

تقييم قانوني لقانون الإرهاب ومصادر تمويله

البروفيسور مايكل نيوتن، أستاذ المحاماة
كلية القانون بجامعة انديانابوليس¹

14 يونيو 2015

1. يتمثل الغرض من هذه المذكرة في تقديم تقييم فني لقانون العقوبات الخاص بالإرهاب ومصادر تمويله (قانون مكافحة الإرهاب)، الذي صدر في المملكة العربية السعودية في فبراير 2014. فعلى حد علمي، جرى استخدام هذا القانون في بعض الأحيان لاستهداف قادة المعارضة السياسية والمدافعين عن حقوق الإنسان في المملكة العربية السعودية، وبالتالي يتركز تحليلي على الفجوات بين النص المكتوب باللغة الأنكليزية الذي قمت بمراجعتها في ضوء أفضل الممارسات لمنع حدوث والمعاقبة على جرائم الإرهاب. قد تكون هناك بعض التداخلات التي تشوب النص العربي الرسمي الذي ينفي وجود بعض المخاوف التي أثرت في هذه الوثيقة، وقد تخفف الممارسة الفعلية للقضاة في المملكة أيضاً من بعض الأبعاد المثيرة للجدل في القانون بالصورة الواردة بها. ويركز هذا الرأي على التحليل المقارن، مع الاعتراف الكامل بحقيقة تمتع كل أمة بسمات مميزة خاصة بها لكفاحها ضد الأعمال الإرهابية. فباختصار يقلل قانون فبراير 2014 من الاحترام الكامل للمبادئ الهامة لحقوق الإنسان في العديد من النقاط المرية للغاية، وتفصل الفقرات 5-18 استنتاجاتي في هذا الصدد.

2. في البداية أود أن أصف بإيجاز مؤهلاتي لتقديم مثل هذا التقييم الفني. أنا مايكل ايه نيوتن، أشغل حالياً منصب أستاذ المحاماة في كلية الحقوق بجامعة فانديربيلت. قبل خدمتي في هيئة التدريس في فانديربيلت، درست في الأكاديمية العسكرية الأمريكية في وست بونت، وفي مركز وكلية القضاة الاستشاريين بالجيش الأمريكي في شارلوتسفيل بولاية فرجينيا. تخرجت عام 1984 من الأكاديمية العسكرية الأمريكية وعملت أكثر من 21 سنة في الخدمة الفعلية، سواء كضابط مقاتل ومحامي عامل لأكثر من 500 حالة في منصب المدعي العام العسكري.

3. أنا عضو منتخب بالمعهد الدولي للقانون الإنساني في سان ريمو بإيطاليا، وعضو نشط في رابطة المحامين الدولية، فضلاً عن الخدمة الحالية في المجلس الاستشاري لمشروع المحكمة الجنائية الدولية الخاص بنقابة المحامين الأمريكية. نشرت أكثر من 80 عملاً بأحجام متفاوتة، لتشمل عددًا من الكتب ومقالات مراجعة القانون وفصول بكتاب التعامل مع قانون الإرهاب الدولي. عملت كمحرر بارز في تيروريزم انترناشيونال كيس لو (Terrorist International Case Law Reporter) الذي ينشر سنويًا من قبل وكالة جامعة أكسفورد منذ عام 2007، وهو ما جعلني أتابع عن كثب القضايا المتعلقة بالإرهاب عبر مجموعة واسعة من الدوائر القضائية.

¹<http://law.vanderbilt.edu/bio/michael-newton>

4. كما أنني خبير معترف به دولياً في مجال القانون الإنساني الدولي ولاسيما فيما يتعلق بمجال الإرهاب. ساعدت في التفاوض على أركان الجرائم لوفد الولايات المتحدة إلى مفاوضات المحكمة الجنائية الدولية في أعقاب مفاوضات نظام روما الأساسي عام 1998، وعملت كشاهد خبير في قضايا الإرهاب الاتحادي في ثلاث مناسبات. وعلى الرغم من استمرار معارضة الولايات المتحدة للانضمام الكامل كدولة طرف في المحكمة الجنائية الدولية، نجحنا في التفاوض على تفاصيل الفعل الإجرامي والقصد الجنائي لجميع جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المتعددة ضد الإنسانية وجرائم الحرب الموضحة في نظام روما الأساسي، لدرجة أن الوفد الأمريكي كاد يتوافق مع جميع الوفود الوطنية الأخرى على العناصر والقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات الخاصة بالمحكمة. والقانون واضح في أن أي عمل يهدف إلى نشر الرعب بين السكان المدنيين يشكل انتهاكاً لقوانين الحرب عندما تجرى في سياق الأعمال العدائية وكذلك الهيئة ذات الصلة بقانون مكافحة الإرهاب في زمن السلم. وفي أعقاب تلك المفاوضات، عملت في مكتب السفير الأمريكي لجرائم الحرب خلال إدارتي كليتون وجورج دليو بوش. وبهذه الصفة ساعدت على صياغة مفهوم للمحاكم المختلطة، وعملت كممثل الولايات المتحدة في بعثة الأمم المتحدة للتخطيط للمحكمة الخاصة بسيراليون. قدمت نموذج المحكمة المتخصصة الذي نفذناه في سيراليون نموذجاً مقارناً للمحاكم الدولية والمحلية في كمبوديا والبلقان وبنجلاديش وتيمور الشرقية وأوغندا وبيرو وكينيا ومحكمة لبنان، وأنا أعمل حالياً في لاهاي. وأخيراً، شغلت منصب المستشار الدولي للمحكمة الجنائية العراقية العليا، و قدمت المشورة للمحامين العاملين مع المحكمة الجنائية المركزية في بغداد بشأن الجرائم التي تتعلق بالإرهاب بموجب القانون المحلي العراقي.

5. في البداية، من الواضح أنه ينبغي عدم فسح المجال في الممارسة الدولية للدول لتجاهل معايير حقوق الإنسان أو أفضل الممارسات الدولية بناء على إدانة موضوعية للأنشطة الإرهابية. وتدين إستراتيجية مكافحة الإرهاب العالمية جميع أشكال ومظاهر الإرهاب، ولكن الوثيقة التي [اعتمدت بالإجماع في الجمعية العامة] تنص تحديداً على أن "التدابير اللازمة لضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون [هي] الأساس الجوهرى لمكافحة الإرهاب".² وبشير قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2178 بشكل قاطع إلى أن "الدول الأعضاء يجب عليها التأكد من أن التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب تراعي كافة الالتزامات بموجب القانون الدولي، ولاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الإنساني الدولي، مع التشديد على أن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون أمور متكاملة ويعزز كل منها الآخر مع التدابير الفعالة لمكافحة الإرهاب والتي تشكل جزءاً أساسياً من الجهود الناجحة لمكافحة الإرهاب".³ وبطالب قرار مجلس الأمن بالإجماع في الفقرات المنطوقة من بين جملة أمور أن "تلتزم الدول الأعضاء وفق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الإنساني الدولي عند قيامها بالآجراءات اللازمة لقمع ومنع تجنيد أو تنظيم أو نقل أو تزويد الأفراد الذين يسافرون إلى دولة أخرى غير دول الإقامة أو الجنسية بغرض ارتكاب أو التخطيط أو الإعداد أو المشاركة في أعمال إرهابية أو تقديم أو تلقي تدريب للإرهابيين وتمويل سفرهم وأنشطتهم".⁴

6. يجب عدم اعتبار حقوق الإنسان أمراً مزعجاً ومعرقلاً لنجاح الدولة في مساعيها في مكافحة الإرهاب. ففي رأيي، يتعين على الدول أن تتخذ إجراءات فورية ضمن المعايير القانونية ذات الصلة بحماية أرواح وممتلكات مواطنيها، وبالتالي حماية حقوق الإنسان. وتحقيقاً لهذه الغاية، أوجدت

² قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 60/288 / A، المرفق، خطة العمل، الجزء الرابع.

³ S/RES/2178 (2178)، انظر ([http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20(2014)))

⁴ المرجع نفسه، الفقرة 5.

7. الجوانب الرئيسية لنطاق الولاية القضائية للمادة 53، إذا ما طبقت بحسن نية لتتفق تمامًا مع أفضل الممارسات الدولية بقدر استطاعة المحاكم السعودية لبسط سلطتها على الأفراد الذين يحاولون إجبار المملكة العربية السعودية "على فعل أو التوقف عن القيام بأي عمل" [نقلًا للصياغة المستمدة من اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، التي انضمت إليها المملكة العربية السعودية في 31 أكتوبر 2007]. ويتفق النظام الأساسي الداخلي بشكل تام مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات المحدثة التي يتعين أن تشمل الأشخاص الذين يحاولون مهاجمة المواطنين السعوديين في أي مكان في العالم أو الذين يسعون لتدمير الممتلكات العامة للبلاد في الخارج بما في ذلك السفارات أو المواقع الدبلوماسية الأخرى أو القنصليات أو لارتكاب أي عمل إرهابي محظور على متن أية سفينة أو طائرة، أو أية وسيلة أخرى من وسائل النقل المسجلة لدى المملكة أو التي تحمل علمها. ومن ناحية أخرى منح صلاحيات واسعة للمحاكم لقمع أي شخص يدعم تغيير نظام الحكم في الدولة بشكل تعديا على حرية الفكر والتعبير التي هي من صميم حقوق الإنسان.

7. أن التوسع في منح صلاحيات السلطة القضائية كما في المادة 3 ذات الصلة بالأشخاص الذين يرتكبون أو يسعون إلى ارتكاب أعمال تهدف إلى إلحاق الضرر "بالمصالح والاقتصاد والأمن القومي والاجتماعي للمملكة" قد جاءت مبهمية وغير محددة بحيث لم نرى مثل هكذا إطلاق في أي من النظم الأساسية المحلية أو المعاهدات الدولية. أن من حق المملكة ممارسة وإجابتها السيادية، لكن مع ضرورة أنسجام المحاكمات فيها مع القواعد العرفية المعمول بها فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان الأساسية.

8. **الحماية الكافية من تدابير الإنفاذ التمييزية** – من خلال مراجعتي لهذا القانون لاحظت أنه يطبق بدون تمييز، وهذا يقترب جيدًا من الحد الأدنى للمعايير الثابتة والمُعترف بها على نطاق واسع⁵. في عام 2008، أشارت المفوضة السامية لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة لوزير آربور في تقريرها النهائي أنه "أصبح واضحًا الآن أن الدفاع عن حقوق الإنسان ليس على خلاف مع مواجهة الإرهاب، بل على العكس من ذلك، تساهم الرؤية الأخلاقية لحقوق الإنسان إلى جانب طبيعة الالتزامات القانونية لتعزيز هذه الحقوق في تقوية الاحترام العميق لكرامة كل شخص. ويجب أن تشمل الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب والتعاون الدولي تدابير لمنع انتشار الإرهاب، ويجب أن تتضمن أيضًا تدابير لمنع التمييز العرقي أو الوطني أو الديني أو الاستبعاد السياسي والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، فضلًا عن اتخاذ تدابير لمعالجة الإفلات من عقوبة انتهاك حقوق الإنسان".⁷ توصلت مجموعة تضم أكثر من 30 خبيرًا دوليًا يتتمون لمجموعة متنوعة من

⁵ قانون المملكة العربية السعودية لجرائم الإرهاب وتمويله، والمادة (3) (ترجمة غير رسمية): "تطبق مواد هذا القانون على أي شخص سواء كان مواطنًا سعوديًّا أم أجنبيًّا، الأعمال التي يقصد بها ارتكاب أو القيام أو التحريض أو المشاركة في أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون خارج المملكة، بقصد محاولة تحقيق ما يلي:

1. تغيير النظام الحاكم في المملكة.
2. إضعاف القانون الأساسي أو أي من مواده.
3. إجبار الدولة على القيام أو عرقلة القيام بأعمال معينة؛
4. مهاجمة السعوديين في الخارج.
5. تخريب الممتلكات العامة للبلاد في الخارج بما في ذلك السفارات أو المواقع الدبلوماسية الأخرى أو القنصليات.
6. ارتكاب عمل إرهابي على متن سفينة أو طائرة أو أية وسيلة أخرى من وسائل النقل المسجلة لدى المملكة أو تحمل علمها.
7. إيداء المصالح والاقتصاد والأمن القومي والاجتماعي للمملكة."

⁶ قانون المملكة العربية السعودية لجرائم الإرهاب وتمويله، المادة (1) (أ) (2014) (ترجمة غير رسمية): "الجريمة الإرهابية: هي أي فعل يرتكبه الجاني بقصد إقتراف نشاط إجرامي سواء كان فردًا أو جزءًا من مجموعة، وسواء كان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر من أجل من الإخلال بالنظام العام والمساس بأمن المجتمع واستقرار الدولة والمخاطرة بالوحدة الوطنية وتعطيل القانون الأساسي أو أي من مواده للإضرار بسمعة أو مكانة الدولة أو إتلاف المرافق العامة والموارد الطبيعية أو محاولة انتزاع السلطة إلى إجراء عمل معين أو عرقلة سير العدالة أو التهديد أو التحريض على ارتكاب أي من الأفعال المذكورة آنفاً."

⁷ تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان بشأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب A/HRC/8/14، الفقرة 4.

النظم القانونية والتي شكلتها هولندا لصقل وتعديل أفضل الممارسات إلى نتائج مماثلة. وأشارت الفقرة 9 من توصيات سياسة ليدن لمكافحة الإرهاب والقانون الدولي في هذا الصدد إلى أن الجهود الدولية الفعالة تتطلب احترام معايير حقوق الإنسان: "تشكل استجابة العدالة الجنائية للإرهاب (والتي تتضمن التحقيق والملاحقة القضائية والفصل في الجرائم الإرهابية) حجر الزاوية في أي جهد لمكافحة الإرهاب واحترام مبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان، والإجراءات القانونية الواجبة. ويقتضي التعاون الدولي الفعال احترام حقوق الإنسان. ويؤثر عدم احترام المعايير الأساسية لحقوق الإنسان أيضاً بشكل واضح على التعاون الدولي في مكافحة الإرهابيين المشبه بهم، فضلاً عن تآكل القنوات المتاحة للمساعدة في التحقيقات والمحاکمات المتعلقة بالأعمال الإرهابية العابرة للحدود الوطنية، ولاسيما تلك التي تعبر الحدود الإقليمية. فقد يؤدي عدم وجود نظام فعال وكفء للتعاون الدولي إلى إحباطات لدى سلطات تنفيذ القانون والأمن وهو ما قد يؤدي إلى ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان"⁸. وبعبارة أخرى، يوفر احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية في التحقيق وتنفيذ القوانين في حالة الجرائم المحلية شرطاً مسبقاً ضرورياً لجهود التعاون الدولي الدائم.

9. تعد اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل، التي التزمت بها المملكة باعتبارها مسألة قانون دولي والتي دخلت حيز التنفيذ في 31 أكتوبر 2007 واضحة بشأن هذه النقطة. وتشير المادة 5 من الاتفاقية على وجه التحديد إلى أنه يجب تجريم الجرائم الإرهابية الحقيقية، وأنه لا يمكن للمتهمين تحت أي ظرف من الظروف تبرير سلوكهم باللجوء إلى "اعتبارات ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عرقي أو اثني أو ديني أو من طبيعة أخرى مماثلة". وهكذا تتمتع الدولة بالحرية في معاقبة جميع الإرهابيين باستخدام عقوبات صارمة، ولكن ذلك يجب أن يأتي في ضوء الاحترام الكامل لحقوق المدعى عليه الأساسية المتعلقة بالتنفيذ غير التعسفي للقانون. وعلى نحو مماثل، فإنه نظراً لتطبيق المملكة للقانون على جميع الفئات والمواطنين على قدم المساواة دون استهداف لأية فئة أو كيان على وجه التحديد، تطالب المادة 12 من الاتفاقية بالرفض المبدئي لطلبات التسليم أو المساعدة القانونية المتبادلة من دولة إلى أخرى في حالة الاعتقاد الراسخ بأن هذا الطلب "قدم لغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الأصل العرقي لذلك الشخص أو الرأي السياسي أو أن إذا كان الالتزام بهذا الطلب سيلحق ضرراً بوضع ذلك الشخص لأي من هذه الأسباب". وتحتوي المادة 15 من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب [التي انضمت إليها المملكة العربية السعودية في 23 أغسطس 2007] على منع مماثل. وهكذا فإن المعنى الضمني واضح حيث لا يمكن للدول استخدام القوانين المحلية الخاصة بها كذريعة لاضطهاد أي شخص على أساس العرق أو الدين أو الجنسية أو الأصل العرقي أو آرائه السياسية، وعلى الدول أن تحمي بالإيجاب تلك السمات الشخصية من التدخل غير المبرر على أيدي موظفي تابعين إلى الدولة أخرى.

10. وحتى نكون واضحين، فالنظام الأساسي السعودي معيب بصورة واضحة بسبب إخفاق نصوصه في توفير الحماية المتساوية أمام القانون وتطبيق المساواة على جميع المواطنين أو غير المواطنين بغض النظر عن آرائهم السياسية أو المطابقة العنصرية أو وجهات النظر الدينية أو الرؤى المذهبية. وقد يكون من الصحيح في الواقع أن نسبة كبيرة من المتهمين تتبادل بعض السمات المشتركة، ولكن القانون نفسه لا يمكن أن يشكل ذريعة لاستهداف أية جماعة على أساس هذه المعايير المحظورة. ويساهم الإخفاق في توفير هذه الحماية بقانون العقوبات في جعله يفتقر للكفاءة وفق المعايير الدولية ذات الصلة.

⁸ انظر إستراتيجيات مكافحة الإرهاب في النظام القانوني الدولي مجزأة، 68 (لاريسا فان دن، هيريك آند نيكوشريجر أي دي اس، وكالة جامعة كامبريدج 2013). مبادئ لايدن متوافرة عبر

<http://www.grotiuscentre.org/resources/1/Leiden%20Policy%20Recommendations%201%20April%202010.pdf>

11. الصيغ الجنائية الفضعاضة أكثر من اللازم: يصطدم قانون العقوبات لعام 2014 والذي قمت بمراجعته ايضا بقصور يتعلق بأفضل الممارسات قى دول أخرى لأن الصيغة الجنائية في المادة 1 فضفاضة أكثر من اللازم بعدة طرق. إذ يتناقض نص المادة 1 بشكل صارخ مع الخصوصية النسبية الموجودة في اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل وكذلك اتفاقية قمع تمويل الإرهاب. ومن شأن عدم الدقة هذه أن تسمح للنظام الأساسي الجنائي بمخالفة أغراضها الضرورية، وأن تستخدم كذريعة لمنع بعض قطاعات السكان من الاستمتاع بمجموعة مناسبة من حرية التعبير وحرية الفكر والعقيدة وحرية ممارسة الأديان. وفيما يلي العيوب الرئيسية في نطاق المادة 1:

أ. الحضر القانوني على أي من الإجراءات التي تهدد "الأمن القومي" باعتبارها توفر ذريعة لدول أخرى لتقويض⁹ الحقوق الأساسية المحمية. فعبرة "الإخلال بالنظام العام" غير دقيقة إلى حد بعيد لضمان العقوبة الجنائية كجزء من تشريع مكافحة الإرهاب التي لا تمت بصلة للإجراءات التي تهدف إلى بث الرعب في نفوس السكان المدنيين.¹⁰

ب. وبالمثل، فإن منع الإجراءات التي تهدد "الوحدة الوطنية" بشكل غير ملائم لا تمت بصلة للإجراءات التي تهدف إلى بث الخوف أو الرعب بين السكان. ومن أجل المقارنة، فإن التشريع المماثل في جنوب أفريقيا والذي لا يستخدم عبارة "وحدة أو سلامة أراضي الجمهورية" يمت بصلة وبدايات محددة - من بينها - "الاستخدام المنهجي والمتمكر والمتمسك للعنف بأي وسيلة"، "تسبب الدمار أو أضراراً كبيرة بأية ممتلكات أو الموارد الطبيعية أو البيئة أو التراث الثقافي سواء كان عاماً أم خاصاً"، "إكراه أو حث أو التسبب في مشاعر عدم الأمان بين الجمهور... فيما يتعلق بأمنهم ويشمل ذلك أمنهم الاقتصادي أو الحث على سب أو نشر لمشاعر الإرهاب أو الخوف أو الذعر لدى السكان المدنيين أو قهر أو إكراه أو إجبار أو استخدام الغضب أو حث أو إلحاق الضرر بشخص، حكومة، عامة الشعب". ومن الجدير بالذكر أن تشريع جنوب أفريقيا والذي يشير "بوحدة أو سلامة الأراضي" باعتباره ضمن المجال الجنائي للتشريع المحلي ينص بشكل خاص على أنه على الرغم من أن الإجراءات التي تشمل منع الجرائم "المرتكبة - بشكل مباشر أو غير مباشر، بصورة جزئية أو كلية - بغرض الارتقاء بدافع أو هدف أو قضية أو تعهد سياسي أو ديني أو أيديولوجي أو فلسفي خاص بفرد أو جماعة" فإن الجريمة لا تكون من "أي فعل يتم ارتكابه تنفيذاً لأي إجراء دفاعي أو احتجاجي أو معارض أو خاص بالصناعة ولا يعتزم إلحاق الضرر المتوقع." ولا تحتوي تشريعات المملكة العربية السعودية على فكرة غامضة تتعلق بهذه الخصوصية ولا تقوم بحماية حقوق الإنسان الأساسية بأسلوب مشابه.

ج. فمنع أي إجراء يهدف بشكل "مباشر أو غير مباشر" إلى إلحاق الضرر "بسمعة البلاد" يعتبر مخالفاً للمعايير العملية لأنه يسمح للدولة باتخاذ إجراءات بناء على تقييمها الذاتي مع فشلها في إصدار الإشعارات/المذكرات/المسبية لجلب الجناة المحتملين الذي يكون أو قد يكون معرضاً للعقوبات الجنائية. وعلى هذا النحو، فإن هذا الحكم يتعارض مع المادة 15 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان والذي ينص على أنه "لا يمكن إقرار أية جريمة وأية عقوبة بدون حكم مسبق من أحكام القانون."¹¹

د. وبمعزل عن هذه العيوب، فإن بعض الجرائم التي تدخل ضمن نطاق المادة 1 يمكن تسويتها على أساس جرائم مماثلة سابقة تم النظر بها في ضوء قوانين مكافحة ارهاب محلية كما هو الحال بالنسبة للأفعال المتعلقة بالأكراه ضد موظف حكومي أو قرار الدولة.

⁹انظر وثيقة الأمم المتحدة أ/267/61، 16 أغسطس 2006، الفقرات 17-19، 23.

¹⁰انظر وثيقة الأمم المتحدة أ/267/61، 16 أغسطس 2006، الفقرات 17-19، 23.

¹¹الميثاق العربي لحقوق الإنسان متوفر على الرابط

http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/revise_Arab_charter_human_rights.pdf

هـ. ولا يشترط قانون العقوبات أن تكون الإجراءات المحظورة مرتكبة بنية "التسبب في الوفاة أو إصابة جسدية خطيرة" أو "بنية التسبب في دمار واسع النطاق" الأمر الذي قد يؤدي "أو من المرجح أن يؤدي إلى خسائر اقتصادية جسيمة." وتتسجم اللغة المقتبسة مع الممارسة الدولية كما هو مبين في اتفاقية الهجمات الإرهابية بالقنابل. والمطلب بأن تقتصر الإجراءات أو المحاولات المحظورة على تلك النتائج الملموسة هي أكثر طريقة مناسبة للحيلولة دون تطبيق الجرائم الفضاضة أكثر من اللازم عندما تستخدم كأداة من قبل الدولة لقمع لحقوق الإنسان المحمية. ومن وجهة نظري، فإن لغة المادة الأولى بأن الإجراءات التي تستوجب العقوبة الموجهة ضد "المس بأمن المجتمع" غير كافية للوفاء بالمتطلبات الراسخة نتيجة لذلك. ثمة تشريعات جنائية أساسية في بلدان مثل مصر وكينيا وغانا وإثيوبيا تتطلب بدقة أن يكون هذا المستوى المرتفع من الأذى جزءاً لا يتجزأ من المخالفات.

و. وأخيراً، فإن الحضر على تمويل عمليات الإرهاب الواردة في المادة 1 (ب) فضفاضة بشكل غير مسموح به وليس في ذلك إشارة محددة لمطلب القصد الجنائي الذي تمت إثارته. ولا يصف التشريع السعودي سوى السلوك المحظور "سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر" عندما يشير إلى الأسباب المدرجة. ومع ذلك، فإن نص التشريع لا يرقى إلى مستوى مراعاة إجراءات المحاكمات العادلة. وتعالج اللغة الخاصة باتفاقية قمع تمويل الإرهاب هذه المشكلة بدقة عن طريق التحديد في المادة 2 والتي مفادها أن الجرائم يمكن أن ترتكب من قبل أي شخص:

(أ) يشارك كمتواطئ في إحدى المخالفات المنصوص عليها في الفقرة 1 أو 4 من هذه المادة، أو (ب) ينظم ويوجه الآخرين لارتكاب مخالفة ما على النحو المنصوص عليه في الفقرة 1 أو 4 من هذه المادة أو (ج) يساهم في ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم على النحو المنصوص عليه في الفقرة 1 أو 4 من هذه المادة عن طريق مجموعة من الأفراد الذين يسعون لهدف مشترك. ويتعين أن تكون هذه المساهمة مقصودة ويتعين (أولاً) أن تتم بهدف مواصلة تعزيز السلوك الإجرامي أو الغرض الجنائي للمجموعة حيث يتضمن ذلك النشاط أو الغرض ارتكاب جريمة ما على النحو المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة، أو (ثانياً) أن تتم بعلم وأيضاً على أساس توفر شرط النية عند المجموعة لارتكاب جريمة ما على النحو المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة. [تم إضافة التأكيد الخاص بي]

وفي رأي الخبير الخاص بي، فإن بدايات القصد الجنائي الخاصة بأحكام تمويل الإرهاب يمكن أن تعزى بالضرورة إلى معاقبة هذه الجرائم مع الامتثال لمبادئ حقوق الإنسان ذات الصلة.

12. وفي تناقض ملحوظ مع صمت المملكة العربية السعودية، قامت المحكمة العليا في كندا بمعالجة نفس القضية بدقة والتي تتصل بتأييد حكم السجن مدى الحياة الصادر ضد منير الخواجة¹² لاتتهامه القانون الكندي لمكافحة الإرهاب لعام 2001 وكتب رئيس المحكمة أن عقيدة العمومية والاتساع "تحدث عندما يكون الوسيلة التي يتم تحديدها عن طريق المشرع واسعة أكثر من المطلوب لتحقيق الهدف المرجو للدولة ويحدث عدم التناسب عندما تكون إجراءات الدولة أو ردودها التشريعية على مشكلة " فيها نوع من القساوة بحيث تكون غير متناسبة مع أية مصلحة تشريعية للحكومية".

¹² انظر جلاله الملكة ضد محمد منير الخواجة [2008] محكمة العدل العليا في أونتاريو

الملف رقم 04-G30282 المسجل في مراسل تيروريزم انترناشيونال كيس لو (Terrorism International Case Law Reporter) 319 (مايكل نيوتن، إصدار 2008) (تقييم حكم 10 سنوات ونصف لدعم الإرهاب والذي تم تمديده ليصبح حكم بالسجن مدى الحياة بناءً على الالتماس المعارض من قبل النائب العام)

وقد أخذ رئيس المحكمة ماكلين¹³ برأي الأغلبية القائم على منطوق مفاده أن الغرض الأساسي للتشريع الكندي هو "توفير الوسائل المناسبة التي يمكن من خلالها ملاحقة ومنع الإرهاب" بدلاً من إسناد غرض أوسع نطاقاً "لمعاونة الأفراد بسبب الإجراءات البسيطة أو المفيدة اجتماعياً أو العرضية" والتي تساهم بشكل غير مباشر - مع عدم توافر النية - في أي نشاط إرهابي. وبالتالي، فإن اتفاقيات التشريع الأساسي - في خلاصتها - إلى معايير حقوق الإنسان والدستور الكندي قد أدينت بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب المحلية الكندية، فأى جاني يجب أن يشارك أو يساهم عن علم بذلك النشاط الجنائي بيد أنه يجب أيضاً أن يقوم بالفعل الجنائي لغرض تعزيز موقف مجموعة إرهابية أو لغرض تسهيل عمل إرهابي. وفي الحقيقة، فإن الفعل الجنائي يجب أن يحصر مجموعة السلوكيات المحظورة بشكل يجعل القانون في حد ذاته قابل للتطبيق بشكل مناسب. وقد قام رئيس المحكمة بتفصيل مفاده أن التشريع كان يعمل على توفير الحماية الكافية لمعايير حقوق الإنسان حتى أنه ينظم شريحة واسعة من السلوكيات المحظورة.

أعود إلى سؤالي الرئيسي: هل التشريع 83:18 واسع أكثر من اللازم أم أن فيه تأثير غير متوازن بشكل صارخ مع الآخذ بنظر الاعتبار أن هدف الدولة هو منع وحاسبة مرتكبي الإرهاب؟ صحيح أن التشريع 83:18 ممكن أن يطبق على مجموعة واسعة من السلوكيات، ومع ذلك، فإن نطاق تحديد السلوك الإجرامي - كما رأينا - يجب أن يتم حصرة بتوفر شرط النية مع استثناء أي سلوك يراه أي شخص عاقل بأنه سلوك لا يؤدي إلى تعزيز قدرات إحدى الجماعات الإرهابية أو يؤدي إلى تسهيل أو تنفيذ أحد الأنشطة الإرهابية. من ناحية أخرى، فإن الجانب الآخر من عملية الموازنة بين الأمور تكمن في أن يكون الهدف من تطبيق القانون هو لمنع الضرر المدمر الذي قد ينجم عن نشاط إرهابي. فعند المقارنة بين النطاق الضيق لتطبيق القانون والهدف فلا يجوز القول أن الطريقة المتبعة في تطبيق القانون تكون أوسع من المطلوب أو أن تأثير القانون يكون غير متوازن.¹⁴

13. **معايير المحاكمة العادلة** - عادة أنه لا يوجد حظر على قيام الجهات قضائية أو حضر من أتباع إجراءات معينة لإجراء محاكمات الإرهاب في نظم الدول. وعلى الرغم من أن بعض الدول مثل الجزائر والهند قد ألغت بشكل عملي محاكمة المشتبه في أنهم إرهابيين في محاكم خاصة وقامت بإحالة الاختصاص القضائي بقضايا الإرهاب مرة أخرى إلى محاكم عادية¹⁵، فإنني أعتقد أن الفرق الذي نحن بصدده هو بين "المحاكم المتخصصة" و"المحاكم الخاصة". وحيث أنه لا يوجد تعريف لما يشكل "محاكمة خاصة"، فإن هذا المصطلح عادة ما يشير إلى المحاكم المتخصصة التي تشكل كرد على ضغوطات سياسية يعينها أو يتم تشكيلها بصورة مختلفة عن المحاكم العادية حيث لا تتوفر فيها كل إجراءات المحاكمات العادلة وهنا يمكن انتقاد بعض جوانب نظام هذه المحاكم في السعودية بسبب نقص وسائل الحماية الإجرائية الكافية. ومع ذلك، فإن بعض الدول قررت مركزية الملاحقات القانونية الخاصة بالإرهاب و/أو المحاكمات في إحدى أو بعض المحاكم، والتي قد يعمل بها بشكل خاص أكثر من نائب عام وقاض من ذوي الخبرة المتخصصين في قضايا الإرهاب، وقد تزود بإجراءات أمنية مشددة خاصة بالمرافق والنواب العموم والقضاة والموظفين الآخرين العاملين بها. فلا تثير تلك المحاكم المتخصصة أو الأقسام المتخصصة بالمحاكم العادية نفس الاهتمامات بشكل عام على النحو الذي تقوم به المحاكم الخاصة طالما ليس هناك قيود على ضمانات المحاكمة العادلة.

¹³ آر في الخواجة 2012 القسمين 69، 40 (الحكم في 14 ديسمبر 2012) (مستشهد به في المدعي العام في كندا) ضد شركة PHS للخدمات في الفقرة 133.

¹⁴ آر. في الخواجة، SCC 2012 69، ¶ 44 (تم الحكم في 14 ديسمبر 2012) (مقتبس من المدعي العام في كندا) ضد شركة PHS للخدمات.

(في الفقرة 133، مقتبس من التطبيق بموجب التشريع 83:28 من قانون العقوبات (مكرر)، في الفقرة 39.

¹⁵ تقرير عضو اللجنة الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية مقابل مكافحة الإرهاب (أ/223/36)، الفقرة 27.

14. وحيث أنها دولة طرف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان¹⁶ فإن المملكة العربية السعودية ملتزمة بتنفيذ قانون مكافحة الإرهاب بأسلوب ينسجم مع الحظر المتعلق بالاعتقال التعسفي في المادة 14 وقوانين المحاكمة العادلة الأساسية المتضمنة في المادة 16 من الميثاق. وفيما يتعلق بأية مخالفات تم ارتكابها في سياق النزاعات، فإنه يجب تنفيذ قانون مكافحة الإرهاب بأسلوب يتوافق مع أحكام المادة 75 الإضافي الأول من اتفاقيات جنيف لعام 1949 والذي اعتبر ملزماً للمسؤولين السعوديين اعتباراً من تاريخ 21 أغسطس 1987.

15. وقد ينتهك التشريع السعودي كذلك هذه المعايير بطرق عديدة حيث تخول المادة 5 الاحتجاز لمدة قد تصل إلى سنة دون الحاجة إلى الحصول على إذن من سلطة قضائية ما، حيث أن في هذا انتهاك للمادة 14(5) من الميثاق العربي والذي يشترط أن "أي شخص يتم اعتقاله أو احتجازه بتهمة جنائية يتعين أن يحضر على الفور أمام قاضٍ أو أي موظف آخر مخول من قبل القانون لممارسة العمل القضائي ويتعين أن يقدم إلى المحاكمة خلال وقت معقول أو يطلق سراحه. حيث من الممكن أن يطلق سراح المدعى عليه بعد تقديم الضمانات المطلوبة للمحكمة. أن من المهم أيضاً أن لا يكون الحجز الأولي (قبل المحاكمة) القاعدة العامة في أي حال من الأحوال."

16. وتسمح المادة 6 للسلطات باحتجاز المدعى عليه لمدة تصل إلى 90 يوماً دون اتصال بأي أحد، حيث أن في هذا انتهاك للمادتين 14 (3) و 14 (6) من الميثاق العربي والذي يضمن أن أي أحد تم اعتقاله من حقة "الاتصال بأفراد أسرته" و"تقديم التماس إلى إحدى المحاكم المختصة من أجل اتخاذ قرار دون تأخير فيما يتعلق بمشروعية اعتقاله أو احتجازه والأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال أو الاحتجاز غير قانوني". ويرتبط الحجز الانفرادي عادة بأساليب الاستجواب المسيئة التي قد تتضارب مع التزامات المملكة العربية السعودية بموجب ميثاق مناهضة التعذيب. وفي تقرير الأمم المتحدة ضد التعذيب في 12 يونيو 2002، ذكرت المملكة العربية السعودية أنها سوف تضمن أن جميع قوانينها - بما فيها تلك المتعلقة بالاعتقال والاحتجاز - سوف تضمن توافقها مع ميثاق الأمم المتحدة ضد التعذيب والمعاملة أو العقوبة المهينة والقاسية وغير الإنسانية.

17. وتمنع المادة 10 المدعى عليه من وجود ممثل قانوني له خلال المراحل المختلفة للتحقيق، الأمر الذي يعد انتهاكاً للمادة 16 (أ) من الميثاق العربي. وتمنع المادة 12 المتهم أو محاميه من استجواب الخبراء أو الشهود في انتهاك للمادة 16 (5) من الميثاق العربي.

18. يجب تنفيذ المواد 13 و 14 و 15 بأسلوب يحفظ كامل حقوق الدفاع¹⁷. وبشكل خاص، فإن محاميي الدفاع يتعين أن يكونوا قادرين على استخدام الخبراء والمعلومات التي يحتاجونها في دفاعهم. فالأحكام التي تحصر منح مثل هكذا حقوق لوزارة الداخلية حصراً تكون غير صحيحة في ظل أية

¹⁶ انظر الموقع الإلكتروني للسفارة السعودية على الرابط http://saudiembassy.net/latest_news/news04150902.aspx

المادة 13 (ترجمة غير رسمية) "وكاستثناء لحكم القانون بخصوص سرية البنك، فن يجوز لوزير الداخلية - في حالات استثنائية - أن يأمر ويمكن جهات التحقيق من الحصول على البيانات أو المعلومات الخاصة بحسابات البنوك أو الودائع أو الودائع الآمنة أو أذون الخزينة أو عمليات التحويل أو المعاملات في المؤسسات المالية إذا قامت جهة التحقيق بتقديم دليل كاف عن ارتكاب مثل تلك الأفعال الإجرامية على النحو المنصوص عليه في القانون. ويقوم وزير الداخلية - بالتنسيق مع مؤسسة النقد العربي السعودي - بإصدار اللوائح الحاكمة".

المادة (14) (ترجمة غير رسمية) "بناء على تقدير الهيئات المتخصصة، يجب على جميع الأطراف أن تزود الهيئات المتخصصة، بما في ذلك العاملين في التحقيق الجنائي وهيئات التقصي، بالمعلومات والبيانات المتعلقة بجريمة تمويل الإرهاب".
المادة (15) (ترجمة غير رسمية) "لا تعتمد إجراءات البدء في التحقيق أو رفع دعوى قضائية على الجرائم المنصوص عليها أو المرتبطة بهذا القانون على شكوى من المجني عليه أو من يمثله أو يخلفه. فعلى سبيل الحق العام، يمكن أن يرفع المدعي العام هذه الدعوى في المحكمة الجنائية المتخصصة بعد الانتهاء من أي تحقيق ذو صلة".

معايير عادية خاصة بحقوق الإنسان. كما يجب تنفيذ المادتين 17 و29 بأسلوب يعود بالفائدة على جميع الأطراف المتقاضية. ومن الممكن من الناحية النظرية أن يمارس القضاة وسلطات وزارة الداخلية واجباتهم لحماية الحقوق الإجرائية للجناة.¹⁸ ومع ذلك، فإن التشريع في ظاهره لا يوفر أية قاعدة قائمة على افتراض كاف لحماية إجراءات التقاضي السليمة. وفي هذا السياق، فإنه يجب تعديله بناء على النماذج المشتقة من النظم الأخرى وعمل نماذج لحماية إجراءات التقاضي السليمة الخاصة بالمعايير الدولية.

19. **التوصيات** – يتعين تعديل قانون مكافحة الإرهاب السعودي على النحو التالي

20. يتعين تعديل الصيغ الجنائية الغضفاضة أكثر من اللازم الخاصة بالمادة 1 لتشمل فقط تلك الجرائم التي "تسبب الوفاة أو الإصابة الجسدية الخطيرة" أو تلك التي يقصد منها "التسبب في دمار واسع النطاق" والذي قد يؤدي "أو من المرجح أن يؤدي إلى خسارة اقتصادية فادحة".

21. يتعين تعديل المادتين 5 و6 لتوفير مراجعة قضائية فورية لكافة عمليات الاحتجاز وتوفير سبل التواصل بين المعتقلين و محاميهم وأسرهم.

22. يتعين تعديل المادتين 10 و12 لتوفير سبل الوصول إلى المحامين في كل مراحل الدعاوى والقدرة على طلب استجواب الشهود.

23. يتعين أن تخضع جميع الأحكام المتعلقة بعمليات التفتيش والضبط للمراجعة القضائية ويتم تنفيذها بمساواة كاملة.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام،



البروفيسور مايكل نيوتن

¹⁸ المادة (17) (ترجمة غير رسمية): "إذا توفر دليل كاف على جريمة منصوص عليها فإن هذا القانون قد أو سيتم تنفيذه ويجوز لوزير الداخلية والممثلين التابعين لهم والذين يقوم بتعيينهم حسب الأصول بإصدار أوامر بمراقب ومصادرة وتسجيل الرسائل و المراسلات والمنشورات والطرود وجميع أنواع الاتصالات والمحادثات الهاتفية، إذا كان ذلك الإجراء مفيداً في الكشف عن الحقائق".
المادة (29) (ترجمة غير رسمية) "أي شخص يشارك في تنفيذ أحكام هذا القانون يجب أن يلتزم بالسرية عن جميع المعلومات التي وصل إليها ولا يجوز الإفصاح عن المعلومات إلا عند الضرورة وذلك خاص باستخدام الجهات المتخصصة، ولا يجوز الكشف عن المعلومات لأي شخص يتعلق أو يرتبط بأية إجراءات خاصة بالإبلاغ عن أو الاستنتاج أو التحقيق أو الملاحقة القضائية لأية جريمة منصوص عليها من قبل هذا القانون دون سبب"