

الوحدة التعليمية 9

الأمن القومي

وحدات تعليمية حول التفاضلي بشأن حرية

التعبير والحقوق الرقمية

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تم النشر بواسطة: Media Defence

www.mediadefence.org

ديسمبر/كانون الأول 2024

تم ترخيص هذا العمل بموجب ترخيص Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

وهذا يعني أنك حر في مشاركة هذا العمل وتكييفه طالما أنك تمنح الاعتماد المناسب، وتوفر رابطاً للترخيص، وتشير إلى ما إذا تم إجراء أي تغييرات للنص الأصلي. يجب أن تكون أي مشاركة أو تعديل من هذا القبيل لأغراض غير تجارية ويجب إتاحتها بموجب نفس شروط "المشاركة على حد سواء". يمكن العثور على شروط الترخيص الكاملة على الرابط التالي:

<https://creativecommons.org/licenses/by-ncsa/4.0/legalcode>



جدول المحتويات

5.....	مقدمة
5.....	عملية عدم التقيد بموجب القانون الدولي
6.....	الحد من حرية وسائل الإعلام لأسباب تتعلق بالأمن القومي
9.....	نطاق الأمن القومي
10.....	الإرهاب
11.....	تعريف الإرهاب
12.....	الإرهاب وقطع الإنترنت
13.....	المنصوص عليها في القانون
14.....	ضروري في مجتمع ديمقراطي ومتناسب
15.....	التقييد المسبق في قضايا الأمن القومي
16.....	خاتمة

الوحدة التعليمية 9

الأمن القومي

- "الأمن القومي" هو أحد المبررات الشائعة التي تقدمها الدول لتقييد حرية التعبير للصحفيين والمدونين وأجهزة الإعلام. ومع ذلك، فمن الممكن الاعتماد عليه لقمع المعارضة والتغطية على انتهاكات الدولة.
- يمكن أن يكون لتشريعات الأمن القومي آثار واسعة النطاق على حرية الإعلام ويمكن إساءة استخدامها بطرق تتجنب بشكل فعال الضوابط والتوازنات الدستورية.
- توفر مبادئ Johannesburg و Tshwane، إلى جانب مبادئ Siracusa، إرشادات حول مدى قيود الأمن القومي فيما يتعلق بحرية وسائل الإعلام والوصول إلى المعلومات على الرغم من أنها تشكل فقط قانونًا دوليًا غير ملزم.
- لقد دفعت حالات الإرهاب الأخيرة صناع القرار الدوليين إلى السعي إلى تعريف الأنشطة الإرهابية بشكل أفضل من أجل ضمان أن القيود المفروضة على الحقوق الأساسية على أساس مكافحة الإرهاب منصوص عليها بشكل صحيح في القانون.
- هناك افتراض قوي بأن القيود المسبقة على حرية التعبير، حتى عندما يتم فرضها لحماية الأمن القومي، تمثل انتهاكًا ل ضمانات هذا الحق، على سبيل المثال، على النحو المنصوص عليه في السابقة التي أصدرتها المحكمة العليا للولايات المتحدة في قضية أوراق البنتاغون.

مقدمة¹

"الأمن القومي" هو مبرر شائع تقدمه الدول لتقييد حرية التعبير للصحفيين والمدونين وأجهزة الإعلام. وهو سبب مشروع لتقييد حرية التعبير في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR).²

بشكل استثنائي، يمكن تعليق الحق في حرية التعبير جزئيًا - وهي عملية تُعرف باسم عدم التقييد أو (الانتقاص) - في حالة الطوارئ بسبب تهديد أمني خطير ووشيك. ومع ذلك، غالبًا ما يتم الاعتماد على الأمن القومي لأسباب غير مشروعة، مثل قمع المعارضة أو التغطية على انتهاكات الدولة.

تتناول هذه الوحدة كيفية التعامل مع الأمن القومي بموجب القانون الدولي والإقليمي لحقوق الإنسان باعتباره سببًا لتقييد حرية التعبير.

عملية عدم التقييد بموجب القانون الدولي

تسمح معظم الصكوك الرئيسية لحقوق الإنسان بالاستثناء المؤقت من بعض التزامات حقوق الإنسان في حالات الطوارئ الوطنية. على سبيل المثال، تنص المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

"في وقت الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي يُعلن عن وجودها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ تدابير لا تتقيد بالتزاماتها بموجب هذا العهد وذلك بالقدر الذي تقتضيه ضرورات الوضع، شريطة ألا تتعارض هذه التدابير مع التزاماتها الأخرى بموجب القانون الدولي وألا تنطوي على تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي فقط."³

ثم تنتقل المادة 4 إلى سرد عدد من المواد التي لا يجوز الخروج عليها، حتى في أوقات الطوارئ العامة. وتشمل هذه الحقوق عدم الاستعباد أو التعذيب، والحق في حرية الرأي. إلا أنها لا تشمل الحق في حرية التعبير.

خصصت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان (UNHRCtte) اثنين من تعليقاتها العامة لشرح معنى المادة 4 بالتفصيل وإجراءات ونطاق عدم التقييد. ويمكن اعتبار التعليق العام الأحدث منها، التعليق العام رقم 29، بمثابة تفسير رسمي لعدم التقييد أثناء حالات الطوارئ. هناك عدد من النقاط الرئيسية التي يجب ملاحظتها:

¹ ينبغي قراءة هذه الوحدة بالتزامن مع "دليل تدريب ريتشارد كارفر حول الإعلام الدولي والمقارن وقانون حرية التعبير" في الصفحات 76-86.

² العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) في المواد 19 و21 و22

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

³ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أعلاه رقم 2 المادة 4.

- يجب إعلان حالة الطوارئ علناً وفقاً للمتطلبات القانونية المحلية، ويجب أيضاً أن تكون مصحوبة بإخطار للدول الأطراف الأخرى عبر الأمين العام للأمم المتحدة أو أي هيئة أخرى تعمل بمثابة الأمانة الفنية للمعاهدة، موضحاً سبب ضرورة ذلك.⁴
- ويجب أن يكون الوضع الذي يؤدي إلى عدم التقيد "حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة".⁵ وفيما يتعلق بالتعليق العام رقم 29، فإن عتبة تهديد "حياة الأمة" مرتفعة، وقد قررت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة انتقد بشدة الاستثناءات التي حدثت في الحالات التي يبدو أنها لا تفي بمتطلبات المادة 4.⁶
- تؤكد لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان على أهمية المبدأ القائل بأن الاستثناءات يجب أن تكون محدودة "بالقدر الذي تقتضيه ضرورات الوضع".⁷ وحتى في الحالات التي قد يكون هناك ما يبرر شكلاً من أشكال الاستثناء، يجب أن يقتصر ذلك على ما هو مطلوب بشكل صارم وضروري في الظروف.

الحد من حرية وسائل الإعلام لأسباب تتعلق بالأمن القومي

لا يسمح القانون الدولي بتقييد الحق في حرية التعبير إلا لأسباب تتعلق بالأمن القومي كاستثناء محدود للغاية، منصوص عليه صراحة في القانون وضروري ومتناسب في مجتمع مفتوح وديمقراطي.

أي قيود أو قيود على حرية التعبير بشكل عام - بما في ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومي - يجب أن تستوفي اختباراً من ثلاثة أجزاء، والذي تم تأييده بأغلبية ساحقة من خلال الفقه القانوني في العديد من الولايات القضائية، حتى تعتبر شرعية. ويمكن تلخيص هذه المبادئ في مبادئ الشرعية والقانونية والتناسب. من المفترض أن يتم تطبيق هذه المبادئ من قبل أي هيئة تشريعية أو تنظيمية أو تنفيذية تسعى إلى فرض قيود على حرية التعبير، سواء من خلال القانون أو السياسة أو الإجراء التنفيذي، وكذلك من قبل المحاكم عند تحديد ما إذا كانت القيود مبررة أم لا.

مبدأ القانونية: يجب أن ينص القانون على أي قيد، ويجب أن تتم صياغته بدقة ووضوح، ويجب أن يكون متاحاً للعامّة.

مبدأ الشرعية: أي تقييد لحرية التعبير يجب أن يسعى إلى هدف أو هدف مشروع ويجب أن يكون ضرورياً لتحقيق هذا الهدف. قائمة الأهداف والغايات المشروعة منصوص عليها في المعاهدات الدولية وهي حصرية ومقيدة.

⁴ مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "التعليق العام رقم 29، حالات الطوارئ (المادة 4)" في الفقرة 2 (2001)

<https://digitallibrary.un.org/record/451555?ln=en>

⁵ المرجع السابق

⁶ المرجع السابق الفقرة 3

⁷ المرجع السابق الفقرة 4

مبدأ التناسب: يجب أن تكون القيود هي الخيار الأقل تدخلاً ويجب أن تكون متناسبة مع الأهداف المشروعة المطلوب تحقيقها. وعلى أية حال، يجب ألا تمس بجوهر الحق.

لكن من الناحية العملية، يعد الأمن القومي أحد أكثر مجالات التدخل في حرية الإعلام إشكالية. ومن الجدير بالملاحظة أيضاً أن الاتجاهات الأخيرة تشير إلى أن استخدام (أو إساءة استخدام) قوانين الطوارئ، سواء في غياب البرلمان أو أثناء حالة الطوارئ وما يصاحب ذلك من تبرير للأمن القومي، لتبرير القيود المفروضة على حرية التعبير.

وتتمثل إحدى الصعوبات في ميل العديد من الحكومات إلى افتراض أنه من المشروع كبح كافة المناقشات العامة حول قضايا الأمن القومي. ومع ذلك، ووفقاً للمعايير الدولية، لا يجوز تقييد أشكال التعبير قانونياً إلا إذا كانت تهدد بضرر فعلي للأمن القومي وإذا كان التقييد ضرورياً ومتناسباً لمواجهة هذا التهديد.

وكما هو مذكور في الوجدتين التعليميتين 2 و3، فإن القضية الأبرز حول هذه القضية في المنطقة تمت مناقشتها من قبل المحاكم المصرية بعد أن شهدت مصر إغلاقاً خلال ثورة 2011، بأمر من الرئيس مبارك ونفذه رئيس الوزراء ووزير الداخلية. وأوقفت السلطات التنفيذية خدمات الاتصالات وأمرت بقطع الإنترنت يوم الجمعة 28 يناير/ كانون الثاني 2011، وهو أحد الأيام الرئيسية للثورة - المعروف باسم يوم الغضب. وبدون سابق إنذار، أغلقت السلطات مشغلي الاتصالات الثلاثة الرئيسيين من أجل الحد من حجم المظاهرات والتنسيق بين المتظاهرين - والذي، كما أوضحت شركات الاتصالات لاحقاً، كان امتثالاً للاتفاقيات المبرمة بين سلطات الدولة ومشغلي الاتصالات. مما أتاح للسلطات أن تأمر بمثل هذه الخطوات لأسباب تتعلق بالأمن القومي. وقد تفاقمت عمليات التعليق والإغلاق بسبب القوة المفرطة والعنف من جانب الشرطة، مما أدى إلى مقتل المئات. واستمر تعليق الاتصالات لمدة يوم واحد، ولكن استمر قطع الإنترنت حتى 2 فبراير/ شباط 2011.

وأدانت المحكمة الابتدائية المدعى عليهم بالتهمة الموجهة إليهم وأصدرت حكماً بغرامة مالية على كل من المتهمين. ما كان أساسياً بشكل خاص في هذا القرار (الذي أبطلته المحكمة الإدارية العليا لاحقاً فيما اعتبره البعض قراراً ذا دوافع سياسية) هو تعليل المحكمة الإدارية الابتدائية. وشددت في قرارها على أن "خدمات الاتصالات والإنترنت ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمجموعة من الحقوق والحريات الأساسية، مثل حرية التعبير، والحق في التواصل، والحق في الخصوصية، والحق في الوصول إلى الإنترنت، والوصول على المعلومات الصحيحة". والحقوق المترابطة مثل الحق في التنمية والحق في الحياة.⁸ ونتيجة لذلك، رأت المحكمة أن تعليق وإغلاق هذه الخدمات كان انتهاكاً لهذه الحقوق الأساسية، مما يجعل أوامر الإيقاف والتعليق غير قانونية. وذهبت أيضاً إلى أبعد من ذلك لتقييم مدى معقولية مبرر الأمن القومي للأوامر، ورأت أن أسباب الأوامر كانت لحماية النظام، وليس الدولة أو الشعب - وهو ما يتعلق عادةً باستثناءات الأمن القومي.⁹

⁸ قرار المحكمة الإدارية المصرية الابتدائية، الصفحات 20-23، القضية رقم 21855، السنة القضائية 56.

<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2022/11/1st-Instance-Ruling.pdf>

⁹ قرار المحكمة الإدارية الابتدائية بمصر، القضية رقم 21855، السنة القضائية 56.

<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2022/11/1st-Instance-Ruling.pdf>

مبادئ جوهانسبرغ

في عام 1995، اجتمعت مجموعة من الخبراء الدوليين لمناقشة مبادئ جوهانسبرغ بشأن حرية التعبير والأمن القومي.¹⁰ وعلى الرغم من أنها غير ملزمة، إلا أنه يتم الاستشهاد بهذه المبادئ بشكل متكرر (لا سيما من قبل المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية التعبير) كملخص تدريجي للمعايير في هذا المجال. تتناول مبادئ جوهانسبرغ الظروف التي قد يتم فيها تقييد الحق في حرية التعبير لأسباب تتعلق بالأمن القومي، مع التأكيد أيضاً على أهمية وسائل الإعلام وحرية التعبير والمعلومات، في ضمان المساءلة في مجال الأمن القومي.

في عام 2013، نشرت مجموعة من منظمات المجتمع المدني من جميع أنحاء العالم - بما في ذلك بعض الذين شاركوا في صياغة مبادئ جوهانسبرغ - نسخة محدثة، مع التركيز على الوصول إلى المعلومات، المعروفة باسم "مبادئ تشواني Tshwane".¹¹ وتتضمن مبادئ تشواني على:¹²

- قد تحجب الحكومات المعلومات بشكل مشروع في بعض المجالات المحددة بشكل ضيق، مثل الخطط الدفاعية، وتطوير الأسلحة، والعمليات والمصادر التي تستخدمها أجهزة الاستخبارات.
- ولا يجوز تصنيف المعلومات المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو حججها لأسباب تتعلق بالأمن القومي.
- يجب حماية الأشخاص الذين يكشفون عن مخالفات أو معلومات أخرى ذات أهمية عامة (المبلغون عن المخالفات ووسائل الإعلام) من أي نوع من الانتقام، بشرط أن يتصرفوا بحسن نية ويتبعوا الإجراءات المعمول بها.
- تنطبق متطلبات الإفصاح (إعلام الجمهور) على جميع الجهات العامة، بما في ذلك قطاع الأمن وسلطات الاستخبارات.

على الرغم من أن المبادئ لا تشكل قانوناً دولياً ملزماً، إلا أنها تم تطويرها بعد مشاورات واسعة النطاق وحازت على

¹⁰ Article 19: الحملة العالمية لحرية التعبير، "مبادئ جوهانسبرغ بشأن الأمن القومي وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات" (1996)

<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>

¹¹ مبادرة عدالة المجتمع المفتوح، "فهم المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات" <https://fas.org/sgp/library/tshwane-und.pdf> (2013)

¹² مبادرة عدالة المجتمع المفتوح، "مبادئ تشواني بشأن الأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات: نظرة عامة في 15 نقطة"

<https://www.justiceinitiative.org/publications/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15->

[points#:~:text=Related%20Work-](#)

[The%20Tshwane%20Principles%20on%20National%20Security%20and%20the%20Right%20to, and%20national%20law%20and%20practices](#)

إجماع واسع النطاق؛ على سبيل المثال، تم الترحيب بها من قبل الخبراء الأربعة الخاصين بحرية التعبير - للأمم المتحدة، ومنظمة الدول الأمريكية (OAS)، والاتحاد الأفريقي (AU)، والخبير في حرية الإعلام لدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE).¹³

نطاق الأمن القومي

كثيراً ما يُنظر إلى "حرية التعبير" و"الأمن القومي" على أنهما مبادئ أو مصالح تتعارض حتماً مع بعضها البعض. كثيراً ما تتذرع الحكومات بالأمن القومي كمبرر لتقييد حرية التعبير، وخاصة حرية الإعلام. ومع ذلك، يظل الأمن القومي منفعة عامة حقيقية، وبدونه لن تكون حرية الإعلام ممكنة. ومن ناحية أخرى، نادراً ما تميل الحكومات إلى الاعتراف بأن حرية الإعلام قد تكون في الواقع وسيلة لضمان أمن قومي أفضل من خلال فضح الانتهاكات في قطاع الأمن.

تحدد مبادئ سيراكوزا (Siracusa) بشأن القيود والاستثناءات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مبادئ سيراكوزا) مصلحة الأمن القومي المشروعة باعتبارها مصلحة تهدف إلى "حماية وجود الأمة أو سلامة أراضيها أو استقلالها السياسي ضد القوة أو التهديد باستخدام القوة".¹⁴ وتشير المواد اللاحقة إلى أن قيود الأمن القومي "لا يمكن التذرع بها كسبب لفرض قيود لمنع مجرد تهديدات محلية أو معزولة نسبياً للقانون والنظام".

وقد قام مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية التعبير مراراً وتكراراً بتقييد نطاق قيود الأمن القومي بعبارات مماثلة. على سبيل المثال:

"لغرض حماية الأمن القومي، لا يمكن تقييد الحق في حرية التعبير والمعلومات إلا في الحالات الأكثر خطورة

لمتمثلة في التهديد السياسي أو العسكري المباشر للأمة بأكملها".¹⁵

وعلى نفس المنوال، تحدد مبادئ جوهانسبرغ مصلحة الأمن القومي على النحو التالي:

¹³ مبادرة عدالة المجتمع المفتوح، المرجع السابق رقم 12

¹⁴ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، "مبادئ سيراكوزا بشأن أحكام التقييد والاستثناء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المبدأ 29 (1985)

<https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

¹⁵ مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية التعبير، "تقرير المقرر الخاص المعني بطبيعة ونطاق الحق في حرية الرأي والتعبير، والقيود والقيود المفروضة على الحق في حرية التعبير"، (1995) <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomofopinion/pages/annual.aspx>

"لحماية وجود دولة ما أو سلامة أراضيها من استخدام القوة أو التهديد بها، أو قدرتها على الرد على استخدام القوة أو التهديد بها، سواء من مصدر خارجي، مثل التهديد العسكري، أو مصدر داخلي، مثل والتحرير على الإطاحة بالحكومة بالعنف".¹⁶

قامت العديد من المحاكم في المنطقة بتعريف ما تشير إليه بـ "الأمن القومي" بطرق مختلفة إلى حد كبير لتلك المذكورة أعلاه، ولكن دائماً بشكل غير قاطع وواسع، غالباً بالإشارة إلى سلطات الدولة أو مؤسساتها أو رؤساء الدول أو الأديان والهيئات الدينية. المعتقدات والمبادئ.

في قضية انقطاع الاتصالات وقطع الإنترنت في مصر خلال الثورة المصرية عام 2011، التي تمت مناقشتها أعلاه، راجعت المحكمة الإدارية العليا قرار محكمة النقض ووافقت على تعريفها للأمن القومي على النحو التالي:

"القدرة الشاملة للدولة على حماية قيمها ومصالحها من التهديدات الداخلية والخارجية، أي أن الأمن القومي له أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وعسكرية وأيديولوجية وجغرافية، ولكل بعد خصائصه الخاصة".¹⁷

وبذلك، رأيت أن تعليق الاتصالات وإغلاق الإنترنت لأسباب تتعلق بالأمن القومي كان له ما يبرره.

الإرهاب

منذ الهجمات الإرهابية التي شهدتها الولايات المتحدة في 11 سبتمبر/أيلول 2001، انصب التركيز المهم للتشريعات الأمنية على مكافحة الإرهاب. ويعكس هذا جزئياً تغيراً حقيقياً في فهم طبيعة التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي، وهو ما يتجلى أيضاً في فكرة أن الإرهاب أو المنظمات الإرهابية هي أهداف "للحرب". وبشكل أكثر عمومية، فهي بمثابة أداة بلاغية يمكن من خلالها وصف المعارضة - بما في ذلك التغطية الإعلامية الناقدة - بأنها تقدم المساعدة للإرهابيين.

وقد قامت منظمة Article 19 بالإبلاغ وإدانة الحكم على الصحفي خليفة القاسمي في تونس سنة 2022، والذي أدانته محكمة الاستئناف بانتهاك المادة 34 من قانون مكافحة الإرهاب بتهمة "المشاركة المتعمدة في الكشف عن المعلومات المتعلقة بعمليات الاعتراض والمعطيات المجمعة منها". ورغم أن القرار غير متاح للتحقق، إلا أن مصادر ثانوية أفادت أن الصحفي رفض الكشف عن مصادره في تقرير نشره حول تفكيك خلية إرهابية.¹⁸ وقد لوحظ في تقرير Article 19 بشأن هذه القضية أن القرار ينتهك الفصل 11 من المرسوم رقم 115 لسنة 2011 بشأن حرية الصحافة والطباعة والنشر،

¹⁶ مبادئ جوهانسبرج المذكورة أعلاه رقم 11 في المبدأ 2(أ).

¹⁷ قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، 24 مارس/أذار 2018، بشأن القضايا رقم 37702، 37759، 38259، 38400، السنة القضائية 57 <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2022/11/Supreme-Administrative-Court-Ruling.pdf>

¹⁸ "تونس: تبرئة الصحفيين وحماية مصادر الصحفيين"، المادة 19، 17 مايو/أيار 2023. <https://www.article19.org/resources/tunisia-acquit-journalist-and-protect-journalists-sources/>

الذي يشترط وجود أمر قضائي بالإفصاح عن المصادر، وتبرير ضرورة الكشف عن المصادر لتجنب الجرائم التي تشكل خطراً جسيماً على السلامة الجسدية للآخرين.

وقد طلب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من الدول الأعضاء اتخاذ عدد من الخطوات لمكافحة الإرهاب. ويرد أحد التدابير ذات الأهمية الخاصة لوسائل الإعلام في القرار رقم 1624 لعام 2005، الذي كان أول صك دولي يتناول قضية التحريض على الإرهاب. إن مقدمة القرار 1624 تدين "التحريض على الأعمال الإرهابية" وترفض "محاولات تبرير أو تمجيد (الاعتذار) للأعمال الإرهابية التي قد تعرض على المزيد من الأعمال الإرهابية".¹⁹

تعريف الإرهاب

إحدى المشاكل الخطيرة المرتبطة بالقيود القانونية على تمجيد (أو حتى التحريض) على الإرهاب هي عدم وجود أي تعريف مقبول بشكل عام للإرهاب في القانون الدولي. ركزت معاهدات مكافحة الإرهاب المبكرة على تجريم أفعال معينة، مثل اختطاف الطائرات، دون استخدام مصطلح الإرهاب. وتقدم المعاهدات اللاحقة، مثل الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، تعريفاً، على الرغم من أن هذا ليس له طابع ملزم يتجاوز الأطراف في المعاهدة.²⁰

العديد من الدول، وكذلك كيانات مثل الاتحاد الأوروبي، تعرف الإرهاب بالإشارة إلى منظمات معينة "مدرجة" على أنها كيانات إرهابية. وقد يشكل ذلك مخاطر خاصة على وسائل الإعلام عند نقل آراء وأنشطة هذه المنظمات، وهو ما يحق لها القيام به. وفي إعلانهم المشترك لعام 2008 بشأن تشويه صورة الأديان وتشريعات مكافحة الإرهاب والتطرف،²¹ أشار المكلفون بولايات حرية التعبير في الأمم المتحدة (UN)، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (ACHPR)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، ومنظمة الدول الأمريكية (OAS):

"للتجمهر الحق في معرفة معلومات عن ارتكاب أعمال إرهابية، أو محاولات ارتكابها، ولا ينبغي معاقبة وسائل الإعلام على تقديم مثل هذه المعلومات".²²

قدم المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بمكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان تعريفاً للإرهاب، استناداً إلى أفضل الممارسات في جميع أنحاء العالم، والذي يركز على العمل الإرهابي وليس مرتكبه:²³

"الإرهاب يعني القيام بعمل أو محاولة القيام بعمل ما عندما:

¹⁹ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار رقم 1624 لعام 2005، (2005) <http://unscr.com/en/resolutions/1624>

²⁰ الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، المادة 2 (1) (1999)

²¹ (2008): <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/35639.pdf>

²² المرجع السابق

²³ مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، "بيان المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب في الندوة الدولية حول الإرهاب ومعايير حقوق الإنسان: سانتياغو دي شيلي، شيلي" (2011)

<https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11737&LangID=E>

1. الفعل:

أ. يشكل أخذًا متعمدًا للرهائن؛ أو

ب. يهدف إلى التسبب في الوفاة أو الإصابة الجسدية الخطيرة لفرد أو أكثر من عامة السكان أو شرائح منهم؛ أو

ت. تنطوي على عنف جسدي مميت أو خطير ضد فرد أو أكثر من عامة السكان أو شرائح منهم؛ و

2. يتم تنفيذ الإجراء أو محاولة القيام به بقصد:

أ. إثارة حالة من الرعب لدى عامة الناس أو شريحة منهم؛ أو

ب. إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بشيء ما أو الامتناع عن القيام به؛ و

3. الإجراء يتوافق مع:

أ. تعريف الجريمة الخطيرة في القانون الوطني، الصادر لغرض الامتثال للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية

المتعلقة بالإرهاب أو لقرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب؛ أو

ب. جميع أركان الجريمة الخطيرة التي يحددها القانون الوطني."

في بعض الأحيان يعتبر التعبير في حد ذاته تهديدًا للأمن القومي – ويتم التعامل مع هذه المواقف تحت عنوان التحريض. لمزيد من التفاصيل حول التحريض، راجع الوحدة 6 من هذه السلسلة حول خطاب الكراهية.

الإرهاب وقطع الإنترنت

وينص التعليق العام رقم 34 على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن وسائل الإعلام تلعب دوراً هاماً في توعية الجمهور بالأعمال الإرهابية، وينبغي أن تكون قادرة على أداء وظائفها وواجباتها المشروعة دون عوائق.²⁴ في حين تجادل بعض الحكومات بأن قطع الإنترنت ضروري لمنع انتشار الأخبار حول الهجمات الإرهابية لمنع الذعر أو الهجمات المقلدة، فقد وجد تقرير الأمم المتحدة الخاص بحرية التعبير بدلاً من ذلك أن الحفاظ على الاتصال قد يخفف من مخاوف السلامة العامة ويساعد في استعادة النظام العام.²⁵ في إعلانهم المشترك لعام 2011 بشأن حرية التعبير والإنترنت،²⁶ ذكر أصحاب ولايات حرية التعبير:

²⁴ مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "التعليق العام رقم 34. في الفقرة 46 (2011) <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

²⁵ مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير لعام 2017" في الفقرة 14 (2017)

<https://www.undocs.org/A/HRC/35/22>

²⁶ (2011) <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/78309.pdf>

إن قطع الوصول إلى الإنترنت، أو أجزاء من الإنترنت، لمجموعات سكانية كاملة أو شرائح من الجمهور (إغلاق الإنترنت) لا يمكن تبريره على الإطلاق، بما في ذلك لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الأمن القومي. وينطبق الشيء نفسه على حالات التباطؤ المفروضة على الإنترنت أو أجزاء من الإنترنت.²⁷

المنصوص عليها في القانون

إذا كان سيتم استخدام الأمن القومي للحد من حرية التعبير، فيجب ألا يتناول التقييد مصلحة أمنية وطنية مشروعة فحسب، بل يجب أن ينص عليه القانون أيضاً. لقد شكل هذا المعنى الدقيق، مشكلة في العديد من القضايا المتعلقة بالأمن القومي.

تعاني تشريعات مكافحة الإرهاب من الغموض في اللغة والصياغة وفي تعريف الأعمال التي تعتبر غير قانونية، مما يؤدي إلى قدر غير متناسب من السلطة التقديرية للسلطات الأمنية - وخاصة محاكم أمن الدولة السرية ومحاكم الإرهاب - لتحديد ما إذا كان الفعل يقع غالباً ضمن النطاق الواسع لتعريف الإرهاب. وهذا يفسح المجال أمام الدول لاستخدامه وإساءة استخدامه لتجريم الأفعال التي ينبغي أن تندرج تحت حماية حرية التعبير.

وفي قضية وصلت في النهاية إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والتي تم فيها التنازع على ما إذا كان التدخل في حرية التعبير لمقدم الطلب مبرراً، رأت المحكمة ما يلي:

"إن عبارة "يقضي بها القانون"... تتطلب أولاً أن يكون للتدبير المطعون فيه أساس ما في القانون المحلي. ومع ذلك، فإنه يشير أيضاً إلى نوعية القانون المعني، الأمر الذي يتطلب أن تكون القواعد القانونية في متناول الشخص المعني، وأن تكون عواقبها متوقعة، وأن يضمن توافقها مع سيادة القانون..."²⁸

وفي سياق مماثل، نصحت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بما يلي:

ولأغراض الفقرة 3، يجب صياغة القاعدة التي توصف بأنها "قانون" بدقة كافية لتمكين الفرد من تنظيم سلوكه وفقاً لذلك ويجب إتاحتها للجمهور. لا يجوز للقانون أن يمنح المكلفين بتنفيذه سلطة تقديرية غير مقيدة لتقييد حرية التعبير.²⁹

ومن المرجح أيضاً أن تفشل القيود الفضفاضة لأسباب تتعلق بالأمن القومي في شرط التناسب، الذي يعد جزءاً من شرط أن تكون القيود "ضرورية" لحماية مصلحة مشروعة، مثل الأمن القومي.³⁰

²⁷ تم اعتماده في 1 يونيو/ حزيران 2011.

²⁸ الفقرة 91. Döner وآخرون ضد تركيا. طلب رقم 29994/02، 7 مارس/ آذار 2017 (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان).

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22%7B%22171773-22001%7D>

²⁹ لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، "التعليق العام رقم 34"، وثيقة الأمم المتحدة (2011) CCPR/C/GC/34 في الفقرة 25.

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

ضروري في مجتمع ديمقراطي ومتناسب

معظم القضايا التي تنطوي على قيود تتعلق بالأمن القومي يتم اتخاذ قرار بشأنها على أساس الضرورة أو التناسب. أحد المجالات التي يمكن اعتبار القيود فيها غير مبررة هو ما إذا كانت فضفاضة. وقد وجدت محاكم مختلفة أن العبء يقع على عاتق الحكومة لإظهار أن القيود المفروضة على حرية التعبير ضرورية ومتناسبة. كما أصرت المحاكم على ضرورة وجود علاقة وثيقة بين التعبير المقيد والخطر الفعلي لإلحاق الضرر بالأمن القومي أو النظام العام.

الاختبار الرئيسي الذي يتعين على أي محكمة أن تتداول بشأنه في هذا الصدد هو ما إذا كان التقييد هو "الوسيلة الأقل تقييداً" لتحقيق الغرض ذي الصلة والذي، في هذه الحالة، هو حماية الجمهور من عمل من أعمال الإخلال بالنظام العام أو العنف أو الإرهاب.

ولا تحدد المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالتفصيل أنواع الكلام أو التعبير التي تخضع لقيود قانونية. وبدلاً من ذلك، تقوم بتحديد الشروط التي يجوز بموجبها تقييد هذا التعبير بشكل مشروع. وفي ظل الاختبار المكون من ثلاثة أجزاء، فإن المعيار الثالث الذي يجب استيفاؤه لفرض قيود قانونية على حرية التعبير هو أن يكون التقييد ضرورياً لمجتمع ديمقراطي ومتناسباً.

في قضية Okçuoglu ضد تركيا (1999)، رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن سجن تركيا للمتهم بسبب تعليقات أدلى بها خلال مناقشة مائدة مستديرة حول "ماضي وحاضر المشكلة الكردية"، والتي نُشرت لاحقاً في مقال واعتبرت بمثابة تهديداً للأمن القومي والاضطراب العام، لم تكن ضرورية أو متناسبة.³¹

كما رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن أي تدخل في حرية التعبير يجب أن يكون متناسباً وضرورياً في مجتمع ديمقراطي، بما في ذلك عندما يكون سبب التقييد هو حماية النظام العام ومنع الإرهاب.³² وبالمثل، في عام 2017، رأت المحكمة أنه على الرغم من إمكانية تقييد حرية التعبير بشكل مشروع لأسباب تتعلق بالأمن القومي، إلا أن أي قيود لا يزال يتعين أن تكون متناسبة مع الأهداف التي يتم السعي لتحقيقها من خلالها.³³

³⁰ المرجع السابق الفقرة 34

³¹ Okçuoglu ضد تركيا. الطلب رقم 94/24246، 8 يوليو/تموز 1999 (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2294%2F24246%22%7D>

³² Müdür Duman ضد تركيا. الطلب رقم 15450/03، 6 أكتوبر/تشرين الأول 2015 (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22157509-22001%22%7D>

³³ دونر وآخرون ضد تركيا. طلب رقم 02/29994، 7 مارس/أذار 2017 (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان).

التقييد المسبق في قضايا الأمن القومي

هناك افتراض عام في القانون الدولي ضد القيود المسبقة على حرية التعبير على أساس أنها غير ضرورية وغير متناسبة ولها تأثير سلبي على التمتع بهذا الحق. وقد خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن "المخاطر الكامنة في القيود المسبقة كبيرة لدرجة أنها تستدعي إجراء أقصى قدر من التدقيق الدقيق من جانب المحكمة"، خاصة عند تطبيقها على الصحافة في ضوء الطبيعة "المتغيرة بسرعة" للأخبار. والتي تفقد قيمتها عند تأخيرها.³⁴

وينص المبدأ 23 من مبادئ جوهانسبرغ على ما يلي: "لا يجوز إخضاع التعبير لرقابة مسبقة من أجل حماية الأمن القومي، إلا في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة البلاد".³⁵ وهذا يُدرك أنه في حالات الأمن القومي قد تكون هناك أحياناً، وبشكل استثنائي، حاجة إلى منع نشر المعلومات قبل نشرها، ولكن فقط في حالات الطوارئ العامة الأكثر خطورة.

وكان هذا أيضاً هو السؤال الذي واجهته المحكمة العليا في الولايات المتحدة في قضية شركة نيويورك تايمز ضد الولايات المتحدة،³⁶ المعروفة باسم قضية "أوراق البنتاغون". سعت الحكومة إلى فرض قيود مسبقة على نشر عدد كبير من الوثائق - 47 مجلداً منها - التي تحمل تصنيف "سري للغاية" وتم تسريبها من وزارة الدفاع.

لقد تناولت الوثائق بالتفصيل عملية صنع القرار التي أدت إلى تورط الولايات المتحدة في حرب فيتنام، وسعت الحكومة إلى منع النشر بسبب الأضرار المزعومة التي لحقت بالأمن القومي والعلاقات مع الدول الأخرى.

وفي حكم موجز برفض طلب التقييد المسبق، استندت المحكمة إلى أحكام سابقة للإشارة إلى أنه لا يمكن السماح بالقيود المسبقة إلا في الظروف القصوى:

"إن أي نظام للقيود المسبقة على التعبير يأتي إلى هذه المحكمة وهو يحمل افتراضاً ثقيلاً ضد صحته الدستورية... ومن ثم فإن الحكومة "تتحمل عبئاً ثقيلاً في تقديم مبرر لفرض مثل هذا التقييد".³⁷

وقد أوضحت الآراء الفردية للقضاة هذا المنطق. على سبيل المثال، قال القاضي هيوجو بلاك:

"إن كلمة "الأمن" هي عمومية واسعة وغامضة ولا ينبغي الاستناد إلى معالمها لإلغاء القانون الأساسي المتجسد في التعديل الأول. إن حراسة الأسرار العسكرية والدبلوماسية على حساب حكومة تمثيلية مطلعة لا توفر أي أمن حقيقي..."³⁸

³⁴ Observer و Guardian ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم 88/13585 (1991) في الفقرة 60.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57705%22%7D>

³⁵ مبادئ جوهانسبرغ، أعلاه في الرقم 11.

³⁶ المحكمة العليا في الولايات المتحدة، القضية رقم 403 713 (1971) US 713 403 <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/403/713>

³⁷ المرجع السابق

وكثيراً ما يتم الاعتماد على الأمن القومي كسبب لتبرير التدخل في الوصول إلى الإنترنت، وهو شكل آخر من أشكال التقييد المسبق. وفي حين أن هذا قد يكون مشروعاً، في الظروف المناسبة، إلا أنه يمكن أيضاً الاعتماد عليه لقمع المعارضة والتستر على انتهاكات الدولة ويكون دائماً غير متناسب عند تطبيقه على منطقة جغرافية بأكملها من خلال إغلاق الإنترنت. (لمزيد من المعلومات حول هذا، راجع الوحدة 3 من هذه السلسلة حول الوصول إلى الإنترنت).

إن الطبيعة السرية للعديد من قوانين وسياسات وممارسات الأمن القومي، فضلاً عن رفض الدول الكشف عن معلومات كاملة حول التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي، تؤدي إلى تفاقم هذا القلق.

خاتمة

ويظل الأمن القومي مبرراً شائعاً تقدمه الدول لتقييد حرية التعبير للصحفيين والمدونين وأجهزة الإعلام. ومع ذلك، فإنه غالباً ما يستخدم ليس لحماية الأمن ولكن لقمع المعارضة والتغطية على انتهاكات الدولة. تعمل المحاكم على نحو متزايد على الحد من نطاق تطبيق قوانين الأمن القومي لأنها غالباً ما تكون غامضة ويتم صياغتها بهدف التحايل على الضوابط والتوازنات الدستورية. ومع ذلك، ينبغي للنشطاء والمحامين وأعضاء وسائل الإعلام أن يظلوا يقظين وأن يختبروا جميع القوانين المتعلقة بالأمن القومي للتأكد من امتثالها للقانون الدولي، بما في ذلك مبادئ جوهانسبرغ وتشواني وسيراكيزا.