ليس الطريق للأمام
اعتماد المملكة المتحدة الخطير على الضمانات الدبلوماسية

الملخص

حاولت الحكومة البريطانية طيلة السنوات القليلة الماضية ترحيل بعض المشتبهين الإرهابيين والمشتبهين في قضايا أمن وطني إلى بلدان قد يواجهون فيها خطر التعذيب وغير ذلك من ضروب المعاملة السيئة. ولأن الحظر الدولي على التعذيب هو حظر مطلق ونقل أي شخص إلى حيث يواجه خطر مثل هذه الإساءات هو بالتبعية غير قانوني؛ فقد استصدرت الحكومة البريطانية ضمانات دبلوماسية من الدول التي تحاول ترحيل هؤلاء الأشخاص إليها، مفادها تقديم الوعود بعدم تعريضهم للمعاملة السيئة في حال إعادتهم. وهذه الضمانات، حسب مزاعم الحكومة، كافية لتقليل أو إزالة خطر التعذيب بالكامل.

ولم يقتصر ما فعلته الحكومة البريطانية على استخدام هذه الضمانات داخلياً، بل استثمرت الكثير من الوقت والجهد على المستويين الإقليمي والدولي في محاولة لإضفاء الشرعية على استخدام الضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب. وخلال السنوات الأخيرة، انخرط المسؤولون البريطانيون في العمل بهمة من أجل الترويج للضمانات الدبلوماسية في الاتحاد الأوروبي، والمجلس الأوروبي، والأمم المتحدة، من أجل قبول الضمانات الدبلوماسية باعتبارها من أدوات مكافحة الإرهاب.

لكن في واقع الأمر فإن الضمانات الدبلوماسية غير مجدية. وفي البلدان التي يُعد فيها التعذيب مشكلة جسيمة، فمجرد إعطاء الضمانات الدبلوماسية لا يكفي لضمان منع التعذيب. وبغض النظر عن درجة تفصيل مثل هذه الاتفاقات وما تشمل من شروط، فهي لا يمكنها القضاء على الخطر الحقيقي الذي يتهدد الأشخاص العائدون إلى بلدان تمارس مثل هذه الإساءات الوحشية والسريّة.

ولأن الضمانات الدبلوماسية هي وعود غير قابلة للإنفاذ، فإن الدولة التي تخالفها ليس من المُرجح أن تواجه أي عقبات جدية إذا تبين انتهاكها للضمانات. فضلاً عن أنه في حالات كثيرة، من المستحيل عملاً التيقن من وقوع المخالفة للضمانات. ولأن التعذيب يتم سراً، ولأن الضحايا لا يشتكون عادة خوفاً من الانتقام منهم أو من أسرهم؛ فإن من الصعب التحقق من ممارسة التعذيب، ويسهل إنكار التورط فيها. والجدير بالذكر أنه لا الدول الراسلة ولا المستقبلة لديها أي حافز من أجل تنفيذ التحقيقات الجدية. وفعل هذا من شأنه أن يكشف عن انتهاكات حقوقية، لكن قد يُعرقل من الجهود الخاصة بالاستناد إلى الضمانات في المستقبل.

وهذه النقاط محورية في قضيتي طعن هامتين ينظر فيهما مجلس اللوردات هذا الشهر. في قضية ر. ب. و يو. ضد وزير الدولة للشؤون الداخلية وقضية "عثمان (الأردن) ضد وزير الدولة للشؤون الداخلية" – وهما القضيتان اللتان من المقرر النظر فيهما في 22 أكتوبر/تشرين الأول و28 أكتوبر/تشرين الأول على التوالي – سوف يفحص مجلس اللوردات قيمة الضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب في تقييم ما إذا كان المشتبهين الإرهابيين يجب ترحيلهم إلى بلدانهم أم لا. وترى الحكومة البريطانية أنه لولا الضمانات سوف يكون المُرحلين عرضة لخطر التعذيب، من ثم فإن فعالية الضمانات تقع في صميم قضيتي الطعن هاتين.

والمُرحلون المُحتملون في قضية ر. ب و يو هم أشخاص جزائريون، والضمانات الدبلوماسية في القضية تم التفاوض عليها بصفة فردية، لكل شخص على حدة. عمر عثمان (يُعرف أيضاً باسم أبو قتادة)، المدعى عليه في قضية عثمان، هو رجل دين إسلامي راديكالي مُتهم بصلات تربطه بالقاعدة. والضمانات في قضيته تتخذ شاكلة "مذكرة تفاهم" واسعة بين المملكة المتحدة والأردن يُزعم أنها تغطي أي مواطن أردني يتم ترحيله عائداً إلى الأردن. ويُذكر أن في القضيتين يوجد توثيق جيد لقيام الدول المتورطة في القضيتين بارتكاب التعذيب وغيره من الإساءات بحق مشتبهي الأمن الوطني.

وإذا تمت إعادة الشخصين الجزائريين إلى الجزائر، فمن المرجح أن يتم احتجازهما لدى جهاز المعلومات والأمن الذي تم اتهام عملائه – وإن لم تتم محاسبتهم قط – بإساءات مثل الضرب والتعذيب بالصعق بالكهرباء، وتعليق السجناء من السقف، وإجبارهم على ابتلاع المواد الكيماوية. وإذا تم إرسال عثمان إلى الأردن، فمن المرجح أن يُسلم إلى جهاز المخابرات العامة، المتواطئ مع الحكومة الأميركية في عمليات التسليم من أجل التعذيب، وهو الجهاز الذي حال دون اطلاع اللجنة الدولية للصليب الأحمر على المحتجزين في السجون، والمتهم بارتكاب إساءات جدية، مثل الضرب المبرح والتهديد بالاغتصاب، في ظل إفلات فعلي من العقاب.

وهاتان القضيتان اللتان لم يتم البت فيهما بعد يمثلان السابقة الأولى التي يتدخل فيها مجلس اللوردات في مسألة الضمانات الدبلوماسية. وفي محكمة الاستئناف – وهي المحكمة الأقل درجة التي سبق أن نظرت في القضيتين – اختلطت الأوراق. فقد حكمت محكمة الاستئناف لصالح السماح بترحيل الجزائريين، لكنها منعت عودة عثمان، وذكرت أن الأدلة التي تم الحصول عليها تحت التعذيب من أشخاص آخرين كانوا محتجزين لدى جهاز المخابرات العامة يُرجح أن تُستخدم في محاكمة عثمان في الأردن. وفي حُكم متصل، فيه عضوين مزعومين من جماعة إسلامية ليبية مقاتلة، رأت محكمة الاستئناف في أبريل/نيسان 2008 أن الرجال كانوا عرضة لخطر التعذيب وأنهم سيُحرمون من المحاكمة العادلة إذا تمت إعادتهم إلى ليبيا.

والمحاكم البريطانية هي آخر نقطة دفاع محلية ضد الانتهاكات الجسيمة التي يُرجح أن تقع إذا أعيد الأشخاص إلى دول مُسيئة استناداً إلى الضمانات الدبلوماسية.

وعلى المستوى الإقليمي، وقفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان موقفاً صلباً ضد الضمانات الدبلوماسية التي سعت إليها الحكومات البريطانية السابقة، وفي سلسلة من الأحكام في عام 2008 انتهت المحكمة إلى أن الضمانات الدبلوماسية غير موثوقة، وسددت المحكمة ضربة قاصمة إلى جهود الحكومة البريطانية المستمرة من أجل إضفاء الشرعية على هذه الاتفاقات في القانون والممارسة. وحكمت المحكمة في قضايا أساسية بأن استخدام الضمانات الدبلوماسية لإعادة الأفراد إلى بلدان مثل ليبيا وتونس وأوزبكستان من شأنه أن يمثل رجعة كبيرة على طريق حماية الحقوق.

ومع الاستمرار في الضغط على موقفها في المحاكم، لجأت الحكومة البريطانية أيضاً إلى جهود وضغوط سياسية قوية. فقد أكدت بريطانيا في عدة منابر أوروبية – على سبيل المثال – أن الضمانات الدبلوماسية التي يتم التفاوض عليها خارج إطار اتفاقيات حقوق الإنسان متعددة الأطراف، يمكن أن تمثل "خطوة فعالة للأمام"، للدول التي تسعى لطرد الأفراد الذين يمثلون تهديداً على الأمن الوطني. ونعتت أي انتقاد لسياستها الخاصة بالضمانات الدبلوماسية بأنه "ببساطة خطأ"، وجادلت بأن هذه السياسة مُصممة للوفاء بالتزامات حقوق الإنسان، وليس الالتفاف حولها.

وحتى الآن كانت جهود الحكومة البريطانية غير ناجحة نسبياً. واعتمادها على الضمانات الدبلوماسية انتقدته الأمم المتحدة ورفضه المجلس الأوروبي وتم استنكاره في البرلمان البريطاني. والمعارضات الكثيرة من قبل الفاعلين الدوليين والانهزامات الموسعة في المحاكم تشير إلى وجود كتلة يُعتد بها من الخبراء والثقات يرون أن الضمانات الدبلوماسية التي توصلت إليها الحكومة البريطانية هي ضمانات غير فعالة ضد التعذيب.

وثمة أسباب أخلاقية وسياسية كثيرة وأسباب متعلقة بالأمن الوطني يجب أخذها في الاعتبار في قضية ترويج المملكة المتحدة للضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب. وتروج الحكومة البريطانية لنفسها باعتبارها قائدة الجهود الدولية من أجل القضاء على التعذيب، عبر جهود مثل التصديق المبكر على البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة ضد التعذيب، وترويجها لكي تفعل الحكومات الأخرى المثل. لكن حملة الحكومة القوية من أجل رؤية "الترحيل بالضمانات" مقبولة في كافة أرجاء أوروبا، تعكس سلوكاً متردداً إزاء التعذيب. وهذا التردد يرسل بالرسالة الخطأ في الوقت الذي تعرضت فيه الحماية من التعذيب لهجوم من أطراف كثيرة في شتى أرجاء العالم.

وسياسة "الترحيل بالضمانات" الخاصة بالحكومة البريطانية جاءت سلبية النتائج أيضاً داخلياً. فمنذ هجمات يوليو/تموز 2005 على لندن، فإن منع السلوك الراديكالي واستقطاب الأشخاص دخلا ضمن جوهر سياسة مكافحة الإرهاب البريطانية. وأيا كانت المزايا المزعومة من إجراءات مكافحة الإرهاب من قبيل الضمانات الدبلوماسية والتي تنتهك حقوق الإنسان من حيث المبدأ وممارسةً، فمن الواضح أنها تقوض المشروعية البريطانية داخلياً وخارجياً، مما يضر بقدرتها على كسب معركة الأفكار، التي تُعد في محور النجاح طويل الأمد في مكافحة الإرهاب.

التوصيات

إلى الحكومة البريطانية

- يجب إعادة التأكيد على الطبيعة المطلقة للالتزام بموجب القانون الدولي بعدم طرد أو إعادة أو تسليم أو نقل أي شخص إلى دولة أو مكان توجد أسس موثوقة للاعتقاد بأنه سيكون عرضة لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة إذا تم نقله إليه.
- يجب إيقاف كل المساعي الرامية لإبعاد المشتبهين الإرهابيين الأجانب ومشتبهي الأمن الوطني المعرضين لخطر التعذيب أو المعاملة السيئة لدى العودة استناداً إلى "الضمانات الدبلوماسية" صادرة من دول معروفة بالإساءات، بغض النظر عن مدى قوة الطابع الرسمي لهذه التعهدات في "مذكرات التفاهم".
- يجب فوراً التراجع عن الجهود الخاصة بمحاولة ترحيل الجزائريين والأردنيين الذين يتم نظر قضاياهم في مجلس اللوردات إلى بلدانهم الأصلية اعتماداً على الضمانات من حكومات المتهمين ضد التعذيب والحظر على المعاملة السيئة لدى العودة.
- الإقرار علناً بأن إجراءات مكافحة الإرهاب التي تنتهك الحقوق الأساسية – مثل الإجراءات التي تخالف الحظر على التعذيب والإعادة إلى خطر التعذيب – يمكن أن تُصرف المجتمعات المتأثرة عن الجهود وتعرقل من الجهود الحكومية من أجل وقف الراديكالية واستقطاب الإرهابيين.

- يجب الكف عن محاولة إضفاء الشرعية في القوانين والممارسات الدولية والإقليمية على استخدام الضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب والمعاملة السيئة المحظورة من أجل تيسير نقل المشتبهين الإرهابيين الأجانب إلى أماكن يتعرضون فيها لخطر مثل هذه الإساءات.
- يجب سحب تدخل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية "رمزي ضد هولندا" وإيقاف كل الجهود الرامية لإضعاف الحظر المطلق على إعادة الأشخاص إلى خطر التعذيب والمعاملة السيئة المحظورة.

إلى البرلمان البريطاني

- يجب الاستمرار في التدقيق عن قرب والانتقاد الناجم عن التدقيق في سياسة "الترحيل بضمانات" الحكومية، كما ظهر في تقارير لجنة حقوق الإنسان البرلمانية البريطانية المشتركة ولجنة الشؤون الخارجية التابعة لمجلس العموم.
- يجب مطالبة الحكومة، خاصة وزارة الشؤون الداخلية والخارجية ورئيس الوزراء، بشرح وتوضيح سياسة وجهود الحكومة البريطانية في المحافل الدولية من أجل الترويج للضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والتدخلات القانونية في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضايا مثل "رمزي ضد هولندا" و"سعدي ضد إيطاليا".
- يجب مطالبة مكتب الخارجية والكومنولث بتوفير المعلومات عن كلفة تدخل المملكة المتحدة في قضايا تشمل الضمانات الدبلوماسية منها "رمزي ضد هولندا" و"سعدي ضد إيطاليا".

إلى المؤسسات المعنية في الاتحاد الأوروبي

- يجب رفض كل الجهود الرامية لتبني موقف مشترك أو سياسة رسمية بشأن استخدام الضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب والمعاملة السيئة لصالح نقل المشتبهين الإرهابيين ومشتبهي الأمن الوطني إلى بلدان يواجهون فيها خطر هذه الإساءات.
- يجب التأكيد على أن استخدام الضمانات الدبلوماسية ضد التعذيب والمعاملة السيئة للنقل إلى بلدان تُمارس فيها هذه الإساءات بصورة مستمرة، هو لمما من شأنه أن يقوض من أدلة الاتحاد الأوروبية الإرشادية الخاصة بالتعذيب.