد انتهاك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بعد استنفاد سبل الطعن المحلية جميعها[٥٢].

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٤- يؤثر الإرهاب بشدة على جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولا بد من اعتماد تدابير لمكافحة الإرهاب امتثالاً لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين. وهذه التدابير يجب أن تكون كافية وتناسبية ومعقولة وغير تمييزية وغير تعسفية وفعالة ولها ما يبررها، وألا تؤثر أكثر من اللازم على التمتع بحقوق الإنسان، خاصة حقوق المجموعات الأكثر عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان مثل الشعوب الأصلية والأقليات والمهاجرون والنساء والأطفال.

٥٥- وينبغي للدول لدى اعتماد تدابير استثنائية لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك تدابير في إطار حالات الطوارئ، لا سيما تلك التي تظل قائمة لفترة طويلة، أن تولي اهتماماً خاصاً لأثرها على حقوق الإنسان، وبالذات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فهذه التدابير يمكن أن تضر الجماعات الضعيفة بشكل خاص، مع احتمال أن تؤدي إلى التطرف.

٥٦- ويتم تشجيع الدول على الانضمام إلى البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية متى فتح باب التوقيع عليه، وعلى إنشاء آليات وطنية لمعالجة قضية توفير وسائل انتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم التعويضات لهم.

٥٧- وينبغي للدول لدى القيام بوضع قوانين وسياسات وتدابير لمكافحة الإرهاب أن تنظر في أثرها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لضمان مراعاة جميع

---

(٥٠) اعتمدته الجمعية العامة في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

(٥١) A/HRC/4/18، المرفق الثاني، الفقرتان ٣٢ و٣٣.

(٥٢) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بيان صحفي، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

الشروط المتعلقة بحمايتها. وينبغي إيلاء عناية خاصة لتخصيص موارد كافيـــة للحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٨- ولا يزال نظام الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان يتناول مسألة حماية حقـــوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بغية مساعدة الدول الأطـــراف على التقيد بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان مع القيام في الوقت ذاته بمكافحـــة الإرهاب. وسيواصل مكتبي النظر في مسألة حماية الحقـــوق الاقتـــصادية والاجتماعيـــة والثقافية في سياق مكافحة الإرهاب وتقديم توصيات عامة بشأن التزامـــات الـــدول في هذا الصدد.