



منع الأفعال الإرهابية :
استراتيجية للعدالة الجنائية
تُطبَّق معايير حكم القانون في تنفيذ
صكوك الأمم المتحدة
في مجال مكافحة الإرهاب

وثيقة عمل صادرة عن دائرة المساعدة التقنية
فرع منع الإرهاب

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

منع الأفعال الإرهابية:
استراتيجية للعدالة الجنائية تُطبَّق معايير
حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة
في مجال مكافحة الإرهاب

وثيقة عمل صادرة عن دائرة المساعدة التقنية

فرع منع الإرهاب



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٦

هذه الوثيقة لم يتم تنقيحها رسمياً

وثيقة عمل صادرة عن دائرة المساعدة التقنية

منع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تطبق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب

تمهيد

يرد أحدث بيان عن إسناد مهمة منع الإرهاب إلى فرع مكافحة الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المختص بالمخدرات والجريمة (UNODC) في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٦٠-١٧٥ (٢٠٠٦)، حيث

٦- يطلب من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يواصل جهوده الرامية إلى تزويد الدول الأعضاء، بناء على طلبها، بالمساعدة التقنية اللازمة لدعم التعاون الدولي في منع ومكافحة الإرهاب من خلال تيسير المصادقة على الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية المتعلقة بالإرهاب - وتنفيذها، بما في ذلك الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، ولا سيما من خلال التدريب في مجالات المقاضاة ورفع الدعاوى بشأن تطبيقها كما ينبغي، مع تضمين برامجها العناصر اللازمة لبناء القدرات الوطنية من أجل دعم نظم عادلة وفعالة في مجال العدالة الجنائية وحكم القانون، كجزء لا يتجزأ من أي استراتيجية لمكافحة الإرهاب.

ويقضي المنطق - كما تثبت التجربة - بأن الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية ليس من الممكن تنفيذها في فراغ. فمن واجب كل بلد أن يستوعب المتطلبات الجوهرية والإجرائية لتلك الاتفاقيات في نظام العدالة الجنائية المطبق فيها، مع مراعاة قرارات مجلس الأمن ومعاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة. وحيث أن لن يكون هناك مفر من مناقشة المسؤولية الفردية والجماعية، وكيفية التعامل مع الجرائم التي تربط بينها صلات منطقية، وأي سلوك تحضيري أو مساعد تتعين المعاقبة عليه في إطار المعاقبة على الإخلال بالاتفاقية أو على حدة، وأي تقنيات أو قواعد استدلالية ينبغي توفيرها للتحري والمقاضاة، وما يتعين اتخاذه من إجراءات احتياطية والاستعانة به من آليات التعاون الدولي.

وبغية توفير خدمات قانونية استشارية موثوقة، ينبغي لممثلي فرع مكافحة الإرهاب التابع للـ UNODC أن يكونوا على أهبة الاستعداد لتحقيق أكبر قدر من الفائدة للدول الأعضاء بمناقشة الكيفية التي يمكن بها دمج اتفاقيات وبروتوكولات مكافحة الإرهاب في القوانين الوطنية وفيما عداها من معايير دولية. وفي الوقت نفسه فإن من المسؤوليات المؤسسية لفرع مكافحة الإرهاب مسؤولية التعرف على متضمنات جميع هذه التدابير المتشابهة في إطار السياق الشامل لحكم القانون. وقد أعدت ورقة العمل التالية بهدف تيسير مهمة إبداء النصح والمشورة للسلطات الوطنية التي تتحمل أعباء مسؤولية مكافحة الإرهاب بدمج المعايير الإلزامية لحكم القانون في تنفيذ الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

جان بول لاورد
رئيس فرع مكافحة الإرهاب

٧ نيسان/ أبريل ٢٠٠٦

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
مكتب الأمم المتحدة في فيينا

منع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تُطبَّق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب

المحتويات

الفقرات الصفحة

١	١٧-١	.....	القسم ألف- مسؤولية الدولة في الحماية ضد الإرهاب (الفقرات ١ - ١٧)
			أ - الالتزام بحماية الحياة وليس فقط بعقاب سالب الحق فيها (المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)
١	٦-١	.....	ب - حماية المدنيين - الالتزام المشترك لاتفاقات الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب
٣	١٠-٧	.....	ج - تجريم هجمات الإرهابيين: العقاب لا المنع
٥	١٤-١١	.....	د - التدخل لإفشال خطط الإرهابيين والتحضير لتنفيذها
٧	١٧-١٥	.....	القسم باء- نطاق وعناصر استراتيجية عدالة جنائية وقائية لمكافحة الإرهاب
٨	١١١-١٨	.....	باء-١- الجرائم
٨	٦١-١٨	.....	أ - الجرائم التي أقرت صفتها الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب
٨	١٨	.....	ب - التجريم وفقاً لمبادئ حكم القانون وللعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
٨	١٩	.....	ج - التجريم الإلزامي لتمويل الإرهاب
٩	٢٥-٢٠	.....	د - تواطؤ المجرمين وتأميرهم
١١	٢٨-٢٦	.....	هـ - تقديم الدعم لجرائم الإرهاب (مبدأ الشرعية؛ القرار ١٣٧٣)
١٢	٣٣-٢٩	.....	و - معاقبة التحضير للأفعال الإرهابية
١٤	٣٦-٣٤	.....	ز - التحريض على الإرهاب (المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ قراراً لمجلس الأمن ١٣٧٣ و١٦٢٤)
١٦	٤٠-٣٧	.....	ح - الحقوق المدنية والسياسية وتأثرها بجرائم التحريض (المادتان ١٨ و١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)
١٨	٤٣-٤١	.....	ط - تعريف مجلس أوروبا للاستفزاز والتحريض
١٩	٤٦-٤٤	.....	ي - القوانين السارية بشأن التحريض على العنف
٢٠	٤٨-٤٧	.....	ك - القوانين السارية بشأن التحريض على التفرقة والعدوان
٢١	٥١-٤٩	.....	ل - خيارات الحشد والخيارات الإجرائية فيما يتعلق بالجماعات الإرهابية
٢٣	٥٥-٥٢	.....	م - اقتناء أدوات أو معلومات ذات صلة بالإرهاب
٢٤	٥٩-٥٦	.....	ن - التدريب وسائر أشكال المشاركة مع الجماعات الإرهابية
٢٦	٦١-٦٠	.....	باء-٢- التحسينات الإجرائية
٢٦	٨٧-٦٢	.....	أ - ضرورة دمج الآليات الموضوعية والآليات الإجرائية في إطار حكم القانون
٢٦	٦٢	.....	ب - الحصول على المعلومات بسبل التعاون المجتمعي
٢٧	٦٤-٦٣	.....	ج - الضوابط التي تتيح تطوير مخبرات الأمن الوطني إلى بيئات
٢٨	٦٨-٦٥	.....	د - العمليات السرية واعتبارات السياسة العامة
٣٠	٧١-٦٩	.....

٣١	٧٤-٧٢	..... هـ - المراقبة التقنية والضوابط القضائية
		و - مدة الحبس (المادة ٩-٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،
٣٢	٧٥	..... الملاحظة العامة رقم ٨، لجنة حقوق الإنسان)
		ز - الاستجواب (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٧؛
٣٢	٧٨-٧٦	..... اتفاقية مناهضة التعذيب، المادة ١)
٣٣	٨٠-٧٩	..... ح - دوافع الشهود
٣٤	٨١	..... ط - قواعد الاستدلال
٣٥	٨٤-٨٢	..... ي - دعم تدابير مكافحة التمويل بالوسائل التنظيمية
٣٦	٨٧-٨٥	..... ك - إساءة استخدام المنظمات غير الحكومية
٣٧	١١١-٨٨	..... باء-٣- آليات التعاون الدولي
٣٧	٨٨	..... أ - الأسس القانونية للتعاون الدولي
٣٨	٩٢-٨٩	..... ب - العمل الإجرامي المزدوج
٣٩	٩٤-٩٣	..... ج - الحد من الشكليات في مجال التعاون فيما بين الدول
٤٠	٩٨-٩٥	..... د - استثناءات الجرائم المالية والسياسية
٤١	١٠٠-٩٩	..... هـ - التطوير الاستباقي لحقوق الإنسان
٤٢	١٠٥-١٠١	..... و - المسائل المتعلقة باللاجئين وطلب اللجوء
٤٤	١١١-١٠٦	..... ز - رفض طلب الإيواء
٤٦	١١٢	..... ط - خاتمة

منع الأفعال الإرهابية: استراتيجية للعدالة الجنائية تطبق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب

القسم ألف - مسؤولية الدولة في الحماية ضد الإرهاب (الفقرات ١ - ١٧)

أ-

الالتزام بحماية الحياة وليس فقط بعقاب سالب الحق فيها (المادة ٦ من ع. د. ح. م. س^(٥))

١- من مجموع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة البالغ ١٩١، قبل ما يزيد على الـ ١٥٠ دولة الالتزام الوارد بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ع. د. ح. م. س) بأن تكفل حقوقاً معينة لجميع الأفراد المقيمين على أراضيها. وتنص المادة ٦ من ذلك العهد على أن:

الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان، وعلى القانون أن يحمي هذا الحق، ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً.

وفي نظر الشخص العادي، تعني حماية الحق في الحياة الحيلولة دون فقدانه لها، وليس عقاب المسؤولين عن حرمانه منها، سواء نجحت محاولتهم أم لم تنجح. وعلى ذلك فإن حماية القانون تقتضي اتخاذ تدابير تستهدف وقف ومنع التحضير للعنف الإرهابي، وليس مجرد ضبط المجرمين وإنزال العقوبة بهم بعد وقوع الحدث.

٢- ذلك أن ردود الفعل التلقائية والمفتقرة إلى التنسيق قد تخلط بين الصرامة غير المجدية وبين الفعالية. فالفقرة ٢٤ من ورقة العمل المعنونة مسائل محددة تتعلق بحقوق الإنسان: أولويات جديدة ولا سيما الإرهاب ومحاربة الإرهاب تشير بما يلي:

ينبغي للجهود الدولية لمكافحة الإرهاب أن تركز بوجه خاص على منع الإرهاب والأفعال الإرهابية. وينبغي أن تركز الجهود الدولية على إعداد وتنفيذ استراتيجيات مستقبلية عوضاً عن مجرد الرد على أفعال إرهابية فردية أو على سلسلة من الأفعال الإرهابية.^(٦)

ويقتضي إعداد استراتيجية وقائية في مجال العدالة الجنائية التي تستهدف العنف الإرهابي تنظيمياً شاملاً لجرائم ملموسة، وتخويل سلطات للتحري وتصميم تقنيات له، ووضع قواعد لجمع الأدلة والبيانات، وتوافر آليات للتعاون فيما بين الدول. ويعد توفير نظام متكامل كهذا أمراً لا غنى عنه لإحقاق الحق في الحياة الذي يكفله العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٣- وتستخدم عبارة "الإنفاذ الاستباقي للقانون" "proactive law enforcement" كمقابل لعبارة "الإنفاذ الاستجابي للقانون" "reactive law enforcement" ولعل التعبير اللغوي الصائب أن يكون مجرد "الإنفاذ النشط" أو "الإنفاذ الفعّال" "active أو activist"، غير أن العبارة "proactive" قد أصبحت دارجة في الكتابات الصحفية وفي كتابات علم الإجرام على السواء. وتؤكد "proactive" على منع الجريمة ودرئها عوضاً عن الرد عليها بعد أن ترتكب، وكثيراً ما يبلغ في جدتها. وقد حاولت السلطات المسؤولة عن الأمن دائماً الجمع بين درء الجريمة والمعاقبة عليها بعد ارتكابها وإن كان الجانبان قد أسى الفصل بينهما أحياناً وافتقرا إلى التواصل والتشاور.

^(٥) ع. د. ح. م. س = العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

^(٦) مشروع إطار تمهيدي للمبادئ والخطوط الرائدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان والإرهاب. ورقة عمل مفصلة أعدها المقرر الخاص عن الإرهاب وحقوق الإنسان للجنة الفرعية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، GE.05-14597، ٢٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٥،

<http://daccessdds.un.org/doc/UNODC/GEN/G05/145/97/PDF/G0514597.pdf?OpenElement>

ومن جهة أخرى فإن عبارة "proactive" تستخدم الآن في وصف قرابة جميع المبادرات الرامية إلى خفض عدد الجرائم إذ تجاوزت بكثير إشارتها في الأصل إلى دوريات رجال الشرطة. وفي البحث الحالي، ستستخدم عبارتها "proactive" (استباقي) و"preventive" (وقائي) للتعبير عن نفس المعنى، إذ تصف كل منهما استراتيجية تتيح التدخل لكبح التخطيط الإرهابي وما يجري من استعدادات قبل أن تتطور إلى أفعال. ويتمثل الهدف في المسارعة إلى الجمع بين الآليات العملية والآليات الإجرائية للحد من وقوع العنف الإرهابي ومن شدته، وتنفيذ ذلك كله مع المراعاة الدقيقة لما يقتضيه نظام العدالة الجنائية المدنية وحكم القانون من ضبط للنفس وما يفرضه من قيود.

٤- ويقتضي الالتزام بمبادئ حكم القانون أن تكون جميع الآليات المستخدمة في إعداد استراتيجية متكاملة لمكافحة الإرهاب أن لا يكون هناك أي تهاون في صون الحقوق المدنية والسياسية المشمولة بالعهد الدولي الخاص بتلك الحقوق وغيره من صكوك حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب. ومن الضمانات التي يكفلها ذلك العهد، والتي لا تحتل الاستثناء منها حتى في حالات الطوارئ التي تتهدد حياة الأمة ما يلي:

المادة ٧: لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة للكرامة . . .

المادة ١٥: لا يدان أي فرد بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدولي . . .

المادة ١٨ ١- لكل إنسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين . . .

٣- لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم الأساسية .

المادة ١٩ لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة .

ومن الحريات الأخرى التي يحميها العهد المذكور حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات (المادتان ١٩ و٢٢)، وإن جاز الحد منهما مراعاة لصالح المجتمع أو الأفراد، أو يمكن إخضاعها لاستثناءات في حالات الطوارئ وفقاً للإجراءات المقررة. وثمة عدد من الضمانات التي يكفلها العهد الدولي وقد ينال منها تشريعات مكافحة الإرهاب، وسوف يتطرق إليها النقاش التالي.

٥- وقد بسّط الأستاذ الإنجليزي أ. ف. دايسي، في الكتاب الذي نشره عام ١٨٨٥ تحت عنوان *The Law of the Constitution* (قانون الدستور) مفاهيم حكم القانون المتمثلة في السيادة التشريعية، والمساواة في ظل القانون، وقدرة القضاء على فرض الحقوق الدستورية. وقد أصبح احترام تلك المفاهيم الآن بحيث أن حكم القانون يستشهد به بانتظام كمقياس للحكم على مدى ملاءمة آليات العدالة الجنائية. والحقيقة أن مفهوم حكم القانون قد أصبح الآن شديد الاتساع والافتقار إلى التبلور كما جاء في المنشور المعنون *The Rule of Law-Concept: Significance in Development Cooperation* الصادر عن الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون/الإدارة الفيدرالية للشؤون الخارجية. فكما جاء في ذلك المنشور:

ليس ثمة تعريف دولي موحد لحكم القانون. ويتشكل محتوى وأولويات ذلك المفهوم تبعاً للتغيرات التاريخية والفروق الوطنية وتأثير مختلف المصالح الاجتماعية. ومع ذلك فمن الممكن أن نتبين بعض الخيوط المشتركة التي كثيراً ما يكون لها أوزان متباينة:

- الخطوة التي تُخص بها شرعية الإدارة
- سلطة قضائية مستقلة وفعالة
- المساواة بين جميع المواطنين في التشريع وفي تطبيق القوانين
- الأولوية التي يحظى بها الدستور، وتدرج مواز في أولوية القواعد والقوانين - بدءاً بالمبدأ الدستوري المجرد وحتى الأحكام الإدارية المحددة. فالاتفاقات العالمية لمكافحة الإرهاب جاءت استجابات موقوتة لمظاهرات أو لتهديدات مدركة بأنشطة إرهابية.
- الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية
- احترام حقوق الإنسان، على الأقل حقوقه المدنية والسياسية.

وإلى المدى الذي يفصل بينها وبين الاندراج في عداد الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، لن يكون لمبادئ حكم القانون أساس راسخ في القانون الدولي. ذلك أن المنحى الذي يتخذه النظام القانوني والتنظيم الحكومي لا يزال يشكل جانباً هاماً من جوانب السيادة بالنسبة لكل دولة مستقلة، وهو جانب أسفرت العولمة عن انكماشه. ويقتضي ذلك الوضع قدراً من ضبط النفس عند ممارسة نفوذ دولي على تصميم نظم سياسية داخلية، ذلك أن مبدأ عدم التدخل يمنع دولاً فردية، بموجب القانون الدولي، من ممارسة قدر ملموس من الضغط بهدف إجبار دول أخرى على اتخاذ قرارات معينة في أمور تخصها وحدها دون سواها. ومن جهة أخرى، فإن العمل الإيجابي على تأييد ما يقتضيه حكم القانون دون إجبار أو قسر لا يندرج في عداد التدخلات المحرمة.

٦ - إن المادة ٢-٧ من ميثاق الأمم المتحدة تجعل من قاعدة عدم التدخل هذه قاعدة تنطبق على منظمة الأمم المتحدة ذاتها " ليس في هذا الميثاق ما يخول الأمم المتحدة حق التدخل في شؤون تدرج في جوهرها في عداد الاختصاص المحلي لأي دولة عضو . . . ". ومع الاحترام الكامل لهذا المبدأ، توفر المناقشة التالية موارد لمناقشة التدابير الوقائية المناهضة للإرهاب. وتشمل هذه التدابير سبل الحماية التي أقرتها الاتفاقات الدولية الملزمة، مثل ميثاق الأمم المتحدة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، والصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، واتفاقية مناهضة التعذيب، والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين. ومما يذكر أيضاً بصدد ما يكفله من نمو للوعي بحكم القانون، الشروح العامة والتقارير الصادرة عن لجنة الخبراء التي أنشأتها الـ ICCPR والمقررون الخاصون للجنة حقوق الإنسان.

ب - حماية المدنيين - الالتزام المشترك لاتفاقات الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب

٧- صدر عن الأمم المتحدة مطبوعان *Legislative Guide to the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols* و *Guide for the Legislative Incorporation and Implementation of the Universal Instruments against Terrorism* يوردان تحليلاً لما يقتضيه اثنا عشر اتفاقاً بشأن مكافحة الإرهاب، وجرى التفاوض بشأنهما بين عامي ١٩٦٣ و١٩٩٩^(٣). واعتباراً من سنة ١٩٧٢، عاودت الجمعية العامة المطالبة باعتماد الاتفاقات التي كانت قائمة في ذلك الحين، وكذلك

(٣) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة V.03-85663 (E)، نيويورك، ٢٠٠٣،
http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/explanatory_english2.pdf
 انظر <http://www.unodc.org>, Terrorism, Technical assistance tools

بإعداد صكوك أخرى أكثر شمولاً^(٤١). وفي عام ٢٠٠٥ جرى التفاوض بشأن الصك الثالث عشر: الاتفاقية الدولية لمنع أعمال الإرهاب النووي ثم فتح باب التوقيع عليها. وفي تلك السنة ذاتها، أجريت إضافة إلى ذلك تعديلات أو اعتمدت بروتوكولات تعديل على ثلاثة من الصكوك الأصلية.^(٤٢)

٨- وقد جاءت تلك الاتفاقات الثلاثة عشر استجابات فورية لمظاهرات عنيفة أو لتهديدات مدركة بأنشطة إرهابية. وترتب على حوادث اختطاف الطائرات اعتماد ثلاث اتفاقيات لقمع ارتكاب الأفعال غير المشروعة ضد أمن الطيران المدني (اتفاقية عام ١٩٦٣ بشأن الجرائم وغيرها من الأفعال التي ترتكب على متن الطائرات؛ واتفاقية عام ١٩٧٠ لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات؛ واتفاقية لقمع الأفعال غير المشروعة التي ترتكب ضد أمن الطيران المدني). كذلك أدى اغتيال رئيس الوزراء الأردني وقتل عدد من الدبلوماسيين في السودان إلى إبرام اتفاقية عام ١٩٧٣ بشأن قمع ومعاينة الجرائم المرتكبة في حق أشخاص مشمولين بحماية دولية، بمن في ذلك أعضاء السلك الدبلوماسي، كما أدى اختطاف الرهائن المتكرر إلى عقد اتفاقية عام ١٩٧٩ الدولية لمكافحة اختطاف الرهائن. وأدت الهجمات التي شنت في المطارات الدولية إلى توقيع بروتوكول عام ١٩٨٨ لقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تستقبل حركة الطيران المدني الدولية. وفي العام نفسه، عقدت اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة التي ترتكب في حق الملاحة البحرية، وذلك رداً على اختطاف السفينة *Achille Lauro* ومقتل أحد ركابها، كما وقع بروتوكول لقمع الأفعال غير المشروعة المرتكبة ضد أمن الأرصفة الثابتة المنشأة على الرصيف القاري. وأسفرت اتفاقية عام ١٩٩١ بشأن وسم المتفجرات البلاستيكية بهدف اكتشاف مرتكبي تفجيرها عن تنظيم صنع ومراقبة نوع المتفجرات المستعملة في تدمير عدد من طائرات الركاب المدنيين وإحداث خسائر جسيمة في الأرواح. وأدى تكرار حوادث إلقاء القنابل إلى اعتماد الاتفاقية الدولية لقمع قنابل الإرهابيين التي تشمل، رغم تسميتها المحدودة، قرابة جميع المهاجمات بأسلحة الدمار الشامل. ويعبر صدور الاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٩ بشأن قمع تمويل الإرهاب عن بواعث القلق إزاء تدفق الأموال الداعمة للمنظمات الإرهابية العنيفة. كما أن اتفاقية عام ١٩٧٩ بشأن الحماية المادية للمواد النووية والاتفاقية الدولية لقمع أنشطة الإرهاب النووي، لعام ٢٠٠٥ تعبران عن القلق إزاء اللجوء الكارثي إلى استعمال تلك الأجهزة الخطيرة. وعند تناول موضوع الإرهاب على اختلاف أشكاله، يلاحظ وجود دافع مشترك وراء إقرار تلك الصكوك. ذلك أن كل اتفاقية أو بروتوكول إنما تعبر أو يعبر عن المبدأ الخير القاضي بأن المدنيين وغيرهم من غير المحاربين تتعين وقايتهم من عواقب العنف. ومن شأن هذه الاتفاقات أن تنشئ في نظم العدالة المدنية التزامات مماثلة لنظيرتها في قانون النزاعات المسلحة بحماية من لا يضطلعون بدور إيجابي في القتال.^(٤٣)

(٤١) انظر القرارات: ٣٤/٣٠ (١٩٧٢)، ١٠٢/٣١ (١٩٧٦)، ١٤٧/٣٢ (١٩٧٧)، ١٤٥/٣٤ (١٩٧٩)، ١٠٩/٣٦ (١٩٨١)، ١٣٠/٣٨ (١٩٨٣)، ١٥٩/٤٢ (١٩٨٧)، ٢٩/٤٤ (١٩٨٩)، ٥١/٤٦ (١٩٩١)، ٦٠/٤٩ (١٩٩٤)، ٥٣/٥٠ (١٩٩٥)، ٢١٠/٥١ (١٩٩٦)، ١٦٥/٥٢ (١٩٩٧)، ١٠٨/٥٣ (١٩٩٨)، ١١٠/٥٤ (١٩٩٩)، ١٥٨/٥٥ (٢٠٠٠).

(٤٢) تعديل اتفاقية الوقاية البدنية من المواد النووية؛ بروتوكول عام ٢٠٠٥ لاتفاقية قمع ارتكاب الأفعال غير المشروعة ضد أمن الملاحة البحرية؛ بروتوكول عام ٢٠٠٥ اللاحق لبروتوكول ١٩٨٨ لقمع ارتكاب الأفعال غير المشروعة ضد أمن الأرصفة الثابتة المنشأة على الرصيف القاري.

(٤٣) انظر المادة ٣ المشتركة وغيرها من مواد اتفاقيات جنيف الأربعة والبروتوكولات الإضافية لتلك الاتفاقيات.

٩- ويشكل هذا التأكيد على ضرورة حماية المدنيين سمة من سمات جميع الاتفاقات بشأن مكافحة الإرهاب. فالاتفاقيات الثلاث بشأن أمن الطائرات، والاتفاقية البحرية تعمد إلى استبعاد الطائرات والبواخر التي تستخدمها دوائر الدفاع والضرائب والشرطة ولا تنطبق إلا على الطواقم المدنية والركاب والسياح والمسافرين من رجال الأعمال. أما بروتوكول المطارات لعام ١٩٨٨، الذي جرى التفاوض بشأنه على أثر هجمات سُنت على حجاج ومسافرين مدنيين في منتصف الثمانينيات، فقاصر على مطارات الطيران المدني الدولي، أي على رحلات المدنيين. وفيما يتعلق باتفاقية ١٩٧٣ التي تقضي بتجريم الهجمات التي تشن على دبلوماسيين، يُذكر أنها تتم عن شعور بتعرض هؤلاء الأشخاص وأسرههم لهجمات الإرهابيين. وتستبعد اتفاقية الرهائن لعام ١٩٧٩ عمليات أخذ الرهائن التي تقع تحت طائلة العقاب بموجب اتفاقيات وبروتوكولات جنيف في حالة النزاع المسلح، وتركز عوضاً عن ذلك على حماية المدنيين من اعتداءات أشخاص لا يندرجون في عداد القوات المسلحة. أما مختلف الاتفاقيات التي تتعلق باستعمال أجهزة أو مواد خطرة، كالمفجرات البلاستيكية (١٩٩١)، أو المواد النووية (١٩٧٩ و ٢٠٠٥) أو قنابل الإرهابيين وغيرها من الأسلحة القاتلة بالمواد الكيميائية السامة أو العوامل البيولوجية أو التوكسينات، أو المواد الإشعاعية (١٩٩٧) فنصب على أسلحة تيمبل بطبيعتها ذاتها إلى إيقاع ضحايا بريئة. وتنص الاتفاقيات المتعلقة بقنابل الإرهابيين وبالإرهاب النووي على أن أحكامها لا تسري على أنشطة القوات المسلحة أثناء نزاع مسلح، ولا على أنشطة القوات المسلحة أثناء أداؤها لواجباتها الرسمية، وذلك بالنظر إلى أن اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها تحرم على تلك القوات ممارسة العنف ضد المدنيين وغير المحاربين. فتلك الاتفاقيات تركز على وقاية أفراد الجمهور الذين يتعرضون للخطر أثناء ما يُسَمَّى من هجمات على "أماكن يتردد عليها أفراد الجمهور، أو مرافق حكومية أو تابعة للدولة، أو نظم نقل عامة، أو مرافق البنى الأساسية"، أو من جراء الاستخدام غير المشروع للمواد المشعة. واستخدام نفس الأسلوب الذي استثنيت منه أنشطة القوات المسلحة التابعة للدولة في بروتوكول ٢٠٠٥ لاتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة التي ترتكب في حق أمن الملاحة البحرية وفي تعديل عام ٢٠٠٥ الذي أنشئت بموجبه اتفاقية الوقاية المادية للمواد النووية والمرافق النووية.

١٠- ويتضح التركيز على حماية المدنيين أكثر ما يتضح في المادة ٢-١ من اتفاقية التمويل لعام ١٩٩٩. وتعرف تلك الاتفاقية العمل الإرهابي، الذي يحرم تمويله أو جمع الأموال من أجله، بأنه انتهاك لواحدة أو أخرى من الاتفاقيات أو البروتوكولات التي سبق التفاوض بشأنها والتي عرّفت العمل الإجرامي بأنه:

أي عمل آخر يستهدف إنزال الموت أو إحداث أي إصابة بدنية خطيرة لأي مدني أو أي شخص آخر لا يقوم بدور إيجابي في اعتداءات نشأت في موقف صراع مسلح، عندما يكون الغرض المستهدف من هذا العمل، بحكم طبيعته أو سياقه، تخويف شعب أو إجبار حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو على الامتناع عن تنفيذه.

(ج) تجريم الهجمات الإرهابية: إنزال العقوبة وليس الوقاية من العواقب

١١- تكرر الاتفاقات العالمية المناهضة للإرهاب لضمان أمن المدنيين، غير أن ثلاثة منها فحسب هي التي لها جوانب وقائية يؤبه لها. فاثان منها يؤكدان أهمية الضمانات التنظيمية التي قد تساعد على منع إساءة استعمال الأدوات الخطرة. فاتفاقية عام ١٩٧٩ بشأن الوقاية البدنية من المواد النووية، والتي عدلت في عام ٢٠٠٥ لتصبح اتفاقية بشأن الوقاية البدنية من المواد النووية والمرافق النووية، لا تكتفي بتجريم الأفعال الخطيرة التي تستخدم فيها مواد نووية، بل تفرض أيضاً التزامات تنظيمية بشأن حركة تلك المواد. واتفاقية عام ١٩٩١ بشأن وسم المواد البلاستيكية المتفجرة بهدف كشفها تقتضي إجراء عمليات حصر لتلك المواد وللعناصر الطائرة التي يحتمل أن تغيّم أجهزة

الكشف . أما الاتفاقية الوقائية الأخرى فهي اتفاقية التمويل التي تتيح للسلطات فرصة إفسال التحضيرات المالية لارتكاب أعمال عنف مستقبلاً.^(٧)

١٢ - والاتفاقيات والبروتوكولات الثمانية بشأن مكافحة الإرهاب، التي جرى التفاوض بشأنها بين عامي ١٩٧٠ و١٩٨٨، تنشئ جرائم يغلب عليها الطابع الارتجاعي . فهي لا تقضي بفرض المسؤولية الجنائية بافتراض توافر نية ارتكاب الجرم إلا في ثلاث حالات فقط :

(١) الإتيان المادي للفعل المعرف بأنه جريمة، وتعرف عادة باسم مسؤولية الشخص بوصفه الفاعل الأصلي . والفاعل الأصلي هو الشخص الذي يقوم شخصياً، ومخالفًا لحكم القانون، باختطاف طائرة أو باخرة، أو باحتجاز رهائن، أو بمهاجمة دبلوماسيين أو ركاب في مطار دولي، أو بسرقة مواد نووية أو استعمالها في أوجه غير مشروعة، أو بتوجيه تهديدات تحرمها اتفاقيات معينة؛

(٢) محاولة ارتكاب جريمة محرمة، تفشل لأسباب خارجة عن إرادة الشخص . ومن أمثلة ذلك القبض على أفراد مجموعة أثناء تجمعهم ومعهم أسلحتهم ويتحركون نحو غايتهم المستهدفة؛

(٣) المشاركة المقصودة، بالتواطؤ، في ارتكاب جريمة أو محاولة ارتكابها . ومن أمثلة ذلك شخص يعمل لدى سفارة ويترك بوابتها دون إغلاق ليتيح دخول قتلة ليقتلوا دبلوماسيين .

١٣ - استحدثت اتفاقية عام ١٩٩٧ بشأن إلقاء قنابل من جانب إرهابيين - وسيلتين إضافيتين لإثبات المسؤولية عن الجرم . فشانها شأن ما سبقها من صكوك، تطالب الاتفاقية الخاصة بإلقاء قنابل من جانب إرهابيين الدول الأطراف بمعاينة الفاعل الأصلي الذي يفجر القنبلة، وأي شخص يحاول ذلك ولكنه يفشل لأسباب خارجة عن إرادته، وبمعاينة شريكه الذي ينقله إلى المنطقة المستهدفة (المادة ٢-٣ - أ) كذلك استحدثت تلك الاتفاقية وسيلتين إضافيتين للتورط في مسؤولية إجرامية :

(٤) تنظيم/إدارة آخرين لارتكاب جريمة، ويكون ذلك - مثلاً - بإصدار فتوى دينية بالموافقة على السمة الأخلاقية لهجوم بالقنابل، من جانب زعيم ديني يسدي النصح بشأن كيفية جعلها أشد تخريباً (المادة ٢-٣ - ب)؛

(٥) المساهمة عن قصد في ارتكاب جريمة على يدي مجموعة، كأن يكون ذلك مثلاً بإخفاء تلك المجموعة قصد تمكينها من تنفيذ خطة لإلقاء قنابل (المادة ٢-٣ - ج) .

١٤ - وليس ثمة بين هذه الأشكال الخمسة من المسؤولية الجنائية ما يسمح برفع الدعوى ما لم يكن الجرم قد ارتكب أو بذلت محاولة ارتكابه . بل إن المحاكمة ذاتها لن يكون من الممكن إجراؤها بالاستناد إلى بيّنة قوية على وجود اتفاق على إلقاء قنابل تصحبه أدلة تثبت شراء مكونات أداة تفجير أو مسامير تعمل بمثابة شظايا . ومن جهة أخرى فمن النادر أن تكون السلطات قادرة على التحكم في موقف تكتيكي بدرجة تمكنها من التأكد من أنها ستتمكن من التدخل في نفس اللحظة التي حددها

^(٧) تستخدم الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، التي لم تدخل حيز النفاذ بعد، لغة وقائية في مادتها بشأن التعاون الدولي . فتلك المادة تطالب الدول بالتعاون باتخاذ كافة التدابير الممكنة في أراضيها لكي تمنع الأعمال التحضيرية اللازمة لارتكاب جرائم تنص عليها الاتفاقية داخل حدود الدولة المعنية أو خارجها . والمادة المعنية بالتعاون لا تطالب صراحة بتجريم القائمين بتلك الأعمال، كما أن المادة التي تنص على التجريم لا تتضمن ذكر التحضير للجريمة، غير أن الاتفاقية ينبغي أن تقرأ جنباً إلى جنب مع اللغة الملزمة المماثلة التي صيغت بها الفقرة ٢ (د) من القرار ١٣٧٣ .

المتمردون للشروع في ارتكاب الجريمة ومن ثم يتسنى إقامة الدعوى عليهم - في تلك اللحظة ذاتها ولكن قبل وقوع الحدث ذاته . فقد يحدث أن يغيب ضابط مراقبة بسبب مرض يلم به أو نتيجة لحادث مرور . وقد تهب عاصفة ممطرة تتعذر معها الرؤية الواضحة . وقد يؤدي انقطاع في التيار الكهربائي إلى توقف متابعة الأحداث من جانب الوسائل السمعية البصرية . والعجز عن ضمان السيطرة على موقف ينذر بعواقب وخيمة قد يجبر السلطات على الحيلولة دون تنفيذ مؤامرات خطيرة قبل بدء تنفيذها مما ينال من القدرة على إقامة دعوى والمضي في إجراء تحريات سرية . وعلاوة على ذلك فإن أي نظام يكفل تعاوناً دولياً على مكافحة الإرهاب لن يكون مرضياً طالما اشترط القانون عدم التدخل قبل أن يشن هجوم قد يترتب عليه تعرض العشرات أو المئات للموت . وأخيراً فإن ظاهرتي التعصب الديني وإلقاء القنابل الانتحارية لا تفسح أي مجال للتأثير الرادع لعملية العدالة الجنائية . فإذا أريد الحد من العنف الإرهابي، تعين على السلطات أن تركز انتباهها على التدخل الاستباقي (proactive) في مرحلة التخطيط والتحضير .

(د) التدخل لإحباط ما يديره الإرهابيون من خطط ويتخذونه من استعدادات

١٥- تعد جرائم التآمر والتآزر الإجرامي نماذج واضحة لما يستوجب التدخل الوقائي ضد التخطيط للأعمال الإجرامية والتحضير لارتكابها . وتضم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الأوطان هذه المفاهيم باعتبارها جرائم بديلة في المادة ٥ التي تطالب الدول الأطراف بتجريم واحدة منها على الأقل باعتبارها ظاهرة متميزة عن النشاط الإجرامي الذي يشرع فيه أو يتم تنفيذه . ولعل الخوف من سوء الاستغلال في هذا السياق السياسي المعتم بالإرهاب هو الذي حال دون إدراج تلك الجرائم في صكوك الأمم المتحدة المناهضة للإرهاب . ومن جهة أخرى، فيحلول أواخر التسعينات كانت ضرورة التدخل الفعال والتعاون المجدي في الرد على الهجمات الإرهابية في مراحل التخطيط والإعداد لها قد غدت واضحة وعاجلة . وكيف السبيل إلى ذلك ما لم يكن من خلال مفهوم التآمر أو مفهوم التآزر الإجرامي؟ وأي نهج قانوني يتيح تحديد عناصر التحضير غير المشروع للهجمات الإرهابية على نحو يكفل تحذير الجمهور منها قبل وقوعها بوقت كاف مع تلافي العمومية والغموض وما يكتنفهما من مخاطر معاقبة أفعال لا تشكل خطراً اجتماعياً يؤبه له؟

١٦- وفي عام ١٩٩٩ قدمت اتفاقية التمويل حلاً للمسائل المطروحة أعلاه قريب الشبه من الحل الذي قدمته اتفاقية قنابل الإرهابيين . فالمادة ٢ من اتفاقية التمويل تعدد نفس الوسائل الخمس لإسناد المسؤولية التي تعددها اتفاقية إلقاء القنابل . والدول الأطراف مطالبة بالنص على معاقبة الفاعلين الأصليين وشركائهم في الجرم وكل من يحاول أن ينظم أو يسهم في ارتكاب الجريمة أو في تقديم الأموال أو جمعها للإنفاق على أغراض إرهابية . وعلى الرغم من موازاة اتفاقية التمويل لاتفاقية قنابل الإرهابيين في أسلوبها وتنظيمها، فإن هذا التشابه يخفي نقلة استراتيجية من النهج الذي اتخذته الصكوك السابقة لمكافحة الإرهاب . فعوضاً عن تعريف الجرم العنيف الذي لا يمكن معاقبته إلا إذا نجح في مأربه أو جرت محاولة ارتكابه، فإن المادة ٢ من اتفاقية التمويل تعمد إلى تجريم الاستعدادات المالية التي لا يشوبها عنف وتمهد لجميع الهجمات الإرهابية تقريباً:

أي شخص يرتكب جريمة بالمعنى المقصود في هذه الاتفاقية إذا قدم ذلك الشخص أو جمع بأي وسيلة، مباشرة أو غير مباشرة، عن عمد وعلى نحو غير مشروع، أموالاً بقصد استخدامها، أو وهو على علم بأنها سوف تستخدم، كلها أو جزء منها، في تنفيذ . . . (واحد من أعمال العنف الوارد ذكرها في القائمة التالية). وعلاوة على ذلك تنص تلك المادة ذاتها على أنه:

لكي يشكل فعل ما جريمة بالمعنى المقصود في الفقرة ١، لن يكون من اللازم أن تكون تلك الأموال قد استخدمت بالفعل في تنفيذ جريمة . . .

١٧- ويستحدث تجريم الاستعدادات المالية لإتيان العنف استراتيجية متعمدة لإتاحة التدخل قبل أن يرتكب ذلك العنف أو يشرع في ارتكابه. وتعتبر اتفاقية التمويل بذلك عن خيار استراتيجي أساسي مؤداه أن منع التخطيط الإرهابي والتحضير للإرهاب والحيلولة دون المضي فيهما قبل أن يروح مدنيون برآء ضحايا له، لأفضل كثيراً من إجراء عمليات تشريح للأجساد وتحريات في موقع الجريمة بعد وقوع المأساة. ومن شأن هذا النهج التدخل الحافظ على القدرة على المقاضاة مع الانصياع لحكم المادة ٦-١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

الحق (في الحياة) حتى ملازم لكل إنسان. وعلى القانون أن يحمي هذا الحق. ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً.

القسم باء - نطاق وعناصر استراتيجية عدالة جنائية وقائية لمكافحة الإرهاب

باء-١ - الجرائم

أ - الجرائم التي أقرت صفتها الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب

١٨- رداً على ما أحدثه الإرهاب الدولي من تأثير على السلم والأمن، دعا مجلس الأمن كل بلد إلى أن يعتمد وينفذ بالكامل، وفي أقرب وقت ممكن، الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب.^(٨) وتقدم هذه الاتفاقيات تعاريف مشتركة للجريمة وآليات للتعاون الدولي تشمل قرابة جميع أعمال الإرهاب التي يمكن توقعها. وهي تعمل بمثابة درع تصاغ حوله استراتيجية عدالة جنائية دولية لمكافحة الإرهاب، وإن لم تشكل إلا عناصر جزئية لاستراتيجية شاملة لمكافحة الإرهاب. كذلك فإن قرارات مجلس الأمن الصادرة في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة تقتضي من البلدان أن تنفذ مخططات تشريعية أوسع نطاقاً لمنع تحركات الإرهابيين والتصدي لأنشطتهم وضمان مثولهم أمام العدالة.^(٩) ويجب أن تصمم آليات التصدي للجرائم المحلية وإجراءات التعاون بصدد تنفيذ بحيث تكفل حماية حكم القانون وحقوق الإنسان المعترف بها دولياً وتسمح في الوقت نفسه بواد النشاط الإرهابي في مرحلتي تخطيطه والإعداد له.

ب - التجريم وفقاً لمبادئ حكم القانون ولأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)

١٩- ينبغي أن تركز أي استراتيجية وقائية على تشكّل المجموعات الإرهابية وأنشطتها قبل أن تحاول ارتكاب جريمة عنيفة أو قبل أن ترتكبها. ويقتضي أي نهج استباقي (proactive) تعريف الجرائم

^(٨) انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٦٨، ١٣٧٣، ١٤٥٦، و١٥٦٦.

^(٩) القرار ١٣٧٣ . . . (وما تلاه من قرارات).

المستهدفة وفقاً لمبادئ حكم القانون القاضية بأن لا جريمة ولا عقوبة بدون قانون. فكما جاء في الفقرة ٣٣ من تقرير الخبير المستقل بشأن "حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية عند مجابهة الإرهاب" المرفوع إلى لجنة حقوق الإنسان بتاريخ ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٥:

أيًا كان النهج المتبع، ينبغي للدول أن تهتدي بمبدأ الشرعية الذي يقضي بأن "لا جريمة بلا قانون"، وهي بصدد صياغة قوانين ومعاهدات مكافحة الإرهاب. وهذا المبدأ المائل في القانون الدولي العام تكرسه المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) وأحكام المعاهدات الإقليمية بشأن حقوق الإنسان. وهذا المبدأ لا يكتفي بتحريم تطبيق قوانين رجعية *ex post facto* بل يقضي أيضاً بأن يصاغ وصف السلوك المدان بلغة دقيقة لا يشوبها غموض تعرف الجريمة موضع العقاب تعريفاً قصرياً وتميز بينه وبين أي سلوك آخر لا يعاقب عليه أو تخصص له عقوبات أخرى. ومن الممكن أيضاً أن يؤدي عدم توخي الدقة في تعريف الجرائم إلى تضخيم السلوك المحرم عند تفسيره قضائياً. وبناء على ذلك فإن مبدأ الشرعية يقتضي أيضاً الالتزام بمبدأ اليقين. ومؤدى ذلك أن القانون يمكن، في حدود المعقول، التنبؤ بتطبيقه وعواقبه.^(١٠)

ج- التجريم الإلزامي لتمويل الإرهاب

٢٠- إن الأطراف في اتفاقية التمويل ملزمون بتجريم الأفعال الوارد وصفها في المادة ٢ منها.

١- أي شخص يرتكب جريمة بالمعنى الوارد في هذه الاتفاقية إذا أقدم ذلك الشخص، بأية وسيلة، وبشكل مباشر أو غير مباشر، عن عمد وخلافاً للقانون، إلى تقديم أو جمع أموال بقصد أن تستخدم، أو وهو يعلم أنها سوف تستخدم، كلها أو جزء منها في تنفيذ:

(أ) عمل يشكل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات المدرجة في المرفق أو حسبما عرفت بها؛ أو

(ب) أي عمل آخر يقصد به أن يؤدي إلى وفاة مدني أو إصابته بأذى جسدي خطير أو إلى وفاة أو إصابة أي شخص آخر لا يقوم بدور إيجابي في اعتداءات تجري في إطار صراع مسلح؛ عندما يكون القصد من هذا العمل، بحكم طبيعته أو سياقه، هو تخويف شعب أو إجبار حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو على الامتناع عن تنفيذ أي عمل.

٢١- ومكافحة تمويل الإرهاب هي أيضاً التزام تفرضه القرارات التي اعتمدها مجلس الأمن بناء على الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. فعندما تنضم الدول إلى عضوية الأمم المتحدة، تعين مجلس الأمن ليتولى أمر التصرف بالنيابة عنها فيما يتعلق بما يهدد السلام والأمن من أخطار (المادة ٢٤)؛ وليحدد الظروف التي تنبئ بتلك الأخطار (المادة ٣٩)؛ وليبت فيما يتخذ من تدابير للحفاظ على السلام والأمن أو لإعادتهما (الفصل السابع، والمادة ٤١ على وجه التحديد. كذلك فإن الدول الأعضاء تتعهد، بموجب المادة ٢٥، بتنفيذ تلك القرارات وفقاً لميثاق الأمم المتحدة. ووفقاً لأحكام الفصل السابع، اعتمد المجلس القرار ١٣٧٣ بتاريخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الذي تطالب فيه الدول الأعضاء:

بتجريم تقديم أو جمع أموال عن قصد، بأي وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، من قبل مواطنيها أو في أراضيها بقصد أن تستخدم تلك الأموال، أو على علم بأنها سوف تستخدم، في تنفيذ أعمال إرهابية (الفقرة ١ (ب)).^(١١)

^(١٠) <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDCOI&id=42d66e700>

^(١١) انظر أيضاً قرارات مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩)، ١٣٩٠ (٢٠٠٢)، ١٤٥٥ و ١٤٥٦ (٢٠٠٣)، ١٥٢٦ و ١٥٦٦ (٢٠٠٤)، و ١٦١٧ و ١٦٢٤ (٢٠٠٥).

٢٢- ويقتضي بلوغ الهدف الاستباقي للاتفاقية، وتلبية الأمر المماثل الوارد في القرار ١٣٧٣، تجريم تقديم الأموال بإحدى نيتين يرد وصفهما في كلا الصكين بلغة تكاد تكون متطابقة:

اتفاقية التمويل " . . . بأي وسيلة، مباشرة أو غير مباشرة، مخالفة للقانون عن قصد، يقدم أو يجمع أموالاً بقصد استخدامها، أو مع العلم بأنها سوف تستخدم، كلها أو جزء منها، في تنفيذ عمل إرهابي على نحو ما يُعرّف به ذلك العمل في الاتفاقية).

القرار ١٣٧٣ " . . . التقديم أو الجمع المقصود، بأي وسيلة، مباشرة أو بطريق غير مباشر، لأموال، من جانب مواطنيها أو على أراضيها، بقصد أن تستخدم الأموال، أو مع العلم بأنها سوف تستخدم في تنفيذ أعمال إرهابية.

٢٣- وتثير هذه الإشارات إلى تقديم أو جمع أموال "بقصد" أو مع العلم" السؤال عن الكيفية التي يمكن بها لشخص أن يعرف أن من المزمع استخدام الأموال لغرض الإرهاب بدون أن يقصد ذلك الاستخدام. ويتمثل السياق الواقعي في أن المنظمات المشتغلة بالإرهاب قد تكون منظمات ذات غرض مزدوج: فهي تجمع الأموال لا لأغراض خيرية مشروعة أو لأغراض سياسية فحسب، بل أيضاً لدعم أنشطة إرهابية. وفي حالة المقاضاة قد يدعي مقدم الأموال أو جامعيها أن رغبته الشخصية أو نيته الفعلية أن تستخدم الأموال في تقديم المساعدة إلى عيادات طبية أو إلى أنشطة التوجيه السياسي. وقد يتبين من الأدلة المقدمة أثناء المحاكمة أن المدعى عليه كان يعلم أن المنظمة تستخدم تلك المساهمات في آن واحد في أغراض إنسانية وفي شراء متفجرات لشن هجمات على مدنيين. والحظر الفعال لتوفير الموارد التي قد تستخدم لشن هجمات إرهابية إنما يقتضي تجريم أمرين هما قصد تمويل أو جمع الأموال لأغراض إرهابية والعلم بذلك التمويل أو الجمع. وللتفرقة بين الأغراض القانونية والأغراض غير القانونية، عمد القسم ١٧ من قانون حماية الديمقراطية الدستورية ضد الأنشطة الإرهابية وما يتصل بها من أنشطة لعام ٢٠٠٤ إلى القول صراحة بأن التجريم الذي ينص عليه القانون لا ينطبق على الأموال التي تقدم أو تجمع بقصد استخدامها لغرض " . . . الدعوة إلى تشكيل حكومة ديمقراطية أو إلى حماية حقوق الإنسان" أو مع العلم بأن الأموال تجمع لذلك الغرض.

٢٤- وتعتمد بعض القوانين الوطنية إلى تعريف العنصر الذهني في تمويل الجريمة في عبارات أكثر اتساعاً مما تقتضيه الاتفاقية عندما تتحدث عن القصد والمعرفة. فوفقاً لهذه النهج، يرتكب الشخص جريمة عندما يقدم أو يجمع أموالاً عن علم وقصد متصرفاً بدون اكتراث بإمكانية أنها سوف تستخدم أو قد تستخدم في الإرهاب، أو ولديه من الأسباب المعقولة ما يجعله يتوَجَّس ذلك. وتبسّط تلك الأحكام عبء الإثبات بالتركيز على ما يمكن لشخص معقول أن يعرفه أو يقصده في مثل هذه الظروف، وهو ما يشبه قاعدة الاستدلال الماثلة في المادة ٣-٣ لاتفاقية الأمم المتحدة (فيينا) بشأن المخدرات لعام ١٩٨٨؛ أو في المادة ٥-٢ لاتفاقية الجريمة المنظمة عبر الأوطان لعام ٢٠٠٠؛ أو في المادة ٢٨ لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ - وجميعها تورد حكماً نصه:

من الممكن أن يستنبط القصد أو الغرض المطلوب كعنصر من عناصر جريمة مثبتة وفقاً لهذه الاتفاقية من ظروف حقائق موضوعية.

٢٥- وتتيح العناصر الفكرية المتضمنة في عبارات مثل "متصرفاً بدون اكتراث" أو مثل "من الأسباب المعقولة ما يجعله يتوجس" - إدانة المتهم في حالة جهل المدعي بالأغراض الإرهابية المتبتغة من الأموال أو عدم توجسه ذلك شخصياً. ويقع ذلك عند مستوى أدنى من مستوى إثبات المعرفة الذاتية أو "التغاضي المفتعل" الذي يعدّ جهداً متعمداً لتجنب معرفة الحقائق التي قد تثبت الظن بانعدام الشرعية. ولعلّ تحديد مستوى للشعور الشخصي بالذنب يختلف عن المستوى الذي تقره اتفاقية التمويل قد تترتب عليه عواقب بالنسبة للتعاون الدولي. فقد يقتضي بلد يُرجى منه التعاون توافراً معرفة شخصية أو نية شخصية كعنصر من عناصر جريمة تمويل الإرهاب ولا يعاقب تمويلياً أو جمعاً للأموال ناشئاً عن إهمال أو عدم اكتراث. وبناء على ذلك فإنّ بلداً يطبق معايير "التغاضي المفتعل" أو "السبب المعقول" قد يجد أن بلداناً أخرى ترفض تلبية طلب تسليم مجرم أو تقديم مساعدة قانونية متبادلة بحجة عدم ورود مفهوم "الوصف الجنائي المزدوج"، وهو مفهوم ترد مناقشته في القسم باء - ٣، التعاون الدولي.

(د) العصابات الإجرامية، والتآمر

٢٦- من الآليات المعتمدة لإثبات المسؤولية الجنائية في وقت سابق لنشوب أعمال العنف الفعلية المفهوم القانوني المعتمد على صعيد القارة "مفهوم العصابة الإجرامية"، ومفهوم المؤامرة في القانون العام الإنجليزي، وكلاهما يحرم الاتفاق على ارتكاب الجريمة. ولكي تكون تلك الجرائم مكتملة، لا يلزم الشروع في الفعل الضار المدبر أو إتمامه، وإن كانت بعض القوانين تقتضي أن تكون خطوة تحضيرية قد اتخذت لتحقيق غرض المجموعة: ويجد ذلك تعبيره في مصطلح "العصابات الإجرامية" *association de malfaiteurs* المائل في قانون العقوبات الفرنسي، المادة ٤٥٠-١ وقد صيغ في مادة تعرفه بأنه عمل إرهابي:

المشاركة في أي مجموعة تتشكل أو رابطة تنشأ بهدف الإعداد، الذي ينم عنه فعل مادي أو أكثر، من أفعال الإرهاب سالفة الذكر في المواد السابقة. (قانون العقوبات، المادة ٤٢١-٢-١)

وتقتضي بعض دوائر القانون العام توافر عنصر مماثل "للفعل المادي" الوارد ذكره في التعريف الفرنسي لـ *association de malfaiteurs*. والقسم ١١-٥ من القانون الجنائي الاسترالي لعام ١٩٩٥ ينص على أنه:

(٢) لكي يكون الشخص متورطاً في [مؤامرة]

(أ) يجب أن يكون قد دخل في اتفاق مع شخص واحد أو أكثر

(ب) أن يكون الشخص، ومعه على الأقل طرف واحد آخر في الاتفاق، قد عقد النية على ارتكاب جريمة وفقاً للاتفاق

(ج) أن يكون الشخص، أو على الأقل طرف واحد آخر في الاتفاق قد ارتكب فعلاً سافراً عملاً بالاتفاق.

وليس من الضروري أن يكون الفعل السافر في حد ذاته فعلاً إجرامياً ولكن يجب أن يستهدف دعم الخطة الإجرامية، كأن يكون شراء بطاقة سفر جوي للانتقال إلى موقع الهجوم المدبر. وبعض الولايات القضائية لا تستلزم أن يكون الفعل مكشوفاً وتترك للهيئة القضائية أمر البت فيما إذا كانت الشواهد تثبت حدوث نقاش عابث ولكنه ضار أم ما إذا كانت هناك خطة خطيرة لم يكتب لها التنفيذ.

٢٧- وكما سبق ذكره، فإن الاتفاقات العالمية المناهضة للإرهاب، باستثناء الاتفاقية المالية لسنة ١٩٩٩، تعرّف أشكالا للمسؤولية الجنائية لا تنطبق ما لم يرتكب فعل إرهابي عنيف أو يُشرع فيه. وعلى ذلك فإن أحكام التعاون التي تنص عليها الاتفاقات لن يتسنى تطبيقها فيما يتعلق بمشاركة أو مؤامرة لم تبلغ مبلغ جريمة ارتكبت أو شرع في ارتكابها. ومن جهة أخرى فإن قانوناً بشأن المشاركة الإجرامية أو التآمر الإجرامي قد يتخذ أرواحاً ويتيح مفاضة الاستعدادات لارتكاب جرائم إرهابية قبل أن تصبح تلك الأفعال مؤهلة للعقاب وفقاً لتعاريف الاتفاقية. وعلى الرغم من أن الاتفاقات العالمية المناهضة للإرهاب لا تنشئ جرائم تواطؤ أو تآمر، فإن التعاون الدولي بشأن تلك الجرائم قد يتيسر بفضل وجود اتفاقات إقليمية أو معاهدات ثنائية بشأن تسليم المجرمين أو تقديم المساعدة القانونية أو وجود قوانين تتيح التعاون على أساس المعاملة بالمثل.

٢٨- وبحلول كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ كانت ١١٦ دولة كانت قد أصبحت أطرافاً في اتفاقية الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٠ بشأن الجريمة المنظمة عبر الأوطان. وعند قيام هؤلاء الأطراف بتطبيق الاتفاقية، سيطلبون بإنشاء جريمة المشاركة في عصابة للجريمة المنظمة، يمكن تعريفها بأنها مؤامرة أو عصابة إجرامية:

المادة ٥-١ - تعتمد كل دولة طرف ما يلزم من تدابير تشريعية وغير تشريعية لاعتبار ما يلي أفعالاً إجرامية عندما ترتكب عن قصد:

(أ) الفعل التالي أو الفعلين التاليين كليهما فعليْن إجراميين متميزين عن الأفعال الإجرامية المتمثلة في محاولة أو إنجاز نشاط إجرامي؛

(١) الاتفاق مع شخص آخر أو أشخاص آخرين على ارتكاب جريمة خطيرة لغرض يتصل مباشرة أو عن طريق غير مباشر بتحقيق نفع مالي أو مصلحة مادية أخرى، وحيثما يقتضيه القانون المحلي، ينطوي على فعل يأتيه أحد المشتركين في تنفيذ الاتفاق أو تورط فيه مجموعة إجرامية منظمة؛

(٢) سلوك يأتيه شخص يشارك - وهو على علم بهدف جماعة إجرامية منظمة أو بمجمل نشاطها الإجرامي، أو بنيتها ارتكاب الجرائم المعنية - مشاركة إيجابية في:

أ - أنشطة إجرامية تنفذها الجماعة الإجرامية المنظمة؛

ب - أنشطة إجرامية للجماعة الإجرامية المنظمة مع العلم بأن هذه المشاركة ستساهم في تحقيق الهدف الإجرامي الوارد وصفه أعلاه.

وعندما تتضمن قوانين التآمر المعتمدة تنفيذاً لأحكام هذه الاتفاقية شرط البواعث المالية المشار إليها في مادتها ٥-١ (أ) (١)، فإنها لا تنطبق على جميع الجرائم الإرهابية، ولكنها قد تنطبق على نوع جرائم أخذ الرهائن الذي تمارسه منظمة أبو سيف. وعندما يعتمد بلد قانون تآمر لا يقتضي شرط دافع الكسب فإن القانون يمكن أن ينطبق على مجمل الاتفاقات على ارتكاب الأفعال الإرهابية.

(هـ) تقديم الدعم لجرائم الإرهاب؛ مبدأ الشرعية؛ القرار (١٣٧٣)

٢٩- في الفصل ١٨ من قانون الولايات المتحدة، ينص القسم ٢٣٣٩ على ما يلي:

(أ) الجريمة - أي شخص يقدم، داخل الولايات المتحدة، دعماً مادياً أو موارد، أو يخفي أو يفتن طبيعة أو مكان أو مصدر أو ملكية دعم مادي أو موارد، وهو يعلم أو ينوي استخدامها

في التحضير لانتهاك القانون (قائمة بانتهاكات القانون) . . . ستفرض عليه غرامة بموجب هذا البند أو يسجن لفترة لا تتجاوز عشر سنوات، أو كلتا العقوبتين.

وعلى الرغم من أن اتفاقية التمويل، لا تتحدث إلا عن الأموال، بمعنى الأصول العينية أو الأصول غير الملموسة، أو الأدلة القانونية على الملكية، فإن كثيراً من القوانين الوطنية وقرارات مجلس الأمن تتحدث عن أشكال أخرى من الدعم، مثل تقديم التدريب أو توفير المأوى. وكما ستأتي مناقشته في القسم بـ ٣، فإن التعاون الدولي قد لا يكون متاحاً عندما تختلف القوانين الوطنية فيما تجرمه من أنواع السلوك. ومع ذلك فإن منعاً يجرّم أشكالاً من الدعم غير المالي لا تنص عليها اتفاقية عام ١٩٩٩ قد يكون أفضل حماية للمصالح الوطنية، كما قد يكون من المفيد وجود قانون بشأن المشاركة الإجرامية أو التآمر الإجرامي حتى في حالة غياب تلك الجرائم من صكوك الأمم المتحدة المعنية بالإرهاب.

٣٠- إن قانوناً يحرم دعم الإرهاب أو تشجيعه، دون مزيد من التحديد، ربما يترتب عليه انتهاك لمبادئ الشرعية واليقين المتدرجين في مبادئ حكم القانون، والمشار إليهما في الفقرة ١٩. فحتى الأشخاص الضالعون في الثقافة القانونية لبلدانهم قد يلقون صعوبة في العلم المسبق بأي ضروب السلوك يمكن اعتبارها مؤيدة للإرهاب أو مشجعة عليه حتى بافتراض أن مصطلح "الإرهاب" قد عرّف بوضوح بأنه التحضير لارتكاب جرائم عنيفة معينة أو محاولة ارتكاب تلك الجرائم. فإذا كان التحريم القانوني معبراً عنه بلغة عامة أو يتمثل في قائمة تورّد عدداً من الأنشطة التي لا تربط بينها خصائص مشتركة، لن يكون هناك أساس لتطبيق مبدأ التحديد المعروف بـ *eiusdem generis* (ذات النوع أو الطبيعة). فهذه العبارة اللاتينية قد لا تكون مألوفة إلا لأشخاص تلقوا تعليماً قانونياً وإن كان تأثيرها في التفسير القانوني لا يتعدّر فهمه حتى على غير القانونيين. ومن الممكن الحد كثيراً مما يكتنف التحريم العام من غموض إذا أورد القانون أمثلة واقعية تبين الخصائص المشتركة للسلوك المحرّم. والعبارة الواردة في القانون الأمريكي عن توفير الدعم المادي يمكن على صعيد التجريد أن تفسر بأنها الدعم الجسدي. كما قد يُظن أنها تعني "ملموساً" في السياق القانوني الذي يضيف عليها معنى الأهمية أو قوة التأثير حتى وإن كانت ذات طابع غير ملموس، مثل الدعم الذي تروّجه صحيفة واسعة الانتشار. ويمكن تجنب هذا اللبس بإيراد قائمة بأمثلة لا تنطوي إلا على دعم مالي أو مادي أو دعم آخر ملموس، يستبعد منه ضمناً أي دعم ذي طابع ذهني غير ملموس.

(ب) تعاريف. — في هذا القسم، تعني العبارة "الدعم المادي أو الموارد" العملة وغيرها من الأوراق المالية، الخدمات المالية، الإيواء، التدريب، الإسكان في أماكن آمنة، التزويد بوثائق أو ببطاقات مزورة لتحقيق الشخصية، أجهزة الاتصال ومرافقه، الأسلحة، المواد القاتلة أو المميّنة، المتفجرات، العاملين، وسائل النقل والمواصلات وغير ذلك من المعينات المادية، باستثناء الأدوية والنصوص الدينية (القسم ٢٣٣٩ (b)، الفصل ١٨، قانون الولايات المتحدة).

٣١- وتضم بعض التشريعات التي تطبق على تقديم الدعم للإرهاب عدداً من الاستثناءات، مثلاً لصالح أعضاء الأسرة، أو الأطباء الذين يقدمون خدمات طبية، أو لصالح الطب ذاته. فالقسم ٢٧٠-ter من قانون العقوبات الإيطالي ينص على أن أي شخص يوفر طعاماً أو مأوى أو ضيافة أو وسيلة انتقال أو اتصال لأي شخص متورط في ارتباطات هدامة يستحق العقاب ما لم تكن تلك الأفعال في صالح عضو من أعضاء أسرته. ويوجد حكم مماثل في المادة ٢٩٥ bis من القانون الجنائي الشيلي. وقد تكون لتلك الاستثناءات سابقا في القانون الجنائي العام للبلد المعني، غير أنها يجب أن تقيم على ضوء الالتزام الإجمالي بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بقرار مجلس الأمن ١٣٧٣، الفقرة ٢ (e) الذي ينص على أن الدول يجب عليها:

أن تكفل تقديم أي شخص يشارك في . . . مؤازرة أفعال إرهابية - إلى العدالة . . .

٣٢- وإذا كانت الاستثناءات تتيح لأعضاء الأسرة الموافقة على إيواء قريب عُرف عنه أنه ارتكب أفعالاً إرهابية عنيفة، بل وأن تفعل ذلك قبل وقوع هجوم عنيف، أو أن تسمح بتوفير مواد طبية تحسباً لوقوع ضحايا لعمليات إرهابية عنيفة، فمن الممكن أن يتساءل المرء عما إذا كانت تلك القوانين تمثل للالتزام الذي ينص عليه القرار ١٣٧٣ بالتحقق من أن الأشخاص المتورطين في أعمال إرهابية يقدمون للعدالة ويحال بينهم وبين الملاذ الآمن. وربما تمثل الحل التوفيق في التفاوض عن إبداء مشاعر الولاء الأسري في تلك الحالات بتخفيف عقوبتها أو بتوقيعها بقدر من الحذر، عوضاً عن إضفاء طابع الشرعية على تلك التصرفات.

٣٣- وفيما يتعلق بأفضلية توفير العلاج الطبي لأي شخص يكون بحاجة إليه، تختلف الآراء فيما إذا كان هذا الالتزام الإنساني لا يتسق مع واجب الإبلاغ عن إصابات معينة - مثل الجروح المترتبة على الإصابة بعبوات نارية - لدى سلطات إنفاذ القوانين. ففي قضية *La Cruz Flores v. Peru*، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، استندت محكمة حقوق الإنسان المشتركة بين الدول الأمريكية إلى قانون الأخلاق الدولي الذي تطبقه إحدى الرابطة الطبية العالمية، والذي تنص إحدى موادها على أن "يصون الطبيب صيانة مطلقة سرية كل ما يعرفه عن مريضه حتى بعد وفاة المريض"، وتبين لها (الفقرة ١٠٢) أنه:

. . . إذا فرضت الدولة على الطبيب التزاماً بالإبلاغ عن أي سلوك إجرامي من جانب مريضه، يكون الطبيب قد علم به أثناء ممارسته لمهنته [. . .] فإن الدولة تكون قد انتهكت - في الحكم الصادر بتاريخ ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ - مبدأ الشرعية.^(١١)

ويمكن الاطلاع على استثناءات من مبدأ السرية الطبية في كثير من القوانين المحلية الصادرة بشأن العنف العائلي، والتي تطالب بالإبلاغ عن الإصابات بغض النظر عن موافقة الضحية. وتبدو وجهة النظر هذه شبيهة بتلك الماثلة في المجلد الأول - ص ٨٨ - من المطبوع الذي نشرته اللجنة الدولية للصليب الأحمر بعنوان *Customary International Humanitarian Law* الذي يستعرض تاريخ مسألة الإبلاغ عن الجروح التي تسبب فيها الأسلحة النارية أثناء النزاعات المسلحة، ويختتم بالقول:

. . . لا يتضمن القانون الدولي حكماً ينص على منع الدولة من سن تشريع يجبر أحداً على تقديم معلومات، بما في ذلك، مثلاً، معلومات عن الأمراض المعدية، وقد أقدم عدد من الدول على ذلك.

فالمادة ٢٢ من القانون التونسي لسنة ٢٠٠٣ بشأن الإرهاب وغسل الأموال يعاقب كل من لا يبلغ فوراً عن معلومات تتعلق بالجرائم الإرهابية. ولئن كان هذا الإلزام لا يسري على أعضاء الأسرة الواحدة، فإنه يطبق على الأشخاص الملتزمين بعدم إفشاء الأسرار الطبية.

(و) معاقبة التحضير للأفعال الإرهابية

٣٤- تشير المادة ٢٧-٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية لإدراج " . . . التحضير لجرم تنص عليها هذه الاتفاقية ". وباستثناء الاتفاقية المالية، فإن الاتفاقات العالمية المناهضة للإرهاب لا تجرم، على حدة، ارتكاب أو محاولة ارتكاب

^(١١) http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_115_esp.pdf

الفعل العنيف النهائي.^(١٣) وهذا التقييد ظاهرة مألوفة^(١٤)، غير أنه يتعين الآن إعادة النظر فيها على ضوء الواجب الذي تفرضه الفقرة ٢(هـ) من قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ الذي يجبر الدول على:

أن تتحقق من أن أي شخص يشارك في تمويل أو تخطيط أو تحضير أو ارتكاب أعمال إرهابية أو في دعم أعمال إرهابية يقدم للعدالة، وأن تتحقق - إضافة إلى أي إجراءات أخرى تتخذ ضدها - من أن هذه الأعمال الإرهابية تدرج في عداد الأعمال الإجرامية الخطيرة... (التوكيد مضاف)

ومن الأمثلة على التشريعات التي تعاقب أعمال التحضير للجريمة ما يرد في المادة ٢٣ من القانون الجنائي لجمهورية الصين:

التحضير لجريمة هو تحضير أدوات ارتكابها أو تهيئة الظروف لارتكابها.

فالشخص الذي يحضر لارتكاب جريمة يمكن، على خلاف شخص يرتكب جريمة، أن يتلقى عقوبة أقل أو عقوبة مخففة، كما يمكن إعفاؤه من العقاب.

٣٥- وقد أبلغت بعض البلدان لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن، أن عدم وجود قانون يجرم تمويل الإرهاب أو التحضير غير المالي للإرهاب لن يمنع من معاقبة ذلك السلوك باعتباره مشاركة في الهجوم الإرهابي النهائي.^(١٥) فالتجريم الذي يتوقف على محاولة الهجوم أو إتمامه لا يمكن أن يلي حكم المادة ٢، الفقرة ٣، من اتفاقية التمويل التي تنص على:

لكي يشكل عمل ما جريمة تنص عليها الفقرة ١، لن يكون من الضروري أن تكون الأموال قد استخدمت بالفعل في ارتكاب جريمة مشار إليها في الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) أو (ب).

وكما سنرى عند التطرق في القسم باء - ٣ إلى المسائل التي تثار خارج البلاد، فإن أفضل السبل إلى تفعيل القدرة الوقائية لاتفاقية التمويل هو تطبيقها على جريمة التمويل القائمة بذاتها بغض النظر عن المكان الذي يزمع ارتكاب العنف فيه، وعمّا إذا كان قد شرع فيه أو تم اقترافه.

٣٦- إذا حدث وكان بلد ما لم يكن قد أعطى إخطاراً قانونياً بأن تمويل أفعال إرهابية أجنبية أو التحضير لها على نحو آخر يعتبر جريمة محلية، فإن مبدأ الشرعية سوف يحول قيام محاكم ذلك البلد بفرض عقوبة على مشاركة محلية أو فيما يتعلق بفعل لا يجرمه إلا قانون بلد أجنبي. وتجاوبه مثل هذه المسائل بواسطة تدبير تشريعي مثل التدبير المطبق في جنوب إفريقيا حيث يعرف القسم ١(٢٣) من قانون حماية الديمقراطية الدستورية "جريمة محددة" في إطار أقسام مختلفة منها القسم ١٤ باعتبارها تشمل:

^(١٣) انظر، من جهة أخرى، الحاشية (٧) بشأن أحكام اتفاقية الإرهاب النووي. فمادتها ٧ تطالب الدول الأطراف بالتعاون عن طريق اتخاذ تدابير لتحريم التحضير والتشجيع والتخريب والتنظيم وتقديم المساعدة أو المعلومات لأولئك الذين يحضرون لارتكاب جرائم تنص عليها الاتفاقية، ولكنها لا تطالب بتجريم تلك الأفعال.

^(١٤) انظر المادة ٢٥-٣ (ب) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، التي تنص على أن أي شخص يطلب أو يلتمس أو يحرض على ارتكاب جريمة لا يكون مسؤولاً عن ارتكاب الجريمة إلا إذا ارتكبت بالفعل أو بذلت محاولة لارتكابها.

^(١٥) انظر تقارير الدول الأعضاء في العنوان http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html

(ب) أي نشاط ينفذ خارج الجمهورية ويشكل جريمة بمقتضى قانون دولة أخرى ويبرى أنه يشكل إحدى الجرائم المشار إليها في الفقرة (أ) لو أن ذلك النشاط قد تم في الجمهورية؛

ثم ينص القسم ١٤ على أن:

أي شخص:

(أ) يهدد؛

(ب) يحاول؛

(ج) يتآمر مع أي شخص آخر؛

(د) يساعد أي شخص آخر أو يحرضه أو يغريه أو يحثه أو يوجهه أو يأمره أو ينصحه أو يستأجره،

لاقتراح جريمة بالمعنى المقصود في هذا الفصل يعدّ مرتكباً لجريمة.

(ز) التحريض على الإرهاب (المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ و ١٦٢٤)

٣٧- من الممكن أن يفترض المرء مبدئياً أن عقد اتفاق على ارتكاب جريمة ذات صلة بالإرهاب يعد أول مرحلة يكون فيها التدخل مناسباً بمقتضى مبادئ حكم القانون. والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) يندرج في عداد الصكوك الدولية القليلة الملزمة التي تحدد العناصر الجوهرية والإجرائية للعدالة الجنائية في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتقضي الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من الـ ICCPR بأن:

تحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف.

ويؤكد التعليق العام رقم ١١ الذي أبداه الخبراء المستقلون الذين تألفت منهم لجنة حقوق الإنسان تنفيذاً للـ ICCPR على أنه:

لكي تكون المادة ٢٠ نافذة المفعول بالكامل ينبغي أن يكون هناك قانون يؤكد على أن الدعاية أو الدعوة كما ورد وصفها فيها تناقض السياسة العامة، وينص على فرض عقوبة مناسبة في حالة انتهاكها.

٣٨- وعلى حين أنه لا المادة ٢٠ من ICCPR ولا البند ١١ من التعليق العام ينص على أن الدعوة إلى التمييز أو العداوة أو العنف لا بد أن تشكل جريمة بطبيعتها، فإن من الصعب أن نتصور أن يكون الجزاء غير العقابي فعالاً ضد الإرهابيين الضالعين. ويعترف حكم القانون كما تعبر عنه الصكوك الدولية بأن التحريض على الجريمة والعنف يمكن حظره بعقوبات جنائية. وقد دعت المادة ٣-١ (ج) من اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الاتجار غير المشروع بالعقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية التي يعود تاريخها إلى سنة ١٩٨٨ - الدول الأعضاء إلى النظر في اعتبار ما يلي جريمة عندما يمارس علناً:

(٣) الدعاية التي تحض الآخرين أو تغريهم، بأي وسيلة، بارتكاب أي من الجرائم المقررة وفقاً لهذه المادة، أو باستخدام العقاقير المخدرة أو المؤثرات العقلية على نحو غير مشروع.

وينص قانون عام ١٩٩٨ الصادر عن المحكمة الجنائية الدولية، في المادة ٢٥-٣ (هـ) على إسناد مسؤولية جنائية إلى أي شخص يقوم:

فيما يتعلق بجريمة قتل، علانية وعلى نحو مباشر، بتحريض آخرين على ارتكاب جريمة قتل . . .

وكما سبق ذكره في الحاشيتين ٧ و١٣، فإن الاتفاقية الدولية بشأن منع أعمال الإرهاب النووي تتناول، وإن لم تطلب ذلك صراحة، تجريم أي سلوك يتبين أنه تحريض، وذلك في المادة ٧ منها:

(١) تتعاون الدول الأطراف بـ:

(ب) اتخاذ جميع التدابير الممكنة، بما في ذلك عند الضرورة، تعديل قوانينها الوطنية، لمنع ومناهضة أعمال التحضير - في أراضي كل منها - لارتكاب أنشطة غير مشروعة داخل أراضيها أو خارجها من جانب أفراد أو جماعات أو منظمات تشجع أو تنظم . . . تلك الجرائم أو تحض عليها.

٣٩- ولأن الدعاية التي يبثها الإرهابيون تحض على التمييز والعداوة والعنف بالدعوة إلى الكراهية لأسباب قومية أو عنصرية أو دينية، فإن معاقبة ذلك التحريض تكون بمثابة وسيلة مباشرة لتطبيق الـ ICCPR، حتى عندما لا يتحقق الأذى الذي حُرِّض عليه. ويبدو أن تجريم مثل هذا التحريض بالاستناد إلى حجج إضافية هي وجود الفروق الثقافية، تشكل توسع يتسق تماماً مع النهج الوقائي الاستباقي المائل في المادة ٢٠. وإن كثيراً من الشدق الإرهابي الراهن، مثل البيان المتعلق بالجهاد ضد اليهود والصليبيين الذي أصدرته الجبهة الإسلامية العالمية في شباط/فبراير ١٩٩٨^(١٧)، إنما يحض على العداوة والعنف، ويستثير مجموعة متشابهة من الكراهيات القومية والعرقية والدينية والثقافية. فقد توعدَّ الخطاب الذي وجهه أسامه بن لادن إلى الشعب الأمريكي^(١٨) في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ بتهدده فيه بكفاح ممت إذا لم يعتنق ذلك البلد توجهات دينية معينة، وينبذ الزنا واللواط وتعاطي المسكرات والمخدرات والمقامرة وفرض الفوائد على الأموال، ويعترف بأنهم أمة لا مبدأ لها ولا خلق، ويكف عن مؤازرة حكومات إسرائيل والهند وروسيا والغلبين وينسحب من البلاد الإسلامية، ويتوقف عن تأييد حكومات هذه البلاد.

٤٠- وعرض مجلس الأمن صراحة للحض على الإرهاب في اثنين من قراراته. فالفقرة ٥ من المادة ٣ من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١):

تعلن أن أعمال الإرهاب وأساليبه وممارساته تتعارض مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها، وأن القيام، عن علم، بتمويل الأعمال الإرهابية والتخطيط لها والتحريض عليها تتنافى هي الأخرى مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها:

وقد عاود مجلس الأمن الحديث عن مسألة التحريض في القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) الذي:

١ - يدعو جميع الدول إلى أن تعتمد من التدابير ما قد يكون ضرورياً ومناسباً ومتفقاً مع التزاماتها بموجب القانون الدولي إلى أن:

(أ) تحرم بحكم القانون التحريض على إتيان عمل أو أعمال إرهابية؛

(ب) تمنع هذا النوع من السلوك؛

^(١٧) <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>
In Guardian Unlimited, Observer Worldview Extra
^(١٨) <http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,11581,845725,00.html>

(ج) تمتنع عن إيذاء أي أشخاص تتوافر بشأنهم معلومات موثوقة تقدم من الأسباب الجادة ما يدعو إلى اعتبارهم متورطين في ذلك السلوك؛ [. . .]

٣- يدعو جميع الدول إلى مواصلة الجهود الدولية الرامية إلى تعزيز الحوار وتوسيع نطاق التفاهم فيما بين الحضارات، سعياً منها إلى منع الاستهداف الطائش لمختلف الثقافات والديانات، واتخاذ جميع ما قد يلزم من تدابير مناسبة ومتفقة مع التزاماتها بموجب القانون الدولي لمكافحة التحريض على إتيان الأعمال الإرهابية بدافع التطرف والتعصب، ومنع الأعمال الهدامة التي يقترفها الإرهابيون وأنصارهم في حق المؤسسات التعليمية والثقافية والدينية.

٤- يؤكد على أن الدول يجب عليها التحقق من أن أي تدابير تتخذ لتنفيذ الفقرات ١ و ٢ و ٣ من هذا القرار تتفق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني.

(ح) الحقوق المدنية والسياسية وتأثيرها بجرائم التحريض (المادتان ١٨-١٩ من الـ ICCPR)

٤١- على حين أن النواهي عن التحريض منصوص عليها في المادة ٢٠، فمن الواجب تناولها بعناية بحيث تتفق مع مواد أخرى في الـ ICCPR. فوفقاً للمادة ١٩:

١ - لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

٢ - لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرّيته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها.

٣ - تستتبع الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين وسمعتهم؛

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

وفي الوقت نفسه، فإن تنفيذ المادة ١٩ والمادة ٢٠ كليهما من أجل الحفاظ على حق كل شخص في التحرر من خطر العنف، والعمل في الوقت نفسه على حماية حرية الرأي والتعبير يقتضي إجراء خيارات متأنية لسياسة القانون ولغته. فعلى نحو ما تفرضه الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ١٩ ليس للقوانين الجنائية أن تقيد الحق في اعتناق الآراء، وإن كان لها حق تقييد التعبير عن آراء تتهدد حقوق الآخرين أو الأمن القومي أو النظام العام أو الأخلاق.

٤٢- فضلاً عن ذلك، فإن الفقرة ١ من المادة ١٨ من الـ ICCPR:

تكفل لكل إنسان حق حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حرّيته في أن يدين بدين ما، وحرّيته في أن يعتنق أي دين أو معتقد يختاره، وحرّيته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة.

وقد أوضح خبراء لجنة حقوق الإنسان أن قيوداً كالقيود التي تفرض على التعبير عن الرأي بموجب الفقرة ٣ من المادة ١٩، يمكن فرضها على إظهار الدين والمعتقد بموجب المادة ١٨.

ووفقاً للمادة ٢٠ لا ينبغي أن يتخذ التعبير عن الدين أو المعتقد وسيلة للدعاية للحرب أو الدعوة إلى الكراهية الوطنية أو العنصرية أو الدينية، مما يشكل تحريضاً على التمييز أو العداء أو العنف (الشرح العام ٢٢، ١٩٩٣؛ أضيف التسطير للتأكيد).

وعلى الرغم من أن المادة ١٨ قد أدرجت في عداد مواد العهد التي لا يمكن الاستثناء منها، فمن الممكن فرض القيود استناداً إلى حكم الفقرة الثالثة من المادة:

لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية.

٤٣- وعلى ذلك فإن الـ ICCPR وقيم حكم القانون التي تمثلها تتيح فرض القيود على الدعوة إلى الكراهية الوطنية أو العنصرية أو الدينية (وربما الثقافية أيضاً) التي تثير مشاعر التمييز والعداء والعنف. وتشكل أعمال التوجيه أو التحريض أو الإثارة التي تحفز مستمعاً أو قارئاً أو مشاهداً على ارتكاب عنف بدني فوري - أسير حالات التحريض المستوجبة للعقاب انكشافاً. غير أن السؤال مطروح عن أي ضروب السلوك ينبغي اعتباره سلوكاً بريئاً أو على الأقل مباحاً للتعبير عن عقيدة دينية أو لإبداء رأي ما وأيها يشكل تحريضاً يستوجب العقاب. وماذا عن الدعوات إلى الكراهية التي كانت تبثها إذاعة وتلفزيون ميل كولينز الحرة في رواندا عام ١٩٩٤ لتوجيه المستمعين إلى تحديد الأشخاص المستهدفين والتحضير ليوم العنف المنتظر؟ هل تنتظر الدولة موعد إعطاء الإشارة بالقتل قبل أن توقع العقوبة على مصدر الدعوة إلى الكراهية؟ هل يتعين على الدولة أن تنتظر ساعة إصدار الإشارة قبل أن تعاقب الدعوة إلى الكراهية؟ إن ذلك لسؤال لا يستوجب الرد حيث أن الإجابة عنه بديهية. غير أنه ليست كل المواقف من البدهة إلى هذا الحد. فماذا مثلاً عن تلقين المراهقين لسنوات أن واجبهم الديني أو التاريخي يقتضيهم استخدام العنف ضد أناس ينتمون إلى جنسية أو ثقافة أو ديانة بغيضة؟ هل من الممكن معاقبة تعليم ما حتى وإن كان يسعى إلى إثبات العنف في تاريخ ومكان غير محددتين، وليس اليوم أو غداً؟ وكيف يثبت الإدعاء أن الخطب الطنانة تنطوي على خطر التسبب في جرائم عنيفة عندما توجي إلى حفنة من الطلاب أن يرتكبوا جرائم كهذه ولا يقدمون على فعلها إلا بعد مضي سنوات؟

(ط) تعريف مجلس أوروبا للتحريض/الاستشارة

٤٤- تقدم اتفاقية مجلس أوروبا (COE) بشأن منع الإرهاب نموذجاً لتحليل المسائل المطروحة فيما تقدم. فمادتها ٥ تأتي تحت عنوان "التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية" وتنص على أنه:

١- لأغراض هذه الاتفاقية، يعني "التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية" بث رسالة إلى الجمهور، أو إتاحتها له بطريقة أخرى، بقصد التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية، حيث يتسبب ذلك السلوك، سواء أحض مباشرة أم لم يحض على ارتكاب جرائم إرهابية، في نشوء خطر ارتكاب جريمة أو أكثر من تلك الجرائم.

٤٥- ويتوخى هذا الأسلوب أربع مسائل تتعلق بالتفاعل بين جريمة الاستفزاز/التحريض وبين حرية التعبير. أولاًها أن الرسائل المفتوحة هي وحدها التي تجرم، تاركة أمر الرسائل غير المفتوحة التي تتناولها المفاهيم العامة للمسؤولية الجنائية التي قد تشمل التواطؤ، أو المشاركة في الجرم، أو التآمر على ارتكابه، أو المعاونة فيه، أو التحريض عليه، أو إسداء النصح، أو التحضير له، أو التوجيه،

أو الإسهام في ارتكابه. والثانية، أن إدراج أي قصد ذاتي للتحريض على ارتكاب جرم إرهابي في عداد عناصر الجرم، يحول دون أي من الاعتراضات الكثيرة الممكنة بشأن حرية التعبير وعلى قيمة الحديث العقلاني بشأن الأفكار غير الشعبية. ولا يتعارض ذلك مع مبادئ البيّنة المشار إليها في الفقرة ٢٤، والتي مؤداها أن القصد الذاتي اللازم يمكن استنباطه من ظروف واقعية موضوعية. والثالثة أنه ما من سلطة تشريعية أو تنفيذية تخول سلطة القول بأن أي رسالة أو شعار أو رمز أو فلسفة يمكن اعتباره خطراً أو محرماً في حد ذاته. فعنصر الجريمة الذي تنم الرسالة المروجة عن أنه ينطوي على خطر ارتكاب جريمة إرهابية يجب إثبات صحته أمام هيئة قضاء مستقلة في سياق واقعي محدد. ورابعاً فإن السلوك الذي يثبت أنه ينطوي على خطر ارتكاب جرائم إرهابية يستحق العقاب سواء انطوى أم لم ينطو على دعوة مباشرة إلى ارتكاب جرائم بعينها. ولهذا البند أهميته فيما يتعلق بالدعوة الأيديولوجية أو الدينية أو الفكرية التي تبرر العنف دون حصر صريح إلى شن هجوم معين على هدف محدد.

٤٦- والعنصر الأخير من عناصر التعريف، وهو أن "تنشئ" (causes) الرسالة خطر احتمال ارتكاب جريمة، يستخدم عبارة "causes" ذات معنى عام كثيراً ما تستخدم في التشريع دون تفسير أو تعريف. غير أنه في معظم القوانين يتمثل المفعول النحوي للفعل "causes" في نتيجة مادية تنسب ملاحظتها: وفاة أو إصابة أو خسارة في الممتلكات. أما اتفاقية مجلس أوروبا فتستخدم فيها "causes" على نحو أقل اتساقاً بالمادية مما قد يثير مسائل تتعلق بحكم القانون عند تطبيقه. فخطر ارتكاب جريمة إرهابية يعد نتيجة محتملة أكثر مما يعد نتيجة فعلية تستدعي تنبؤاً بحدث مقبل أكثر مما تتطلب إعلاناً بأن حدثاً أو ظرفاً ملموساً قد حدث أو حل. فإلى أن يحاول ارتكاب فعل إجرامي، يمكن أن تختلف الآراء حول إمكانية أو احتمال أن تنجح في النهاية جهود الغوغائي في التأثير على جمهوره. ومن شأن اشتراك توافر قصد ذاتي يكفل تلافي احتمال إنزال العقوبة بمتحدث برئ على أثر ردود فعل غير متوقعة من جانب أفراد من مستمعيه. ومع ذلك فسوف يتعين على التشريع الوطني أو الفقه القانوني الوطني أن يحدد أي قدر من احتمال وقوع الأذى سوف يشكل "تهديداً بارتكاب جريمة أو أكثر من تلك الجرائم". ويقتضي حكم القانون توافر قدر من اليقين من أن تلك العبارة الأخيرة لن تدفع إلى اتخاذ إجراءات تعسفية أو غير متوقعة. وقد ارتأى مفوض حقوق الإنسان لدى اللجنة الأوروبية أن مدح مرتكب هجوم ما، أو إبداء الازدراء لضحاياه، أو الدعوة إلى تمويل منظمات إرهابية يمكن أن تعتبر أشكالاً من التحريض غير المباشر على العنف.^(١٨)

(ي) القوانين السارية بشأن التحريض على العنف

٤٧- إن قرابة جميع البلدان تعاقب من يتسبب في قيام شخص آخر بارتكاب جريمة، إما بتعيين ذلك الشخص شريكاً في الجريمة: أو باقتراف جريمة تحريض محددة. وينص القسم ٢ من الفصل ١٨ من قانون الولايات المتحدة على أن:

(أ) أي شخص يرتكب جريمة ضد الولايات المتحدة أو يساعد في ارتكابها أو يحرض عليها أو يرشد بشأنها أو يأمر بتنفيذها أو يغري به أو يدبره، يمكن عقابه بوصفه الفاعل الأصلي للجريمة، الذي يتسبب في ارتكابها.

(ب) أي شخص يتسبب عن قصد في إثيان فعل يعدّ، إذا ارتكبه هو مباشرة أو ارتكبه شخص آخر، جريمة ضد الولايات المتحدة، يعاقب عليها بوصفه الفاعل الأصلي.

^(١٨) http://www.coe.int/T/E/Commissioner8H.R/Communication_Unit/CommDH%28005%291_E.doc

ويورد المنشور المعنون "Apologie de terrorisme" و"incitement to terrorism"، مجلس أوروبا (٢٠٠٤) (COE)، تقارير عن تشريعات ٤١ دولة عضواً وأربعة أعضاء مراقبين في المجلس. ويركز منشور الـ COE على أن بلداناً كثيرة لديها قوانين تحرم على وجه التحديد الدفاع عن الإرهاب أو التحريض عليه وإن كان كثير من إجابات البلدان قد كشفت عن أن تلك البلدان لديها قوانين تحرم التحريض على ارتكاب الجرائم أو أعمال العنف بوجه عام. فالقسم ٥٢٩ من القانون الجنائي السويسري يقدم مناخاً واضحاً ودقيقاً يجرم التحريض على الجريمة على حدة من ارتكاب الجريمة ذاته:

١- أي شخص يحرض علناً على ارتكاب جريمة يعاقب بالسجن لمدة أقصاها ثلاث سنوات.

٢- أي شخص يحرض علناً على ارتكاب جريمة تنطوي على ممارسة العنف ضد أشخاص أو سلع يعاقب بالسجن أو بغرامة.

٤٨- وتركز بعض القوانين في تعريفها للتحريض على عنصر الفورية. فقوانين المحكمة الجنائية الدولية، المادة ٢٥-٣ (e) والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، المادة ٢-٣، تشير إلى الأشخاص الذين يعمدون مباشرة وعلانية إلى إبادة الجنس. فعندما يخطب متحدث ملهم في جمهور حاضراً إياه على قتل أعضاء جماعة مستهدفة، في بلد تمخضت فيه التوترات الإثنية مؤخراً عن أعمال قتل جماعي، يكون خطر العنف الفوري وغير المقبول أمراً واضحاً. وتنشأ حالات أشد تعقيداً عندما يحرم التشريع التحريض غير العلني أو الفوري، أو يفعل ذلك بمنع التجول أو امتلاك مواد قابلة للاشتعال. ومن العقوبات العملية التي تحول دون تحريم التحريض بواسطة المواد المطبوعة أو المسجلة أو الإلكترونية، هو أن مصدر تلك المواد قد يكون كاتباً أو ناشراً غير معروف، أو أن تكون آتية من خارج البلد، وأن يكون الرعايا الوحيدون الذين يمكن أن يطالهم القانون هم موزعو المواد المثيرة أو مالكوها. ومن عوامل التعقيد في صياغة قانون لمكافحة تلك المواد، صعوبة التمييز بين امتلاك دعاية إلى الكراهية لأغراض بريئة وبين امتلاكها لأغراض إثارة مشاعر العداوة والعنف. فالشخص الذي يحمل خمسين نسخة من شريط فيديو يحض على الكراهية والعنف ويصور الكيفية التي تضرب بها أعناق الرهائن - إنما يحملها بقصد توزيعها. ومن جهة أخرى فإن شخصاً يحمل نسخة وحيدة، ربما كانت نيته عرضها في جلسة خاصة لتقديم حجج دينية ضد هذا النوع من القسوة أو قد ينوي استخدامها في حشد متطوعين لارتكاب أعمال إرهابية.

(ك) القوانين السارية بشأن التحريض على التمييز والعداء

٤٩- من واجب كل نظام قانوني أن يتحقق من أن كل فرد - بما في ذلك أقدر الناس على إثارة الفتن - إنما تظله مبادئ الشرعية واليقين، والضمانات التي يكفلها الـ ICCPR فالوصول إلى حكم قاطع بأن اتصالاً ما سيزيد عليه خطر ارتكاب جريمة إرهابية عنيفة، إنما يقتضي تقييماً متأنياً لذكاء المستمعين ونضجهم وتفتح أذهانهم، وعلى قدرة الإقناع التي يمتلكها المتحدث، وعلى تأثير عدد من المتغيرات الخارجية. ومن جهة أخرى فإن قانوناً لمنع التحريض ليس بحاجة إلى أن يتوجس عواقب عنف مقبل. فالمادة ٢٠ من الـ ICCPR لا تقتضي منع التحريض على العنف فحسب، وإنما تنص على منع التحريض على أمور أكثر شيوعاً:

تحظر . . . أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف . . . (التوكيد مضاف)

٥٠- وقد سنّ عدد من البلدان تشريعاً، كثيراً ما يكون مترسخاً في التجربة التاريخية، لتحريم أفعال قد تشكل في الوقت الراهن خطورة أكبر في استثارة مشاعر التمييز والعداء منها في استثارة العنف الفوري. ومن تلك القوانين ما يحرم محاولة تبرير أو إنكار ما شوهد في الماضي أو يشاهد في الوقت الحاضر من تمييز أو عداء أو عنف (وهي ما يوصف الآن بأنه جرائم *apologie*) من ذلك مثلاً أن القسم ١٣٠(٣) من القانون الجنائي الألماني يعاقب على تقبل أو إنكار أفعال معينة ارتكبت أثناء حكم الحزب الوطني الاشتراكي، أو القول بأنها لم تتسبب في أي أذى. والمادة ١٥١(أ) من القانون الجنائي لكرواتيا تنص على أن:

(١) أي شخص ينتج أو يبيع أو يستورد أو يصدر عبر شبكة كمبيوتر، أو يضع في متناول الجمهور بأي طريقة أخرى تمجد دولاً فاشية أو نازية أو دولاً دكتاتورية أخرى، أو أيديولوجيات تدعو إلى الكراهية أو التمييز أو ممارسة العنف ضد أي شخص أو جماعة على أساس العرق أو اللون أو الجنس، أو الأصل الإثني أو الوطني، أو المعتقدات الدينية أو السياسية أو غيرها، أو يملك - لتحقيق تلك الأغراض - كميات كبيرة من المواد الدعائية، يعاقب بغرامة أو بسجن لا يتجاوز سنة واحدة.

(٢) لا يكون الفعل الإجرامي قائماً إذا كانت المواد المشار إليها في الفقرة ١ تعد أو تتاح للجمهور لأغراض بحثية أو فنية أو علمية، أو بقصد الإبلاغ عن أحداث حاضرة أو ماضية. وثمة من القوانين ما يحرم عرض أو توزيع رموز محددة، مع استثناءات للأغراض البحثية والفنية أو غيرهما من الأغراض.^(١٩)

٥١- ويجب، عند تطبيق هذه القوانين، مراعاة المادة ١٩-٢ من الـ ICCPR، التي تنص على أن:

لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

وقد اختبرت الاتصالات الإلكترونية شرط "دونما اعتبار للحدود" هذا. فقد أيدت المحاكم الأوروبية قيوداً على عبارات ممنوعة في التجارة الدولية، من بينها الوصول عن طريق الإنترنت أو عقد الصفقات بواسطتها. ففي القضية *UEJF and Licra v. Yahoo! Inc. and Yahoo France*، أمرت المحكمة العليا لباريس المدعى عليه بدفع تعويضات وطالبت بأن يكف جهاز البحث عن الاتصال عن طريق الإنترنت بين فرنسا وبين مواقع مزاداته حيث كانت تباع ممتلكات النازي انتهاكاً لحكم المادة R.645-2 من القانون الجنائي^(٢٠). فقد تبين لمحكمة العدل الفيدرالية الألمانية وجود شخص مقيم في استراليا ويستحق المقاضاة لاحتفاظه بموقع ويب في استراليا يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت. وكان هذا الموقع يبث آراء مؤداها أن المحرقة لم تقع، وهو رأي ينتهك القسم ١٣٠ من القانون الجنائي الألماني^(٢١).

^(١٩) المادة ٨٦أ، القانون الجنائي الألماني؛ المادة ٢٦٩/ب من القانون الجنائي المجري، المعدل سنة ١٩٩٣.

^(٢٠) Tribunal de Grande Instance de Paris, Ordonnance de référé, 22 mai 2000, UEJF et Licra c. Yahoo France,

<http://www.juriscom.net/txt/jurisfr/cti/tgiparis20000522.htm>

^(٢١) Bundesgerichtshof, 12 December 2000, Strafkammer AZ/S R 184 (2000). See also Scharsach and News

Verlagsgesellschaft v. Austria no. 39394/98, 30, ECHR 2003-XI

(ل)

حشد أعضاء الجماعات الإرهابية، والخيارات الإجرائية المتعلقة بتلك الجماعات

٥٢- تقتضي الفقرة ٢(أ) من منطوق قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ من الدول أن تقمع حشد أعضاء الجماعات الإرهابية:

الفقرة ٢: يقرر أيضاً:

(أ) أن تمتنع الدول الأعضاء عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، إيجابياً كان أم سلبياً، إلى كيانات أو أشخاص متورطة في أعمال إرهابية، بما في ذلك قمع حشد أعضاء الجماعات الإرهابية وقمع تزويد الإرهابيين بالأسلحة؛

وقد سنت بعض البلدان قوانين تدرج تعبئة أشخاص للقيام بأعمال إرهابية في عداد "الأنشطة الإرهابية". وتشمل البلدان التي سنت أحكاماً قانونية تستهدف التعبئة: كندا: المادة ٨٣-١٨ (٣) من القانون الجنائي، وأوغندا (قانون مكافحة الإرهاب، الجزء الثالث، المادة ٩)، تونس (قانون مكافحة الإرهاب وتبيض الأموال، المادة ١٤)، وقبرص (القانون الفيدرالي لمكافحة الإرهاب، المادة ١١، ويقضي قانون قبرص بمعاينة أي شخص يوافق عن علم على حشد، أو يقوم بحشد شخص آخر

(أ) ليكون عضواً في جماعة إرهابية أو في منظمة ممنوعة، أو

(ب) للمشاركة في ارتكاب فعل إجرامي

ويستخدم القانون التنزاني بشأن منع الإرهاب، ٢٠٠٢، أسلوباً يكاد يكون متطابقاً في مادته ٢١. أما المادة ٦ من اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب (٢٠٠٥)، فتدرج حشد الإرهابيين في عداد الجرائم، كما تدرج التحريض العلني على ارتكاب جريمة إرهابية والتدريب على أعمال الإرهاب، وتعرف الحشد على النحو التالي:

"أن يغري شخصاً آخر بارتكاب أو بالمشاركة في ارتكاب جريمة إرهابية، أو أن ينضم إلى رابطة أو مجموعة لغرض المساهمة في ارتكاب واحدة أو أكثر من جرائم الإرهاب (بالمعنى الوارد في واحدة أو أكثر من الاتفاقيات أو البروتوكولات العالمية المدرجة في القائمة) من جانب الرابطة أو المجموعة" (المادة ٦).

٥٣- وبعض البلدان ليس لديها قوانين تنص تحديداً على تحريم التعبئة لعضوية المنظمات الإرهابية أو الانضمام إلى تلك العضوية وتعتمد عوضاً عن ذلك على القوانين العامة التي تحرم الانتماء إلى منظمات إجرامية والتأمر ودعم الإرهاب^(٢٣). ولدى بلدان أخرى نظم تشريعية تتيح للسلطة التنفيذية أو القضائية الحق في إدراج جماعات معينة في عداد المنظمات الإرهابية الخارجة على القانون، وفرض عقوبة على ما يلي ذلك من تعبئة للانضمام إلى تلك الجماعات أو من مشاركة في نشاطها باعتباره جريمة. وينبغي لمثل هذه القوانين أن تراعي مبدأ الشرعية والمادة ٢٢ من ICCPR التي تنص على ما يلي:

١ - لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين . . .

٢ - لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية - في مجتمع ديمقراطي - لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

٥٤- ويتعين بناء على ذلك أن ينص القانون على إجراءات واضحة تتيح لسلطة مختصة تحديد هوية مختلف الجماعات. كما ينبغي إقرار معايير لصياغة التعاريف وتقييم البينات للبت في مدى الخطورة

^(٢٣) انظر تقارير الدول الأعضاء في

http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html

الاجتماعية التي تبرر حظر جماعة ما. وينبغي توفير آلية مراجعة مستقلة لتتيح إعادة النظر فيما يتخذ من قرارات وإمكانية تصويبها. وينبغي أن يتخذ قرار قانوني بات بشأن ما تكونه بموجب القانون الوطني عواقب إقدام الأمم المتحدة أو هيئة إقليمية على وصف جماعة ما بأنها إرهابية في طابعها، والكيفية التي ستجابه بها تلك العواقب. ويجب التأهب للاحتمال العملي المتمثل في أن أي جماعة توصف بالإرهاب سوف تغير اسمها أو بنيتها الشكلية مع مواصلة كونها الكيان الخطر الذي كانته دائماً^(٣٣). ومن السمات المشتركة في تلك القوانين نصها على أن الانتماء إلى عضوية المنظمة لا تستوجب العقاب إذا كان الشخص المعني قد انضم إليها قبل تحريمها أو لم يشارك مشاركة إيجابية في أنشطتها بعد ذلك التحريم.

٥٥- وعند البت في أي السلطات لها صلاحية إعلان أن منظمة ما تشكل كياناً إرهابياً، عمدت روسيا وأوزبكستان وتركمانستان إلى إسناد تلك المسؤولية إلى السلطات القضائية.

تعتبر المنظمة منظمة إرهابية وتصفي أنشطتها استناداً إلى قرار محكمة (المادة ٢٥ من قانون الاتحاد الروسي رقم ١٣٠-٢٠٠٢) بشأن مكافحة الإرهاب، في صيغته المعدلة في ٢٠٠٢).

وفي الهند، ينص قانون منع الأنشطة غير المشروعة لعام ١٩٦٧ والمعدل في ٢٠٠٤، على أن الحكومة المركزية هي التي تعين تلك السلطة. وتشكل لجنة مراجعة برئاسة قاض سابق أو حالي من قضاة المحكمة العليا تخول سلطة مطلقة للمراجعة. وحالما تحرم جماعة بموجب هذا الإجراء بوصفها منظمة إرهابية حتى يندرج في عداد الجرائم أي ارتباط بتلك المنظمة أو أي تصريح بهذا الارتباط أو أي دعوة إلى تأييدها أو تمويلها، أو تنظيم اجتماع لدعم أنشطتها.

(م) امتلاك أدوات أو معارف ذات صلة بالإرهاب

٥٦- من الأعمال التحضيرية التي جرّمت منذ أمد بعيد لتيسير منع الجريمة، امتلاك شخص - بدون ترخيص أو تفسير - أدوات تقترن عادة بنية ارتكاب الجريمة، كمعدات تزييف العملة، أو الأسلحة. والامتلاك القصدى غير المرخص به لأدوات خطيرة، يعاقب عليه عادة دون توافر دليل على ارتكاب أو محاولة ارتكاب جريمة تستخدم فيها تلك الأدوات على نحو غير مشروع. ويورد الدليل التشريعي للاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب^(٣٤)، في القسم ٢٧، أمثلة من قوانين أمن السفر الجوي التي لا تقتصر في تجريمها على الهجمات العنيفة في المطارات الدولية بل تسعى إلى منع تلك الهجمات بتحريم إدخال الأسلحة وغيرها من الأدوات الخطرة في المطارات والأماكن المحيطة بها.

٥٧- وتحرم المادة ٣(٢)(و) من قانون جنوب أفريقيا لعام ٢٠٠٤ بشأن حماية الديمقراطية الدستورية ضد الأنشطة الإرهابية وما يتصل بها من أنشطة، امتلاك أي شيء يمت بصلته إلى ممارسة أنشطة إرهابية إذا كان الشخص المعني يعرف أو كان عليه في حدود المعقول أن يعرف أو يشك بوجود تلك الصلة. كما يحرم القسم ١٠١-٤ من تعديل تشريع الأمن الاسترالي - القانون ٢٠٠٢ بشأن الإرهاب، إما العلم بوجود تلك الصلة أو عدم الاكتراث لها. وتلك القوانين لا يعينها بالضرورة مبدأ اليقين الذي يأخذ به حكم القانون في مرحلة الاتهام أو المحاكمة؛ بالنظر إلى أن القصد المتعمد أو عدم المبالاة

^(٣٣) تعرض الهند لهذه المشكلة في القسم ٤١ من قانون منع الأنشطة غير القانونية لعام ٢٠٠٤ الذي جاء تعديلاً لقانون منع الأنشطة غير القانونية لعام ١٩٦٧. "ولا يعتبر أن الرابطة قد توقفت عن الوجود لمجرد حدوث فعل شكلي حلها أو تغيير اسمها، بل يعتبر أنها لا تزال قائمة مادام هناك أي تضافر فعلي من جانب أعضائها على تحقيق أهداف تلك الرابطة".

^(٣٤) http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/explanatory_english2.pdf

الذي يمكن إثباته بصدد أوجه استخدام ذلك الشيء، يعد عنصراً جوهرياً يتعين إثباته قبل أن يتسنى إدانة مالكة. ومن جهة أخرى فإن تطبيق قانون كهذا من جانب رجال الشرطة ودوائر التحقيق يجب أن يتم تحت إشراف وتوجيه متأينين بغية تجنب العسف في تطبيقه. وقد أثبتت تجربة تفتيش رواد المطارات على أثر هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ مدى اتساع التفسير الذي أضفاه رجال الأمن على فئة البنود الخطرة أو المثيرة للاشتباه، الذي أدرجت فيه مقلّمات الأظافر.

٥٨- وبالنظر إلى أن الهدف المقصود من امتلاك أداة ما لا يسهل تحديده في أولى مجابهات الشرطة، فإن قانوناً يجعل شرعية امتلاك أداة ما رهناً باستخدامه المحتمل يتيح لسلطات الأمن العام قدراً كبيراً من حرية التصرف. ويفرض هامش حرية التصرف ذلك على مديري هيئات الأمن العام مسؤولية الاحتراس من العسف في تطبيق القانون. ويتطلب ذلك انتباهاً يقطعاً إلى الإجراءات التي تكفل توافر سبب مقبول أو سياسة مشروعة وراء أي تدخل. واحتمال وجود أي تصوير مدرك أو فعلي، إثني أو ثقافي، يشكل خطراً يتعين إدراكه وإبقاؤه عند أدنى مستوى ممكن. فالمادتان ٩ و ٢٦ من الـ ICCPR تتناولان بعض الضمانات التي تنطبق بوجه خاص على تطبيق قانون التبعية العامة:

المادة ٩- لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه، ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً [. . .]

٣- يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة سلطات قضائية، ويكون من حقه أن يحاكم خلال مهلة معقولة أو أن يفرج عنه . . .

المادة ٢٦- الناس جميعاً سواء أمام القانون، ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في حمايته. وفي هذا الصدد، يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الرأي، سياسياً كان أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

٥٩- وتقتضي بعض القوانين الوطنية من الأشخاص أن يبلغوا السلطات إذا بلغتهم أنباء عن أنشطة إرهابية. فالقانون الجنائي الهنغاري يعاقب - بموجب الفقرة ٨ من مادته ٢٦١، الشخص الذي تكون في حوزته معلومات موثوقة عن التحضير لعمل إرهابي ولا يبلغها للسلطات بأقرب وقت ممكن. وتنص المادة ١٤-٣ من الـ ICCPR على أن للشخص، عند البت في أي تهمة جنائية:

(ز) ألا يكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب؛

وعلى ذلك فإن القوانين الوطنية التي تنص على تجريم الشخص الذي يخفي عمداً أنباء جرائم إرهابية أو استعدادات لها ينبغي أن تفسر على أنها تقتضي الشخص المتورط في جريمة أن يشهد ضد نفسه. ومن شأن وجود حكم مناسب عن الحصانة أن يتيح إرغام الشخص الذي أخفى معلومات عن الإرهاب على الإدلاء بشهادته وإلا عوقب بالسجن، في حال ما إذا كانت المادة تكفل عدم استخدام تلك الشهادة كدليل ضد الشاهد إلا لمحكمة على الإدلاء بشهادة زائفة.

(ن)

التدريب وغيره من أشكال الارتباط بالجماعات الإرهابية

٦٠- ينص القسم ٢٢ من القانون التنزاني لمنع الإرهاب على معاقبة حشد الأشخاص للارتباط بجماعة إرهابية، وكذلك التدريب في تنزانيا على أفعال تحرمها الفقرة (أ) من القسم المذكور. وينطبق التحريم المنصوص عليه في الفقرة (أ) على أفعال تتم في تنزانيا ويقصد بها تعزيز أو تيسير القيام بأعمال عنيفة في دولة أجنبية، وذلك سواء تحقق الهدف أم لم يتحقق. ويعد ذلك القانون مثلاً للتشريع الذي يستهدف منع استخدام أراضي أي بلد ما كملجأ آمن تنطلق منه الهجمات ضد دول أخرى.

٦١- ومن القوانين ما يحرم المشاركة المتكررة عن قصد مع أعضاء أو مروجين أو مديري منظمة إرهابية ممنوعة علناً عندما تسفر تلك المشاركة عن تقديم الدعم إلى المنظمة. ومن شأن ذلك التحريم أن ينال من حرية تكوين الجمعيات التي يحميها نص المادة ٢٢ من الـ ICCPR والتي سبق اقتباسها في الفقرة ٥٣ وكذلك حرية التعبير التي يحميها المادة ١٩ من الـ ICCPR. وينص القسم ١٠٢-٨ (١) من القانون الجنائي الاسترالي على معاقبة "ارتباط مع منظمات إرهابية وإن لم ينطبق ذلك على المواقف الأسرية ولا في سياق العبادات والممارسات الدينية في أماكن عامة، ولا على التجمع لأغراض إنسانية أو لتقديم إرشادات قانونية، أو لتمثيل جماعة أو فئة من الناس، أو إذا كان في تطبيق أحكام هذا القسم خرق لأي مبدأ دستوري ينص على حرية الاتصالات السياسية.

التحسينات الإجرائية

باء-٢-

ضرورة دمج الآليات الموضوعية والإجرائية في مبدأ حكم القانون

أ-

٦٢- وما أن تطبق مبادئ الشرعية واليقين بالتوصل إلى تحديد واضح لعناصر التخطيط والتحضير والتحريض والدعم للإرهاب العنيف التي يمكن اعتبارها أفعالاً إجرامية، حتى يتعين إجراء استعراض مماثل للآليات الإجرائية. ويتضمن اتباع استراتيجية وقائية استخدام آليات مشروعة للتحري وجمع الشواهد لتيسير التدخل لرفع الدعوى قبل أن تقع مآسي الإرهاب، وذلك مع اتخاذ الإجراءات الوقائية التي يقتضها حكم القانون. وسوف يكون من العبث تجريم التخطيط والتحضير لشحن هجمات إرهابية ثم الامتناع عن الترخيص بتطبيق تقنيات تخفية يستوجبها جمع الشواهد على وجود مثل هذه الخطط والتحضيرات. ومن ثم يطرح السؤال عما تكونه الآليات المتوافقة مع المعايير الدولية التي تتيح للشرطة ووكالات الأمن المحلية والمدعين العامين وقضاة التحقيق - الحصول على شواهد قانونية يمكن التعويل عليها على أعمال التحضير الإرهابية قبل أن تترجم إلى أعمال عنف. ومن الجوهرى، قبل النظر في الآليات الإجرائية المعدة لتيسير إضفاء صفة الجرائم المستقلة في مكافحة الإرهاب، التأكيد على اعتبار تعين مراعاته قبل أي اعتبار آخر. ذلك أنه لا يجوز السماح لأي تدبير إجرائي بأن ينال من الضمانات التي يكفلها حكم القانون. ومؤدى ذلك أن الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤ من الـ ICCPR يجب مراعاتها في أي طارئ عام عندما ترغب الدولة في الحد من مواد الـ ICCPR التي تتيح الخروج على ضماناتها. وثمة من المواد ما يستحيل معها الخروج على تلك الضمانات، وهي المواد المتعلقة بالحق في الحياة (المادة ٦)، وبالتعذيب (المادة ٧)، وبالاسترقاق والعبودية (المادة ٨) والسجن بسبب العجز عن الوفاء بعقد (المادة ١١) والأفعال التي لم تكن تشكل جريمة وقت إتيانها (المادة ١٥) وحق كل امرئ في أن يعترف بشخصيته أمام القانون (المادة ١٦)، وحرية التفكير والضمير والدين (المادة ١٨)، مع مراعاة القيود الضرورية التي يفرضها القانون على إظهار الدين أو المعتقد بموجب المادة ١٨-٣). وفي غياب استثناء مناسب من المادة ٤ يكون مؤدى ذلك أن الضمانات الإجرائية الواردة في المادة ٩ بأن يبلغ أي شخص أسباب توقيفه وما يوجه إليه

من اتهامات، وبأن يسارع إلى إحضاره أمام سلطة قضائية وتقديمه إلى المحاكمة في مهلة معقولة، وبأن يعطى في شرعية حبسه ويعوض عن القبض عليه أو احتجازه بلا مبرر قانوني - يجب أن تكفل بدقة متناهية. وبالمثل، فإن قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة تتعين مراعاتهما بدقة متناهية، وفي المساواة أمام القانون، وفي استشارة من يختاره وفي استدعاء الشهود واستجوابهم وفي الاستعانة بمرجع فوري عند الضرورة، وفي ألا يشهد ضد نفسه أو يعترف بالذنب كلها حقوق تكفلها المادة ١٤ ما لم يكن ثمة استثناء وفقاً للمادة ٤. ذلك أن تلك المادة تنص على أن هذه الاستثناءات لا يصح الأخذ بها إلا بالقدر الذي يتطلبه درء خطر يهدد حياة الأمة، كما يجب أن تكون متنزهة عن التمييز والفرقة.

ب- الحصول على المعلومات بفضل التعاون المجتمعي

٦٣- لعل الأساس الواضح للنجاح في محاكمة الإرهاب يكمن في القدرة على الحصول على المعلومات عن مخططيهم وأنشطتهم. وثمة إجماع على أن من النهج المعجزة ذلك النهج الذي تمثله وزارة أمن الدولة في حكومة سابقة وأصبح نموذجاً مقولباً لوكالة أمن محلية تدس أنفها في أدق شؤون الأهالي. فطبقاً للمعلومات الشائعة، أنشئت في بلد يبلغ مجموع سكانه قرابة ١٧ مليون نسمة، شبكة مدنية تتألف من نحو ٣٠٠ ٠٠٠ مخبر يعرفون بأنهم موظفون غير رسميين، يتعاونون مع قرابة ١٠٠ ٠٠٠ موظف مخبرات وأمن يعملون كل الوقت^(٢٥). وإن اختراقاً للمجتمع على هذا النطاق الواسع من جانب هيئة رقابة تابعة للدولة، لظاهرة غير صحية للعديد من الأسباب ليس أقلها سيطرة روح الخيانة وانعدام الثقة من جانب أفراد الشعب. غير أنه حتى وإن كان هذا المثال يقدم حالة متطرفة، فهو ينقل إلينا حقيقة هامة فحواها أن الأمن العام يتوقف على معلومات لا مصدر لها إلا الأفراد والحوار. وتذكر قوى الأمن المتنورة أن تعاون الجمهور ينبغي أن يأتي نتيجة لاكتساب رجال الشرطة ثقة المجتمعات التي قد يتألف فيها الإرهابيون أو يوجدون وليس بدافع من الخوف أو الاضطهاد. وعلى السلطات العامة أن تحاول تهيئة جو يمكن أفراد المجتمع من أن يتبنوا مصالح الأمن العام فلا يتجاهلون وجود جماعات خطيرة أو التحريض على العنف الذي يأتي نتيجة لشعور بالاغتراب. ففي اسبانيا مثلاً أعدت السلطات "عشر وصايا بشأن تعاون المواطنين"^(٢٦) حيث قدمت إرشادات عملية وأكدت على ضرورة تعاون المواطنين وأهمية فعاليته في مكافحة الإرهاب. وقد أعلن اللورد توبي هاريس، الرئيس السابق لسلطات شرطة العاصمة لندن، أن:

العلاقة الخاصة التي تربط بين رجال الأمن وبين مختلف المجتمعات المحلية التي يخدمونها تعد أمراً أساسياً للحفاظ على فعالية نظام العدالة الجنائية وشفافيته. فبدون ارتفاع مستوى التعاون والانفتاح والدعم والثقة من جانب الجميع، تفقد محاكمنا وشرطتنا الموثوقية التي تؤهلهم لأداء مهامهم^(٢٧).

٦٤- غير أنه حتى إذا وردت معلومات موثوقة من المجتمع المحلي وتم الربط بينها وبين الرقابة المادية على المشبوهين والمخبرات الواردة من حكومات أجنبية فإن ذلك نادراً ما يقدم إثباتاً كافياً للإدانة بجرم. وقد لا تتيح معلومات واردة من مصدر بشري، حتى ولو تمثل ذلك في أشخاص

^(٢٥) انظر Wikipedia Encyclopedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Stasi>.

انظر أيضاً John O. Koehler, Stasi, The Untold Story of the East German Secret Police, <http://www.nytimes.com/books/first/k/koehler-stasi.html>

Decálogo de colaboración ciudadana, ^(٢٦)

<http://www.guardiacivil.org/terrorismo/decalogo/index.jsp>

<http://www.mpa.gov.uk/about/speeches/2003/030430.htm> ^(٢٧)

متعاونين وقريبين من إرهابيين مشتبه بهم، الشروع في المحاكمة بالنظر إلى أنها لا تنهض على مشاهدات شخصية مباشرة، أو لأن المصدر المبلغ ليس في موقع يؤهله للاطلاع على أكثر من معلومات جزئية أو لأنه كان ضحية لتضليل الشخص المستهدف. وعندما تكون أنشطة الأشخاص المشبوهين منطوية على خطر دون أن تتوافر شواهد تتيح نجاح المقاضاة، يتعين على السلطات إما أن ينتظروا مستسلمين للأمر الواقع أو أن يتخذوا تدابير فعالة مسبقة. وتكمن خطورة الترقب السلبي في وجود خطة على طريق التنفيذ وسوف تمضي إلى خاتمة عنيفة بدون علم مراقبيها. كذلك فمن المحتمل ألا يكون ذلك مجزياً بقدر تكاليفه. ذلك أن المراقبة المادية المتواصلة تستهلك الكثير من الموارد وتتعدر مواصلتها لفترة متواصلة من الزمن، لأسباب مالية من جهة، ولقلة احتمال اكتشاف الحقيقة من جهة أخرى. ولا تكون المراقبة المتقطعة وسيلة يعول عليها إلا بوصفها إنذاراً بتغيرات واضحة في الظروف بعد حلولها، كإحداث تغييرات في مهام الأشخاص المتعاونين أو في أنشطتهم الروتينية. وبناء على ذلك سوف يتعين النظر في اتخاذ تدابير استباقية مبتكرة لتطوير الشواهد على الجريمة.

ج- الضوابط التي تتيح تحويل المخابرات الوطنية إلى أدلة وشواهد

٦٥- كثيراً ما يكون بوسع دوائر مخابرات الأمن القومي أن تطلع على مصادر معلومات تقنية وأجنبية ليست متاحة للهيئات المحلية العاملة في إطار نظام العدالة الجنائية. وبهدف حماية المصادر السرية الحساسة، قد لا ترغب تلك الدوائر في تقاسم أي معلومات. وفي بعض الظروف قد تقدم صيغة منقحة لا تتاح إلا لأغراض التحري وليس للاستخدام كشواهد أو نسبة التهمة إلى أحد. وتكفل المادة ١٤-٣ (هـ) من الـ ICCPR للمتهم:

أن يناقش شهود الاتهام بنفسه أو من قبل غيره . . .

وفي مراعاة هذا الضمان، كثيراً ما تجد السلطات نفسها أمام خيارات صعبة بين حماية سرية مصدر سري للمعلومات وبين استخدام تلك المعلومات كشاهد مما يعرض المصدر التقني أو البشري للكشف في الفحص الذي يقتضيه الـ ICCPR. وقد جربت بعض البلدان أساليب تتيح قدرًا محدودًا من إخفاء الهوية، على الأقل فيما يتعلق بالجمهور والمتهم، على الرغم من أن المحكمة ومحامي الدفاع قد يكونا على علم بالهوية الحقيقية للشاهد أو المصدر.

٦٦- وقد نظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في استخدام شاهد فيما يتعلق بالمادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وارتأت المحكمة أن الاتفاقية لا تستبعد الاعتماد، في مرحلة التحقيق على مصادر من بينها المخبرين مجهولي الهوية، ولكنها أشارت إلى صعوبات تكمن في استخدام تلك المصادر أثناء المحاكمة:

إذا لم يكن الدفاع على علم بهوية الشخص الذي يسعى إلى استجوابه، فربما يكون جاهلاً بأي من التفاصيل التي تمكنه من إثبات أنه متحيز أو معاد أو لا يمكن التعويل عليه^(٢٨).

وقد حددت المحكمة عدداً من الاحتياطات التي يمكن أن تتيح إخفاء هوية شاهد ما عن المتهم مع عدم المساس بمبادئ حكم القانون وحقوق الإنسان. ومن الواجب إثبات أن اللجوء إلى هذا الإجراء أمر ضروري للغاية، وأن "العقبات التي عانى منها الدفاع كانت توازنها بدرجة كافية ما اتبعته السلطات القضائية من إجراءات"^(٢٩)، (مثل السماح لهيئة الدفاع باستجواب الشاهد - وهي على

^(٢٨) Kotovski v. the Netherlands, 20 Nov. 1989, par. 42

^(٢٩) Doorson v. the Netherlands, 26 March 1996, par. 72

علم بهويته - في حضور القاضي). كذلك ارتأت المحكمة أن مثل هذا الدليل ينبغي أن يعامل بحذر شديد، ولا ينبغي الاتكال عليه وحده، أو إلى حد قاطع، كأساس لاكتشاف الذنب^(٢٠).

٦٧- وعندما توافق دوائر الاستخبارات على استخدام معلومات لأغراض الشهادة أو التحقيق - أو عندما تجبر على ذلك، لا ينبغي المساس بالقيم الجوهرية للسعي إلى الحقيقة وللنزاهة في نظام العدالة الجنائية وعندما تتولى إجراءات القانون الجنائي أمر حماية سرية المعلومات التي لا تتخذ كأدلة، فقد تصبح مصادر المعلومات الاستخباراتية أكثر استعداداً لتوفير الشواهد المستقلة دون توريث المصادر والأساليب الحساسة. ولا غضاضة في ذلك إذا كان من الممكن التحقق من موثوقية جميع الأدلة عن طريق شهود مستقلين يتسنى استدعاؤهم للسؤال أثناء المحاكمة. وربما كان من أمثلة ذلك المعلومات المتأتية من مصدر تقني أو بشري يتيح لسلطات إنفاذ القوانين أن تكون في موقع يمكنها من مراقبة شحنات الأسلحة غير المرخصة وأن تشهد على كافة تصرفاتهم دون البوح بمصدر المعلومات التي قادتهم إلى ذلك الموقع. ففي المملكة المتحدة، تنص المادة ١٧ من قانون عام ٢٠٠٠ بشأن تنظيم سلطات التحقيق على منع السلطات الحكومية من أن تكشف أثناء الدعاوى القضائية عن أدلة مستمدة من اتصالات معترضة. ومن شأن تلك القاعدة أن تشجع وتحمي تطوير المراقبة التقنية وإن لم تعلق على حصيلتها أية قيمة استدلالية. ولدى بلدان دول الكومنولث المستقلة قوانين مفصلة للإشراف على أنشطة التحقيق، تقرر التراخيص المطلوبة من المحاكم أو من المدعين، وتحدد أوجه استخدامها المباحة ودرجة السرية التي ينبغي أن تراعى فيما يتعلق بما تتمخض عنه إجراءات التحقيق.

٦٨- وعندما ينشأ عن قوانين جنائية إجرائية احتمال غير مقبول أو غير متوقع لاكتشاف مصادر الاستخبارات أو أساليبها، تسعى وكالات الاستخبارات إلى حماية مصادرها وتمتنع عن تقاسم المعلومات حتى ولو كانت معلومات غير استدلالية. والحق الذي تعترف به المادة ١٤ من ICCPR لمناقشة شهود الاتهام لا يجيب عن السؤال عما إذا كان للمدعى عليه حق استكشاف المصادر التي أدت إلى استدعاء أولئك الشهود. وتتوافر تشكيلة من النهج المختلفة في الفقه القانوني الوطني. ومن جهة أخرى، فأياً كانت سبل الحماية التي تتمتع بها حقوق المتهم وفقاً للقانون الوطني فإنه يجب مراعاتها كما يجب حماية نزاهة العملية القضائية. ويجب على السلطات أن تكون متيقظة لأي تمويه أو إخفاء لمصدر تجسس ينطوي على تزوير أو تزيف للعملية القضائية. وقد اعترف قانون كندا C-36 الصادر في ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١ بضرورة التأهب لتلك المسائل. وتنص المادة ٨٣-٥ على قيام الوكيل العام بوضع قائمة للكيانات الإرهابية، وذلك تحت إشراف قضائي، كما تنص على إنشاء إجراء يقضي بإعداد ملخص لما قد يكون هناك من أدلة على وجود خطر يتهدد الأمن القومي أو الحياة البشرية. وتتضمن المادة ٨٣-٦ حكماً خاصاً يتعلق بالمعلومات الواردة من المنظمات الدولية والحكومات الأجنبية. ويجوز هذا الحكم عرض ما يرد من هذه المصادر من مواد حساسة على المحكمة للبت فيما إذا كان استخدامها كأدلة يقتضي تلخيصها لصالح الدفاع. فإذا ارتأت المحكمة ضرورة التلخيص، قد يقرر الوكيل العام سحب تلك المواد دون النبل من سريتها، بغية وقاية مصادر وأساليب المنظمة الدولية أو الحكومة الأجنبية المعنية.

Idem, par (٢٠)

د- العمليات السرية واعتبارات السياسة العامة

٦٩- تتيح العمليات السرية جمع المعلومات والشواهد وتحليلها دون إخطار الأشخاص المستهدفين بأن تحقيقات تجري بشأنهم. وفي بعض النظم القانونية ينظم اللجوء إلى العمليات السرية بمعرفة رجال الأمن دون إخضاعها لإجراءات قانونية رسمية وإن وجدت عمليات موافقة داخلية لضمان الإشراف الحذر. وفي نظم أخرى يقتضي تنفيذ عملية سرية أو تسليم أغراض مراقب، موافقة مدع عام أو قاض بالاستناد إلى معايير قانونية معينة. ففي ألمانيا، تتمثل القاعدة في الاستعانة بمحقق متستر شرط موافقة مكتب المدعي العام على ذلك^(٣١). فإذا كان ثمة خطر وشيك يستوجب اتخاذ إجراء فوري بدون تلك الموافقة، وجب الحصول عليها في غضون ثلاثة أيام وإلا تعين إنهاء العملية السرية. وفي فرنسا، في حالة وقوع جرائم تتضمن أعمالاً إرهابية، فإن المدعي العام أو، بناء على ما يشير به ذلك الأخير، قاضي التحقيق، هو الذي يمكنه الترخيص بتنفيذ عملية تسرب كهذه^(٣٢).

٧٠- ومن وسائل الحماية المصاحبة، والموجودة في معظم النظم القانونية، وسيلة الدفاع عن مسؤولية جنائية، أو رفض الحجج المقدمة أثناء المحاكمة إذا كان العمل السري أو المخبر قد أوقع بالمدعى عليه بالقيام بدور العميل المحرض الذي تغلب على ممانعة شخص برئ لم يكن ليرتكب هذا النوع من الجريمة لولا ذلك.

فبموجب عقوبة البطلان، ليس من الممكن أن تشكل الأفعال [من جانب العميل السري] تحريضاً على ارتكاب جريمة^(٣٣).

٧١- وتنزع سنين التدرّب وعملية الاختيار المطلوبة لانضمام مرشح لعضوية مؤسسة إجرامية محترفة مثل المافيا الصقلية أو الأمريكية إلى استبعاد إمكانية التسلل العميق، لأسباب تتعلق بالسياسة وأخرى عملية. فما من حكومة يسعها أن تسمح لموظفيها أن يشاركوا في العنف الذي يتسم به نشاط التدرّب على أعمال المافيا، أو أن تعرضهم لخطر بيئة إجرامية لفترة طويلة بدون حماية أو إشراف. وقد يمكن التسلل المحدود داخل منظمة إجرامية عندما تقدم على التسلل إلى ساحة السوق لبيع منتجات غير مشروعة، أو عرض خدمات محرمة، أو شراء بطاقات نقل جوي، أو استعمال خدمات الاتصال، أو تهيئة مخابئ لبيع السيارات المسروقة، أو تقديم خدمات غسل الأموال، أو، في حالة الإرهابيين، الاتجار في وثائق مزيفة أو في المتفجرات. وفي مثل هذه المبادلات التجارية، يمكن إثبات مصداقية العملية السرية، والتحكم في مدى الاتصال بالضحية المستهدفة والحفاظ على الأمن ومواصلة الإشراف. ومعظم المنظمات الإرهابية ليس لديها ما لدى أسرة المافيا من فترة تدرّب طويلة ومنظمة. فعندما يتاجر الإرهابيون في المخدرات، أو يبحثون عن متفجرات، كما فعل مفجرو القنابل في مدريد في آذار/مارس ٢٠٠٤، أو عندما يبحثون عن وثائق مزيفة، أو يسعون إلى تعبئة أفراد جدد أو إلى جمع أموال، ربما كانوا أكثر عرضة للاختراق من المنظمات الإجرامية المحترفة. غير أنه لكي تستطيع السلطات الحكومية استغلال نقطة الضعف هذه، عليها السعي إلى الحصول على

^(٣١) Der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers ist erst nach Zustimmung der Staatsanwaltschaft zulässig.

Besteht Gefahr im Verzug und kann die Entscheidung der Staatsanwaltschaft nicht rechtzeitig eingeholt werden, so ist sie unverzüglich herbeizuführen; die Masnahme ist zu beenden, wenn nicht die Staatsanwaltschaft binnen drei Tagen zustimmt. StPO para. 110b (1).

^(٣٢) عندما تقتضي ذلك ضرورات التحقيق أو التحري بشأن إحدى الجرائم أو الجنح في إطار تطبيق المادة ٧٠٦-٧٣، يكون بوسع نائب الجمهورية، أو بوسع من يشير به من قضاة التحقيق، أن يرخص بالشروع - تحت إشرافه - في عملية تسلل في الظروف الوارد وصفها في هذا القسم، قانون ٩ آذار/مارس ٢٠٠٤، المادة ٧٠٦-٨١.

^(٣٣) Art. 706-81, Code Penal

ترخيص قانوني واضح بالإقدام على ذلك . كما أنها ستكون بحاجة إلى أوسع إجماع سياسي ممكن على مدى تقبل المجتمعات المحلية لأسلوب الاختراق السري . ذلك أن اختراق المنظمات الإرهابية سوف يقتضي الكثير من أفعال الكذب والخداع والخيانة الشخصية . وقد ينطوي اختراق الدوائر الإرهابية في العمق على مساهمات مالية خداعة واعتقادات مدعاة وتسلسل إلى أماكن العبادة . وقد تنتقد هذه التكتيكات على أنها تدنيس للمقدسات ينطوي على تعصب عنصري أو تصوير زائف للإثنيات أو الثقافات أو ما إلى ذلك من أشكال التمييز العنصري .

المراقبة التقنية والضوابط القضائية

هـ-

٧٢- غير أنه حتى عندما تكون المنظمة الإرهابية حسنة الانضباط ومستقلة بذاتها وقادرة على التصدي لأساليب الضبط يمكن مع ذلك كشف أمرها بفضل تقنيات تخر أخرى . فالمعلومات المستقاة من الاتصال بجيران الإرهابي المشتبه بأمره وبشركائه وبمن سلف من صديقاته يمكن أن تسفر عن معلومات عن مخططاته الإرهابية ، دون أن تقدم براهين عليها . كما أن المراقبة الفعلية للمشتبه بهم قد تثبت وجود شركاء ممن لديهم تأريخ موثق لأسفار تمت إلى معسكرات لتدريب الإرهابيين أو سجلات جنائية تتعلق بأنشطة عنيفة أو إرهابية . وقد يراقب أحد أفراد المجموعة المشتبه فيها وهو يلتقط صور فيديو ذات أهمية منطقية بالنسبة لإرهابيين محتملين ، كمحطة لتنقية المياه أو أحد أمكنة العبادة العائدة إلى ديانة مكروهة ، أو قاعة استماع أو مكان آخر من المقرر أن يجري فيه حدث سياسي هام . ففي مرحلة ما قد تتوافر مجموعة من الظروف التي تتفق مع المعايير المطلوبة للوفاء بالمعايير المقررة لاستخدام سبل المراقبة التقنية وفقاً لقواعد وقاية الحياة الخاصة التي ينص عليها القانون الوطني .

٧٣- وعندما يتيح مستوى المعلومات المتوافرة استخدام تقنيات تخر خاصة ، فإن حاجة المجموعة الإرهابية إلى التواصل لكي تستطيع تخطيط أنشطتها تتيح فرصاً واضحة لجمع الأدلة . وربما كان اعتراض اتصالات الإرهابيين يتطلب اتخاذ إجراءات ترخيص معقدة . وربما تطلب الأمر رصد أموال ضخمة في الميزانية ، وخاصة عندما تكون هناك لغات أجنبية تتعين ترجمتها أو فك رموزها أو غير ذلك من العمليات الإلكترونية المعقدة . ومع ذلك فقليلة هي التقنيات التي تقدم أدلة أكثر إقناعاً من صوت شخص مشبوه أو غير ذلك من اتصالات تلتقط أثناء تخطيط تفاصيل جريمة عنيفة أو التباهي بأعمال وحشية سابقة . ومن الممكن أن تستخدم المتابعة الجيدة التنسيق للاتصالات في رصد مدى القبول وتعزيز أمن مساعد سري أو معاملات مخبر مع خلية الإرهابيين . ويمكن اللجوء إلى إجراء اتصالات مكشوفة بين منفذي القوانين وبين المشتبه بهم لإجراء محادثات من خلال الوسيلة الجارية مراقبتها أو داخل المجال الجاري رصده تدور حول مشاركين آخرين أو أنشطة أخرى ، أو عن موضع مواد خطيرة أو مواد تنطوي على أدلة .

٧٤- ويعترف على نطاق واسع بفائدة وضرورة تقنيات التحري الخاصة ، مثل المراقبة الإلكترونية . وقد وجد الـ GAFISUD - الهيئة الإقليمية لفريق العمل المالي لأمريكا اللاتينية ، أن معظم أعضائه يرخسون بتشكيلة من المراقبة الإلكترونية ، وأكثرها شيوعاً هو التصنت للمحادثات التليفونية . وتمثل الاستثناء الوحيد في بوليفيا نتيجة لتحريم دستوري لذلك^(٣٤) . ومن بين ٣٧ بلداً أجابت عن أسئلة

^(٣٤) Directivas Sobre Tecnicas Especiales de Investigacion, Julio de 2005 ، والترجمة الانجليزية قدمها الأمين التنفيذي للـ GAFISUD .

استجواب وجهه مجلس أوروبا، أوجب بلدان هما قبرص والسويد أن النظم القانونية بكل منهما لا تسمح بالتجسس بوضع ميكروفون داخل المكان المستهدف، كوسيلة مغايرة لاعتراض سبيل الاتصالات الإلكترونية - وهي وسيلة تبيحها السويد^(٣٥).

(و) مدة الاحتجاز (المادة ٩ - ٣ من الـ ICCPR ، الملاحظة العامة رقم ٨، لجنة حقوق الإنسان)

٧٥- ليست هناك إجابة دقيقة أو يقرها الجميع عما يكونه عدد الساعات أو الأيام التي يتيحها حكم القانون لاحتجاز شخص محتجز في قضية إرهاب قبل أن يتم اتهامه أو إطلاق سراحه^(٣٦). فالمادة ٩ من الـ ICCPR التي سبق اقتباسها، تشير ببساطة إلى حق الموقوف في أن يقدم "سريعا" إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية، والحق في أن يحاكم خلال مهلة معقولة أو أن يُفْرَج عنه. وليس النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأكثر تحديداً كمصدر للاسترشاد. فهو ينص ببساطة في مادته ٥٩ على أن الشخص المعتقل "... يقدم سريعا إلى السلطة القضائية المختصة" لكي تبت في شرعية احتجازه. وثمة فروق شاسعة بين التشريعات الوطنية وتسمح نظم كثيرة بالحس لأغراض التحقيق مدة طويلة تحت إشراف قضائي، ما أن يتقرر مبدئياً بمعرفة قاض محايد وجود أسباب تدعو إلى التحقيق أو المحاكمة. وقد خولت لجنة حقوق الإنسان التي أنشئت لمراقبة الالتزام بأحكام الـ ICCPR سلطة إصدار تعليقات عامة على تنفيذها. وقد جاء في الملاحظة العامة ٨ الصادرة في ١٩٨٢ أن:

"الفقرة ٣ من المادة ٩ تقضي بأن يقدم الموقوف أو المعتقل إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً "مباشرة" وظائف قضائية. وفي معظم الدول الأطراف، ينص القانون على حدود زمنية أكثر دقة في معظم الدول الأطراف، وترى اللجنة أن التأخير يجب ألا يتجاوز بضعة أيام".

ويسمح عدد من البلدان بالسجن الاحتياطي استناداً إلى مدى خطورة الشخص المعني لا إلى سلوك إجرامي سابق جرى اكتشافه. وتستخدم كل من ماليزيا وسنغافورة قراراً تنفيذياً لإقرار خطورة شخص ما، بينما يستند قرار كهذا في كل من إيطاليا وكندا إلى اعتبارات قضائية يجري اكتشافها. وتتراوح مدة السجن الاحتياطي المسموح بها بين ٣ أيام في كندا يتبعها فرض قيود محددة، وبين سنة أو أكثر في بلدان أخرى.

(ز) الاستجواب (المادة ٧ من الـ ICCPR؛ المادة ١ من اتفاقية مناهضة التعذيب)

٧٦- تنص المادة ١-١ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٩٨٥) على أن تعريفها للتعذيب لا يتضمن الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية، ولكنها تقتضي بتحريم الألم الشديد الذي لا مبرر له.

ولأغراض هذه الاتفاقية، يقصد بالتعذيب أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً، يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص على معلومات أو اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث، أو تخويفه أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث، أو لأي سبب قوامه التمييز أياً كان نوعه، أو يحرض عليه أو يوافق عليه أو يسكت

^(٣٥) *Terrorism: special investigation techniques*

^(٣٦) ارتأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن في إقدام الشرطة على احتجاز شخص لمدة ٤ أيام و٦ ساعات للتحقيق معه في قضية إرهاب - انتهاكاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة ٥. *Brogan and others v. U.K.*, 29 November 1988, Series A, no. 145-B.

عنه موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية. ولا يتضمن ذلك الألم الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملازم لتلك العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها.

ومن المسائل المتعلقة باستجواب إرهابيين محبوسين، الخوف من اللجوء إلى تدابير إرغامية غير مصرح بها، حتى وإن لم تبلغ مستوى "الألم أو العناء الشديد" الذي تحرمه اتفاقية التعذيب. والتدابير التي تتسبب في "ألم أو إزعاج شديد" والتي تحرمها اتفاقية منع التعذيب قد لا يتسنى تلافيتها لأسباب تتعلق بالسجن، ولضمان أمن الموظفين المسؤولين عن الحراسة أو الاستجواب. ومن جهة أخرى، فإذا لم يكن للإزعاج مبرر تقتضيه احتياجات السجن والأمان، وكان الغرض منه إرغام الجاني استجابته على الإدلاء بمعلومات، يكون ذلك الإزعاج غير مباح بموجب الفقرة ١٤-٣ (ز) من الـ ICCPR التي تنص على "ألا يكره (متهم) على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب".

٧٧- وثمة من البلدان ما يحرم السجن المنعزل. وينص دستور الفلبين، في المادة ٣، القسم ١٢ (٢) على "تحریم أماكن السجن السرية، والسجن الانفرادي، والسجن المنعزل، وما إلى ذلك من أنواع السجن". ويعاقب قانون صدر في عام ١٩٩٢

"أي شخص يحول بين أشخاص، أو يمنع محامياً، أو أي عضو من أسرة شخص مقبوض عليه، أو محتجز، أو محبوس رهن التحقيق، أو أي طبيب أو قس يختاره هو أو أي عضو من أسرته أو محاميه - من زيارة ذلك الشخص أو التشاور معه على حدة، أو من فحصه ومعالجته، أو من تلبية احتياجاته الروحية، في أي وقت من النهار، أو في أي وقت من الليل في الظروف المستعجلة"^(٣٧).

كذلك فإن الدستور السياسي الجديد لإكوادور ينص على أنه "لا يعزل أحد عن الآخرين"^(٣٨) (المادة ٢٤-٦)، ويردد قانون العقوبات "لا يجوز بأي حال من الأحوال وفي أي من الظروف أن يجبر أي شخص على العزلة حتى ولو كان ذلك لأغراض التحري"^(٣٩) (المادة ٧٢).

٧٨- وتسمح بعض النظم القانونية بفترة محدودة من الحبس في عزلة بقصد التصدي لاحتمال قيام مشتبه فيه بتحذير أعضاء آخرين في خلية إرهابية أو ترتيب إخفاء أدلة أو محوها. فالمادة ٥٢٠ من القانوني الإسباني للإجراءات الجنائية يسمح للقاضي بأن يأمر بحبس شخص لفترة مدتها خمسة أيام بدون اتصال بأي شخص من الخارج، باستثناء مستشار تعيينه المحكمة من أجل حماية حقوق ذلك الشخص. ومن الممكن مد تلك الفترة بخمسة أيام ثم - في ظروف معينة، مدها بثلاثة أيام أخرى.

(ح) حوافز الشهود

٧٩- من الممكن أن يؤدي شهود العيان دوراً حاسماً كمصدر مستقل للبيانات، وكوسيلة لتعزيز القيمة الاستدلالية للاتصالات المعترضة: وكثيراً ما تكون الأصوات الميكروفونية المعترضة متعذرة على الفهم نتيجة للضوضاء الخلفية. بل إنه حتى المحادثة الهاتفية المسموعة جيداً أو رسالة الـ e-mail المعترضة قد تكون مجردة من المعنى بسبب استخدامها كوداً معيناً أو لمجرد أن الأشخاص المتحادثين لا يشرحون سياق حديثهم. ولعل أبلغ مصدر لشرح تلك المحادثات أو لوصف خطط الإرهابيين في حالة غياب أي معترض للمكاملة، أن يكون شخصاً مشاركاً في المحادثة أو شريكاً في

^(٣٧) قانون الجمهورية رقم ٧٤٣٨، ٢٧ نيسان/أبريل ١٩٩٢، القسم ٤ (ب)

^(٣٨) "Nadie podrá ser incomunicado"

^(٣٩) "En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, nadie podrá ser incomunicado, ni aún con fines de investigación".

الجماعة. وعادة ما يتطلب كسب تعاون مشارك كهذا توافر الجمع بين الحساسية القانونية لذلك المشارك وقدرة نظام العدالة الجنائية على تقديم الحوافز. وربما كان من بين هذه الحوافز حكم ينص على إضفاء الحصانة أو المساومة على تخفيض الحكم الصادر ضد المتهم أو الرأفة به أو العفو عنه. ويتحقق ذلك كله من خلال برنامج يقضي بمنح سلطة تقديرية للمدعين العامين، ونص القانون على إمكانات تخفيض الحكم، والرأفة أو العفو أو حماية الشهود. وتتيح نظم القانون العام جميعها تقريباً حق إعمال السلطة التقديرية في المقاضاة، وتخفيض الأحكام وفقاً للقانون والرحمة أو العفو أو حماية الشهود. وفي النظام الإيطالي الذي يقضي بالمحاكمة الإجبارية، تبين أن من الضروري تقديم حوافز قانونية لتشجيع أعضاء الـ Red Brigades على الانفصال عنها أثناء إعلان الطوارئ الإرهابية في السبعينات والثمانينات. وشجعت القوانين التي صدرت عام ١٩٨١ من عرفوا بالبنتيتي (pentiti) على الكف عن نشاطهم الإرهابي والتعاون مع السلطات مقابل حمايتهم وتقديم حوافز أخرى لهم. وعُدل هذا القانون فيما بعد لتقديم الحوافز على الخروج على المافيا وغيرها من جماعات الجريمة المنظمة.

٨٠- ومن الأدوات المفيدة في متابعة القضايا المنطوية على احتمالات قوية لاستخدام العنف إنشاء برنامج لحماية الشهود. وإبقاء الشهود في بيوتهم السكنية قد يكلف باهظاً. وإسكانهم في معسكرات لإيواء الجنود أو رجال الشرطة ليس إلا حلاً مؤقتاً. وكثيراً ما يتمثل أدموم أشكال الحماية في إعادة الإسكان بهوية جديدة، غير أن استخراج وثائق الهوية الجديدة قد يكون أمراً صعباً. فالهوية الجديدة يجب أن تكون مدعومة بتاريخ حياة - للأسرة بكاملها في حالات كثيرة - يصمد أمام إجراءات التحقق الروتينية، الأمر الذي يستوجب إنشاء سجلات منسقة فيما بينها. وقد يقتضي الأمر إلغاء الهوية القديمة حتى لا يتعرض الحامل لوثائق جديدة لاحتمالات الاتهام مدنياً أو جنائياً للإنكار معلومات لا تتفق مع الهوية الجديدة. ومن الواجب - خاصة في حالة الشهود الذين سبق لهم أن تورطوا في جرائم ارتكبوها بقصد الربح - توقع إمكانية الاحتيال المالي، مما يستوجب العمل على أن لا تستغل الهوية الجديدة والثقة الجديدة في معاودة ارتكاب تلك الجرائم. وقد يكون من المستحب أن تعتمد السلطات الحكومية، في حالة غياب سوء السلوك المستهتر أو المتعمد، إلى منح الحصانة القانونية من المسؤولية لقاء تجديد وثائق الهوية بحسن نية. كما قد يكون من الصواب أن لا تتحمل السلطات التي تستخدم الشاهد في التحقيقات والمحاكمات مسؤولية تحديد شروط حماية ذلك الشاهد أو تغيير مقر إقامته، أو عن قرارات رفع الحماية أو معاودة حبس الشاهد. وستنشأ توترات نتيجة للتعارض بين إضفاء السرية على هوية الشخص الذي غير محل إقامته وبين أمن المجتمع المحلي الذي نقل إليه ذلك الشخص. وفي ظل نظام فيدرالي يمكن التنبؤ بالحاجة إلى قرارات تتعلق بالسياسة وترتبات للاتصال فيما بين السلطات الوطنية وسلطات الولاية، وإلى بروتوكولات تنظم إدارة المعلومات التي يمكن أن يضار بها أمن الشخص المحمي. وفي سياق دولي قد يكون من المفيد أن تسمح القوانين المحلية بتوفير الحماية للشهود الأجانب على أساس المعاملة بالمثل، الأمر الذي قد يمس إجراءات السلطة القانونية المختصة بالهجرة إلى الداخل، ووثائق تحقيق الشخصية، وبالاعتراف القانوني بهوية جديدة.

(ط) قواعد الاستدلال

٨١- كذلك يجب أن تكون سبل الحماية الإجرائية مناظرة لأنواع الأدلة التي ستكشف أثناء التحقيق في جرائم تحضيرية للإرهاب. فهل يمكن أن تستند الإدانة إلى شهادة يدلي بها شريك، أو متهم متضامن، أو متآمر متضامن أو تابع أو شريك من نوع آخر في الجريمة؟ وإذا كان تعزيز الشهادة أمراً مطلوباً، فهل يمكن أن يكون عاماً في طبيعته أم هل يجب أن يكون محدداً من حيث كل عنصر من عناصر الجريمة يتوقف على شهادة الشاهد المتعاون؟ وتقتضي قوانين خاصة بمناهضة الإرهاب قرارات بشأن أي الاستنتاجات أو الافتراضات القانونية يكون مناسباً لتنفيذها - مثل ما إذا كان امتلاك عدة

نسخ من مواد تحرض على ارتكاب جرائم دافعها الحقد والكراهية - يسمح باستنتاج نية توزيع تلك النسخ؟ وقد سبق أن ذكرنا في الفقرة ٥٠ أن بعض البلدان تجرم عرض رموز معينة على الجمهور. وثمة بلدان أخرى لا تجرم ذلك العرض في حد ذاته، ولكن المادة ٨٣-١٨ (٤) من القانون الجنائي الكندي تنص على أنه:

عند البت فيما إذا كان متهم يشارك في أي نشاط لمجموعة إرهابية أو يسهم في تنفيذه فقد تنظر المحكمة، فيما تنظر فيه من عوامل أخرى، فيما إذا كان المتهم

(أ) يستخدم اسماً أو كلمة أو رمزاً أو غير ذلك من وسائل التعرف على جماعة إرهابية أو يمكن أن يقرن بتلك الجماعة.

(ي) تعزيز تدابير مكافحة التمويل بوسائل تنظيمية

٨٢- تعالج المناقشة التالية في المقام الأول تدابير العدالة الجنائية وإن كان من غير الممكن تجاهل ضرورة توافر آليات مدنية وتنظيمية لتثبيط التحضير لأعمال إرهابية والحيلولة دون تنفيذها. ولعل أكثر التدابير وضوحاً هي التدابير التي تصدى لتمويل الإرهاب. فالمادة ١٨ من اتفاقية التمويل تقتضي من الدول الأطراف أن تعدل تشريعاتها المحلية... "بحيث تمنع وتناهض أعمال التحضير التي تجري في بلدانها لارتكاب تلك الجرائم داخل أراضيها أو خارجها...". ثم تحدد تلك المادة ما ينبغي اتخاذه من تدابير بما يتفق مع كثير من توصيات فرقة العمل المعنية بالشؤون المالية (FATF) فاتف وتتضمن تلك التدابير تعيين هوية العمل، واتخاذ ما ينبغي من إجراءات حاسمة، وحفظ السجلات، والإبلاغ عن الصفقات المثيرة للشكوك. ومنذ عام ٢٠٠١ أعدت الفاتف تسع توصيات خاصة بشأن تمويل الإرهاب، بما في ذلك الضوابط اللازمة للحيلولة دون إساءة استخدام المؤسسات المالية الخيرية لنشاطها. وقد انضم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى الفاتف في اعتماد منهجية مشتركة لتقييم قدرة البلد على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وتقدم تلك المنهجية قائمة مرجعية إلى أي بلد يرغب في إعداد تقييم ذاتي لما يتبعه من آليات لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب^(٤٠).

٨٣- ومن المشكلات الأعمص التي يثيرها التعاون على مكافحة الإرهاب مشكلة تجميد أموال الإرهابيين ومصادرتها. فالمادة ٨ من اتفاقية التمويل تطالب الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لاكتشاف الأموال المرصودة لارتكاب جرائم الإرهابيين وضبطها وتجميدها والاستيلاء عليها وكذلك الاستيلاء على ما تغله تلك الجرائم. وبالنظر إلى أن الفصل السابع من قرارات مجلس الأمن يقصد بها إعادة السلام والأمن فإنها تتسم بطابع غير ملزم ولا تنص على إنزال عقاب بمن لا ينفذها. وتوخياً لتحقيق غرض الإلزام فإن القرارات ١٢٦٧ و ١٣٣٣ و ١٣٧٣ و ١٣٩٠ و ١٦١٧ لا تطالب إلا بتجميد تلك الأموال (وليس الاستيلاء عليها) منعاً لاستخدام الأموال في أغراض العنف الإرهابي ولردع الأشخاص الذين حرموا من استخدامها عن مواصلة التورط في أعمال الإرهاب. والأشخاص والكيانات الذين تجمّد أموالهم تعينهم إما قرارات معينة للمجلس أو لجنة ينص على تأليفها

^(٤٠) لمعرفة المزيد عن الـ FATF، انظر Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and FATF 9 Special Recommendations, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/15/34864111.pdf>, in French at <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/42/28/35650516.pdf>

واختصاصاتها القرار ١٢٦٧ وما تلاه من قرارات. وتحقق كلتا العمليتين من خلال اتصالات دبلوماسية بموجب الفصل السابع من الميثاق وليس من خلال إجراءات قضائية.

٨٤- وتتوقع اتفاقية التمويل أن تتيح قوانين التنفيذ تجميد حصيلة الأعمال الإرهابية وما قصد استخدامه فيها من أدوات والاستيلاء عليها ومصادرتها. وتسري قوانين مجلس الأمن بصورة أعم على الأملاك المخصصة لأغراض بريئة والمتأتية من مصادر بريئة باستثناء ارتباطها بشخص تكون الأمم المتحدة أو دولة عضو بها قد وصفته بأنه إرهابي. وبوسع البلد المعني - عملاً بالقرارات - أن يستولي على الأموال دون أن يجد مبررات لمصادرتها سوى مبدأى التنازل أو الأيلولة إذا لم يطالب بها أحد. ومن شأن مبادئ حكم القانون أن تحرم مصادرة ممتلكات بدون ترخيص تشريعي. وبالمثل، فإن الدولة التي تجمد أموالاً ليس بوسعها أن تتصرف دون أن تجد بينات أو تزود بينات تلي معايير المصادرة. وفي مواجهة هذه المشكلات تعتمد البلدان على نحو متزايد قوانين تتيح إجراء قانونياً محلياً لتنفيذ قرارات اعتمدها الأمم المتحدة تنفيذاً للفصل السابع. وقد استجاب مجلس الأمن، إضافة إلى ذلك، لاعتبارات إنسانية وإجرائية. فقراره رقم ١٤٥٢ يتيح للسلطات الوطنية أن تفرج عن أموال استولت عليها، وذلك لمواجهة تكاليف معيشة أساسية أو مصاريف استثنائية. وينص قراره رقم ١٦١٧ على معايير توضح متى يكون الفرد أو الكيان شريكاً لشخص أو كيان إرهابي. كذلك يطالب القرار ببيان وقائعي لتأييد تسمية تقترحها الدولة العضو قد تستعين به لجنة مكافحة الإرهاب في الإجابة عن استفسارات توجه إليها، كما قد تصدره بموافقة الدولة صاحبة البيان للمساعدة في تنفيذ الحكم بتجميد أموال.

(ك) إساءة استخدام المنظمات غير الحكومية

٨٥- تجرّم اتفاقية التمويل لعام ١٩٩٩ تقديم أو جمع الأموال عندما يحدث ذلك بقصد إنفاقها أو على علم بأنها ستنفق لإتيان أعمال إرهابية. وكما أتى بيانه في الفقرة ٢٣، تستطيع الاتفاقية بذلك أن تردع دعم الإرهاب من جانب المنظمات مزدوجة الغرض إذ تقدم العون للأنشطة الإنسانية الجديرة بالثناء من جهة، وتمارس الكفاح المسلح بواسطة شن هجمات على المدنيين من جهة أخرى. ومن الممكن أن تؤدي القيود الإدارية الفعالة المفروضة على المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تستهدف الربح على الحد إلى درجة كبيرة من إساءة استعمال الأموال الخيرية ومن ضرورة الالتجاء إلى إقامة دعاوى وإجراء تحقيقات جنائية. ومن جهة أخرى فإنه يبدو، تبعاً لاحتياجات كل موقف، أن فرض هذه القيود يتفق مع أحكام الـ ICCPR التي تكفل حرية تكوين الجمعيات في مادتها ٢٢-١، ولكنها في المادة ٢٢-٢ تتيح أي قيود:

... تشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين أو حرياتهم.

٨٦- وقد أعرب مراراً وتكراراً عن القلق إزاء إساءة استخدام المنظمات غير الحكومية التي لا تستهدف الربح. ففي توصيات الفاتف (FATF) الخاصة بشأن تمويل الإرهاب، التي اعتمدت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، وردت التوصية الخاصة الثامنة بشأن المنظمات غير الهادفة إلى الربح:

ينبغي للبلدان أن تعيد النظر في كفاءة قوانينها ولوائحها ذات الصلة بكيانات يمكن إساءة استخدامها في تمويل الإرهاب. فالمنظمات التي لا تستهدف الربح معرضة للمغريات بوجه خاص وينبغي للبلدان أن تتحقق من أنها لا يساء استخدامها:

(١) من جانب منظمات إرهابية تدعي أنها كيانات مشروعة؛

(٢) لاستغلال كيانات مشروعة لأغراض تمويل الإرهاب، بما في ذلك استغلالها في التهرب من إجراءات تجميد الأموال؛

(٣) إخفاء أو تمويه التحويل الخفي للأموال المرصودة لأغراض مشروعة إلى منظمات إرهابية.

ومنهجية الفاتف - البنك الدولي - صندوق النقد الدولي لتقييم مدى الانصياع لمعايير مكافحة تبييض الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب تدرج في معاييرها الأساسية ثلاث فقرات فرعية من التوصية الخاصة الثامنة. وهي تعرض تدابير ممكنة مستقاة من وثيقة للفاتف عنوانها Best Practices Paper on Recommendation VII. وتؤكد تلك التدابير على ضمانات تنظيمية أكثر من تأكيدها على القمع العقابي، بما في ذلك التجاهل المقصود من جانب القطاع غير الهادف إلى الربح، ومقتضيات حفظ السجلات والإبلاغ من أجل تعزيز الشفافية من جانب المنظمات التي لا تستهدف الربح، والقدرة على التحقق من أن الأموال تنفق حسبما هو معلن عنها، وتوثيق إدارة الأموال والعمليات الذي يُعدّ مشكلة خاصة عندما تكون أموال التنظيم محفوظة باسم الأمناء، وتنسيق الأخطاء غير المقصودة مع الهيئات المختصة الأخرى ومع المسؤولين عن التنظيم وتقديم التوجيه إلى قطاع التمويل في تعامله مع القطاع غير الهادف إلى الربح وفي الإبلاغ عن المعاملات المثيرة للشكوك (www.fatf-gafi.org ثم Methodology).

٨٧- وفي قراره رقم ١٥٢٦ (٢٠٠٤) دعا مجلس الأمن الدول إلى منع تدفق الأموال إلى القاعدة، وأسامة بن لادن، وطالبان، "على أن تراعى، عند الاقتضاء، القوانين والمعايير الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب، بما في ذلك القوانين الصادرة لمنع إساءة استخدام المنظمات غير الهادفة للربح والنظم البديلة لتحويل الأموال. وجاء في قراره ١٦١٧ (٢٠٠٥) أن المجلس:

يحث الدول الأعضاء بشدة على تنفيذ المعايير الدولية الشاملة التي تتضمنها "أربعون توصية بشأن غسل الأموال"، من إعداد فرقة العمل المعنية بالشؤون المالية (FATF)، والتوصيات الخاصة التسع بشأن تمويل الإرهابيين التي أعدتها فاتف.

وفي القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) أهاب المجلس أيضاً بالدول الأعضاء أن "... تمنع الأنشطة الهدامة التي يمارسها الإرهابيون ومؤيديهم ضد المؤسسات التربوية والثقافية والدينية."

باء-٣- آليات التعاون الدولي

أ- الأسس القانونية للتعاون الدولي

٨٨- يتمثل الأساس الذي تنهض عليه استراتيجية عالمية ناجحة لمكافحة الإرهاب في التصديق على الصكوك العالمية القائمة وتطبيقها من أجل إتاحة التعاون فيما بين الدول في مجالات التحري وتقديم البيّنات وتسليم المجرمين. وفي حين أن الأحكام الواردة في تلك الصكوك بشأن التجريم تركز على الجريمة وأنها أحكام ارتكاسية إلى حد بعيد، فهي مع ذلك تشكل اللغة العالمية المشتركة الوحيدة المتاحة للتعاون القانوني في مكافحة الإرهاب. وأي تدابير إضافية يجب أن تبني انطلاقاً من هذا الإطار

الذي لا غنى عنه بالنظر إلى عدم توافر إطار بديل فعال في الوقت الراهن. ومن الضروري أيضاً أن ندرك أن إنشاء شبكة شاملة للمساعدة المتبادلة وتسليم المجرمين لا تنهض إلا على اتفاقات عالمية لمكافحة الإرهاب لا يشكل إمكانية عملية في المستقبل المنظور. والصكوك العالمية لا تنطبق على الرابطة الإجرامية أو المؤامرات الإرهابية في مراحل تخطيطها وإن كانت اتفاقية التمويل تبلغ شكلاً مهماً من أشكال التحضير. وبعض البلدان لا تسمح بالاتكال على أحكام التعاون الدولي الذي تنص عليه الصكوك العالمية وتقتضي إبرام معاهدات ثنائية لهذا الغرض. وليس ثمة إمكانية واقعية لأن يكون لدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 191 دولة عضواً معاهدات ثنائية شاملة لكافة أشكال التعاون الدولي مع الـ 190 دولة الأخرى. وتستطيع الاتفاقيات الإقليمية أن تشمل البلدان المجاورة التي يبلغ التعامل معها أقصى درجاته، غير أنها ليست ذات نفع خارج المنطقة أو مجموعة البلدان المعنية. ولعل الحل اللازم لكثير من تلك القيود يكمن في تشريعات البلدان التي تسمح بتسليم المجرمين وتقديم المساعدة في جمع الشواهد بدون إبرام معاهدة، شريطة عدم التمييز وغيره من الاحتياطات المستقرة في التشريعات الوطنية. ومن جهة أخرى، فإن التعاون الدولي سواء انبنى على اتفاقات دولية أو على القوانين المحلية، يواجه في الوقت الراهن كثيراً من العقبات التي يمكن تذليلها بفضل الإرادة الاستباقية للتعاون.

ب - قاعدة الوصف الجنائي المزدوج

٨٩- يرد ذكر قاعدة الوصف الجنائي المزدوج على أنها تنطبق عندما يجرّم بلد سلوكاً لا يُعدّ جريمة في البلد الذي يُطلب منه تقديم تعاون دولي. وقد جرت التقاليد على أن لا يستجيب البلد الذي يُطلب منه بلد مستقل آخر أن يساعده في تحري أو مقاضاة أو معاينة مخط من السلوك لا يعتبره - بموجب قانونه المحلي - على قدر من الخطورة يبرر اعتباره سلوكاً إجرامياً بمقتضى أحكام القانون المحلي. وتؤخذ تلك القاعدة أحياناً على أنها تلمي على البلدان أن تقصر تعريفها لجريمة الإرهاب على تلك العناصر التي تنص عليها الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. وقد يجنب هذا النهج رفض التعاون استناداً إلى مسألة الإدانة المزدوجة. غير إن ذلك لا يمكن أن يشكل حجة قاطعة ضد معاينة الجرائم التحضيرية للإرهاب والتي لا يرد تعريف لها في اتفاقيات وبروتوكولات الأمم المتحدة بشأن مكافحة الإرهاب. وعلى الرغم من أن الإرهاب يتسم على نحو متزايد بطابع دولي، فقد يتيح قانون محلي عدداً كبيراً من الدعاوى الهامة دون الحاجة إلى أنماط شكلية من التعاون الدولي يتوقف تقديمها على كون الجريمة مزدوجة. والتعاريف المحلية للمسؤولية الجنائية - التي تغطي طائفة أوسع من الجرائم المقرّفة في الصكوك الدولية، لا يحول دون تلبية طلب للتعاون مع بلد يعتمد تعريفاً أضيق لتلك المسؤولية. فتلك التعاريف لا تنشئ إلا مشكلة ازدواج الجريمة عندما يطلب التعاون بشأن سلوك يشكل جريمة البلد الطالب ولا يشكل جريمة في البلد الذي يرد منه طلب المساعدة. وبناء على ذلك، فإنه بينما يلزم أن يجرّم على الأقل أي سلوك يرد تعريفه في الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية على أنه جريمة، لا يترتب على ذلك أن يقدم التعاون على مستوى أدنى عندما يُجرّم القانون المحلي كذلك سلوكاً ليس معروفاً في الصكوك العالمية.

٩٠- وتنشأ مسألة الإجرامية المزدوجة عندما تتناول القوانين الجنائية أشكالاً مماثلة من السلوك المعادي للمجتمع مع وجود اختلافات طفيفة في الاشتراطات الوقائية، مثل إمكانية معاينة شخصين متهمين بالتآمر، بينما قد يطالب ثلاثة شركاء بتكوين رابطة فيما بينهم أو المشاركة في جماعة للجريمة المنظمة. وعلى نحو متزايد، تعتمد البلدان إلى رفض القيود التاريخية المفروضة على التعاون الدولي، وذلك بتطوير بدائل استباقية تؤكد على ضرورة الاجتهاد عوضاً عن الجمود. ففي السنوات الأخيرة عمدت بلدان ذات عدالة جنائية تطبق نظم قيم مماثلة إلى الحد المتزايد من أهمية شرط ازدواج الجريمة. ومن

أمثلة ذلك أمر التوقيف الأوروبي الذي أنشئ بموجب قرار إطاري صادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي^(٤١). وتنص المادة ٢ من ذلك الإطار على قائمة من الجرائم التي يجب، عندما تكون مستحقة للعقاب في البلد العضو المعني بحكم بالحس أو أمر بالاحتجاز لفترة قصوى لا تزيد على ثلاث سنوات على الأقل، توجب التسليم من جانب المتهم دون التحقق من طابع الجريمة المزدوجة للفعل المرتكب.

٩١- وحتى حيث يكون مبدأ الإجرامية المزدوجة لا يزال قائماً فإن ثمة من الأحكام والتفسير الاستباقية ما يخفف من آثاره التقييدية. فالتفسير السابقة التي كانت تقتضي تحديداً للفترة التي تنتمي إليها الجريمة ولعناصر تلك الجريمة تستبدل الآن بالنهج الذي اعتمده اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ٤٣-٢:

في شؤون التعاون الدولي، حيثما اعتبر ازدواج الجريمة شرطاً، فإن هذا الشرط يعتبر أنه مستوفى بغض النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجريمة في نفس فئة الجرائم التي تدرجها فيها الدولة الطرف المقدمة للطلب أو تطلق عليها نفس الاسم الذي تطلقه الدولة الطرف المقدمة للطلب عندما يكون السلوك الذي تنطوي عليه الجريمة التي تطلب المساعدة بصددها تعتبر جريمة بموجب قوانين هاتين الدولتين الطرفيتين.

٩٢- ومن الخطأ افتراض أن الإجرامية المزدوجة ستكون مفتقدة بالنظر إلى الافتراض المقبول بأن قوانين التأمير لا توجد إلا في بلدان القانون العام وبأن قوانين التواطؤ الإجرامي تمثل النهج القانوني القاري إزاء الإجرام الجماعي. ولدى معاقل النظام القاري، مثل ألمانيا (القسم ٣٠ II من قانون العقوبات)؛ وإسبانيا (المادتان ١٧ و ٥١٦ من قانون العقوبات)، وفرنسا (المادتان ٣٢٣-٤) قوانين تتعلق بالتأمير، وكذلك الحال بالنسبة لشيلى (المادة ٨ من قانون العقوبات). والجرائم التي أنشأها القانون الأمريكي بشأن منظمات الفساد وابتزاز الأموال، الذي يستهدف مكافحة الجريمة المنظمة على المستوى الفيدرالي والذي ينطبق أيضاً على النشاط الإرهابي الرامي إلى تحقيق المكاسب، والقانون الخاص بالاتجار المستمر بالمخدرات الأقرب شبهة بعصبات المجرمين منه بالمؤامرات التي يختص بها القانون العام - كل ذلك يقدم أمثلة للتلاقي المتزايد بين نهج العدالة الجنائية^(٤٢).

ج - الحد من تشكيلات أخرى في مجال التعاون فيما بين الدول

٩٣- يجري الاستغناء عن عدد من الشكليات التقليدية مع تزايد التعامل المباشر بين السلطات الوطنية على الصعيد التشغيلي. فأمر التوقيف الأوروبي لا يكتفي باستبعاد المسائل المتعلقة بالجريمة المزدوجة، وإنما ينص أيضاً على إصدار الحكم على المشتبه فيهم من بلد إلى آخر بدون الدخول في الشكليات التقليدية لتسليم المجرمين:

عندما يعرف مكان الشخص المطلوب يكون بوسع السلطة القضائية المطالبة أن تنقل أمر التوقيف الأوروبي مباشرة إلى السلطة القضائية التي تنفذ الحكم (المادة ٩-١).

وجميع الصعوبات التي تكتنف إرسال أو مصداقية أي وثيقة تدعو الحاجة إليها لتنفيذ أمر توقيف أوروبي تعالج بالاتصالات المباشرة بين السلطات القضائية المعنية أو - عندما يكون ذلك مناسباً - مع إشراك السلطات المركزية للدول الأعضاء (المادة ١٠-٥).

Decision 2002/584/JHA, OJ L 190 of 18.07.2002^(٤١)

.Section 1962 of Title 18 and Section 848 of Title 21, of the United States Code^(٤٢)

٩٤- وما زالت تعقد في بعض ولايات القانون العام القضائية محاكمات مصغرة هدفها إثبات الأساس الاستدلالي لتسليم المجرمين، غير أنه حتى العقوبات المتعلقة بأحكام دستورية يمكن تذييلها على نحو استباقي لا يصر على تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل حرفياً. ومعاهدة تسليم المجرمين المبرمة بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة لا تزال تشترط أن تكون طلبات المملكة المتحدة مدعومة بإبداء سبب محتمل يلبي تفسير الولايات المتحدة لمعاييرها الدستورية. ولكنها تتيح لطلبات الولايات المتحدة أن تنفذ بمعرفة المحاكم البريطانية بدون تقديم بينات كما هو الأمر في حالة أمر توقيف أورويي.

المادة ٨-٣ معاهدة تسليم المجرمين بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة

وبالإضافة إلى الشرط الوارد بالفقرة ٢ من المادة المذكورة، يجب أن يدعم طلب تسليم شخص تراد محاكمته:

(أ) بصورة من طلب توقيف صادر عن قاض أو سلطة مختصة أخرى؛

(ب) صورة من وثائق الاتهام إن وجدت؛

(ج) وفي حالة الطلبات الموجهة إلى الولايات المتحدة، أي معلومات توفر أساساً معقولاً يقنع بأن الشخص المطلوب قد ارتكب الجريمة التي دعت إلى طلب تسليمه.

د - استثناءات الجريمة المالية والجريمة السياسية

٩٥- تنص اتفاقية تمويل الإرهاب، التي كانت قد اعتمدها ١٤٩ دولة بحلول كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، في مادتها ١٣ على أن:

لا يُعدّ جريمة مالية أي من الجرائم الوارد ذكرها في المادة ٢، لأغراض تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة. وبناء على ذلك لا يجوز للدول الأطراف رفض طلب لتسليم مجرم أو لتقديم مساعدة قانونية متبادلة لا لشيء إلا لأن الأمر يتعلق بجريمة مالية.

٩٦- وقد ركّز انتباهه متزايد على استثناء الجريمة السياسية بموجب القرار ١٣٧٣ الذي دعا الدول الأعضاء إلى التحقق من أن

... الطلبات المقدمة بدافع سياسي لا تُعدّ سبباً لرفض طلبات تسليم أشخاص يقال إنهم إرهابيون.

وقد أزال تلك العقبة كل من اتفاقية قنابل الإرهابيين، التي بلغ مجموع الأطراف فيها بحلول كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، ١٤٥ دولة، واتفاقية التمويل، بأسلوب يكاد يكون متطابقاً:

لأغراض تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة، لا يعتبر أي من الجرائم المذكورة في المادة ٢ جريمة سياسية أو جريمة ذات صلة بجريمة سياسية أو جريمة أوحث بها دوافع سياسية. وبناء على ذلك فإن طلباً لتسليم مجرم أو لتقديم مساعدة قانونية متبادلة يستند إلى جريمة من تلك الجرائم لا يجوز رفضه لمجرد أنه يتعلق بجريمة سياسية أو لأنه ذو صلة بجريمة سياسية أو جريمة أوحث بها دوافع سياسية.

٩٧- ويسفر فحص للاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الإرهاب والاتفاقيات الثنائية عن اتجاه نحو إلغاء استثناء الجريمة السياسية. فالمواد التي تعلن أن جرائم الإرهاب المشار إليها في تلك الاتفاقيات ماثلة في اتفاقيات مكافحة الإرهاب العائدة إلى جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة

الدول الأمريكية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، واتفاقية مجلس التعاون للدول العربية ودول الخليج، والاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب، وإن كانت تلك الاتفاقية الأخيرة تعتمد إلى الإبقاء على ذلك الاستثناء من خلال تحفظات على المعاهدة. فالمادة ٤-١ في معاهدة التعاون بين الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة في مجال مكافحة الإرهاب تنص على أنه:

في التعاون على مكافحة أعمال الإرهاب، بما في ذلك ما يتعلق بتسليم الأشخاص المتورطين فيها، لا يرى الأطراف في تلك الأعمال إلا أعمالاً إجرامية.

٩٨- وعلى نحو متزايد، تنص الاتفاقات الثنائية على أن لا تُعتبر جرائم عنيفة معينة جرائم سياسية. فمعاهدة تسليم المجرمين المعقودة بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة تستبعد فئات معينة من الجرائم من تعريفها للجرائم السياسية، مما تعتبره جرائم إرهابية بلا أدنى شك:

المادة ٤-٢ (ج) القتل المتعمد، أو القتل غير المتعمد، أو إنزال الجروح الكيدي، أو إيقاع الأذى البدني الخطير؛

(د) جريمة تنطوي على الخطف أو الاختطاف أو أي شكل من أشكال الاحتجاز غير المشروع، بما في ذلك أخذ الرهائن؛

(هـ) وضع أو استعمال، أو التهديد بوضع أو استعمال متفجرات، أو إشعال النيران المتعمد، أو استعمال أسلحة نارية تنهدد الحياة، أو التسبب في إلحاق أضرار جسيمة بممتلكات؛

(و) امتلاك متفجرات أو وسائل إشعال النيران أو التخريب التي يمكن أن تعرض الحياة للخطر، أو أن تنزل أذى بدنياً بليغاً أو أن تتسبب في إلحاق أضرار بليغة بالممتلكات.

(هـ) التطوير الاستباقي لحقوق الإنسان

٩٩- من العوامل التي يمكن أن تسهم في دعم الرغبة الدولية في إلغاء استثناء الجريمة السياسية، التطوير المتزايد لوسائل حماية أقل إحداثاً للبلبل وإن لم تكن أقل فعالية. فاتفاقية عام ١٩٦٣ بشأن الجرائم وغيرها من الأفعال التي ترتكب على متن الطائرات، تنص على استثناء من أحكامها للأفعال التي تنطبق عليها قوانين العقوبات، والأفعال ذات الطابع السياسي، والأفعال التي يكون من بين دوافعها التمييز العنصري أو الديني، ولم ترد تلك الإشارة فيما اعتمد بعد ذلك من اتفاقيات. وفي أولى الاتفاقيات العالمية التي تنشئ جريمة جنائية - وهي اتفاقية عام ١٩٧٠ لمنع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، يتمثل النص الوقائي الوحيد فيما يخص الأشخاص المشتبه فيهم، في إلزام الدولة المعنية بمساعدة المسجونين لديها بالاتصال فوراً بممثل الدولة التي ينتمون إليها. وبالمقارنة بذلك، فإن اتفاقية التمويل لعام ١٩٩٩ تكفل للشخص المحبوس ما يلي من حقوق وسبل وقاية:

المادة ٩ (أ) أن تتصل دون توان بأقرب ممثل مناسب للدولة التي ينتمي إليها ذلك الشخص أو التي يحق لها لأسباب أخرى حماية حقوق ذلك الشخص . . .

(ب) أن يزوره ممثل لتلك الدولة؛

(ج) أن يطلع على حقوقه بموجب الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب).

المادة ١٥ ليس في هذه الاتفاقية ما يمكن تفسيره بأنه يفرض التزاماً بتسليم مجرمين أو بتقديم مساعدة قانونية متبادلة إذا كان لدى الدولة المطلوب منها ذلك من الأسباب الجوهرية ما يجعلها تعتقد أن الطلب قد قدم لأغراض مقاضاة أو معاينة شخص بسبب عنصره أو ديانته أو جنسيته أو أصله الإثني أو رأيه السياسي، أو إذا كان الإذعان للطلب سيتسبب في الإضرار بالشخص لأي سبب من تلك الأسباب.

المادة ١٧ أي شخص يعتقل أو تتخذ في حقه أي تدابير أو إجراءات تنفيذاً لهذه الاتفاقية، تكفل له المعاملة المنصفة، بما في ذلك التمتع بجميع الحقوق والضمانات وفقاً لقانون الدولة الحاكمة في الأراضي التي وجد فيها ذلك الشخص، وطبقاً لأحكام القانون الدولي المطبقة بما في ذلك أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان.

١٠٠- البلدان التي لا تراعي سبل الحماية التي تنص عليها الصكوك الدولية ومعايير حقوق الإنسان السائدة تواجه مغبة قيام دولة أخرى بتفسير أوجه التقصير هذه على أنها تعذيب أو إجبار على اعتراف أو خروقات لأحكام أخرى في مبادئ القانون، وقد تعجز عن تسليم مجرمين أو عن توفير أي مساعدة في التحقيق أو في تقديم البينات. وقد يعزى رفض التصرف أو الامتناع عنه عمداً إلى المادة ٧ أو إلى المادة ١٤-٣ (ز) من الـ ICCPR، أو إلى المادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو إلى ضمانات المعاملة المنصفة وعدم التمييز التي تنص عليها الاتفاقيات العالمية لمكافحة الإرهاب والاتفاقات الثنائية أو الإقليمية. وربما يتمثل الامتناع عن التعاون من خلال المماطلة والتهرب، والتذرع بالعقبات التقنية العويصة وما إلى ذلك من الحيل. وأياً كانت الوسيلة الدبلوماسية التي يلجأ إليها فإن النتيجة النهائية لانعدام الثقة في سيادة حكم القانون في بلد يطلب المساعدة يرجح أن تكون رفض التعاون.

(و) مسائل اللاجئين وطالبي اللجوء

١٠١- تدعو الفقرتان الفرعيتان (و) و (ز) من الفقرة ٣ من قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ الدول الأعضاء إلى أن:

(و) تتخذ التدابير المناسبة وفقاً للمواد ذات الصلة من القانون الوطني والقانون الدولي بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان، قبل منح وضع لاجئ، بهدف التحقق من أن طالب اللجوء لم يخطط أو يسهل أو يساهم في ارتكاب أفعال إرهابية؛

(ز) التحقق، وفقاً لأحكام القانون الدولي من أن وضع "لاجئ" لن يستغله مرتكبو الأعمال الإرهابية أو منظموها أو مسروها؛

١٠٢- ومن الممكن أن تستقي حقوق الإنسان الدولية ومعايير قوانين اللاجئين من عدد من الصكوك، بما في ذلك الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧:

المادة ٣١ اللاجئين الموجودون بصورة غير مشروعة في بلد الملجأ

١- تمتنع الدول المتعاقدة عن فرض عقوبات جزائية، بسبب دخولهم أو وجودهم غير القانوني، على اللاجئين الذين يدخلون إقليمها أو يوجدون فيه دون إذن، قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة ١، شريطة أن يقدموا أنفسهم إلى السلطات دون إبطاء، وأن يبرهنوا على وجهة أسباب دخولهم أو وجودهم غير القانوني.

١- لا تطرد الدولة المتعاقدة لاجئاً موجوداً في إقليمها إلا تطبيقاً لقرار متخذ وفقاً للأصول الإجرائية التي ينص عليها القانون .

٢- يجب أن يسمح للاجئ ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، بأن يقدم بينات لإثبات براءته، وبأن يمارس حق الاستئناف ويكون له وكيل يمثله لهذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصاً من قبل السلطة المختصة .

١٠٣- يفصل الـ ICCPR الضمانات الإجرائية واجبة التطبيق على الأجانب المقيمين بصفة قانونية في المادة ١٣ :

لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه، ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعيينهم خصيصاً لذلك (التوكيد مضاف).

١٠٤- يجوز أن تخضع إجراءات الطرد للالتزامات دولية أخرى بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان الواجبة التطبيق. وتنص المادة ٣ من اتفاقية التعذيب على أنه :

١ - لا يجوز لأي دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه إلى دولة أخرى إذا ما توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب. ووسائل الوقاية التي تنص عليها اتفاقية وضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٦ الملحق بها لا تقتصر على التعذيب وإنما تتجاوزها إلى الأخطار التمييزية التي تتهدد الحياة أو الحرية.

٢ - لا يجوز لأي دولة متعاقدة أن تطرد أي لاجئ أو أن تعيده (أن ترده) بأي طريقة كانت إلى حدود الأراضي التي تكون فيها حياته أو حريته مهددة بسبب عنصره أو ديانته أو جنسيته أو انتمائه إلى أي فئة اجتماعية أو رأي سياسي .

٣ - غير أنه لا يجوز أن تكون المزايا التي يتيحها هذا البند متاحة للاجئ تتوافر أسباب معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يتواجد فيه أو يشكل - نظراً لكونه متهماً في حكم نهائي بأنه ارتكب جريمة خطيرة - خطراً على مجتمع ذلك البلد .

١٠٥- وقد قدم الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة تقريراً بشأن "حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية في مواجهة الإرهاب" تاريخه ٢٢ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥ (A/60/374)، يورد وصفاً لخلقة تدارس خبراء نظمها مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان وانعقدت في جنيف في حزيران/ يونيو ٢٠٠٥. وفي قسمه المعنون "مبدأ عدم القمع، وتحريم التعذيب في سياق مكافحة الإرهاب"، أعرب الخبراء عن اعتقادهم في ضرورة إعداد "صك دولي ملزم لنقل الأشخاص عبر الحدود في حالة تعرضهم لخطر التعذيب أو سوء المعاملة". وأعرب التقرير أيضاً عن رأي مؤداه "أن الضمانات الدبلوماسية (بأن إرهابياً مشتبهاً فيه لن يخضع للتعذيب) لا تكفي وينبغي ألا يكون لها وزن عند إعادة لاجئ". وفي الوقت نفسه تؤكد بعض الدول على رأي آخر بشأن تقييم احتمالات التعذيب أو سوء المعاملة. وقد أعلن بيان صحفي مؤرخ ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ وصادر

عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه في قضية *Ramzy v. the Netherlands*، الطلب رقم ٢٥٤٢٤/٠٥، تدخلت حكومات ليتوانيا والبرتغال وسلوفاكيا والمملكة المتحدة لتأييد هولندا. واعترض المتدخلون على الحكم الذي أكد أن المسألة الوحيدة في قضية طرد تتمثل فيما إذا كان الشخص المعني يواجه خطر التعذيب أو سوء المعاملة. وألحوا على أن خطر التورط الوشيك في أعمال إرهابية ينبغي أن يدرس على ضوء احتمال نشوء ظروف تنتهك فيها - هامشياً وبصفة مؤقتة العتبة - الدنيا للمعاملة المهينة بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

(ز) الامتناع عن توفير ملاذ آمن

١٠٦- من القيم الأساسية توافر الاحترام لسيادة كل دولة ومسؤوليتها عن توفير الأمن العام داخل حدودها. غير أنه من سوء الحظ أن تقوقع نظم العدالة الجنائية يمكن أن يستغل من جانب الإرهابيين وغيرهم من المجرمين في العثور على ملاذ آمن في بلد ما بينما هم يعيشون فساداً في أماكن أخرى. ومن الممكن العثور في الاتفاقية بشأن التعاون فيما بين الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة في محاربة الإرهاب، على خطوات استباقية لدرء هذا الخطر، حيث تنص المادة ١٢-١ على أنه:

يجوز للأطراف، بناء على طلب من الطرف المعني أو بموافقته، أن ترسل ممثلين عن سلطاتها المختصة، بما في ذلك الوحدات المختصة بمكافحة الإرهاب، لتقديم مساعدات إجرائية أو إرشادية أو عملية وفقاً لهذه المعاهدة.

ويمكن العثور على قانون ينص على ترتيبات مفصلة لتحقيق التكامل التنفيذي بين الأجهزة المختصة بالعدالة الجنائية في القانون الهنغاري رقم LIV بشأن التعاون الدولي بين أجهزة إنفاذ القوانين. ويتيح هذا التشريع تشغيل أفرقة دولية مشتركة لإجراء التحريات الجنائية في هنغاريا، ويرخص للأعضاء الأجانب في تلك الأفرقة حمل أسلحة واستخدامها عند الضرورة تحت إشراف السلطات الهنغارية.

١٠٧- تطلب الفقرة ٢ (د) من القرار ١٣٧٣ من الدول:

أن تمنع أولئك الذين يمولون أعمال الإرهاب أو يخططون لها أو ييسرونها أو يرتكبونها من استخدام أراضيها في تحقيق تلك الأغراض (إتيان الأعمال الإرهابية) ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها.

وتشير الفقرة ٦١ إلى قانون تنزاني يستهدف تحقيق هذا الهدف بمعاينة حشد الأشخاص لإتيان أفعال إرهابية بغض النظر عن الأماكن التي سترتكب فيها تلك الأفعال. وسوف يخفض عدد الفجوات الكثيرة التي تعاني منها القدرة على قمع النشاط الإرهابي إذا أقدمت جميع الدول على تنفيذ الفقرة ٢ (د) من القرار ١٣٧٣ بإنشاء صلاحية قضائية بغض النظر عن المكان المزمع تنفيذ الهجمة الأخيرة فيه ودون اعتبار لما إذا كانت قد جرت محاولة تنفيذها أو نفذت بالفعل.

١٠٨- ويطلب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣، في الفقرة الثانية من منطوقه، من الدول الأعضاء:

(د) أن لا توفر ملاذاً آمناً لأولئك الذين يمولون ارتكاب أعمال إرهابية أو يخططون لتلك الأعمال أو يقدمون الدعم لها.

ومن الممكن الحرمان من ملاذ آمن بإقدام القانون الجنائي على صياغة تعاريف تجرم أعمال التحضير المحلية للإرهاب بغض النظر عن المكان المزمع ارتكابه فيه، وسواء ارتكب أم لم يرتكب. ومن النهج الأوسع شمولاً نهض يعرف الأعمال الإرهابية بأنها جرائم بغض النظر عن مكان ارتكابها مما يجعلها

عرضة للمحاكمة دون توافر رابطة جغرافية مع الولاية القضائية الموجهة للتهمة أو وجود المتهم داخل نطاق تلك الولاية وليس من غير المعروف ما هناك من تأكيدات وطنية لامتلاك اختصاص عالمي فيما يتعلق بالجرائم ضد الإنسانية وإبادة الجنس وجرائم الحرب؛ غير أن ذلك الاختصاص العالمي لم يمتد بحيث يطال الجرائم المعرّفة في الموائيق والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب.

١٠٩- وفضلاً عن واجب المسارعة إلى منع التحضير للأعمال الإرهابية داخل أراضي بلد ضد مصالح بلد آخر، فإن الحرمان من ملاذ آمن يتضمن الواجب الإجرائي الذي تعنيه العبارة اللاتينية *aut dedere aut judicare* ويعني هذا المبدأ أن البلد الذي يطلب منه تسليم المجرم يجب عليه إما أن يسلم الهارب أو يحيل الجريمة المزعومة إلى المقاضاة في محاكمة. وتمثل هذه الآلية في جميع الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب وتشتمل المادة ٨-١ من الاتفاقية الدولية لقمع القنابل التي يشنها الإرهابيون على عبارات واردة في معظم الاتفاقيات حديثة العهد:

إن الدولة الطرف التي يوجد المجرم المزعوم في أراضيها في الحالات التي ينطبق عليها حكم المادة ٦ (المادة التي تتناول جهة الاختصاص)، إذا لم تسلم ذلك الشخص، تجبر - دون أي استثناء على الإطلاق، وسواء أكانت الجريمة قد ارتكبت على أراضيها أم لا، على عرض القضية دون أي تأخير لا مبرر له، على سلطاتها المختصة للنظر فيها باتخاذ الإجراءات المتفقة مع قوانين تلك الدولة. وعلى تلك السلطات أن تتخذ قرارها بنفس الطريقة التي تتبعها في حالة أي جريمة خطيرة وفقاً لقوانين تلك الدولة.

١١٠- ووفقاً لسياسة بعض البلدان، فإن بديل تسليم المجرمين (*aut dedere*) لا يؤخذ به إلا وفقاً لمقتضيات معاهدة ثنائية وليس بالاستناد إلى الخيار الذي تنص عليه اتفاقيات وبروتوكولات مكافحة الإرهاب والقاضي باعتبار الاتفاق العالمي أساساً للتسليم^(٤٣). وتسمح بلدان أخرى بتسليم المجرمين استناداً إلى المواد التي تخص التسليم في الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية. ومن الممكن أن يتحقق ذلك إما بالاستناد إلى النظرية القائلة بأن اعتماد صك دولي ينطوي تلقائياً على إدراج أحكامه في عداد القانون الوطني أو يقتضي سن تشريع لتنفيذ تلك الأحكام. بل إن ثمة وسيلة أشد مرونة للسماح بتسليم المجرمين نجدها في التشريعات التي تنص على إمكانية التسليم بالاستناد إلى اتفاقات تبرم خصيصاً لهذا الغرض، أو على أساس المعاملة بالمثل، أو على اعتبار أن المصلحة الوطنية تقتضي ذلك. فاليابان ليس لديها سوى معاهدتين ساريتين بشأن تسليم المجرمين بينما تعالج كافة المسائل الأخرى المتعلقة بذلك بموجب قانون تسليم المجرمين رقم ٦٨ لسنة ١٩٥٣ استناداً إلى مبدأ المعاملة بالمثل.

١١١- أما البديل الآخر، وهو محاكمة هارب أجنبي (*aut judicare*) فيقتضي تخويل المحاكم المحلية سلطة المقاضاة على فعل ارتكب في مكان آخر. وقد جرى التقليد على الاعتراف بتلك السلطة فيما يتعلق بمواطني البلد المعني الذين غالباً ما يكونون محميين من التسليم بموجب أحكام دستورية أو تشريعية. غير أنه من دواعي القلق أن بعض البلدان لا تطبق هذا الالتزام على مواطنيها. فإذا حدث ولم يلب تسليم مجرم ما ولم يكن القانون الوطني يسمح بمقاضاة غير مواطن تتوافر أدلة مقنعة على أنه مذنب، قد يجد البلد نفسه، بغير إرادته، يتيح ملاذاً آمناً لإرهابي هارب مخالفاً بذلك ما يقتضيه القرار ١٣٧٣. ويجري التغلب على تلك المشكلات المحتملة باعتماد اتفاقيات وبروتوكولات مكافحة الإرهاب التي تقتضي بمحاكمة البلد للأشخاص الذين يرفض تسليمهم. وفي بعض النظم القانونية، يمكن للصلاحيحة اللازم إضافتها على المحاكم الوطنية يمكن افتراضها تلقائياً باعتماد اتفاق يتضمن إلزاماً *aut dedere aut judicare* وتقتضي نظم أخرى باعتماد تشريع يعرف السلطة الـ *aut judicare* على أنها تقتضي حضور الشخص، أو رفض تسليمه، أو بضعه شروط مجتمعة. وكما سبق ذكره،

(٤٣) اتفاقية اختطاف الطائرات، المادة ٨-٢، ١٩٧٠.

فإن عقد اتفاقات تعاون شاملة بشأن تسليم المجرمين بين ١٩١ دولة عضواً بالأمم المتحدة ليس، بكل بساطة، أمراً يمكن التحقيق، ومن ثم فإن تشريعاً وطنياً يقر أهلية aut judicare لمحكمة شخص لا يوافق على تسليمه، قد يكون أمراً بالغ النفع. وتنص المادة ٥ من القانون الجنائي للمالطة على أن من الممكن اتخاذ إجراء جنائي:

(هـ) في حق أي شخص يتواجد في مالطة

(٢) ويكون قد ارتكب أي فعل يشكل جريمة إذا ارتكب في مالطة وإذا تطلب ذلك الفعل استخدام قنبلة عادية أو قنبلة يدوية أو صاروخ، أو سلاح ناري أو توماتي، أو خطاب مفخخ، أو طرد مفخخ مما يعرض حياة الآخرين للخطر، على الرغم من أن الجرائم المذكورة في هذه الفقرة ارتكبت خارج مالطة:

(ح) في حق أي شخص لم يصدر بشأنه وزير العدل ترخيصاً بالمحاكمة أو أمراً بالعودة بناء على طلب قدمه بلد آخر بتسليمه من مالطة بحجة أن ذلك الشخص مواطن مالطي أو أن الجريمة التي من أجلها طلبت إعادته يمكن أن يعاقب مرتكبها بالإعدام في البلد المقدم للطلب حتى ولو لم تتضمن قوانين مالطة نصاً آخر غير النص الراهن الذي بمقتضاه تجوز محاكمة الشخص الذي ارتكبه في مالطة.

خاتمة

١١٢- تنطوي أي استراتيجية وقائية للعدالة الجنائية على إمكانية التنفيذ الصادق للـ ICCPR، وعلى حماية الحق في الحياة ضد الحرمان التعسفي منها، وعلى تحسين احترام حكم القانون تفوق إمكانية مقاضاة المهاجمين السابقين على قيد الحياة بعد وقوع الكارثة. وبوسع استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب تجمع بين معايير حكم القانون والتزامات حقوق الإنسان أن تضيء على كل ما تمثله قيماً أخلاقية تفوق قيم الإرهابيين الذين يهاجمون مدنيين. وعلى راسمي السياسات ومنفذيها أن يؤمنوا برسالة هامة وبلغوها للمجتمع المدني - أن مكافحة الإرهاب ليست zero sum game. وإن التصور الخاطئ لمكافحة الإرهاب الفعالة وإنفاذ قوانينها تؤدي ألياً إلى النيل من حماية حقوق الإنسان بموجب حكم القانون - هذا التصور، ينبغي تفاديه. ويمكن لاستراتيجية لمكافحة الإرهاب، تكون في آن معاً وقائية - إن لم تكن استباقية - أن تنهض على المراعاة الشديدة لحقوق الإنسان، كما يمكنها أن تعمل في آن معاً على تعزيز حكم القانون وقدرات الدول الأعضاء على وقاية مواطنيها وحمايتهم.

الأمم المتحدة
المكتب المعني بالمخدرات والجريمة



Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org