الأمم المتحدة

S/2016/49

مجلس الأمن

Distr.: General
20 January 2016
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب

باسم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب، يشرفني أن أقدم إلى مجلس الأمن وثيقة تتضمن الدراسة الاستقصائية العالمية بشأن تنفيذ الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١).

وقد تولت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إعداد الدراسة، عملا بأحكام الفقرة ٦ من قرار مجلس الأمن ٢١٢٩ (٢٠١٣).

وترجو اللجنة ممتنة عرض هذه الرسالة ومرفقها على أعضاء مجلس الأمن وإصدارهما باعتبارهما من وثائق المجلس.

(توقيع) عمرو عبد اللطيف أبو العطا

رئيس

لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا

بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب

220316 210316 16-01158 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المرفق

الدراسة الاستقصائية العالمية بشأن تنفيذ الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – المشهد العالمي ٥

ألف – ملاحظات عامة ٥

باء – المسائل والاتجاهات والتطورات ٧

ثالثا – نظرة عن الحالة حسب المناطق ٢٨

أفريقيا ٢٨

شمال أفريقيا ٢٨

شرق أفريقيا ٣٥

الجنوب الأفريقي ٤٣

غرب أفريقيا ٥٠

وسط أفريقيا ٥٩

آسيا ٦٦

جزر المحيط الهادئ ٦٦

جنوب شرق آسيا ٧٢

جنوب آسيا ٨٠

آسيا الوسطى والقوقاز ٨٨

غرب آسيا ٩٥

شرق آسيا ١٠٣
أمريكا اللاتينية ١٠٨
أمريكا الوسطى ١٠٨
منطقة البحر الكاريبي ١١٥
أمريكا الجنوبية ١٢١
أوروبا وأمريكا الشمالية ١٢٩
أوروبا الشرقية ١٢٩
دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ودول أخرى ١٣٨
دول جنوب شرق أوروبا ١٤٨
رابعا - الآفاق المواضيعية ١٥٤
ألف - الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني) ١٥٤
باء - التشريعات ١٥٦
جيم - العدالة الجنائية ١٥٨
دال - مكافحة تمويل الإرهاب ١٦٢
هاء - إنفاذ القانون ١٦٧
واو - مراقبة الحدود ١٦٨
زاي - التعاون الدولي ١٧١
حاء - حقوق الإنسان ١٧٢
ضميمة
صكوك مكافحة الإرهاب الأساسية ١٧٧

أولا - مقدمة

١ - أعدت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب هذه الدراسة الاستقصائية عملا بطلب مجلس الأمن، في قراره ٢١٢٩ (٢٠١٣)، أن تستكمل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب الدراسة الاستقصائية السابقة، الصادرة في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ (S/2011/463).

٢ - ويحدد الفرع الأول من الدراسة الاستقصائية أربع مسائل واتجاهات وتطورات رئيسية استجدت منذ عام ٢٠١١: (أ) ظهور أعداد كبيرة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، الذين يسافرون إلى مناطق الصراع للقتال في صفوف التنظيمات الإرهابية؛ (ب) دور المرأة في الإرهاب ومنع الإرهاب؛ (ج) المشاكل الخاصة المرتبطة بالأطفال والمراهقين في بيئة الإرهابيين؛ (د) القضايا والاتجاهات المرتبطة باستخدام الإرهابيين المتزايد لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، في الأغراض الإرهابية.

٣ - ويورد الفرع الثاني تقييما لتنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، حسب المنطقة والمنطقة دون الإقليمية، على غرار ما تم في الدراسة الاستقصائية السابقة. والتقسيمات دون الإقليمية المستخدمة من أجل هذه الدراسة لا تعكس بالضرورة المجموعات الاقتصادية والسياسية التي تأخذ بها الأمم المتحدة أو منظمات دولية أو إقليمية أخرى. ويتضمن الفرع الثاني أيضا لمحة عامة عن الاتجاهات والمخاطر والتوصيات، إلى جانب تحليل لتنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) في كل منطقة دون إقليمية. ويتضمن هذا الفرع بعض الإشارات إلى دول محددة أحرزت تقدما ملموسا في مجالات معينة. إلا أن عدم ذكر دول أخرى ينبغي ألا يفهم على أنه ذو دلالة سلبية بالنسبة لجهود التنفيذ التي تقوم بها.

٤ - وتركز الدراسة الاستقصائية على المجالات المواضيعية الرئيسية التي تناولها القرار: تشريعات مكافحة الإرهاب، ومكافحة تمويل الإرهاب، وإنفاذ القانون، ومراقبة الحدود، والتعاون الدولي. كما تضع الدراسة في الاعتبار حماية حقوق الإنسان، من حيث صلتها بما قضى به القرار. أما الفرعان الخاصان بإنفاذ القانون ومراقبة الحدود في كل منطقة فقد جرى توسيعهما بشكل عام مقارنة بالدراسة الاستقصائية لعام ٢٠١١، لأن الخبراء وضعوا معايير إضافية لتقييم التقدم المحرز في هذين المجالين.

٥ - ويبين الفرع الثالث المعايير العامة والممارسات الموصى بانتهاجها لتنفيذ أحكام القرار، ويعرض الاتجاهات العالمية العامة في تنفيذ القرار في المجالات المواضيعية الرئيسية. وقد يكون هذا الفرع المواضيعي أكثر فائدة للقارئ العادي، لأنه يعرض صورة أكثر شمولا لكيفية تقدم المجتمع الدولي، بأوسع مدلول له، في سبيل التصدي لتحدي الإرهاب منذ اتخاذ القرار.

٦ - وترد في ختام الفرع الخاص بكل منطقة دون إقليمية، توصيات ذات أولوية بالخطوات العملية التي يمكن للدول الأعضاء اتخاذها لتعزيز تنفيذ القرار في كل منطقة أو مجال مواضيعي. ومن المأمول فيه أن تكون هذه التوصيات مفيدة أيضا للمنظمات الدولية الأخرى والجهات المانحة الثنائية العاملة في مجال مكافحة الإرهاب.

٧ - وقد أصدر مجلس الأمن، في عام ٢٠١٥، ثلاثة تقارير أعدها خبراء المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب تتناول مسائل تتعلق بتنفيذ قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) بشأن وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب والقضايا السياساتية ذات الصلة (S/2015/338 و S/2015/683 و S/2015/975). ويتسق التحليل الوارد في الدراسة الاستقصائية الحالية مع تلك التقارير.

٨ - وتستند الدراسة إلى بيانات استقيت من المعلومات وآخر التطورات التي قدمتها الدول الأعضاء إلى اللجنة؛ وتقارير الزيارات إلى الدول الأعضاء (زارت المديرية التنفيذية أكثر من ٩٠ دولة باسم اللجنة)؛ وحلقات العمل الإقليمية؛ والمعلومات المقدمة من المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية. وترد هذه البيانات أيضا في الدراسة الاستقصائية المفصلة عن التنفيذ والاستعراض العام لتقييم التنفيذ اللذين أعدهما المديرية التنفيذية لكل دولة عضو. وكما جرى مع الدراسة الاستقصائية السابقة، فقد أعد الخبراء هذه الدراسة استنادا إلى حكمهم المهني على المعلومات التي كانت متاحة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.

٩ - وترد في الضميمة قائمة بالصكوك الرئيسية لمكافحة الإرهاب.

ثانيا - المشهد العالمي

ألف - ملاحظات عامة

١٠ - طرأ تغير كبير على بيئة الإرهاب منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، التي ذكر فيها أن التقدم الذي أحرزته الدول في تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) قد أدى إلى إضعاف بعض الشبكات الإرهابية. ولا تزال الدول تحرز تقدما في محاربة بعض الشبكات. فقد تقلص خطر الإرهاب إلى حد ما في بعض المناطق (في أجزاء من جنوب شرق آسيا على سبيل المثال). إلا أن حجم التهديد في أجزاء من الشرق الأوسط وأفريقيا قد تصاعد وتنوع، وبات يؤثر الآن على عدد أكبر من الدول الأعضاء.

١١ - وتهديد الإرهاب آخذ في التطور بسرعة. وقد غدا أيضا أكثر تنوعا واستعصاءً وتعقيدا، ويعزى ذلك جزئيا إلى الموارد المالية الكبيرة التي تتدفق على تنظيمات إرهابية معينة

من عائدات الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وما زال الإرهاب وانتشار التطرف المصحوب بالعنف يزعزعان استقرار المناطق المضطربة على امتداد منطقة الشرق الأوسط ومنطقة المغرب العربي ومناطق الساحل وحوض بحيرة تشاد والقرن الأفريقي. ولا تلبث الجماعات الإرهابية أن تغتنم الفرص التي يتيحها إضعاف الحكومات في حالات النزاع. وقد أصبحت الأزمة السورية تشكل تهديدا خطيرا للسلام والأمن الدوليين. وأشعلت أكبر أزمة طوارئ إنسانية يعيشها العالم حاليا وراح ضحيتها ما لا يقل عن ٠٠٠ ٢٥٠ شخص (منهم ٠٠٠ ١٠ طفل). وقد ذكر رئيس مجلس الأمن، في بيانه المؤرخ ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٥ (S/PRST/2015/15)، أن حوالي ١٢ مليون شخص (منهم أكثر من أربعة ملايين شخص التمسوا الملاذ في البلدان المجاورة) قد أجبروا على الفرار من ديارهم، وبات ما يزيد عن ١٢,٢ مليون شخص في الجمهورية العربية السورية يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية العاجلة.

١٢ - وتسيطر بعض الجماعات الإرهابية على أقاليم شاسعة وتتطلع إلى إنشاء كيانات شبيهة بالدولة. فهناك أجزاء كبيرة في الجمهورية العربية السورية تحت سيطرة الجماعات الإرهابية، مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، المعروف أيضا باسم داعش، وجبهة النصرة. ويسيطر تنظيم بوكو حرام على أجزاء هامة في شمال شرق نيجيريا، وتسيطر حركة الشباب على مناطق كبيرة من الصومال.

١٣ - وما زالت الجريمة المنظمة عبر الوطنية - سواء تلك التي تنفذها التنظيمات الإرهابية نفسها أو بالتعاون مع شبكات إجرامية - تشكل مصدرا حيويا لتمويل الإرهاب. وتُبرز التطورات الأخيرة في مناطق الساحل وشمال أفريقيا والشرق الأوسط وجنوب شرق أوروبا وآسيا الوسطى، احتمال أن يؤدي هذا التحدي إلى زعزعة استقرار مناطق بكاملها وتيسير الإرهاب. وفي كل منطقة من تلك المناطق، تستفيد الجماعات الإرهابية من الجريمة المنظمة عبر الوطنية من خلال الإكراه أو التعاون أو فرض ضرائب على المجرمين الذين يمارسون إجرامهم في المناطق الخاضعة لسيطرتها بحكم الأمر الواقع. والتعاون مع الشبكات الإجرامية المنظمة يوفر للجماعات الإرهابية: (أ) إمكانية الحصول على التمويل والموارد من خلال الاتجار بالسلع الأساسية المسروقة والأسلحة والمخدرات والآثار والأشخاص والموارد الأخرى وتهريبها، والاختطاف طلبا للفدية؛ (ب) فرص التوظيف؛ (ج) الخبرة الفنية؛ (د) الدعم الميداني؛ (هـ) إمكانية الوصول إلى طرق التهريب والحصول على الوثائق المزورة. وتوفر الظروف المضطربة تربة خصبة لازدهار التنظيمات الإرهابية وعصابات الجريمة المنظمة. ويمكن لأنشطة هذه التنظيمات والعصابات أن تضعف مؤسسات الدولة، مما يتسبب في إيجاد حلقة مفرغة.

١٤ - ويشكل المقاتلون الإرهابيون الأجانب الذين يسافرون إلى العراق والجمهورية العربية السورية ومناطق أخرى للالتحاق بالتنظيمات الإرهابية تهديدا جسيما ومتزايدا. فبهم تزداد كثافة الصراعات ومدتها واستعصاؤها على الحل وبهم قد ينشأ تهديد خطير للدول التي يأتون منها والدول التي يمرون بها والدول التي يسافرون إليها، فضلا عن مناطق الصراع المسلح المجاورة للدول التي ينشط فيها هؤلاء المقاتلون (الأردن مثلا) التي يمكن اعتبارها أيضا من ضحايا الإرهاب بسبب اضطرارها إلى تكريس موارد هائلة لمكافحة هذا التهديد. وقد يؤثر التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب على جميع المناطق وجميع الدول الأعضاء (حتى البعيد منها عن مناطق الصراع). وقد أنشأ الإرهابيون والكيانات الإرهابية شبكات إجرامية دولية في الدول التي يعبرها المقاتلون الإرهابيون الأجانب والموارد التي تنشر لدعمهم.

١٥ - ويتطلب التصدي للتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب المعالجة الشاملة للظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، وذلك بتدابير من بينها تلك التي تهدف إلى ما يلي: منع تغذية نزعة التطرف المفضية إلى الإرهاب؛ وقمع التجنيد؛ ومنع المقاتلين الإرهابيين الأجانب من السفر؛ وتعطيل الدعم المالي المقدم لهم؛ ومكافحة الفكر المتطرف العنيف؛ ومكافحة التحريض على الإرهاب؛ وتعزيز التسامح السياسي والديني، والتنمية الاقتصادية، والتلاحم الاجتماعي، واحتواء الجميع؛ وتسوية النزاعات المسلحة؛ وتيسير إعادة إدماج وتأهيل العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب (انظر S/2015/338 للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن هذه المسألة).

باء - المسائل والاتجاهات والتطورات

١٦ - شدد مجلس الأمن على الدور الأساسي الذي تؤديه المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في إطار مجمل الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لتقييم المسائل والاتجاهات المتصلة بتنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ففي قراره ٢١٢٩ (٢٠١٣)، أوعز المجلس إلى المديرية التنفيذية بتحديد المسائل والاتجاهات الناشئة والتطورات الجديدة.

١ - المقاتلون الإرهابيون الأجانب

١٧ - في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، اتخذ مجلس الأمن القرار التاريخي ٢١٧٨ (٢٠١٤) (انظر www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm) الذي أهاب فيه بجميع الدول أن تتعاون على سبيل الاستعجال لمنع التدفق الدولي للإرهابيين. ويُلزم القرار الدول باتخاذ خطوات محددة وملموسة لقمع انتقال المقاتلين الإرهابيين الأجانب من أراضيها وعبرها (وهي ناحية مهمة للدراسة الاستقصائية الحالية) ويؤكد أن التهديد المتزايد الذي يشكله

المقاتلون الإرهابيون الأجانب هو إحدى المسائل والاتجاهات والتطورات الناشئة المتصلة بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) ويستحق أن تولي له لجنة مكافحة الإرهاب عناية دقيقة.

١٨ - ولذلك وفي عام ٢٠١٥، حددت المديرية التنفيذية للجنة التدابير التي ينبغي للدول اتخاذها من أجل التصدي بفعالية للتحديات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتتصل تلك التدابير بطائفة واسعة من المجالات، بما فيها التشريع، وإنفاذ القانون، والتمويل، وأمن الحدود، ومنع التطرف المصحوب بالعنف، وإعادة التأهيل، وإعادة الإدماج. ويوجد لدى معظم الدول بعض التدابير ذات الصلة على الأقل. وحددت بعض الدول حلولا مبتكرة، تتعلق على وجه الخصوص بمكافحة التطرف المصحوب بالعنف والتعامل مع العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

١٩ - وما زال الافتقار إلى قوانين جنائية محلية لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب يشكل أحد أوجه القصور الرئيسية على الصعيد العالمي. وقد استحدثت قلة من الدول جرائم شاملة من أجل المقاضاة على أفعال الإعداد أو التواطؤ المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتعتمد دول عديدة على التشريعات القائمة للتعامل مع ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وهي تشريعات قد لا تكون كافية لمنع سفرهم. وفي معظم الدول، تتعرقل الملاحقات القضائية بسبب الصعوبات المصادفة في جمع قرائن مقبولة في الخارج، وخاصة من مناطق الصراع، أو في تحويل المعلومات الاستخبارية إلى أدلة مقبولة ضد المقاتلين الإرهابيين الأجانب. كما تواجه الدول تحديات ترتبط بالتوصل إلى أدلة مقبولة أو تحويل المعلومات الاستخبارية إلى أدلة مقبولة من المعلومات المستقاة من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخاصة وسائل التواصل الاجتماعي. ويشكل إخضاع المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه فيهم لتحقيقات وملاحقات قضائية وقائية تحديا آخر لجميع المناطق دون الإقليمية، وخاصة في ضوء الشواغل المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية وحقوق الإنسان. ولا يزال العديد من البلدان يواجه تحديات في تحديد تدابير التصدي المناسبة لمواجهة الخطر المحتمل الذي تشكله فئات محددة من المسافرين والعائدين. واستخدمت عدة دول طائفة كبيرة ومتنوعة من التدابير الإدارية (من قبيل الحرمان من الجنسية في حال ازدواجها، وإلغاء جوازات السفر، والحرمان من الخدمات الاجتماعية).

٢٠ - وما زال الافتقار إلى تبادل المعلومات وإلى التعاون والتنسيق بين الوكالات يشكل، في عدة مناطق دون إقليمية، عقبة رئيسية في سبيل النجاح في حظر ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وسيكون تعزيز تبادل المعلومات المتعلقة بإنفاذ القانون على الصعيدين الوطني والدولي والتعاون والتنسيق بين الوكالات مفيدا لجميع الدول. ويفتقر الكثير من

أجهزة إنفاذ القانون للقدرة التقنية على التحقيق في قضايا الإرهاب في إطار سيادة القانون ووفقا للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. وثمة حاجة إلى تنسيق العمل فيما بين الأجهزة الحكومية وقطاعي تكنولوجيا المعلومات وإنفاذ القانون في التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وقد عززت الدول رصد انتقال المقاتلين الإرهابيين الأجانب عبر الحدود، غير أن الكثير منها ما زال يفتقر إلى القدرة التقنية والتنفيذية لاكتشاف سفرهم ومنعه بشكل فعال. وتشمل المعوقات الإضافية الحدود الطويلة التي يسهل اختراقها وعدم كفاية ضوابط الهجرة والتأشيرات. ولا يرتبط سوى عدد قليل جدا من الدول ارتباطا كاملا بقواعد البيانات ذات الصلة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). ويستخدم حاليا عدد قليل من الدول نظم المعلومات المسبقة عن الركاب أو نظم سجلات أسماء المسافرين، وهي أدوات فعالة تقوم على تقييم المخاطر لتحديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب المحتملين. ولذلك ينبغي أن تواصل الدول جهودها من أجل اعتماد نهج شاملة ومبتكرة للوقف الفعال لتدفق هؤلاء المقاتلين وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٢١ - وما زالت هناك عدة أوجه قصور في الجهود المبذولة لتعطيل مصادر التمويل. وينبغي أن تعزز الدول في جميع المناطق نظمها الوطنية لمكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب. ولا يزال العديد من الدول يواجه تحديات فيما يتعلق بفعالية التحقيق والملاحقة القضائية بشأن تمويل التنظيمات الإرهابية والمقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه فيهم، واتخذ عدد قليل منها ما يلزم من تدابير قانونية ومؤسسية وإدارية لمنع وقمع تمويلهم، بما في ذلك ما يتعلق بسفرهم وأنشطتهم ذات الصلة. وسجل العديد من الدول إدانات قضائية قليلة جدا، إن وجدت، لتمويل الإرهاب.

٢٢ - وأشارت معظم الدول إلى ضرورة معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب كجزء من نهج شامل للتصدي للتهديد الإرهابي. واستحدثت الدول في جميع المناطق أدوات لاستكمال الإجراءات التقليدية لإنفاذ القانون في مكافحة التطرف المصحوب بالعنف وتغذية نزعة التطرف المفضية إلى الإرهاب، بما في ذلك استراتيجيات إعادة التأهيل وإعادة الإدماج، وتطوير خطابات مضادة، وتعزيز التسامح الثقافي والديني. ورغم زيادة الاعتراف بضرورة إشراك المجتمع المدني في الجهود المبذولة لمواجهة التطرف المصحوب بالعنف، لا تزال فرص هذه المشاركة محدودة في عدة مناطق. وقد وضع عدد قليل جدا من الدول استراتيجيات شاملة لمواجهة التطرف المصحوب بالعنف. وأدمج بعض الدول في جهوده المتعلقة بمكافحة الإرهاب تدابير لرصد انتشار التطرف المصحوب بالعنف عن طريق الإنترنت. ومع ذلك،

فلا يزال منع استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية يمثل تحديا كبيرا في معظم المناطق (انظر S/2013/722، الفرع الثاني عشر).

٢٣ - وتصارع دول عديدة في التعامل مع التحديات التي يشكلها العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب. فقد يعود كثيرون منهم إلى بلدانهم الأصلية أو قد يختارون الذهاب إلى بلدان ثالثة (بما في ذلك مناطق صراع أخرى)، آخذين معهم خبراتهم الميدانية وشبكاتهم الدولية. وقد يقع بعض العائدين أيضا ضحايا للجريمة. ومع ذلك، فقد استحدث عدد من الدول مجموعة كبيرة ومتنوعة من التدابير الإدارية وتدابير العدالة الجنائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج الهادفة إلى التخفيف من التهديد المحتمل أن يشكله العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٢٤ - ويتطلب الطابع العابر للحدود لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب تعزيز التعاون في مجال العدالة الجنائية فيما بين الدول الهادفة إلى منع استخدام أراضيها كملاذ آمن. ويشكل التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب تحديا إضافيا لأن الأفعال الجرمية ذات الصلة ما زال يجري تجريمها بطرق مختلفة. وقد يؤدي ذلك إلى رفض التعاون الدولي في المسائل الجنائية. فعلى سبيل المثال، قد يقابَل طلب المساعدة القانونية المتبادلة بالرفض لأن الدولة المطلوب منها تقديم تلك المساعدة قد تفتقر إلى التشريعات اللازمة فترفض بالتالي تطبيق قاعدة ازدواجية التجريم. وليس بين الدول التي شملتها الدراسة الاستقصائية إلا عدد قليل جدا يقدم طلبات للمساعدة القانونية المتبادلة ولتسليم المطلوبين بشكل فعال. ومن بين الدول الأكثر تضررا بظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب عدد كبير من الدول التي لم تقم بتكليف هيئات مركزية أو بتوقيع اتفاقات ثنائية أو أقاليمية للتعاون في المسائل الجنائية المتعلقة بهؤلاء المقاتلين.

٢٥ - لذلك ينبغي للدول أن تنظر في استخدام الأدوات الموجودة وأدوات مبتكرة لزيادة فعالية التعاون الدولي. وثمة مثالان في هذا الصدد وهما نقل الدعاوى الجنائية وتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل بالأحكام الأجنبية في المسائل الجنائية. وينبغي للدول أيضا أن تنظر في استخدام مبدأ المعاملة بالمثل كأساس للتعاون الدولي في سياق مكافحة التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وعند الاحتجاج بمبدأ المعاملة بالمثل وفقا للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، يمكن لمسؤولي إنفاذ القانون والسلطات القضائية ممارسة التعاون الدولي بنجاح، بما في ذلك المساعدة القانونية المتبادلة أو التسليم، لتقديم الإرهابيين إلى العدالة. وينبغي لجميع الدول أن تعزز التعاون القضائي - الرسمي وغير الرسمي - في تقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى العدالة وضمان توافر أدلة موثوق بها وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٢ - المرأة والإرهاب

٢٦ - تقوم المرأة بأدوار متعددة في مجال السياسات المتصلة بالإرهاب، بما في ذلك دورها باعتبارها من ضحايا العنف الإرهابي ومن المقاتلين الحاليين في صفوف الجماعات الإرهابية والمتعاطفين معها ومن يقومون بالحشد لها، فضلا عن دورها باعتبارها من صانعي التغيير الاجتماعي ومصدرا لتقديم المساعدة في منع أعمال الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف. ومن المهم ملاحظة أنه، حتى اتخاذ القرار ٢١٢٩ (٢٠١٣)، كانت مراعاة البعد الجنساني غائبة عن الجزء الأكبر من الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب. إلا أنه تبذل منذ ذلك الحين جهود لتدارك هذا الغياب، يتم التركيز فيها على ثلاثة مجالات للنشاط: المرأة باعتبارها هدفا للإرهاب، والمرأة باعتبارها مقترفة لأعمال إرهابية، والمرأة باعتبارها مانعة للإرهاب.

(أ) المرأة باعتبارها هدفا للإرهاب

٢٧ - يهاجم تنظيم الدولة الإسلامية وجماعة بوكو حرام وحركة الشباب منذ عام ٢٠١٣ النساء بوصف ذلك وسيلة لتأكيد السيطرة الاجتماعية والهيمنة العسكرية، وأيضا كوسيلة لتوسيع الأهداف العسكرية والسياسية لتلك التنظيمات. وتستهدف جماعات من قبيل تنظيم الدولة الإسلامية وبوكو حرام، بتعريضها النساء للاختطاف الفردي والجماعي والاغتصاب والاستغلال الجنسي والاسترقاق والإكراه على الحمل وغير ذلك من أشكال العنف والعقاب، زعزعة استقرار فئات مستهدفة من السكان وإذلالها وإهانتها والقضاء عليها، إذا لم تكن تلك الفئات تعتنق تفسير تلك الجماعات الخاص للإسلام، بما في ذلك المسلمون الآخرون.

٢٨ - وقد أفادت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن جماعة بوكو حرام قد ارتكبت منذ عام ٢٠١٣ انتهاكات واسعة الانتشار وجسيمة بحق النساء والفتيات، منها الاسترقاق الجنسي والعنف الجنسي والزواج القسري والإكراه على الحمل وعلى تغيير الدين. وكثيرا ما يتم تزويج الفتيات الصغيرات للمقاتلين، في حين تجبر النساء الأكبر سنا على العمل كطاهيات أو عاملات نظافة. وفي نيجيريا[(١)]، وحسب ما نقلته التقارير، بيع أكثر من ٢٠٠ امرأة وفتاة مختطفة للزواج منهن أو استرقاقهن جنسيا مقابل ١٢ دولارا من دولارات

(١) من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، وسعت جماعة بوكو حرام نطاق هجماتها إلى الدول المجاورة لنيجيريا، ولا سيما الكاميرون والنيجر وتشاد. وبالإضافة إلى عمليات الاختطاف في شيبوك بنيجيريا، أفادت التقارير أن الجماعة اختطفت ٦٠٠ امرأة في الكاميرون و ٢٠٠ امرأة وطفلة في النيجر. انظر تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان عن الانتهاكات والتجاوزات التي ترتكبها جماعة بوكو حرام وأثرها على حقوق الإنسان في البلدان المتضررة، A/HRC/30/67، ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥.

الولايات المتحدة للواحدة منهن[٢]. وما زالت أماكن وجود كثيرات من الضحايا غير معلومة، في حين نقلت التقارير أن اللائي لا يزلن قيد الأسر منهن يحرمن من الطعام والماء لمدد قد تصل إلى يومين أو ثلاثة، ويتعرض اللواتي يحاولن الهرب منهن للضرب أو للتهديد بالقتل. وكان بين النساء والفتيات اللائي تم إنقاذهن[٣] حوامل كثيرات، في دلالة على أن العنف الجنساني كان يستخدم كأداة لتحقيق مآرب جماعة بوكو حرام (تماما كما كانت تستخدم الاغتصاب الجماعيَ الجماعاتُ المسلحة في يوغوسلافيا السابقة وجمهورية الكونغو الديمقراطية). وكثيرا ما تخاف النساء اللائي جرى إنقاذهن من العودة إلى أسرهن خشية تعرضهن للرفض بسبب العار الذي قد يلحق بأسرهن من جراء تعرضهن لجرائم جنسية. فإذا ما تعرضن للرفض من أسرهن، فإنهن يصبحن أكثر عرضة للتطرف وارتكاب جرائم الإرهاب، ولأشكال من الاستغلال، مثل الاتجار بالبشر.

٢٩ - وقد ارتكبت جماعات أخرى أيضا، من بينها تنظيم الدولة الإسلامية، كثيرا من انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها جماعة بوكو حرام ضد المرأة. فخلال الهجمات التي شنها تنظيم الدولة الإسلامية في أوائل آب/أغسطس ٢٠١٤ في شمال العراق، اختطف التنظيم المئات من النساء والفتيات الأيزيديات واقتيد الكثيرات منهن إلى أماكن يسيطر عليها التنظيم في الجمهورية العربية السورية وتم بيعهن كرقيق جنسي أو عاملات سخرة، هن ونساء مختطفات أخريات (مقابل ١٠٠ دولار لكل واحدة منهن) أو تم استخدامهن كورقات مساومة للحصول على فدية[٤]. ورحب تنظيم الدولة الإسلامية باسترقاق النساء

(٢) انظر "Nigeria's kidnapped girls sold into marriage", *Al Jazeera*, 1 May 2014, www.aljazeera.com.

(٣) في ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٤، أقدمت جماعة بوكو حرام على عمل شائن تمثل في اختطاف ٢٧٦ تلميذة من شيبوك، بولاية بورنو، بنيجيريا. ومنذ ذلك الحين، تمكنت ٥٧ تلميذة من الهرب، وفي نيسان/أبريل ٢٠١٥ أنقذ الجيش النيجيري ٢٩٣ امرأة وبنتا مختطفة من معقل جماعة بوكو حرام في غابة سامبيسا، بعضهن ربما كان من شيبوك. وأفادت التقارير أن كثيرا من هؤلاء النساء والفتيات كن حوامل. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٥، كان قد تم قيد ٣٠٧ ممن جرى إنقاذهن من النساء والفتيات في برنامج للقضاء على نزعة التطرف تديره الحكومة في نيجيريا.

(٤) انظر Human Rights Watch (2015), "Iraq: ISIS Escapees Describe Systematic Rape"، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.hrw.org/news/2015/04/14/iraq-isis-escapees-describe-systematic-rape؛ و "Islamic State: Yazidi women tell of sex-slavery trauma", BBC news, 22 December 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385.

الأيزيديات جنسيا باعتبار ذلك رمزا لـ ''الفتح'' وطريقا لمنع ولادة جيل آخر من الأيزيديين. ويزعم التنظيم أن ''من علامات الساعة أن تلد الأمة ربتها''[٥].

٣٠ - وارتُكبت انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان ضد المرأة وشجع عليها نظام من بث الخوف يتضمن تدابير من قبيل القمع الاجتماعي والضرب العلني والإعدامات والزواج المبكر. فقد أجبرت المئات من النساء والفتيات المسلمات (اللائي لا يزيد عمر بعضهن عن ١٣ سنة) على الزواج من مقاتلي التنظيم بزعم أن ذلك الزواج يمثل ''مكافأة'' لا عقوبة[٦]. ونتيجة لذلك، يتزايد الزواج المبكر، لأن الأسر تفضل تزويج بناتها مبكرا تجنبا لزواجهن من أعضاء في التنظيم. ويثير هذا الأمر شواغل جدية إزاء انتهاك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للفتيات والشابات، وتدهور مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية للجمهورية العربية السورية بوجه عام. ولذلك تقوض هذه الظاهرة بشكل جسيم الجهود العالمية المبذولة ليس لمكافحة ومنع الإرهاب فحسب، بل أيضا لتشجيع التنمية الاقتصادية المستدامة وبناء مجتمعات أكثر سلاما وعدلا وإنصافا[٧].

٣١ - كما لوحظ قمع النساء من خلال الفرض الصارم، والعنيف في أغلب الأحيان، للقواعد الاجتماعية والأخلاقية في المناطق التي تسيطر عليها حركة الشباب وتنظيمات أخرى[٨]. ولذلك، فإن انتهاك حقوق المرأة، الذي قد يرقى بعضه أيضا إلى مستوى انتهاكات القانون الدولي الإنساني، يحدث بشكل منهجي وواسع الانتشار. وبالتالي، يتعين

(٥) هذا التصريح منقول عن ''مجلة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام'' وأورده تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في عام ٢٠١٤، والمعنون ''سيطرة الرعب: الحياة تحت تنظيم الدولة الإسلامية في سورية''. يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.refworld.org/pdfid/5469b2e14.pdf.

(٦) المرجع نفسه.

(٧) انظر "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development," particularly Sustainable Development Goals 5 (women) and 16 (peace, security and rule of law)، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld.

(٨) انظر Human Rights Watch (2010), "Harsh War, Harsh Peace: Abuses by al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia", April 2010، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.hrw.org/report/2010/04/19/harsh-war-harsh-peace/abuses-al-shabaab-transitional-federal-government-and-amisom؛ و Graham-Harrison, "Public stoning consideration is latest setback for Afghan women's rights", *The Guardian*, 25 November 2013، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.theguardian.com/world/2013/nov/25/public-stoning-womens-rights-afghanistan-government-adultery.

أن تكون الجهود المبذولة لكبح هذه الانتهاكات ومنعها والتعامل معها جهودا منهجية بنفس القدر وأن تجمع بين مبادرات محلية ووطنية في إطار التعاون العالمي.

٣٢ - ويتعين أن تضمن الدول، في الجهود التي تبذلها لمساندة ضحايا الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف وإعادة تأهيلهم، توعية المسؤولين والممارسين في الخطوط الأمامية بالاحتياجات الخاصة للنساء، النابعة من المحن التي تعرضن لها ومن ظروف مجتمعاتهن المحلية. وستفيد في هذا المسعى أيضا زيادة عدد النساء العاملات في قطاع الأمن، وخاصة في وحدات إنفاذ القانون ومكافحة الإرهاب. ولا يقل عن ذلك أهميةً التشجيعُ على مساندة الضحايا على المستوى المحلي اجتماعيا ودينيا. فعلى سبيل المثال، أصدر المرجع الديني الأيزيدي، المعروف باسم بابا شيخ بيانا، بعد المحنة الأيزيدية، رحب فيه بعودة النساء الأيزيديات إلى مجتمعهن وذكر أنه ينبغي ألا يمسهن أحدٌ بأذى[٩].

(ب) المرأة باعتبارها مقترفة للإرهاب

٣٣ - تشكل مشاركة المرأة في أعمال العنف السياسي والإرهاب ظاهرة جديدة[١٠]. ومع ذلك، فإن التصاعد الملحوظ لأنشطة عضوات بارزات في الجماعات الإرهابية وعدد المقاتلات الإرهابيات الأجانب يتطلب مواصلة دراسة هذه المسألة. ففي نيجيريا، ونتيجة لزيادة القيود المفروضة على جماعة بوكو حرام[١١]، سعت الجماعة إلى تكليف نساء بالقيام بمهام لوجستية، مثل تهريب الأسلحة والذخيرة وتمرير المعلومات، على افتراض أن بإمكانهن.

(٩) انظر Human Rights Watch (2015), "Iraq: ISIS Escapees Describe Systematic Rape"، يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي: www.hrw.org/news/2015/04/14/iraq-isis-escapees-describe-systematic-rape؛ في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٥، أكد بابا شيخ تصريحه قائلا: "هؤلاء الناجيات ما زلن أيزيديات طاهرات وليس لأحد أن يجرح عقيدتهم الأيزيدية بسبب تعرضهن لأمر خارج عن إرادتهن ... ولذلك، فإننا ندعو الجميع إلى التعاون مع هؤلاء الضحايا ومساندتهن حتى يعشن حياتهن الطبيعية مرة أخرى ويندمجن في المجتمع".

(١٠) انظر Fink, Barakat and Shetret, "The Roles of Women in Terrorism, Conflict and Violent Extremism", Policy Brief, April 2013، يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي: http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf.

(١١) منذ إعلان حالة الطوارئ في أيار/مايو ٢٠١٣، تم نشر عدد إضافي من القوات النيجيرية قدره ٣ ٠٠٠ فرد لتعزيز القوة المشتركة العاملة فعلا التي قوامها ٥ ٠٠٠ فرد. وأدى ذلك إلى زيادة مداهمات منازل المحاربين وزيادة القيود المفروضة على التنقل بسبب تفعيل نقاط تفتيش متعددة. انظر "Boko Haram: Government silence does little to inspire confidence", *ThinkAfricaPress*, 25 February 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: http://thinkafricapress.com.

المرور من نقاط التفتيش وتجنب تفتيش منازلهن على نحو أيسر من الذكور[١٢]. وفي آب/أغسطس ٢٠١٣، ألقت القوات الحكومية القبض على خمس عضوات من جماعة بوكو حرام يحملن بنادق وذخيرة تحت أحجبتهن[١٣]. وفي عام ٢٠١٤، اكتُشف أن خمس نساء يعملن مُخبرات للجماعة[١٤]. وفي تموز/يوليه ٢٠١٤، قامت نساء بتنفيذ أربع هجمات انتحارية في كانو[١٥]. وفي الأراضي التي يسيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية، التحقت نساء على نحو نشط بفرع جهاز الحسبة الأمني لفرض الالتزام الأخلاقي المسمى ''كتيبة الخنساء'' حيث يساعدن في مراقبة الالتزام الصارم بارتداء الزي المقرر وفي تنفيذ العقوبات. وأفادت التقارير أن نساءً قد التحقن أيضا بجهود التنظيم الرامية إلى تقديم خدمات الرعاية الصحية الأساسية والتعليم.

٣٤ - ومارست النساء أيضا أدوارا في مجالي التجنيد والتعبئة للجماعات الإرهابية. وتفيد التقارير أن تنظيم الدولة الإسلامية يفوق أي جماعة أخرى في عدد ما يجنده من النساء. وهذا التجنيد يتم كثير منه على يد مجنَّدات[١٦]. وعلى خلاف تنظيم القاعدة، يسعى تنظيم الدولة الإسلامية إلى السيطرة على أراض وبناء كيانات شبيهة بالدولة. وهو يكلف النساء بمهام محددة، متيحا لهن بذلك تلبية حاجة إلى التعبير الاجتماعي. وينطبق ذلك بوجه خاص على حالة المقاتلات الإرهابيات الأجانب، اللائي يتركن أسرهن وراءهن التماسا لشيء مثالي. وهناك حالات عديدة سافر فيها نساء أجنبيات إلى أراض بحوزة تنظيم الدولة

---

(١٢) انظر Drăgulescu, "Gender-based violence: Women employed as terror tools by Boko Haram", Consultancy Africa, 3 October 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1719:gender-based-violence-women-employed-as-terror-tools-by-boko-haram&catid=91:rights-in-focus&Itemid=296.

(١٣) انظر Marama, "JTF, vigilantes arrest female Boko Haram", *The Vanguard Nigeria*, 17 August 2013، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.vanguardngr.com.

(١٤) انظر Chima, "Concern mounts over B'Haram female operatives", *The Cable Nigeria*, 3 July 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.thecable.ng.

(١٥) انظر Bloom, "Female suicide bombers are not a new phenomenon", *The Washington Post*, 6 August 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.washingtonpost.com. إلا أنه على الرغم من أنه يمكن افتراض وجود مستوى معين من الموافقة المستنيرة من جانب المفجر الانتحاري الراشد، فإن حالة الصبية البالغة من العمر ١٠ سنوات التي كانت تحيط نفسها بحزام ناسف واحتجزتها الشرطة توحي بأنها استخدمت كأداة للرعب - انظر Pflanz, "10-year-old would-be suicide bomber arrested in Nigeria", *The Telegraph*, 31 July 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.telegraph.co.uk.

(١٦) انظر Fantz, "From Scottish teen to ISIS bride and recruiter: the Aqsa Mahmood story", CNN, 24 February 2015، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.cnn.com/2015/02/23/world/scottish-teen-isis-recruiter/.

الإسلامية ويستخدمن وسائل التواصل الاجتماعي للترويج للجماعة ولمشروعها الهادف إلى بناء دولة[١٧]. وفي نيجيريا، قُبض على ثلاث نساء في تموز/يوليه ٢٠١٤، إحداهن أرملة لمقاتل من جماعة بوكو حرام، بتهمة تجنيد عضوات للجماعة[١٨].

٣٥ - ومع أن دور المرأة في الأعمال الإرهابية ما زال، نسبيا، غير مستكشف، فإن الدراسات تشير إلى أن النساء والرجال يُجتذبون إلى الإرهاب لأسباب متماثلة في معظمها وهي: المظالم، والظروف الاجتماعية السياسية، والفجيعة الشخصية، والمعتقدات الأيديولوجية، والمنافع المتصورة أو الفعلية، والرغبة في إحداث تغيير اجتماعي، ودافع المغامرة[١٩]. وفي حالة جماعة بوكو حرام، يبدو أن الحوافز الاقتصادية تؤدي دورا في تجنيد النساء. ففي شمال نيجيريا، يعيش ٦٩,١ في المائة من السكان على أقل من دولار في اليوم[٢٠]. وتكافئ جماعة بوكو حرام حاملات الأسلحة بمبلغ يتراوح بين ٣٠ دولارا و ٣١٢ دولار لكل مهمة[٢١]. ومع ذلك، فإن دوافع المرأة إلى الانضمام إلى التنظيمات الإرهابية دوافع مرتبطة بالظروف ومتنوعة. وتشير الدراسات المستندة إلى شهادات مستقاة من عائدات من المقاتلات الإرهابيات الأجنبيات إلى أن البحث عن هوية جديدة ومحددة، والهروب من مجتمع مقيِّد للحريات، والرغبة في إحداث تغيير اجتماعي، عوامل تؤدي كلها دورا في تحفيز النساء على الانضمام إلى الجماعات الإرهابية، سواء كن من طبقة فقيرة أو متوسطة، أو منتميات إلى خلفيات متدينة أو علمانية، ريفية أو حضرية[٢٢].

---

(١٧) انظر Bakker and De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, International Centre for Counter-terrorism (ICCT) Background Note, April 2015، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf.

(١٨) انظر “Boko Haram crisis: Nigeria arrests female recruiters”, BBC, 4 July 2014, www.bbc.com.

(١٩) انظر Fink, Barakat and Shetret, “The Roles of Women in Terrorism, Conflict and Violent Extremism”, Policy Brief, April 2013، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf.

(٢٠) انظر Nigeria poverty profile 2010, National Bureau of Statistics, January 2012، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.nigerianstat.gov.ng.

(٢١) انظر “Boko Haram: Coffers and coffins”, Terrorism Research and Analysis Consortium, March 2014، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.trackingterrorism.org.

(٢٢) انظر Bakker and De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, ICCT Background Note, April 2015، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf.

٣٦ - وسعيا إلى كبح الزيادة الأخيرة في عدد مرتكبي الإرهاب من النساء، تشجَّع الدول على إجراء مزيد من البحوث في الأسباب التي تجعل الدعاية الإرهابية تلقى صدى لها عند النساء والفتيات ووضع تدابير للتعامل مع هذه الظاهرة تكون مكيفة حسب السياق وقد تشمل مشاريع مصممة تصميما خاصا وذات أهداف محددة بدقة ضمن برامج تعالج الأسباب الجذرية للتطرف المصحوب بالعنف، سواء من خلال التنمية الاقتصادية أو خلق فرص العمل أو تعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون. ولا يلزم أن تكون تلك المشاريع موجهة إلى النساء وحدهن، ولكن ينبغي أن تراعي احتياجاتهن الخاصة ومكامن قابلية التأثر لديهن ونقاط الضعف فيهن. وبرامج مكافحة الدعاية لها أيضا أهمية في هذا الصدد. وينبغي أن تشمل هذه البرامج أصوات النساء، وخاصة أصوات اللائي هجرن الجماعات الإرهابية[٢٣]. كما ينبغي وضع برامج لإعادة التأهيل تراعي البعد الجنساني للمساعدة في إعادة إدماج النساء في المجتمع والإسهام في زيادة فعالية برامج مكافحة الدعاية.

(ج) المرأة باعتبارها مانعة للإرهاب

٣٧ - يمكن أن تكون النساء عوامل قوية للتغيير الاجتماعي وأن يساعدن في منع الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف. وتشارك كثيرات منهن بالفعل في جهود مبتكرة للتشكيل المستنير لاستراتيجيات منع الإرهاب الخاصة بهن ولتنفيذ تلك الاستراتيجيات كما يشاركن في الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب (بوصفهن، مثلا، معلمات وأخصائيات اجتماعيات وعضوات نشطات في مجتمعاتهن). وفي العديد من المجتمعات، ينظر إلى المرأة بوصفها راعية للقيم الثقافية والاجتماعية والدينية مما يتيح لها الوصول والتأثير في المجتمع المحلي بطرق من شأنها أن تشجع الحوار وتستنهض مشاركة المواطنين. فعلى سبيل المثال، نظمت جماعات نسوية محلية في الأراضي التي يسيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية شبكات لإطلاق سراح النساء المحتجزات وإعادتهن إلى أسرهن[٢٤]. وفي أوروبا، تشارك النساء في استراتيجيات مكافحة الدعاية والتشجيع على التخلي عن التطرف المصحوب بالعنف منذ سنوات عديدة، محققاتٍ في ذلك نتائج إيجابية إلى حد كبير. وفي باكستان، تعمل

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) انظر "Shelters without walls: women building protective infrastructures against rape," MADRE briefing, 20 April 2015، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.madre.org/page/madre-articles-134/news/shelters-without-walls-women-building-protective-infrastructures-against-rape-1003.html وهذا الرابط: http://iknowpolitics.org/en/knowledge-library/interview/yanar-mohammed.

جماعات نسائية منذ عقد من الزمان على تمكين النساء الضعيفات ومساعدتهن على جعل أبنائهن يتخلون عن التطرف المصحوب بالعنف[٢٥].

٣٨ - وفي عام ٢٠١٤، تأسس أول منبر نسائي عالمي لمكافحة الإرهاب، وهو تحالف الأخوات ضد التطرف المصحوب بالعنف (SAVE). ويشجع المنبر النساء ويعمل على تمكينهن للوقوف في وجه التطرف المصحوب بالعنف في مجتمعاتهن المحلية[٢٦]. وقد تم الاعتراف بكل هذه المبادرات - وهناك كثير غيرها - باعتبارها إسهامات إيجابية في جهود مكافحة الإرهاب الوطنية والعالمية. وتشكل قدرة المجتمع المدني على العمل بحرية، سواء في مناطق الصراع أو غيرها، عاملا بالغ الأهمية في إطلاق الطاقات الحفازة للفاعلين المحليين، بما فيهم المرأة، بوصفهم مانعين للإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف[٢٧]. وللقيام بذلك، تُشجَّع الدول على بناء قدرة هيئات المجتمع المدني النسائية، بما فيها القيادات النسائية السياسية والمجتمعية والدينية، على العمل مع المجتمعات المحلية بطرق فعالة. وقد نُقل عن نساء قولهن إنهن يتعرضن للتمزق بين رغبتهن في الاتصال بالسلطات لتجريم واحد من أفراد أسرهن يشتبه في أنه دُفع إلى التطرف (وما يستصحبه ذلك من احتمال فقدان حريته) ورغبتهن في التأكد من أنهن يمنعن ذلك الشخص من السفر إلى الخارج (مع ما يستصحبه ذلك من احتمال فقدان حياته). وإذا ما أريد للمرأة أن تؤدي أدوارا بناءة في المساعدة على منع التطرف المصحوب بالعنف، فلا بد أيضا من ضمان حقوقهن وحقوق أسرهن.

٣٩ - وعند تصميم تدابير التصدي في مجال العدالة الجنائية والبرامج الأخرى للمساعدة في إنقاذ النساء باعتبارهن مجنيا عليهن أو جانيات وفي انتزاعهن من براثن التطرف المصحوب بالعنف وإعادة تأهيلهن وإعادة إدماجهن، ينبغي للدول أن تضمن أن يتم تصميم البرامج بالتشاور مع النساء المحليات اللائي لديهن خبرة في هذا المجال وأن يسهم ما تتخذه من تدابير للتصدي لهذه المسألة في إضفاء طابع مؤسسي على تبادل المعلومات وإبداء التعقيبات

(٢٥) انظر، على سبيل المثال، المبادرة الباكستانية للأمهات وحديثي الولادة (PAIMAN)، ويتوافر مزيد من المعلومات في الموقع: http://paiman.jsi.com/.

(٢٦) لهذه المنظمة فروع في دول عديدة منها الدول القليلة التالية: إسرائيل/فلسطين، وإندونيسيا، وباكستان، وفرنسا، ومصر، والمملكة العربية السعودية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ونيجيريا، واليمن، وتوفر ملتقى لضحايا الهجمات الإرهابية وتحتفظ باتصالات مع مقرري السياسات وخبراء الأمن وتعمل على زيادة التفاهم بين الشعوب في مناطق الصراع. انظر www.women-without-borders.org/save/.

(٢٧) للمزيد من المعلومات عن أثر القيود المالية المفروضة على الجماعات النسائية، انظر "The Impact on Women: Counter-terrorism Laws and Policies Restricting Peacebuilding and Humanitarian Work", Charity and Security Network, Issue Brief, August 2015، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.charityandsecurity.org/system/files/files/Issue%20Brief%20-%20women%20in%20conflict(1).pdf.

لأغراض التعلم والوصول إلى أفضل الممارسات. ويجب أن يؤخذ في الاعتبار أيضا أن تورط كل امرأة مع جماعة إرهابية هو رحلة فردية قد تغطي مجالات عديدة[٢٨]. فقد تتنوع أدوار المرأة الواحدة بين كونها مستهدفة وجانية ومانعة ومنخرطة في تجنيد آخرين للسفر وقد تسافر هي ذاتها أو ترفض قرارها أو تحاول ترك الجماعة وأخيرا قد تساعد في منع تجنيد آخرين بأن تحكي قصتها. ولذلك فإن من الأهمية بمكان أن تكون الجهود التي تستهدف دور المرأة في مكافحة الإرهاب مرتبطة بالسياق وقائمة على أدلة وشاملة.

٣ - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

(أ) التهديد

'١' التجنيد

٤٠ - أوجدت التطورات التكنولوجية السريعة التي شهدها العقد الماضي بيئة يستطيع فيها الأفراد التفاعل بحرية وتبادل الآراء بطريقة آنية مع نظرائهم في العالم أجمع. وهذه القدرة الجديدة على الاتصال المباشر مع الجمهور العالمي بطريقة متعددة الاتجاهات قد حررت التنظيمات الإرهابية من اعتمادها على وسائل الإعلام التقليدية بوصفها القناة الرئيسية لنقل الرسائل إلى أتباعها والعالم أجمع.

٤١ - وقد استفاد تنظيم الدولة الإسلامية من نطاق الوصول الشاسع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لنشر أيديولوجيته والإعلان عن تحركاته/إنجازاته وتعبئة أمواله وتنسيق عملياته. ويستخدم التنظيم وسائل التواصل الاجتماعي لتنظيم حملات تجنيد ناجحة للغاية اجتذبت أكثر من ٣٠ ٠٠٠ مقاتل إرهابي أجنبي من أكثر من ١٠٠ دولة.

٤٢ - وتتسم وسائل التواصل الاجتماعي بالفعالية بسبب قدرتها على إطلاق حملات غير مركزية من خلال المتطوعين الذين يقومون بإعادة نشر المحتوى. ويقدر أن مؤيدي التنظيم استعملوا حوالي ٤٦ ٠٠٠ حساب من حسابات تويتر في الفترة من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤[٢٩]. ورغم أن المدى الذي تستطيع به وسائل التواصل الاجتماعي وحدها جعل فرد ما متطرفا مسألة محل جدل كبير، فإن من المقطوع به أن هذه الوسائل تسهل على المتطرفين الأفراد الاتصال بمن يقومون بالتجنيد من الإرهابيين. وقد قام

(٢٨) انظر Huckerby, "Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism", *Just Security*, 3 March 2015، يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve.

(٢٩) Brookings Institution, *The ISIS Twitter Census*, March 2015.

٨٠ في المائة تقريبا من الطامحين إلى أن يصبحوا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب داخل الولايات المتحدة الأمريكية بتنزيل دعاية متطرفة من على شبكة الإنترنت وقاموا بالترويج لها على الشبكة أو تواصلوا مع متطرفين آخرين عن طريق الإنترنت[٣٠]. فبإمكان الأفراد الراغبين في الالتحاق بتنظيم إرهابي أو السفر إلى منطقة صراع بدء اتصال مباشر دون الإفصاح عن هويتهم مع القائم بالتجنيد من الإرهابيين باستخدام المنصات المتاحة على نطاق واسع، مثل تويتر أو فيسبوك أو يوتيوب أو تمبلر أو آسك. فم، أو إنستاغرام أو واتساب. ويمكنهم بعد ذلك الاتصال بشكل سري بأن يجروا اتصالاتهم الخاصة باستخدام تطبيقات مشفرة دون غيرها.

٤٣ - وبالإضافة إلى ما توفره وسائل التواصل الاجتماعي من إمكانية الاتصال بذخيرة من المجندين المحتملين في العالم أجمع، فإنها تتيح للقائمين بالتجنيد إمكانية ''البث الضيق'' (أي تطويع رسائلهم لتناسب فئات محددة من المتلقين). فمن أجل استهواء الشباب، أنتج تنظيم الدولة الإسلامية مقاطع فيديو دعائية مستلهمة من الثقافة الشعبية المعاصرة، مثل الأفلام السينمائية وألعاب الفيديو. ويُستخدم العرض التصويري للعنف والقوة (من قبيل تسجيلات قطع الرؤوس أو صور ضحايا أبرياء يدَّعى أنهم قتلوا على يد أعداء التنظيم) كي يلقى صدى قويا لدى المفجوعين أو المهمشين. وفي الدعاية الموجهة إلى قطاعات أخرى من المتلقين، تُستخدم صور الطعام والقطط الصغيرة والأطفال الرضع لنقل صورة إيجابية للتنظيم وإظهار أن الحياة ''تسير بشكل طبيعي'' في الأراضي التي يسيطر عليها. وتستهدف بعض حملات التجنيد على الشبكة حاليا فنيين مهرة، من قبيل قراصنة الحاسوب، ومصممي المواقع الشبكية ومطوري تطبيقات الهواتف المحمولة والمنتديات المخصصة لوسائل التواصل الاجتماعي، المفتوحة والمشفرة على حد سواء. وتوجّه حملات أخرى إلى الأطباء والمهندسين وغيرهم من الفنيين.

٤٤ - وعلى النقيض من ذلك، فإن منتديات الإنترنت المغلقة فرص الوصول إليها أقل من جانب المجندين المحتملين الذين لا يعرفون في أغلب الأحيان عناوين مواقع هذه المنتديات أو كلمات السر الخاصة بها أو الأعضاء الذين بإمكانهم أن يزودوهم بهذه المعلومات. وعلاوة على ذلك، قد تتعرض خوادم المنتديات للإغلاق والهجمات الإلكترونية، مثل حجب الخدمة الموزع، الذي هو محاولة جعل جهاز أو شبكة غير متاحة للمستعملين من خلال إثقالها بالطلبات. ومع ذلك، فإن منتديات الإنترنت المغلقة لا تزال هي الأداة المفضلة لدى الملتزمين من أعضاء الجماعات الإرهابية ومؤيديها.

(٣٠) US Homeland Security Committee, *Combatting Terrorist Foreign Fighter Travel*, September 2015.

'٢' التحديات التكنولوجية: التشفير وتحديد المصدر

٤٥ - تتيح الأشكال المعاصرة للتشفير وتجهيل الهوية لمستعملي الإنترنت حماية سرية مادتهم المنشورة على الإنترنت وسلامتها من اطِّلاع الغير عليها أو تلاعبه بها، كما تتيح لهم إخفاء هويتهم. فعلى سبيل المثال، تتيح تطبيقات النقل المأمون للمحتوى مثل تطبيق ثريما Threema تشفيرا كاملا بحق end-to-end من المرسل إلى المتلقي، استنادا إلى قواعد تشفير مستقرة وشهيرة. وبالإضافة إلى استخدام التنظيمات الإرهابية لبرمجيات التشفير ذات المصدر المفتوح، فإنها بدأت تستحدث برمجيات تشفير خاصة بها. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن التشفير يحمي محتوى الاتصالات، فإنه لا يخفي العوامل المعرِّفة، من قبيل عنوان بروتوكول الإنترنت (IP) (المعروفة باسم معرِّفات البيانات metadata). وتفاديا لمعرفة الهوية، يستخدم مستعملو الإنترنت أدوات لتجهيل الهوية مثل برنامج TOR (الموجِّه البصلة)، وهو برنامج مجاني يقوم بتمرير رسائل الإنترنت من خلال ٦ ٠٠٠ مرحِّل من أجل إخفاء مكان المستعمل واستعماله للإنترنت.

٤٦ - وتحمي هذه الأدوات خصوصية المستعملين فتتيح لهم التصفح والقراءة وتكوين الآراء والمعلومات ونقلها دون تدخل تعسفي وغير قانوني (انظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية الرأي والتعبير (A/HRC/29/32)). ومع ذلك، فإن موظفي إنفاذ القوانين ومكافحة الإرهاب يعربون عن القلق من أن الإرهابيين والمجرمين العاديين يستخدمون التشفير وتجهيل الهوية لإخفاء أنشطتهم، مما يجعل من الصعب على الحكومات منع الأنشطة الإرهابية والتحقيق فيها. وبات يتعين على أجهزة إنفاذ القوانين القيام بتدقيق كميات هائلة من البيانات والتمييز بين الأفراد الذين يعبرون عن آرائهم مجرد تعبير وأولئك الذين يحتمل انضمامهم إلى تنظيم إرهابي أو السفر أو ارتكاب عمل إرهابي في دولتهم. وقد أعلنت شركات تكنولوجية من قبيل أبل ومايكروسوفت وغوغل عن خطط لتشفير بيانات مؤسساتها وعملائها تشفيرا كاملا وتطالب بعضُ الحكومات بإعطائها إمكانية دخول ''من الأبواب الخلفية'' حتى تتمكن من فك شفرة البيانات. وقد يجري تشفير جميع اتصالات الإنترنت تقريبا في غضون بضع سنوات. وتتحسن تكنولوجيات التشفير بشكل مطرد، مما يجعل إمكانية الاختراق من جانب أجهزة إنفاذ القانون أمرا مستحيلا.

'٣' الهجمات الإلكترونية

٤٧ - مع تحسن مستوى التطور التكنولوجي للتنظيمات الإرهابية، ستحاول تلك التنظيمات بشكل متزايد إتلاف الهياكل الأساسية الحيوية، بما فيها المؤسسات المالية العالمية وشبكات الاتصالات والمرافق والحكومات. وقد خلص تقرير الدورة الرابعة لفريق الخبراء

الحكوميين المعني بالتطورات في ميدان المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية في سياق الأمن الدولي الصادر في تموز/يوليه ٢٠١٥ (A/70/174) إلى أن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات للأغراض الإرهابية، بما يتجاوز التمويل والتدريب والتجنيد والتحريض، بما في ذلك الهجمات الإرهابية ضد تكنولوجيات المعلومات والاتصالات أو الهياكل الأساسية المعتمدة عليها، احتمالية آخذة في التزايد، وإن تركت على هذا النحو دون التصدي لها، فإنها قد تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين.

٤٨ - ويقوم مستعملو منتديات نقاش معينة بتحريض قراصنة الحاسوب على شن هجمات لافتة للأنظار ضد من يعتبرونهم أعداء. وقد تعرضت المؤسسات المالية لبعض الهجمات التي يشتبه في أن لها صلة بتنظيمات إرهابية أو بالمتعاطفين معها، الذين يشنون بانتظام هجمات إلكترونية بهدف توزيع حجب الخدمة ويتسببون في حدوث تسريبات للبيانات ويقومون بالاستخدام الاحتيالي لبطاقات الائتمان وبمحو المواقع الشبكية، وهي أفعال تتطلب مستوى منخفضا نسبيا من الخبرة الفنية. وقد سُجن واحد من هؤلاء القراصنة المخربين معروف باسمين هما جنيد حسين وحسين البريطاني في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في عام ٢٠١٢ لقرصنته حسابا للبريد الإلكتروني لرئيس وزراء بريطاني سابق ونشر معلوماته على الإنترنت. وقد غادر المملكة المتحدة بعد ذلك إلى الجمهورية العربية السورية كي يساند تنظيم الدولة الإسلامية ويزعَم أنه كان شخصية رئيسية في جماعة الخلافة الإلكترونية، التي قرصنت حسابات تويتر الخاصة بالقيادة المركزية للولايات المتحدة ومنافذ إعلامية من الولايات المتحدة، مثل نيوزويك وإنترناشيونال بيزينس تايمز، قبل أن يقتل في آب/أغسطس ٢٠١٥. ووفقا لما ذكرته شركة روسية للاستخبارات السبرانية، فإن القراصنة المنتسبين إلى تنظيم الدولة الإسلامية يحتمل أن يكونوا قد قرصنوا حوالي ٦٠٠ موقعا شبكيا روسيا في عام ٢٠١٤. وقد أُبلغ عن حدوث هجمات مماثلة في جميع أنحاء العالم.

٤٩ - وحتى مع افتقار التنظيمات الإرهابية للقدرة المتقدمة على الحرب السبرانية، فإن باستطاعتها شراء الخبرة الفنية التكنولوجية المطلوبة من ”الشبكة السوداء“ (الشبكات المغلقة) حيث تبيع الجماعات الإجرامية المنظمة العقاقير المحظورة والمسدسات/البنادق والسلع المقلَّدة. وقد تَستخدم بعض المرافق الأساسية الحيوية البالغة الحساسية، مثل محطات توليد الكهرباء، ما يعرف بـ ”العزل الهوائي“ لضمان انفصال شبكة الحاسوب المؤمَّنة انفصالا حِسيًّا عن الشبكات غير المؤمّنة مثل الإنترنت أو الشبكات المحلية غير المؤمنة. وسيحتاج قراصنة الفضاء الإلكتروني إلى الحصول على إمكانية دخول حسية إلى الشبكة الحاسوبية المؤمنة عن طريق تجنيد شخص لديه إمكانية دخول مشروعة إلى المنطقة المؤمّنة.

(ب) تدابير المواجهة

'١' الدول الأعضاء

٥٠ - يشكل سوء استعمال الإرهابيين المتزايد لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحديا كبيرا أمام مقرري السياسات ومسؤولي إنفاذ القوانين. والطريقة التي تدار بها الإنترنت حاليا هي طريقة غير مركزية. وهناك عدد قليل من القواعد المقبولة عالميا، كما تفتقر عدة دول إلى الإطار القانوني المحلي والقدرة على مراقبة وتنظيم أنشطة تدخل في نطاق ولايتها.

'٢' التشريعات

٥١ - فيما يلي بعض الأسئلة التي سيتعين على الدول الإجابة عليها عند النظر في تحليل سوء استعمال الفضاء الإلكتروني للأغراض الإرهابية واكتشاف سوء الاستعمال هذا ومقاضاة مرتكبيه ومنعه:

- ما هي أسس الولاية القضائية المعترف بها في القوانين الوطنية؟ (استخدام نظام حاسوبي/بيانات حاسوبية كائنة داخل الإقليم، كون الأفعال موجهة ضد نظام حاسوبي/بيانات حاسوبية كائنة داخل الإقليم، مبدأ الاختصاص على أساس الجنسية (في حالة الجاني)، مبدأ الاختصاص على أساس الجنسية (في حالة المجني عليه)، مبدأ محل الإقامة المعتاد، مبدأ مكان التأسيس (الشخص الاعتباري)، مبدأ مصالح الدولة، الولاية القضائية عند رفض التسليم (الالتزام بالتسليم أو المحاكمة)، حدوث الأفعال على متن سفن أو طائرات تحمل العلم الوطني؟)
- هل تجرم الدول الأفعال المرتبطة بالتحريض على الإرهاب أو التمويل أو التخطيط أو إحدى الجرائم المدرجة في الصكوك الدولية الـ ١٩ المتعلقة بمكافحة الإرهاب بطريقة تشتمل على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؟
- هل العقوبات الموقعة في حالات سوء استخدام الفضاء الإلكتروني لأغراض إرهابية غير المقصود بها إحداث وفاة أو أذى بدني جسيم هي عقوبات على قدر الأفعال أو مماثلة للعقوبات التي تطبق في حالة الأعمال الإرهابية الأخرى المقصود بها إحداث وفاة أو أذى بدني جسيم؟

'٣' القدرة التقنية لأجهزة إنفاذ القانون

٥٢ - نفذت بعض الدول تدابير لرصد الفضاء الإلكتروني مثل وحدات إحالات الإنترنت التي ترصد محتويات وسائل التواصل الاجتماعي وتدعم أجهزة إنفاذ القانون في التحقيق في

جرائم الفضاء الإلكتروني وتحدد المحتوى الإرهابي وتُعْلم الشركات الخاصة بإساءة استعمال مواردها[٣١].

'٤' الصلاحيات القانونية لأجهزة إنفاذ القانون

٥٣ - استعرضت بعض الدول صلاحيات التحقيق الخاصة المخولة إلى أجهزة إنفاذ القانون فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإرهاب. وقد تود الدول الأعضاء الأخرى النظر في الأسئلة التالية:

- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على صلاحية السلطات المختصة في أن تأمر شخصا في أراضيها بأن يقدم بيانات موجودة في حوزته أو خاضعة لسيطرته؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على صلاحية تفتيش المكونات المادية للحاسوب أو البيانات الحاسوبية؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على سلطة مصادرة المكونات المادية للحاسوب أو البيانات الحاسوبية؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على صلاحية الحصول على تجميع فوري للبيانات؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على سلطة اعتراض بيانات المحتوى؟

(٣١) في عام ٢٠٠٧، أُطلقت في أوروبا، بقيادة ألمانيا، مبادرة مكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول) المعروفة باسم ''ابحث في الشبكة العالمية'' بهدف ''تخزين معلومات وافية عن الأشخاص والأشياء والأنشطة'' فيما يتعلق بالأنشطة المشبوهة. وبالمثل، أنشأت المملكة المتحدة في عام ٢٠١٠ وحدتها المتعلقة بإحالات الإنترنت في مجال مكافحة الإرهاب لدعم إزالة المحتوى المخالف للقانون بواسطة القطاع الخاص ودعم شبكة مكافحة الإرهاب التابعة للشرطة في التحقيق في الأنشطة الإرهابية أو المفضية إلى التطرف والملاحقة القضائية بشأنها واتخاذ ما يلزم إزاء الإحالات التي تصلها من المواطنين والهيئات العامة. وقد ازداد حجم المحتوى المخالف للقانون الذي قامت شركات الإنترنت بإزالته زيادة كبيرة، حيث بلغ ٤٦ ٠٠٠ مادة في عام ٢٠١٤. ويمثل حاليا المحتوى المتعلق بالجمهورية العربية السورية والعراق حوالي ٧٠ في المائة من عبء عمل وحدة إحالات الإنترنت في مجال مكافحة الإرهاب. وفي ١٢ آذار/مارس ٢٠١٥، وافق مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي على إنشاء وحدة إحالات للإنترنت تابعة للاتحاد بحلول ١ تموز/يوليه ٢٠١٥، برعاية مكتب الشرطة الأوروبي، تشمل المبادرة القائمة حاليا المعنونة ''ابحث في الشبكة العالمية''. ونظرا لأن هذه الوحدة لا تزال في طور الإنشاء، فمن السابق لأوانه الحكم على كفاءتها. ومع ذلك، فسيعهد إليها بمهام تنسيقية ومهام تبادلية فيما يتعلق بتحديد المحتوى الإرهابي والمتطرف على الشبكة وتنفيذ ودعم إحالات الإنترنت بالتعاون مع القطاع الخاص والقيام بعمليات تحليل استراتيجي وتشغيلي دعما للأجهزة الوطنية. وقد قام مكتب الشرطة الأوروبي بإنشاء وحدة إحالات الإنترنت بالتعاون مع الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية ووكالات أخرى.

- هل تخضع صلاحيات التحقيق الخاصة للرقابة القضائية والبرلمانية المناسبة؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على جواز قبول الأدلة/السجلات الإلكترونية في إجراءات المحاكم وعلى الخطوات الواجب اتباعها فيما يتعلق بقواعد الاستيثاق؟

٥٤ - وهناك مجال آخر قد يكون موضع اهتمام اللجنة ومديريتها التنفيذية وهو تنظيم القطاع الخاص:

- هل تتضمن القوانين الوطنية التزاما على مقدمي خدمات الإنترنت وشركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأخرى بالاحتفاظ ببيانات العملاء لفترة زمنية محددة؟
- هل تخول القوانين الوطنية السلطات المختصة صلاحية الأمر بالاحتفاظ سريعا ببيانات حاسوبية محددة أو التكفل على نحو مماثل بحدوث هذا الاحتفاظ؟
- هل تنص القوانين الوطنية على تطبيق نظام لحماية البيانات يحمي خصوصية الأفراد؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على منح السلطات المختصة صلاحيات حجب المحتوى الشبكي رهنا بإذن قضائي سابق وبإجراء مراجعة قضائية؟
- هل تنص القوانين الوطنية صراحة على صلاحية الحصول على معلومات المشتركين؟

٥٥ - وهناك مسألة أخرى آخذة في التبلور في مجال مكافحة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأغراض الإرهابية وهي فعالية ومبرر إزالة المحتوى الإلكتروني، الذي قد يُزال بالقانون، ولكن يسهل إعادة إنشائه تحت حساب جديد أو منصة جديدة أو خادوم جديد. وقد تستحيل الإزالة الكاملة للمحتوى الذي ينشئه الإرهابيون. كما أن القيمة الاستخبارية لإزالة المحتوى وعدم فعاليتها قد يجعلان من الإزالة أمرا غير مستصوب في ظروف معينة.

'٥' نهج أصحاب المصلحة المتعددين: القطاع الخاص والمجتمع المدني

التحديات التي تواجه شركات الإنترنت الخاصة

٥٦ - يخضع جانب كبير من شبكة الإنترنت للملكية الخاصة وللإدارة الخاصة. فشركات وسائل التواصل الاجتماعي، وشركات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومقدمو خدمات الإنترنت وخدمات استضافة المواقع الشبكية والبيانات أو أي خدمات أخرى في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي جميعها من الشركاء الرئيسيين في الهيكل الأساسي العالمي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتباشر الكثير من الشركات الخاصة الكبرى أنشطتها على الصعيد العالمي، وينتشر مستعملو خدماتها في جميع أنحاء العالم. كما تقيم مراكز

بياناتها في عدة دول. وتخضع الشركات الخاصة للقوانين الوطنية للدول التي تعمل فيها، ويجب عليها أن تتعاون مع أجهزة إنفاذ القانون. غير أن الإطار العالمي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتسم بالتعقيد يثير، على النحو المشار إليه أعلاه، عدة مسائل شائكة متصلة بالولاية الوطنية تخص انطباق القوانين الوطنية وصلاحيات الدول في مجال إنفاذها. ويتعين على الشركات الخاصة التصدي للتضارب فيما بين القوانين الوطنية على صعيد عملياتها الدولية. فشركة فيسبوك، على سبيل المثال، وضعت مبادئ توجيهية تتعلق بالتعاون مع أجهزة إنفاذ القانون في جميع أنحاء العالم، وبحفظ البيانات، وبالطلبات الموجهة في الحالات الطارئة.

٥٧ - وتطبق الشركات الخاصة أيضا شروط الاستخدام التي تضعها بنفسها لاستعمال خدماتها، ويمكنها إما إزالة المحتوى أو إنهاء حسابات المستعملين الذين ينتهكون تلك الشروط. وتتخذ الشركات تدابير من هذا القبيل في سياق الأنشطة الإرهابية، كالتجنيد لارتكاب أعمال إرهابية أو التحريض على ذلك، فيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتتولى معظم الشركات الكبيرة، على نحو استباقي وطوعي، تخفيف حدة المحتويات التي يحمِّلها مستعملو خدماتها أو إزالة المحتويات التي تخالف أحكامها وشروطها. فقد قامت شركة يوتيوب بحذف ١٤ مليون مقطع فيديو على مدى العامين الماضيين. وتتلقى شركة فيسبوك وتستعرض كل أسبوع مليون إخطار وارد من المستخدمين عن انتهاك شروط الاستخدام الخاصة بها (ليس فقط فيما يتعلق بالمشاركات المتصلة بالإرهاب)، وقامت شركة تويتر بإغلاق حوالي ٠٠٠ ٢ من الحسابات المتصلة بتنظيم الدولة الإسلامية في الأشهر الأخيرة. ومن الجدير بالإشارة أن أي ممارسة من هذه الممارسات ينبغي الاضطلاع بها في إطار من الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما المعايير الدولية المتعلقة بحرية التعبير والحق في الخصوصية. وربما تود اللجنة ومديريتها التنفيذية استعراض الممارسة المتبعة في القطاع الخاص في جميع أنحاء العالم ودعم جهود التنظيم الذاتي التي يبذلها القطاع المعني وفقا لمعايير القانون الدولي.

٥٨ - وقد تم بنجاح كبح أشكال أخرى من محتويات الإنترنت، ومن ذلك مثلا المواد الإباحية عن الأطفال. غير أن كبح المواد الإباحية عن الأطفال سهل نسبيا بحكم طبيعته ذاتها. أما تحليل الدعاية السياسية المخبوءة في المضمون، حتى وإن اتسم محتواها بعنف واضح، هو أصعب بكثير وينطوي على قدر أكبر بكثير من الذاتية. ونظرا إلى أنه لا يمكن استعراض المحتوى بشكل تلقائي باستخدام خوارزميات، يجب أن يتولى تخفيف حدة المحتوى خبراء من ذوي المهارات الفنية واللغوية اللازمة. وتستخدم شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الكبيرة أفرقة لاستعراض هذا المحتوى على مدار الساعة، ٧ أيام في الأسبوع.

٥٩ - وعلى الرغم من أن العقوبات الجنائية أو تدابير إنفاذ القانون يمكن أن تكون مناسبة في الحالات التي يبلغ فيها محتوى الاتصالات عن طريق الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي درجة التحريض على الإرهاب أو التجنيد، فإن أكثر الردود فعالية على المواد المستنكرة التي ينشرها الإرهابيون ومؤيدوهم على شبكة الإنترنت قد تكمن في الكثير من الأحيان في اعتماد خطاب مضاد وتوجيه رسائل مضادة. وتواصل بعض الحكومات استحداث نهج لتوجيه رسائل مضادة تستهدف الطعن في الرسائل المؤيدة أو الممجدة للنشاط الإرهابي ودحضها، فيما تعمل حكومات أخرى على إعداد رسائل بديلة بشكل استباقي (ومن ذلك مثلا تكرار أو توسيع الخطاب الإيجابي الذي يدعو إلى السلام والاحترام والإدماج الاجتماعي أو يفند خطاب الإرهابيين). ولكي تكون الفعالية سمة استراتيجيات التصدي للتهديد الذي تمثله تغذية نزعة التطرف عن طريق الإنترنت، ينبغي أن تتجاوز الإجراءات التي تتخذها الحكومات نطاق تدابير سن التشريعات وإنفاذ القوانين، وأن تتواصل الحكومات مع المجتمعات المحلية والقطاع المعني. ففي معظم الحالات، يمكن أن يكون أفراد الأسرة أو الأصدقاء، أو الفاعلون في المجتمع المدني، أو المؤسسات الأكاديمية، أو القيادات الدينية أو المجتمعية، وغيرهم من الجهات الفاعلة غير الحكومية أكثر الجهات فعالية في نشر تلك الخطابات المضادة. وحتى تكون هذه الحملات فعالة، ينبغي أن يكون القطاع الخاص (بسبب معرفته الوثيقة بديمغرافية وسائل التواصل الاجتماعي وأدوات التسويق) مشاركا فيها بنشاط. وينبغي للحكومات أن ترحب بمبادرات تنظيم الحملات على مستوى القواعد الشعبية وأن تدعمها.

بُعد حقوق الإنسان في المسائل المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٦٠ - تثير الإجراءات التي تتخذها الدول في سبيل منع أو إزالة الرسائل والمعلومات المتداولة بواسطة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض إرهابية تساؤلات بشأن العلاقة بين أشكال التعبير غير المسموح بها واحترام الحق في حرية التعبير والرأي. وقد أشار مجلس الأمن في ديباجة قراره ١٦٢٤ (٢٠٠٥) إلى المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأشار أيضا إلى أنه لا يجوز فرض أي قيود على حرية التعبير إلا بنص القانون وبقدر ما يكون ضروريا استنادا إلى الأسس المبينة في الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد. ويشكل الأمن القومي أحد الأسس التي يمكن تقييد حرية التعبير بشكل قانوني استنادا إليها. غير أن القيود المفروضة ينبغي أن تكون متناسبة مع التهديد الماثل وأن لا تكون تمييزية. وفضلا عن ذلك، تهيب المادة ٢٠ من العهد بالدول أن تحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف.

٦١ - ورغم أن تكنولوجيا الاتصالات الرقمية يمكن أن يستخدمها أفراد لهم أهداف إجرامية، بما في ذلك الأهداف المتصلة بالإرهاب، يجب على الدول أن تتوخى الحرص في مراقبة الاتصالات الرقمية الخاصة. فالمراقبة الجماعية للاتصالات الرقمية لا تطرح فقط مسألة الحق في الخصوصية، بل قد تقوض حقوق الإنسان الأساسية الأخرى، مثل حرية التعبير والحرية النقابية وحرية التنقل (A/HRC/13/37، الفقرات ٣٣-٣٨). وعلى نحو ما لاحظ مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، يمكن أن تشكل المراقبة القانونية والمحددة الهدف (عكس المراقبة الواسعة النطاق) للاتصالات الرقمية تدبيرا ضروريا وفعالا تتخذه هيئات الاستخبارات و/أو إنفاذ القانون من أجل منع تجنيد الإرهابيين عن طريق الإنترنت (A/HRC/27/37، الفقرة ٢٤).

٦٢ - ويتعين على شركات الإنترنت الخاصة أن تواصل تحديد وتقييم ومنع وتخفيف أي تأثير سلبي للإجراءات التي تتخذها على حقوق الإنسان الواجبة لمستعملي خدماتها، على نحو ما شجعت عليه مبادئ منها المبادئ التوجيهية بشأن قطاع الأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي أقرها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في عام ٢٠١١ (A/HRC/27/37، الفقرة ٤٤).

٦٣ - وينبغي السعي إلى تعزيز الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين بشأن الأنشطة المتطرفة العنيفة و/أو الأنشطة الإرهابية من خلال شبكة الإنترنت. وقد يحتاج الحوار، في هذا الصدد، إلى التركيز على السبل المتاحة للنهوض بالتنظيم الذاتي الممتثل لحقوق الإنسان، فضلا عن تعاون الكيانات الخاصة الفعال مع أجهزة الاستخبارات وإنفاذ القوانين.

ثالثا - نظرة عن الحالة حسب المناطق

أفريقيا

شمال أفريقيا
(تونس، الجزائر، ليبيا، مصر، المغرب، موريتانيا)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٦٤ - كانت مصر أول دولة في شمال أفريقيا تتعرض لأعمال إرهابية، وذلك في ثمانينات القرن الماضي. ثم تلتها الجزائر في تسعينات القرن الماضي. وأثبتت الهجمات الإرهابية التي شنّت مؤخرا في محافظة سيناء أن مصر لا تزال عرضة لتهديد الإرهاب. وتعرضت تونس هي

أيضا في الآونة الأخيرة لثلاث حوادث إرهابية. وأدت الحالة المتدهورة في ليبيا إلى تهيئة ملاذات آمنة للإرهابيين، وزيادة أنشطة تهريب الأسلحة إلى الجماعات الإرهابية سواء في داخل المنطقة دون الإقليمية أو خارجها. ومن هذه الجماعات على الأخص تنظيمُ القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، وجماعة أنصار الشريعة، وتنظيم الدولة الإسلامية، والجماعات التي أعلنت ولاءها لتنظيم الدولة الإسلامية (الذي يستغل منطقة شمال أفريقيا دون الإقليمية في تجنيد مقاتلين إرهابيين أجانب). فمن المقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين توجهوا إلى الجمهورية العربية السورية والذين يقدر عددهم بـ ٠٠٠ ٣٠ مقاتل، غادر أكثر من ٠٠٠ ٦ مقاتل من هذه المنطقة دون الإقليمية التي لا تزال تشكل طريق عبور هاما لأشكال مختلفة من أنشطة الاتجار، بما في ذلك الاتجار بالمخدرات والأسلحة وتهريب المهاجرين.

٢ - المخاطر

٦٥ - زادت التوترات السياسية، سواء الداخلية أو الخارجية، والظروف السياسية والأمنية في ليبيا، وعواقب ''الربيع العربي'' من قلّة منعة هذه المنطقة دون الإقليمية التي تواجه أيضا توافد المهاجرين الذين يحاولون التوجه إلى أوروبا. وأثار إغلاق عدد من المعابر الحدودية وعسكرة الحدود لأسباب أمنية السخطَ في أوساط السكان المحليين، مما فاقم التوترات السائدة. ويُثير عدم القدرة على مراقبة الحدود في بعض دول المنطقة دون الإقليمية قلقَ البلدان المجاورة لها. ويشكل العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب خطرا على أمن الدول الواقعة في هذه المنطقة دون الإقليمية. وتنطوي الصلات التي تربط بين التنظيمات الإرهابية وشبكات الجريمة المنظمة التي تيسّر تمويل الأعمال الإرهابية على خطر المساعدة في تأمين سبل بقاء الجماعات الإرهابية في المنطقة دون الإقليمية.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تعزيز استناد التحقيقات والملاحقات القضائية إلى سيادة القانون
- إصلاح قطاع الأمن بحيث يمتثل لمقتضيات حقوق الإنسان
- إشراك الجهات ذات الصلة من مجتمعات محلية وجهات غير حكومية عن طريق وضع استراتيجيات ملائمة لمكافحة التطرف المصحوب بالعنف
- تعزيز الخفارة المجتمعية كوسيلة لمنع تجنيد الأفراد في الجماعات الإرهابية
- وضع استراتيجيات وبرامج لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وإعادة إدماجهم وتأهيلهم

- تعزيز تبادل المعلومات والاستخبارات على الصعيد دون الإقليمي، بما في ذلك ما يتعلق منها بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب
- ربط المعابر الحدودية الرئيسية بمنظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة I/24-7، وتعزيز الاستفادة من قواعد بيانات الإنتربول
- تطبيق نظم المعلومات المسبقة عن المسافرين، وتنفيذ عمليات مراقبة الحدود على أساس تقييم المخاطر
- إجراء تقييمات شاملة للمخاطر من أجل حماية مقدمي خدمات تحويل الأموال/القيمة، ومنع استغلال المنظمات غير الساعية إلى الربح في أغراض تمويل الإرهاب
- تعزيز التعاون الإقليمي في مجال مكافحة الإرهاب

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٦٦ - لم تضع المنطقة دون الإقليمية استراتيجيةً لمكافحة الإرهاب، غير أن فرادى الدول اعتمدت نُهجا و/أو خرائط طريق و/أو استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف أو أيهما. إلا أن الضرورة تقتضي أن تعمل الدول مع الجهات المعنية من مجتمعات محلية وجهات غير حكومية في وضع وتنفيذ استراتيجيات من أجل مكافحة التطرف المصحوب بالعنف، وتعزيز الخفارة المجتمعية كوسيلة لمنع تجنيد الإرهابيين. ونفذت بعض الدول برامج لإعادة تأهيل الإرهابيين المدانين. غير أنه لا يوجد حاليا برنامج خاص مكرس لإعادة تأهيل من كانوا سابقا مقاتلين إرهابيين أجانب.

(ب) حقوق الإنسان

٦٧ - لم تنشئ أية دولة في المنطقة دون الإقليمية هيئةً مستقلة للإشراف على أنشطة إنفاذ القوانين المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وفي معظم الدول، يُشرف مكتب المدعي العام وقاضي التحقيق على أنشطة إنفاذ القانون. ويوجد بجميع الدول مؤسسات وطنية تُعنى بحقوق الإنسان، غير أن اثنتين منها فحسب تعتبران مستقلتين، كما أن كفاءتها لم تثبت تماما. ولدى جميع الدول تعريف للأعمال الإرهابية، وهو تعريف فضفاض جدا وغير واضح في بعض الحالات، ومن ثم يمكن أن يشمل أعمالا قد لا يكون لها صلة بالإرهاب. وقد أعربت هيئات

الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء جملة أمور منها فرط طول مدد الحبس الاحتياطي، وحالات الحبس الانفرادي، والادعاءات بالتعرض لسوء المعاملة أثناء الحبس. واتخذت عدة دول تدابير لمعالجة دواعي القلق تلك، بطرق منها على وجه الخصوص وضعُ تشريعات أو تعديلها لكفالة تجسيد مبادئ سيادة القانون الأساسية.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٦٨ - جرّمت معظم الدول على وجه التحديد التجنيد المعنوي والفعلي لارتكاب أعمال إرهابية، بينما تجرّم ثلاث دول التجنيد داخل وخارج أراضيها.

٦٩ - واعتمدت بعض الدول تشريعات لمكافحة جرائم الفضاء الإلكتروني، تُمكّن السلطات المختصة من مراقبة الاتصالات الإلكترونية بهدف منع ارتكاب الجرائم الإرهابية، وذلك بإذن من السلطات القضائية. وفي إحدى الدول، يفرض القانون أيضا على مقدمي الخدمات التزاما بالاحتفاظ بالبيانات (ولا سيما فيما يتعلق بالبيانات المطلوبة للكشف عن الجرائم وتحديد هوية الجناة). غير أن دول المنطقة دون الإقليمية أعربت عن قلقها من استضافة خوادم الإنترنت خارجها، مما يترتب عليه ضرورة التعاون القضائي لحجب بعض المواقع الشبكية. وبالإضافة إلى ذلك، تعوق القوانين المتعلقة بحماية البيانات التعاونَ في هذا الشأن. وأعربت معظم الدول أيضا عن ضرورة توفير تدريب متخصص بشأن جرائم الفضاء الإلكتروني للعاملين في الأجهزة القضائية. واستحدثت جميع الدول إلا واحدة قدرات على مراقبة مواقع الإنترنت أو وسائل التواصل الاجتماعي. وأنشأت دولة واحدة، على وجه التحديد، وحدة خاصة بجرائم الفضاء الإلكتروني، لدى الخبراء العاملين بها الأدواتُ والمهاراتُ اللازمة للقيام بعمليات البحث الإلكتروني ومراقبة أنشطة الدعاية والدعوة والتجنيد على شبكة الإنترنت.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٧٠ - تجرّم جميع الدول باستثناء واحدة تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها، ويشمل تعريف الإرهاب في معظم الدول تمويل فرادى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية على السواء. وقامت دولتان إما بتحديث تشريعاتهما أو إصدار قواعد تنفيذية متعلقة بتحديد من يجب تجميد أصولهم من أفراد ومنظمات. وتعكف دولة أخرى حاليا على تنقيح تشريعاتها الخاصة

بمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب لتتضمن أحكاما بشأن تجميد الأصول. إلا أن دولة واحدة فقط بوسعها تجميد الأصول دون إبطاء، ولم تشرع إلا دولة واحدة في إجراء تقييم شامل للمخاطر على الصعيد الوطني بهدف منع أعمال غسل الأموال وتمويل الإرهاب أو التخفيف من حدتها. واعتمدت معظم الدول نظاما للإفصاح يهدف إلى الكشف عن عمليات النقل غير المشروع للعملات عبر الحدود. ولكن يبدو أن الغرض من هذه النظم هو مراقبة العملات الأجنبية ومنع هروب رأس المال وليس مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومن ثم فإن عددا قليلا جدا من وحدات الاستخبارات المالية تتلقى تقارير من الجمارك لتُدخلها في قواعد بياناتها. ولم تُجر أية دولة استعراضا للقطاع غير الساعي إلى الربح يتعلق بخطر استغلاله في أغراض تمويل الإرهاب. إلا أن المغرب بدأ عملية لتحديد مختلف أنواع المنظمات غير الساعية إلى الربح في سياق تقييم مخاطر تمويل الإرهاب. وفي إحدى الدول، أُوقف مؤخرا عدد كبير من المنظمات غير الساعية إلى الربح عن العمل لارتباطها المفترض بجماعات متطرفة.

'٢' الأسلحة النارية

٧١ - نتيجة لعدم قدرة إحدى الدول على إدارة مخزونها من الأسلحة والذخيرة وعدم سيطرتها على الحدود، يجري حاليا تهريب الأسلحة عبر الحدود. ولمواجهة ذلك، قامت بعض الدول إما بإغلاق حدودها أو حفر خنادق على امتدادها. وجرّمت معظم دول المنطقة دون الإقليمية الاتجار بالأسلحة النارية المحظورة، غير أن تشريعاتها لا تغطي بالكامل تحوير الأسلحة النارية أو الطمس غير المشروع لعلامات وسمها.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٧٢ - ثمة دولة واحدة فقط تجرّم على وجه التحديد تهريب الإرهابيين. إلا أنه لدى جميع الدول الأخرى تشريعات تجرّم تهريب المهاجرين، ويمكن تطبيق هذه التشريعات على تهريب الإرهابيين. ومع أن بعض الدول تستخدم نُظما آلية لمعلومات إدارة الحدود، إضافة إلى كونها موصولة بقواعد بيانات وطنية، فإن دولة واحدة فقط موصولة عند المعابر الحدودية الرئيسية بقاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر المسروقة والمفقودة التابعة لمنظومة الإنتربول I-24/7، أو بالنشرات الحمراء عن المشتبه فيهم والمطلوبين، أو قوائم الجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة. وما من دولة تطبق نظاما للمعلومات المسبقة عن المسافرين، وإن كانت بعض الدول تتحقّق يدويا من بيانات المسافرين بمقارنتها بقوائم المسافرين المحالة قبل وصول المسافرين.

٧٣ - ولم تضع إلا دولة واحدة تشريعا بشأن اللاجئين، غير أن لدى معظم الدول إجراءات لتحديد وضع اللاجئين، وتعمل بشكل وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتجري بعض الدول تحرّيات بهدف الحيلولة دون إساءة استغلال وضع اللاجئ من قبل الأفراد الذين ارتكبوا أعمالا إجرامية، بما فيها الأنشطة الإرهابية. ووقعت حالات من الإعادة القسرية للاجئين في دولة واحدة على الأقل.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٧٤ - لا تجرِّم الدول، باستثناء قلة منها، أعمال التخطيط والتحضير للقيام بأعمال إرهابية باعتبارها جرائم مستقلة، معتمدةً بدلا من ذلك على أحكام عامة في قوانينها الجنائية تتعلق بمسؤولية الشركاء في الجرائم الخطيرة. وتجرّم بعض الدول عدة مظاهر لتقديم الدعم المادي لعمل إرهابي (كمدّ الإرهابيين بالأسلحة أو تمويلهم أو إيوائهم أو إخفائهم).

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٧٥ - اتخذت العديد من الدول تدابير للوفاء بما قضى به القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وقامت هذه الدول إما بتعديل قوانينها أو أنها بصدد القيام بذلك حتى تشمل ما يرد في القرار من أحكام أساسية، بما فيها تجريم سفر المواطنين أو الأجانب المقيمين في الدولة بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو التخطيط لها أو التحضير لها أو المشاركة فيها، أو بغرض تلقي التدريب وتقديمه في أراضي الدولة أو خارجها؛ والقيام عمدا بتنظيم سفر الأفراد المتوجهين إلى الخارج بغرض الإعداد لارتكاب أعمال إرهابية أو المشاركة في التدريب أو تقديمه أو تلقيه أو تيسير ارتكاب أعمال إرهابية، بما في ذلك التجنيد؛ والدخول إلى أراضي الدولة أو عبورها بهدف السفر إلى أراض أخرى لارتكاب جرائم إرهابية. وجرَّمت جميع الدول الانضمام إلى جماعة إرهابية، داخل أراضيها و/أو خارجها. وأجرت إحدى الدول تعديلا تشريعيا يغطي على وجه التحديد تمويل السفر عملا بالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٧٦ - وفيما يتعلق بالمرور العابر للمقاتلين الإرهابيين الأجانب ومغادرتهم، لجأت دولتان إلى استخدام تدابير إدارية من أجل مصادرة جوازات سفر الأفراد المشتبه في انضمامهم إلى جماعات إرهابية. وتدرس إحدى الدول حاليا إمكانية اشتراط أن يحصل المواطنون الراغبون في السفر إلى الخارج على تأشيرات خروج. غير أن آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة انتقدت العمل بهذا المنهج. كما أثيرت مخاوف من فرض حظر السفر على الشباب

دون مبرر أو دون إجراءات قضائية. ويوصى بالحرص على احترام مبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان في وضع آليات لحظر السفر أو منع إصدار وثائق سفر.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٧٧ - أجرت العديد من الدول تحقيقات بشأن مرتكبي أعمال إرهابية مزعومين وقاضَتْهم. ويعتمد المحققون على مجموعة واسعة من أساليب التحقيق الخاصة المعمول بها في التحقيق في الأعمال الإرهابية. غير أنه يجب أن تعرَّف طرائق استخدام الأجهزة الأمنية لهذه الأساليب تعريفا واضحا ودقيقا وشاملا في القوانين والفقه القانوني لضمان توافقها مع مبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان. إلا أن الأمر ليس كذلك دائما في تلك الدول. ومن الضروري أيضا تنمية القدرات الوطنية حتى يتسنى تعزيز فعالية التحقيقات والملاحقات القضائية في قضايا الإرهاب وكفاءة الفصل فيها على أساس سيادة القانون وحقوق الإنسان، وذلك بتوفير التدريب المتخصص.

٧٨ - وأنشأت جميع الدول، باستثناء دولتين، وحدات قضائية متخصصة للتعامل مع قضايا الإرهاب. وهو ما يُيسر تخصّص القضاة، ومركزية التعامل مع قضايا الإرهاب، والجمع بين الموارد البشرية والمادية والمالية. ويمكن في إحدى الدول محاكمة مرتكبي الجرائم الإرهابية أيضا أمام المحاكم العسكرية. وترى بعض الدول أن لدى مكاتب الادعاء العام الموجودة بها ما يكفي من السلطة والقدرات والخبرة والوسائل التقنية والموارد البشرية للتعامل مع قضايا الإرهاب. إلا أن جميع الدول متفقة على ضرورة توفير التدريب المتواصل وتبادل الخبرات مع النظراء الأجانب.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٧٩ - لم تُعدّ أي دولة من دول المنطقة دون الإقليمية مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات الداخلية ذات الصلة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين، وتعممها على الجمهور. بيد أن هناك دولة واحدة تقوم حاليا بإعداد مبادئ توجيهية من هذا القبيل. وباستثناء دولة واحدة سنّت قانونا مكرسا بالتحديد لتسليم المطلوبين، تعتمد دول شمال أفريقيا في معظمها على الاتفاقات الدولية والإقليمية والثنائية، وعلى بعض الأحكام المتعلقة بتسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية، التي ترد في قوانينها للإجراءات الجنائية أو في تشريعاتها لمكافحة الإرهاب. وعيّنت جميع الدول إلا واحدة هيئة مركزية لتكون مسؤولة عن معالجة طلبات تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية.

٨٠ - ومن الأمثلة على الأشكال الفعّالة من التعاون الدولي منبرُ التعاون بشأن مكافحة الإرهاب الذي أُنشئ ليجمع بين مكاتب الادعاء العام في إسبانيا وبلجيكا وفرنسا والمغرب، وتبادلُ قضاة تنسيقيين بين الجزائر وفرنسا. غير أن هناك حاجة إلى تعزيز التعاون القضائي، سواء فيما بين دول المنطقة دون الإقليمية أو مع منطقة الساحل.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٨١ - يجري تبادل المعلومات والاستخبارات في الغالب على أساس ثنائي. ولا يوجد مكتب للإنتربول في المنطقة دون الإقليمية. وهو ما يقوض جهود التعاون بين أجهزة الشرطة في المنطقة. ومع أن جميع الدول بها مكتب مركزي وطني للإنتربول، ينبغي تعزيز التشاور وإدخال البيانات في قواعد بيانات الإنتربول، بما فيها قاعدة البيانات عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وهناك ثلاث دول (هي الجزائر وليبيا وموريتانيا) أعضاء في وحدة التجميع المركزي للاستخبارات والاتصال التي يوجد مقرها بالجزائر العاصمة، وهي آلية للتجميع المركزي ومعالجة الاستخبارات التي تحيلها أجهزة الاستخبارات التابعة للدول الأعضاء في الوحدة تمهيدا لإحالتها إلى لجنة الأركان العسكرية المشتركة لمنطقة الساحل التي لم تبدأ عملها بعد.

شرق أفريقيا
(إثيوبيا وإريتريا وأوغندا وجزر القمر وجمهورية تترانيا المتحدة وجنوب السودان وجيبوتي ورواندا والسودان والصومال وكينيا)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٨٢ - أحرزت منطقة شرق أفريقيا تقدما في تنفيذ القرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، ولا سيما في مجال منع تمويل الإرهاب. إلا أن نقص القدرات واستمرار انعدام الاستقرار وتواصل النزاع ما زال يعيق بشدة التنفيذ التام لقرارات المجلس ذات الصلة، بما فيها القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وما زالت المنطقة دون الإقليمية تعاني من أنشطة الجماعات الإرهابية، ولا سيما حركة الشباب. ففي آذار/مارس ٢٠١٤، أشارت تقديرات وردت في تقرير وكيلة الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ (S/2014/177، الفقرة ١٢) إلى أن حركة الشباب تسيطر على ما لا يقل عن نصف مساحة جنوب ووسط الصومال. وتشكل التوترات السياسية السائدة في المناطق الساحلية مصدرا محتملا للمزيد من التطرف. واستخدمت جماعات ناشئة، مثل جماعة المهاجرون، وسائل

التواصل الاجتماعي لتهديد المجتمعات المحلية في أوغندا وجمهورية تترانيا المتحدة وكينيا. وشكلت دول هذه المنطقة دون الإقليمية أيضا دول منشأ وعبور ومقصد للمقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٨٣ - ووفقا لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن التروح النظامي وغير النظامي للمهاجرين وملتمسي اللجوء يعرقل الجهود التي تبذلها الدول لمراقبة الحدود الطويلة الامتداد والسهلة الاختراق مراقبةً فعالة ولاستيعاب مختلف الفئات البشرية الوافدة بصورة يمكن تحملها. وأحرزت دول أخرى تقدما في تنفيذ التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ولكنها ركزت على اتباع تدابير شديدة الوطأة. كما أن تقييد حرية النشاط في المجتمع المدني يُثير القلق.

٢ - المخاطر

٨٤ - تنطوي التوترات السياسية السائدة في المناطق الساحلية، وسهولة الحصول على الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة على تهديدات بالتسبّب في مزيد من التطرف. كما أن جزءا من المنطقة دون الإقليمية أكثر عرضة لاستغلاله كملاذ آمن للإرهابيين، وللتخطيط والتحضير لأعمال إرهابية تُرتكب في أماكن أخرى. وتعاني المنطقة دون الإقليمية من صراعات مستمرة، وتُنفذ فيها الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب تنفيذا جد محدود. وثمة خطر شديد لأن تُستخدم المنطقة بصورة متزايدة كمركز لشتى أشكال الاتجار والتهريب (الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، والمخدرات، وتهريب البشر، والسلع الأساسية). وتوجد بعدة دول حاليا مخيمات للاجئين، والحكومات قلقة على الأخص من الآثار المترتبة على نزوح السكان واحتمال إساءة استغلال نظم اللجوء. وتتطلب معالجة هذه القضايا موارد وقدرات بمستويات لا تتوفر في معظم الدول. ولا يزال استخدام النقدية واسع الانتشار، ولم تنفذ التدابير الرامية إلى كشف حملة النقدية تنفيذا كافيا. وهو ما يزيد من مخاطر التهريب وتحويل الأموال التي تدرها أنشطة التهريب إلى التنظيمات الإرهابية.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

٨٥ - ينبغي أن تركز المنطقة دون الإقليمية على تنفيذ التدابير القائمة وتعزيزها. وينبغي للدول أن تقوم تحديدا بما يلي:

- اعتماد تشريعات تتعلق بالإرهاب تحديدا، بما يشمل مقتضيات القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)
- تنفيذ نظم متكاملة لإدارة الحدود للحيلولة دون استغلال المناطق النائية غير الخاضعة لمستوى جيد من التنظيم

- تعزيز تبادل المعلومات بين أجهزة الحدود وإنفاذ القانون والأمن، بطرق منها الاستخدام المشترك لقواعد بيانات الإنتربول وغيرها من قواعد البيانات
- تحسين مراقبة ورصد الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة
- تنفيذ تدابير لاكتشاف تدفق النقدية عبر الحدود، والتشجيع على تعميم الخدمات المالية
- تعزيز الجهود الساعية إلى منع التطرف المصحوب بالعنف من خلال تشجيع الحوار والتواصل بين المجتمعات والحضارات. ويجب أن تكون الجهود المبذولة لمكافحة التطرف المصحوب بالعنف شاملة ومستوعبة للجميع، حتى يمكن الترويج لفهم مشترك في جميع فئات المجتمع

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٨٦ - مع أن جماعة شرق أفريقيا وضعت استراتيجيةً دون إقليمية لمكافحة الإرهاب، فإن تنفيذها لا تتوافر عنه معلومات تذكر. ولم تضع دول المنطقة دون الإقليمية استراتيجية وطنية أو نهجا شاملا متكاملا لمكافحة الإرهاب/التطرف المصحوب بالعنف. غير أن كينيا تقوم حاليا بوضع استراتيجية متكاملة لمكافحة الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف، تُناظر أركانُها أركانَ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠). ولا يزال تنفيذ الاستراتيجية ووضع عملية جامعة تشمل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني يمثل تحديا.

(ب) حقوق الإنسان

٨٧ - أثارت التعديلات التي أدخلتها إحدى الدول على تشريع لها متعلق بمكافحة الإرهاب قلقا بشأن توازنها وتناسبها. غير أن المحكمة الدستورية في تلك الدولة أوقفت بدء العمل بعدد من تدابير التحقيق من أجل حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون.

٨٨ - وأنشأ عدد قليل من دول المنطقة دون الإقليمية هيئات مستقلة للإشراف على أنشطة إنفاذ القوانين. وأنشأت أربع دول مؤسسات مستقلة لحقوق الإنسان، ولكن يتعين عليها إثبات فعاليتها. وتنص الدساتير أو التشريعات الوطنية عموما على الحق في المحاكمة العادلة ومراعاة الأصول القانونية، كما أنشأت معظم الدول لجنة لحقوق الإنسان. غير أن

هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أعربت عن القلق إزاء عمليات القتل خارج نطاق القضاء، واستخدام العصا الغليظة في تدابير إنفاذ القانون، والتنميط العنصري والعرقي، وانعدام إمكانية اللجوء إلى إجراءات العدالة الجنائية المدنية، وقمع المجتمع المدني في عدة دول. وبالإضافة إلى ذلك، يجب معالجة التوترات الناجمة عن الفقر، وانخفاض مستويات التعليم، ومحدودية فرص اللجوء إلى العدالة، وانعدام الاستيعاب الاجتماعي، إذا كانت دول المنطقة دون الإقليمية تريد تهيئة أرضية متماسكة للوقاية الفعالة. ومن المهم على وجه الخصوص تنفيذ نهج استيعابي يشمل الجهات الرئيسية الفاعلة في المجتمع المدني.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٨٩ - لا تجرم إلا بعض الدول في المنطقة دون الإقليمية تجنيد شخص لشخص آخر في تنظيم إرهابي. ويشكل ذلك مكمنا رئيسيا من مكامن الضعف العامة.

٩٠ - وتعمد الجماعات الإرهابية الناشطة في هذه المنطقة دون الإقليمية إلى استخدام الإنترنت بكثرة في الترويج لنشاطاتها وتهديد المجتمعات المحلية. غير أن استخدام الإنترنت ليس بالأمر الشائع بعد بسبب النقص في الموارد والقدرات. وتحدّ الاضطرابات السياسية هي أيضا من إمكانية استخدام الإنترنت. ومن ثم يظل التنصّت على المكالمات الهاتفية أداة تُستخدم على نطاق واسع لأغراض التحقيقات والاستخبارات.

٩١ - وينبغي لحكومات دول المنطقة دون الإقليمية، في إطار ما تبذله من جهود لمكافحة نشر الإيديولوجيات الإرهابية وتجنيد الإرهابيين والتحريض على الأعمال الإرهابية، أن تواصل النظر في الدور الذي تؤديه الإنترنت وغيرها من أشكال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى النظر في أسباب محتملة أخرى، منها حالة اللاجئين وملتمسي اللجوء والمهاجرين غير النظاميين، والتوترات الطائفية (عقب الهجوم الإرهابي الذي وقع في نيسان/أبريل ٢٠١٥ في غاريسا، جرت مناقشات سياسية بشأن ضرورة إغلاق مخيم داداب للاجئين). ويجب اعتبار تعزيز الحوار بين الطوائف جزءا أساسيا من التدابير الهادفة إلى منع التطرف المصحوب بالعنف، والإرهاب. غير أن الحكومات لم تتخذ بوجه عام تدابير لتقييم خطر تمويل الإرهاب باستغلال قطاع المنظمات غير الساعية إلى الربح، أو للتوعية بهذا الخطر. وبالإضافة إلى ذلك، طبقت عدة دول شروط تسجيل صارمة على هذه المنظمات، يمكن تفسيرها على أنها شروط تمس بالحق في حرية تكوين الجمعيات. إلا أن من شأن عدم فرض شروط ملائمة على المنظمات غير الساعية إلى الربح أن يؤدي إلى نتائج عكسية

ويقوض فعالية التشريعات ذات الصلة. وبوسع تعزيز التواصل مع المنظمات غير الساعية إلى الربح أن يساعد على تحديد الشروط الملائمة، وأن يشكل أيضا وسيلة فعالة لتنفيذ تدابير مكافحة التطرف المصحوب بالعنف.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٩٢ - لا يزال استخدام خدمات تحويل النقدية وبدائلها شائعا. وأدخلت إثيوبيا وجمهورية تترانيا المتحدة وكينيا تحسينات على نظمها المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب، ورُفعت من قائمة المراقبة التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال. وصدقت سبع دول على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب لعام ١٩٩٩. وجرّمت جميع الدول باستثناء واحدة تمويل الإرهاب. ولم تضع إلا كينيا إطارا قانونيا شاملا لتجميد الأصول. أما الدول الأخرى، فإما ليس لديها إطار لتجميد الأصول بدون تأخير أو أن لديها إطارا محدودا لفعل ذلك. ولم تقم إلا إثيوبيا وكينيا بتجميد أصول بالفعل. وأُعرب عن القلق من عدم مراعاة الأصول القانونية في التدابير الوطنية لتجميد الأصول. ولا تزال نظم مراقبة أو رصد التدفقات النقدية عبر الحدود محدودةً، ويرجع ذلك في الغالب إلى نقص الموارد والقدرات. وعدم تبادل المعلومات بالقدر الكافي بين وحدات الاستخبارات المالية وسلطات الجمارك على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي يُعيق هو الآخر اكتشاف التدفقات المالية. وقد تؤدي التدابير المالية الرامية إلى مكافحة خطر تمويل الإرهاب إلى ردود فعل عكسية (''استئصال مكامن الخطر'') كإغلاق حسابات النظم البديلة لتحويل الأموال، والمنظمات غير الساعية إلى الربح، والشركات المتنقلة. ويمكن أن يسفر ذلك عن أثر سلبي يتمثل في الحد من حجم المعلومات المتاحة للحكومات.

'٢' الأسلحة النارية

٩٣ - من التدابير المتخذة لوقف تدفق الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة فرضُ حالات حظر دولي على توريد الأسلحة (إريتريا والصومال) واتخاذ تدابير تشريعية. ومع ذلك، ما زالت القدرة على تنفيذ هذه التدابير متعذرة بسبب طول حدود المنطقة دون الإقليمية وسهولة اختراقها؛ والفساد؛ وضخامة أعداد الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة الموجودة في هذه المنطقة دون الإقليمية؛ واستمرار انعدام الاستقرار السياسي، وظروف النزاع الدائر في السودان وجنوب السودان. وقد وضعت رواندا برامج فعالة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، لكن الحاجة تظل ملحة إلى وضع نهج دون إقليمي متعلق بنزع السلاح والتسريح

وإعادة الإدماج يهدف إلى المواءمة بين التشريعات وبناء القدرات المؤسسية وإنشاء عمليات مشتركة عابرة للحدود.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٩٤ - لا تزال منطقة شرق أفريقيا قابلة بشدة للتضرر بالجرائم المرتبطة بالإرهاب. ويُسهم استمرار انعدام الاستقرار السياسي وتواصل النزاعات في الصومال والسودان وجنوب السودان في قابلية التضرر هذه التي يُفاقمها سهولة اختراق حدود هذه المنطقة دون الإقليمية، والتدفقات غير المشروعة للنقدية والأسلحة، ونزوح المهاجرين وملتمسي اللجوء واللاجئين. وقد تثير أشكال عدم المساواة المرتبطة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بدورها توترات بين مختلف الفئات العرقية في المنطقة دون الإقليمية، مما قد يؤجج الخطاب الإرهابي وحملات التجنيد في المناطق التي يبدو فيها أن الحكومات لا تستجيب للمطالب المجتمعية أو الانتقاد. ووضعت بعض الدول تشريعات لمواجهة تهريب الأفراد والاتجار بهم. ولم تقم إلا دولة واحدة بتعميم قواعد بيانات الإنتربول على جميع نقاط الدخول والخروج. ولم تبدأ أية دولة العمل بنظام للمعلومات المسبقة عن المسافرين. ويبدو أن قلة من الدول بدأت العمل بنظام لإدارة المعلومات يربط نقاط التفتيش الحدودية، ويتيح الاطلاع الفوري على المعلومات والتنبيهات المتعلقة بالتأشيرات وجوازات السفر.

٩٥ - ولا يلزم الحصول على تأشيرة سفر للتنقل بين بعض دول جماعة شرق أفريقيا. وهو ما يمثل شكلا من قلة المنعة يُحتمل استغلاله. واستخدام قواعد البيانات، كقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر المسروقة والمفقودة، محدود؛ ومحدودة هي أيضا الموارد المتاحة للعمل بآليات متكاملة لإدارة الحدود. وتعقّدت هذه المسألة من جراء الأعداد الكبيرة للاجئين وملتمسي اللجوء، الأمر الذي تنشأ عنه تحديات على مستوى الإدماج والعلاقات المجتمعية. وسنّت معظم الدول تشريعات بشأن اللاجئين وأنشأت نُظما لتحديد وضعهم. وعموما، تعمل دول المنطقة دون الإقليمية بشكل وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتشكل عدة دول ''دول منشأ''، حيث يتوجه لاجئون من إريتريا والصومال وجنوب السودان إلى دول أخرى، سواء داخل المنطقة دون الإقليمية أو خارجها. غير أنه ليس من الواضح ما إذا كانت التشريعات الحالية كافية لمنع من يُشتبه في أنهم إرهابيون من استغلال هذه النظم، أو ما إذا كان المسؤولون مدرّبين بما فيه الكفاية في هذا المجال.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٩٦ - جَرّمت معظم الدول أفعال التخطيط والإعداد للأعمال الإرهابية. وأدرجت عدة دول أحكاماً أشمل في هذا الصدد (من قبيل تشجيع/تيسير الإرهاب، والتحريض والتآمر)، يمكن أن تُستخدم أيضاً في منع الأعمال الإرهابية من خلال التحقيق والمقاضاة بطريقة استباقية. ولكن، بوجه عام، لا تزال هناك حاجة إلى تعزيز الأُطر التشريعية. فلم تعتمد كل الدول تشريعات محددة لمكافحة الإرهاب.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٩٧ - لم تستحدث أي دولة تشريعاً يتناول على وجه التحديد عنصر السفر في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). بيد أن تشريعات بعض الدول شاملة بما يكفي لتغطي معظم الجرائم المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وقد جرمت بعض الدول أيضا توفير التدريب أو تلقيه بغرض ارتكاب أعمال إرهابية.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٩٨ - تواجه معظم الدول، في هذا الصدد، قيوداً شديدة فيما يتعلق بالموارد والقدرات. ولم تتمكن سوى أوغندا وكينيا من إثبات أن لديها القدرة على التحقيق والمقاضاة في قضايا الإرهاب، بما في ذلك من خلال تدريب وحدات ملاحقة قضائية متخصصة، تعززها وحدات شرطة متخصصة مجهزة بطائفة من أساليب التحري الخاصة. ولا تزال دول أخرى في المنطقة دون الإقليمية تصارع من أجل تعزيز قدراتها في مجال العدالة الجنائية المدنية للتحقيق في الجرائم المتصلة بالإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائياً. ففي الصومال، تتولى المحاكم العسكرية معظم القضايا المتصلة بالإرهاب. وأنشأت كل من أوغندا وجمهورية تترانيا المتحدة وكينيا وحدة متخصصة لمكافحة الإرهاب. وأنشأت رواندا أيضاً وحدة خاصة مكرسة لمكافحة الإرهاب تابعة لقوات الشرطة، بيد أن ضباط هذه الوحدة لم يتلقوا أي تدريب متخصص أو معدات أو تُعهد إليهم أي ولاية. وقد أعربت هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة عن القلق إزاء لجوء وحدة مكافحة الإرهاب التابعة للشرطة الكينية إلى استخدام العصا الغليظة في عملها.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٩٩ - بصفة عامة، لم تنخرط دول المنطقة دون الإقليمية في اتفاقات ثنائية إلا بدرجة محدودة. وتوفر مختلف الآليات الإقليمية (الكمنولث، جماعة شرق أفريقيا، الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية) سبلاً لتبادل المعلومات والتعاون. وتعتمد بعض الدول على الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب كأساس قانوني في المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين. ولم تدخل اتفاقياتُ الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين بعد حيز النفاذ. ولم يصدق عليها سوى جيبوتي وإثيوبيا. إلا أن هناك بعض الأدوات الأساسية لمكافحة الإرهاب موجودة بالفعل. فقد أنشأت معظم دول المنطقة دون الإقليمية مكتباً مركزياً وطنياً للإنتربول، وانضمت إلى منظمة تعاون رؤساء الشرطة في شرق أفريقيا، التي وضعت أدلة إرشادية لأجهزة إنفاذ القانون من أجل المساعدة على تعزيز التحقيقات وتوحيد معاييرها.

١٠٠ - وقد أسفر التعاون غير الرسمي (من خلال منظمة تعاون رؤساء الشرطة في شرق أفريقيا، على سبيل المثال) عن تبادل ناجح للمعلومات بين أوغندا وكينيا في الإعداد للملاحقة القضائية لمنفذي تفجير كمبالا في عام ٢٠١٠. وفي بعض الدول، يمكن للتطبيق الصارم لمتطلبات ازدواجية التجريم أن يَحدّ من فعالية التعاون الدولي. فلم تُدرج كافة الدول جرائم الإرهاب في قائمة الجرائم التي تستوجب تسليم مرتكبيها. وهذا يحدّ أيضاً من فعالية التعاون على الصعيدين دون الإقليمي والدولي في القضايا المتصلة بالإرهاب.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

١٠١ - فيما يتعلق بالمعلومات/الاستخبارات والتحقيقات، توفر العضوية في جماعة شرق أفريقيا ومنظمة تعاون رؤساء الشرطة في شرق أفريقيا والإنتربول إطاراً قوياً للتبادل والتعاون. وقد دخلت بعض الدول في ترتيبات ثنائية فعالة لمكافحة جرائم محددة من قبيل القرصنة. ويمكن استخدام هذه الترتيبات أيضاً في تعزيز التعاون في مجالات أخرى.

١٠٢ - وسيؤدي تنفيذ استراتيجية جماعة شرق أفريقيا الإقليمية لمكافحة الإرهاب إلى تعزيز استخدام الآليات ذات الصلة بالتعاون الدولي ودون الإقليمي، والمساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المطلوبين، وتبادل المعلومات. ومع ذلك، فمن المهم توفير ما يلزم من هياكل أساسية وقدرات. وينبغي لجهود الوقاية أيضاً أن تعطي الأولوية للتدابير الرامية إلى معالجة الظروف

المؤدية إلى الإرهاب، من منظور كلّي ودون إقليمي، مع مراعاة تحركات السكان داخل المنطقة دون الإقليمية.

الجنوب الأفريقي

(بوتسوانا، جنوب أفريقيا، زامبيا، زمبابوي، سوازيلند، سيشيل، ليسوتو، مدغشقر، ملاوي، موريشيوس، موزامبيق، ناميبيا)[٣٢]

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

١٠٣ - تلتزم دول الجنوب الأفريقي بالتنفيذ الكامل للقرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)، بيد أن تزاحم الأولويات ووجود ثغرات في القدرات يعيقان إحراز تقدم في هذا الشأن. ولم تتعرض هذه المنطقة دون الإقليمية لهجمات إرهابية. ومع ذلك، فهي ليست في منأى عن التهديدات الإرهابية، لا سيما في ضوء التطور الذي يطرأ على البيئة العالمية للإرهاب. فقد بدأت حركة الشباب في القرن الأفريقي، وحتى تنظيم الدولة الإسلامية في الجمهورية العربية السورية والعراق، يجتذبان أفرادا من هذه المنطقة دون الإقليمية، واستُخدمت بضع دول منها كدول عبور للمقاتلين الإرهابيين الأجانب المحتملين القادمين من الدول الغربية. ومن الممكن أن تُستَغل هذه المنطقة دون الإقليمية كملاذ آمن للإرهابيين وللتخطيط والإعداد للأعمال الإرهابية التي تُرتكب في أماكن أخرى. ووفقاً لمفوضية شؤون اللاجئين، فإن التحركات غير المنتظمة والمنتظمة للمهاجرين وطالبي اللجوء تُعقِّد الجهود التي تبذلها الدول من أجل المراقبة الفعالة للحدود الطويلة الامتداد وسهلة الاختراق، وإدماج الجماعات السكانية المختلفة على نحو مستدام. وربما أصبحت موزامبيق، التي لديها حدود بحرية طويلة وتوجد على مقربة من جمهورية تترانيا المتحدة، تُستَغل بالفعل كملاذ آمن لعناصر حركة الشباب.

٢ - المخاطر

١٠٤ - أقرت دول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (التي تنتمي إليها كافة الدول الاثنتي عشرة المذكورة أعلاه) بوجود عدد من المخاطر العامة المشتركة، بما في ذلك الحدود الطويلة الامتداد والسهلة الاختراق؛ وضعف القدرات المؤسسية (بدءا من مؤسسات العدالة الجنائية إلى المؤسسات المالية مرورا بمؤسسات التنمية الاجتماعية)؛ والافتقار إلى تشريعات خاصة

(٣٢) لا تتعلق عدة معلومات مذكورة في هذا الفرع بالجزر الصغيرة.

بالإرهاب أو إلى القدرات المتخصصة في مجالي التحقيق والمقاضاة. ومع ذلك، وبما أن المنطقة لم تتعرض لأعمال إرهابية، فإن الأطر القائمة والمؤسسات/الآليات ذات الصلة تبقى بالأساس غير مجربة. كما أن الهياكل دون الإقليمية التي يُحتمل أن لها صلة بالمسألة، من قبيل مركز الإنذار المبكر التابع لكل من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والإنتربول، لم تدخل بعد مرحلة التشغيل الكامل. ويُساور الحكومات القلق إزاء تحركات الأشخاص وإمكانية إساءة استعمال نُظم اللجوء؛ وانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة؛ والاتجار بالمخدرات؛ وتهريب البشر. ويمكن للإرهابيين أن يستغلوا مواطن الضعف تلك.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تعزيز الاتساق العام والقدرة على منع الإرهاب واستغلالِ الأراضي غير الخاضعة لتنظيم جيد، والتعامل مع الهجمات بفعالية. ويشمل ذلك تحسين القدرات والرغبة في تعزيز تبادل المعلومات في الوقت المناسب بين الكيانات المعنية بحراسة الحدود وإنفاذ القانون والأمن، واستخدام قواعد بيانات إلكترونية مشتركة، بما في ذلك قواعد بيانات الإنتربول، وتحسين مراقبة ورصد الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة؛
- اتخاذ تدابير فعالة لتنظيم تدفقات النقدية عبر الحدود والتشجيع على تعميم الخدمات المالية؛
- معالجة مسألة غياب الإدماج الاجتماعي والهجرة غير النظامية واللاجئين، والتعجيل بتعميم المكاسب الاقتصادية لتشمل فئات المجتمع كافة.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

١٠٥ - لم تقم أي دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية، باستثناء بارز وحيد هو جنوب أفريقيا، بوضع استراتيجيات وطنية أو بتنفيذ نهج شمولي متكامل لمكافحة الإرهاب. بيد أن دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد قامت، تحت رعاية كل من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والمركز الأفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب التابع للاتحاد الأفريقي، خلال عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، بوضع استراتيجية متكاملة لمكافحة الإرهاب لمنطقة الجنوب الأفريقي تُركز على الوقاية وتتوافق بشكل عام مع استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة

الإرهاب. وهناك حاجة لكفالة أن يكون تنفيذ الاستراتيجية وغيرها من تدابير مكافحة الإرهاب متوازناً ومتناسباً وأن يحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون.

(ب) حقوق الإنسان

١٠٦ - أنشأت معظم البلدان هيئات للإشراف على إنفاذ القانون. ومع ذلك، فإن هذه الهيئات الرقابية ليست جميعها مستقلة أو فعالة. وبوجه عام، فإن الحق في المحاكمة العادلة والحق في اتباع الأصول القانونية منصوص عليهما في الدساتير أو التشريعات الوطنية. ولكن يبدو أن مسألة كفالة النص في التشريعات على تدابير الحماية والرقابة الفعالة واللجوء إلى سبل الانتصاف الفعالة ما زالت مثار قلق مشروع. وإضافة إلى ذلك، يجب على الدول، إن هي أرادت وضع برنامج متسق وفعال للوقاية، أن تعالج التوترات الناجمة عن ارتفاع مستويات الفقر ومحدودية فرص الحصول على التعليم والعدل والإدماج الاجتماعي.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعِلم

١٠٧ - سنت دول المنطقة دون الإقليمية تشريعات لمنع ارتكاب الجرائم في مرحلة مبكرة ومنع وقوع أعمال إرهابية. وتُجرّم تسع دول منها تجنيد الأفراد في المنظمات الإرهابية. وسنت جنوب أفريقيا وموزامبيق أيضاً تشريعات تُجرّم التخطيط للأعمال الإرهابية أو الإعداد لها. وأدرجت تسع دول في تشريعاتها أحكاماً أشمل نطاقاً، من قبيل تجريم الترويج للإرهاب وتيسيره، والتحريض والتآمر، يمكن أن تُستَخدم أيضاً في منع الأعمال الإرهابية من خلال التحقيق والمقاضاة بطريقة استباقية. ويمكن تطبيق بعض هذه الأحكام أيضاً لتشمل تجريم السفر المطلوب عملاً بالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، ولكن بوجه عام، هناك حاجة إلى تعزيز الأطر القانونية الحالية.

١٠٨ - وليس استخدام الإرهابيين والتنظيمات الإرهابية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تجنيد الأفراد والتحريض ونشر الرسائل مصدرَ قلق كبير بالنسبة لبعض الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية، التي تستخدم فيها هذه التكنولوجيا بدرجة منخفضة نسبياً. وفي أربع دول، تستخدم الإنترنت نسبة كبيرة من السكان تتراوح ما بين ٤٠ إلى ٥٠ في المائة. ومن منظور التحقيقات والاستخبارات، يظل التنصت على الاتصالات الهاتفية أمراً مناسبا في هذه المنطقة دون الإقليمية.

١٠٩ - وينبغي عدم إغفال دور الإنترنت وغيرها من أشكال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وينبغي للسلطات أن تبقى متيقظة للانتشار المحتمل والسريع للتكنولوجيا.

ولكن، هناك منتديات وطرائق أخرى قد تكون لها أهمية أكبر في تعطيل التجنيد و/أو التصدي للتحريض على تنفيذ أعمال إرهابية و/أو احتواء انتشار المعارف المتصلة بكيفية ارتكاب تلك الجرائم. وتولي السلطات في هذه المنطقة دون الإقليمية مزيداً من الاهتمام إلى القضايا المتعلقة باللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين غير النظاميين، بالإضافة إلى التوترات الطائفية. وينبغي اعتبار تعزيز الحوار بين المجتمعات المحلية والحكومات جزءاً أساسياً في تدابير مكافحة التطرف المصحوب بالعنف ومنع الإرهاب. وفي السياقات التي يكون فيها للمسائل الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية الطابع الغالب، يمكن لتواصل الحكومات مع المنظمات غير الحكومية أن يشكل طريقة فعالة لتفعيل تدابير مكافحة التطرف المصحوب بالعنف.

(ب) الوسائل

'١' التمويل وتجميد الأصول

١١٠ - لا تزال النقدية مفضلة على التعامل بالائتمان أو الصيرفة الإلكترونية. وقد وضعت كافة الدول إلا واحدة تشريعات للتصدي لتمويل الإرهاب. ويمكن لمعظم هذه التشريعات أن تجمد الأصول، وإن كانت آلياتها لم تجرب إلى حد كبير. ولم يتعرض قطاع المنظمات غير الساعية إلى الربح، في معظم الحالات، لأي تقييم للمخاطر ولم تخصه الدول بأي حملات للتوعية. ولم تقم إلا جنوب أفريقيا بإجراء تقييم لقابلية هذا القطاع لاستغلاله في تمويل الإرهاب. ولا تزال نُظم مراقبة أو رصد التدفقات المادية للنقدية عبر الحدود محدودة. وهناك خمس دول (هي بوتسوانا وجنوب أفريقيا وسوازيلند وليسوتو وناميبيا) أطرافٌ في الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، الذي يتيح حرية التجارة بتطبيقه تعريفة خارجية موحدة. وهناك أربع دول أعضاءٌ في الاتحاد النقدي المشترك، الذي يتيح حرية تداول الراند الجنوب أفريقي في جميع دول المنطقة دون الإقليمية (ما عدا بوتسوانا).

'٢' الأسلحة النارية

١١١ - تتباين كثيرا التشريعات والبنى الأساسية المنظمة للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة في مختلف أنحاء المنطقة دون الإقليمية. فجنوب أفريقيا لديها نظام متطور، وأنشأت دولتان أُخريان نُظماً ملائمة. أما الدول الأخرى، فلديها أطر متقادمة أو غير ملائمة أو غير مكتملة أو ليست لديها أي تشريعات على الإطلاق. وقد وضعت منظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي برنامجاً يساعد في تنفيذ بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لعام ٢٠٠١ المتعلق بمراقبة الأسلحة النارية والذخيرة وغيرها من المواد ذات الصلة. ويتضمن البرنامج مقترحات لمواءمة التشريعات؛ وبناء القدرات المؤسسية؛

والعمليات المشتركة عبر الحدود؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتنمية، بالإضافة إلى البحوث؛ بيد أن التنفيذ يظل متفاوتاً.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

١١٢ - انصب تركيز الدول حتى الآن على حرية حركة الأشخاص والسلع في هذه المنطقة دون الإقليمية من أجل تيسير التجارة والسياحة. وقد وضعت الدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بروتوكول عام ٢٠٠٥ المتعلق بتيسير تنقل الأشخاص، الذي سيتيح جملة أمور من بينها الإعفاء من تأشيرة الدخول فيما بين الدول الأعضاء. غير أن البروتوكول لم يدخل بعد حيز النفاذ. وتنظر دول المنطقة دون الإقليمية أيضاً في إنشاء ''تأشيرة موحدة'' خاصة بهذه المنطقة للأشخاص القادمين من خارج نطاقها، استناداً إلى بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لعام ١٩٩٨ المتعلق بتطوير السياحة. وجنوب أفريقيا هي وحدها التي تشترط جزئيا حصول بعض الفئات من الأشخاص على تأشيرة عبور للمرور بها. وتسبب الأعداد الكبيرة من اللاجئين/طالبي اللجوء تحديات من حيث الإدماج والعلاقات المجتمعية والإيواء في مخيمات. وقد وضعت معظم دول المنطقة دون الإقليمية تشريعات بشأن اللاجئين ونظم تحديد اللاجئين، وهي تعمل بشكل وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ولكن، ليس من الواضح ما إذا كانت التشريعات القائمة كافية للتصدي لمخاطر إساءة استغلال المشتبه في أنهم إرهابيون لهذه النظم، أو أن الموظفين قد تلقوا تدريباً كافياً ولديهم وعي كافٍ بهذه المسألة. وقد وضعت ثماني دول تشريعات للتصدي لتهريب/الاتجار بالأشخاص/الإرهابيين.

١١٣ - لا تتميز نُظم إدارة الحدود عموماً بقدرات متطورة من حيث تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإن كانت أجهزة إنفاذ القانون في جميع الدول لديها بعض الصلات بالإنتربول. واستنادا إلى المعلومات المتاحة، هناك دولتان لم تُنشئا بعد نظاماً لإدارة المعلومات يربط نقاط التفتيش الحدودية ويتيح الحصول بطريقة آنية على المعلومات والتنبيهات المتعلقة بالتأشيرات وجوازات السفر. وهو أمر يقوض الجهود الرامية إلى إجراء تقييمات فعالة لمخاطر الدخول. وفي دولة أخرى، لا تزال مصلحة الهجرة تعمل إلى حد كبير بنظام ورقي. والمطارات الدولية هي وحدها المجهزة بنظام تجهيز محوسب وقائمة تنبيهات محوسبة. وفي جنوب أفريقيا، تعمل نقاط الحدود بنظام محوسب بالكامل. وحيثما كانت أجهزة إنفاذ القانون موصولة بقواعد بيانات الإنتربول، فإنها لا تغطي بعد كافة نقاط الدخول والخروج الحدودية. وأفادت دول قليلة أن نظمها الخاصة ببيانات المسافرين تضم معلومات خاصة بقوائم ترقب الوصول/المغادرة يجري تحديثها بانتظام بمعلومات من الإنتربول. وتجري مطابقة

وثائق سفر المسافرين القادمين مع قوائم الترقب، غير أن بيانات المسافرين لا تُضاف إلى النظام إلا بعد مرور يومين أو ثلاثة أيام من تاريخ الوصول.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

١١٤ - تنص قوانين ثماني دول على تجريم توفير الملاذ الآمن أو إيواء الإرهابيين المشتبه فيهم أو المدانين. وتتضمن تشريعات دولة واحدة أحكاماً عامة تُجرّم تقديم الدعم في ارتكاب جريمة أو تيسيرها أو تقديم المشورة بشأنها. ويمكن استخدام هذا التشريع لمقاضاة مرتكبي هذه الأفعال. وهناك دولتان تفتقران للتشريعات المناسبة لتجريم الأعمال الإرهابية. ويمكن للتنفيذ الفعال والملائم لهذه الأحكام، دون المساس بغيرها، أن يشكل أداة وقائية قوية للدول، ولكن من غير المعروف ما إذا كانت قد جرت بالفعل محاولة القيام بهذه الملاحقات القضائية.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

١١٥ - تسمح التشريعات الحالية بالملاحقة القضائية في حالة بعض الجرائم ذات الصلة بالإرهاب وذات الأبعاد العابرة للحدود، وإلى حد ما في حالة السفر الذي يستهدفه القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وبصفة عامة، يمكن تنفيذ الملاحقات القضائية حيثما تُنفّذ أعمال جزئياً داخل الدولة المعنية أو يتورط فيها أشخاص متهمون حاملون لجنسية الدولة القائمة بالملاحقة القضائية أو مقيمون إقامة دائمة بها. ويمكن لتجريم التآمر، المنصوص عليه في قوانين تسع دول، أن يسمح أيضاً بمقاضاة مرتكبي أعمال التخطيط والإعداد. وتُجرَّم أعمال الإعداد على وجه التحديد في موزامبيق، شأنها شأن الشروع في ارتكاب جريمة أو تقديم الدعم في ارتكابها أو تيسيرها أو تقديم المشورة بشأنها (وهو ما يمكن استخدامه للملاحقة القضائية المتصلة بعنصر السفر عملاً بالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)). وتُجرِّم جنوب أفريقيا صراحة أعمال الإعداد والتخطيط لأنشطة إرهابية. وعلى العكس من ذلك، تفتقر دولتان لتشريعات تُجرم الأعمال الإرهابية، ولم تضع دولة أخرى أي تشريع لمكافحة تمويل الإرهاب. ويُؤدي هذا الافتقار إلى التشريعات إلى تعقيد تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

١١٦ - لم تثبت إلا جنوب أفريقيا قدرتها على التحقيق والمقاضاة بطريقة فعالة في القضايا المتعلقة بالإرهاب. ولدى جنوب أفريقيا أيضاً وحدة متخصصة في الملاحقة القضائية مزودة بالموارد والتدريب، تعززها وحدة شرطة متخصصة مخولة باستخدام طائفة من أساليب

التحري الخاصة، بما في ذلك التنصت على الاتصالات، والعمليات السرية، والرصد، والقيام بموجب أحكام خاصة بتوقيف المركبات والأشخاص وتفتيشهم، من بين أمور أخرى. وليست أساليب التحري الخاصة من حيث الأحكام التي تنص عليها واستعمالها في معظم دول المنطقة دون الإقليمية متطورة أو مستعملة بما يكفي أو موجودة أصلاً. وليس معروفاً أيضاً إلى أي مدى قامت السلطات بتجريبها.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

١١٧ - مهدت بروتوكولات الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الطريق أمام التعاون في مجال المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين. بيد أن أموراً من قبيل الاشتراطات الوطنية المتعلقة بالتجريم المزدوج؛ والترتيبات أو الاتفاقات الخاصة، أو اشتراط الانضمام إلى صك دولي معين قد تحد من قدرة الدول على تنفيذ هذه الالتزامات. وهناك سبع دول هي أيضاً أعضاء في شبكة الكومنولث لموظفي الاتصال (وهي بوتسوانا وجنوب أفريقيا وزامبيا وليسوتو وملاوي وموزامبيق وناميبيا)، التي تُيسّر التعاون الدولي في القضايا الجنائية. ولكن يبدو أن الإجراءات الواجبة التطبيق ومعلومات الاتصال أو الهيئات المركزية، لا تكون دائماً متاحة بسهولة على شبكة الإنترنت في معظم الدول، باستثناء جنوب أفريقيا التي تنص تشريعاتها على مبدأ ''التسليم أو المقاضاة''.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

١١٨ - فيما يتعلق بالمعلومات/الاستخبارات والتحقيقات، توفر العضوية في كل من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي والإنتربول، من حيث المبدأ، أطراً قوية للتبادل والتعاون. ووفقاً للجنة المحيط الهندي، فقد انضمت كل من سيشيل ومدغشقر وموريشيوس أيضاً إلى منتدى لتعزيز تبادل المعلومات على المستويين القضائي والإداري ومستوى الأمن العام، وهي تتبادل فيما بينها التجارب والخبرات المهنية وتُنسّق أعمال موظفيها الأمنيين. ومع ذلك، فإن سلطات الدول متخلفة عن الركب فيما يتعلق بتبادل المعلومات في الوقت المناسب وبانتظام وفي استقاء المعلومات، وذلك بسبب عدم تكافؤ القدرات التقنية والبشرية. ولا تنفذ إلا جنوب أفريقيا نظاماً لجمع المعلومات المسبقة عن المسافرين.

١١٩ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ استراتيجية مكافحة الإرهاب في هذه المنطقة دون الإقليمية إلى إعطاء زخم جماعي للتفعيل الكامل لآليات التعاون الدولي ودون الإقليمي

في تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين وتبادل المعلومات، بما في ذلك كفالة إنشاء الهياكل الأساسية اللازمة وما يكفي من القدرات المدربة. ووفقاً للاستراتيجية، ينبغي لخطة الوقاية أن تعطي الأولوية أيضاً للجهود المبذولة لمعالجة الظروف المؤدية إلى الإرهاب، من منظور كلي وإقليمي، مع مراعاة حركة السكان في المنطقة دون الإقليمية، بما يترجم الالتزام من حيث المبدأ إلى تنفيذٍ على أرض الواقع بغية الحيلولة دون تجذُّر الإرهاب.

غرب أفريقيا
(بنن، بوركينا فاسو، توغو، السنغال، سيراليون، غامبيا، غانا، غينيا، غينيا - بيساو، كابو فيردي، كوت ديفوار، ليبريا، مالي، النيجر، نيجيريا)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

١٢٠ - يواجه غرب أفريقيا تهديداً إرهابياً متعدد الأوجه، سواء في منطقة الساحل أو شمال نيجيريا أو شمال مالي، حيث تنشط الجماعات الإرهابية المسلحة، ومنها تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي وأنصار الدين والمرابطون، في الاتجار بالبشر والتهريب والاختطاف طلباً للفدية، وتسعى إلى إقامة تحالفات مع الجماعات المتمردة. ولا تزال منطقة الساحل تعاني من انعدام الاستقرار بسبب الحالة في ليبيا والتدفق المستمر للأسلحة المحظورة. وعلى الرغم من الافتقار لدليل مؤكد على وجود صلة بين الإرهاب والجماعات الإجرامية المنظمة التي تنشط في هذه المنطقة دون الإقليمية، فإن تقارب المصالح بين الجانبين واضح. وقد أسهم التدخل العسكري في شمال مالي ومنطقة الساحل في تعطيل قدرة الجماعات الإرهابية على توسيع نطاق عملياتها. غير أن الحوادث الإرهابية التي وقعت مؤخراً، بما في ذلك بعد التوقيع على اتفاق السلام في حزيران/يونيه ٢٠١٥، تدل على أن الجماعات الإرهابية لا تزال نشيطة. وبدت تلك الهجمات أكثر تعقيداً وشملت أيضاً استخدام أجهزة تفجير مرتجلة مبتكرة. وتشكل منطقة الساحل أيضاً وجهة للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، غالبيتهم من شمال أفريقيا وأوروبا، بالإضافة إلى كونها منطقة مغادرة للمقاتلين الإرهابيين الأجانب الساحليين الذين يسعون إلى الانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية في الجمهورية العربية السورية وجماعة بوكو حرام في حوض بحيرة تشاد.

١٢١ - وفي جنوب هذه المنطقة دون الإقليمية، ظل التهديد الذي تشكله جماعة بوكو حرام غيرَ مقدرٍ حق قدره لمدة طويلة. فقد تطور التهديد من مسألة داخلية محضة إلى مصدر قلق على الصعيد دون الإقليمي يشمل النيجر والكاميرون وتشاد. وقد أعلنت كل من جماعة بوكو حرام

وحركة المرابطين ولاءهما لتنظيم الدولة الإسلامية. وأدى التدخل العسكري لدول حوض بحيرة تشاد إلى إضعاف جماعة بوكو حرام، بعد أن فقدت سيطرتها على جزء كبير من الأراضي في شمال نيجيريا. ومع ذلك، ما زالت هذه الجماعة تنفذ تفجيرات انتحارية في الأماكن العامة باستخدام أجهزة متفجرة مبتكرة، غالباً ما يفجرها أطفال صغار أو نساء. ولم تكن مكافحة الإرهاب لسنوات عديدة تشكل أحد المجالات ذات الأولوية بالنسبة لكافة دول المنطقة دون الإقليمية. وبدأت جميع دول غرب أفريقيا الآن، ولا سيما المحاذية منها لمناطق الصراع، تُقيّم تدريجياً حجم التهديد الإرهابي في أراضيها. وهناك وعي متزايد بأن الأمن يشكل جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية التنمية الشاملة لهذه المنطقة دون الإقليمية.

٢ - المخاطر

١٢٢ - يزيد من سهولة تعرض غرب أفريقيا لخطر الإرهاب أمور من بينها انعدام الاستقرار السياسي والفساد والأزمة الاقتصادية وانخفاض القدرة التشغيلية. وتمثل الحدود الطويلة الامتداد والسهلة الاختراق تحدياً خاصاً. فالموارد الطبيعية التي تزخر بها هذه المنطقة دون الإقليمية تجتذب الجماعات الإجرامية المنظمة العابرة للحدود الوطنية التي تمول عمليات الجماعات الإرهابية في إطار من التحالفات والمصالح المتغيرة. وخطر استغلال الموارد الطبيعية لهذه المنطقة دون الإقليمية والتداول التجاري لها بغرض تمويل الإرهاب مرتفع بوجه خاص في المناطق النائية، حيث سلطة الدولة محدودة وعبور الحدود أسهل. ويساور الحكومات القلق أيضاً إزاء المخاطر المتصلة بانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة التي تتدفق من ليبيا. والاتجار بالمخدرات والسلع الأساسية والبشر مربح ومنتشر إلى الحد الذي يهدد استقرار الدول بصفة عامة ويزيد من تعرضها للإرهاب.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تحسين إدارة الحدود على نحو تعاوني/متكامل، وإجراء تحليل للمخاطر وتقييم للتهديدات المتصلة بالحدود، بما في ذلك ما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب؛
- الاستفادة بشكل أفضل من قواعد بيانات الإنتربول. (ينبغي توسيع تغطية منظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة I/24-7 لتشمل نقاط الدخول الرئيسية، وإدخال البيانات في قواعد بيانات الإنتربول)؛
- تعزيز القدرة على التحقيق والمقاضاة فيما يتعلق بقضايا الإرهاب؛
- تعزيز رصد حركة النقدية عبر الحدود لأغراض تمويل الإرهاب؛

- تحسين تنظيم نُظم التحويلات المالية وقطاع المنظمات غير الساعية إلى الربح لمنع إساءة استخدامهما لأغراض تمويل الإرهاب؛
- وضع استراتيجيات متكاملة وشاملة على الصعيد الوطني لمنع انتشار الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف وتغذية نزعة التطرف لدى السكان المحليين؛
- تعزيز الجهود الرامية إلى مكافحة إساءة استعمال الجماعات الإرهابية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض الدعاية.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

١٢٣ - في عام ٢٠١٣، اعتمدت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا استراتيجية دون إقليمية لمكافحة الإرهاب وخطة تنفيذ مصاحبة لها. غير أن الاستراتيجية لم يُعمل بها بعد بشكل كامل، وذلك بسبب الافتقار إلى الموارد المخصصة لتنفيذها. ولم تعتمد إلا نيجيريا والنيجر استراتيجية وطنية شاملة. وقد أدمجت النيجر خطتها الأمنية في استراتيجيتها الإنمائية الوطنية. ولم تضع أي دولة بعد برنامجاً محدداً لمعالجة مسألة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بما في ذلك إعادة تأهيلهم.

(ب) حقوق الإنسان

١٢٤ - أنشأت دولتان (هما مالي وبوركينا فاسو) لجنة تحقيق وطنية للاضطلاع بمهام التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها أجهزة إنفاذ القانون. ولكن لا تقوم بعملها من هاتين اللجنتين إلا لجنة واحدة. ولدى نيجيريا لجنة مستقلة لحقوق الإنسان، تحقق حالياً في انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها قوات الأمن. ولدى عدة دول أخرى مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، إلا أنها في بعض الحالات غير مستقلة أو لا تؤدي وظائفها أو لا توجد آلية أو هيئة قائمة للإشراف على قوات الأمن لمنع انتهاكات حقوق الإنسان المحتملة أو معاقبة مرتكبيها.

١٢٥ - واستخدمت معظم الدول في تشريعاتها تعريفات فضفاضة نسبياً للإرهاب. ويمكن أن يشكل ذلك مشكلة كبيرة عند تفسير السلوك الإرهابي امتثالاً لالتزامات حقوق الإنسان. ولم تعتمد إلا قلة من الدول قانوناً خاصاً للإرهاب، ولكن معظمها أدرجت أحكاماً مخصصة لهذه المسألة في قوانينها الجنائية وقوانينها للإجراءات الجنائية. واستحدثت قلة قليلة من الدول

إجراءات خاصة بالجرائم الإرهابية تجبُّ إجراءات القانون العادي (من قبيل توسيع نطاق صلاحيات الاعتقال أو تفتيش الأماكن دون تصريح بذلك).

١٢٦ - وعلى الرغم من أن معظم الدول تنص دساتيرها على مبادئ العدالة النزيهة وافتراض البراءة وضمان المحاكمة العادلة، فإن الممارسة الفعلية تبين أن العديد من المحتجزين، بمن فيهم المحتجزون في قضايا الإرهاب، لا يتمتعون بكافة حقوقهم الأساسية فيما يتعلق بمدة احتجازهم قبل مثولهم أمام القاضي وتمكينهم من خدمات المحامين. وجرى التسليم باستخدام التعذيب في بعض الدول. وفي الدول الشديدة التضرر بالإرهاب، كان يجرى تمديد فترات الاحتجاز في قضايا الإرهاب. وهذا يزيد من خطر ازدياد نزعة التطرف لدى المحتجزين في السجون أو في مراكز الاحتجاز.

١٢٧ - وقد دفعت الأزمة في كل من مالي ونيجيريا بآلاف اللاجئين إلى النزوح إلى الدول المجاورة. وتقدر مفوضية شؤون اللاجئين أن نحو ٠٠٠ ١٦ لاجئ نيجيري كانوا يعيشون في منطقة ديفا في النيجر في تموز/يوليه ٢٠١٥. واستجابة للأزمات المتكررة التي نزحت فيها أعداد كبيرة من الأشخاص، أنشأت العديد من دول غرب أفريقيا لجاناً وطنية مسؤولة عن شؤون اللاجئين. وصدقت معظمها على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها، ولكنها لم تنص كلها بوضوح على مبدأ عدم الإعادة القسرية، بما في ذلك فيما يتعلق بقضايا الإرهاب. وفي بعض الدول (بما فيها مالي)، يجوز طرد الأشخاص الممنوح لهم وضع اللاجئ، إما لأسباب أمنية أو إذا أُدينوا بأعمال تُصنف على أنها جرائم أو جنح.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

١٢٨ - في غرب أفريقيا، تنشط شبكات تجنيد الإرهابيين في مناطق الصراع والمناطق المجاورة لها. وتتواصل الشبكات مع الأفراد مستعينةً بالحوافز المالية أو الأيديولوجية. وكثيراً ما تستغل الجهات القائمة بالتجنيد بوجه عام ارتفاع معدلات البطالة، والأوضاع الاقتصادية المتردية، والافتقار إلى التعليم في صفوف بعض الفئات السكانية (ولا سيما الشباب). غير أن تجنيد الإرهابيين لا يجرمه سوى بعض دول المنطقة دون الإقليمية.

١٢٩ - ولم يضع سوى عدد قليل من الدول أحكاماً تجرم التحريض على الإرهاب ولكنها غير كاملة. وهذه مسألة تثير القلق نظراً لحجم التهديد الذي يمثله الإرهاب في المنطقة دون الإقليمية. ولا يزال معدل استخدام الإنترنت يتراوح بين القليل والمعتدل، ولكنه آخذ في الازدياد، ولا سيما في المدن. وتفتقر دول المنطقة دون الإقليمية إلى القدرة على رصد مواقع

الإنترنت أو وسائل التواصل الاجتماعي وإلى المعدات والمعارف الأساسية اللازمة لوضع خطط ترمي إلى منع إساءة استخدام الإنترنت تحقيقاً لأغراض إرهابية.

(ب) الوسائل

'١' التمويل وتجميد الأصول

١٣٠ - جميع دول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أعضاء في فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا. ولا يزال اقتصاد المنطقة دون الإقليمية يعتمد بصفة رئيسية على النقدية، ويقل متوسط النسبة المئوية للأشخاص الذين لديهم حسابات مصرفية عن ١٢ في المائة. وينبغي استخدام آليات للإعلان عن النقدية عند الحدود من أجل الكشف عن العمليات المحتملة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب بالتعاون الوثيق بين موظفي الجمارك ووحدات الاستخبارات المالية. بيد أن هذه الآليات هي بشكل عام غير كافية أو لا تؤدي وظائفها وتركز في معظمها على هروب رأس المال. وتؤدي نظم تحويل الأموال/القيمة دوراً حيوياً في التحويلات المالية العالمية (حيث تستحوذ نيجيريا على ثلث التحويلات المالية الأفريقية). ومع ذلك، يبدو أن هناك عدم إدراك عاما بالمخاطر التي تواجه محولي الأموال العاملين خارج النظام المالي الرسمي، بالإضافة إلى عدم تقييم مخاطر غسل الأموال/تمويل الإرهاب. ويفيد تقرير تصنيفي صدر عن كل من فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في عام ٢٠١٣ بأن المنظمات الإرهابية تسيء استخدام قطاع المنظمات غير الساعية إلى الربح باستغلالها في تمرير الأموال. وفي ضوء الخطر الحالي للإرهاب، يحتاج قطاع المنظمات غير الساعية إلى الربح إلى فرض ضوابط داخلية أكثر صرامة وتعزيز سياسات الإدارة وزيادة النزاهة المالية. وقد شرعت دول قليلة في إعداد تقييم للقطاع في سياق مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب أو إعادة النظر في قوانينها ذات الصلة. واعتمدت معظم الدول تشريعات بشأن تمويل الإرهاب. وتجرم دول قليلة تمويل فرادى الإرهابيين أو المنظمات الإرهابية لكل الأغراض بما يتفق والتوصية ٥ المقدمة من فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

١٣١ - واعتمد الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا في تموز/يوليه ٢٠١٥ توجيهات منقحة لمكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب، تشمل تشريعا موحدا جديدا لها، وتدعو الدول الأعضاء إلى إنجاز العملية التشريعية للتطويع المحلي للقانون الموحد بحلول شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. غير أن القانون المنقح ما زال يحتوي على مواطن ضعف فيما يتعلق بتجريم تمويل الإرهاب والاشتمال على ما قضت به قرارات مجلس الأمن. فعلى وجه التحديد، لا يحظى تجريم فرادى الإرهابيين أو فرادى المنظمات الإرهابية أياً كان غرضه

بتغطية وافية. وآليات تجميد الأصول مناسبة جدا لسياق غرب أفريقيا، حيث تنشط العديد من الكيانات الإرهابية (مثل جماعة بوكو حرام، وتنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي وحركة التوحيد والجهاد في غرب أفريقيا). غير أنه لا يوجد سوى عدد قليل من الدول يطبق نظماً ملائمة لتجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء.

'٢' الأسلحة النارية

١٣٢ - مع أن معظم الدول قد جرَّمت صنع الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وحيازتها ونقلها وتكديسها والتجارة فيها بصورة غير مشروعة، فإن معظمها لا يجرم الاتجار بالأسلحة النارية أو تحويرها أو طمس علاماتها بطريقة غير مشروعة. والعديد من القوانين قد عفا عليها الزمن وأصبحت تتطلب تعديلات تراعي أحكام اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لعام ٢٠٠٦ بشأن الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، التي دخلت مؤخرا حيز النفاذ، والبروتوكول ذي الصلة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وهذا هو أحد المجالات التي تبعث على القلق في سياق تدفق الأسلحة، بما فيها الأسلحة الصغيرة، من ليبيا إلى المنطقة دون الإقليمية.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

١٣٣ - ما زالت الحدود التي يسهل اختراقها تشكل أحد أكبر التحديات التي تواجهها دول المنطقة دون الإقليمية. ومع أن العديد من الدول قد اعتمدت قوانين بشأن مركز الأجانب تشمل عقوبات وجزاءات بحق من يقوم بتهريب وإيواء الأشخاص الذين دخلوا بصورة غير قانونية إلى أراضيها، فإن أيا منها لا ينص تحديداً على تهريب الإرهابيين. ولم تصدق بعض الدول بعد على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمِّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ومن أجل التخفيف من مخاطر الإرهاب، فوضت بعض الدول المجتمعات المحلية صلاحية تنبيه السلطات بحركة الأفراد المشتبه فيهم. وأنشأت النيجر ٤٠٠ دورية مختلطة من الدرك والحرس الوطني تتولى رصد كامل الإقليم الوطني لمدة ٢٤ ساعة في اليوم، و ٧ أيام في الأسبوع، وزُودت قيادات القرى بأرقام للاتصال بأقرب الدوريات.

١٣٤ - واعتمدت عدة دول نظماً في المطارات الرئيسية لربط قواعد بيانات الإنتربول بالهياكل الأساسية الوطنية الحالية المعنية بأمن الحدود. ولكن عددا قليلا جدا من هذه الدول قام بتوسيع نطاق تغطية منظومة I-24/7 ليشمل مخافر حدودية برية وبحرية. وعلاوة على ذلك، لا يزال هناك افتقار عام لتنسيق المعلومات وتبادلها فيما بين مختلف الأجهزة المعنية

بالحدود. ولا توجد عموما أية نظم آلية لتخزين المعلومات عن دخول وخروج الأشخاص العابرين للحدود ولا تتوفر الإمكانية لدى مختلف الوكالات الحدودية للاطلاع على هذه المعلومات، سواء أكان ذلك بشكل مباشر أو عبر تقديم طلبات. وقد اعتمدت بعض دول المنطقة دون الإقليمية النظام المؤَمن للمقارنة والتقييم لتحديد الهوية الشخصية وهو منظومة قواعد بيانات لمراقبة الحدود وُضعت بمساعدة الولايات المتحدة لتحسين قدرة الدول على اكتشاف الإرهابيين وتيسير إجراءات الهجرة.

١٣٥ - وتُجري دول قليلة تقييمات قائمة على الأدلة لمدى خطورة المسافرين ولا توجد وحدات مكلفة بإجراء تصنيف للمخاطر في المطارات الدولية الرئيسية أو بالاستفادة من المعلومات المتعلقة بالمسافرين أو البضائع قبل الوصول. ولم تعتمد أية دولة نظاماً للمعلومات المسبقة عن المسافرين. وتطبق معظم الدول بعض التدابير لاكتشاف وثائق السفر المزورة، ولكنها تفتقر إلى معدات وتدريب أكثر تطوراً. ومع أن معظم الدول ما زالت تعتمد على النظم اليدوية، فإن عدداً منها يعكف حالياً على تحديث بياناته للسجل المدني من أجل تحسين نوعية عملية إصدار وثائق الهوية. وقد أنشأت مالي لجنة وطنية رائدة معنية بالسجل المدني بهدف حوسبة النظام.

١٣٦ - وأحدثت الاضطرابات في منطقة الساحل وشمال نيجيريا أزمة لاجئين كبرى. ففي تموز/يوليه ٢٠١٥، كان هناك ١,٣ مليون من المشردين داخليا في نيجيريا (يشكل الأطفال منهم نسبة ٥٦ في المائة). ولدى بعض الدول إجراء فعال لتحديد وضع اللاجئين، ولكن من غير الواضح ما إذا كان هذا الإجراء يحول دون منح اللجوء للإرهابيين.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

١٣٧ - لم يُجرم سوى عدد قليل من الدول التنظيم والتخطيط والإعداد لارتكاب عمل إرهابي باعتباره جريمة مستقلة. ويعتمد معظمها على الاشتراك في المسؤولية عن الجرائم الخطيرة. غير أنه، في معظم الدول، لا ينص القانون الجنائي أو قانون مكافحة الإرهاب صراحة على الملاحقة القضائية في أعمال التحضير التي تنفذ في دولة ما بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

١٣٨ - اتخذت قلة قليلة من الدول خطوات للوفاء بمتطلبات القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) التي تقضي بتجريم سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو تسهيل سفرهم أو نقل المعدات أو التمويل. وقد جرمت بعض الدول التجنيد أو تلقي التدريب أو توفيره، داخل الدولة أو خارجها، بهدف ارتكاب أعمال إرهابية. وهناك حاجة إلى زيادة التوعية بالتزامات الدول عملا بالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

١٣٩ - أنشأت كل من السنغال ومالي والنيجر في نظم محاكمها وحدة قضائية متخصصة في مجال مكافحة الإرهاب تضم قسما للادعاء العام ودوائر متخصصة معنية بمكافحة الإرهاب في كل من المحكمة الابتدائية ومحكمة الجنايات ومحكمة الاستئناف. وفي النيجر، يجري حالياً نظر نحو ٥٠ قضية، رغم أن العديد من الأفراد ما زالوا رهن الاحتجاز. غير أن قدرة معظم الدول على مكافحة الإرهاب ما زالت محدودة بسبب النقص في الموارد والتدريب المتخصص. وهذا هو أحد المجالات التي ينبغي أن يُبذل فيها المزيد من الجهود، ولا سيما في الدول المتضررة مباشرة من الإرهاب، بما فيها نيجيريا.

١٤٠ - وقلة هي الدول التي تستخدم أساليب خاصة للتحقيق في قضايا الإرهاب أو اعتمدت تدابير تجيز التنصت على الاتصالات. وفي عام ٢٠١١، أنشأت النيجر المكتب الوطني لمكافحة الإرهاب، وهو وكالة متكاملة لإنفاذ القانون مسؤولة عن تنسيق قضايا مكافحة الإرهاب وتوجيه مسارها والتحقيق فيها، ويندرج كامل أراضي البلد في نطاق اختصاصها. وبالنظر إلى الموارد المحدودة لدول المنطقة دون الإقليمية، يمكن اعتبار هذا النهج المتكامل نموذجا إيجابيا لتعزيز التحقيقات لمكافحة الإرهاب. وينبغي أيضا إيلاء الاعتبار للتكامل بين التحقيقات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والتحقيقات في الجريمة المنظمة، في ضوء الصلة الوثيقة القائمة بين الإرهاب والجريمة المنظمة.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

١٤١ - يبدو أن التعاون القضائي بين الدول التي تجمعها لغات ونظم قانونية واحدة هو تعاون مجد إلى حد ما، ولكنه أكثر صعوبة بين الدول المتجاورة ذات النظم القانونية المختلفة. وبوركينا فاسو ومالي وموريتانيا والنيجر من الأعضاء المؤسسين للمنتدى الإقليمي القضائي

لبلدان منطقة الساحل الذي يعجل تجهيز الطلبات فيما بين دوله الأعضاء وييسر إجراء التحقيقات. وقد وُضعت أيضاً مبادئ توجيهية محددة لتبادل المساعدة القانونية. وللسنغال صفة مراقب في هذه الآلية.

١٤٢ - ولم تضع الدول مبادئ توجيهية متاحة للعموم بشأن القوانين والإجراءات الوطنية اللازمة لتيسير تجهيز طلبات المساعدة القانونية المتبادلة أو تسليم المطلوبين. ومع ذلك، فقد عينت معظم الدول سلطة مركزية مسؤولة عن تجهيز كل من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين. ووزارة العدل مخولة بهذه المسؤولية في العديد من الدول. ومع أن بعض الدول لم تدرج بعد أحكاما بشأن التعاون القضائي في قوانينها المتعلقة بمكافحة الإرهاب، فإن معظمها قد أدرج تدابير من هذا القبيل (وإن كانت ذات نطاق محدود) في تشريعاته المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب. ومعظم الدول هي أطراف في اتفاقيات الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين وبإمكانها أن تتعاون أيضا ضمن هذا الإطار دون الإقليمي للمساعدة القانونية المتبادلة. ولم تصدق بعد أية دولة في المنطقة دون الإقليمية على اتفاقية الرباط لعام ٢٠٠٨ للدول الأعضاء الأفريقية الناطقة بالفرنسية بشأن تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة في مجال مكافحة الإرهاب التي ستوفر، عندما يبدأ نفاذها، أداة جيدة للغاية للتعاون الفعال على المستوى دون الإقليمي.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

١٤٣ - فيما يتعلق بالتعاون بين المحققين وضباط المخابرات بشأن المسائل المتعلقة بمكافحة الإرهاب، هناك آليات إقليمية أو دون إقليمية قائمة في بعض الدول، مثل لجنة دوائر الاستخبارات والأمن في أفريقيا، في أديس أبابا، أو مركز التجميع المركزي للمعلومات الاستخباراتية الذي يتخذ من الجزائر العاصمة مقراً له، وييسر تبادل المعلومات عن الجماعات الإرهابية الناشطة في المنطقة دون الإقليمية. وتتعاون أيضا دول لجنة حوض بحيرة تشاد الأربع وبنن على المستوى العسكري في سياق فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات التي أنشأت في الآونة الأخيرة مركزاً استخباراتياً يضم الأجهزة الاستخباراتية لكل من بنن وتشاد والكاميرون والنيجر ونيجيريا.

١٤٤ - وعلى الصعيد دون الإقليمي، دخلت الدول في اتفاقات محددة تتناول الجريمة المنظمة أكثر من تناولها للإرهاب. وأحد هذه الاتفاقات هو مبادرة العمليات المشتركة لدول غرب أفريقيا التي تهدف إلى المواءمة بين سياسات مكافحة المخدرات. وهناك دول ثلاث (بوركينا فاسو وتوغو وغانا) أطراف في الاتفاق الثلاثي بشأن الضوابط الحدودية لمكافحة الجريمة المنظمة.

وبالإضافة إلى ذلك، تقوم حاليا الدول الأعضاء في المجموعة الخماسية لمنطقة الساحل (بوركينا فاسو وتشاد ومالي وموريتانيا والنيجر) بتخطيط وتنفيذ عمليات عسكرية متعددة الأطراف لمراقبة المناطق الحدودية. ويشمل التعاون داخل المجموعة الخماسية مسائل إنمائية ومكافحة التطرف المصحوب بالعنف. وفي ضوء حالة مكافحة الإرهاب في المنطقة دون الإقليمية، لا بد من تحسين تبادل المعلومات على صعيد العمليات بشأن مسائل مكافحة الإرهاب، ولا سيما في إطار تنفيذ استراتيجية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لمكافحة الإرهاب.

وسط أفريقيا
(أنغولا، وبوروندي، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسان تومي وبرينسيبي، وغابون، وغينيا الاستوائية، وكابو فيردي، والكاميرون، والكونغو)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

١٤٥ - تتصدر تشاد والكاميرون حاليا جهود مكافحة الإرهاب. فقد شنت بوكو حرام، الجماعة الإرهابية التي نشأت في غرب أفريقيا، هجمات متكررة على مدى العامين الماضيين. وتشارك بوروندي مشاركة فعالة حاليا في مكافحة حركة الشباب. حيث نشرت ٠٠٠ ٥ جندي في الصومال واستهدفت عتادها هجماتُ حركة الشباب. وهناك دول أخرى في المنطقة دون الإقليمية لم تتأثر بعدُ تأثراً مباشراً بهذا التهديد، ولكنها تدرك أن هذه الحركة تتجه بسرعة باتجاه الجنوب. وتشاد والكاميرون دولتا منشأ ومقصد للمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين يسعون للانضمام إلى جماعة بوكو حرام. ومع أن جيش الرب للمقاومة (الذي أعلنه الاتحاد الأفريقي جماعة إرهابية) أقل نشاطاً الآن مما كان عليه في الماضي، فقد أظهر القدرة على عبور الحدود بصورة غير قانونية واختراق دول المنطقة دون الإقليمية. وقد قاد تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي عمليات اختطاف أجانب في الكاميرون ومالي والنيجر ونيجيريا، ولا سيما منذ عام ٢٠٠٩. وتعتبر تشاد ومناطقها الحدودية عرضة للخطر نفسه. ومما يثير القلق أيضا الصلات المبلغ عنها بين عناصر من تنظيم بوكو حرام ومن تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي. ويَضعُف تنظيم بوكو حرام عسكرياً جراء الأعمال المشتركة بين تشاد والكاميرون والنيجر ونيجيريا، التي تضفي على تعاونها حاليا طابعاً رسمياً من خلال القوة المشتركة المتعددة الجنسيات. وتتآكل القدرات العملياتية لتنظيم بوكو حرام ومناطق سيطرته. غير أنه نجح في شن مجموعةٍ من الهجمات باستخدام الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع والانتحاريين ومن المتوقع أن يظل يشكل تحديا في المستقبل المنظور.

٢ - المخاطر

١٤٦ - تعاني معظم الدول من سهولة اختراق حدودها ومن ضعف الحكم وارتفاع مستويات الفقر لديها. وهناك وجود لبعثات حفظ السلام في كل من جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية اللتين لا تهيمن حكومتاهما إلا بدرجة محدودة على أراضي بلديهما. وتسلط الأزمة الراهنة في جمهورية أفريقيا الوسطى مزيدا من الضوء على خطر الاتجاه إلى التطرف داخل مجتمعات محلية معينة. وقد أدت تداعيات الأزمة الليبية إلى تصاعد مفاجئ في تداول الأسلحة الصغيرة والذخيرة. ويمكن أن تؤدي عودة ظهور الجماعات المسلحة نتيجة هذه التداعيات إلى زيادة زعزعة الوضع. وتوفر كل من المنازعات المحلية الطويلة الأمد والتنافس بين الدول والتحديات الاجتماعية - الاقتصادية الأرض الخصبة التي تعتمد عليها الجماعات الإرهابية لزيادة صفوفها، ونشر رسائلها، وتقويض سلطات الدول المعترف بها.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- اعتماد أحكام قانونية شاملة لمكافحة الإرهاب تدرج بالكامل جميع الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب التي دخلت هذه الدول أطرافاً فيها، بالإضافة إلى الجرائم المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب المدرجة في القرارات ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)
- اعتماد تشريع شامل يتعلق بالأسلحة
- اتخاذ التدابير التي تكفل تنفيذ الاستراتيجية دون الإقليمية لمكافحة الإرهاب وانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. والتصدي لتجنيد الجماعات الإرهابية للفتيان والفتيات؛ ووضع برامج لإعادة التأهيل؛ وإرساء نظم متخصصة للعدالة الجنائية للأحداث من أجل التعامل مع الأحداث الجانحين
- سن قوانين للاجئين.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

١٤٧ - لم تضع أي دولة استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب. غير أن دول المنطقة دون الإقليمية اعتمدت في عام ٢٠١٥ استراتيجية دون إقليمية لمكافحة الإرهاب وانتشار

الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. وسيكمن التحدي في تنفيذ هذه الاستراتيجية. ولا توجد حاليا أية برامج خاصة مكرسة لإعادة تأهيل من كانوا في السابق مقاتلين إرهابيين أجانب. وهناك عدد قليل للغاية من المبادرات المقدمة بشأن منع التطرف والتطرف المصحوب بالعنف.

(ب) حقوق الإنسان

١٤٨ - لم تضع إلا قلة قليلة من الدول آليات للإشراف على أجهزة إنفاذ القانون، ناهيك عن وضعها لآليات مستقلة وفعالة. وأنشأت بعضها لجنة معنية بحقوق الإنسان لتتولى رصد انتهاكات حقوق الإنسان، ولكن هذه الآليات ليست جميعها معتمدة لدى لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وقد جرمت بعض الدول الجرائم الإرهابية، ولكن تعريفها للجريمة الإرهابية يفتقر في أحيان كثيرة إلى الوضوح والدقة المطلوبين لاستبعاد الأفعال التي تتجاوز تلك المنصوص عليها في الصكوك الدولية. وليس هناك سوى دولة واحدة لاحقت مجرمين إرهابيين قضائيا. وقد أعربت هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء لجوء بعض الدول إلى المحاكم العسكرية للبت في قضايا الإرهاب. وفي بعض الدول، يعاقب بالإعدام على الجرائم المتصلة بالإرهاب، دون مراعاة الخطورة الفعلية للأفعال المرتكبة. وفي بعض الدول، ما زال النظام القضائي يفتقر إلى عناصر أساسية جدا ويشهد نظام السجون حالة من الفوضى إلى الحد الذي أصبح عنده عدد السجون والسجناء مجهولاً. وتواردت أيضا تقارير عن ظروف معيشية محفوفة بالمخاطر والطول المفرط لفترات الاحتجاز السابق للمحاكمة. وفي بعض الدول، هناك شكوك في مدى استقلال ونزاهة الجهاز القضائي تعزى إلى عدم توفر آلية مستقلة مسؤولة عن تعيين القضاة ورصد عملهم، وإلى تعرض القضاة للعديد من الضغوطات والتأثيرات، بما فيها تلك التي تمارسها السلطة التنفيذية.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

١٤٩ - لا يوجد إلا في بعض الدول تجريم محدد للتجنيد لارتكاب أعمال إرهابية أو الانضمام إلى تنظيم إرهابي في الخارج.

١٥٠ - ولا تجرم سوى دولة واحدة التحريض على ارتكاب جرائم إرهابية. وقد استحدثت دولة أخرى تشريعاً يتضمن حكما يقضي بتجريم التحريض على الكراهية العرقية، ولكنه لا يجرم التحريض على ارتكاب عمل إرهابي. وتجرم دولتان تبرير جرائم مثل الإرهاب،

ولكن تعاريف هذه الجرائم فضفاضة بشكل زائد عن الحد. وقد أخذت جماعة بوكو حرام تُسخر أكثر فأكثر شبكة الإنترنت ومنابر وسائط التواصل الاجتماعي لبث دعايتها. ومع أن الأثر الفعلي لهذه الحملات الدعائية غير معروف وأن العديد من دول المنطقة دون الإقليمية ما زال يسجل معدلاً منخفضاً للغاية لاختراق شبكة الإنترنت، فإن اللجوء إليها يمثل تحديا جديدا أمام سلطات إنفاذ القانون التي تبدو غير مجهزة من منظور قانوني وتقني أو من حيث القدرات، لمنع ومكافحة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض إرهابية.

(ب) الوسائل

'١' التمويل وتجميد الأصول

١٥١ - ما زالت اقتصادات دول وسط أفريقيا تعتمد اعتماداً أساسياً على النقدية. وتتوافر على نطاق واسع نظم تحويل الأموال، بما فيها خدمات تحويل الأموال/القيمة ونظم التحويل البديلة والصيرفة النقالة، ولكن الإشراف عليها غير كافٍ ولهذا يمكن استغلالها لغسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد اعتمدت الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا القاعدة التنظيمية رقم ١٠/٢ الصادرة بتاريخ ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، المعدِّلة للقاعدة التنظيمية رقم ٠٣/٠١ بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والمتضمنة لتعريف للجريمة الإرهابية يتفق مع مضمون المادة ٢ (١) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب. ولكن هذا التعريف لا يشمل تمويل فرادى الإرهابيين أو التنظيمات الإرهابية. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتفق أحكام تجميد الأصول مع ما يقضي به القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) من تجميد للأصول دون تأخير. ويجري حاليا تنقيح القاعدة التنظيمية كي تتوافق مع القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) ومع توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ولا تحرم أي من الدول المتبقية تمويل الإرهاب وفق توصيات فرقة العمل. وإذا كانت لديها آلية لتجميد الأصول، فإنها إما لا تتواءم مع توصيات فرقة العمل ولا مع القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) أو أن اللوائح التنفيذية لم تعتمد.

١٥٢ - وقد أنشأت جميع دول الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا وحدة معنية بالاستخبارات المالية في كل منها، ولكن لم يدخل منها طور التشغيل الكامل سوى ثلاث وحدات (موجودة في تشاد وغابون والكاميرون). ولدى جميع الدول الأخرى (غير الأعضاء في الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا) باستثناء واحدة وحدة للاستخبارات المالية، ولكن هذه الوحدات لا تعمل بكامل طاقتها. وقدم فريق العمل المعني بمكافحة غسل الأموال في وسط أفريقيا طلبا للاعتراف بأنه هيئة إقليمية مماثلة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ولا تنتمي دولتان (بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية) إلى أية هيئة من هذا القبيل.

وهناك دولتان أخريان (الرأس الأخضر وسان تومي وبرينسيبي) عضوان في فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا. وقد بدأ فريق العمل المعني بمكافحة غسل الأموال في وسط أفريقيا في تقييم الإطار الذي وضعته دوله الأعضاء لمكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب. وشرع أيضا في عمليات تصنيف تتعلق بقابلية القطاع العقاري لاستغلاله في غسل الأموال، فضلا عن خطر إساءة استخدام قطاع المنظمات غير الساعية إلى الربح لتمويل الإرهاب وغسل الأموال. وقد اكتُشف عدد قليل من حالات تمويل الإرهاب ولم تجر أي دولة من دول الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا استعراضاً لقوانينها المتعلقة بالمنظمات غير الساعية إلى الربح من حيث غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولم تجر تقييماً للمخاطر التي يشكلها هذا القطاع.

١٥٣ - وتنص القاعدة التنظيمية ٢ للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا/الاتحاد النقدي لوسط أفريقيا الصادرة في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ على التزام بأن يعلن الأشخاص الذين يسافرون إلى خارج منطقة الجماعة عن العملة المنقولة عبر الحدود الزائدة عن حد معين. أما داخل المنطقة، فحرية نقل رأس المال مسموح بها. ولا يوجد إلا في عدد قليل جدا من الدول الأخرى في المنطقة دون الإقليمية نظام للإعلان أو الإفصاح بغرض الكشف، عند الحدود، عن النقل المادي غير المشروع للعملة عبر الحدود.

’٢‘ الأسلحة النارية

١٥٤ - لدى بعض الدول تشريعات سارية وشاملة نسبيا بشأن الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. ولدى الدول الأخرى تشريعات تجاوزها الزمن ولا تغطي الاتجار بالأسلحة النارية أو تحويرها أو الطمس غير المشروع لعلاماتها. وبسبب عدم كفاية التصديق على اتفاقية وسط أفريقيا لمراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وذخائرها وجميع القطع والمكونات التي يمكن أن تُستخدم في صنع هذه الأسلحة وتصليحها وتركيبها لعام ٢٠١٠ (اتفاقية كينشاسا) (انظر A/65/517-S/2010/534، المرفق)، لم تدخل الاتفاقية بعد حيز النفاذ.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

١٥٥ - ليس لدى دول المنطقة دون الإقليمية إطار قانوني معمول به لمنع تهريب الإرهابيين. وليس لديها أيضاً إلا قدرة محدودة للغاية على مراقبة حدودها بطريقة فعالة. وقد ركزت الجهود على تعزيز المراقبة الحدودية في المطارات الدولية. ومع أن بعض الدول وضعت نظاماً محوسبا لإدارة دخول وخروج المسافرين في المطارات الدولية، لم تربط إلا دولة واحدة مطاراتها بمنظومة الإنتربول I-24/7. وعادة ما تكون الحدود البرية رديئة التجهيز وتستخدم

نظاماً يدوياً يعتمد على الورق. وتدقَّق قوائم ترقب الوصول والمغادرة والتنبيهات الوطنية تدقيقاً يدويا. ولم تطبق أي دولة نظاما للمعلومات المسبقة عن المسافرين في المطارات الدولية. وفي آب/أغسطس ٢٠١٥، وقع رئيسا جهازي الشرطة في بوروندي ورواندا اتفاقاً بشأن استخدام شبكة اتصالات الإنتربول وقواعد بياناتها من أجل تعزيز الحدود القائمة بين رواندا وبوروندي لمكافحة الاتجار بالبشر والإرهاب على النحو المناسب.

١٥٦ - وجميع الدول هي أطراف في اتفاقية اللاجئين والبروتوكول الملحق بها، ولكن ينقصها التنفيذ. وقد سن عدد قليل جدا من الدول قوانين بشأن اللاجئين تجسد مبدأ عدم الإعادة القسرية وتشمل أحكاماً تمنع الأشخاص الضالعين في الأنشطة الإرهابية من إساءة استخدام وضع اللاجئ. غير أنه ليس من الواضح ما إذا كانت تلك الدول التي تطبق إجراءات فعالة لتحديد وضع اللاجئ ترفض منح صفة لاجئ للأفراد الذين خططوا لعمل إرهابي أو يسروا تنفيذه أو شاركوا في تنفيذه.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

١٥٧ - لم تجرم إلا دولتان الإعداد لأعمال إرهابية ودعم تنفيذها والتخطيط لها بوصفها جرائم قائمة بحد ذاتها. غير أن تعريف العمل الإرهابي هو تعريف فضفاض بشكل زائد عن الحد ومن ثم يمكن إساءة استخدامه لتغطية أفعال تتجاوز نطاق الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. وفي بقية المنطقة دون الإقليمية، تتعذر الملاحقة القضائية في أية أعمال تحضير أو تواطؤ نُفذت في الدولة بغرض ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج إقليم الدولة.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

١٥٨ - لم تتخذ دول المنطقة دون الإقليمية بعد أية خطوات محددة للوفاء باشتراط التجريم الوارد في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، رغم أن هناك دولتين لديهما أحكام في تشريعاتهما المتعلقة بمكافحة الإرهاب تمكنهما من مقاضاة أي شخص يجند أو يوفر التدريب لارتكاب أعمال إرهابية في أي مكان. كما يشكل الانضمام إلى منظمة إرهابية في الخارج جريمة إذا كان القصد منه ارتكاب عمل إرهابي في أراضي هاتين الدولتين.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

١٥٩ - في وسط أفريقيا، ليس لدى الادعاء إلا قدرة محدودة جدا على تناول قضايا الإرهاب المعقدة. وتشاد هي البلد الوحيد الذي قاضى متهمين بارتكاب جرائم إرهابية وأنشأ محكمة جنائية خاصة للبت في هذه القضايا. وترد أساليب التحري الخاصة في القاعدة التنظيمية ١٠/٢ للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا وتشمل مراقبة الحسابات المصرفية، واختراق الشبكات والحواسيب، والتنصت على الهاتف والفاكس، والمراقبة السمعية والبصرية. إلا أن هذه الأساليب تقتصر على جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويبدو أن أجهزة إنفاذ القانون لا تمتلك سوى قدرة ضئيلة على استخدام هذه الأدوات. ولم تنشئ أية دولة في المنطقة دون الإقليمية وحدة تحقيق متخصصة.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

١٦٠ - سن عدد قليل من الدول تشريعات بشأن تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين، وتعتمد الدول بدلا من ذلك إما على معاهدات ثنائية أو على أحكام في قوانينها للإجراءات الجنائية. وتتضمن القاعدة التنظيمية للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا لعام ٢٠١٠ أحكاما بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، ولكن تلك الأحكام تقتصر على تمويل الإرهاب. ولم تضع أي دولة مبادئ توجيهية متاحة للعموم بشأن القوانين أو الإجراءات المحلية المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين، ولا تتوافر إلا معلومات قليلة عن القدرة الإدارية على التعامل مع الطلبات الأجنبية. وقد عيّنت دول قليلة للغاية سلطة مركزية تضطلع بالمسؤولية عن معالجة طلبات تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

١٦١ - استحدثت دول المنطقة دون الإقليمية أدوات قيمة، مثل اتفاق عام ١٩٩٩ للتعاون في مجال الشرطة ولجنة رؤساء شرطة بلدان وسط أفريقيا، وهما أداتان يمكن استخدامهما بفعالية كبيرة. وتفتقر دولة واحدة فقط إلى مكتب مركزي وطني للإنتربول. وينبغي لدول المنطقة دون الإقليمية أن تحقق استفادة كاملة من قواعد بيانات الإنتربول ونشراتها.

آسيا

جزر المحيط الهادئ
(بابوا غينيا الجديدة، بالاو، توفالو، تونغا، جزر سليمان، جزر مارشال، ساموا، فانواتو، فيجي، كيريباس، ميكرونيزيا (ولايات – الموحدة)، ناورو)

ألف – بيئة الإرهاب والتهديدات

١ – الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

١٦٢ – عززت منطقة المحيط الهادئ دون الإقليمية تدابير إنفاذ القانون لمكافحة الجريمة عبر الوطنية، بما في ذلك الاتجار بالمخدرات، والاتجار بالأشخاص، وغسل الأموال. ويمكن تكييف تلك التدابير لمكافحة الإرهاب إذا لزم الأمر. واتُخذت عدة مبادرات لتوعية المؤسسات المالية بمتطلبات للإبلاغ الواقعة عليها عملا بتشريعات مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب.

٢ – المخاطر

١٦٣ – يُعتبر خطر الإرهاب في دول منتدى جزر المحيط الهادئ قليلاً بالنظر إلى عزلتها الجغرافية وما تواجهه من قيود في مجال النقل وصغر حجمها وعدم تطور قطاعيها المالي والتجاري نسبيا. ولا يوجد أي مؤشر حالي يدل على أنه يجري حاليا تجنيد مقاتلين إرهابيين أجانب من أي دولة من دول جزر المحيط الهادئ أو على تلقيهم تدريبا أو أي شكل آخر من أشكال الدعم اللوجستي من المنطقة دون الإقليمية. ومع ذلك، فإن المنطقة دون الإقليمية عرضة للاستخدام كملاذ آمن للنشاط الإرهابي بسبب افتقارها الشديد إلى الموارد، الذي يحول دون تنفيذ تدابير الرقابة اللازمة في العديد من مجالات مكافحة الإرهاب.

٣ – المسائل/التوصيات ذات الأولوية

١٦٤ – لا تتوافر إلا معلومات قليلة لتحديد النهج المؤسسي أو التشغيلي العام الذي تتبعه حكومات المنطقة دون الإقليمية إزاء مكافحة الإرهاب أو الإشراف على أنشطة مكافحة الإرهاب. ويبدو أن الحكومات عموما تنظر إلى خطر الإرهاب على أنه خطر متدن، ومن ثم تخصص موارد إنفاذ القانون أساسا للتحقيق في الجرائم الأخرى. ومع ذلك، فإن دول منتدى جزر المحيط الهادئ قد أحرزت تقدما جيدا في تنفيذ مجموعة متنوعة من تدابير مكافحة الإرهاب امتثالا للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). فقد سنت تشريعات لمكافحة الإرهاب وبذلت جهودا لزيادة تعزيز التنسيق والتعاون على الصعيد دون الإقليمي، ولا سيما في السياق البحري. ويوصى بأن تقوم دول منطقة جزر المحيط الهادئ دون الإقليمية بما يلي:

- وضع وتنفيذ استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب
- اتخاذ تدابير لمنع وقمع التحريض على الإرهاب واستخدام الإنترنت لأغراض إرهابية
- تحسين التشريعات المتعلقة بتجميد الأصول وتنفيذها من أجل الوفاء التام بشرط ”بدون تأخير“ الوارد في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)
- اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع أنشطة حاملي النقدية وحركة النقود والصكوك المالية عبر الحدود بصفة غير مشروعة
- تعزيز التدابير التشريعية والعملية لتنظيم ومراقبة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة
- وضع تشريعات محلية لمكافحة تهريب البشر
- تمكين موظفي مراقبة الحدود والهجرة العاملين في الخطوط الأمامية من سبل الوصول إلى قواعد البيانات الرئيسية وقوائم مراقبة الإرهابيين، بما في ذلك المنظومة العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة للإنتربول I-24/7، ونشراتها الحمراء، وقوائم الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، لكي يتسنى القيام بفعالية بفحص الأشخاص الذين يدخلون الدولة لمعرفة ما إذا كانت لهم صلات بأنشطة إرهابية وإجرامية
- تحسين الإجراءات الوطنية المتعلقة باللجوء امتثالا للأحكام الدولية لحقوق الإنسان
- مواصلة تحسين تبادل المعلومات والاستخبارات بين الوكالات الوطنية ومع الشركاء الدوليين

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

١٦٥ - لم يضع استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب إلا قلة من دول المنطقة دون الإقليمية، ولكن وضعت عدة دول منها استراتيجيات لمكافحة مختلف أنواع الجرائم. فقد اتخذت بابوا غينيا الجديدة خطوات من أجل وضع سياسات واستراتيجيات للتعامل مع أربعة مجالات رئيسية - تأمين سلاسل الإمدادات، وتأمين السفر، وتأمين التمويل وتأمين الهياكل الأساسية - وكلها مجالات يمكن أن تشكل عناصر في استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وتستند استراتيجية فيجي لمكافحة الإرهاب، التي اعتمدت في عام ٢٠١٠، إلى ثلاث ركائز هي: التأهب والاستجابة والتعافي.

(ب) حقوق الإنسان

١٦٦ - يحتاج معظم دول المنطقة دون الإقليمية إلى اتخاذ المزيد من الخطوات الرامية إلى تعزيز الرقابة في مجال إنفاذ القانون. وفانواتو هي البلد الوحيد الذي لديه مكتب لأمين المظالم يتمتع بسلطات تحقيق مهمة. ولدى دول أخرى مكاتب لأمين المظالم وسلطات مدنية أخرى تساعد في الحفاظ على السيطرة على أجهزة الشرطة الوطنية وتعين على ضمان احترام حقوق الإنسان. وفيما يتعلق بتعريف الأعمال الإرهابية تعريفا واضحا في التشريعات المحلية، فإن نصف عدد دول المنطقة دون الإقليمية قد عرفت ''الأعمال الإرهابية'' وفقا للصكوك الدولية والنصف الآخر إما لديه تعريف جزئي أو لا تعريف أصلا. ومعظم الدول تتقيد بسيادة القانون في المحاكمات وتحرص على كفالة تحري العدل في الاعتقال والاحتجاز والإجراءات القضائية. وعلى سبيل المثال فإن دستور جزر سليمان يحظر الاعتقال والاحتجاز التعسفيين، وينص على استقلال السلطة القضائية، والحق في محاكمة علنية عادلة، وافتراض البراءة.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

١٦٧ - تجرم تسع دول في المنطقة دون الإقليمية تجنيد الشخص لكي يصبح عضوا في جماعة إرهابية أو للمشاركة في عمل إرهابي.

١٦٨ - وعلى الرغم من أن بعض الدول تجرم التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية أو الإغراء بارتكابها، فإن معظمها لم تسن قوانين قائمة بذاتها بشأن منع وقمع التحريض على الإرهاب. ولم يسن تشريعات محددة بشأن استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية إلا عدد قليل من الدول.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

١٦٩ - جرمت إحدى عشر دولة تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها. وهناك ثلاث دول لم تعتمد بعد أحكاما تجرم تمويل الإرهاب، حتى وإن لم ينفَّذ أي عمل إرهابي أو لم تحدث أي محاولة لارتكابه، ودولتان لم تجرما بعد تمويل الإرهاب، حتى وإن تعذر ربط الأموال بعمل إرهابي محدد. ويتعين على سبع دول تعزيز التشريعات المحلية لتوضيح أن تمويل إرهابيين ومنظمات إرهابية معينة غير مشروع. ولم تضع أي دولة وتنفذ بشكل كامل آلية

فعالة لتجميد الأصول دون تأخير، على النحو المطلوب في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). غير أن عدة دول وضعت تشريعات لتجميد الأصول، فضلا عن شكل ما من أشكال نظام لتجميد أموال الإرهابيين المشتبه فيهم. وفيما يتعلق بكشف حاملي النقدية ومنع عمليات النقل المادي للعملات عبر الحدود على نحو غير مشروع، فإن معظم الدول، باستثناء كيريباس وتوفالو، تفرض قيودا على دخول العملات وخروجها، وتستخدم نوعا من عمليات الإعلان أو الإفصاح عن الأموال النقدية بالنسبة للأشخاص الذين يدخلون الدولة و/أو يخرجون منها. ومع ذلك، فإن نظم الإفصاح هذه لا تمتثل للتوصيات ذات الصلة الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ولا ترتبط بوكالات إنفاذ القانون أو تخضع لنظام لتتبع قاعدة البيانات أو لتدابير أوسع نطاقا. ويتعين القيام بمزيد من العمل لمنع حاملي النقدية وحركة الأموال النقدية غير المشروعة عبر الحدود. ولم تقم أي دولة بإجراء استعراض لقطاع المنظمات الخيرية والمنظمات غير الربحية لديها تحسبا لخطر تمويل الإرهاب عن طريق تلك المنظمات (على الرغم من أن جزر مارشال وجزر سليمان استعرضت قطاع المنظمات غير الحكومية لديها لأغراض تنظيمية أخرى).

’٢‘ الأسلحة النارية

١٧٠ - وسنت جميع الدول الجزرية في المحيط الهادئ قوانين لمراقبة صُنع الأسلحة الصغيرة والذخائر وحيازتها واقتنائها وبيعها وتحويلها ونقلها وتوريدها. ولكن هذه القوانين لا تتضمن أحكاما واضحة بشأن سمسرة الأسلحة أو نقل الأسلحة أو حظر توريد الأسلحة المفروض من جانب مجلس الأمن. وناورو هي وحدها التي وقعت بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (بروتوكول الأسلحة النارية). وينبغي بذل مزيد من الجهود لتنفيذ تشريعات لمراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والمتفجرات. ولم تنفذ برنامج العمل لمنع الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة من جميع جوانبه ومكافحته والقضاء عليه (برنامج العمل لمنع الأسلحة الصغيرة) إلا أربع دول.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

١٧١ - اتخذ معظم الدول خطوات من أجل منع تهريب الإرهابيين ومراقبة تدفق الأشخاص عبر الحدود. وجرّمت عدة دول تجريما كاملا تقديم المساعدة عمداً لتمكين فرد من دخول الدولة في انتهاك لقوانين الدخول إليها، ولكن هناك خمس دول لا تتضمن تشريعاتها أحكاما

بشأن مكافحة تهريب البشر. ونظرا إلى أن الدول الجزرية في المحيط الهادئ التي هي أعضاء في الإنتربول إنما هي ست دول، فإن استخدام منظومة الإنتربول I-24/7 وأدواتها الأخرى من قواعد البيانات محدود. ولم تقم إلا دولة واحدة فقط من الدول الأعضاء في الإنتربول بتوسيع نطاق أدوات قواعد البيانات المتاحة لتشمل سلطات الهجرة ومراقبة الحدود العاملة على الخطوط الأمامية. ولم تقم أي دولة بإنشاء قدرة فعالة على فرز المسافرين عند نقاط الدخول باستخدام قوائم الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة والنشرات الحمراء، ولا يستخدم أي منها نظام معلومات مسبقة عن الركاب. ولا توجد معلومات تشير إلى استخدام الدول لنظم إلكترونية للهجرة من أجل تسجيل وتخزين بيانات المسافرين عند دخول الأشخاص إلى الحدود وخروجهم منها. وتحتاج دول المنطقة دون الإقليمية إلى تحسين التدابير الرامية إلى كفالة إتاحة إمكانية وصول موظفي الهجرة ومراقبة الحدود مباشرة وبصورة آنية إلى قواعد البيانات الأساسية، وقوائم المراقبة، وأدوات الفحص، وكفالة تدريبهم على استخدامها.

١٧٢ - ولا يمثل طالبو اللجوء واللاجئون وعديمو الجنسية والمشردون داخليا شواغل ذات أولوية في معظم دول المنطقة دون الإقليمية. ومع ذلك، أثيرت شواغل بشأن الطريقة التي تعامل بها ناورو وبابوا غينيا الجديدة طالبي اللجوء الذين تعالج شؤونهم بالنيابة عن أستراليا. وتعمل حكومة فيجي عن كثب مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من أجل الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.

١٧٣ - وهناك عدة دول أطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها. غير أن هناك عدة دول لم تضع تشريعات، أو لوائح تنفيذية أو إطارا تنفيذيا لعملية تحديد وضع اللاجئين. ففي جزر مارشال، على سبيل المثال، لا يحق للأشخاص الموجودين شخصيا في جزر مارشال أو القادمين إليها طلب اللجوء. ويتعين على معظم الدول تحسين إجراءاتها الوطنية المتعلقة باللجوء واللاجئين واتخاذ خطوات لضمان عدم منح وضع لاجئ لشخص خطط لعمل إرهابي أو يسر ارتكابه أو شارك فيه.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

١٧٤ - تتسم القدرة على تقديم الإرهابيين إلى العدالة بأهمية أساسية لتنفيذ استراتيجية عملية لمكافحة الإرهاب. ومما له أهمية أساسية أيضا وجود تشريعات داخلية شاملة، وجهاز قادر على الملاحقة القضائية، وتوافر القدرة على إجراء التحقيقات. ومع ذلك، فلم تجرم

أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية بوصفها جرائم مستقلة والإعداد لها ودعمها سوى فانواتو. واستحدثت ثماني دول قوانين تجرم التخطيط والإعداد للهجمات الإرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج إقليم الدولة.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

١٧٥ - لم تجرم أي دولة من هذه المنطقة دون الإقليمية تجريما صريحا سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب (أو محاولة سفرهم) وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وليس هناك أي دليل على أن مواطنين من المنطقة دون الإقليمية قد سافروا للانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية أو جماعات إرهابية أخرى بصفتهم مقاتلين إرهابيين أجانب. وقد استحدثت بعض الدول تشريعات يمكن تعديلها لمعالجة مسألة سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، ولكن يحتاج معظم الدول إلى تحسين تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب بقدر كبير من أجل التنفيذ الفعال للقيود المفروضة على سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب بموجب القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

١٧٦ - لا توجد معلومات كافية لتحديد ما إذا كانت مكاتب الادعاء في دول المنطقة دون الإقليمية تتمتع بالقدرات والخبرات اللازمة للتعامل مع قضايا الإرهاب المعقدة. كما أنه من الصعب تقييم مدى استخدام أجهزة إنفاذ القانون لأساليب التحري الخاصة في قضايا الإرهاب. وفي ساموا، يسمح باستخدام بعض أساليب التحري الخاصة (مثل المراقبة والتنصت على المكالمات الهاتفية). غير أن هذه التقنيات تقتصر على التحقيق في الجريمة المنظمة. ولا تجيز تشريعات بابوا غينيا الجديدة إلا استخدام أجهزة التنصت.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

١٧٧ - أنشأ جميع الدول ترتيبات للمساعدة القانونية المتبادلة بغية تيسير التعاون على الصعيدين دون الإقليمي والدولي، وسنت جميعها قوانين بشأن تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة. وعدم توفر معلومات يجعل من المستحيل تحديد نطاق المعاهدات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف أو عددها، أو درجة التعاون والتنسيق. ومن الضروري إجراء تحسينات فيما يتعلق بتعميم السياسات، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتسليم المجرمين، وأسماء جهات الاتصال.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات وأدوات الاستخبارات

١٧٨ - لا يتمتع بعضوية المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) سوى نصف عدد الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية. وتتبادل الدول الجزرية في المحيط الهادئ المعلومات عادة من خلال آليات إنفاذ القانون على الصعيد دون الإقليمي. وعلى الصعيد الداخلي، تعتمد وكالات إنفاذ القانون على الأحكام التشريعية ذات الصلة ومذكرات التفاهم، والعضوية في الهيئات المركزية الوطنية للتنسيق والتعاون وتبادل المعلومات. ونظرا إلى أن دول المنطقة دون الإقليمية ليس منها أي عضو في مجموعة إيغمونت، فإن وحدات الاستخبارات المالية تعتمد على الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف من أجل تبادل المعلومات. وغالبا ما يقتصر تبادل المعلومات بشأن الجرائم والنهج التشريعية في مجال مكافحة الجريمة على المنطقة دون الإقليمية والولايات القضائية المجاورة، ويتم في جانب كبير منه من خلال الهيئات دون الإقليمية، مع الاستفادة من الإعلانات دون الإقليمية. ويعد منتدى جزر المحيط الهادئ الهيئة الرئيسية في هذا الصدد.

جنوب شرق آسيا
(بروني دار السلام وكمبوديا وإندونيسيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وماليزيا وميانمار والفلبين وسنغافورة وتيمور - ليشتي وتايلند وفييت نام)

ألف - بيئة الإرهاب والمخاطر

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

١٧٩ - كان جنوب شرق آسيا مركزا هاما من مراكز الإرهاب الدولي حتى العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. غير أن قدرة الجماعات الإرهابية - بما في ذلك الجماعة الإسلامية المرتبطة بتنظيم القاعدة - على تنفيذ أعمال إرهابية قد تضاءلت بسبب مجموعة من التدابير المضادة، الشديدة منها واللينة. فلم يقع حادث إرهابي كبير منذ عام ٢٠٠٩. وساعدت اتفاقات السلام الأخيرة المبرمة بين الحكومات والجماعات الانفصالية أيضا على قمع الإرهاب. وقد أبرمت حكومة الفلبين اتفاق سلام شامل مع جبهة مورو الإسلامية للتحرير في آذار/مارس ٢٠١٤؛ وأبرمت حكومة إندونيسيا اتفاق سلام مع حركة تحرير آتشيه في عام ٢٠٠٥؛ وأبرمت حكومة ميانمار اتفاقات سلام مع عدة مجموعات إثنية ولا تزال تتفاوض بشأن اتفاقات من هذا القبيل. وتغيرت طبيعة الهجمات الإرهابية من الهجمات ''المنظمة'' إلى هجمات ''ذئاب منفردة'' ويغلب الآن أن تكون الحكومات، لا عموم الناس، هي هدف هذه الهجمات. غير أن تصاعد تنظيم الدولة الإسلامية قد جاء بتهديد إرهابي جديد.

١٨٠ - فبعد ستة أشهر من إنشاء تنظيم الدولة الإسلامية، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، أنشئت داخل هذا التنظيم وحدة عسكرية خاصة من جنوب شرق آسيا تسمى كتيبة نوسانتارا، تتألف أساسا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب من ماليزيا وإندونيسيا. وهذه الوحدة أبانت عن قدرتها العسكرية باستيلائها على عدة أراض كانت تحت سيطرة الأكراد في العراق، في نيسان/أبريل ٢٠١٥. وتعمل كتيبة نوسانتارا من أجل مساعدة تنظيم الدولة الإسلامية على تحقيق طموحه في ضم جنوب شرق آسيا إلى خلافته العالمية. وزاد عدد المقاتلين الإرهابيين الأجانب من جنوب شرق آسيا زيادة كبيرة منذ منتصف عام ٢٠١٤ وتفاقم التهديد الإرهابي بسبب الصلات بين كتيبة نوسانتارا والعائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب المتمرسين. وأصبحت مناطق مثل بوسو بإندونيسيا عرضة لتسلل أعضاء تنظيم الدولة الإسلامية في إطار جهوده الرامية إلى توسيع نطاق أنشطته. وتفيد التقارير بأن ٢٠٩ إندونيسيين و ٨٠ ماليزيا وأفراد أسرتين من سنغافورة يقاتلون مع تنظيم الدولة الإسلامية. ولم تعترف حكومة الفلبين رسميا بعدُ بعدد الفلبينيين المقاتلين في تنظيم الدولة الإسلامية. وقد أحبطت عدة مؤامرات إرهابية في ماليزيا وإندونيسيا وسنغافورة في عام ٢٠١٥.

١٨١ - ويمكن تقسيم دول جنوب شرق آسيا إلى ثلاث فئات من حيث تعرضها لمخاطر الإرهاب الدولي. وتشمل الدول الأشد تضررا من الإرهاب إندونيسيا وماليزيا وسنغافورة والفلبين. وعلى الرغم من أن هذه الدول كانت منذ زمن بعيد هدفا للجماعة الإسلامية وتنظيم الدولة الإسلامية، فإن الجماعات الإرهابية الناشطة في الفلبين تعتبر جماعة هادفة للربح المادي أكثر منها جماعة ذات طابع إيديولوجي. ولم تعان كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام من حوادث إرهابية دولية محددة. وتزايد خطر الإرهاب في ميانمار وتايلند، بسبب النزاع بين السكان المسلمين والبوذيين وقضايا اللاجئين. وتقع بروني دار السلام وتيمور - ليشتي جغرافيا ضمن الخلافة التي تتوخاها الجماعة الإسلامية وتنظيم الدولة الإسلامية وهما متنبهتان للخطر.

٢ - المخاطر

١٨٢ - كانت جنوب شرق آسيا منذ زمن بعيد مسرحا للاتجار بالبشر وتهريب الأشخاص إلى الخارج، بسبب اقتصادها النامي وتوافر العمالة الرخيصة. وهناك عدد كبير من الجماعات الإجرامية تزود المهاجرين غير الشرعيين والمجرمين بجوازات سفر مزورة. وقيل إن ما لا يقل عن ٢٠ جماعة إجرامية أجنبية تعمل في بانكوك وتوفر وثائق سفر مزورة. وعلى الرغم من أن السمات الأمنية لوثائق السفر قد حسنت بقدر كبير (حيث تستعمل جميع الدول حاليا الوثائق المقروءة آليا)، فإنه لا يزال من السهل نسبيا شراء جوازات سفر مزورة

بأسعار زهيدة. وقد ضبطت مئات من جوازات السفر التركية المزيفة في التحقيق في تفجير بانكوك الذي حدث في آب/أغسطس ٢٠١٥. واستخدم جوازا سفر مزوران لركوب طائرة الخطوط الجوية الماليزية أثناء الرحلة MH370 في آذار/مارس ٢٠١٤. وهذا ييسر سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مناطق الصراع ويشكل تهديدا خطيرا للأمن. وعلاوة على ذلك، فإن رابطة أمم جنوب شرقي آسيا قد بدأت العمل بالإعفاء من التأشيرة بغية تشجيع السياحة والاقتصاد وخففت من تدابير الفحص المسبق.

١٨٣ - والدولتان الأشد تضررا من الإرهاب هما دولتان أرخبيليتان تتكونان من أكثر من ٧ ٠٠٠ و ١٧ ٠٠٠ جزيرة، على التوالي. وهذه السمة الجغرافية تجعل مراقبة الحدود صعبة جدا، ولا سيما فيما يتعلق بتهريب الأسلحة وحركة الإرهابيين. ويُعتبر أن الجماعات الإرهابية في جنوب شرق آسيا تبذل جهدا حثيثا لجمع الأموال وربما تحاول أن تصبح تابعة لتنظيم الدولة الإسلامية من أجل الحصول على مساهمات مالية.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- استعراض التشريعات القائمة المتعلقة بمكافحة الإرهاب والارتقاء بها امتثالا للمتطلبات الواردة في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، ولا سيما القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، وفي الصكوك الدولية التسعة عشر بشأن مكافحة الإرهاب
- تمكين موظفي الخطوط الأمامية، ولا سيما موظفو الهجرة في نقاط مراقبة الحدود، من الوصول المباشر إلى منظومة الإنتربول I-24/7، بما في ذلك قاعدة بيانات وثائق السفر المسروقة والمفقودة والنشرات الخاصة للأمم المتحدة وغيرها من النشرات المفيدة
- اعتماد متطلبات تأشيرة العبور في المطارات الدولية من أجل وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مناطق الصراعات
- تعزيز الرقابة على وثائق السفر، بما في ذلك صحة الوثائق، وإبلاغ الإنتربول بوثائق السفر المسروقة والمفقودة، واستحداث عقوبات على تزييف وثائق السفر تراعي مدى خطورة هذه الجريمة
- تحسين الآليات الوطنية للرقابة على إنفاذ القانون، على أساس مبدأي الاستقلال والنزاهة

- الاستعانة باللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لاستعراض الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب
- استعراض آليات الاحتجاز الاحتياطي أو الإداري لفترات غير محددة دون توجيه تهمة جنائية واستحداث الضمانات المناسبة لتعزيز حماية حقوق الإنسان من منظور الأصول الإجرائية
- تعزيز استخدام الصكوك والآليات دون الإقليمية، بما في ذلك اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا لمكافحة الإرهاب وخطة عملها ومعاهدة رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تبادل المساعدة القانونية
- إبرام اتفاق دون إقليمي بشأن تسليم المجرمين والتحقيقات المشتركة
- الأخذ بنظام مناسب لفرز اللاجئين، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

١٨٤ - وضعت الدول الأشد تضررا من الإرهاب بالفعل استراتيجيات شاملة لمكافحة الإرهاب، وأنشأت آلية تنسيق مركزية تتألف من الوكالات الوطنية المعنية بمكافحة الإرهاب. وهي تدرك أن تدابير إنفاذ القانون وحدها لا تثمر، ولذا فهي تتبع نهجا يجمع بين تدابير إنفاذ القوانين ''الشديدة'' والتدابير ''اللينة'' مثل الشرطة المجتمعية. ولا يبدو أن اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا وخطة عملها اللتين اعتمدتا في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩ على التوالي، تستخدمان فعليا. وتعكف رابطة أمم جنوب شرق آسيا حاليا على إنشاء ''جماعة سياسية أمنية'' للتصدي للنزاعات والإرهاب على الصعيد دون الإقليمي. ويعمل المنتدى دون الإقليمي للرابطة على تشجيع الحوار المفتوح بشأن التعاون السياسي والأمني في المنطقة دون الإقليمية.

١٨٥ - ويشارك جميع دول جنوب شرق آسيا بنشاط في تعزيز الحوار وتوسيع نطاق التفاهم بين الحضارات فيما يتعلق بمنع التطرف العنيف. ووضع معظم الدول المتضررة من الإرهاب برامج ناجحة للشرطة المجتمعية. وعقدت رابطة أمم جنوب شرق آسيا في الآونة الأخيرة اجتماعا وزاريا خاصا بشأن تنامي ظاهرة التشدد والتطرف العنيف في كوالالمبور من أجل تقاسم المعلومات وتبادل الممارسات الجيدة.

(ب) حقوق الإنسان

١٨٦ - يشوب الضعف جهود الرقابة على أنشطة إنفاذ القانون في جميع الدول. وفي معظم الدول، يؤذن للمدعين العامين بالإشراف على الأنشطة التي تضطلع بها وكالات إنفاذ القانون. وينبغي النظر في استحداث مزيد من الآليات المستقلة من الأطراف الثالثة. واستحدثت رابطة أمم جنوب شرق آسيا اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩، ولكنها لا تعالج القضايا الفعلية لانتهاكات حقوق الإنسان. وتستخدم ثلاث دول (بروني دار السلام وماليزيا وسنغافورة) مختلف التدابير الاحتياطية أو الإدارية في إطار قوانين الأمن الداخلي لكل منها لمنع الهجمات الإرهابية وردع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتشمل تلك التدابير إصدار أوامر الاحتجاز والتقييد مثل الإقامة الجبرية. وتنص هذه القوانين على احتجاز الإرهابيين المحتملين الذين يشكلون خطرا أمنيا على الدول دون توجيه تهمة جنائية و/أو إجراء مراجعة قضائية لمدة تصل إلى سنتين، مع إمكانية التمديد لأجل غير مسمى (وتنحصر مدة كل تمديد في سنتين، ولكن لا حد لعدد فترات التمديد). وفي عام ٢٠١٢، ألغت ماليزيا قانون أمنها الداخلي. ويعيد القانون الجديد إحياء الاحتجاز الاحتياطي أو الإداري في قضايا الإرهاب. وأعربت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن القلق إزاء احتجاز الأشخاص إلى أجل غير مسمى دون ضمانات كافية.

١٨٧ - وأنشأ جميع دول المنطقة دون الإقليمية أجهزة قوية لإنفاذ القانون تشمل الوحدات الخاصة لمكافحة الإرهاب، لا ضمن الشرطة فقط، بل أيضا ضمن النيابة العامة. وقد ألقت إندونيسيا وحدها القبض على أكثر من ١ ٠٠٠ شخص مشتبه في أنهم إرهابيون. وأنشأت دولة واحدة وحدات خاصة معنية بالاختطاف في إطار الشرطة والنيابة العامة وطوَّرت خبرات في هذا المجال، مثل مهارات التفاوض.

١٨٨ - ووضعت ماليزيا وسنغافورة برامج لإعادة تأهيل وإدماج السجناء من الإرهابيين في المجتمع في إطار آليات الاحتجاز الاحتياطي أو الإداري، بالتعاون مع القطاع الخاص، على الرغم من أن هذه النهج قد أثارت شواغل تتعلق بحقوق الإنسان. وفي إطار القوانين الجديدة، ستوفر وزارة الشؤون الداخلية للمحتجزين برامج لإعادة التأهيل والقضاء على نزعة التطرف في مرفقين.

١٨٩ - وتشارك إندونيسيا في رئاسة الفريق العامل المعني بالاحتجاز وإعادة الإدماج التابع للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب وتروج لمذكرة روما بشأن الممارسات الجيدة في مجال إعادة تأهيل وإدماج المجرمين المتطرفين تطرفا عنيفا، الصادرة في إطار المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب. كما وضعت إندونيسيا برامج بالتعاون مع الزعماء الدينيين والطوائف الدينية، واستحدثت برامج خاصة في مركزها في سنتول.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

١٩٠ - جرم أربع دول - بروني دار السلام وكمبوديا وماليزيا وسنغافورة - على وجه التحديد تجنيد الأشخاص كأعضاء في جماعات إرهابية أو للمشاركة في أعمال إرهابية. وفي كمبوديا، جرم أيضا تدريب الجماعات الإرهابية على وجه التحديد. وهناك دولتان من الدول الأشد تضررا من الإرهاب لم تجرم بعد تجنيد الأعضاء في مجموعة إرهابية. وهما تعتمدان بدلا من ذلك على جرائم التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية أو الانتماء إلى جماعة إرهابية. وهذا لا يشمل جميع أنواع أنشطة التجنيد. وقد انتشر التجنيد باستخدام الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي بسرعة في المنطقة دون الإقليمية. وتعمل كتيبة نوسانتارا بمثابة جهاز لتجنيد المقاتلين لفائدة تنظيم الدولة الإسلامية في جنوب شرق آسيا، وهي تنشر الدعاية وتجند الأعضاء عن طريق مواقعها الشبكية باستخدام اللغتين الملايوية والإندونيسية. ويطرح التجنيد عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي تحديا جديدا أمام أجهزة إنفاذ القانون والنيابة العامة، من حيث تحديد القائمين بالتجنيد وجمع الأدلة المقبولة.

١٩١ - ويطلب من الحكومات اتخاذ التدابير المناسبة لتنظيم وسائل التواصل الاجتماعي، مع حماية حرية التعبير. ومعظم الدول لا تجرم التحريض على الإرهاب، وعندما يكون التحريض مجرما فإن التعاريف لا تكون عموما محددة بما فيه الكفاية، مما يثير القلق من أن تستخدم القوانين لقمع حرية التعبير. وتواجه دول المنطقة أيضا تحديات في التصدي للدعاية الإرهابية التي يجري نشرها عبر شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، ولا سيما عندما تكون أسماء النطاقات مسجلة في الخارج. وينبغي أن تواصل الدول اتخاذ تدابير فعالة لحظر ومنع التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية، بما في ذلك عبر شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي الأخرى، مع الحرص في الوقت نفسه على صون حقوق الإنسان ذات الصلة، بما فيها الحق في حرية التعبير وحرية الدين أو المعتقد.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

١٩٢ - جرم معظم الدول تمويل الإرهاب وفقا للاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. وأنشأت دولتان من بين الدول الأشد تضررا من الإرهاب بالفعل نظما مالية سليمة وقوية، بما في ذلك آليات تجميد. غير أن الدولتين الأخريين تحتاجان إلى تعزيز القدرة على التجميد دون إبطاء. ويطرح التقليد المتمثل في تقديم تبرعات مجهولة المصدر إلى المنظمات الدينية

غير الربحية تحديا أمام الحكومات في مجال رصد ومنع إساءة استخدام هذه المنظمات لأغراض تمويل الإرهاب.

'٢' الأسلحة النارية

١٩٣ - استنادا إلى مركز الأمم المتحدة الإقليمي للسلام ونزع السلاح في آسيا والمحيط الهادئ، فإن الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة لا يزال يمثل مشكلة كبيرة في منطقة جنوب شرق آسيا، حيث ظلت الجريمة المنظمة، وتجارة المخدرات والتهريب على يد جهات فاعلة غير مشروعة منذ زمن بعيد عوامل مساهمة في هذه الظاهرة. وسن جميع دول جنوب شرق آسيا قوانين لمراقبة صُنع الأسلحة الصغيرة والذخائر وحيازتها واقتنائها وبيعها وتحويلها ونقلها وتوريدها. غير أن معظم هذه الدول ليست لديها أحكام واضحة بشأن سمسرة الأسلحة أو نقل الأسلحة أو حظر توريد الأسلحة المفروض من جانب مجلس الأمن. ولم تصدق على بروتوكول الأسلحة النارية إلا كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. وينبغي لدول المنطقة دون الإقليمية بذل مزيد من الجهود لتنفيذ تشريعات مراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والمتفجرات. وليس هناك إلا أربع دول قدمت تقارير إلى سجل الأمم المتحدة للأسلحة التقليدية بشأن عمليات النقل الدولية للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

١٩٤ - تمثل حدود المنطقة دون الإقليمية التي يسهل اختراقها فرصة للذين يسعون إلى تهريب الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة أو تيسير تنقل الإرهابيين. وتركز رابطة أمم جنوب شرق آسيا بوجه خاص على تعزيز الأمن البحري، بما في ذلك عن طريق تعزيز تنسيق الدوريات البحرية والجوية على مضيق ملقا من قبل إندونيسيا وتايلند وسنغافورة وماليزيا.

١٩٥ - ولا تستخدم نظمَ المعلومات المسبقة في فحص المسافرين في المطارات الدولية إلا ثلاث دول فقط (منها واحدة تعد من أكثر الدول تضررا). وبدأ العمل في عام ٢٠٠٦ بآلية للإقامة القصيرة دون تأشيرة لفائدة مواطني دول رابطة أمم جنوب شرق آسيا في إطار الجهود الرامية إلى تعزيز السياحة والنمو الاقتصادي. ويعمل عدد من المطارات في المنطقة دون الإقليمية بمثابة مراكز السفر الجوي الدولي. وتشجع الدول التي لم تفعل ذلك بعد تشجيعا قويا على استحداث نظم المعلومات المسبقة عن المسافرين في أقرب فرصة ممكنة من أجل وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وغيرهم من الإرهابيين.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

١٩٦ - هناك دولة من بين الدول الأشد تضررا من الإرهاب ليس لديها حكم ينص تحديدا على جريمة التخطيط أو الإعداد أو حكم عام بشأن المعاقبة على أعمال التحضير للإرهاب.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

١٩٧ - يمكن لجميع الدول إلا واحدةً المعاقبة على تمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. واستحدثت واحدة من الدول الأشد تضررا من الإرهاب تشريعات شاملة لمكافحة الإرهاب من أجل التصدي لسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتمويل هذا السفر. وتعتمد ثلاث دول أخرى من الدول الأكثر تضررا من الإرهاب على الجرائم الجنائية القائمة، التي تشمل جزئيا أعمال المقاتلين الإرهابيين الأجانب مع فرض عقوبة مخففة. ووضع قانون لمكافحة الإرهاب في دولة واحدة يهدف إلى مكافحة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وهو في انتظار التوقيع عليه. وتقوم دولتان أخريان في الوقت الراهن بتعديل قوانينهما لمكافحة الإرهاب بغية تجريم أنشطة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتميل الدول التي تستخدم قوانين الاحتجاز الاحتياطي أو الإداري إلى الاعتماد على تلك القوانين لوقف سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بدلا من ملاحقتهم قضائيا في إطار نظام العدالة الجنائية.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

١٩٨ - عانى جميع الدول الأربع الأشد تضررا من الإرهاب من هجمات إرهابية (سواء قام بها المقاتلون الإرهابيون الأجانب العائدون من أفغانستان، أو الجماعة الإسلامية، أو جماعة أبو سياف) واتخذت خطوات لتعزيز قدراتها في مجال الملاحقة القضائية. وجرى أيضا تعزيز التعاون بين المدعين العامين ومحققي الشرطة. وقامت إندونيسيا وحدها بمقاضاة ما يزيد على ٧٠٠ إرهابي. غير أن معظم دول المنطقة دون الإقليمية تعاني فيما يبدو من نقص في عدد المدعين العامين. وتقوم دولة واحدة من بين الدول الأشد تضررا من الإرهاب بملاحقة المتورطين في قضايا الإرهاب دون استخدام قانونها المتعلق بمكافحة الإرهاب. وظلت تسعى إلى تعديل القانون منذ اعتماده في عام ٢٠٠٧.

١٩٩ - ويتمتع جميع الدول الأشد تضررا من الإرهاب بقدرة عالية على التحقيق في قضايا الإرهاب. وتعمل ثلاث دول بفعالية على جمع المعلومات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وفي معظم دول المنطقة دون الإقليمية، يمكن اعتراض الاتصالات بإذن قضائي. غير أن قلة من الدول هي التي تنص بوضوح على إمكانية إجراء عمليات سرية.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٢٠٠ - وجميع الدول باستثناء دولة واحدة أطراف في معاهدة تبادل المساعدة القانونية بين الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتفقة في الرأي، ولكن المعاهدة لا تستخدم على نطاق واسع. ونظرا إلى أن تنظيم الدولة الإسلامية يستخدم وسائل التواصل الاجتماعي لتجنيد مقاتلين إرهابيين أجانب والتحريض على أعمال الإرهاب، فإن أجهزة النيابة العامة تواجه صعوبات في تأمين الأدلة الإلكترونية المخزنة في الخارج. وعلاوة على ذلك، لا يوجد اتفاق دون إقليمي بشأن تسليم المطلوبين. وتشترط دولتان (منهما واحدة من أكثر الدول تضررا من الإرهاب) وجود معاهدة ثنائية أو متعددة الأطراف لتسليم الإرهابيين المشتبه فيهم. ويوصى بأن يعتمد جميع دول المنطقة دون الإقليمية مبدأ المعاملة بالمثل.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٢٠١ - تبادل رؤساء الشرطة في بلدان الرابطة المعلومات المخزنة في نظام قواعد بياناتهم الإلكترونية (نظام e-ADS) مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية منذ عام ٢٠٠٧. وهذا الترتيب يتيح أيضا لأجهزة إنفاذ القانون في جميع أنحاء العالم الوصول إلى نظام e-ADS عن طريق منظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة I-24/7. غير أنه لا يستخدم قواعد بيانات الإنتربول استخداما كاملا عند نقاط مراقبة الحدود إلا دولة واحدة فقط في المنطقة دون الإقليمية. وعلى الرغم من أن التعاون المخصص فيما بين دول جنوب شرق آسيا في مجال تبادل المعلومات وإجراء التحقيقات فعّال بوجه عام، فهناك حاجة ماسة إلى تعزيز الربط الآني بقاعدة بيانات الإنتربول I-24/7 في نقاط مراقبة الهجرة.

جنوب آسيا
(أفغانستان وباكستان وبنغلاديش وبوتان وسري لانكا وملديف ونيبال والهند)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٢٠٢ - لا يزال كثير من دول جنوب آسيا (بما فيها أفغانستان وباكستان والهند)، يتعرض لهجمات إرهابية كبيرة. ولا تزال الهند واحدة من دول العالم المستهدفة باستمرار. وتمثل هذه الهجمات استمرارا لظاهرة بدأت تبرز منذ ما يربو على عقدين من الزمن ولا شيء يدل على أنها آخذة في الانحسار. فمنذ تسعينات القرن الماضي، تعرضت الهند للعديد من الهجمات

الإرهابية التي تعزى إلى أفراد إمَّا تدربوا مع أفراد منتسبين لتنظيم القاعدة في باكستان وأفغانستان أو قاتلوا معهم. ونُفّذ عدد من الهجمات الإرهابية في باكستان على يد مقاتلين قدماء في شبكات إرهابية في أفغانستان. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، هاجمت حركة الطالبان كلية عسكرية باكستانية، مما أسفر عن مقتل أكثر من ١٤٠ شخصا. وكان معظم الضحايا من الطلاب. ولا تزال أفغانستان تتعرض لهجمات عدوانية منسقة تنفذها حركة الطالبان وشبكة حقاني وغيرهما من الجماعات المتمردة والإرهابية.

٢ - المخاطر

٢٠٣ - كانت ملديف هدفا للمجنِّدين التابعين لتنظيم الدولة الإسلامية. فاستنادا إلى الحكومة، فإن عددا من الملديفيين سافروا إلى الجمهورية العربية السورية في عام ٢٠١٤، واصطحبوا معهم زوجاتهم وأطفالهم. وفي شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، سافر ما لا يقل عن ١٥ ملديفياً إلى الجمهورية العربية السورية. واعتُقل أربعة منهم في ماليزيا. ويشكل العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب خطرا كبيرا للمديف، التي لا يزيد عدد سكانها على ٣٣٨ ٠٠٠ نسمة. ودرجت دول أخرى في المنطقة، مثل أفغانستان وباكستان، على إيلاء اهتمام أكبر للتصدي للشبكات الإرهابية الراسخة الجذور في المنطقة، مثل تنظيمي القاعدة وحركة الطالبان. غير أن تلك الدول بدأت هي أيضا في الآونة الأخيرة تتصدى لخطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ووردت تقارير تفيد أن تنظيم الدولة الإسلامية قد اتصل في عام ٢٠١٤ بنشطاء في جنوب آسيا بهدف واضح وهو بسط نفوذه في المنطقة دون الإقليمية وتجنيد مقاتلين للسفر إلى العراق والجمهورية العربية السورية. وتشير المعلومات المتاحة إلى أن الخطر الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب في المنطقة دون الإقليمية سيزيد من عدم الاستقرار في المنطقة دون الإقليمية ويساهم فيه.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- المشاركة في تعاون قانوني أكثر استمرارا على الصعيدين الدولي ودون الإقليمي (ينبغي للدول الأعضاء أن تصدق على اتفاقية رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية)
- تعيين هيئة مركزية للرد على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين
- تعزيز التعاون دون الإقليمي عن طريق ضمان أن يعقد رؤساء أجهزة إنفاذ القانون اجتماعات منتظمة لمناقشة التحديات التي تعترض جهود التصدي لخطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتبادل المعلومات العملية والممارسات الجيدة والاستراتيجيات

- تحسين تبادل المعلومات فيما بين الوكالات على الصعيد الوطني. (ينبغي التركيز بوجه خاص على تبادل المعلومات بين أجهزة الاستخبارات والسلطات المعنية بإنفاذ القانون ومراقبة الحدود والسلطات المالية)
- اتخاذ خطوات لوقف تدفق الإرهابيين والمقاتلين الإرهابيين الأجانب عبر الحدود عن طريق الإدارة المنسقة للحدود السهلة الاختراق والمفتوحة، وإدماج جميع تكنولوجيات المعلومات والاتصالات ذات الصلة، والعمل عن كثب مع المجتمعات المحلية الحدودية من أجل تيسير بناء المعارف، وإيجاد تعاون إقليمي فعّال عبر الحدود
- اعتماد وتنفيذ نظم للمعلومات المسبقة عن المسافرين، بدعم من الدول المانحة والوكالات والمنظمات المتخصصة (مثل منظمة الطيران المدني الدولي واتحاد النقل الجوي الدولي)
- وبالنظر إلى طبيعة ومدى الخطر الذي يمثله المقاتلون الإرهابيون الأجانب والإرهاب بوجه عام، يوصى بأن تعمل حكومات المنطقة دون الإقليمية مع المجتمع المدني، والسلطات الدينية والقطاع الخاص من أجل إضعاف شرعية وصدى الرسائل المتطرفة العنيفة وخطاب التطرف العنيف، بما في ذلك من خلال وسائل التواصل الاجتماعي. ويوصى بأن تعمل الدول مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والقادة الدينيين من أجل تطوير المحتوى الرقمي الذي يجرد خطاب التطرف العنيف من المصداقية وتعزيز البدائل الإيجابية.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٢٠٤ - أصبحت إساءة استعمال الإنترنت في تحريض المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو تجنيدهم شاغلا ملحا لدول المنطقة دون الإقليمية. وقد اتخذ العديد من الدول خطوات لحظر تجنيد المقاتلين ومكافحة التطرف العنيف وفقا للقرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥). وعلى الرغم من أن هذه الخطوات مشجعة، ينبغي الإشارة إلى أن لجوء سلطات إنفاذ القانون إلى تدابير تصدٍّ مفرطة القسوة في مجال مكافحة تجنيد الإرهابيين والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، ولا سيما باستخدام الإنترنت، قد تعرض للخطر حقوقا أساسية مثل حرية التعبير وتكوين الجمعيات. وقد انتقد العديد من جماعات المجتمع المدني قانون حماية باكستان لعام ٢٠١٤.

٢٠٥ - وسعى بعض دول المنطقة دون الإقليمية (مثل بنغلاديش وملديف) إلى مكافحة تأثير الأيديولوجية المتطرفة من خلال زيادة تفاعلها مع الزعماء الدينيين والطوائف الدينية. ففي ملديف، يخضع الأفراد الراغبون في العمل كأئمة لتدريب معتمد من الدولة. وفي بنغلاديش، تتولى وزارة التعليم الإشراف على المدارس الدينية وتعكف على وضع منهاج وطني موحد يتضمن تدريس اللغة والرياضيات والعلوم. وعلاوة على ذلك، يجب تدريس المواد غير الدينية في جميع المدارس الابتدائية حتى الصف الثامن. وتعمل وزارة الشؤون الدينية واللجنة الوطنية لمقاومة ومنع التطرف مع الأئمة وعلماء الدين من أجل التوعية بخطر الإرهاب. ويلتمس معظم دول المنطقة دون الإقليمية الدعم من مجموعات المجتمع المدني لمساعدتها في فهم التحديات التي تواجهها والتماس السبل الكفيلة بمعالجتها.

(ب) حقوق الإنسان

٢٠٦ - تنص الدساتير أو التشريعات الوطنية عموما على المحاكمة العادلة ومراعاة الأصول القانونية، كما أنشأ معظم دول المنطقة دون الإقليمية مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، أنشأت عدة دول هيئات للإشراف على إنفاذ القانون. غير أن هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وكذلك بعض منظمات المجتمع المدني، أعربت عن القلق إزاء تدابير إنفاذ القانون المتشددة في عدة دول (بما في ذلك الإكراه على الاعترافات عن طريق التعذيب) وطول فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة، وعدم توفر إمكانية اللجوء إلى إجراءات العدالة الجنائية المدنية، وقمع المجتمع المدني. أضف إلى ذلك أن تفشي الفساد في قطاع العدالة الجنائية يعوق الجهود الرامية إلى محاسبة منتهكي حقوق الإنسان على انتهاكاتهم. وعلاوة على ذلك، يجب معالجة التوترات الناجمة عن الفقر، وانخفاض مستويات التعليم، ومحدودية فرص الوصول إلى العدالة، وانعدام الإدماج الاجتماعي إذا أرادت دول المنطقة دون الإقليمية وضع خطة للوقاية فعالة ومتسقة. ومن المهم بصفة خاصة تنفيذ نهج شامل يُشرك الجهات الفاعلة الرئيسية في المجتمع المدني.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٢٠٧ - استحدث نحو نصف عدد دول المنطقة دون الإقليمية تشريعات تجرم تجنيد الأشخاص لارتكاب أعمال إرهابية و/أو الانضمام إلى منظمات إرهابية. وحتى في الدول التي يوجد فيها بعض التشريعات ذات الصلة (مثل بوتان وسري لانكا)، لا يوجد تجريم للتجنيد في المنظمات الإرهابية. فبعض الدول يعتمد على أحكام القانون الجنائي العامة التي

تحظر المشاركة في الجريمة لتطبيقها على أنشطة التجنيد. ويُفضَّل النص على جريمة قائمة بذاتها، لا سيما نظرا للالتزام الإضافي الوارد في الفقرة ٦ (ج) من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي يلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتجريم قيام رعاياها، أو الاضطلاع في أراضيها، عمدا بتنظيم سفر مقاتلين إرهابيين أجانب، أو تسهيل ذلك السفر بأي شكل آخر، بما يشمل أعمال التجنيد.

٢٠٨ - ولم يعتمد معظم الدول حكما مستقلاً يجرم التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية. وهي تعتمد عموما على الجرائم القائمة في القانون الجنائي وعلى التعديلات اللاحقة لها لتجريم التحريض. والتعاريف المستخدمة واسعة للغاية ويمكن أن تثير القلق من أن تُستغل أحكام الحظر لقمع حرية التعبير. وتواجه دول المنطقة أيضا تحديات في التصدي للدعاية الإرهابية التي تُنشر عبر شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، لا سيما إذا كان أسماء النطاقات مسجلة في الخارج. وينبغي أن تواصل الدول اتخاذ تدابير فعالة لحظر ومنع التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية، بوسائل منها شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي الأخرى، مع الحرص في الوقت نفسه على صون حقوق الإنسان ذات الصلة، بما فيها الحق في حرية التعبير وحرية الدين أو المعتقد.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٢٠٩ - لا تزال المنطقة دون الإقليمية تعاني من انخفاض مستويات الامتثال للالتزام الوارد في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بتجميد أصول الإرهابيين ''دون تأخير''. وحتى في الدول التي اعتمدت تشريعات تجيز للسلطات المختصة تجميد الأصول دون تأخير، فإن تنفيذ هذه التشريعات ضعيف. وبالمثل، حتى عندما تكون تشريعات ملائمة قد سنت لتجريم تمويل الإرهاب، فإن القدرة على التحقيق في جرائم تمويل الإرهاب وغسل الأموال وغيرها من الجرائم المالية المعقدة متدنية في المنطقة دون الإقليمية برمتها. وهذه الثغرات تشكل مصدر قلق وتحدُّ من قيمة الإنجازات التشريعية الأخيرة. ويوصى بأن تقوم دول المنطقة دون الإقليمية باتخاذ خطوات عاجلة لسد هذه الثغرات، بمساعدة الدول المانحة.

'٢' الأسلحة النارية

٢١٠ - استحدث جميع دول المنطقة دون الإقليمية، باستثناء أفغانستان، تشريعات تحظر الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. غير أن الاتجار غير المشروع ما زال يطرح مشكلة في المنطقة دون الإقليمية، بعد عقود من الصراع المسلح في أفغانستان،

واستمرار التوترات بين الهند وباكستان حول كشمير، وتركة الحرب الأهلية في نيبال وسري لانكا. وتوفر الاتفاقية الإقليمية لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي لقمع الإرهاب وبروتوكولها الإضافي (اللذان دخلا حيز النفاذ في عام ١٩٨٨ وعام ٢٠٠٦ على التوالي) الأساس لطائفة من تدابير التعاون في المنطقة دون الإقليمية التي من شأنها أن تدعم الجهود الرامية إلى وقف تدفق الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. فالمادة ١٠ من البروتوكول تدعو الأطراف صراحة إلى تبادل المعلومات ''بهدف كشف ومنع التنقل الدولي للإرهابيين والاتجار غير المشروع بالأسلحة'' (وإن كان ذلك ''تماشيا مع النظم القانونية والإدارية الداخلية لكل منها''). وأثناء مؤتمر مسؤولي الشرطة في دول رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي لعام ٢٠١١، نوقشت إمكانية إنشاء مؤسسة شرطة إقليمية.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٢١١ - تتسم التشريعات المتعلقة بإنفاذ القانون ومراقبة الحدود عموما بالضعف، ولا سيما في ضوء كثرة الحدود السهلة الاختراق في المنطقة دون الإقليمية. وتسمح دول عديدة في المنطقة دون الإقليمية بالسفر فيما بينها دون تأشيرة، كما أن الحدود بين الهند ونيبال مفتوحة تماما. وعلاوة على ذلك، فإن بعض الدول (مثل نيبال وملديف) تمنح تأشيرات للمسافرين بعد وصولهم. ويستغل المقاتلون الإرهابيون الأجانب والإرهابيون وغيرهم من المجرمين ترتيبات الإعفاء من التأشيرة وفتح الحدود لاعتماد أنماط سفر تقوم على المراوغة ويمكن أن تمنع المسؤولين من تحديد المكان الذي كان فيه المسافر قبل وصوله. وعلاوة على ذلك، لا يستخدم نظام المعلومات المسبقة عن المسافرين حاليا إلا بلد واحد في جنوب آسيا (الهند). وفي إطار نظام الإعفاء من التأشيرة ونظام منح التأشيرة عقب الوصول، فإن نظام المعلومات المسبقة عن المسافرين ونظام سجل أسماء المسافرين قد يوفرا الطريقة الوحيدة المفيدة في كشف هوية المقاتلين الإرهابيين الأجانب والإرهابيين المحتملين وغيرهم من المجرمين المحتملين. وتشجَّع جميع دول المنطقة دون الإقليمية على تنفيذ نظم معلومات مسبقة عن المسافرين في أقرب وقت ممكن.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٢١٢ - لم يجرم تنظيمَ ارتكاب الأعمال الإرهابية والتخطيط والإعداد لها باعتبارها جرائم مستقلة إلا عدد قليل من الدول. ويعتمد معظمها على مسؤولية الشريك في جرم الإرهاب وجرائم خطيرة أخرى. وعملا باتفاقية رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي بشأن قمع

الإرهاب، جرمت دول المنطقة دون الإقليمية المساعدة أو التحريض على ارتكاب أفعال أو تقديم المشورة بشأن ارتكاب أفعال تعتبر بالفعل غير شرعية بسبب اعتماد دول رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي للاتفاقيات الدولية المتعلقة بالإرهاب وتصديقها عليها.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٢١٣ - لم يتخذ إلاّ عدد قليل من الدول خطوات للوفاء بالالتزام الوارد في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) لتجريم سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو تيسير سفرهم أو تزويدهم بالمعدات أو تمويلهم. وقد جرم بعض الدول التجنيد بغرض ارتكاب أعمال الإرهاب. وهناك حاجة إلى زيادة التوعية بشأن متطلبات القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٢١٤ - لا تزال دول جنوب آسيا تبذل جهودا من أجل التنفيذ الكامل للجوانب القانونية من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) ومعالجة العديد من التحديات التي يطرحها المقاتلون الإرهابيون الأجانب والإرهاب بوجه عام في المجال القانوني وفي مجال إنفاذ القانون. وهناك أوجه قصور في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية فيما يتعلق باعتماد جرائم جنائية شاملة لملاحقة المتورطين في الأعمال التحضيرية أو التبعية التي تنفذ في الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية خارج إقليم الدولة. وقد اعتبرت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب معالجة أوجه القصور هذه أولوية عليا. وهناك أيضا أوجه قصور محددة تشوب القوانين الجنائية التي تسمح بملاحقة الأفراد الذين يسافرون أو يحاولون السفر إلى دولة غير الدولة التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها لغرض ارتكاب أعمال إرهابية، أو التخطيط أو الإعداد لها، أو المشاركة فيها، أو تقديم تدريب للإرهابيين أو تلقي هذا التدريب. و لم يجرم هذه الأعمال بالكامل إلا قليل من دول جنوب آسيا. وعملا باتفاقية رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي بشأن قمع الإرهاب، جرمت دول المنطقة دون الإقليمية المساعدة أو التحريض على ارتكاب أفعال أو تقديم المشورة بشأن ارتكاب أفعال تعتبر بالفعل غير شرعية بسبب اعتماد دول الرابطة للاتفاقيات الدولية المتعلقة بالإرهاب وتصديقها عليها. غير أن تنفيذ اتفاقية الرابطة ضعيف.

٢١٥ - فكثير من الدول تفتقر إلى القدرة على القيام بفعالية بالتحقيق في جرائم الإرهاب وتمويل الإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائيا. ومعظمها لا يملك القدرة على الاعتماد على الأدلة الجنائية (التي هي بالغة الأهمية في التحقيق في الهجمات الإرهابية بالقنابل وغيرها من الجرائم، وملاحقة منفذيها قضائيا) إمّا لأنها تفتقر إلى المختبرات العلمية الجنائية أو الموارد البشرية والتقنية الكافية لتلبية جميع الاحتياجات في مجال التحقيقات والملاحقات القضائية.

وفي العديد من الدول، لا يوجد القدر الكافي من التنسيق والتعاون بين الشرطة والمدعين العامين. وهذا يؤثر تأثيرا سلبيا على العموم على نوعية التحقيقات والملاحقات القضائية.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٢١٦ - تشجَّع دول جنوب آسيا على المشاركة في تعاون أكثر استمرارا على الصعيدين دون الإقليمي والدولي، سواء فيما يتعلق بالتعاون القانوني الرسمي (كالمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين، مثلا) أو زيادة تبادل المعلومات العملية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. وقد تحسن التعاون الرسمي وغير الرسمي في مجال مكافحة الإرهاب على مدى السنوات الخمس الماضية، غير أنه ينبغي للدول، من أجل التصدي بفعالية لتطور المخاطر التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب والإرهابيون بوجه عام، أن تواصل تعزيز وتعجيل خطى التعاون الدولي ودون الإقليمي، الذي يمثل طريقة فعالة جدا لمنع التجنيد من جانب المقاتلين الإرهابيين الأجانب والإرهابيين، وتيسير سبل اعتقالهم وملاحقتهم قضائيا على مختلف التهم المتصلة بالإرهاب. وأخيرا، من الضروري الحصول على المساعدة القانونية المتبادلة في الوقت المناسب من أجل تقديم الإرهابيين والمقاتلين الإرهابيين الأجانب وغيرهم من المجرمين إلى العدالة. وعلى الرغم من أن جميع دول رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي وقعت على اتفاقية بشأن تبادل المساعدة القانونية في عام ٢٠٠٨، فإن الاتفاقية لم تدخل بعد حيز النفاذ إذ لم تصدق عليها جميع الدول. ولذلك يوصى بالتصديق على هذه الاتفاقية في أقرب وقت ممكن.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٢١٧ - سيستفيد جميع الدول من تعزيز الجهود الوطنية ودون الإقليمية في مجال تبادل المعلومات بغية سد هذه الثغرات. وينبغي أن تقيم الشرطة الوطنية اتصالات منتظمة مع مسؤولي الجمارك وسلطات الهجرة ووكالات الاستخبارات الوطنية. ومن الضروري أيضا أن تشارك الحكومات في الجهود المستمرة من أجل التعاون على الصعيدين دون الإقليمي والدولي. وينبغي أن تستخدم الدول بفعالية المعلومات الواردة في نظم المعلومات المتعددة الأطراف، مثل قوائم المراقبة الوطنية ودون الإقليمية، ونشرات الإنتربول وقواعد بياناتها، بما في ذلك قاعدة بيانات المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

آسيا الوسطى والقوقاز
(أذربيجان وأرمينيا وأوزبكستان وتركمانستان وجورجيا وطاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٢١٨ - على الرغم من أن آسيا الوسطى وجنوب القوقاز منطقتان دون إقليميتين مستقلتين على المستوى الجغرافي - السياسي، إلا أنهما تواجهان تحديات مماثلة في مجال مكافحة الإرهاب. وكلا المنطقتين غنية بالموارد الطبيعية، ولكنهما يتميزان أيضا بالهشاشة ووجود حدود متنازع عليها، ونزاعات على الموارد، وأخطار عابرة للحدود الإقليمية. وعلى مدى السنوات الأخيرة، شهد معظم دول المنطقتين دون الإقليميتين زيادة في التشدد وفي التطرف الديني. وباستثناء أرمينيا، تضرر جميع دول آسيا الوسطى والقوقاز من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، سواء بوصفها دول المنشأ، أو طرق العبور. وتتفاوت تقديرات العدد الإجمالي لرعايا هذه الدول الذين يقاتلون حاليا داخل الجماعات الإرهابية في أفغانستان والعراق وباكستان والجمهورية العربية السورية من ألف إلى عدة آلاف. ويتم تجنيد هؤلاء الإرهابيين سواء في الداخل أو من الخارج، وبعضهم يُعدُّون من القادة الإرهابيين البارزين. وقد عاد بعضهم إلى بلدانهم الأصلية وانخرطوا في أنشطة إرهابية. ومن الظواهر التي أثارت القلق في الآونة الأخيرة ظاهرة تجنيد النساء، لا سيما في آسيا الوسطى.

٢ - المخاطر

٢١٩ - تشمل التهديدات الأمنية في آسيا الوسطى القرب من مناطق الصراعات (بما في ذلك المناطق المتضررة في أفغانستان وباكستان)، والمخدرات غير المشروعة والاتجار غير المشروع بالأسلحة، والمخاطر المرتبطة بهجرة اليد العاملة الواسعة النطاق. وتتأثر كل من آسيا الوسطى والقوقاز من نزاعات إقليمية غير مسواة، سواء نزاعات داخلية أو نزاعات مع الدول المجاورة الأخرى. وهذا يقوض التعاون إلى حد بعيد. وبعض الدول لا يسيطر على كامل أراضيها. وتشترك المنطقتان دون الإقليميتين في تحديات كبيرة تتعلق بحماية الحدود وإدارتها، إما بسبب وعورة التضاريس أو الافتقار إلى الموارد. ويشكل الفساد أيضا مصدر قلق بالغ في معظم هذه الدول.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تبسيط تعاريف جرائم الإرهاب امتثالا للصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب
- ضمان الشفافية والمساءلة في التحقيقات والملاحقات القضائية والمحاكمات في مجال مكافحة الإرهاب
- زيادة تعزيز وتوطيد الآليات دون الإقليمية والدولية للتعاون وتبادل المعلومات والاستخبارات
- القيام، بالتعاون مع المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، بمعالجة المظالم التي تؤجج التطرف العنيف والتشدد، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان، وانعدام الشفافية، والفساد، والاستلاب الاجتماعي - السياسي.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٢٢٠ - لم تضع أي دولة تقريبا من دول المنطقتين دون الإقليميتين استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وفي بعض الدول، تندرج مسائل مكافحة الإرهاب ضمن استراتيجيات أو ''مفاهيم'' الأمن الوطني. ويجري تناول هذه المسائل أيضا، في إحدى دول آسيا الوسطى، في استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة. وتعكف عدة دول حاليا على إعداد أو تنقيح استراتيجيات لمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف استنادا إلى نهج شامل يُشرك جميع الجهات المعنية ويتناول الظروف المواتية للإرهاب. ويتلقى بعض الدول المساعدة من منظمات دولية، منها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

٢٢١ - واتخذت دول آسيا الوسطى خطوات من أجل مواجهة الإرهاب بطريقة شاملة ومتكاملة على الصعيد دون الإقليمي من خلال مشاركتها في خطة عمل دون إقليمية لتنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وترمي خطة العمل دون الإقليمية إلى تناول الركائز الأربع للاستراتيجية العالمية ويمكن أن تعزز الجهود الوطنية التي تبذلها دول آسيا الوسطى من أجل وضع استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب.

(ب) حقوق الإنسان

٢٢٢ - رد العديد من دول المنطقتين دون الإقليميتين على التهديدات القائمة أو المتصوَّرة باتخاذ تدابير متشددة، مما يثير القلق إزاء عدم احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهذه التدابير يمكن أن تزيد أيضا من حدة انتشار التشدد والتطرف اللذين يؤديان إلى الإرهاب. وقد اعتمد معظم الدول تعاريف للجرائم الإرهابية تتسم بأنها فضفاضة وغامضة ومفتوحة تتجاوز نطاق الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، ويمكن استخدامها للتصدي لأعمال غير عنيفة تعتبر أنها تنطوي على ''عواقب خطيرة اجتماعيا'' أو ''تخل بالنظام العام''. وعلى مدى السنوات الأخيرة، حوكم عدة مئات من الأفراد، سواء في آسيا الوسطى أو في منطقة القوقاز، وأدينوا بارتكاب جرائم إرهابية وجرائم تطرف استنادا إلى هذه التعاريف. وعلى الرغم من أن قوانين الإجراءات الجنائية وقوانين أخرى ذات صلة في معظم الدول تنص على تدابير حماية وضمانات إجرائية كافية، فإن آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أعربت عن بواعث قلق إزاء اللجوء إلى التعذيب، والاحتجاز التعسفي، وعدم الحصول على محامي دفاع، وغير ذلك من انتهاكات مبدأ المحاكمة العادلة. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد بعض الدول تشريعات قد تنتهك حرية الضمير وحرية التنظيم الديني.

٢٢٣ - وفي معظم الدول، تُسند إلى مكتب المدعي العام سلطات الرقابة، بما في ذلك في ما يتعلق بمشروعية إجراءات الشرطة أو أجهزة الأمن الوطني. وعموما انتقدت آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة آليات الرقابة البرلمانية أو مكاتب أمناء المظالم، عند وجودها، بسبب محدودية سلطاتها، وافتقارها إلى الموارد وعدم استقلالها. وتمنح تشريعات مكافحة الإرهاب في جميع الدول الثماني صلاحيات موسعة (بما في ذلك إمكانية الوصول دون عائق إلى المساكن والمباني وعمليات التفتيش غير المبرر) للسلطات المعنية في سياق عمليات مكافحة الإرهاب. بيد أن أيّا من هذه التشريعات لا ينص على بنود ''انقضاء موقوت'' غير إنهاء عملية مكافحة الإرهاب.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٢٢٤ - يدرج مفهوم تجنيد الإرهابيين، في عدة دول، في تعريف ''النشاط الإرهابي'' الوارد في قوانين مكافحة الإرهاب. ولم تجرم تجنيدَ الإرهابين صراحة إلا دولتان. ونصت إحدى دول آسيا الوسطى على المسؤولية الجنائية عن إشراك شخص في ارتكاب جرائم إرهابية.

أما الدول المتبقية فتعتمد على أحكام ذات طابع أعم تتعلق بمسؤولية الشريك و/أو إنشاء عصابة إجرامية، أو أحكام تجرم الدعوة إلى ارتكاب أعمال إرهابية.

٢٢٥ - ويواجه جميع الدول الثماني تحديات في التصدي للدعاية الإرهابية التي يجري نشرها عبر شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي. وقد سنّ معظم الدول تدابير تسمح بحجب المواقع الشبكية التي تتضمن محتوى يعتبر بمثابة تحريض على الإرهاب والتطرف العنيف. غير أن العديد من تلك التحديات (كالتعامل مع أسماء النطاقات المسجلة في الخارج، والافتقار إلى التعاون مع القطاع الخاص، وسهولة قيام مستعملين بفتح موقع شبكي آخر تحت اسم نطاق مختلف) لا تزال دون حل. وفي هذا الصدد، أعرب معظم الحكومات عن رغبتها في تبادل الخبرات وتعزيز التعاون.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٢٢٦ - اعتمدت جميع الدول الثماني المسؤولية الجنائية عن تمويل الإرهاب بطريقة تمتثل إلى حد بعيد للمتطلبات الواردة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) والتوصيات ذات الصلة الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. غير أنه لا يمتثل أي من هذه الدول امتثالا تاما للالتزام بتجميد أموال الإرهابيين دون تأخير. وفي الدول التي اعتُمدت فيها تدابير كافية، لا توجد حتى الآن خبرة عملية تشهد على نجاعة هذه التدابير. واستحدثت جميع الدول نظم إعلانات أو إفصاح للكشف عن النقل المادي غير المشروع للعملة عبر الحدود، ولكن هذه النظم تحتاج إلى تعزيز. وهناك دولة واحدة فقط هي التي أجرت تقييما لخطر تمويل الإرهاب الذي يحدق بقطاع المنظمات غير الربحية لديها. ويتسم الكشف عن تدفقات العملة غير المشروعة وكذلك منع إساءة استغلال قطاع المنظمات التي لا تستهدف الربح بأهمية خاصة للتصدي لتمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، الذي يؤثر على سبع من الدول الثماني.

'٢' الأسلحة النارية

٢٢٧ - يجرِّم جميع الدول الثماني صنع الأسلحة النارية وتخزينها والاتجار بها بصورة غير مشروعة. غير أنه لم تسنّ أي دولة أحكاما صريحة تحظر طمس علامات الأسلحة النارية بصورة غير مشروعة، ولم يجرم تحوير الأسلحة بصورة غير مشروعة إلا نصف عدد هذه الدول.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٢٢٨ - على الرغم من أن أيا من الدول الثماني لم يضع تشريعات تستهدف صراحة تهريب الإرهابيين، فإنها جميعا تجرم عبور حدود الدولة المحمية بصورة غير قانونية، بما في ذلك عندما يرتكب هذا العمل على أساس ترتيبات أولية تقوم بها جماعة من الأشخاص أو جماعة منظمة. وسنت عدة دول أحكاما محددة تحظر على المواطنين الأجانب أو الأشخاص العديمي الجنسية الذين يشاركون في أنشطة إرهابية دخول أراضيها. ويمكن أيضا أن يعاقب على تهريب الإرهابيين بموجب الأحكام المتعلقة بأشكال المساعدة في الأنشطة الإرهابية. وفيما يتعلق بالمرور العابر وتدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب، يتعين على جميع الدول تحديث التشريعات القائمة والتدابير العملية المتعلقة بتنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وفي معظم الدول، لا يمكن تنفيذ تدابير تقييد السفر إلى الخارج إلا بموجب قرارات المحاكم. وتفرض دولة واحدة من بين دول آسيا الوسطى تأشيرات خروج على المواطنين الذين يرغبون في السفر إلى الخارج. وقد انتقدت آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة استخدام هذا النظام.

٢٢٩ - وعلى الرغم من أن حرس الحدود و/أو أجهزة الجمارك في معظم الدول تستخدم نظم معلومات مؤتمتة لإدارة الحدود وترتبط بقواعد بيانات وطنية معينة، فإن قلة قليلة منها هي التي ترتبط مباشرة بقاعدة بيانات وثائق السفر المسروقة والمفقودة في إطار منظومة الإنتربول I-24/7 ونشرات الإنتربول الحمراء المتعلقة بالأشخاص المشتبه فيهم والمطلوبين أو قوائم جزاءات الأمم المتحدة. ولا تقوم أي دولة حاليا بتنفيذ نظام معلومات متقدمة عن المسافرين. ومعظم الدول في المنطقتين دون الإقليميتين تعمل على تنفيذ إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية الذي وضعته منظمة الجمارك العالمية. ويتعين على جميع الدول اتخاذ تدابير لزيادة تعزيز التعاون بين الوكالات وتبادل المعلومات في جميع المراحل، من تقييم المخاطر إلى الكشف والاعتراض والملاحقة القضائية.

٢٣٠ - وعلى الرغم من أن معظم الدول لديها أحكام تشريعية تمنع الأشخاص المتورطين في أنشطة إرهابية من استغلال الحماية المكفولة لطالبي اللجوء، فلا توجد معلومات كافية بشأن تنفيذها العملي. وهناك دولة واحدة ليس لديها أي قانون يتناول تحديدا مسألة تحديد صفة اللاجئ. وتتعرض جميع الدول الثماني للانتقاد من جانب آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة فيما يخص الإجراءات المتعلقة بتنقل الأشخاص، بما في ذلك مبدأ عدم الإعادة القسرية والضمانات الإجرائية الأخرى لطالبي اللجوء.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

٢٣١ - أدخل معظم الدول في الآونة الأخيرة تعديلات على تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب وقانونها الجنائي بغية التصدي للتهديد الإرهابي[٣٣]، وأنشأت ولاية قضائية على الجرائم الإرهابية التي يرتكبها رعاياها، بصرف النظر عن المكان الذي ارتُكبت فيه تلك الجرائم.

(أ) التخطيط والإعداد

٢٣٢ - أدخلت الدول الثماني كافة في قوانينها الجنائية أحكاما عامة بشأن مسؤولية الشريك في الجرائم الخطيرة والضلوع في الإعداد لها. ويمكن استخدام هذه الأحكام لملاحقة مرتكبي الجرائم المتعلقة بالتخطيط لارتكاب أعمال إرهابية والإعداد لها، كما يمكن استخدام أحكام أكثر تحديدا بشأن المساعدة على ارتكاب أعمال الإرهاب، عند الاقتضاء. والتحريض على الإرهاب والتدريب لأغراض إرهابية مجرَّمان في معظم الدول.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٢٣٣ - لم يجرم سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب صراحةً (أو الشروع في هذا السفر) على نحو ما يحدده القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، إلا دولة واحدة فحسب، لكن دولا كثيرة أدخلت تعديلات على قوانينها الجنائية وتشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب من أجل تجريم التجنيد والتدريب والتمويل وغيرها من أشكال الدعم المادي الأخرى لأغراض تنفيذ أنشطة إرهابية، بما في ذلك في الخارج. وجرم معظم الدول أيضا المساهمة أو المشاركة غير القانونية في النزاعات المسلحة أو العمليات العسكرية في الخارج، وإن تم ذلك دون أي إشارة صريحة إلى الأنشطة الإرهابية. وتفرض عدة دول عقوبات جنائية على الجرائم ذات الصلة بالمرتزقة.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٢٣٤ - في معظم الدول، تجري الأجهزة الأمنية الوطنية التحقيقات الأولية في القضايا الجنائية المتصلة بالإرهاب. وفي مثل هذه الحالات، يتمتع مكتب المدعي العام بسلطات الإشراف و/أو الرقابة على التحقيقات. وثمة مجموعة واسعة من أساليب التحري الخاصة متاحة في جميع الدول. وتتفاوت شروط الإذن والاستخدام، تبعا لعوامل عدة. وعموما، تتطلب أكثر التدابير تدخلية الإذن من القضاء أو من النيابة العامة. ويعتبر معظم الدول أن

(٣٣) تم تناول الشواغل المتعلقة بالتعاريف الفضفاضة جدا لجرائم الإرهاب أعلاه في القسم الفرعي الخاص بحقوق الإنسان.

لدى مكاتب المدعين العامين السلطة والقدرات والدراية والوسائل الفنية والموارد البشرية الكافية للتعامل مع قضايا الإرهاب. بيد أن معظمها يتفق على ضرورة مواصلة التدريب وتبادل الخبرات مع النظراء الأجانب.

٢٣٥ - ولدى معظم الدول في الآونة الأخيرة خبرة في التحقيق مع رعاياها و/أو ملاحقتهم قضائيا باعتبارهم مقاتلين إرهابيين أجانب. ومع ذلك، ونظرا إلى أن نظم العدالة الجنائية لهذه الدول حديثة العهد بهذه الظاهرة نسبيا، فسيلزم، على الأرجح إدخال المزيد من التعديلات حتى يتسنى التعامل مع قضايا المقاتلين الإرهابيين الأجانب في إطار الامتثال التام لسيادة القانون والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشمل هذه التعديلات التصدي للتحديات المتعلقة بأدلة إثبات نية الانضمام إلى تنظيمات إرهابية في الخارج وإثبات أركان جرائم الإرهاب المرتكبة في الأقاليم الأجنبية (وغير الخاضعة للسيطرة في كثير من الأحيان).

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٢٣٦ - يدرج معظم الدول أحكاما عامة بشأن مسائل تسليم المطلوبين في دساتيرها. ويرد المزيد من التفاصيل بشأن إجراءات تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة عادة في القوانين الجنائية و/أو قوانين الإجراءات الجنائية، وفي بعض الدول، في القوانين المخصصة تحديدا للتعاون الدولي في المسائل الجنائية.

٢٣٧ - وعين جميع الدول المشاركة على الأقل سلطة مركزية واحدة مسؤولة عن معالجة مسألة المساعدة القانونية المتبادلة أو طلبات تسليم المطلوبين. والجهة المسؤولة عادة هي وزارة العدل أو مكتب المدعي العام. وفي بعض الظروف، تكون وزارة الخارجية أيضا معنية. ويستخدم معظم الدول أكثر من سلطة مركزية مختصة واحدة، وذلك يتوقف على ما إذا كان الطلب قد قدم في مرحلة التحري/ما قبل المحاكمة أو ما إذا كانت الدعوى مرفوعة أمام المحكمة أو صدر فيها حكم. ولبعض الدول سلطات مركزية مختلفة تعنى بالمساعدة القانونية المتبادلة أو بطلبات تسليم المطلوبين، على التوالي. وفي بعض الدول، تتطلب الإجراءات إدارة وسيطة تتلقى الطلبات ثم تحيلها إلى الوكالة المنفذة. وعادة ما تكون الوكالة مسؤولة عن التحقق مما إذا كان الطلب مدعوما بالوثائق اللازمة وما إذا كان من اللازم تقديم معلومات تكميلية.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٢٣٨ - يتوفر عدد كبير من قواعد البيانات دون الإقليمية للدول في كل من آسيا الوسطى والقوقاز، بما في ذلك قواعد البيانات التي يحتفظ بها مركز مكافحة الإرهاب في رابطة الدول المستقلة والهيكل الإقليمي لمكافحة الإرهاب في منظمة شنغهاي للتعاون. غير أنه لا يوجد نهج موحد ومتكامل. وتتضافر جهود دول آسيا الوسطى لتعزيز كشف الجماعات الإرهابية، وجمع المعلومات والاستخبارات وتبادلها وتحليلها، وتعزيز إمكانية الوصول إلى قواعد بيانات الإنتربول، ولا سيما من خلال مشروع كالكان التابع للإنتربول.

٢٣٩ - وتشمل الأدوات دون الإقليمية الأخرى اتفاق تعاون بين حكومات منظمة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية - الدول المشاركة في غوام (وهو يسري على أذربيجان وجورجيا) في مجال مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة والجرائم الخطيرة الأخرى. وأنشئت مراكز إلكترونية وطنية لإنفاذ القانون في الدول المشاركة في غوام لتيسير تبادل المعلومات بسرعة عن طريق القنوات المحمية والاتصالات المباشرة خلال القيام بالعمليات المشتركة. وتتعاون دول المنطقة دون الإقليمية أيضا مع دول منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود في إطار اتفاقها بشأن التعاون في مجال مكافحة الجريمة، بما في ذلك شبكة عاملة لضباط الاتصال أنشئت بموجب البروتوكول الإضافي لذلك الاتفاق.

غرب آسيا
(الأردن والإمارات العربية المتحدة وإيران (جمهورية - الإسلامية) والبحرين والجمهورية العربية السورية والعراق وعمان وقطر والكويت ولبنان والمملكة العربية السعودية واليمن)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٢٤٠ - شهدت عدة دول المنطقة دون الإقليمية عمليات انتقال سياسية كبيرة منذ عام ٢٠١١. ولم يقاسِ من نزاعات متطاولة إلا قلةٌ من الدول على مدى السنوات الأخيرة، غير أن بعضها عانى كثيرا من الأعمال الإرهابية. ويجري تجنيد الإرهابيين سواء في الداخل أم من الخارج. وكان استيلاء تنظيم الدولة الإسلامية على الموصل بالعراق، في حزيران/يونيه ٢٠١٤، إيذاناً ببدء مرحلة جديدة من انعدام الأمن والاستقرار. ويظل التهديد الذي يشكله هذا التنظيم كبيرا، لا سيما وأنه لا يزال يستفيد من الاتجار بالأسلحة والأشخاص والمشغولات الفنية؛ والاتجار غير المشروع بالموارد الطبيعية، بما في ذلك النفط؛ والاختطاف

طلبا للفدية. وتعد دول المنطقة دون الإقليمية من بين أكثر الدول تضررا من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتوجد أكبر تجمعات لهؤلاء المقاتلين في العراق والجمهورية العربية السورية، كما توجد بأعداد أقل في اليمن. ويساعد وجود هؤلاء الأفراد في إذكاء النزعة الطائفية وزيادة شدة النزاعات في المنطقة ومدتها وتعقدها.

٢ - المخاطر

٢٤١ - يزيد القرب من الصراع في الجمهورية العربية السورية والأنشطة التي تقوم بها مختلف المنظمات الإرهابية إلى حد بعيد من تفاقم الخطر الإرهابي في غرب آسيا. ويؤدي استمرار تشريد السكان من العراق والجمهورية العربية السورية أيضا إلى إثارة الشواغل الأمنية عبر الحدود، ويسبب في توترات سياسية واقتصادية كبيرة للدول الأعضاء الواقعة في المنطقة المجاورة مباشرة لمناطق الصراع. كما أن طبيعة العديد من المناطق الحدودية البرية الطويلة التي يسهل اختراقها وأوجه الضعف في مراقبة الحدود لا تفتأ تزيد من هشاشة هذه المنطقة دون الإقليمية. ويميل معظم الدول إلى التركيز بشكل ضيق للغاية على تدابير إنفاذ القانون في استراتيجياتها الشاملة لمكافحة الإرهاب. ويمكن أن يكون هذا النهج فعالا إلى درجة ما، ولكنه لا يشمل التدابير الوقائية اللازمة للتصدي لتجنيد الإرهابيين عن طريق شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- اعتماد استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب تشرك الجهات صاحبة المصلحة غير أجهزة إنفاذ القانون والوكالات الحكومية
- استعراض الأطر القانونية بهدف كفالة تجريم الأعمال الإرهابية (بما يشمل تجنيد الإرهابيين وتدريبهم والتحريض على الأعمال الإرهابية) وفقا للجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب
- تعزيز التعاون مع الدول الأخرى في المسائل الجنائية
- تعزيز النظم القانونية والمؤسسية والعملية بشأن مكافحة تمويل الإرهاب وغسل الأموال
- مواصلة تعزيز الاستثمار في الأدوات والمعدات اللازمة لرصد الحدود وإجراء مسوح لها ومنع تزوير وثائق السفر والهوية، والنظر في إصدار وثائق سفر بيومترية
- زيادة التعاون مع الإنتربول وتشجيع المكاتب المركزية الوطنية على الاستفادة الكاملة من قواعد البيانات ذات الصلة (بما في ذلك قاعدة البيانات ''القبضة'')

- تعزيز التدابير القانونية الرامية إلى كفالة رصد الإنترنت بفعالية، مع حماية حرية الكلام والتعبير
- وضع وتنفيذ استراتيجيات لمكافحة نزعة التشدد تأخذ في الاعتبار الأدوار التي يضطلع بها المجتمع المدني والقطاع الخاص.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٢٤٢ - يبدو أنه ما من دولة في المنطقة دون الإقليمية استحدثت استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب تشرك جميع الجهات صاحبة المصلحة في المجتمع ولا تقتصر على أجهزة إنفاذ القانون والوكالات الحكومية. وبدلا عن ذلك، كثيرا ما تعتمد دول المنطقة دون الإقليمية على استراتيجيات قطاعية وخطط عمل في إنفاذ القانون للتصدي لخطر الإرهاب. وثمة في كثير من الأحيان آليات وهياكل متعددة لمكافحة الإرهاب تعمل كل واحدة منها في إطار كيان مختلف. وهذا الوضع يثير احتمال ازدواجية الجهود وتداخلها ومن ثم يقوض فعالية الجهود الوطنية لمكافحة الإرهاب. وغالبا ما تركز استراتيجيات مكافحة الإرهاب في المقام الأول على إنفاذ القانون والاستخبارات. ومن شأن مشاركة القطاعات الأخرى في المجتمع، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية أن تساعد على تعزيز قدرة السكان على الصمود أمام الإرهاب.

٢٤٣ - وفي عام ١٩٩٧، اعتمدت جامعة الدول العربية، من خلال مجلس وزراء الداخلية العرب، استراتيجية مشتركة لمكافحة الإرهاب تلتزم الدول الأعضاء في إطارها بزيادة تبادل المعلومات الاستخباراتية، وتشديد الرقابة على الحدود وتقييد عمليات جمع الأموال التي يمكن توجيهها إلى الجماعات الإرهابية. غير أن التقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجية ما زال بطيئا.

(ب) حقوق الإنسان

٢٤٤ - لا تزال قوانين مكافحة الإرهاب في بعض الدول تفتقر إلى الوضوح والدقة المطلوبين لكفالة عدم استخدام هذه القوانين على نحو ينتهك حقوق حرية التعبير والرأي والمعتقد وتكوين الجمعيات. ومعظم هذه الحريات مكرسة في دساتير جميع دول المنطقة دون الإقليمية تقريبا. وترد أيضا ضمانات المحاكمة العادلة والإجراءات القانونية الواجبة في قوانين الإجراءات الجنائية. بيد أن آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أعربت عن قلقها إزاء

التنفيذ العملي لهذه الضمانات. وعلاوة على ذلك، دفع توسع النشاط الإرهابي بسرعة في غرب آسيا بالعديد من الدول إلى تنفيذ تدابير قوية دون رقابة كافية في كثير من الأحيان. لذا ينبغي أن تعالج الدول شواغل حقوق الإنسان في ضوء التزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان، مع الحرص على مكافحة الإرهاب.

٢٤٥ - ومن الضروري أيضا أن تعزز دول المنطقة دون الإقليمية التدابير المتعلقة بالتصدي لتدفقات اللاجئين والامتثال لقانون اللاجئين الدولي والأحكام ذات الصلة من القرارات ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) و ٢١٧٨ (٢٠١٤). فنسبة التصديق على اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ الملحق بها منخفضة في المنطقة دون الإقليمية. وقد زاد الصراع الدائر حاليا في الجمهورية العربية السورية من عدد اللاجئين وطالبي اللجوء الذين يعبرون الحدود وزاد من عدد المشردين داخليا. ويفتقر معظم الدول في المنطقة دون الإقليمية إلى آليات فعالة لإدارة هذه الحالات المعقدة وتواجه تحديات كبيرة في تحديد هوية اللاجئين وحمايتهم مع كفالة القيام في الوقت نفسه بمنع دخول الأفراد المتورطين في أعمال إرهابية إلى أراضيها.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٢٤٦ - لا يجرم التجنيد لأغراض الإرهاب صراحة إلا عدد قليل من الدول في تشريعاتها. أما بقية الدول فتعتمد على أحكام عامة في القانون الجنائي تجرّم الشريك من خلال توفير التدريب في صنع المتفجرات أو الأسلحة أو في أي أسلوب آخر من أساليب القتال، أو من خلال تيسير الاتصال بين أعضاء منظمة إرهابية وأفراد آخرين من أجل مساعدة منظمة من المنظمات الإرهابية. ويُستعان أيضا، في بعض الدول، بأشكال متنوعة من المشاركة وأحكام جنائية عامة تتعلق بالتواطؤ لتجريم التجنيد.

٢٤٧ - ولا تتوفر لدى معظم الدول استراتيجية وطنية لمنع وقمع التجنيد بغرض المشاركة في الأنشطة الإرهابية. فمعظم الدول تعتمد في المقام الأول على الجهود التي تبذلها أجهزة إنفاذ القوانين، دون إيلاء نفس القدر من الاهتمام للقطاعات الأخرى في المجتمع التي يمكن أن تساعد في منع التجنيد، مثل الأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني وما إلى ذلك، ممَّا لا يؤدي إلا إلى تفاقم التوترات وتيسير إمكانية تجنيد الأفراد.

٢٤٨ - وقد أعرب معظم دول المنطقة دون الإقليمية عن قلقها إزاء استخدام شبكات وتكنولوجيا المعلومات لنشر الدعاية الإرهابية و/أو المواد التدريبية. وهذا ينعكس فيما تم

إدراجه في الآونة الأخيرة من نصوص في التشريعات والأنظمة بشأن الجرائم الحاسوبية و/أو إساءة استعمال الإنترنت للأغراض الإرهابية في عدة دول في المنطقة دون الإقليمية. وعلى الرغم من أن هذه الجهود تمثل خطوة في طريق التقدم نحو اعتماد إطار قانوني لتنظيم استخدام تكنولوجيا المعلومات، فمن الضروري إيلاء مزيد من الاهتمام لتحقيق التوازن بين هذه الأطر التنظيمية من جهة، وضرورة حماية حقوق الإنسان ذات الصلة، بما في ذلك الحق في حرية التعبير، من جهة أخرى.

٢٤٩ - ولا توجد لدى دول عديدة قدرات كافية لاستخدام تدابير قانونية من أجل تنفيذ جانب ”الوقاية“ من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، على سبيل المثال، برصد الاتصالات من خلال أساليب التحري الخاصة. وفي معظم الدول، لا يجرم التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية بوصفه جريمة مستقلة. وبدلا من ذلك، تعتمد الدول على تجريم التحريض على ارتكاب جريمة عموما. وينبغي أن تعمل دول المنطقة دون الإقليمية بفعالية أكبر مع مجموعات المجتمع المدني لوضع استراتيجيات لمكافحة التحريض على الأعمال الإرهابية وتنفيذها.

(ب) الوسائل

’١‘ التمويل/تجميد الأصول

٢٥٠ - أثار ظهور تنظيم الدولة الإسلامية مسائل حاسمة بشأن الكيفية التي تحصل بها المنظمات الإرهابية على الأموال وبشأن ما إذا كانت لدى دول المنطقة دون الإقليمية تدابير قانونية ومؤسسية وعملية ملائمة من أجل منع التدفقات المالية إلى الجماعات الإرهابية ووقفها. واعتمد جميع دول المنطقة دون الإقليمية بالفعل تعريفا لتمويل الإرهاب، ولكن لا تتوافق جميع التعاريف تماما مع المعايير الدولية (على سبيل المثال، لا يجرم معظم الدول تمويل فرادى الإرهابيين) ولا تتاح إلا معلومات محدودة عن التدابير التي تتخذها دول المنطقة دون الإقليمية لتنفيذ مختلف أحكام القرار ٢١٩٩ (٢٠١٥) بفعالية.

٢٥١ - واستنادا إلى تقارير التقييم الصادرة عن مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تمتثل أي دولة من دول المنطقة دون الإقليمية امتثالا تاما لمقتضى تجميد أموال الإرهابيين دون تأخير، عملا بمتطلبات القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وبالإضافة إلى ذلك، اتخذ معظم دول منطقة الخليج دون الإقليمية، في الآونة الأخيرة، تدابير ترمي إلى تجميد الأصول وفقا للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، ولكن المعلومات المتاحة بشأن الإحصاءات تشير إلى أن هناك الكثير مما ينبغي القيام به في مجال التنفيذ العملي.

٢٥٢ - وبالنظر إلى سهولة اختراق الحدود وعدم فعالية الضوابط والرقابة التي تمارسها الدولة على حركة الأشخاص والأموال النقدية عبر الحدود في المنطقة دون الإقليمية - ولا سيما بين العراق والجمهورية العربية السورية - فإن العديد من الدول لا تكشف ولا تمنع بفعالية نقل الأموال عبر الحدود بصفة غير مشروعة، وهو أحد الأساليب الرئيسية المستخدمة في تمويل الإرهاب في المنطقة دون الإقليمية، بما في ذلك أنشطة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ومن بين الثغرات الرئيسية التي تعوق الجهود التي تبذلها دول المنطقة دون الإقليمية لوقف تدفق الأموال عدم كفاية تبادل معلومات شاملة وفي الوقت المناسب فيما بين الشركاء من أجهزة إنفاذ القانون والاستخبارات بشأن التدفقات المالية التي لا تمر عبر المؤسسات المالية. ولا توجد حاليا خطة أو شبكة دون إقليمية في جميع أنحاء غرب آسيا من شأنها تيسير هذا التبادل.

'٢' الأسلحة النارية

٢٥٣ - سنّت دول عديدة قوانين لتنظيم حيازة الأسلحة واستخدامها، لكن لا توجد إلا في عدد محدود من هذه الدول أحكامٌ صريحة بشأن صنع الأسلحة النارية وتخزينها وطمس علاماتها المميزة بصفة غير مشروعة أو تحويرها غير المشروع. وكثيرا ما تبرر دول المنطقة دون الإقليمية عدم وجود تشريع في هذا الصدد بأنها لا تصنع الأسلحة النارية.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٢٥٤ - لم تجرم أي دولة صراحة تهريب الإرهابيين إلى أراضيها. وتعتمد الدول بدلا عن ذلك على أحكام عامة تجرم عبور حدودها بصفة غير مشروعة. وتعمل عدة دول على دمج المهام التنفيذية لإدارة الحدود بغية زيادة فعالية عمليات الرقابة. واتخذت دول الخليج تدابير متقدمة، بما فيها التكنولوجيا، لحماية حدودها. واتخذ عدد قليل من الدول تدابير إدارية، من قبيل حجز جوازات السفر، لمنع الأفراد من السفر إلى الخارج بغرض الانضمام إلى منظمات إرهابية. واعتمد معظم الدول تدابير كافية لضمان تزويد موظفي الخطوط الأمامية المكلفين بتنظيم حركة الأشخاص عبر الحدود بمعلومات محدّثة من أجل إنجاز عمليات فعالة وقائمة على الأدلة لتقييم مخاطر سفر الإرهابيين المحتملين وإجراء عمليات الفحص الكفيلة بالمساعدة في تحديد هويتهم. وينبغي أن تعزز الدول أيضا استخدامها لمنظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة، I-24/7. ولا تزال الحدود السهلة الاختراق تمثل مصدر قلق كبير لعدة دول في المنطقة. ويلزم توفير موارد كبيرة من أجل رصد تلك البقاع المفتوحة الواسعة. وقد شرعت الدول، في بعض المناطق، في تنفيذ مشاريع لوضع سياج على الأجزاء

الحدودية التي يشتدُّ فيها خطر التسلل. وثمة حاجة إلى استكشاف المزيد من الفرص في القيام بدوريات مشتركة بين الدول المجاورة. وفي بعض الدول، يلزم توافر قدرات وموارد إضافية بهدف رصد الحدود ومراقبة التنقل غير المشروع عبر الحدود. ومما يثير قلقا كبير في هذا الصدد المناطق الحدودية المفتوحة بين الجمهورية العربية السورية والعراق، التي تقع حاليا تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية بحكم الواقع.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٢٥٥ - يستخدم جميع دول المنطقة دون الإقليمية الأحكام العامة الحالية لتجريم التواطؤ والإعداد بوصفهما جريمتين خطيرتين. وبعضها الآخر يجرم أيضا الشروع في ارتكاب جريمة خطيرة. واعتمدت دول قليلة جدا أحكاما خاصة بشأن التخطيط والإعداد لارتكاب جرائم ذات صلة بالإرهاب.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٢٥٦ - على الرغم من الخبرة التي اكتسبها العديد من الدول في التعامل مع العائدين من ”الأفغان العرب“ في أعقاب الحرب في أفغانستان، لم يجرم سوى عدد قليل جدا تجريما صريحا سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى الخارج (أو محاولة السفر) عملا بالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وقام عدد قليل من الدول بتعديل تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب لتجريم فعل الانضمام إلى جماعة أجنبية لأغراض القتال. ويعتقد بعض دول المنطقة دون الإقليمية أن التشريعات الداخلية القائمة التي تجرم التجنيد والتدريب والتمويل وأشكال أخرى من الدعم المادي للأنشطة الإرهابية، بما في ذلك في الخارج، لا تكفي لتغطية الأعمال المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. بيد أنه يتعين على المشرعين أن يولوا اهتماما خاصا لسن التشريعات من أجل منع المقاتلين الإرهابيين الأجانب من السفر وفقا لمقتضيات القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، وذلك بالنظر إلى قرب دول المنطقة دون الإقليمية من منطقة الصراع في الجمهورية العربية السورية.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٢٥٧ - تجري سلطات إنفاذ القانون معظم التحقيقات الأولية في القضايا المتصلة بالإرهاب في جميع دول المنطقة دون الإقليمية. وفي كثير من الأحيان، يؤدي المدعي العام دور الرقابة و/أو الإشراف، ولكن لم يخول المدعي العام الأدوات اللازمة لكفالة إجراء رقابة ملائمة على

أنشطة إنفاذ القانون إلا عدد قليل من دول المنطقة دون الإقليمية. وهناك تفاوت فيما يتعلق بالممارسة الفعلية في ملاحقة المتورطين في قضايا الإرهاب. وبالإضافة إلى ذلك، ولأنه لم يعان من هجمات إرهابية إلا قليل من دول الخليج، فإنها لم تجر ملاحقات قضائية في قضايا إرهابية كثيرة. وطلبت دول المنطقة دون الإقليمية المزيد من التدريب للقضاة والمدعين العامين في مجال الملاحقة القضائية للمتورطين في القضايا المتعلقة بالإرهاب، بالنظر إلى التطور المتزايد في الجرائم ذات الصلة بالإرهاب والطابع عبر الوطني للجرائم.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٢٥٨ - عيّنت دول قليلة جدا سلطة مركزية واحدة مسؤولة عن المساعدة القانونية المتبادلة وطلبات تسليم المطلوبين. وتعالج الدول في كثير من الأحيان الطلبات عن طريق وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية، مما يثير احتمال حدوث لبس فيما يتعلق بالسلطة المركزية المعنية بالمساعدة القانونية المتبادلة. ويمكن أن يعرقل عدم وجود سلطة مركزية واضحة المعالم تسريع التعاون في المسائل الجنائية في الحالات العاجلة. ولا يزال عدد المعاهدات الثنائية المتعلقة بالتعاون بين دول المنطقة دون الإقليمية محدودا. ويواجه بعض الدول تحديات في طلب المساعدة القانونية المتبادلة من دول تقع في مناطق أخرى. وقد يعزى ذلك إلى الافتقار إلى المواد المترجمة أو القدرة التقنية. ويلاحظ العديد من الدول أيضا أن الولايات القضائية الأجنبية ما زالت تحجم عن التعاون معها، ولا سيما بعد أن أبقى العديد منها على عقوبة الإعدام على الجرائم الخطيرة، بما في ذلك الجرائم ذات الصلة بالإرهاب. وأنشأت جامعة الدول العربية شبكة قضائية عربية لتعزيز التعاون دون الإقليمي في المسائل الجنائية، ولكن لم تعين جميع دول المنطقة دون الإقليمية جهة اتصال.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٢٥٩ - أنشأ معظم الدول مكتبا مركزيا وطنيا مؤهلا للإنتربول. بيد أن مدى استخدام المكاتب المركزية الوطنية لأدوات الإنتربول وخدماتها متباين. ووسع العديد من الدول من نطاق قاعدة بيانات الإنتربول I-24/7 لتشمل موظفي الخطوط الأمامية في المعابر الحدودية الرسمية. ولكن ليس من الواضح إلى أي مدى تمد دول المنطقة دون الإقليمية قواعد بيانات الإنتربول بالمعلومات عن طريق كل مكتب من مكاتبها المركزية الوطنية. وينبغي أن تساهم دول المنطقة دون الإقليمية أيضا بنشاط في مشروع الإنتربول ''القبضة'' الذي يتيح للدول الحصول على معلومات من قاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بالإرهابيين والجماعات الإرهابية

الناشطة في المنطقة دون الإقليمية. وييسر النظام أيضا اعتراض عبور المقاتلين الإرهابيين الأجانب ويعزز الجهود المبذولة على الصعيدين دون الإقليمي والدولي من أجل وقف تدفقهم.

٢٦٠ - وعلى الصعيد دون الإقليمي، يبدو أن دول الخليج تتعاون في إطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ولا سيما فيما يتعلق بتبادل المعلومات والاستخبارات. فأعضاء المجلس الستة يستخدمون نظام المعلومات المسبقة عن المسافرين. وفيما عدا الترتيبات الثنائية، لا يتوفر لدى الدول المتبقية برنامج دون إقليمي يتيح تبادل المعلومات بفعالية وسرعة.

شرق آسيا
(جمهورية كوريا وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية والصين ومنغوليا واليابان)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٢٦١ - جندت المنظمات الإرهابية مواطنين من شمال شرقي آسيا وقتِل عدد من مواطني شرق آسيا في الهجمات الإرهابية في الخارج. ولذا ينبغي أن تعزز دول المنطقة دون الإقليمية قدراتها على مكافحة الإرهاب وأن توسع نطاق التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف. ويُعتقد أن المنطقة دون الإقليمية لم تتضرر كثيرا من الصراع في العراق والجمهورية العربية السورية، ولكن تشير نشرات في وسائل التواصل الاجتماعي إلى أن تنظيم الدولة الإسلامية جند أفرادا كمقاتلين إرهابيين أجانب. ويتم عدد من عمليات التجنيد هذه عبر الإنترنت. وبالنظر إلى تطور الهياكل الأساسية التكنولوجية في المنطقة دون الإقليمية، هناك مخاوف من وقوع المزيد من الشباب في شراك التجنيد.

٢ - المخاطر

٢٦٢ - تواجه منطقة شرق آسيا تحديات أمنية كبيرة خلال السنوات القليلة القادمة، نظرا إلى الزيادة المتوقعة في تنقل الركاب والسياحة. وستُنظم في المنطقة دون الإقليمية الأنشطة الأولمبية الثلاث جميعها فورا في أعقاب الألعاب الأولمبية الصيفية لعام ٢٠١٦ في ريو دي جانيرو.

٢٦٣ - وعلى الرغم من أن للمنطقة دون الإقليمية تجربة حديثة في استضافة المناسبات الرياضية الدولية (فالصين استضافت الألعاب الأولمبية والألعاب الأولمبية للمعوقين لعام ٢٠٠٨ في بيجين، وشاركت كل من اليابان وجمهورية كوريا في استضافة مباريات كأس العالم لكرة القدم لعام ٢٠٠٢)، فإن هذه المنطقة يجب أن تواصل تعزيز أمن الحدود والتعاون من أجل التصدي للمخاطر الأمنية المشددة الناجمة عن تطور التهديدات الإرهابية. وتحتاج

الدول إلى تيسير سفر الرياضيين والمسؤولين والمشجعين المشاركين في الألعاب الأولمبية والتأكد من أن موظفي الحدود يأخذون الشواغل الأمنية بعين الاعتبار بشكل كامل. وثمة مجال كبير لتحسين التعاون وتبادل المعلومات بين دول شرق آسيا.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- اعتماد ممارسات جيدة تهدف إلى تعجيل تنقل الأشخاص، مع الحفاظ في الوقت نفسه على أمن الحدود، بما في ذلك عن طريق استخدام التكنولوجيات المستجدة لتحديد الإرهابيين المشتبه فيهم
- تعزيز التنسيق الوطني والدولي بين الوكالات من أجل تعزيز قدرة العاملين في مجال مكافحة الإرهاب لتحديد الاحتياجات والحلول المشتركة
- زيادة نسبة التصديق على الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب
- اتخاذ تدابير لكفالة توافق الممارسات التشريعية والإدارية مع معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان
- تعزيز الجهود الرامية إلى المواءمة بين الأطر التشريعية وتبادل المعلومات والتدابير التنفيذية، بما في ذلك عن طريق إنشاء آليات دون إقليمية.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٢٦٤ - نفذت اليابان استراتيجية شاملة ومتعددة الجوانب لمكافحة الإرهاب تدمج العمليات الأمنية والتوعية الدبلوماسية والتنمية الاقتصادية والإدماج الاجتماعي. ويتناول ''استعراضها العام للتعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب في عام ٢٠١٠'' الجهود المبذولة لمكافحة التطرف العنيف عن طريق تقديم المساعدة من أجل الإصلاح الاقتصادي والتعليمي في الدول النامية، وتيسير الحوار بين الأديان فيما بين الحضارات.

٢٦٥ - ويعكس مشروع قانون مكافحة الإرهاب في الصين نهجا متعدد الأبعاد يدمج التدابير الإدارية والقضائية والعسكرية مع التأكيد بقوة على الوقاية. ولا علم للمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بسنِّ دول أخرى في شرق آسيا لاستراتيجية وطنية لمكافحة

الإرهاب. وقد يعوق عدم وجود استراتيجيات وطنية الجهود الرامية إلى وضع استراتيجية دون إقليمية لمكافحة الإرهاب وتعزيز التنسيق الاستراتيجي.

(ب) حقوق الإنسان

٢٦٦ - ليست المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على علم بأي تدابير لإعادة تأهيل المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو الإرهابيين اتخذها دول المنطقة دون الإقليمية. وقد أدخلت بعض الدول في الآونة الأخيرة إصلاحات قانونية بهدف إدراج الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، ولكن ينبغي اتخاذ تدابير إضافية للتأكد من أن الممارسات التشريعية والإدارية تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان ولتعزيز المواءمة على الصعيد دون الإقليمي. وقد ييسر إنشاء آلية دون إقليمية زيادة التعاون وبناء القدرات.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

التجنيد

٢٦٧ - لم يسنّ تشريعات محددة تجرّم التجنيد إلاّ جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية. أمَّا الدول الأخرى فتعتمد على تشريعات مكافحة الإرهاب العامة.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٢٦٨ - أظهرت الردود الواردة من دول شرق آسيا مستوى عاليا من الامتثال للمعايير الدولية في مجال مكافحة تمويل الإرهاب. فالأطر التنظيمية والقدرات المؤسسية قوية بوجه عام. وكل الدول تقريبا أعضاء في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال وثلاث منها أيضا أعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. واكتسبت جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية في الآونة الأخيرة صفةَ مراقب في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال وتعمل في الوقت الراهن على استحداث مجموعة من التدابير الرامية إلى الوفاء بمتطلبات فرقة العمل.

٢٦٩ - وأجرت جمهورية كوريا تعديلا تشريعيا يقضي بتنفيذ جميع المعاهدات الدولية والقرارات المتصلة بمكافحة تمويل الإرهاب وفقا للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وتجرّم كل من اليابان وجمهورية كوريا تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها. ولا تملك أي دولة من دول المنطقة دون الإقليمية الإطار اللازم لتجميد أموال الإرهابيين دون تأخير.

٢٧٠ - وقد استوفى بعض الدول معيار مكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب الذي يتطلب الإبلاغ عن المعاملات النقدية التي تتجاوز حدا معينا. ووضعت الصين واليابان وجمهورية كوريا نظام إقرارات للكشف عن عمليات نقل أموال نقدية عبر الحدود يتجاوز مبلغها الحد المقرر. وتلزم الدول الخمس كلها من المسافرين بملء استمارات إقرار جمركي. غير أن إنفاذ أنظمة مكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب بفعالية كان أمرا صعبا. فاعتماد المنطقة دون الإقليمية على المعاملات غير الرسمية والمعاملات النقدية يعوق الإبلاغ بانتظام عن معاملات نقل العملة عبر الحدود. وعلاوة على ذلك، يفضّل الناس في المنطقة دون الإقليمية النظم البديلة لتحويل الأموال التي لا تترك ''دليلا ورقيا''، الأمر الذي يسّهل على الجناة استغلال ذلك في تمويل الإرهاب. وكانت جمهورية كوريا الدولة الوحيدة التي أجرت تقييما لمخاطر تمويل الإرهاب التي تحدق بقطاع المؤسسات التي لا تستهدف الربح في البلد.

'٢' الأسلحة النارية

٢٧١ - سنّ جميع الدول تشريعات تجرّم إلى حد بعيد أو تجرم جزئيا تصنيع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تحويرها بصورة غير شرعية وطمس العلامات المميزة لها بصورة غير شرعية.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٢٧٢ - يراقب معظم الدول أمن حدودها مراقبة شديدة. وقد سنّت كل من جمهورية كوريا وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية والصين واليابان تشريعات يمكن استخدامها لتجريم تهريب الإرهابيين. ولكنَّ ثمة تفاوتا في صرامة العقوبات المطبّقة. ويملك بعض الدول نظم فحص للمهاجرين موصولة بقاعدة بيانات الإنتربول لوثائق السفر المسروقة والمفقودة وبقائمة الجزاءات التي فرضتها الأمم المتحدة على تنظيم القاعدة. وتسجّل الدول الخمس جميعها دخول الأشخاص وخروجهم عبر حدودها. ولا يُعتقد أن مقاتلين إرهابيين أجانب يستخدمون أي مطار في المنطقة دون الإقليمية نقطة انطلاق أو عبور للمسافرين إلى العراق أو الجمهورية العربية السورية أو العائدين من البلدين.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٢٧٣ - سنّت اليابان تشريعات جنائية محددة لملاحقة المتورطين في أنشطة التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها، باعتبار هذه الأنشطة جرائم قائمة بذاتها، وفقا للصكوك الدولية الثلاث عشرة لمكافحة الإرهاب التي هي أطراف فيها. وتجرّم منغوليا الإعداد

لارتكاب جريمة والتحريض على ذلك بوصفهما جريمة قائمة بذاتها، ولكنها جريمة لا تقتصر على الأعمال الإرهابية.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٢٧٤ - لا علم للمديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب بوجود أي تشريعات سُنّت تحديدا للتصدي للتحدي الذي يطرحه المقاتلون الإرهابيون الأجانب، الأمر الذي ينم عن انخفاض مستوى التهديد الذي يشكله هؤلاء نسبيا على المنطقة دون الإقليمية.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٢٧٥ - باستثناء اليابان، لم تستحدث دول المنطقة دون الإقليمية أفعالا جنائية شاملة لملاحقة الضالعين في الأعمال التحضيرية أو التبعية التي تُرتكب بهدف القيام بأعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج إقليم الدولة. ولذلك تستخدم السلطات القضائية القوانين الجنائية العامة في القضايا التي يشتبه في أنها إرهابية. ولعلّ النقص العام في القوانين الجنائية المتصلة بالإرهاب ينم عن انخفاض مستوى النشاط الإرهابي نسبيا في المنطقة دون الإقليمية.

٢٧٦ - وسنّ جميع الدول تشريعات تجيز استخدام أساليب التحري الخاصة (مثل المراقبة الإلكترونية، والتنصت على المكالمات الهاتفية، والعمليات السرية). غير أن بعض الدول تسمح بممارسة سلطة تقديرية واسعة في استخدامها وقد لا تضمن وجود رقابة كافية لمنع انتهاكات حقوق الإنسان.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٢٧٧ - نظرا لأن القنوات الدبلوماسية هي المستخدمة عادة لإحالة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، فغالبا ما تكون هذه العملية بطيئة وتنقطع في أحيان كثيرة. ومع ذلك، أحرزت الدول تقدما كبيرا في السنوات الأخيرة في اللجوء إلى السلطات المركزية لتيسير التعاون في مجال تبادل المساعدة القانونية. وقد عيّنت حوالي نصف دول المنطقة دون الإقليمية سلطة مركزية وطنية تتولّى معالجة الطلبات المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية أو تسليم المطلوبين. وفي حالة اليابان، تحيل وزارة العدل أو جهاز الشرطة الوطنية الطلبات إلى السلطات المركزية، ولكن وزارة العدل وحدها هي التي تتسلمها.

٢٧٨ - ولكن، باستثناء اليابان، لا تنشر دول المنطقة دون الإقليمية (بما في ذلك الدول التي عيّنت سلطة مركزية) مبادئ توجيهية يسهل الاطلاع عليها عن الإجراءات المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٢٧٩ - وضع بعض الدول مبادرات ترمي إلى تيسير الاتصال المباشر وفي الوقت المناسب على مستوى الاختصاصيين. وقد خوَّلت القوانين في جمهورية كوريا وحدةَ الاستخبارات المالية صلاحيات لتبادل المعلومات مع نظيراتها الأجنبية. أما مشروع قانون مكافحة الإرهاب الذي وضعته الصين فيتضمّن اقتراحات لإنشاء مركز استخبارات لمكافحة الإرهاب، وذلك بغية تعزيز تبادل المعلومات.

أمريكا اللاتينية

أمريكا الوسطى
(بليز وبنما والسلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا والمكسيك ونيكاراغوا وهندوراس)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٢٨٠ - واصلت دول أمريكا الوسطى تعزيز جهودها الرامية إلى مكافحة الإرهاب، ولا سيما في إطار لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك في مجالات أمن الحدود ومنع تمويل الإرهاب وإنفاذ القانون وتقاسم الاستخبارات والمعلومات في مجال مكافحة الإرهاب. وقد أشركت اللجنة الدول في طائفة واسعة من برامج بناء القدرات والتدريب، بما في ذلك في مجال مراقبة الحدود (الأمن البحري والجوي والجمارك والهجرة)، وحماية البنية التحتية الحيوية (أمن الفضاء الإلكتروني، وأمن المناسبات الكبرى، وأمن السياحة)، والمساعدة التشريعية في مكافحة الإرهاب ومكافحة تمويل الإرهاب، وتعزيز الاستراتيجيات لمواجهة التهديدات الإرهابية الناشئة. وفي آذار/مارس ٢٠١١، أصدرت دول المنطقة دون الإقليمية إعلانا جدّدت فيه التزامها بتعزيز التعاون لمنع الإرهاب ومكافحته والقضاء عليه. وركّزت الدول على الجهود الرامية إلى تعزيز أمن الفضاء الإلكتروني في القارة الأمريكية، واتخذت قرارا بشأن تحسين التعاون على التصدي لتمويل الإرهاب وغسل الأموال. كما أنها تركّز على سبل مكافحة الأنشطة الإجرامية (مثل غسل الأموال والاتجار بالمخدرات والأسلحة والأشخاص) التي قد تؤدي إلى تفاقم التهديد الذي يشكله الإرهاب وعلى سبل تعزيز التدابير المتخذة في إطار العدالة الجنائية للتصدي للأعمال الإرهابية.

٢ - المخاطر

٢٨١ - إن مستوى خطر الإرهاب في أمريكا الوسطى منخفض بوجه عام. وعلى الرغم من أن عدة حكومات أحرزت تقدّما ملحوظا في تحسين قدراتها على مكافحة الإرهاب، إلا أن الفساد، وضعف المؤسسات الحكومية، وعدم كفاية التعاون بين الوكالات، وضعف التشريعات، والافتقار إلى الموارد أمور لا تزال تعوق التقدم في مجالات أخرى. وما فتئت الأنشطة العنيفة التي تقوم بها منظمات الاتجار بالمخدرات مثار قلق كبير. فقد أدّى ظهور جماعات الجريمة المنظمة وعصابات المخدرات القوية إلى تصاعد العنف والفساد والإفلات من العقاب، وتدهور سيادة القانون، وانتهاك حقوق الإنسان. وتقع في أمريكا الوسطى مدنٌ تعدّ من أشد مدن العالم خطورة. ولكن لا دليلَ على أن المنظمات الإجرامية قد تعتمد أساليب إرهابية أو أن لها دوافع سياسية أو أيديولوجية. وعلاوة على ذلك، لا تنشط في أمريكا الوسطى حاليا أي منظمة إرهابية دولية معروفة. ولكن الاعتقاد بأن التهديد الإرهابي منخفض في المنطقة دون الإقليمية يزيد من قابلية استغلالها لأغراض تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، ولتمويل الإرهاب من خلالها وتقديم أشكال أخرى من الدعم اللوجيستي للمنظمات الإرهابية.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تنفيذ استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب
- تنفيذ آليات فعالة ومستقلة للرقابة على إنفاذ القوانين
- اعتماد تعريف واضح للأعمال الإرهابية
- ضمان احترام سيادة القانون
- تعزيز كفاءة السلطة القضائية
- تجريم تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية وأعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها
- تعزيز التدابير التشريعية والعملية لتنظيم ومراقبة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة
- مواصلة تحسين تدابير مراقبة الحدود من أجل تعزيز فعالية جهود منع وكشف الأنشطة غير المشروعة عبر الحدود، ولا سيما حركة الأموال النقدية غير المشروعة

- تعزيز تشريعات تجميد الأصول لاستيفاء المتطلبات ذات الصلة الواردة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)
- تعزيز إجراءات الهجرة من أجل ضمان الوصول الكامل إلى قواعد البيانات وقوائم مراقبة الإرهاب ذات الصلة، ولا سيما قواعد بيانات المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٢٨٢ - على الرغم من عدم وضع أي دولة من دول أمريكا الوسطى لاستراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب، يبذل بعض الدول جهودا من أجل وضع استراتيجيات وطنية واستراتيجية دون إقليمية. فقد سعى البعض إلى تعزيز التعاون دون الإقليمي والدولي على مكافحة الإرهاب عن طريق تحسين التعاون في ما بين وكالات الاستخبارات. وأنشأت بنما مجلس التنسيق لمكافحة الإرهاب الدولي، ومهمته ضمان الامتثال للصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب ومقررات وقرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن في هذا المجال.

(ب) حقوق الإنسان

٢٨٣ - لا يملك إلا قليل من الدول قدرات رقابة راسخة في مجال إنفاذ القانون. وليس هناك إطار قانوني موحّد ومتسق يعرّف ''الأعمال الإرهابية'' ويفتقر معظم الدول إلى تعريف واضح ودقيق لها. وفي بعض الحالات، يكون التعريف أوسع نطاقا مما تقتضيه الصكوك الدولية. وفي حالات أخرى، لا تتضمّن التشريعات الوطنية أي تعريف على الإطلاق. وعلى الرغم من دساتير وقوانين جميع دول أمريكا الوسطى تنصُّ على احترام سيادة القانون، فإن عدّة دول منها لا تضمن هذا الاحترام على نحو واف في الممارسة العملية. وتجدر الإشارة خاصة إلى حرمان المحتجزين في كثير من الأحيان من الوصول بسرعة إلى محام وحقهم في المثول أمام قاض دون تأخير. وفي بعض الأحيان يكون الجهاز القضائي غير مجهّز تجهيزا كافيا أو ينخره الفساد؛ وتخويف القضاة أو المدعين العامين أو الشهود؛ والتأخير في إقامة العدل. ولم تعتمد دول أمريكا الوسطى قوانين خاصة تمنح صلاحيات محددة لسلطات معينة لمكافحة الإرهاب. ولا تطبّق إجراءات جنائية استثنائية في جرائم الإرهاب إلاّ السلفادور، ولكن لا يخضع أي من أحكامها لبند الانقضاء الموقوت.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٢٨٤ - إن كوستاريكا هي الدولة الوحيدة التي استحدثت أحكاما تشريعية تجرّم تجنيد الإرهابيين. أمَّا الدول الأخرى فتجرّم التجنيد بموجب أحكام أعمّ تتعلق بجريمة التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية أو جريمة التجمّع غير القانوني.

٢٨٥- لم يسنّ تشريعات تجرّم التحريض على ارتكاب عمل إرهابي إلا عدد قليل من دول المنطقة دون الإقليمية. ونص بعضها على جريمة التحريض أو الدعوة إلى ارتكاب الجريمة، بيد أن أيا منها لم يسن قانونا يمنع ويقمع التحريض على الإرهاب. و لم تسنّ أي دولة قانونا بشأن إساءة استعمال الإنترنت لأغراض إرهابية.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٢٨٦ - أحرزت المنطقة دون الإقليمية بعض التقدم في الامتثال لجوانب تمويل الإرهاب من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وتنتمي المكسيك وجميع دول أمريكا الوسطى ما عدا اثنتين إلى فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمريكا اللاتينية أو فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لمنطقة البحر الكاريبي. وهناك دولة واحدة فقط ليست عضوا في مجموعة إيغمونت لوحدات المخابرات المالية. وعلاوة على ذلك، صدّق معظم دول أمريكا الوسطى على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب واعتمدت تشريعات لمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب تجعل من تمويل الإرهاب جريمة قائمة بذاتها. وهي تجرّم تمويل الإرهاب حتى وإن لم تستخدم الأموال في ارتكاب أو محاولة ارتكاب هجوم إرهابي وإذا تعذّر إيجاد الصلة بينها وبين هجوم إرهابي معيّن.

٢٨٧ - وسنّ جميع الدول قوانين تجعل من تمويل الإرهاب تحديدا جريمة قائمة بذاتها تختلف عن الأحكام ذات الطابع الأعم المتعلقة بالمساعدة والتحريض، وجرّم أكثر الدول تمويل الإرهابيين الأفراد والمنظمات الإرهابية على السواء. وهناك قليل من الدول التي تتضمّن قوانينها أحكاما تنص على تجميد أموال الإرهابيين دون تأخير وما يقابلها من تدابير لتطبيقها. وهناك دولة واحدة ليس لديها حتى الآن إطار قانوني يسمح بتجميد الأموال وفقا للقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) أو النظر في القوائم الصادرة عن الدول الأخرى وفقا للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وتسمح أربع دول بتجميد الأموال وفق شروط معينة أو بدون طلب تجميد الأصول بدون تأخير. وينبغي تنسيق القوانين والإجراءات الوطنية وأنظمة مكافحة الفساد

وغسل الأموال ذات الصلة. ويجب تحسين تشريعات تجميد الأصول وإنفاذها من أجل الوفاء التام بأحكام القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١).

٢٨٨ - واستحدث جميع دول أمريكا الوسطى نظم إقرارات و/أو إفصاح للكشف عن نقل العملة غير المشروع عبر الحدود، ولكن ثمة أوجه قصور كبيرة في مجال الإنفاذ. وينبغي مواصلة التركيز على تطوير وسائل لإلقاء القبض على حاملي الأموال النقدية. ولم يجر إلا عدد قليل من دول أمريكا الوسطى تقييما لمخاطر تمويل الإرهاب على قطاع المنظمات التي لا تستهدف الربح لديها.

'٢' الأسلحة النارية

٢٨٩ - جميع الدول أطراف في اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة صنع الأسلحة النارية والذخائر والمتفجرات والمواد الأخرى ذات الصلة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، ومعظم الدول يجرّم تصنيع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تحويرها بصفة غير مشروعة. ولكن القصور في تشريعات مكافحة الأنشطة غير المشروعة المتصلة بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة يؤدي إلى تشجيع الجريمة المنظمة. وفيما يتعلق بمكافحة الاتجار بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، تكتسي البرامج التعليمية التي تنفّذها المكسيك أهمية خاصة، وقد أوصت بها اللجنة باعتبارها ممارسة جيدة.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٢٩٠ - لم تضع إلا قلّة من دول أمريكا الوسطى استراتيجية أمنية متسقة، ولكن العديد من الدول اتّخذ خطوات لتحسين أمن الحدود. وعزّزت السلفادور الضوابط الجمركية والضوابط على الهجرة. وقد سنّت أربع دول فحسب تشريعات لمنع تهريب الإرهابيين والتدفق غير المشروع للأشخاص عبر الحدود. ولم تعتمد إلا دول قليلة تدابير قانونية تجرّم تقديم المساعدة إلى الأشخاص الذين يسعون إلى مغادرة الدولة أو دخولها بهدف الاتجار بالأشخاص.

٢٩١ - وقامت دول قليلة جدا بربط عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة التابعة لها في الخطوط الأمامية بقاعدة بيانات الإنتربول لوثائق السفر المسروقة والمفقودة. غير أن جميع مكاتب الإنتربول المركزية الوطنية في الدول تقريبا تتيح للشرطة إمكانية الوصول إلى قواعد بيانات الإنتربول. وفي عام ٢٠١٠، استحدثت هندوراس نظاما يمكّن أفراد الشرطة الوطنية من القيام بعمليات بحث آنية في قاعدة بيانات الإنتربول لوثائق السفر المسروقة والمفقودة للتحقق على الفور مما إذا كان الشخص يحاول دخول الدولة بوثيقة سفر مزيّفة. ولا تستخدم إلا أربع دول من أمريكا الوسطى نظام المعلومات المتقدمة عن المسافرين. وثمة

حاجة إلى مزيد من المعلومات لتقييم ما إذا كانت الدول لديها قدرة استخباراتية وقدرة تحليلية للكشف عن الإرهابيين المحتملين وما إذا كانت تسجّل البيانات المتعلقة بدخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون الحدود وتخزّنها. والمكسيك وبنما هما البلدان الوحيدان اللذان وضعا نظما حاسوبية لجمع بيانات الركاب المهمة وتخزينها.

٢٩٢ - واتّخذ جميع الدول تقريبا خطوات فعالة لضمان الاحترام الكامل لمعايير حقوق الإنسان المعترف بها دوليا في التعامل مع حركة الأشخاص عبر الحدود، بما في ذلك من خلال ضمان مبدأ عدم الإعادة القسرية. ورغم أن جميع الدول قد صدق على اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه أو انضمّت إليها، ينبغي لها أن تتخذ الخطوات اللازمة لتمكين سلطات الهجرة والجمارك من تحديد الأفراد المحتاجين إلى حماية دولية. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من عدم قيام أي دولة في أمريكا الوسطى بوضع التدابير الرامية إلى منع منح اللجوء للأشخاص المتورطين في الإرهاب، اتخذ بعض الدول خطوات لتحسين نوعية وفعالية تحديد وضع اللاجئين.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٢٩٣ - لم تدرج الدول الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية إدراجا كاملا في قوانينها المحلية. وتحظر ثلاث دول فقط استخدام أراضيها من جانب مواطنيها لارتكاب أو الإعداد لارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى، واتّخذ عدد قليل من الدول تدابير مناسبة لقمع تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية، وتجريم توفير الملاذ الآمن للإرهابيين أو مؤيديهم. وتجرّم دول أخرى الأعمال التحضيرية التي تنفّذ في الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج إقليم الدولة. ولكن أربع دول من أمريكا الوسطى لا تجرم أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٢٩٤ - لا يشكل وجود المقاتلين الإرهابيين الأجانب مصدر قلق كبير حاليا في هذه المنطقة دون الإقليمية. وتسمح التشريعات القائمة بملاحقة مرتكبي بعض الجرائم المتّصلة بالإرهاب والتي لها أبعاد تتجاوز حدود الدولة، وإلى حد ما، سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب على النحو الوارد في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). ويمكن أن تتم مقاضاة المتورطين في التخطيط والإعداد للأعمال الإرهابية في إطار جرائم التآمر المدرجة في قوانين معظم الدول. ويجرّم

معظم الدول الإعداد للأعمال الإجرامية على وجه التحديد، وكذلك محاولة ارتكاب جريمة وتيسير ارتكابها وتقديم المشورة لهذه الغاية (ويمكن استخدام ذلك للقيام بملاحقات قضائية فيما يتّصل بعنصر السفر الوارد في القرار ٢١٧٨ (٢١٠٤)). وقد جرم بعض الدول التجنيد أو تلقي التدريب أو توفيره، داخل الدولة أو خارجها، لارتكاب أعمال إرهابية.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٢٩٥ - لا تتاح معلومات كافية لتقييم ما إذا كانت لمكاتب المدّعين سلطة التعامل مع قضايا الإرهاب المعقدة أو ما إذا كانت مزوّدة بالقدرات والخبرات والوسائل التقنية والموارد البشرية للقيام بذلك أو إلى أي مدى تستخدم أساليب التحري الخاصة. ويتفاوت استخدام هذه الأخيرة من دولة إلى أخرى. وقد تطبّق كوستاريكا على قضايا الإرهاب أساليب التحقيق نفسها المستخدمة للتحقيق في قضايا الاتجار بالمخدرات (بما في ذلك العمليات السرية واعتراض الاتصالات والتسليم المراقب). وفي المكسيك، يسمح القانون الاتحادي لمكافحة الجريمة المنظمة باعتراض الاتصالات الشخصية، ومضاعفة فترة الاحتجاز السابق للمحاكمة، واختراق المخبرين للجماعات الإجرامية. وتشمل أساليب التحري الخاصة الأخرى المسموح بها عمليات تفتيش المنازل، واحتجاز الأشخاص والتفتيش عن الوثائق ومصادرها، وتوقع الشهادات، والمراقبة الإلكترونية.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٢٩٦ - جميع دول أمريكا الوسطى أعضاء في لجنة البلدان الأمريكية المعنية بالإرهاب وأطراف في اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب. وقد صدّقت كل الدول على اتفاقية البلدان الأمريكية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية وعلى عدة صكوك دولية لمكافحة الإرهاب وأنشأت آليات على الصعيدين دون الإقليمي والثنائي للتعاون في مجال إنفاذ القانون، مثل آليات الإنذار المبكر والتعاون الاستخباراتي. غير أنه لا توفر أي دولة مبادئ توجيهية شاملة بشأن الإطار القانوني والإجرائي المتّصل بالمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين ولم تعيّن أي دولة سلطة مركزية وطنية مسؤولة عن تسليم المطلوبين. ونظرا لعدم توافر المعلومات، يصعب تقييم الدول التي عيّنت سلطة مركزية لتتولى معالجة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وكانت هندوراس هي الدولة الوحيدة التي نشرت توجيهات واضحة على الموقع الشبكي لمنظمة الدول الأمريكية.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٢٩٧ - لَّما كان جميع دول أمريكا الوسطى أعضاء في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، فيمكنها تبادل المعلومات عن طريق المكاتب المركزية الوطنية للإنتربول والتعاون في المسائل الجنائية الدولية. وعلاوة على ذلك، وقّعت الإنتربول ولجنة رؤساء أجهزة الشرطة في أمريكا الوسطى والمكسيك ومنطقة البحر الكاريبي اتفاق تعاون يهدف، في المقام الأول، إلى تنسيق عمليات الشرطة على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف ورصدها. وتقود منظومة التكامل لأمريكا الوسطى البرنامج المعنون ''الأمن الحدودي في أمريكا الوسطى'' الذي يسعى إلى إقامة برنامج للإدارة المشتركة للحدود يرصد عمليات العبور الحدودية ويراقبها. وتساعد مبادرة الولايات المتحدة للأمن الإقليمي في أمريكا الوسطى دول أمريكا الوسطى على تحسين إنفاذ القانون وعمليات الاعتراض. ويتحسّن التعاون في المنطقة دون الإقليمية، ولكن ينبغي تعزيزه، ولا سيما في المناطق الحدودية.

منطقة البحر الكاريبي
(أنتيغوا وبربودا وبربادوس وترينيداد وتوباغو وجامايكا وجزر البهاما والجمهورية الدومينيكية ودومينيكا وسانت فنسنت وجزر غرينادين وسانت كيتس ونيفس وسانت لوسيا وغرينادا وكوبا وهايتي)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٢٩٨ - ما زال مستوى التهديد الذي يشكله الإرهاب في منطقة البحر الكاريبي منخفضا. ولم يتم توثيق أو كشف أدلة على وجود أي نشاط إرهابي محلي أو أي تنقُّل لإرهابيين أو الأشخاص الذين يشتبه في أنهم إرهابيون عبر أراضي هذه المنطقة. غير أنه غادر أكثر من ٦٠ شخصا ترينيداد وتوباغو منذ منتصف عام ٢٠١٤ للانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية ومجموعات متطرفة أخرى في العراق والجمهورية العربية السورية. ويتنامى خطر التجنيد في الأنشطة الإرهابية كما تتزايد نزعة التشدد. غير أن التحديات الأمنية الأبرز ما زالت تتمثل في تصاعد معدلات الجريمة، وما يخلّفه ذلك من آثار مدمرة على المجتمع. وتُعزى الجريمة وانعدام الأمن إلى عدد من العوامل، منها تجارة المخدرات غير المشروعة، والاتجار بالبشر لأغراض قطاع الجنس، والعمل القسري، وغسل الأموال، وغيرها من الجرائم المالية، والبطالة والفساد، وفي بعض الحالات، عجز نظم العدالة الجنائية عن تقديم الجناة إلى العدالة.

٢ - المخاطر

٢٩٩ - يظلّ الإرهاب مع ذلك مثار قلق، نظرا لأن العديد من العوامل المذكورة أعلاه يمكن أن تحفز على تجنيد الإرهابيين وأن تؤدّي إلى أعمال إرهابية. وعلاوة على ذلك، فإن المنطقة دون الإقليمية، بسبب موقعها الجغرافي، عرضة للأنشطة الإجرامية البحرية، بما في ذلك تهريب المخدرات والأسلحة والأشخاص. ويعيق ضيق الموارد البشرية والمادية الجهود الرامية إلى التغلب على هذه التحديات. ومع ذلك، تعمل الحكومات على الصعيدين الثنائي ودون الإقليمي لمعالجة هذه المشاكل. وأحرزت هذه المنطقة دون الإقليمية تقدما في الامتثال للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، ولا سيما في مجال مكافحة تمويل الإرهاب واعتماد تدابير تتعلق بمراقبة الموانئ والمطارات. وبفضل سنّ تشريعات لمكافحة الإرهاب، أصبحت السلطات القضائية وسلطات الادعاء العام تتمتع بصلاحيات قانونية كافية لملاحقة الإرهابيين قضائيا. ووضعت الدول أيضا آليات على الصعيد دون الإقليمي لكفالة بناء القدرات القانونية والمؤسسية على نحو متسق في مجال مراقبة النظم المالية وإنفاذ القوانين ومراقبة الحدود والتعاون وإيلاء الاهتمام لحقوق الإنسان وعدم ازدواجية الأنشطة.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وتنفيذها
- تجريم تجنيد أعضاء في الجماعات الإرهابية تجريما كاملا، واتخاذ التدابير لمنع وقمع التحريض على الإرهاب وتمجيد الإرهاب، واستخدام الإنترنت لأغراض إرهابية
- تعزيز تشريعات تجميد الأصول وتنفيذها للامتثال التام لمطلب التجميد دون تأخير الوارد في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)
- اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع أنشطة حاملي الأموال النقدية وحركة الأموال والصكوك المالية غير المشروعة عبر الحدود
- تعزيز التدابير التشريعية والعملية لتنظيم ومراقبة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة
- استعراض قطاع المنظمات التي لا تستهدف الربح من أجل تقييم مدى تعرّضها لخطر الاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب
- تمكين موظّفي مراقبة الحدود والهجرة العاملين في الخطوط الأمامية من الوصول إلى قواعد البيانات الرئيسية وقوائم مراقبة الإرهاب، بما في ذلك منظومة الإنتربول

للاتصالات الشرطية المأمونة I-24/7، ونشرات الإنتربول الحمراء، وقوائم الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، لكي يستطيعوا القيام بفعالية بالتحقق من صلة الأشخاص الذين يدخلون الدولة بأي نشاط إرهابي أو إجرامي

- تحسين إجراءات اللجوء وطلب اللجوء الوطنية
- مواصلة تحسين تبادل المعلومات والاستخبارات على الصعيد المحلي ومع الشركاء الدوليين.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٣٠٠ - لم يضع استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب إلا عدد قليل من دول منطقة البحر الكاريبي، على الرغم من أن عدة دول منها قد وضعت استراتيجيات لمكافحة أنواع مختلفة من الجرائم. وأعدّت سانت كيتس ونيفس ورقة عن مكافحة الإرهاب على صعيد المجتمعات المحلية تتناول الإرهاب والجريمة على الصعيد المحلي ودور أول المتدخلين في حماية المجتمعات المحلية ومساعدتها على التأهّب، وكذلك دور وسائل الإعلام. ووضعت جامايكا سياسة أمنية وطنية شاملة، وأنشأت مجلس الأمن الوطني من أجل تنسيق وتنفيذ السياسات والتدابير التنفيذية.

(أ) حقوق الإنسان

٣٠١ - في جامايكا وسانت فنسنت وجزر غرينادين، تمارس السلطات المدنية رقابة فعَّالة على الشرطة، ووضعت الحكومة آليات فعالة للتحقيق في سوء المعاملة والفساد والمعاقبة عليهما. وثمة دول أخرى لديها بعض القدرة على ممارسة الرقابة على إنفاذ القانون، ولكنها تحتاج إلى المزيد من التحسين. وقد عرّف معظم الدول ''الأعمال الإرهابية'' وفقا للصكوك الدولية. بيد أن تشريعات هايتي لا تتضمن تعريفا للأعمال الإرهابية، وبمقدور كوبا والجمهورية الدومينيكية أن تحسّنا تشريعاتهما لضمان الامتثال للمعايير الدولية. ويحتاج نحو نصف دول المنطقة دون الإقليمية إلى تعزيز احترام سيادة القانون في المحاكمات والتأكد من عدالة عمليات الاعتقال والاحتجاز والإجراءات القضائية.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٣٠٢ - لم تجرّم خمس دول في منطقة البحر الكاريبي دون الإقليمية تجنيد أعضاء في جماعات إرهابية.

٣٠٣ - وعلى الرغم من أن بعض الدول قد جرّمت التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية والإغراء بارتكابها، فلم يَسنّ قوانين قائمة بذاتها لمنع وقمع التحريض على الإرهاب إلا عدد قليل من الدول. كما لم يسنّ قانونا محددا عن إساءة استعمال الإنترنت لأغراض إرهابية إلا قلة من الدول.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٣٠٤ - جرّمت كلّ الدول تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها، وجرّمت كل الدول ما عدا واحدة تمويل الإرهاب، حتى عندما يتعذّر ربط الأموال بعمل إرهابي محدد. وهناك دولتان لم تجرّما بعد تمويل الأفراد الإرهابيين، إلا أن جميع الدّول جرّمت تمويل المنظمات الإرهابية. ولم تقم أي دولة بإرساء آلية فعالة تماما لتجميد الأصول بدون تأخير، على النحو المطلوب في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وقد استحدثت دول عدّة تشريعات لتجميد الأصول ونظما تهدف إلى تجميد أموال الإرهابيين المشتبه فيهم. غير أنه ينبغي تحسين تشريعات تجميد الأصول وتنفيذها من أجل الوفاء بمقتضيات القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ويوجد في جميع الدول شكل ما من أشكال الإقرارات أو الإفصاح عن الأموال النقدية بالنسبة للأشخاص الذين يدخلون الدولة أو يغادرونها. ولكن نظم الإقرار هذه لا تتماشى مع توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ولا هي نظم شاملة مجرّبة موصولة بأجهزة إنفاذ القانون، ولا بقواعد بيانات تتيح إمكانية التتبّع ولا تخضع لتدابير أعم تمنع نقل الأموال غير المشروع عبر الحدود. وثمّة حاجة إلى المزيد من العمل لمنع أنشطة حاملي الأموال النقدية وحركات الأموال النقدية غير المشروعة عبر الحدود. ورغم أن بعض الدول قد اتخذت خطوات لاستعراض قطاع المنظمات الخيرية والمنظمات التي لا تستهدف الربح للنظر في مدى تعرّضها لخطر الاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب، فإن سانت فنسنت وجزر غرينادين وحدها هي التي أجرت استعراضا شاملا.

'٢' الأسلحة النارية

٣٠٥ - باستثناء بربادوس وهايتي، يجرّم معظم الدول إلى حد ما الاتجار بالأسلحة النارية وتصنيعها بصفة غير مشروعة، فضلا عن طمس العلامات الرسمية المميزة عنها. غير أن الكثير من هذه الدول يحتاج إلى تعزيز تشريعاته. وفي أنتيغوا وبربودا، تنفذ السلطات إجراءات معترف بها لتتبّع وتعقّب الأسلحة. ولدى سانت كيتس ونيفيس نظام يسمح بتتبّع تراخيص وأذون التصدير والاستيراد والعبور الخاصة بنقل الأسلحة النارية والذخيرة والمتفجرات والمواد الأخرى ذات الصلة. وهناك أيضا سلطة وطنية تُعنى بتنسيق الضوابط على تصنيع الأسلحة النارية والذخائر والمتفجرات والمواد الأخرى ذات الصلة والاتجار بها بصفة غير مشروعة.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٣٠٦ - اتخذ معظم الدول خطوات من أجل منع تهريب الإرهابيين ومراقبة تدفق الأشخاص عبر الحدود. وعلى الرغم من أن عدة دول قد جرّمت تجريما كاملا تقديم المساعدة عن قصد إلى شخص ما لدخول الدولة في انتهاك لقوانين الدخول إليها، لا توجد معلومات كافية لتقييم جميع الدول في هذا السياق. ويستخدم معظم الدول منظومة الإنتربول I-24/7 وقواعد بيانات أخرى، بما في ذلك قوائم الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة والنشرات الحمراء، لفحص الأشخاص الذين يدخلون الدولة. غير أن ترينيداد وتوباغو وكوبا وهايتي ليست لديها إمكانية الوصول مباشرة إلى قواعد البيانات الرئيسية في الخطوط الأمامية. ويستخدم جميع الدول، باستثناء ثلاث دول، نظم المعلومات المسبقة عن المسافرين. ويستخدم بعض الدول نظما إلكترونية لشؤون الهجرة لتسجيل بيانات المسافرين وتخزينها. وقد أنشأت وكالة جوازات السفر والهجرة والجنسية في جامايكا قاعدة بيانات إلكترونية للهجرة، وتطبق جزر البهاما برنامجا لإصدار تصاريح مسبقة للأشخاص الذين يدخلون إقليمها. ومع ذلك، ينبغي أن تحسّن الدول التدابير التي تكفل لموظفي الهجرة ومراقبة الحدود العاملين في الخطوط الأمامية إمكانية الوصول بصورة آنية إلى قواعد البيانات وقوائم المراقبة وأدوات الفحص الأساسية واستخدامها والتدريب عليها.

٣٠٧ - وقد اتخذ العديد من الدول خطوات لكفالة امتثال الإجراءات المتعلقة بتنقل الأشخاص للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ولا تعتبر أي دولة منها أنها قد انتهكت عن علم مبدأ عدم الإعادة القسرية. غير أنّه يتعين على عدة دول تعزيز التدابير الرامية إلى تحديد الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية كي لا تنتهك مبدأ عدم الإعادة القسرية. وهناك عدة دول جزرية كاريبية تعد أطرافا في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧. ووضعت جامايكا سياسة للاجئين تجسد أفضل الممارسات

وتشمل جميع جوانب معاملة الأشخاص الذين يلتمسون وضع اللاجئ، من موعد الوصول إلى حين البت في منح وضع اللاجئ أو رفضه. غير أن كثيرا من الدول تحتاج إلى تحسين الإجراءات الوطنية الخاصة باللاجئين وطلب اللجوء، واتخاذ تدابير لضمان عدم منح وضع اللاجئ لشخص خطط لعمل إرهابي أو يسره أو شارك فيه.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٣٠٨ - تعد القدرة على تقديم الإرهابيين إلى العدالة عنصرا أساسيا من عناصر استراتيجية فعالة لمكافحة الإرهاب. ومما له أهمية أساسية أيضا وضع تشريعات داخلية شاملة، ووجود جهاز قادر على الملاحقة القضائية، وتوافر القدرة على إجراء التحقيقات. ومع ذلك، لم تجرّم تخطيط الأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها بوصفها جرائم مستقلة إلا خمس من دول المنطقة دون الإقليمية، ولا تطبق قوانين تجرم تخطيط الهجمات الإرهابية والإعداد لها ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج إقليم الدولة سوى سبع دول.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٣٠٩ - لا يشكل التهديد الذي يمثله المقاتلون الإرهابيون الأجانب حاليا مصدر قلق كبير في هذه المنطقة دون الإقليمية. وقد اعتمد بعض الدول تدابير قانونية يمكن أن تجرم جزئيا أعمال التخطيط والإعداد، ويمكن استخدامها في الملاحقة القضائية للمتورطين في بعض جوانب العنصر المتعلق بالسفر الواردة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، ولكن هذا العنصر لا يعتبر جريمة محددة وفقا للقرار.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٣١٠ - لا توجد معلومات كافية لتحديد ما إذا كانت مكاتب المدعين في دول هذه المنطقة دون الإقليمية لديها القدرات والخبرات اللازمة للتعامل مع قضايا الإرهاب المعقدة. كما أنه من الصعب تقييم مدى استخدام أجهزة إنفاذ القانون لأساليب التحري الخاصة في قضايا الإرهاب. وتسمح غرينادا باستخدام أساليب التحري الخاصة، من قبيل المراقبة الإلكترونية أو عمليات التسليم المراقب. وتسمح هايتي بالعمليات السرية شريطة الحصول على إذن مسبق من محكمة التحكيم المحلية. واستحدثت سانت لوسيا قانونا يخول عدة سلطات رئيسية صلاحية اعتراض الاتصالات (مثل المكالمات الهاتفية) في بعض الحالات.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٣١١ - يتعاون معظم دول البحر الكاريبي إلى حد ما مع الشركاء الدوليين بشأن طلبات تسليم المطلوبين وتبادل المعلومات. غير أنه يتعين إجراء تحسينات فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة، ونشر معلومات عن السياسات والمبادئ التوجيهية لتسليم المطلوبين وأسماء جهات الاتصال. وليست جميع الدول أطرافا في اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن تسليم المجرمين أو اتفاقية البلدان الأمريكية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية. ولا تتوفر في دولتين قوانين لتسليم المطلوبين أو لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٣١٢ - إن جميع دول منطقة البحر الكاريبي دون الإقليمية أعضاء في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، وهي قادرة على تبادل المعلومات عن طريق مكاتبها المركزية الوطنية مع منظمة الإنتربول والأعضاء الآخرين. وهناك عشر دول أعضاء في مجموعة إيغمونت، ويمكن أن تتقاسم وحدات استخباراتها المالية المعلومات عن طريق قنوات مجموعة إيغمونت. وقد وقّع معظم هذه الدول أيضا اتفاقات التبادل الثنائية والمتعددة الأطراف.

أمريكا الجنوبية
(الأرجنتين وإكوادور وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وبيرو وسورينام وشيلي وغيانا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكولومبيا)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٣١٣ - يدرك جميع دول أمريكا الجنوبية التهديد الذي يشكله الإرهاب، وقد اتخذت تدريجيا التدابير، التشريعية والإدارية على السواء، لمنع الأعمال الإرهابية ومنع تنقل الإرهابيين عبر الحدود. وعلى الرغم من غياب أي دليل على وجود خلايا ناشطة تابعة لتنظيم القاعدة وحزب الله في المنطقة دون الإقليمية، يُعتقد أن المتعاطفين مع هذه الأيديولوجية يقدمون الدعم المالي إلى الجماعات الإرهابية في الشرق الأوسط وجنوب آسيا. واستنادا إلى تقارير موثوقة، انخفض النشاط الإرهابي في عدة دول (لا سيما كولومبيا وبيرو) في عام ٢٠١٤،

ولكنه لاقى تشجيعا في دول أخرى بسبب عدم كفاية التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب، الأمر الذي ساعد على توطيد الصلات بين الإجرام والإرهاب.

٢ - المخاطر

٣١٤ - تُعد منطقة الحدود بين البلدان الثلاثة، الأرجنتين وباراغواي والبرازيل، واحدة من أكثر المناطق تضررا من الاتجار بالأسلحة والذخائر، والاتجار بالمخدرات، وتهريب البشر، وغسل الأموال والتزوير. وقد حقق بعض الدول تقدما ملحوظا في التحقيق في الأعمال الإرهابية وملاحقة الضالعين فيها قضائيا. وقد ألقي القبض على مواطنين لبنانيين، على سبيل المثال، يُشتبه أن لهم صلات بحزب الله. والانطباع العام هو أن خطر الإرهاب على المنطقة منخفض جدا. غير أن الحالة يمكن أن تتفاقم بسبب عدم كفاية جمع المعلومات الاستخباراتية، وضعف تبادل المعلومات، والتساهل في تدقيق هويات المسافرين، وعدم كفاية القوانين لمقاضاة الإرهابيين والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وضعف أمن الحدود. وممَّا هو أدعى إلى القلق عدم قيام دول أمريكا الجنوبية بالتحقق من هوية مواطنيها على أساس قوائم مراقبة الإرهابيين. ولم يجر التدقيق إلا في هوية عدد قليل من المسافرين لمعرفة ما إذا كانت لهم صلات بالإرهاب عند دخولهم القارة وخروجهم منها. ويفتقر معظم الدول إلى معلومات مسبقة عن المسافرين ونظم سجلات لأسماء المسافرين. وعلاوة على ذلك، عندما توجد قوانين لمكافحة الإرهاب، تجد الحكومات صعوبة في ملاحقة المتطرفين قضائيا، ولا سيما إذا كان المدعون العامون على خبرة محدودة بقضايا الإرهاب. واتخذ العديد من الدول خطوات فعالة من أجل تحسين التعاون دون الإقليمي والدولي، ولكن الفساد وضعف المؤسسات الحكومية وضعف التشريعات وسهولة اختراق الحدود والنقص في الموظفين وسلطات الإنفاذ أمور تطرح تحديات خطيرة. ومن الشواغل الأخرى البيروقراطية المفرطة والافتقار إلى التدريب وضيق الموارد.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تنفيذ استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب
- تنفيذ آليات فعالة ومستقلة للإشراف على أجهزة إنفاذ القانون
- اعتماد تعريف واضح للأعمال الإرهابية
- ضمان احترام سيادة القانون
- تعزيز فعالية السلطة القضائية

- تجريم تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية وأعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها
- تعزيز المؤسسات الحكومية، وتقديم التدريب لسلطات إنفاذ القوانين، والقضاء على الفساد
- تعزيز التعاون المشترك بين الوكالات وتقاسم المعلومات
- تحسين أمن الحدود من أجل زيادة الفعالية في منع الأنشطة غير المشروعة عبر الحدود وكشفها
- تعزيز تشريعات تجميد الأصول لاستيفاء الشروط ذات الصلة الواردة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٣١٥ - اعتمد بعض دول أمريكا الجنوبية استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب، على الرغم من أن البعض الآخر اتخذ خطوات فعالة من أجل اعتماد استراتيجية مماثلة. وتعكف أوروغواي حاليا على صياغة استراتيجية شاملة لمكافحة الإرهاب، وقد أقرت استراتيجية لمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب. واعتمدت إكوادور قانونا لمكافحة تمويل الإرهاب، يضم استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة تمويل الإرهاب. وأنشأت باراغواي الأمانة العامة من أجل منع الإرهاب والتحقيق فيه، التي تتعاون مع وكالات القطاع العام الأخرى ذات الصلة تنفيذا لاستراتيجيات مكافحة الإرهاب.

(ب) حقوق الإنسان

٣١٦ - أنشأ معظم الدول آليات للرقابة على إنفاذ القانون سعياً إلى ضمان الكفاءة المهنية، واحترام حقوق الإنسان في مجال مكافحة الإرهاب. وليس هناك إلا أربع دول إما ليست لديها إجراءات، أو لديها إجراءات غير كافية، لفرض الرقابة على وكالات إنفاذ القانون. وقد استحدث معظم الدول في تشريعاتها الوطنية تعريف ''الأعمال الإرهابية''، ولكن التعريف، في بعض الحالات، فضفاض وغامض وغير دقيق. وقد استحدثت دولتان فقط تعريفا دقيقا وشاملا للأعمال الإرهابية، ولم تضع دولة واحدة أي تعريف على الإطلاق.

٣١٧ - وتكاد جميع دول المنطقة دون الإقليمية تضمن، في دساتيرها وقوانينها، احترام مبادئ سيادة القانون من قبيل استقلال الجهاز القضائي وحياده، والمحاكمة العادلة والعلنية، دون تأخير لا مبرر له، وافتراض البراءة، والحق في حصول المتهم على مساعدة من محام، والحق في إعلامه سريعا وبالتفصيل بالتهم الموجهة إليه. غير أن احترام هذه المبادئ يتضرر كثيرا، في بعض الدول، بسبب الفساد داخل الهيئة القضائية وممارسات الاعتقال والاحتجاز التعسفيين، والعقبات التي تعترض إعداد دفاع عن المتهم، ومحدودية فرص الحصول على المشورة القانونية المجانية للأشخاص المحتجزين.

٣١٨ - ويضمن جميع الدول تقريبا احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية، ولكن القليل منها يمنح ملتمسي اللجوء حماية من الترحيل حتى استنفاد جميع وسائل الانتصاف القانونية. وهناك أوجه قصور في إنفاذ الأحكام القانونية التي تتناول هذه المبادئ. وقد أعربت لجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، على سبيل المثال، عن القلق إزاء ادعاءات تتعلق بعمليات تسليم نفذتها إحدى الدول دون اعتبار خطر التعرض للتعذيب في الدولة المستقبلة. ووجدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن أحد بلدان أمريكا الجنوبية مسؤولة عن انتهاك الحق في التماس اللجوء ومنحه ومبدأ عدم الإعادة القسرية.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٣١٩ - لا تطبق أحكاما تشريعية تجرم تجنيد الإرهابيين إلا ثلاث دول فقط. وربما تجرم دول أخرى بصورة جزئية التجنيد عملا أحكام ذات طابع أعم وردت في القوانين الجنائية أو القوانين التشريعية.

٣٢٠ - ولا يبدو أن معظم دول أمريكا الجنوبية تجرم التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية بوصفها جريمة مستقلة في بعض الحالات بالنظر إلى أن التجريم مشمول في الجرائم الحالية المتعلقة بأعمال ''التحريض'' القائمة؛ و ''ترويع الجمهور'' و ''الدعوة'' (أو اختلاق الأعذار). وينص القانون الجنائي في الأرجنتين على أنه تجوز المعاقبة على جريمة التحريض بوصفها جريمة ''مساعدة وتحريض''، أو ''دعوة إلى جريمة''، تبعا للظروف. ويجرم القانون الجنائي في البرازيل التحريض على ارتكاب أي جريمة على العموم. ويتضمن مشروع القانون الخاص بتجريم الإرهاب وتمويل الأنشطة الإرهابية تجريم التحريض على الإرهاب تحديدا. ويجرم قانون العقوبات أيضا الاعتذار علانية عن أي جريمة أو مجرمين (أو تمجيد ذلك). ويجرم

قانون العقوبات في كولومبيا ارتكاب الجريمة والمشاركة فيها (التحريض على ارتكاب عمل إرهابي أو أعمال إرهابية تقع في نطاق الأحكام المتعلقة بارتكاب الجريمة والمشاركة فيها).

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٣٢١ - إن جميع دول أمريكا الجنوبية أطراف في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. وعلاوة على ذلك، هناك تسع دول أعضاء في فرقة الإجراءات المالية في أمريكا اللاتينية، وأربع دول أعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في منطقة البحر الكاريبي. وجميعها، باستثناء ثلاث دول، أعضاء في مجموعة إيغمونت لوحدات الاستخبارات المالية. وفي معظم الدول، يعد تمويل الإرهاب جريمة قائمة بذاتها، لأنها تُجرَم حتى وإن لم تستخدم الأموال في ارتكاب أو محاولة ارتكاب هجوم إرهابي أو تعذر ربطها بعمل إرهابي محدد، وتشمل تمويل فرد إرهابي ومنظمة إرهابية على السواء. بيد أنه يُوصى بشدة بأن تكيف جميع الدول تشريعاتها كي تمتثل للصكوك والقواعد الدولية من أجل معالجة أوجه النقص في أحكام مكافحة تمويل الإرهاب. وحتى الآن لا تُنفذ القدرة على تجميد الأموال والأصول المرتبطة بالإرهاب تنفيذا كاملا ودون تأخير في معظم الدول، على الرغم من أنها قد تعززت إلى حد بعيد في بعض الحالات.

٣٢٢ - وعلى الرغم من أن معظم الدول لديها تشريعات لتنظيم شؤون المنظمات الخيرية، لم تقم أي دولة باستعراض دقيق لقطاع المنظمات غير الربحية للكشف عن خطر تمويل الإرهاب. وقد أجرت كولومبيا بانتظام دراسات متعلقة بقطاع المنظمات غير الربحية منذ عام ٢٠٠٨. وقامت الأرجنتين أيضا بإجراء استعراض لقوانينها ونظمها الداخلية المتعلقة بالمنظمات غير الربحية. وعلى الرغم من أن العديد من الدول قد حسنت تدابير التصدي لحاملي النقدية بإنشاء نظم إقرارات أو إفصاح من أجل الإبلاغ عن عمليات نقل النقود عبر الحدود، لا تزال هناك حاجة إلى تحسين ضبط نظم التحويلات البديلة ورصدها.

'٢' الأسلحة النارية

٣٢٣ - صدّق جميع دول أمريكا الجنوبية على اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة تصنيع الأسلحة النارية والذخائر والمتفجرات والمواد الأخرى ذات الصلة والاتجار بها بطريقة غير مشروعة، ولدى معظمها أحكام تجرم تصنيع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تحويرها بصفة غير مشروعة. بيد أن عدد الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة المتداولة في المنطقة دون الإقليمية يقوض فعالية النظام القائم.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٣٢٤ - تشكل الحدود الطويلة والسهلة الاختراق وغير الواضحة المعالم في كثير من الأحيان والطرق التجارية للسوق السوداء تحديات كبيرة تهدد أمن الحدود. وليس بمقدور قوات الأمن العام والقوات العسكرية عموما مراقبة الحدود إلا في المناطق الحضرية أو في النقاط التي تتقاطع فيها الطرق الرئيسية. وفي أماكن أخرى، توفر الحدود فرصة سانحة للسكان لمراجحة الاختلافات في العرض والطلب وتكاليف مختلف السلع والخدمات (وبعضها غير قانوني). ويوفر الاتجار غير المشروع مصدر دخل، ويبدو أن الجمعيات المحلية التي تعيش في المناطق الحدودية تستفيد اقتصاديا من الزيادة الأخيرة في تهريب المخدرات والأشخاص. وعلى الرغم من التحسينات الأخيرة في مجال تبادل المعلومات والتنسيق فيما بين أجهزة مراقبة الحدود، لا تزال بعض المجالات تثير الكثير من القلق.

٣٢٥ - وقد صدق جميع دول أمريكا الجنوبية على ''بروتوكول الاتجار بالأشخاص''، كما صدّق جميعها، باستثناء دولة واحدة، على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو. ورغم أن العديد من الدول قد استحدثت أحكاما قانونية تجرم تهريب البشر، وهي من ثَم قادرة على منع تهريب الإرهابيين، ينبغي أن يُعزز تنفيذ القوانين اللازمة لمنع حركة الإرهابيين عبر الحدود وقمعها، وأن يصحب ذلك الإفصاح عن المعلومات ذات الصلة. وقد ترغب الدول في المنطقة دون الإقليمية في دراسة العمليات المشتركة دون الإقليمية والدولية التي تجريها السلطات البرازيلية لتعطيل شبكات تهريب البشر. كما يعد النظام البارز المتعلق بأمن وثائق السفر في البرازيل ممارسة جيدة.

٣٢٦ - ويمكن لجميع الدول الوصول إلى بيانات الإنتربول. غير أن من غير الواضح، في حالات كثيرة، مدى وصول الدول للبيانات واستخدامها. فعلى سبيل المثال، يبدو أن الأرجنتين وباراغواي هما الدولتان الوحيدتان اللتان تقدمان بانتظام بيانات عن جوازات السفر المسروقة والمفقودة. وفي سبع دول، لا تكون عمليات فحص وثائق المهاجرين في مكاتب الخطوط الأمامية موصولة بقاعدة بيانات الإنتربول لوثائق السفر المسروقة والمفقودة والنشرات الحمراء المتعلقة بالمجرمين المشتبه فيهم والأشخاص المطلوبين. ومع ذلك، اتخذ بعض الدول خطوات للسماح لضباط الشرطة بالوصول إلى قواعد البيانات ذات الصلة. وتشارك الأرجنتين وإكوادور وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وبيرو وشيلي وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكولومبيا في نظام تبادل المعلومات الأمنية بين بلدان السوق الجنوبية المشتركة، الذي يربط بين قواعد بيانات الدول الأعضاء وقواعد البيانات العالمية للإنتربول.

٣٢٧ - ولم يستحدث نظم معلومات مسبقة عن المسافرين إلا ثلاث دول فقط، ولدى قليل منها الاستخبارات والقدرة التحليلية للكشف عن الإرهابيين المحتملين. وبسبب الافتقار إلى المعلومات يتعذر تحديد ما إذا كان لدى دول أمريكا الجنوبية النظم الآلية لتسجيل وتخزين البيانات المتعلقة بدخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون الحدود. وقد وضع معظم الدول إجراءات فعالة لتحديد وضع اللاجئين، وهي إجراءات تحول دون منح مركز اللاجئ لمن خطط لعمل إرهابي أو سهَّله أو شارك فيه. وتطلب دولة واحدة أن تجدد تأشيرات اللاجئين سنويا، مما يمكن السلطة المختصة من سحب مركز اللاجئ إذا كان الشخص المعني يشارك في أنشطة إرهابية أو قد شارك فيها. وقد سنت دول أخرى قوانين تحظر منح وضع اللاجئ للأشخاص الذين ارتكبوا جرائم حرب، أو جرائم خطيرة خارج دولة اللجوء، أو أفعال منافية لمبادئ الأمم المتحدة.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٣٢٨ - سنت دولتان فقط الأحكام الكاملة التي تجرم تخطيط الأعمال الإرهابية والإعداد لها باعتبارها جرائم قائمة بذاتها. وتجرم ثلاث دول أفعالا تحضيرية محددة، وليست لدى دول أخرى مثل هذه الأحكام. ووضعت بعض الدول قوانين أو تشريعات أخرى للتمكين من ملاحقة الضالعين في الأعمال التحضيرية التي تنفذ في إقليم الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٣٢٩ - لا يشكل تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب حاليا مصدر قلق كبير في هذه المنطقة دون الإقليمية. على أنه لا بد أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب يجنَّدون، وأنهم في حاجة إلى السفر، على غرار معظم الإرهابيين. ويعد الاختيار الذاتي وتفاوت درجات الدوافع الجوهرية من الأمور الهامة، ولكن يبدو أن العوامل الجوهرية الخارجية مهمة أيضا. ولم تستحدث أي دولة تشريعا يتناول على وجه التحديد العنصر المتعلق بالسفر من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). بيد أن تشريعات بعض الدول واسعة النطاق بما فيه الكفاية لتغطية بعض الجرائم ذات الصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. كما تجرم بعض الدول تلقي التدريب على ارتكاب أعمال إرهابية أو توفيره.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٣٣٠ - باستثناء فيما يتعلق بدولتين، لا توجد معلومات كافية متاحة لتقييم ما إذا كانت مكاتب المدعين لديها السلطة والقدرة والخبرة والوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة لمعالجة قضايا الإرهاب المعقدة. وفي هذا الصدد، ينبغي تزويد المدعين العامين بالتدريب المستمر. ولا يأذن باستخدام أساليب تحر خاصة محددة في القضايا المتعلقة بالإرهاب إلا قليل من الدول، ولكن يمكن تطبيق تقنيات من قبيل العمليات السرية واعتراض الاتصالات والمراقبة الإلكترونية، وهي تقنيات وُضعت لمعالجة قضايا جنائية أخرى. وفي عدة دول، لم تطور هذه الأساليب تطويرا تاما ولم تُدعم بما فيه الكفاية بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقد اكتسبت الوحدة المتخصصة لمكافحة الإرهاب في كولومبيا مستوى رفيعا من الخبرة في مجال التحقيقات والملاحقات القضائية بشأن أعمال الإرهاب والتمرد.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٣٣١ - جميع دول أمريكا الجنوبية أعضاء في لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، وجميعها، باستثناء دولتين، أطراف في اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب. وقد صدّقت إحدى عشرة دولة أيضا على اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، ووقعت عليها الدولة المتبقية. إلا أنه لم يصدّق على اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن تسليم المجرمين إلا دولتان فقط. وقد تحسن التعاون الدولي، ولكن العديد من الدول لم تضع مبادئ توجيهية ولم تتحها بشأن القوانين والإجراءات الداخلية ذات الصلة بالمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين، وعينت عدة دول السلطات المركزية الوطنية المسؤولة عن تجهيز طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين. وقد اعتمد معظم دول المنطقة دون الإقليمية أحكاما وافية بشأن تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة، ويتخذ البعض الآخر خطوات من أجل تعزيز التشريعات الوطنية ذات الصلة.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٣٣٢ - إن جميع دول أمريكا الجنوبية أعضاء في منظمة الإنتربول، ويمكنها أن تتعاون بشأن المسائل الجنائية الدولية عن طريق تبادل المعلومات من خلال المكاتب المركزية الوطنية للإنتربول. واستحدثت ثلاث دول فقط نظم المعلومات المسبقة عن المسافرين، وتشارك ١٠ دول في نظام تبادل المعلومات الأمنية بين بلدان السوق الجنوبية المشتركة. وفي عام ٢٠١٤، تعاونت الأرجنتين وباراغواي والبرازيل على تعزيز إنفاذ القانون في منطقة

الحدود الثلاثية عبر قيادة منطقة الحدود الثلاثية. وتعد كولومبيا عضوا مؤسسا في المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، كما قامت بدور مركزي في إنشاء جماعة الشرطة في القارة الأمريكية في عام ٢٠٠٧، وجماعة استخبارات الشرطة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

أوروبا وأمريكا الشمالية

أوروبا الشرقية
(الاتحاد الروسي وإستونيا وأوكرانيا وبولندا وبيلاروس والجمهورية التشيكية وجمهورية مولدوفا وسلوفاكيا ولاتفيا وليتوانيا وهنغاريا)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٣٣٣ - منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، التي جرت عام ٢٠١١، ظل مستوى التهديد الإرهابي في أوروبا الشرقية ثابتا نسبيا. وفي الوقت الراهن، لا زالت المخاطر منخفضة نسبيا في معظم دول المنطقة دون الإقليمية. وقد تعرض بعض الدول في المنطقة دون الإقليمية إلى حوادث عنف إرهابي يميني خلال السنوات الأربع الماضية. غير أن مستوى الخطر مرتفع في الاتحاد الروسي، الذي واجه العديد من الهجمات الإرهابية الناجحة أو الفاشلة، سواء على أراضيه أو ضد مصالحه في الخارج. ووفقا لتقديرات الحكومة، سافر ما بين ٠٠٠ ٥ و ٠٠٠ ٧ من المقاتلين الإرهابيين الأجانب من الاتحاد الروسي أو دول الاتحاد السوفياتي السابق إلى مناطق الصراع في العراق والجمهورية العربية السورية. وقد عاد البعض أيضا. وحظرت المحكمة العليا للاتحاد الروسي المنظمات الإرهابية.

٢ - المخاطر

٣٣٤ - تعتقد الدول المشاركة في العمليات العسكرية بالخارج، بما في ذلك ضد المنظمات الإرهابية، أن مشاركتها ربما قد زادت من خطر الهجمات الإرهابية ضدها. كما تُعزى أوجه الضعف إلى تدفقات الهجرة غير النظامية والسفر دون تأشيرة أو التنقل بكل حرية عبر الحدود في الدول دون الإقليمية الأعضاء في رابطة الدول المستقلة أو الاتحاد الأوروبي وفي منطقة شنغن (الموسعة). ولم ينفذ إلا قليل من الدول تنفيذا كاملا متطلبات القرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) ذات الصلة بوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- مواصلة التعاون وتبادل المعلومات داخل الهيئات دون الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي ومختلف مؤسساته، وكذلك على الصعيد الثنائي
- وضع استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب، إذا لم تتوفر بعد. (ينبغي أن تنظر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في صياغة استراتيجيات وطنية استنادا إلى استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب، واستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة التطرف والتجنيد لأغراض الإرهاب)
- اعتماد تشريعات تجرم التجنيد السلبي للإرهابيين بوصفه جريمة قائمة بذاتها
- تجريم تلقي التدريب على الإرهاب وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)
- اعتماد قوانين مكافحة تمويل الإرهاب التي تمتثل تماما للفقرة ١ (ب) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)
- تعزيز نظم تجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء
- تحسين تنفيذ نظم الإفصاح تنفيذا عمليا لأغراض الكشف عن النقل المادي للعملات عبر الحدود بصفة غير مشروعة
- اتخاذ تدابير للحد من تعرض قطاع المنظمات غير الربحية لتمويل الإرهاب
- ربط موظفي الشرطة ومراقبة الحدود العاملين في الخطوط الأمامية بقاعدة بيانات الإنتربول لوثائق السفر المسروقة والمفقودة، والنشرات الحمراء وغيرها من الأدوات المتاحة، فضلا عن قوائم جزاءات الأمم المتحدة
- استكمال قواعد بيانات الإنتربول ذات الصلة بصورة منهجية ووضع نظم المعلومات المسبقة عن المسافرين
- تعزيز نظم العدالة الجنائية للتمكين من ملاحقة المقاتلين الإرهابيين الأجانب (العائدين) قضائيا بنجاح في امتثال كامل للقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير سيادة القانون
- تعزيز التعاون الثنائي والإقليمي مع الدول خارج الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، بوسائل تشمل النظر في اللجوء إلى نقل الدعاوى الجنائية والاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية

- مواصلة الحوار مع جميع الآليات المنشأة بموجب معاهدات على أساس ميثاق الأمم المتحدة، وكفالة امتثال تدابير مكافحة الإرهاب للقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير سيادة القانون.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب

٣٣٥ - لم تنفذ استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب تنفيذا كاملا سوى دول قليلة. وتعتمد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي اعتمادا كبيرا على تنفيذ استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب لعام ٢٠٠٥، ''المنع - الحماية - الملاحقة - التصدي''، التي تكملها في بعض الحالات الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب أو خطط العمل الوطنية أو استراتيجيات الأمن الوطني التي تتضمن عنصرا يتعلق بمكافحة الإرهاب. وتشجَّع دول الاتحاد الأوروبي على إضفاء الصبغة المحلية على استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب من أجل توفير تدابير يمكن رصدها بفعالية وتكييفها مع خصوصيات السياق الوطني.

(ب) حقوق الإنسان

٣٣٦ - أنشأ جميع الدول شكلا من أشكال آليات الرقابة على أجهزة إنفاذ القانون، تهدف إلى كفالة الروح المهنية واحترام حقوق الإنسان في أعمال مكافحة الإرهاب التي تضطلع بها. وتبعا للنظام القانوني المستخدم، تتخذ الآليات عددا من الأشكال المختلفة (سواء كانت هيئة قضائية أو هيئة برلمانية أو جهاز شرطة أو أمين مظالم أو مدعيا عاما أو مزيجا بين أكثر من واحد منها). وتعتبر بعض الدول ممتثلة تماما في هذا الصدد. ومع ذلك، فقد أثارت الآليات الدولية لحقوق الإنسان شواغل بشأن استقلال أو كفاءة آليات الرقابة للدول الأخرى، فضلا عن مستوى تمويلها وقدرتها على ممارسة ولاياتها على نحو فعال. ووضع معظم دول الاتحاد الأوروبي في المنطقة دون الإقليمية تعريفها ''للأعمال الإرهابية'' على غرار المادة ١ من القرار الإطاري الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ بشأن مكافحة الإرهاب (2002/475/JHA). وبهذا يتجاوز السلوك المجرّم باعتباره سلوكا إرهابيا متطلبات الفقرة ٣ من القرار ١٥٦٦ (٢٠٠٤). وفيما يتعلق ببعض دول الاتحاد الأوروبي ودول أخرى، أثيرت شواغل فيما يتعلق بوضوح ودقة التشريعات التي تجرم السلوك الإرهابي. وينبغي لجميع الدول أن ترصد تطبيق هذه القوانين وتنقحها حسب الاقتضاء، حتى تكون متفقة تماما مع الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، والقانون الدولي

لحقوق الإنسان، ومعايير سيادة القانون. وعلى الرغم من الشواغل التي أثارتها الآليات الدولية لحقوق الإنسان، لا تتقيد بعض الدول تقيدا تاما بحقوق الإنسان في المحاكمات المتعلقة بالإرهاب، بما في ذلك الحق في المثول بسرعة أمام قاض بعد إلقاء القبض على المتهم والحصول على محام وافتراض البراءة.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٣٣٧ - وقعت غالبية الدول وصدَّقت على اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الإرهاب رقم ١٩٦ التي تلزم الفقرة ٢ من المادة ٦ فيها الدول الأطراف بأن تعتبر تجنيد الإرهابيين فعلا إجراميا بمقتضى قوانينها المحلية. ويرد هذا الشرط نفسه في الفقرة ٢ من المادة ٣ من القرار الإطاري لمجلس الاتحاد الأوروبي 2002/475/JHA، بصيغته المعدَّلة بموجب القرار الإطاري 2008/919/JHA، بالنسبة إلى دول الاتحاد الأوروبي. إلا أن بعض الدول فقط سنَّ تشريعات تجرِّم تحديدا تجنيد الإرهابيين. وتعتمد جميع الدول الأخرى على قواعد القانون الجنائي العامة بشأن المشاركة في ارتكاب جريمة، الأمر الذي يمكن أن يشمل أنشطة التجنيد. ويبدو أن ما من دولة تُجرِّم التجنيد السلبي للإرهابيين. وسيكون من الأفضل اعتباره جرما قائما بذاته، لا سيما في ضوء الالتزام الإضافي الوارد في الفقرة ٦ (ج) من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي يلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتجريم قيام رعاياها، أو الاضطلاع في أراضيها، عمدا، بتنظيم سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، أو تسهيل ذلك السفر بأي شكل آخر، بما يشمل أعمال التجنيد.

٣٣٨ - وتواجه جميع الدول تحديات في التصدي للدعاية الإرهابية التي تنتشر عبر شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي. وقد سنَّت معظم الدول تدابير لتنظيم محتواها لا سيما إذا كان من قبيل التحريض على الإرهاب. إلا أن هذه الجهود تواجه تحديات عندما تكون أسماء النطاقات مسجلة في الخارج. وينبغي للدول أن تواصل تنفيذ تدابير فعالة لحظر التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية ومنعه على نحو فعال، بما في ذلك عبر شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي الأخرى، وفي الوقت نفسه صون حقوق الإنسان ذات الصلة أيضا، بما فيها الحق في حرية التعبير وحرية الدين أو المعتقد.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٣٣٩ - لدى أكثر من نصف الدول جرائم قائمة بحد ذاتها في تشريعاتها الجنائية الوطنية تشمل تمويل الإرهاب، بما في ذلك عندما لا يمكن ربط تقديم الأموال أو جمعها بعمل إرهابي محدَّد أو يكون المقصود منه تمويل كيان إرهابي. وهناك قلة قليلة من الدول تمتثل إلى حد كبير لمقتضيات الفقرة ١ (ب) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وثمة دول قليلة أخرى لا تستوفي هذه الشروط، ولكن هذه الدول وتلك تقوم حاليا بتعديل قوانينها عملا بتوصيات لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتواجه معظم الدول صعوبات في الوفاء بالتزاماتها بتجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء وفقا للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وقليلة جدا هي الدول الممتثلة في القانون والممارسة؛ وهناك دولة واحدة ممتثلة إلى حد كبير؛ وأكثر من نصف الدول ممتثل جزئيا (على سبيل المثال، لأن بعض الأصول لا يمكن تجميدها إلا في سياق الإجراءات الجنائية)؛ ويتبين لدى إحدى الدول أوجه قصور رئيسية في آليتها لتجميد الأصول. وتُنفِّذ دول الاتحاد الأوروبي في المنطقة دون الإقليمية التزاماتها بتجميد الأصول عملا بأحكام لائحة المجلس رقم ٠٢٢٠/٨٨١ التي تنطبق أحكامها مباشرة، بصيغتها المعدَّلة، على تنظيم القاعدة والجماعات المنتسبة إليه. وغالبا ما تتعلَّق أوجه القصور بكون لائحة المجلس رقم ٢٠٠١/٢٥٨٠، التي تنطبق أحكامها أيضا مباشرة فيما يتعلق بتجميد الأموال عملا بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، لا تنطبق على ضوابط الاتحاد الأوروبي وتستوجب سنَّ تشريعات وطنية تكميلية لمعالجة هذا الوجه من القصور.

٣٤٠ - ولقد أنشأت جميع الدول نظام تصريح للكشف عن النقل الفعلي غير المشروع للمبالغ النقدية عبر الحدود، الأمر الذي يمثل تقدما في تنفيذ ما ورد في الدراسة الاستقصائية لعام ٢٠١١ التي أوصت بأن تشدِّد دول المنطقة الضوابط ومراقبة النقل الفعلي للمبالغ النقدية. وتستند أنظمة دول الاتحاد الأوروبي إلى لائحة المجلس الأوروبي ٢٠٠٥/١٨٨٩ التي تنطبق أحكامها مباشرة. ولقد أثارت لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب مخاوف بشأن التنفيذ العملي للنظام وتعزيزه في بعض الحالات. وفي إحدى الدول، لا يوجد ما يلزم السلطات الجمركية بموجب أحكام القانون بإبلاغ وحدة الاستخبارات المالية عن العمليات التي يُشتبه في كونها عمليات غسل للأموال أو تمويل الإرهاب. وأجرى بعض الدول فقط تقييما لمخاطر استغلال قطاع المنظمات التي لا تستهدف الربح لديها في تمويل الإرهاب. وفيما يتعلق بالدول الأخرى: فإما من المعروف أن لديها آليات قائمة لاستعراض مخاطر تمويل هذا القطاع للإرهاب وتحليلها أو أنه بالإمكان استنتاج وجود هذه الآلية من إفادة

الامتثال التي أعدتها لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للتوصية الخاصة الثامنة السابقة الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (التي أصبح يشار إليها الآن بالتوصية ٨ الصادرة عن فرقة العمل).

'٢' الأسلحة النارية

٣٤١ - تُجرِّم جميع الدول صنع الأسلحة النارية والاتجار غير المشروع بها ولقد أدخلت تعديلات، بدرجات متفاوتة، على التشريعات الجنائية بشأن التحوير غير المشروع للأسلحة النارية و/أو المحو غير المشروع لعلامات وسمها.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٣٤٢ - في أكثر من نصف دول المنطقة دون الإقليمية، يمكن تطبيق شكل من أشكال التشريعات لمنع تهريب الإرهابيين. وترد هذه الأحكام عموما في قوانين الهجرة التي تُجرِّم الدخول إلى دولة أو البقاء فيها أو المرور العابر فيها أو مغادرتها بصورة غير مشروعة و/أو تهريب البشر أو الاتجار بهم وتكوين عصابة إجرامية للقيام بذلك. ويبدو أن بعض الدول الأعضاء قد ربط عملية الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة في الخط الأمامي لديها بقاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر المسروقة والمفقودة التابعة لمنظومة الإنتربول للاتصالات الشرطية العالمية I-24/7 والنشرات الحمراء للإنتربول الخاصة بالمجرمين المشتبه فيهم والمطلوبين، وبقوائم جزاءات الأمم المتحدة. وقد اختارت دول أعضاء أخرى إدماج قواعد بيانات الإنتربول في قواعد البيانات الوطنية لديها (ولكن دون إدخال هذه البيانات في الوقت الحقيقي) عوضا عن منح سلطات مراقبة الحدود إمكانية الوصول المباشر إلى منظومة I-24/7.

٣٤٣ - وليست هناك إلا قلة قليلة من الدول الأعضاء التي تستخدم نظام المعلومات المسبقة عن الركاب للتحقق فعليا من المسافرين في موانئ الدخول عن طريق الجو إلى أراضيها. ولدى دولة واحدة القدرة على القيام بذلك ولكنها لا تلزم الخطوط الجوية العاملة في أراضيها بتوفير البيانات المتعلقة بالمعلومات المسبقة عن الركاب (التي يمكن أن تكون أداة فعالة في درء الأخطار والاتجاهات الناشئة ذات الصلة بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وغيرهم من الإرهابيين والأشخاص الضالعين في الجريمة المنظمة عبر الوطنية، لا سيما عندما تستخدم بالاقتران مع قواعد بيانات الإنتربول). ويبدو أن بعض الدول فقط قام بتسجيل وتخزين دخول وخروج الأشخاص الذين يجتازون حدودها جوا أو برا أو بحرا في نظام آلي. وهناك قلة من الدول التي اتخذت خطوات لتنفيذ إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية والتي تمتثل حاليا لبعض عناصره.

٣٤٤ - ولدى معظم الدول إجراء تحديد وضع اللاجئ الذي يحول دون منح اللجوء أو إلغائه للشخص الذي شارك في نشاط إرهابي، إما على وجه التحديد، أو في إطار مفاهيم أوسع من قبيل ارتكاب جريمة غير سياسة جسيمة أو جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية؛ أو ارتكب أفعالا مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها أو شكّل تهديدا للأمن أو النظام الوطني أو العام. ولقد أعربت الآليات الدولية لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن قلقها إزاء عدم مراعاة جميع الدول تقريبا مبدأ عدم الإعادة القسرية والضمانات (الإجرائية) الأخرى في إجراءات اللجوء أو التسليم أو الطرد أو الترحيل في القانون و/أو الممارسة، من قبيل عدم إتاحة إجراء اللجوء للأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية على الحدود؛ والتقارير المقدمة عن عمليات الاعتقال وحالات الطرد من البلد بالإكراه؛ وطول مدة احتجاز ملتمسي اللجوء؛ والموقع النائي والمعزول لمراكز استقبال ملتمسي اللجوء وتردِّي ظروف احتجازهم؛ والافتقار إلى الضمانات الإجرائية في الإجراءات المعجَّلة؛ أو محدودية الوصول إلى المساعدة القانونية وخدمات الترجمة الشفوية التي تقدِّمها الدولة أو تدني نوعيتها. ولقد تصرفت العديد من الدول بناء على التوصيات ذات الصلة الصادرة عن الآليات الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي لجميع الدول أن تواصل حوارها مع جميع الآليات المنشأة بموجب معاهدات وبموجب الميثاق والتأكد من أن تدابير مكافحة الإرهاب تمتثل للقانون الدولي لحقوق الإنسان ولمبادئ سيادة القانون.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٣٤٥ - استحدثت غالبية الدول أحكاما محددة في قوانينها الوطنية تُجرِّم الأعمال الإرهابية المتمثلة في تنظيم أعمال إرهابية؛ والتخطيط لها؛ والإعداد لها، بما في ذلك التجنيد أو التدريب؛ والمشاركة فيها؛ والتحريض عليها أو الإقناع بها؛ أو الأشكال الأخرى من الدعم (المادي) لها بما في ذلك الدعم المالي؛ أو التواطؤ على ارتكاب أعمال إرهابية؛ أو بوسعها مقاضاة مرتكبي هذا السلوك بالاستناد إلى الأحكام الجنائية العامة المتعلقة بالمساعدة والتحريض أو مفاهيم تبعية مماثلة، عوضا عن الاستناد إلى جرائم مستقلة. وينبغي لجميع الدول التي لديها قوانين شاملة أن تستعرض هذه القوانين، وإذا لزم الأمر، أن تُعدِّلها تبعا لذلك. وتوسع معظم الدول نطاق ولايتها القضائية لتشمل جرائم الإرهاب المرتكبة ضد أي دولة أخرى (أو منظمة دولية) أو بواسطة مواطنيها بغض النظر عن المكان الذي ارتكبت فيه الجريمة. ومع ذلك، ففي بعض الدول، لا بد من المزيد من التوضيح بشأن ما إذا كانت

الأحكام المنطبقة تتيح الملاحقة القضائية لأي أعمال تحضيرية أو تبعية نفَّذها مواطنو الدولة على إقليم دولتهم، ولكن العمل الإرهابي الفعلي ارتكب في إطار ولاية قضائية أخرى.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٣٤٦ - عقب اعتماد القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، باشرت العديد من الدول عملية استعراض تشريعاتها الجنائية وتعديلها للتأكد من أن جميع الجرائم ذات الصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب المبينة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) مُجرَّمة في التشريعات المحلية. ولقد اتخذت دولة واحدة بالفعل تدابير ذات صلة لملاحقة المقاتلين الإرهابيين الأجانب قضائيا قبل اعتماد القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). ولدى بعض الدول الأخرى في المنطقة القدرة والالتزام على تقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى العدالة. وينبغي لعدة دول في المنطقة أن تستعرض تشريعاتها الوطنية لكفالة سماح قواعد الإجراءات الجنائية وقواعد الإثبات بجمع طائفة من الأدلة واستخدامها على نطاق واسع ضد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، مع احترام الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان وسيادة القانون.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٣٤٧ - في دول المنطقة دون الإقليمية، يتمتع مكتب المدعي العام عموما بالسلطة لتولي المقاضاة الجنائية في الجرائم الإرهابية. ولقد أظهرت دولة واحدة فقط في الممارسة العملية أن هيئة الادعاء فيها لديها القدرة والخبرة والوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة للتعاطي مع قضايا الإرهاب المعقدة. ويبدو أن الدول المتبقية إما أنها عانت من الأعمال الإرهابية بقدر محدود فقط أو لم تعانِ منها على الإطلاق. وفي حالة دولة واحدة، أثيرت مخاوف بشأن فرض تدابير تقشف ربما قد أضعف القدرة على الملاحقة القضائية. وفي إحدى الدول، يتجاوز عدد المقاتلين الإرهابيين الأجانب بكثير عددهم في بلدان أخرى بالمنطقة دون الإقليمية ولقد خضع العائدون منهم للمحاكمة بتهمة ارتكاب أعمال إرهابية. وينبغي لجميع الدول أن تعدِّل نظم قوانينها الجنائية من أجل الامتثال لما تقتضيه الفقرة ٦ من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) بشأن تحديد المسؤولية الجنائية للتمكين من ملاحقة المقاتلين الإرهابيين الأجانب قضائيا في حال لم تكن التشريعات الجنائية القائمة المعتمدة تنفيذا للقرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) كافية، مع الامتثال التام للقانون الدولي لحقوق الإنسان ولمعايير سيادة القانون.

٣٤٨ - وفي جميع الدول، منحت سلطات إنفاذ القوانين التي تجري تحقيقات جنائية (بما في ذلك في القضايا المتصلة بالإرهاب) ومكاتب المدعين العامين القدرة على استخدام

مجموعة واسعة من أساليب التحري الخاصة، التي تنظمها مختلف النصوص التشريعية مثل قوانين الإجراءات الجنائية أو قوانين الشرطة أو أنواع أخرى من القوانين. وتخضع التدابير الرامية إلى الحد من حقوق الإنسان الدولية والحقوق والحريات الدستورية لإذن المحكمة (سواء قبل تطبيق أسلوب التحري الخاص أو بعد تطبيقه) أو لإذن المدعي العام.

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٣٤٩ - أصدرت الدول الأعضاء في مجلس أوروبا مبادئها التوجيهية المتعلقة بالقوانين والإجراءات المحلية ذات الصلة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين في قضايا الإرهاب سواء على الموقع الشبكي للمجلس و/أو على الموقع الشبكي لحكومة كل من هذه الدول. وتتعاون الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في أوروبا الشرقية أيضا من خلال آليات مختلفة، بما في ذلك الشبكة القضائية الأوروبية، مع الدول الأخرى في الاتحاد الأوروبي، والدول المشاركة المرشحة لعضويته، والدول المنتسبة إليه. ولقد عينت جميع الدول سلطة مركزية وطنية (بصرف النظر عن القنوات الدبلوماسية) مثل وزارة العدل و/أو مكتب المدعي العام، تتولى تجهيز طلبات تسليم المطلوبين وطلبات تبادل المساعدة القانونية. وفي بعض الدول، يكون الجهاز القضائي معنيا كذلك.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٣٥٠ - يقوم التعاون الإقليمي فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول المرشحة لعضويته والدول المنتسبة إليه على وكالات مثل مكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول)، ووحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي (يوروجوست)، والشبكة القضائية الأوروبية، وشبكة وحدة الاستخبارات المالية، ونظام شنغن للمعلومات، التي أثبتت القدرة على توفير برامج تعاون أوثق، ليس في الإطار الأوروبي فحسب إنما كذلك مع دول غير دول الاتحاد الأوروبي. والوكالة الرئيسية للتعاون الاستخباراتي هي مركز الاتحاد الأوروبي لتحليل المعلومات الاستخبارية.

٣٥١ - ومن الضروري أن تواصل جميع الدول تعزيز التنسيق وتبادل المعلومات (الاستخباراتية والعملياتية) والدخول في اتفاقات تعاون ثنائية مع الدول غير الأوروبية لمكافحة التهديدات والأنشطة الإرهابية التي تتجاوز منطقة رابطة الدول المستقلة والاتحاد الأوروبي. وقد تود دول المنطقة دون الإقليمية أيضا النظر في إبرام اتفاقات بشأن نقل الدعاوى الجنائية والاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية وزيادة عدد الاتفاقات الثنائية لتسليم

المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية من أجل توسيع نطاق التعاون في مجال العدالة الجنائية، بما في ذلك التعاون فيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٣٥٢ - وهناك أيضا مجال لتحسين التعاون على الصعيد الدولي - في إطار قواعد بيانات الإنتربول أساسا. ولا تقدم جميع دول المنطقة دون الإقليمية مدخلات بصورة منهجية إلى قواعد بيانات الإنتربول، بما في ذلك قاعدة بيانات المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وليست هناك إلا قلة قليلة من الدول التي تستخدم نظام المعلومات المسبقة عن الركاب الذي يمكن أن يكون أداة فعالة في منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وغيرهم من الإرهابيين والأشخاص الضالعين في الجريمة المنظمة عبر الوطنية، لا سيما عندما يستخدم بالاقتران مع قواعد بيانات الإنتربول.

دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ودول أخرى
(إسبانيا، وأستراليا، وإسرائيل، وألمانيا، وأندورا، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وتركيا، والدانمرك، وسان مارينو، والسويد، وسويسرا، وفرنسا، وفنلندا، وقبرص، وكندا، ولكسمبرغ، وليختنشتاين، ومالطة، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وموناكو، والنرويج، والنمسا، ونيوزيلندا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليونان)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٣٥٣ - شهد التهديد الإرهابي للعديد من دول هذه المجموعة الفرعية زيادة ملحوظة منذ صدور التقرير السابق. وتعرَّض ما لا يقل عن ثلث هذه الدول لهجمات إرهابية نجحت في تحقيق أهدافها أو تم إحباطها على أراضيها أو ضد مؤسساتها أو أصولها في الخارج. وغادر الآلاف من المقاتلين الإرهابيين الأجانب دول هذه المجموعة الفرعية، أو عبروا من خلالها إلى مناطق النزاع. ونفَّذ بعض العائدين أو الأشخاص المتأثرين بالأنشطة الإرهابية في العراق والجمهورية العربية السورية أعمالا إرهابية في الدول الأعضاء بأوروبا الغربية وأمريكا الشمالية أو في دول بعيدة عن مناطق النزاع حيث تنشط الجماعات الإرهابية، مثل أستراليا. وزاد مستوى التهديدات الإرهابية في بعض دول هذه المجموعة الفرعية، وواجه بعض الدول مستويات غير مسبوقة من العنف الإرهابي لليمين المتطرف خلال السنوات الأربع الماضية.

٢ - المخاطر

٣٥٤ - تدرك الدول الأعضاء في هذه المجموعة الفرعية - لا سيما تلك التي عانت من الأنشطة الإرهابية - التهديد الأمني ولقد اتخذت مجموعة من التدابير لمواجهته. غير أن التدابير التي اتخذتها في مجال مكافحة الإرهاب يجب أن تواكب السرعة التي ينتقل بها الأشخاص من التطرف إلى أعمال العنف المتطرفة والإرهابية الفعلية. ويشكل انتشار شبكة الإنترنت ووسائط الإعلام الاجتماعية تحديا جسيما في هذا الصدد، نظرا إلى أنها تستخدم لنشر الخطاب الإرهابي. ويمكن أن تُصنَّف الدول الأعضاء في هذه المجموعة الفرعية تقريبا إلى دول تتبع استجابة أكثر قمعية قائمة على إنفاذ القوانين والمعلومات الاستخباراتية، من جهة، ودول تعتمد على نهج أكثر إدماجا يُشدِّد على اتخاذ تدابير أكثر ليونة، مثل مكافحة التطرف المصحوب بالعنف، من جهة أخرى. وينبغي أن تُنفَّذ جميع هذه التدابير بطريقة تتفق مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا تتسبَّب بحالات تفضي إلى الإرهاب. ولقد نفَّذت دول قليلة تنفيذا تاما مقتضيات القرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) ذات الصلة بوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- مواصلة التعاون وتبادل المعلومات سواء داخل الهيئات دون الإقليمية المعنية مثل الاتحاد الأوروبي أو على الصعيد الثنائي
- وضع استراتيجيات شاملة متكاملة لمكافحة الإرهاب حيثما لا توجد بعد. وينبغي للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في المنطقة دون الإقليمية أن تنظر في إعداد استراتيجيات وطنية استنادا إلى استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب، واستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة التطرف والتجنيد للإرهاب
- اعتماد تشريعات لتجريم التجنيد للإرهاب على نحو أشد فعالية، ولا سيما من خلال اعتماد تشريعات محددة لتجريم التجنيد السلبي و (التلقي) السلبي للتدريب على أعمال الإرهاب، وفقا للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)
- اعتماد قوانين بشأن تمويل مكافحة الإرهاب تلتزم التزاما تاما بأحكام الفقرة ١ (ب) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)
- تعزيز نظم تجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء

- اتخاذ تدابير للحد من سرعة تأثر القطاع غير الربحي إزاء تمويل الإرهاب
- ربط ضباط الشرطة ومراقبة الحدود في الخط الأمامي بقاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر المسروقة والمفقودة التابعة لمنظومة الإنتربول للاتصالات الشرطية العالمية I-24/7، والنشرات الحمراء الصادرة عن الإنتربول، والأدوات الأخرى المتاحة، فضلا عن جزاءات الأمم المتحدة
- تقديم مدخلات بصورة منهجية إلى قواعد بيانات الإنتربول ذات الصلة واستحداث نظم المعلومات المسبقة عن الركاب
- تعزيز التعاون الثنائي والإقليمي مع الدول في شمال أفريقيا وغرب آسيا، بما في ذلك النظر في استخدام نقل الإجراءات الجنائية والاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية، مع كفالة الامتثال التام للقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير سيادة القانون.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٣٥٥ - فيما عدا استثناءات قليلة، لم تعتمد الدول الأعضاء في هذه المجموعة الفرعية استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وعوضا عن ذلك، اتخذ معظمها تدابير تعكس تضافر الجوانب المتعلقة بالسياسة وإنفاذ القانون وأمن الحدود ودوائر الاستخبارات والقضاء والحالة الإنسانية والحماية المدنية، ومكافحة التطرف المصحوب بالعنف، والإجراءات الاقتصادية والمالية على الصعيد الوطني، وقامت بترجمتها إلى استراتيجيات أو خطط وطنية، قطاعية في طبيعتها، لمكافحة الإرهاب. وكثيرا ما لا تشعر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالحاجة إلى اعتماد استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني لأنها تعتمد على استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب واستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة التطرف والتجنيد للإرهاب. ومع ذلك، ينبغي أن تنظر هذه الدول في إضفاء طابع محلي على الاستراتيجية الأوروبية من أجل توفير معايير وطنية يمكن رصدها وتقييمها بفعالية، وذلك بهدف تتبع الطبيعة الخاصة للسياق المحلي لكل منها. وينبغي لجميع الدول التي ليست لديها استراتيجية شاملة متكاملة لمكافحة الإرهاب أن تعتمد استراتيجية تستشرف التعاون مع الكيانات غير الحكومية وتتصدَّى للظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب وفقا لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية (قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٨٨).

(ب) حقوق الإنسان

٣٥٦ - لدى معظم الدول في هذه المجموعة الفرعية سجل إيجابي نسبيا في مجال حقوق الإنسان بوجه عام. وجميع هذه الدول ما عدا دولة واحدة هي دول أطراف في جميع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان الأساسية ومنخرطة في حوار نشط مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان المنشأة بموجب معاهدات وبموجب الميثاق. وجميع دول أوروبا الغربية هي أيضا دول أعضاء في مجلس أوروبا وتخضع للولاية القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. غير أنه لا تزال هناك مسائل متنازع عليها (على سبيل المثال، استخدام طائرات مسلحة بلا طيار لاستهداف الإرهابيين، وممارسة الاحتجاز المطوَّل بدون محاكمة، وإلغاء المواطنة مما قد يجعل الشخص عديم الجنسية).

٣٥٧ - وهناك ما يقرب من ثلث الدول لا توجد لديه آليات رقابة مستقلة لوكالات إنفاذ القانون (بصرف النظر عن الرقابة القضائية). وبالنسبة إلى معظم الدول، يمكن أن تتخذ آليات الرقابة أشكالا مختلفة، حسب التقاليد القانونية وهي: لجنة برلمانية أو أمين المظالم أو المفتش العام للشرطة أو الإدارة العامة بوجه عام أو المدعي العام أو المستشار العدلي أو لجان الشرطة (الشكاوى) المستقلة أو أن تجمع بين أكثر من فئة واحدة من هذه الفئات. وتجمع هولندا، على سبيل المثال، بين الرقابة القضائية والرقابة التنفيذية في هيئة واحدة. ولقد أنشأت رابطة دول الكومنولث أيضا مؤسسات مستقلة لاستعراض التشريعات المتعلقة بالأمن الوطني.

٣٥٨ - ولقد قامت معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصياغة تعريفها للأعمال الإرهابية وفقا للمادة ١ من القرار الإطاري لمجلس الاتحاد الأوروبي المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ بشأن مكافحة الإرهاب 2002/475/JHA. وبالتالي، فإن السلوك المجرَّم باعتباره إرهابيا يتجاوز السلوك المشمول بالفقرة ٣ من قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤). وأدرجت قلة قليلة من الدول استثناء صريحا ضمن تعريف الأعمال الإرهابية للسلوك لدى ممارسة حقوق الإنسان، مثل الحق في حرية تكوين الجمعيات أو حق التجمع. وفي بعض الحالات، أثيرت مخاوف إزاء التعاريف الفضفاضة الواردة في التشريعات التي تجرِّم السلوك الإرهابي. وفي بعض الحالات، أعربت الآليات الدولية لحقوق الإنسان أيضا عن مخاوفها إزاء طول مدة المحاكمة، وطول مدة الاحتجاز الاحتياطي، والحق في المثول بسرعة أمام قاض بعد التوقيف، والاستعانة بمحام، وقرينة البراءة، والحق في استئناف الحكم، والادعاءات المتعلقة بإساءة المعاملة.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٣٥٩ - اعتمد حوالي ٥٠ في المائة من الدول في هذه المجموعة الفرعية تشريعات تجرِّم تحديدا التجنيد النشط للإرهابيين. ومع ذلك، فإن بعضها الآخر اقتصر في تحديد الجرم على التجنيد في منظمة أو جماعة إرهابية ولم يوسِّع نطاق المسؤولية الجنائية ليشمل مجالات التجنيد لارتكاب عمل إرهابي فردي بوصفه جريمة بحكم طبيعتها. ولم تسنّ الدول الأخرى بعد قوانين جنائية من أجل مكافحة التجنيد لأغراض إرهابية. واعتبرت قلة قليلة من الدول التجنيد فعلا إجراميا. وتدمج دول قليلة أنشطة تجنيد الإرهابيين ضمن مفاهيم أشمل من قبيل التآمر الجنائي، وتقديم الدعم (المادي)، والحضّ، والترويج، والمساعدة ذات الطابع الإرهابي، أو الانضواء في منظمة إرهابية. ومن الممكن تعزيز الإطار التشريعي لتجريم التجنيد في بعض الدول، لا سيما في ضوء القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وسيكون من المفيد لجميع الدول تقريبا في هذه المجموعة الفرعية أن تعتمد تشريعات محددة لتجريم التجنيد السلبي.

٣٦٠ - وهناك دول في أوروبا الغربية تجرِّم تمجيد الإرهاب في بعض الحالات دون أن تحدد شرط التسبب في خطر. ولمكافحة التحريض، دعا الاتحاد الأوروبي بقوة إلى مناصرة الخفارة المجتمعية. وحدَّد في مشروعه المعنون ”الخفارة المجتمعية لمنع نزعة التطرف والإرهاب“ ستة عناصر لتحقيق الفعالية في هذه الخفارة، وهي التالية: (أ) الانتباه؛ (ب) الموثوقية؛ (ج) قابلية الاستجابة؛ (د) الكفاءة؛ (هـ) آداب السلوك؛ (و) الإنصاف. ولقد اتخذت دول غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي طائفة واسعة من التدابير الرامية إلى مكافحة التحريض، بما في ذلك عن طريق شبكة الإنترنت. وتشمل هذه التدابير المحظورات التشريعية للتحريض واستراتيجيات مكافحة التطرف المصحوب بالعنف. ولا تزال معظم الدول تواجه تحديات في التصدي للدعاية الإرهابية التي تنتشر عبر شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي. وينبغي للدول أن تواصل تنفيذ تدابير فعالة لحظر التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية ومنعه، بما في ذلك عبر شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي الأخرى، مع صون حقوق الإنسان ذات الصلة في الوقت نفسه، بما فيها الحق في حرية التعبير وحرية الدين أو المعتقد.

(ب) الوسائل

’١‘ التمويل/تجميد الأصول

٣٦١ - لدى جميع الدول تشريعات قوية تجرِّم تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها. بيد أن تشريعات بعض الدول إما لا تلبي الحاجة إلى تجريم تمويل الإرهاب حتى وإن كان

لا يمكن ربط الأموال بعمل إرهابي محدد أو لا تصاغ بعبارات عامة بما فيه الكفاية لتشمل تمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتفتقر قوانين نحو ربع الدول إما إلى عنصر تمويل الفرد الإرهابي أو إلى عنصر تمويل الجماعة الإرهابية (بما في ذلك لأغراض أخرى غير ارتكاب عمل إرهابي على وجه التحديد). ولعل أبرز التحديات التي يواجهها نصف هذه الدول في هذه المجموعة الفرعية هو الامتثال لشرط تجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء عملا بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) سواء لأن الإطار التشريعي الملائم غير موجود أو أنه لم ينفذ تنفيذا صحيحا. وفي حالة دولة واحدة، قد تستغرق عملية التجميد فترة تصل إلى ثلاثة أشهر. ومن الواضح أن هذا لا يستوفي المعايير الدولية الداعية إلى القيام بذلك ”دون إبطاء“.

٣٦٢ - وتنفذ الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التزاماتها بتجميد الأصول عملا بلائحة المجلس رقم ٢٢٠٠/٨٨١ التي تنطبق أحكامها مباشرة، بصيغتها المعدَّلة، بشأن تنظيم القاعدة والمنتسبين إليه، ولائحة المجلس رقم ٢٠٠١/٢٥٨٠، فيما يتعلق بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، على التوالي. وفي بعض الحالات، تفتقر الدول إلى التشريعات المحلية التكميلية اللازمة لمعالجة عدم انطباق اللائحة ٢٠٠١/٢٥٨٠ على ضوابط الاتحاد الأوروبي. ولدى جميع الدول ما عدا دولة واحدة نظام للتصريح أو الإفصاح الجمركي لأغراض الكشف عن عمليات النقل غير المشروع للنقدية عبر الحدود. ويعتمد الاتحاد الأوروبي الدول على لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٥/١٨٨٩ التي تنطبق أحكامها مباشرة. وفي معظم الدول، تُطَّبق القوانين ذات الصلة تطبيقا فعليا. ولم يجرِ إلا حوالي ربع الدول في هذه المجموعة الفرعية استعراضا محددا لخطر تمويل الإرهاب على قطاعات المنظمات التي لا تستهدف الربح. وأدمجت دول قليلة هذا الاستعراض في تقييم أوسع نطاقا لخطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي يهدد كامل القطاع المالي أو أجرت استعراضا لتشريعاتها المتعلقة بالمنظمات التي لا تستهدف الربح.

’٢‘ الأسلحة النارية

٣٦٣ - تجرِّم جميع الدول تصنيع الأسلحة النارية والإتجار بها بطريقة غير مشروعة. ولقد سنَّت الدول أيضا، بدرجات متفاوتة، تشريعات جنائية مناسبة للتصدي للتحوير غير المشروع للأسلحة النارية و/أو المحو غير المشروع لعلامات وسمها.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٣٦٤ - على الرغم من أن ما من دولة اعتمدت تشريعات تتناول تحديدا موضوع تهريب الإرهابيين إلى أراضيها، فقد سنَّت جميعها قوانين تجرِّم دخول الأجانب أو إقامتهم بصورة

غير قانونية، وتهريب المهاجرين أو الأشخاص، أو الإتجار بالبشر. ويضع عدد من الدول أيضا تعريفا محددا لإيواء الإرهابيين باعتباره نشاطا إرهابيا في تشريعاته الجنائية أو يشمل السلوك المعني في إطار ''تقديم المساعدة أو الدعم إلى الإرهابيين''.

٣٦٥ - وربطت بعض الدول فقط في هذه المنطقة دون الإقليمية عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة التابعة لها في الخط الأمامي ربطا كاملا بقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر المسروقة والمفقودة والنشرات الحمراء للإنتربول وبقوائم جزاءات الأمم المتحدة. ويدرج نصف دول المنطقة دون الإقليمية في كثير من الأحيان مدخلات في قاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بالوثائق المسروقة والمفقودة، ولكن دولة واحدة فقط من هذه الدول تنتمي إلى مجموعة الدول الكاملة الموصولية. ويعتقد أن هناك ثلثا آخر من الدول لديه القدرة على فرز المسافرين في موانئ الدخول بفعالية. وهناك ثلث آخر من الدول يفتقر إلى هذه القدرة. ويقوم أقل من ربع الدول بتسجيل وتخزين البيانات المتعلقة بدخول وخروج الأشخاص عبر حدودها على نحو منهجي باستخدام نظام آلي. ويُنفِّذ حوالي ربع الدول في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية إطار معايير منظمة الجمارك العالمية تنفيذا تاما. ويعمل ربع آخر من الدول على تنفيذه، وقد وقعت رسائل نوايا أو أجرت دراسات جدوى أو دراسات تحضيرية.

٣٦٦ - وأنشأت معظم الدول في هذه المجموعة إجراء لتحديد وضع اللاجئ يحول دون منح اللجوء للأفراد الضالعين في الأنشطة الإرهابية أو إلغائه، وذلك عادة في إطار المفهوم الإقصائي الأوسع نطاقا لتهديد الأمن العام أو النظام العام. وهناك دولة واحدة لم تسنّ تشريعات بشأن حق اللجوء، ولكنها أدمجت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في قوانينها المحلية باعتبارها واجبة التطبيق بصورة مباشرة. وقد انتقدت الآليات الدولية لحقوق الإنسان جميع الدول تقريبا إما لعدم مراعاتها التامة لمبدأ عدم الإعادة القسرية أو لعدم مراعاتها جميع الضمانات الإجرائية في إجراءات اللجوء أو حالات التسليم أو الطرد أو الترحيل في القانون و/أو الممارسة. وفي إحدى الحالات، يُفترض تلقائيا بحكم القانون أن دخول الأشخاص بصورة غير نظامية يشكل خطرا على أمن الدولة ويخضع هؤلاء للترحيل أو الطرد دون مراعاة هذه الضمانات. ولقد اعتبرت الآليات الدولية لحقوق الإنسان أن هذا الأمر يتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقبلت العديد من الدول التوصيات الصادرة عن هذه الآليات واتخذت الإجراءات التصحيحية. وينبغي لجميع الدول أن تواصل الحوار مع جميع الآليات الدولية لحقوق الإنسان المنشأة بموجب المعاهدات وبموجب الميثاق.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٣٦٧ - أدرجت جميع الدول في تشريعاتها الوطنية أحكاما محدَّدة تُجرِّم الأعمال الإرهابية التي تقوم على التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها وتيسيرها وتقديم الدعم لها، بما في ذلك الدعم المالي، أو التواطؤ على ارتكاب الأعمال الإرهابية، أو هي قادرة على مقاضاة مرتكبي هذا السلوك على أساس الأحكام الجنائية العامة للمساعدة والتحريض أو المفاهيم المماثلة للمساعدة. وتُجرِّم معظم الدول التحريض على الإرهاب والتدريب النشط لأغراض الإرهاب. ولا يُجرَّم التدريب السلبي إلا في عدد قليل منها. وينبغي لجميع الدول التي لا تتسم قوانينها بشموليتها التامة في هذا المجال أن تستعرض هذه القوانين وتعدِّلها، عند الاقتضاء، تبعا لذلك. وتوسع معظم الدول نطاق ولايتها لتشمل الجرائم الإرهابية (بما في ذلك الأعمال التحضيرية والتبعية) المرتكبة ضد دولة أخرى (أو منظمة دولية) أو بواسطة مواطنيها، بغضِّ النظر عن المكان الذي ارتكبت فيه الجريمة. وهناك قلة من الدول تُضمِّن في تعريفها للعمل الإرهابي السلوك الذي يكون موجَّها ضد دولة أخرى أو كيان أجنبي آخر.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٣٦٨ - فيما يتعلق بتنفيذ مقتضيات التجريم الواردة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، هناك عدد من الدول الأعضاء المشمولة بالدراسة الاستقصائية التي امتثلت للمقتضيات التشريعية بموجب هذا القرار بشكل كامل إما باعتماد تشريعات جنائية جديدة أو بتعديل التشريعات الجنائية القائمة. وتطبق بعض الدول التشريعات الجنائية القائمة في مجال مكافحة الإرهاب، بما في ذلك على التجنيد أو الأعمال التشاركية، وذلك عملا بأحكام القانون الجنائي العام. واستكملت بعض الدول القوانين القائمة لديها بتعديلاتٍ أخرى لكي تشمل الأعمال التحضيرية التي قد تفضي إلى السفر بغرض المشاركة في التراعات الدائرة في العراق والجمهورية العربية السورية. وبالنسبة إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأعضاء المجلس، يقضي البروتوكول الإضافي لاتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الإرهاب بأن تُجرِّم الدول الأعضاء تلقي التدريب على أعمال الإرهاب وتوفير ذلك التدريب.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٣٦٩ - غالبا ما تستند المحاكمات الجنائية (بما في ذلك محاكمات الجرائم الإرهابية) التي أجريت في دول هذه المجموعة إلى التحقيقات الأولية التي تقوم بها سلطات إنفاذ القوانين

تحت إشراف المدعي العام أو قاضي التحقيق وبناء على توجيهاتهما. والدول التي عانت من الأعمال الإرهابية في ولاياتها القضائية وأجرت التحقيقات والمحاكمات الجنائية عادة ما تتوافر لديها السلطة والقدرة والخبرة والوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة للتعاطي مع قضايا الإرهاب المعقَّدة. ولقد شارك عدد من الدول بدرجات متفاوتة في الملاحقة القضائية والمحاكمة في قضايا الإرهاب ذات الصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وبما أن هذه الظاهرة جديدة نسبيا بالنسبة إلى العديد من الدول التي شملتها الدراسة الاستقصائية، وبالنظر إلى أن أحكام الفقرة ٦ من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) تقضي في بعض الحالات من الدول تعزيز المسؤولية الجنائية أبعد من المطلوب في القرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥)، فقد سعت بعض الدول جاهدة إلى تطبيق القوانين الجنائية الملائمة وواجهت صعوبات على مستوى الأدلة الإثباتية ذات الصلة. وينبغي للدول الأعضاء أن تتوخى اليقظة بشأن هذه التجارب وأن تكيِّف نظم قوانينها الجنائية، عند الاقتضاء، لأغراض منها تحقيق الامتثال التام للقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير سيادة القانون.

٣٧٠ - ولدى سلطات التحقيق والادعاء في معظم الدول مجموعة واسعة متطورة من أساليب التحري الخاصة التي يمكن العثور عليها في قوانين الإجراءات الجنائية أو في القوانين التشريعية المستقلة أو في قوانين الشرطة، ويجوز تطبيقها أيضا لأغراض الوقاية في بعض الدول. وتكون التدابير التدخلية في الغالب رهنا بإذن من المحكمة، الأمر الذي يشكل ممارسة جيدة، إلا إذا انطوى التأخير على مخاطر (وفي هذه الحالة، تأذن النيابة العامة عموما باتخاذ التدبير رهنا بموافقة المحكمة بمقتضى أمر واقع).

٥ - تفعيل التعاون الدولي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٣٧١ - وضعت جميع الدول ونشرت مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات الداخلية ذات الصلة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين في قضايا الإرهاب. ويعتبر تيسير الوصول إلى المبادئ التوجيهية والمعلومات بشأن تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين في الدول غير الأوروبية في هذه المجموعة الفرعية من الممارسات الجيدة. ويمكن الاطلاع على المجموعة الكاملة لهذه المبادئ التوجيهية التي وضعتها الدول الأعضاء في مجلس أوروبا في الموقع الشبكي للمجلس. وتتعاون الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول المشاركة المرشحة لعضويته والدول المنتسبة إليه أيضا من خلال آليات مختلفة بشأن تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين. وتقدم الشبكة القضائية الأوروبية معلومات إضافية. ولقد عينت جميع الدول هيئة مركزية وطنية (غير القنوات الدبلوماسية) تتولى مسؤولية طلبات تسليم

المطلوبين وطلبات تبادل المساعدة القانونية. وتوجد هذه الهيئات إما في وزارة العدل أو وزارة الداخلية أو مكتب المدعي العام أو المدعي العام للجمهورية. ولدى العديد من الدول أكثر من هيئة مركزية وطنية للتعاطي مع مختلف أنواع الطلبات.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٣٧٢ - يجري التعاون الإقليمي فيما بين دول الاتحاد الأوروبي، والدول المرشحة لعضويته والدول المنتسبة إليه من خلال وكالات مثل مكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول)، ووحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي (يوروجوست)، والشبكة القضائية الأوروبية، وشبكة وحدة الاستخبارات المالية، ونظام شنغن للمعلومات، التي أثبتت قدرة على توفير برامج تعاون أوثق ليس ضمن الإطار الأوروبي فحسب إنما أيضا مع دول غير دول الاتحاد الأوروبي، بما فيها دول هذه المجموعة الفرعية. والوكالة الرئيسية للتعاون الاستخباراتي هي مركز الاتحاد الأوروبي لتحليل المعلومات الاستخبارية. وعلى الرغم من أن التنسيق وتبادل المعلومات (على مستوى الاستخبارات والعمليات) قوي في سياق الاتحاد الأوروبي الأشمل، من الضروري أن تواصل الدول الأعضاء الدخول في اتفاقات تعاون ثنائية مع الدول غير الأوروبية للتصدي لتهديد الإرهابيين وأنشطتهم التي تتجاوز حدود الاتحاد الأوروبي. وبوسع الدول الأعضاء أيضا النظر في إبرام اتفاقات بشأن نقل الدعاوى الجنائية والاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية مع دول غير الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدخول في المزيد من الاتفاقات الثنائية بشأن تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية مع دول غير دول الاتحاد الأوروبي من أجل توسيع نطاق التعاون في مجال العدالة الجنائية، بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٣٧٣ - وثمة فرص أيضا لتعزيز التعاون على الصعيد الدولي، أولا وقبل كل شيء، من خلال مختلف قواعد بيانات الإنتربول. ولا تقوم جميع دول هذه المجموعة الفرعية بتقديم مدخلات بصورة منهجية إلى قواعد بيانات الإنتربول، بما في ذلك قاعدة بياناتها المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وأقل من نصف الدول الأعضاء في هذه المجموعة الفرعية يستخدم نظام المعلومات المسبقة عن الركاب.

دول جنوب شرق أوروبا
(ألبانيا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، والجبل الأسود، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا، ورومانيا، وسلوفينيا، وصربيا، وكرواتيا)

ألف - بيئة الإرهاب والتهديدات

١ - الاتجاهات السائدة (بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب)

٣٧٤ - تمثل منطقة جنوب شرق أوروبا نقطة عبور رئيسية للأشخاص والأموال والأسلحة والبضائع من أفريقيا وآسيا الوسطى والشرق الأوسط إلى أوروبا. وعلى الرغم من تحسين إدارة الحدود وتوظيف استثمارات كبيرة في البنية التحتية والموارد البشرية والتعاون دون الإقليمي، لا يزال اللاجئون وملتمسو اللجوء من مناطق أخرى من العالم - وخاصة في مناطق النزاع - يستخدمون هذه المنطقة دون الإقليمية للدخول إلى القارة الأوروبية. ولقد تسببت الضغوط الناجمة عن ذلك بحالة متأزمة تتطلب استجابة عاجلة على الصعيدين دون الإقليمي والعالمي.

٣٧٥ - والمنطقة دون الإقليمية هي أيضا طريق عبور للمقاتلين الإرهابيين الأجانب في طريقهم إلى العراق والجمهورية العربية السورية. وربما يكون اعتراض طريق المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه فيهم ثاني أعظم التحديات في هذه المنطقة دون الإقليمية. فالعديد من الدول إما دول منشأ أو دول عبور للمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وما فتئ عدد المقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين يغادرون دول المنطقة دون الإقليمية للانضمام إلى المنظمات الإرهابية في الجمهورية العربية السورية والعراق يزداد. كما أن المنطقة دون الإقليمية عرضة بشدة لنزعة التطرف والتجنيد. وتجعل عوامل مثل ضعف الفرص الاقتصادية، وارتفاع معدل البطالة، والمظالم التاريخية، وانعدام الثقة في الحكومات بعض دول المنطقة دون الإقليمية أكثر عرضةً من غيرها لتجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٢ - المخاطر

٣٧٦ - تتصل المخاطر التي تتعرَّض لها المنطقة دون الإقليمية في المقام الأول بحركة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. فالكثيرون ممن سافروا إلى مناطق النزاع قد يختارون العودة ومواصلة أنشطتهم الإرهابية، بما في ذلك التجنيد. وقد يختار بعضهم التجنيد من دول المقصد. ويطرح فرز اللاجئين تحديا على وجه الخصوص بسبب تدفق اللاجئين بأعداد هائلة من المنطقة دون الإقليمية وإليها. ويتزايد خطر تسلُّل الإرهابيين بسبب نقص التعاون النسبي في إدارة الحدود. وبما أن الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب قائمة في بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية، من المرجح أن يتواصل التحريض على الانضمام إلى الجماعات الإرهابية والتجنيد لهذا

الغرض. وتقوِّض التوترات الثنائية القائمة منذ أمد طويل التعاون الإقليمي. وتشمل التحديات الرئيسية الصلات المحتملة بين الجريمة المنظمة والإرهاب وأوجه الهشاشة والضعف التي تشوب النظام المالي.

٣ - المسائل/التوصيات ذات الأولوية

- تعزيز التدابير الرامية إلى تحسين أمن الحدود بسبل منها زيادة استخدام منظومة الإنتربول I-24/7 ونظم المعلومات المسبقة عن الركاب
- العمل على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي لمنع نزعة التطرف والتجنيد عن طريق تعزيز الجهود الرامية إلى مكافحة التطرف المصحوب بالعنف ومنع الإرهابيين من استغلال شبكة الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي
- التعاون مع المجتمع المدني والمجتمعات المحلية وأماكن التعليم والعبادة والزعماء الدينيين في مكافحة التطرف المصحوب بالعنف
- وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب استنادا إلى نهج كلي وشامل يتضمن عنصرا متعلقا بمكافحة التطرف المصحوب بالعنف
- العمل مع قطاع المؤسسات الخيرية للحيلولة دون إساءة استخدام المنظمات التي لا تستهدف الربح والمؤسسات الخيرية لأغراض تمويل الإرهاب
- تعزيز التعاون في المسائل الجنائية داخل المنطقة دون الإقليمية ومع مناطق أخرى.

باء - مجالات التقييم

١ - من الوقاية إلى إعادة التأهيل

(أ) الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٣٧٧ - وضعت بعض الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب. فقد باشرت صربيا في الآونة الأخيرة مشاورات، بدعم من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بشأن وضع استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. واعتمدت البوسنة والهرسك استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب في عام ٢٠١٥. إلا أن تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية ينبغي أن يتحسن، وأن يزيد التركيز على الجوانب الوقائية، ويشمل ذلك بالأخص التحريض على الإرهاب والتهديد المتمثل في تغذية نزعة التطرف التي تؤدي إلى التطرف المصحوب بالعنف. ولقد سنَّت معظم الدول في الآونة الأخيرة تشريعات

لمكافحة الإرهاب واستحدثت أطرا قانونية شاملة نسبيا. ولا تزال أربع دول تعاني من نواقص كثيرة في مجال وضع القوانين المتعلقة بالجرائم الإرهابية الدولية.

(ب) حقوق الإنسان

٣٧٨ - اعتمدت جميع الدول مؤخرا تشريعات لمكافحة الإرهاب، وقوانين جنائية، وقوانين للإجراءات الجنائية، سواء بدعم من المكتب المعني بالمخدرات والجريمة و/أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو في إطار التكامل الأوروبي. وعلى الرغم من أن جميع دول المنطقة دون الإقليمية أطرافٌ في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، فقد أثيرت مخاوف على صعيد الآليات الدولية لحقوق الإنسان بشأن معاملة المهاجرين وملتمسي اللجوء واللاجئين.

٢ - التصدي لعناصر التمكين

(أ) القصد والعلم

٣٧٩ - أُحرز تقدم جيد في تجريم التجنيد لأغراض الإرهاب. وجميع الدول أطراف في اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الإرهاب. كما اتخذت معظمها تدابير عملية ووقائية ضد تجنيد الإرهابيين الذي يعتبر مجالا من مجالات الضعف بشكل خاص. وفي عام ٢٠١٤، قامت إحدى الدول الأعضاء بتعديل قانونها الجنائي لتجريم الانضمام إلى النزاعات العسكرية الأجنبية. وأُدين عدد من الأشخاص في الآونة الأخيرة على أساس هذا التشريع. غير أن جميع الدول تحتاج إلى استعراض تشريعاتها والنظر في تحديثها بغية التأكد من أنها تُجرِّم تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٣٨٠ - ويتعين أن تعزِّز الدول في المنطقة دون الإقليمية الجهود الرامية إلى مكافحة التجنيد والتطرف المصحوب بالعنف، ولا سيما عن طريق شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي. ولم تقم معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية بعد بوضع وتنفيذ استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة تشمل برامج لمكافحة التطرف المصحوب بالعنف مدعومة من المجتمعات المحلية. ولقد تعهَّد الاتحاد الأوروبي مؤخرا بتقديم ١٠ ملايين يورو لدعم إعداد برامج مكافحة التطرف المصحوب بالعنف، بما في ذلك في جنوب شرق أوروبا.

(ب) الوسائل

'١' التمويل/تجميد الأصول

٣٨١ - جميع الدول أطراف في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، وقد اعتمدت جميعها قوانين لمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب في السنوات الأخيرة. وأدرجت جميع

الدول تمويل الإرهاب في عداد الجرائم الأصلية ووسعت نطاق التزامات الإبلاغ ليشمل تمويل الإرهاب. ولقد صيغت أحدث التشريعات بفضل مساعدة تقنية. وتواصل دول المنطقة دون الإقليمية تطوير نظمها التقنينية في مسعى إلى تنفيذ للجوانب المالية من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) تنفيذا فعليا، وذلك على سبيل المثال، من أجل التقيد التام بالاحتياجات إلى تجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء.

٣٨٢ - ويتمثل أحد التحديات المشتركة بين دول المنطقة دون الإقليمية في التعامل مع المنظمات التي لا تستهدف الربح ومنع إساءة استعمالها لتمويل الإرهاب. وتؤدي هذه المنظمات دورا هاما في هذه المنطقة دون الإقليمية. وعلى الرغم من أن لدى جميع الدول تشريعات قائمة لتنظيم أعمال المؤسسات الخيرية، فإن مستوى التنظيم والإشراف ليس عاليا. ولم تقم أي دولة باستعراض قطاع المنظمات التي لا تستهدف الربح لديها أو بإجراء تقييم للمخاطر المحتملة لإساءة استعمالها في تمويل الإرهاب. وتستفيد دول هذه المنطقة دون الإقليمية من المساعدة التقنية التي يقدمها في هذا المجال كل من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا، ولكنها تحتاج إلى إيلاء أولوية أكبر لهذا الخطر من أجل الامتثال للمقتضيات ذات الصلة الواردة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) والتوصيات الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

'٢' الأسلحة النارية

٣٨٣ - تجرِّم جميع الدول تصنيع الأسلحة والاتجار بها بصورة غير مشروعة. وهناك أربع دول على الأقل لم تُجرِّم مباشرة التحوير غير المشروع للأسلحة النارية أو محو علامات وسمها. كما أن الحيازة غير القانونية للأسلحة والاتجار بها لا يزال يشكل تحديا بالنسبة للمنطقة دون الإقليمية، على الرغم من الجهود الوطنية والدولية للحد من مخزونات الأسلحة غير المشروعة من النزاعات السابقة وتقليلها إلى أدنى حد. وفي عدة حالات، اعتمدت الهجمات الإرهابية المخطط لها على أسلحة مهرَّبة من جنوب شرق أوروبا إلى أجزاء أخرى من القارة.

٣ - فرص الاختراق وأمن الحدود

٣٨٤ - تأثرت منطقة جنوب شرق أوروبا بالنزاعات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والقرن الأفريقي. وأدت هذه النزاعات إلى تدفق أعداد هائلة من اللاجئين وملتمسي اللجوء الذين يستخدمون جنوب شرق أوروبا إما كوجهة نهائية أو كمعبر إلى أوروبا. وردا على ذلك، اعتمدت معظم دول المنطقة دون الإقليمية قوانين لجوء حديثة. إلا أن معظم الدول

تفتقر إلى القدرات والآليات للتعامل مع تدفق الأعداد الهائلة من اللاجئين والمهاجرين مع احترام حقوقهم بموجب القانون الدولي في الوقت نفسه، بما في ذلك قانون اللاجئين.

٣٨٥ - وتجري عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة باستخدام منظومة الإنتربول ''I-24/7''، بما في ذلك قاعدة البيانات المتعلقة بالوثائق المسروقة والمفقودة، وبالتعاون مع الإنتربول والمكاتب المركزية الوطنية ووكالات إنفاذ القانون. غير أن وتيرة الهجرة قد ازدادت على مدى العامين الماضيين إلى حد أصبح يطرح تحديات بالنسبة إلى معظم دول المنطقة دون الإقليمية. وعلاوة على ذلك، تواجه معظم دول المنطقة تحديات هائلة في تحديد الإرهابيين أو العائدين المشتبه فيهم. ولا يزال استمرار عدم الاستقرار في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يؤدي إلى تفاقم الخطر المحتمل الذي يشكله تدفق أعداد المهاجرين واللاجئين. وهناك ثلاث دول فقط تستخدم نظام المعلومات المسبقة عن الركاب. ويقوض الافتقار إلى هذا النظام الجهود التي يبذلها الموظفون في الخط الأمامي للكشف عن دخول أو خروج الأشخاص المطلوبين أو المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٤ - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

(أ) التخطيط والإعداد

٣٨٦ - تواصل دول المنطقة دون الإقليمية تطوير قدرتها على مكافحة الإرهاب في جميع المجالات، بما في ذلك عن طريق تحديث تشريعاتها وتعزيز قدرات هيئات القضاء والادعاء العام والهيئات المالية والأجهزة المكلفة بإنفاذ القوانين. بيد أن قدرة سلطات القضاء والادعاء العام لدى الدول تحتاج، رغم هذا التقدم، إلى مزيد من التعزيز. وعلاوة على ذلك، يتعين أن تواصل المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية الاستثمار في تدريب المدعين العامين والقضاة وفي تعزيز قدرة الدول على تقديم الإرهابيين إلى العدالة. أما وقد أصبحت المنطقة دون الإقليمية أكثر فأكثر عرضة لسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتجنيدهم، فإن المانحين يعربون عن اهتمام متزايد بدعم الجهود الرامية إلى تقديم هؤلاء المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى العدالة.

(ب) العنصر المتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٣٨٧ - باشرت عدة دول عملية استعراض تشريعاتها الجنائية وتعديلها عقب اعتماد قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤). وهناك قلة من دول المنطقة لديها القدرة والالتزام على تقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى العدالة. فإحدى هذه الدول على سبيل المثال ألقت القبض على ثلاثة من مواطنيها للاشتباه في ارتكابهم جرائم ذات صلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وألقت دولة أخرى القبض على سبعة أشخاص للاشتباه في تورطهم في التجنيد للقتال في

الجمهورية العربية السورية في آذار/مارس ٢٠١٥. وألقت دولة ثالثة القبض على تسعة من العائدين في أواخر عام ٢٠١٥. وبالنسبة إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والأعضاء في المجلس، يقضي البروتوكول الإضافي لاتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الإرهاب بأن تجرِّم الدول تلقي تدريب الإرهابيين وتوفير هذا التدريب. ويتعين أيضا أن تعيد العديد من دول المنطقة دون الإقليمية النظر في تشريعاتها الوطنية لضمان أن قواعد الإجراءات الجنائية وقواعد الإثبات تتيح جمع الأدلة واستخدامها على نطاق واسع ضد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، مع احترام الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون.

(ج) القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

٣٨٨ - لجميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية هيئات تحقيق فاعلة ومكتب للمدعي العام فاعل. ولقد استفادت جميعها أيضا من المساعدة في تنمية قدراتها في مجالي التحقيقات والادعاء العام. ومع ذلك، فحتى الدول التي تلقت المساعدة ينبغي أن تستمر في الاستفادة من مبادرات التدريب في هذا المجال، لا سيما فيما يتعلق بالتعاطي مع التحقيقات المعقَّدة في قضايا الإرهاب، والجرائم المالية، وتحديد الصلات القائمة بين الجريمة المنظمة والإرهاب. وهناك أربع دول (ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وصربيا) نجحت في ملاحقة مقاتلين إرهابيين وأجانب قضائيا ومنعهم من السفر.

٥ - تفعيل التعاون الدولي والإقليمي

(أ) الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

٣٨٩ - لا يزال مستوى التصديق على الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب مرتفعا نسبيا، ولقد وضعت معظم الدول أحكاما وافية بشأن تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية. ويتيسَّر التعاون الإقليمي في المسائل الجنائية من خلال الفريق الاستشاري للمدعين بدول جنوب شرق أوروبا،، وهو شبكة من المدعين العامين ذوي الخبرة الذين يقدمون المساعدة في المسائل التشغيلية ويقومون بتسهيل التبادل السريع للمعلومات والأدلة في التحقيقات عبر الحدود. وفي ضوء التحديات التي تطرحها ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، ينبغي للدول الأعضاء في جنوب شرق أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا والقرن الأفريقي أن تتخذ خطوات لتعزيز التعاون في المسائل الجنائية. وينبغي مواصلة السعي إلى إنشاء هيئات مركزية مجهزة بالوسائل اللازمة للتعاون مع دول المناطق دون الإقليمية الأخرى.

(ب) كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

٣٩٠ - يشهد التعاون دون الإقليمي تحسنا مستمرا بسبلٍ منها إنشاء أو تعزيز عدة آليات للتعاون دون الإقليمي، بما في ذلك مركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا من أجل التعاون في مجال إنفاذ القانون. ويستفيد المركز والفريق الاستشاري للمدعين بدول جنوب شرق أوروبا من اتفاقية إقليمية تأذن باستخدام أساليب تعاون متقدمة، بما في ذلك التحقيقات المشتركة. وتسعى جميع الآليات الإقليمية ودون الإقليمية إلى تعزيز التعاون دون الإقليمي في مجال مكافحة الإرهاب، بما في ذلك فيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وفي شباط/فبراير ٢٠١٥، اعتمد وزراء خارجية بلدان جنوب شرق أوروبا إعلانا مشتركا عن الإرهاب يولي اهتماما خاصا للمقاتلين الإرهابيين الأجانب. غير أن عوامل عديدة لا تزال تعرقل التعاون في جنوب شرق أوروبا على الرغم من تحقيق هذه الإنجازات الرئيسية. وتشمل هذه العوامل التوترات الثنائية القائمة منذ أمد طويل التي يمكن أن تقوِّض الرغبة في التعاون في المسائل التي تتطلب التعاون عبر الحدود وبالتالي قد يكون لها آثار على قدرة الدول على مكافحة الإرهاب بفعالية. كما تشكل الصلات القائمة بين الجريمة المنظمة والإرهاب وأوجه الهشاشة والضعف في النظام المالي التي يمكن استخدامها في أغراض تمويل الإرهاب عائقا أمام التعاون.

رابعا - الآفاق المواضيعية

ألف - الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب (على الصعيدين دون الإقليمي والوطني)

٣٩١ - عملا بالفقرة ٦ من قرار مجلس الأمن ١٩٦٣ (٢٠١٠) والفقرة ١٨ من قرار مجلس الأمن ٢١٢٩ (٢٠١٣)، تواصل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب حوارها مع الدول الأعضاء بهدف تقديم المشورة لها، حسب الاقتضاء، بشأن وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب واستحداث آليات تنفيذية تشمل الانتباه إلى العوامل التي تؤدي إلى الأنشطة الإرهابية. ولدى القيام بذلك، تواصل المديرية التنفيذية تعاونها الوثيق مع فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، ولا سيما من خلال الفريق العامل التابع لفرقة العمل المعني باستراتيجيات مكافحة الإرهاب الوطنية والإقليمية الذي تشارك المديرية التنفيذية وفرقة العمل في رئاسته.

٣٩٢ - وتنزع معظم الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب التي وضعتها الدول الأعضاء حتى الآن إلى التركيز بشكل ضيق جدا على تدابير إنفاذ القوانين. وعلى الرغم من أن هذه

الاستراتيجيات يمكن أن تكون فعالة إلى حد ما، فإنها لا تتضمن العديد من الإجراءات الوقائية اللازمة لمعالجة التدابير المؤدية إلى الإرهاب. فلقد أصبح الإرهابيون حاليا قادرين على الالتفاف حول القانون واستخدام أساليب أخرى مثل التجنيد عن طريق شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي. ويطرح ذلك تحديا كبيرا في مجال إنفاذ القانون ويزيد التهديدات بوجه عام. ولذلك، ينبغي أن تسعى الاستراتيجيات الوطنية إلى تعزيز قدرة السكان على التكيف من خلال نهج متوازن ومتعدد التخصصات يجمع بين تدابير إنفاذ القوانين والتدابير الرامية إلى معالجة الأبعاد الاجتماعية – الاقتصادية والسياسية والتعليمية والإنمائية والمتعلقة بحقوق الإنسان وسيادة القانون.

٣٩٣ – ولدى إجراء زيارات تقييمية باسم لجنة مكافحة الإرهاب، أبلغت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب عددا من الدول بضرورة اعتماد استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب تشارك فيها مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة. وعقدت المديرية التنفيذية أيضا مناسبات إقليمية، بالتعاون الوثيق مع مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، لتشجيع الدول على أن تعتمد استراتيجيات من هذا القبيل. وحدَّدت المديرية التنفيذية أيضا عددا من الدول الأعضاء التي تستخدم نهجا شاملا ومتعدد التخصصات يشمل موظفي إنفاذ القانون والجهات الفاعلة الأمنية، فضلا عن إدارات ووزارات الثقافة والتعليم والعلم والتنمية؛ والمجتمع المدني؛ والزعماء الدينيين؛ ودوائر الأعمال؛ ووسائط الإعلام. وهذه ممارسة جيدة يمكن أن تنظر فيها الدول الأخرى لدى وضع استراتيجياتها الوطنية الشاملة لمكافحة الإرهاب. وفيما يتعلق بالدول التي تحتاج إلى المشورة في وضع هذه الاستراتيجيات، تزودها المديرية التنفيذية، عند الطلب، بمجموعة الممارسات الجيدة التي أعدَّتها وبمشروع استراتيجية وطنية نموذجية تعكس الأحكام الواردة في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني. ولدى إسداء المشورة إلى الدول الأعضاء، تستخدم المديرية التنفيذية أيضا المبادئ التوجيهية لوضع استراتيجيات مكافحة الإرهاب، كما حُدِّدت في المؤتمر الدولي المعني باستراتيجيات مكافحة الإرهاب الوطنية والإقليمية الذي عقد في بوغوتا عام ٢٠١٣، واشتركت في تنظيمه المديرية التنفيذية وفرقة العمل برعاية مركز مكافحة الإرهاب.

٣٩٤ – ولقد وضع الاتحاد الأوروبي استراتيجية إقليمية لمكافحة الإرهاب تقوم على أربع ركائز هي: المنع والحماية والتعقب والاستجابة. وتستخدم العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي هذه الاستراتيجية على الصعيد الوطني من أجل ضمان اتباع نهج شامل. ولقد وضعت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أيضا استراتيجية إقليمية لمكافحة

الإرهاب غرضها الرئيسي هو منع الإرهاب في غرب أفريقيا، وبالتالي تهيئة الظروف المفضية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية السليمة. كما وضع الفريق المعني باستراتيجيات مكافحة الإرهاب الوطنية والإقليمية مشروعين إقليميين لاستراتيجية مكافحة الإرهاب في وسط أفريقيا والجنوب الأفريقي، على التوالي، برعاية مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب. وتدعم المديرية التنفيذية بهمَّة تطبيق خطة العمل المشتركة لتنفيذ الاستراتيجية العالمية في آسيا الوسطى، التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى. وينبغي للدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية أن تنظر بجدية في وضع استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب تشمل مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك وكالات إنفاذ القوانين، والمجتمع المدني، ووسائط الإعلام، والأوساط الأكاديمية، والزعماء الدينيين، والمعلِّمين.

باء - التشريعات

٣٩٥ - يتمثل أحد العناصر الأساسية للقرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ٢١٧٨ (٢٠١٤) في اقتضاء استحداث تشريعات شاملة لمكافحة الإرهاب. ومنذ اعتماد القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، اتخذت أغلب البلدان خطوات لتجريم الأعمال الإرهابية وفقا للصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب. ولئن اتّخذ معظم الدول خطوات هامة في اتجاه إقامة إطار قانوني من هذا النوع، فإن بعض المناطق لم يشهد سوى تقدّم محدود. وقد سنّ معظم دول مناطق أوروبا الغربية وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى والقوقاز دون الإقليمية تشريعات شاملة لمكافحة الإرهاب. أمّا في المناطق دون الإقليمية حيث لا يزال يتعيّن إحراز تقدم، فهناك تباين شاسع في المراحل التي بلغها تدوين القوانين الخاصة بالأفعال الإجرامية، وهو أمر لا يزال يتطلب اهتماما.

٣٩٦ - ووفقا لتطور النهج الوقائي إزاء الإرهاب، يُلزم عدد من قرارات مجلس الأمن الدول الأعضاء بتجريم الأعمال التحضيرية، بما فيها التخطيط لارتكاب أعمال إرهابية والمساعدة والتحريض على ذلك. ويجب أن يراعى مع اتخاذ هذه التدابير التشريعية الأساسية تعيين جهات الاختصاص القضائي على النحو الملائم بحيث يكون التعامل مع الجناة المحتملين داخلا في اختصاص المحاكم المحلية. وأغلب الدول الأعضاء ليست لديها في قوانينها أحكام شاملة تتعلق بالأفعال الإجرامية بحيث يمكنها ذلك من الملاحقة القضائية على الأعمال التحضيرية أو التبعية التي تُنفذ في الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج إقليم الدولة. وجاء متوسط الامتثال لمقتضيات التجريم الواردة في القرار بدرجة ”جزئي“.

٣٩٧ - وعند تجريم الأفعال الإجرامية وفقا لقرارات المجلس ذات الصلة، فإن الدول الأعضاء ملزمة بالتمسك بحقوق الإنسان. والامتثال لحقوق الإنسان يخلق الثقة في نظام العدالة الجنائية ويدعم الاستراتيجية الوقائية الأوسع نطاقا. وتكشف تقييمات اللجنة عن عدد من أوجه القصور في جهود الدول الرامية إلى احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك التعريفات الملتبسة والفضفاضة لجرائم الإرهاب، واستخدام قوانين مكافحة الإرهاب لقمع المدافعين عن حقوق الإنسان، والقيود المفرطة المفروضة على الحق في حرية التعبير، والتعذيب وإساءة المعاملة، وعدم ممارسة الرقابة على إنفاذ القانون. وينبغي للدول الأعضاء أن تدرك أن الإرهابيين يمكن أن يستغلوا أوجه القصور هذه لأغراض التجنيد.

٣٩٨ - ويلزم قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول الأعضاء بوضع حد للتجنيد للإرهاب. وقد طرأ تحسّن على صعيد تجريم تجنيد الإرهابيين، ولكن هناك افتقار عموما إلى معلومات بشأن الاستراتيجيات والموارد المخصّصة لوضع حد لأنشطة التجنيد. ومن بين المجالات التي شهدت إحراز تقدم ملحوظ استحداث تشريعات تجيز استعمال أساليب التحري الخاصة. ومنذ اعتماد هذا القرار، سنَّت دول عديدة تشريعات تجيز استعمال هذه الأساليب. إلا أن المعلومات المتاحة لا تبين ما إذا كانت جميع الدول تملك القدرة على استعمال هذه الأساليب بفعالية، وما إذا كان استعمال هذه الأساليب يكفل الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وسيادة القانون. ولقد اتضح من تقييمات سابقة أن كفالة استعمال هذه الأساليب بفعالية امتثالا لحقوق الإنسان من التحديات المطروحة على الصعيد العالمي. وتحتاج دول عديدة إلى المساعدة في وضع أساليب وآليات فعالة تكفل التنسيق بين أجهزة الاستخبارات وإنفاذ القانون والنيابة العامة، كما تكفل احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان.

٣٩٩ - ويُلزم قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) الدول الأعضاء ”كفالة أن تنصّ قوانينها ولوائحها الداخلية على تجريم الأفعال التالية باعتبارها جرائم خطيرة بما يكفي للتمكين من مقاضاة الجناة ومعاقبتهم بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة“. وتبيِّن التقييمات التي أجرتها اللجنة أن أغلب الدول التي خضعت للتقييم لا تجرِّم تيسير سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب (بما في ذلك أعمال التنظيم والنقل والتجهيز). ويعتمد معظم الدول الأخرى عوضا عن ذلك على التشريعات العامة في مجال مكافحة الإرهاب لاستيفاء هذا الشرط. ويتبين لدى الدول الخاضعة للتقييم أيضا مستويات أدنى من الامتثال بشأن مسألة توفير التدريب وتلقيه. وبوجه عام، يكشف التقييم أن ”توفير التدريب“ مجرَّم أكثر من ”تلقي التدريب“. وقد يُعلَّل ذلك بأن معظم الدول تجرِّم توفير التدريب في إطار الصكوك الإقليمية القائمة (مثل اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب). وقد يُعلَّل كذلك

بأن مفهوم ”تلقي التدريب“ بالغ الاتساع، وقد يتراوح ما بين مجرد تنزيل كتيِّب من الإنترنت إلى تنزيل تفاصيل عن تدريبات شبه عسكرية. ولذلك، من الممكن أن يثير التجريم تساؤلات بشأن احترام حقوق الإنسان.

جيم - العدالة الجنائية

٤٠٠ - يلزم قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول الأعضاء بكفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة. ويكلِّف القرار أيضا لجنة مكافحة الإرهاب برصد تنفيذ القرار والترويج له. وقد بيّنت تقييمات اللجنة أن هذه المقتضيات تطرح تحديات كبرى على نظم العدالة الجنائية لدى الدول. وحيث أن مقاضاة المتهمين في قضايا مكافحة الإرهاب تتطلّب مهارات وخبرات محدّدة، فقد كان على هيئات الادّعاء والقضاء في الدول استحداث سبل للتعامل مع هذه القضايا بتعقّدها المتزايد، وهو ما يطرح تحديات في كثير من الأحيان. ولا تزال معظم الدول التي زارتها اللجنة تواجه صعوبات في جهودها الرامية إلى تنفيذ تلك المتطلبات. وينبغي للدول، في إطار جهودها الرامية إلى تنفيذ متطلبات القرار المتعلقة بوضع إطار شامل للعدالة الجنائية، اتخاذ خطوات لتعزيز قدرات أجهزة الادّعاء العام والقضاء. وما زالت هناك تحدّيات تعترض الجهود التي يبذلها العديد من الدول لتعيين المدّعين العامين والقضاة المؤهلين جيدا في أجهزة الادّعاء العام والقضاء، ولإمداد هؤلاء بما يلزم من موارد تقنية وتدريب. وينبغي للدول، في هذا الصدد، طلب دعم المانحين ومقدمي المساعدة التقنية، حسب الاقتضاء.

٤٠١ - وتطرح ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب تحديات خاصة في مجال العدالة الجنائية. وتشمل التحدّيات الرئيسية التي حدَّدتها اللجنة مسائل استخدام المعلومات السرية كأدلّة (بما في ذلك مسألة مقبولية المعلومات كأدلة)، وأساليب التحقيق، وجمع الأدلة من دول المقصد، والتعاون الدولي، واستخدام الإرهابيين للتكنولوجيات الحديثة، وإجراء تحقيقات مالية فعالة، وأوجه الارتباط بين الإرهاب وغيره من أشكال الإجرام.

٤٠٢ - وينشأ أحد التحديات الرئيسية عند التعامل مع حالات مكافحة الإرهاب عن أن الكثير من المعلومات مصدرها وكالات الاستخبارات. والاستناد إلى هذه المعلومات الاستخبارية بدون الكشف عنها للدفاع يتعارض بوضوح مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، تبين التقييمات الجارية أن العديد من الدول الأعضاء لا يزال يواجه صعوبات في بناء علاقات عمل بين وكالات الاستخبارات ونظام العدالة الجنائية. وثمة حاجة إلى تطوير ممارسات جيدة ترمي إلى استخدام الاستخبارات، أو المواد المتحصل عليها من أساليب التحقيق الخاصة، في المحكمة دون الكشف عن

المصادر أو الأساليب، مع كفالة الاحترام الكامل لحقوق المتهمين (S/2015/123). وتتباين آراء الدول بشأن كيفية تحقيق ذلك. وفي ظل سفر أعداد متزايدة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب من مناطق النزاع وإليها، تهتم السلطات القضائية في دول عديدة بجمع أدلة مقبولة من مناطق التراع. وثمة مشاكل قانونية عديدة ترتبط بجمع الأدلة في دول المقصد، والمناطق التي يُحتمل أن تنشأ فيها نزاعات، والمناطق التي قد تضطلع فيها الجيوش بدور. وتبين التقييمات التي أجرتها اللجنة أنه حتى الدول ذات القدرات العالية تعتمد في المقام الأول على الأدلة التي تُجمع محليا لملاحقة المقاتلين الإرهابيين الأجانب قضائيا، وأن قلة قليلة من الدول قادرة على الاعتماد على مثل هذه الأدلة في جهودها الرامية إلى تقديمهم إلى العدالة. وتواصل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب التوعية بتلك التحديات، بغرض إيجاد حلول عملية.

٤٠٣ - وقد أدى توسع تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام والجماعات الإرهابية التابعة لتنظيم القاعدة إلى تغيير هائل في طبيعة التهديد الإرهابي العالمي. والإنترنت عنصر تمكيني أساسي للتطرف والتجنيد ومصدر للمعرفة العملية. ويطرح التجنيد الذي تقوم به المنظمات الإرهابية عن طريق الرسائل المشفَّرة تحديات صعبة تتعلق بإنفاذ القانون وربما بالملاحقة قضائيا. ولقد حثت الرسائل المشفرة للمنظمات الإرهابية على الإنترنت الأفراد على تنفيذ أعمال إرهابية أو الانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية. ورأت الدراسة الاستقصائية السابقة في استخدام الإنترنت وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأداة للتجنيد والتحريض وجمع الأموال تهديدا سيظل يطرح تحديات لسنوات مقبلة. ومنذ ذلك الحين، اعتمدت عدة دول تشريعات تتيح مقبولية الأدلة التي تُجمع من الإنترنت، وهي تقوم بتطوير القدرات وتكوين الخبرات في مجالي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعلم الأدلة الجنائية داخل الوكالات الوطنية لإنفاذ القانون. بيد أن ذلك يظل، على الصعيد العالمي، أحد التحديات الرئيسية في مجال الملاحقة القضائية أمام مكافحة الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف. وينبغي للدول الأعضاء وضع تشريعات وتوجيهات وبروتوكولات تجيز الاستعمال الفعال للمعلومات الحساسة في الدعاوى الجنائية. وعند سنِّ هذه التشريعات ووضع التوجيهات والبروتوكولات، ينبغي للدول الأعضاء الامتثال لجميع التزاماتها الدولية التي تتضمن على وجه الخصوص الحق في محاكمة عادلة. وينبغي للدول الأعضاء أيضا كفالة أن تجيز قوانينها مقبولية الأدلة التي تُجمع من الإنترنت وتطوير القدرات وتكوين الخبرات في مجالي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعلم الأدلة الجنائية داخل الوكالات الوطنية لإنفاذ القانون.

٤٠٤ - ويُلزم قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول بوضع حدٍّ للتجنيد للإرهاب، ويدعو القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥) الدول إلى حظر التحريض. ويُلزم قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) الدول الأعضاء بكفالة أن تنصّ قوانينها ولوائحها الداخلية على تجريم أفعال باعتبارها جرائم خطيرة بما يكفي للتمكين من مقاضاة الجناة ومعاقبتهم بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة، وتشمل هذه الأفعال مثلا قيام رعاياها، أو الاضطلاع في أراضيها، عمدا بتنظيم سفر أفراد إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها، أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقّي ذلك التدريب، أو تسهيل ذلك السفر بأي شكل آخر، بما يشمل أعمال التجنيد.

٤٠٥ - ومن التحديات الرئيسية التي حددتها اللجنة في التقييمات التي أجرتها أن استخدام ”الجرائم الممكن منعها“، في بعض الدول الأعضاء، يُطبَّق بدون الاحترام الكامل لعدد من مبادئ القانون الجنائي (مثل وجوب الدقة في القانون الجنائي). ويستتبع مبدأ الشرعية أيضا مبدأ التيقن (أي أن يتسنى التنبؤ بالقانون بقدر معقول من حيث تطبيقه ونتائجه). ومن الانتقادات الأخرى أن مثل هذه الجرائم قد تكون ”ذات طبيعة فضفاضة“ (تتيح للمدعين ”تصيُّد“ الجرائم ولا تتيح للدفاع المعرفة التفصيلية بالقضية). ومع أن منع الإرهاب والملاحقة القضائية للإرهابيين يشكلان مفهومين متباينين، فقد أشارت اللجنة، خلال تفاعلها مع الدول الأعضاء، إلى الترابط بين الملاحقة القضائية الفعالة والاستراتيجيات الوقائية. ومن التحديات التي جرى تحديدها في هذا السياق معرفة متى ينبغي التدخل. فكلما كشفت مؤامرة في وقت أبكر، قلّت الأدلة التي يمكن استخدامها في المحاكمة. ومن شأن وضع استراتيجية وطنية وشاملة لمكافحة الإرهاب أن يساعد في اتخاذ خيارات مستنيرة على الصعيد الوطني بخصوص ما إذا كان يتعين منع الاعتداءات الإرهابية عن طريق إعداد ملفات القضايا الجنائية والمقاضاة بشأنها قبل بدء التحقيق الجنائي أو أثناءه أو بعده.

٤٠٦ - وكلما زاد عدد الأشخاص المتورِّطين في جريمة، زادت الفرصة المتاحة أمام السلطات القضائية لاعتراض تخطيط العمل الإرهابي أو إعداده أو تدبيره أو تنفيذه. وتكون السلطات القضائية في وضع غير مؤات في القضايا التي تتضمن فاعلا واحدا أو خلايا صغيرة مؤلفة من شخصين أو ثلاثة أشخاص، حيث يكون الكشف عن الجريمة أصعب. وقد تتقلص كثيراً في هذه الحالة فرص تحديد الفاعل أو الحصول على أدلة مقبولة قبل القيام بعملية ما، وإن كان لدى معظم الإرهابيين العاملين بمفردهم أو في خلايا صغيرة، من الناحية العملية، تاريخ من الارتباط بجماعة متطرفة أو من محاولة إقامة هذا الارتباط، ومعظمهم أقاموا صلات

بأفراد متفقين معهم في الأفكار. ولدى الكثيرين أيضا تاريخ من ارتكاب مخالفات بسيطة (كثيرا ما تتصل بالحصول على موارد مادية).

٤٠٧ - وقد تسارعت الرحلة الممتدة من الاهتمام المبدئي إلى التطرف إلى الالتزام إلى العمل ثم إلى الانضمام في نهاية المطاف إلى جماعة إرهابية أجنبية. وهو أمر يزيد من تعقيد الجهود التي تبذلها السلطات لمتابعة الحالات واعتراضها والتحقيق فيها والمقاضاة بشأنها. وبات الإطار الزمني أقصر وعمر التجنيد أصغر. فالمقاتلون الإرهابيون الأجانب يضمُّون في صفوفهم أشخاصا لا تتجاوز أعمارهم ١٥ أو ١٦ عاما ومن بينهم أيضا أعداد كبيرة من النساء، وتنتقل أسر بأكملها بصورة منتظمة إلى أماكن التزاع. وتسعى السلطات جاهدة للتعامل مع هذه الأبعاد الجديدة على أساس كل حالة على حدة. وليس من الواضح دائما ما إذا كانت النساء يسافرن للمشاركة في أعمال إرهابية أو للبحث عن شريك حياة أو لإعالة أسرهن وما إذا كان من الممكن اعتبار أسر بكاملها ضالعة في الجرائم المرتكبة. وتعتمد الدول في المقام الأول، عند إعداد ملفات قضايا الملاحقة القضائية، على التشريعات القائمة، ولقد توصَّل بعض الدول إلى طرق مبتكرة في إجراء المحاكمات.

٤٠٨ - ويُلزم قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) الدول الأعضاء بوضع وتنفيذ استراتيجيات لمقاضاة العائدين وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم. ويطرح وضع هذه الاستراتيجيات تحديا جسيما، بسبب عدم اكتساب خبرة كافية في هذا المجال. ويتعيّن على هيئات النيابة العامة أن تحدد التوازن الصحيح بين إعادة التأهيل والردع وأن تستطيع تقييم الخطر الذي يمثله العائدون. وتضمُّ ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب حاليًّا فئات محددة من العائدين هم فتيات وفتيان، أعمارهم دون سنّ الـ ١٨ عاما، يُستهدَفون للسفر إلى الخارج من أجل المشاركة في أنشطة إرهابية، وقد ينضم أفراد الأسرة إلى المقاتلين الإرهابيين الأجانب المحتملين. وهنا تُثار مسائل متعلقة بما إذا كان جميع أفراد الأسرة يرتكبون جريمة بمجرد السفر وما إذا كان ينبغي مقاضاتهم حتى وإن كان من واجب المرأة أن تتبَع زوجها في بعض الثقافات. وقد طُرحت أيضا مسألة الجرائم التي يرتكبها الآباء ضد أطفالهم عندما يأخذونهم إلى مناطق تدور فيها نزاعات.

٤٠٩ - ومن المسائل الرئيسية التي أثيرت في هذا الصدد دور الملاحقات القضائية في سياق استراتيجية شاملة خاصة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. فقد يؤدي تطبيق بعض التشريعات إلى نتائج عكسية بالنسبة للهدف العام المتمثل في منع الأعمال الإرهابية ضمن إطار استراتيجية شاملة خاصة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وقد يكون من الأفضل توجيه تهمة ارتكاب جريمة العبور غير القانوني للحدود في هذه الحالات. ويمكن التساؤل أيضا

عما إذا كان ينبغي التفكير في اتباع نهج مختلف بالنسبة للقُصَّر، حيث تكتسي بلورة خطاب مضاد نفس القدر من الأهمية الملحة. وينبغي للدول الأعضاء أن تضع استراتيجيات للملاحقة القضائية للعائدين وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم، وأن تتقاسم خبراتها مع الدول الأخرى.

دال - مكافحة تمويل الإرهاب

٤١٠ - يطرح صعود جماعات إرهابية مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام تحديات جديدة على المجتمع الدولي تتصل بتمويل الإرهاب. فتنظيم الدولة الإسلامية يتمتع عمليا بالاكتفاء الذاتي، وذلك بسبب قدرته على استغلال الموارد الاقتصادية المتوفرة في الأراضي الخاضعة لسيطرته. وقد اتخذ مجلس الأمن عدة قرارات، بما في ذلك القراران ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٩٩ (٢٠١٥)، ترمي إلى وقف التدفقات المالية غير المشروعة إلى تنظيم الدولة الإسلامية ومنعه من الحصول على الأموال. وأدان المجلس أيضا أي تعامل مالي مباشر أو غير مباشر مع التنظيم. ويُلزم قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) الدول الأعضاء بتجريم تمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، الذي يمثِّل مصدرا ضئيلا نسبيا، إنما ليس عديم الأهمية، لإيرادات تنظيم الدولة الإسلامية.

٤١١ - وتتأتى ثروة تنظيم الدولة الإسلامية في المقام الأول من استغلال حقول ومصافي النفط المحلية (التي يجري تهريب منتجاتها بصورة غير مشروعة إلى خارج الأراضي الخاضعة لسيطرتها أو استهلاكها داخلها) والزراعة، والسطو على المصارف، وفرض الضرائب، والاختطاف طلباً للفدية، ونهب الآثار. ويستخدم تنظيم الدولة الإسلامية أيضا أساليب أحدث، مثل جمع الأموال عن طريق وسائط التواصل الاجتماعي أو التمويل الجماعي (وهي تقنية تتيح الوصول إلى عدد كبير من الأفراد، عادةً عبر الإنترنت). كما أن استعمال الأساليب الجديدة للدفع عبر الإنترنت أو الدفع عن بعد يُيسِّره أيضا الوصول على نطاق واسع إلى الإنترنت والخدمات المنتقلة، علاوة على ما تتيحه هذه الخدمات من إخفاء هوية الأشخاص. ويتطلب الاستخدام المتزايد لأساليب التمويل هذه من قِبَل الإرهابيين أن تقوم الدول الأعضاء باستعراض جدوى وفعالية الأدوات القائمة لمكافحة تمويل الإرهاب، والرامية إلى وقف التدفقات المالية ومنع الجماعات الإرهابية من الحصول على الأموال أو (مثلما هو الحال بشأن تهريب النفط والآثار الثقافية) من جني الأرباح من بيع مواردها.

٤١٢ - ومن الأمور التي تجتذب العديد من المقاتلين الإرهابيين الأجانب ما يُعرض عليهم من تغطية كاملة للمصروفات، بما في ذلك الاستحقاقات الاجتماعية والتغطية الطبية. وكثيرا ما تكون تكلفة السفر إلى مناطق النزاع منخفضة نسبيا (بضعة آلاف من الدولارات لدفع

ثمن تذاكر السفر والمعدات الأساسية). وبالرغم من أن أغلب المقاتلين الإرهابيين الأجانب يموِّلون سفرهم إما من خلال مواردهم الشخصية الخاصة (بما في ذلك استحقاقات الرعاية الاجتماعية أو البطالة) أو من خلال أنشطة إجرامية (الغش في بطاقات الائتمان أو السرقة أو الاتجار الممنوع)، فقد تمت أيضا تعبئة شبكات التجنيد لتمويل السفر. ومثلما يظهر في دراسات الحالات التي أجراها بعض الدول الأعضاء، يتم أيضا نقل الأموال أو الحصول عليها بعد وصول المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مناطق النزاع، وذلك من خلال مقدمي الخدمات المالية الموجودين في المناطق الحدودية. ويصعب على الحكومات الكشف عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب بحكم قلة المبالغ المالية المطلوبة وقصر الإطار الزمني اللازم للسفر إلى مناطق النزاع. ومن شأن تحليل الوضع الاقتصادي والمالي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب المعروفين أن يساعد وحدات الاستخبارات المالية في تكوين فكرة عن الوضع المالي، وهو ما سيسهم في تزويد الكيانات المكلفة بالإبلاغ ووكالات إنفاذ القانون والاستخبارات بتوجيهات واضحة. وينبغي للدول الأعضاء أن تعزِّز قدرة وحدات الاستخبارات المالية التابعة لها على الحصول على المعلومات من وكالات إنفاذ القانون أو غيرها من الوكالات العامة ذات الصلة (مثل وكالات الجمارك والحدود ووكالات الاستخبارات الوطنية) لدى تتبّع التدفقات المالية لتمويل الإرهاب.

٤١٣ - ولتعزيز التعاون داخل وكالات القطاع العام وفيما بينها، على الصعيدين الداخلي والدولي، أهمية بالغة من أجل الكشف عن هوية المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ويشمل ذلك السماح لوحدات الاستخبارات المالية بالوصول إلى المعلومات الشخصية، مثل سجلات الضمان الاجتماعي والضرائب (الخاضعة في كثير من الأحيان لقوانين البيانات المحلية والخصوصية)، وتحسين آليات تقاسم المعلومات، سواء فيما بين وحدات الاستخبارات المالية أو بين هذه الوحدات وغيرها من الوكالات ذات الصلة. وثمة حاجة أيضا لكفالة إدماج تقاسم المعلومات من قِبَل الهيئات الحكومية ووحدات الاستخبارات المالية واللاعبين الأساسيين الآخرين المنخرطين في مكافحة تمويل الإرهاب في مجمل الجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب. وينبغي للدول الأعضاء كفالة تمكين وكالات إنفاذ القانون المسؤولة عن مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب من إجراء التحقيقات المالية في المسائل المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وينبغي أن تُشكِّل التحقيقات المتعلقة بتمويل الإرهاب جزءا لا يتجزأ من الاستراتيجيات والتحقيقات الوطنية المتصلة بمكافحة الإرهاب. وينبغي للدول أيضا تيسير استخدام آليات تقاسم المعلومات الدولية لمساعدة السلطات الوطنية المعنية في الحصول على المساعدة و/أو تقديمها في حالات تمويل الإرهاب عبر الحدود.

٤١٤ - ومن الأمور الأخرى المثيرة للقلق اعتماد الجماعات الإرهابية المتزايد على الاختطاف طلباً للفدية وأخذ الرهائن كمصدَرَيْن للإيرادات. وأفريقيا (وبشكل خاص منطقة الساحل) من بين أكثر المناطق تضرُّرا من هذه الجرائم التي تولِّد إيرادات طائلة (كثيرا ما تُجمع من خلال شبكات من الميسرين). ويؤكد مجلس الأمن مجددا في القرار ٢١٣٣ (٢٠١٤) أنه ينبغي الحيلولة دون استفادة الإرهابيين، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من مدفوعات الفدية، وهو ما يمكن مكافحته بأقصى فعالية من خلال الوقاية (بما في ذلك التواصل مع المسافرين والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص والقطاع غير الربحي). وثمة تفاعل متزايد بين الإرهابيين الدوليين والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، خصوصا في المناطق التي تنشط فيها جماعات إرهابية، والتي توجد بها طرق تهريب، والتي تشهد عدم استقرار سياسي كبير. وبالرغم من أن للإرهابيين وللجماعات الإرهابية المنظمة أهدافا مختلفة، فإن الطرفين يفهمان أن تبادل الخبرات والشبكات يمكن أن يعود عليهما بالنفع المشترك. وفي منطقة الساحل، مثلا، أصبح الاتجار بالمخدرات وصلاته بالفساد وتمويل الإرهاب وتعاطي المخدرات مصدرا للقلق بشكل خاص إذ تميل تلك الصلات إلى مفاقمة الهشاشة وانعدام الأمن في المنطقة. ويجب على الدول الأعضاء تعزيز تدابير مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب من أجل حرمان الجماعات الإرهابية من مصادر التمويل.

٤١٥ - ويُلزم قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول بتجريم قيام رعاياها عمدا بتوفير الأموال أو جمعها لكي تستخدم في تنفيذ أعمال إرهابية. وقد تحلَّت الدول الأعضاء بوجه عام باليقظة في تنفيذها للعناصر المتعلقة بتمويل الإرهاب في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). وقام عدد كبير من الدول بتجريم تمويل الإرهاب كجريمة قائمة بذاتها (بالرغم من أن إثبات جريمة تمويل الإرهاب كثيرا ما يقتضي وجود صلة بعمل إرهابي محدَّد). ومع التسليم بالتحديات المحتملة الناجمة عن وجود تقاليد دستورية وقانونية متنوعة، تشجِّع اللجنة الدول على وضع تشريعات وتوجيهات وبروتوكولات لمواجهة هذا التحدي. وعند سنِّ هذه التشريعات ووضع التوجيهات والبروتوكولات، ينبغي للدول الأعضاء الامتثال لجميع التزاماتها الدولية، التي تتضمن على وجه الخصوص الحق في محاكمة عادلة. ولا يزال معدل الإدانات بتمويل الإرهاب منخفضا نسبيا، بوجه الإجمال، حتى في المناطق التي يزيد فيها خطر الإرهاب (بالرغم من أن بعض البلدان تستخدم جرائم أخرى لملاحقة مموِّلي الإرهاب وإدانتهم). وعلاوة على ذلك، لا تعالِج معظم الدول بعد بالقدر الكافي تمويل منظمة إرهابية أو فرد إرهابي، لأي غرض من الأغراض. وهذا قصور كبير، حيث أن الإرهابيين يستعملون الأموال لا للاضطلاع بأعمال الإرهاب فحسب، إنما أيضا لتمويل الأعمال التحضيرية وتمويل عملياتهم الجارية. وفيما يتعلق بتنفيذ العناصر المتصلة بالتمويل من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)،

لم يبادر سوى عدد قليل من الدول إلى تجريم تمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها، أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقّي ذلك التدريب.

٤١٦ - ومن أكثر الأساليب فعالية لمكافحة الإرهاب منع الإرهابيين والكيانات الإرهابية من الحصول على الأموال الضرورية للتجنيد والتدريب والتخطيط للأعمال الإرهابية وارتكابها. غير أن مستوى الامتثال لمقتضيات الفقرة ١ (ج) و (د) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) لا يزال غير كاف. ومن خلال إجراء التقييمات بالنيابة عن اللجنة، باتت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب تدرك التحديات العديدة التي تواجهها الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى إنشاء وتنفيذ آلية تجميد فعالة تتسق مع المعايير الدولية والالتزامات بحقوق الإنسان ذات الصلة. ولقد أنشأت دول أعضاء عديدة آليات وطنية تتعلق بتجميد الأصول، لكن استعمالها لا يزال محدودا. ويتمثل أحد أسباب عدم التوافق في الخلط بين مقتضيات التجميد المنصوص عليها في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) وتلك الواردة في قراري مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٨ (٢٠١١)، اللذين ينشئان نظاما للجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن. ويكمن مصدرٌ آخر للخلط في الاعتماد على الإجراءات الجنائية كتدبير مؤقت. وليس بالضرورة أن يؤدي استخدام هذه العملية إلى عجز الدول عن تجميد الأموال ”دون إبطاء“، وفقا لما تقتضيه القرارات، وإن كان يؤدي إلى ذلك في أحوال كثيرة. وينبغي للدول الاستفادة بصورة أكثر فعالية من آليات تجميد الأصول الواردة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) كسبيل لتعطيل النشاط الإرهابي، بوسائل تتضمن اعتماد إجراءات لتحديد الإرهابيين على الصعيد الوطني، على نحو يمتثل لمبادئ حقوق الإنسان.

٤١٧ - ويُلزم قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) الدول أيضا باستعراض طلبات تجميد الأصول الدولية والاستجابة لها. ويبين تحليل المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن هذه الأداة الهامة للتعاون الدولي نادرا جدا ما تُستخدم. وفي دول عديدة، تُقدَّم الطلبات الأجنبية من خلال قنوات المساعدة القانونية المتبادلة. ومرة أخرى، لا يتيح ذلك للدول تجميد الأصول دون إبطاء. وتعتبر محدودية استخدام آلية الطلب الأجنبي من دواعي القلق. وينبغي للدول اعتماد وتنفيذ آلية مكرّسة لمطالبة الدول الأجنبية باتخاذ إجراءات تجميد الأصول. وينبغي أن تكون هذه الآلية متمايزة عن تلك المستعملة لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

٤١٨ - ويتمثل تحدٍ آخر في تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) وغيره من المعايير ذات الصلة (بما في ذلك التوصية ٣٢ من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية) في مدى فعالية

نُظم التصريح بالمبالغ النقدية العابرة للحدود. وبالرغم من أن هذه الآليات قائمة في عدد واسع من الدول ومن أن سلطاتها الجمركية المختصة تنفِّذها، فإن الضوابط تُنفَّذ بغرض ضبط تدفقات العملات الأجنبية أو جمع إيرادات الضرائب أكثر منها بغرض مكافحة تهريب المبالغ النقدية والكشف عن عمليات غسل الأموال المحتملة أو التمويل المحتمل للإرهاب. وكثيرا ما يكون التنسيق بين السلطات الجمركية ووحدة الاستخبارات المالية محدودا، والمعلومات ذات الصلة الواردة في تقارير التصريح لا تُقدَّم إلى وحدة الاستخبارات المالية لإجراء مزيد من التحليل. ولنظم التصريح بالمبالغ النقدية الفعالة، وكذلك للقدرة على مصادرة المبالغ النقدية والتحقيق في الصلات المحتملة بتمويل الإرهاب، أهمية خاصة في الاقتصادات القائمة على التعامل النقدي. وينبغي للدول الأعضاء اعتماد إجراءات فعالة للكشف عن النقدية أو التصريح بها على حدودها من أجل وقف النقل غير المشروع للمبالغ النقدية عبر الحدود وتقييده ومصادرة المبالغ النقدية المنقولة، بما في ذلك الأموال المستخدمة في دعم المزيد من تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٤١٩ - وشهدت السنوات الأخيرة قلقا متزايدا بشأن الهشاشة المحتملة للقطاع غير الربحي إزاء تمويل الإرهاب. فالجماعات الإرهابية تسيء استعمال المنظمات التي لا تستهدف الربح إما لجمع الأموال أو لتوصيلها إلى مناطق النزاع. ويقتضي ذلك قيام الدول الأعضاء بتوعية هذا القطاع بخطر إساءة استعمال منظماته، مع عدم تقويض الدور الحيوي الذي يضطلع به في تقديم الدعم إلى السكان المحتاجين. وفي بعض الدول، كان للقوانين المتعلقة بمكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب أثر في تقويض أنشطة هذا القطاع. ويقتضي الأمر اتباع نهج متوازن ومتناسب. وفي أغلب مناطق العالم، بُذلت جهود للتوعية بهذه المسألة ولاعتماد قواعد معزَّزة للشفافية والرقابة المالية. واعتمدت أيضا منظمات جامعة وهيئات ذاتية التنظيم مدوَّنات لقواعد السلوك. غير أن دولا عديدة لم تُجرِ بعد استعراضا شاملا لمدى ملاءمة التشريعات المتعلقة بخطر إساءة الاستعمال المحتملة أو لم تُقيِّم بعد خطر ما تتعرض له الهيئات التي لا تستهدف الربح من مخاطر خاصة تتصل بإساءة الاستعمال (سواء لأنها تمثل حجما كبيرا من الأموال أو التبرعات أو لأنها تعمل على مقربة من مناطق تتسم بالحساسية إزاء الإرهاب). وينبغي للدول الأعضاء مواصلة توعية القطاع الخاص لديها (بما في ذلك المؤسسات المالية والمنظمات التي لا تستهدف الربح) بشأن هشاشتها إزاء تمويل الإرهاب، بوسائل من بينها إجراء تقييمات وطنية شاملة للمخاطر. وعند إجراء هذا الاستعراض، من الضروري أن تتعاون الدول مباشرة مع المنظمات التي لا تستهدف الربح والقطاع الخاص من أجل الحيلولة دون قيام المؤسسات المالية بإغلاق الحسابات المصرفية للمنظمات التي لا تستهدف الربح بسبب ما يرتبط بذلك من مخاطر محتملة.

هاء - إنفاذ القانون

٤٢٠ - لكي يتم تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) تنفيذا فعليا، يتعين على الدول الأعضاء وضع استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وفي الماضي، كانت الاستراتيجيات من هذا القبيل تميل إلى التركيز على الاستجابة للهجمات الإرهابية بهدف التخفيف من أثرها، ومساعدة الضحايا، واستعادة النظام العام. ومع ذلك، تشير الدراسة الاستقصائية الحالية إلى وجود اتجاه نحو وضع استراتيجيات تشدِّد أيضا على منع الأخطار التي تهدِّد الأمن الوطني. وهذا التطوُّر موضع ترحيب. وبالنظر إلى بيئة الأخطار المتنامية بشكل متسارع، ينبغي للدول أن تستعرض بصفة دورية استراتيجياتها الوطنية المتعلقة بتقييم التهديدات ومكافحة الإرهاب لكفالة استمرار أهميتها وفعاليتها. ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، لم يقتصر عدد من الدول على وضع استراتيجيات لمكافحة الإرهاب وتنفيذها بل قام أيضا بجهود استباقية لتحديث الاستراتيجيات الوطنية القائمة استجابة لعوامل الخطر المتغيِّرة. ومع ذلك، فإن التقدم العام المحرز منذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة كان محدودا. ولا توجد سوى ٢٧ دولة حاليا لديها استراتيجيات شاملة ومتكاملة بالقدر الكافي لمكافحة الإرهاب. غير أن الشاغل الأهم هو أن هناك ١٣٤ دولة يوجد لدى بعضها الحد الأدنى من الاستراتيجيات بينما لا يوجد لدى بعضها الآخر أي استراتيجية على الإطلاق. وعلاوة على ذلك، تُعدُّ ٤٢ دولة من هذه الدول من بين مجموعة الدول الـ ٧٨ المحددة في التقرير الثاني بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب بوصفها الأكثر تضرُّرا من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٤٢١ - ويتعين أن تكفل الدول بأن تحترم استراتيجياتها حقوق الإنسان من خلال استحداث آليات للرقابة على إنفاذ القوانين تتسم بالفعالية والاستقلالية واعتماد نهج قانونية تحترم سيادة القانون. وثمة نقص عام في المعلومات المتعلقة باحترام حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، ويبدو أن هذا المجال بحاجة إلى اهتمام خاص، لأنه من المعروف أن هذا المطلب لا تستوفيه بشكل كامل سوى ١٤ دولة.

٤٢٢ - وثمة مجال آخر من المجالات المتعلقة بإجراءات إنفاذ القانون يتطلب الاهتمام وهو الأخذ بتدابير تشريعية لتجريم تصنيع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تحويرها بصورة غير مشروعة. وتقتضي الفقرة ٢ (أ) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) أن تمتنع جميع الدول الأعضاء عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح أو الضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك منع تزويد الإرهابيين بالسلاح. ومع ذلك، لا يوجد سوى ٧٨ دولة فقط حاليا لديها قوانين ملائمة أو تكاد تكون ملائمة لهذا الغرض. وينبغي أن تستحدث الدول الأعضاء آليات قانونية ترمي إلى القضاء على إمداد

الإرهابيين بالأسلحة وأن تنظر بدقة في الآثار التشغيلية لهذه الأحكام التشريعية، فضلا عن توفير الموارد اللازمة لضمان إنفاذ القانون بصورة فعلية.

٤٢٣ - وتواجه معظم الدول التي زارتها اللجنة تحديات في تنفيذ الإجراءات المتعلقة بتتبع الأسلحة وتعقبها وتطبيق تكنولوجيا تحديد الأسلحة من خلال مقذوفاتها بغرض تعقب الأسلحة والذخائر. وبالرغم من أن بضعة دول نفذت آليات للتصدي لتعقب الأسلحة (منها على سبيل المثال استحداث تشريعات تشترط وضع علامات تعريفية فريدة على كل سلاح ناري)، ما زال الطمس غير المشروع لعلامات وسم الأسلحة النارية مستمرا، مما يثير شكوكا فيما يتعلق بفعالية هذه الأحكام ويطرح تساؤلا بشأن ما إذا كانت هناك حاجة إلى اتباع نهج أكثر اتساما بالطابع العملي. وفي إطار الجهود الرامية إلى استحداث آليات قانونية ترمي إلى القضاء على إمداد الإرهابيين بالأسلحة، ينبغي للدول أن تنظر بدقة في الآثار التشغيلية لهذه الأحكام التشريعية، فضلا عن الموارد اللازمة لضمان إنفاذ القانون بصورة فعلية. ومن المهم للغاية أيضا أن تسعى الدول جاهدة إلى القضاء على توريد الأسلحة للمنظمات الإرهابية عن طريق الدعم النشط للبروتوكولات الدولية. ويوجد حاليا ١٠١ دولة أطراف في بروتوكول الأسلحة النارية، بزيادة قدرها ١٧ دولة عن العام السابق. ويتعاون عدد من الدول أيضا مع برنامج العمل المتعلق بالأسلحة الصغيرة، مما يوفر إطارا للأنشطة الرامية إلى مكافحة الإتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة.

واو - مراقبة الحدود

٤٢٤ - تعتبر المراقبة الفعالة للحدود أمرا ضروريا في مكافحة الإرهاب، إذ تشكِّل خط الدفاع الأول ضد حركة الإرهابيين والبضائع والسلع غير المشروعة عبر الحدود. ورغم أن الدول الأعضاء عزَّزت التدابير الأمنية الحدودية بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة، فإنها ما زالت تواجه عددا من التحديات، بما في ذلك استغلال الإرهابيين للحدود المفتوحة وأوجه القصور في تبادل المعلومات على الصعيدين الداخلي والدولي، وغيرها من نواحي الضعف في ترتيبات مراقبة الحدود. ويعتمد العديد من الاستجابات في مجال مراقبة الحدود اعتمادا كبيرا على التكنولوجيا والمعدات، وكلاهما يتطلب الالتزام المالي والتدريب وتوافر القدرات.

٤٢٥ - وتقضي الفقرة ٢ (ز) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بأن تمنع الدول تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وضوابط على إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر وباتخاذ تدابير لمنع تزوير وتزييف أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر أو انتحال شخصية حامليها. وفيما يتعلق بأمن الوثائق، أحرزت الغالبية العظمى من الدول تقدما كبيرا نحو الوفاء بشرط منظمة الطيران المدني الدولي الذي يتطلب

استحداث وثائق سفر مقروءة آليا، ووقف تداول وثائق السفر غير المقروءة آليا. واتخذ العديد من الدول خطوة أخرى عن طريق إدخال نظام جوازات السفر البيومترية التي تتضمن سمات أمنية إضافية. وقدمت منظمة الطيران المدني مبادرتها المتعلقة ببرنامج تحديد هوية المسافرين الذي يهدف إلى تجاوز أمن وثيقة السفر نفسها وتأمين كامل سلسلة المسؤوليات المرتبطة بعملية إصدار وثائق الهوية والسفر، بدءا باستحداث نظم تسجيل وطنية و/أو تعهدها.

٤٢٦ - ومن أكبر التحديات المطروحة في سبيل الوفاء بمتطلبات القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) الحاجة إلى فرز المسافرين في موانئ الدخول بصورة دقيقة، وهي عملية تتمُّ من خلال الجمع بين العديد من الآليات، ويتوقف ذلك على ما إذا كانت الحدود برية أو بحرية أو جوية. وتشمل هذه الآليات جمع معلومات مسبقة عن الركاب، والاحتفاظ بسجل بأسمائهم والاستعانة بتكنولوجيا الاستدلال البيولوجي، وقواعد بيانات الإنتربول. وبالرغم من متطلبات القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، تظهر البيانات التي جمعت من خلال زيارات اللجنة أن عدد الدول التي تتوافر لديها حاليا القدرات اللازمة لفرز المسافرين في جميع موانئ الدخول على نحو فعال لا يتجاوز ٣٧ دولة. ولا عجب في ذلك إذ أن عدد الدول التي تمتلك حاليا نظما للمعلومات المسبقة عن الركاب لا يتعدى ٥٣ دولة ولم تقم سوى ١٣ دولة بربط عمليات الفرز الداخلية التي تقوم بها دوائر الهجرة التابعة لها في الخط الأمامي بقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر المسروقة والمفقودة والنشرات الحمراء المتعلقة بالمجرمين المشتبه فيهم والمطلوبين وقوائم الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة. واتخذت ٢٤ دولة أخرى خطوات هامة نحو تحقيق ذلك.

٤٢٧ - وهناك مجال آخر يحتاج إلى الاهتمام يتمثل في اعتماد قوانين شاملة لمكافحة تهريب الإرهابيين. ولقد وقَّع ما مجموعه ١٤٣ دولة على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمِّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول تهريب المهاجرين). وسنَّت ٨٢ دولة أخرى قوانين محلية تتناول تهريب الإرهابيين بصورة وافية. وهنالك عدة دول لا تمتلك أي شكل من أشكال التدابير التشريعية في هذا الصدد. وعلى وجه الخصوص، ليست لدى ٢٦ دولة من مجموعة الـ ٧٨ دولة التي حُدِّدت بوصفها الأكثر تضرُّرا من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب قوانين لمكافحة تهريب الإرهابيين.

٤٢٨ - ويتعين على الدول أيضا العمل على وضع إجراءات فعالة لتحديد وضع اللاجئ تحول دون منح اللجوء للأشخاص الذين خططوا لعمليات إرهابية أو سهَّلوا تنفيذها أو شاركوا فيها. ولقد نفذت ٥٨ دولة هذه الإجراءات في الوقت الراهن، أو اتخذت خطوات

هامة نحو تنفيذها، وهناك ١٤٥ دولة طرفا في اتفاقية اللاجئين التي تعتبر أداة قيِّمة في تحديد ما إذا كان مقدم الطلب مؤهلا للحصول على وضع اللاجئ أم لا والكشف عن أي صلات محتملة مع الإرهاب وغيره من الأنشطة الإجرامية الخطيرة. وكشفت زيارات اللجنة تعزيز قدرة الحكومة على إدارة طلبات الحصول على وضع اللاجئ، وهو ما تحقق من خلال التدريب المتواصل للموظفين.

٤٢٩ - وفي سياق تنفيذ هذه الإجراءات، يتعين أن تمتثل الدول للمعايير الدولية لحقوق الإنسان بوسائل منها ضمان تمتع جميع الأشخاص بالحماية وفقا لمبدأ عدم الإعادة القسرية، بما في ذلك حماية ملتمسي اللجوء من الترحيل قبل استنفاد جميع وسائل الانتصاف القانونية، فضلا عن الحق في التماس المشورة القانونية والاستعانة بمترجم شفوي. وتكشف الزيارات القطرية التي قامت بها اللجنة عن إحصاءات تبعث على التفاؤل في هذا الصدد، حيث اعتمدت ٥٠ دولة تشريعات من أجل كفالة الامتثال لمبدأ عدم الإعادة القسرية ونفذ عدد من الدول تدابير لضمان أشكال الحماية الأخرى، مثل الحرص على أن يُعامل اللاجئون على قدم المساواة مع المواطنين فيما يتعلق بالحصول على خدمات التعليم والخدمات الاجتماعية وضمان مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة.

٤٣٠ - وثمة عنصر آخر في كفالة تعزيز الرقابة على الحدود يتمثل في تنفيذ إطار معايير منظمة الجمارك العالمية الذي يسمح للدول بتحقيق التوازن بين الضوابط الأمنية وتيسير التجارة من خلال تحليل المخاطر وإجراء عمليات تفتيش محددة. ورغم أن الغالبية العظمى من الدول أعربت عن اعتزامها تنفيذ إطار معايير منظمة الجمارك العالمية، فإن عدد الدول التي نفذت الإطار في الوقت الحاضر، أو اتخذت خطوات هامة لتنفيذه، لا يتجاوز ٢٠ دولة. ويعتبر أمن الطيران المدني أكثر مجالات مراقبة الحدود مدعاة للتفاؤل. وتفيد البيانات التي جمعتها المديرية التنفيذية للجنة أن ١٩١ دولة صدقت على اتفاقية الطيران المدني الدولي، ونفذت الأغلبية الساحقة منها، بدرجات متفاوتة، مرفقها السابع عشر المتعلق بحماية الطيران المدني الدولي من أفعال التدخل غير المشروع، فضلا عن الأحكام الأمنية ذات الصلة الواردة في المرفق ٩. وسعيا إلى تقديم المزيد من المساعدة للمجتمع الدولي في مجال تعزيز المراقبة على الحدود، تساعد المديرية التنفيذية فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب على تنظيم سلسلة من خمس حلقات عمل إقليمية بشأن تنفيذ نظم المعلومات المسبقة عن الركاب ستركز على المسائل التقنية والمتطلبات القانونية لشعبة الإحصاءات فيما يتعلق بتنفيذ هذه النظم. وسيكون المشروع موجها إلى الدول الـ ٧٨ المحددة بوصفها الأكثر تضرُّرا من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وستعمل المديرية التنفيذية معها على أساس ثنائي.

زاي - التعاون الدولي

٤٣١ - أدت الزيادة في الجريمة العابرة للحدود الوطنية، بما في ذلك الإرهاب، والنمو في تكنولوجيا المعلومات التي لا تعترف بالحدود على مدى العقد الماضي إلى زيادة الحاجة إلى التعاون القضائي الدولي بشكل ملحوظ. ولم تواكب استجابات الحكومات لهذه الاتجاهات تلك الحاجة المتنامية. وعموما، يعتبر مستوى استخدام الدول الأعضاء للمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية منخفضا للغاية، ولا سيما في حالات المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وحتى الدول ذات القدرات العالية تعتمد في المقام الأول على الأدلة التي تُجمع محليا لمحاكمة الإرهابيين.

٤٣٢ - وينتج عدم الفعالية في تجهيز طلبات المساعدة القانونية المتبادلة عن عوامل كثيرة، من بينها: (أ) عدم تحديد هيئة مركزية أو عدم كفاية القدرة القانونية للهيئات القائمة؛ و (ب) انعدام الإرادة السياسية؛ و (ج) الافتقار إلى الموارد البشرية؛ و (د) الاختلافات في النظم و/أو المتطلبات القانونية؛ و (هـ) الحواجز اللغوية؛ و (و) نقص المواد الإعلامية، مثل موجز إجراءات الطلب وشروطه؛ و (ز) الافتقار إلى جهة تنسيق مخوَّلة لبدء الاتصالات غير الرسمية لإعداد طلب ما. وتشير البحوث التي أجرتها المديرية التنفيذية للجنة إلى أن ٤٣,٨ في المائة من الدول الأعضاء لم تعيِّن هيئة مركزية حتى الآن أو قد عيَّنت هذه الهيئة بشكل جزئي فقط يقتصر على القنوات الدبلوماسية. وكثيرا ما يسفر ذلك عن إطالة أمد تجهيز الطلبات. ورغم أن معظم الدول الأعضاء أطراف في اتفاقات إقليمية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، يختلف مستوى المشاركة اختلافا كبيرا حسب المنطقة، وما زال التعاون بين المناطق يشكل تحديا كبيرا. غير أن باب التصديق على العديد من الاتفاقات الإقليمية مفتوح للدول الخارجية وينبغي تشجيع الربط الشبكي داخل المنطقة الواحدة.

٤٣٣ - وبدأ العمل بالمساعدة القانونية المتبادلة في مرحلة ما قبل العصر الإلكتروني عندما كانت السجلات عبارة عن وسائل للحفظ المادي للبيانات نادرا ما تتجاوز الحدود الدولية. واليوم، قد تعبر البيانات الإلكترونية عدة حدود وطنية من خلال شبكة الإنترنت في أجزاء من الألف من الثانية، دون علم الأفراد المشاركين في المعاملة. ووفقا لما أفادت به حكومة الولايات المتحدة، شهد العقد الماضي وحده زيادة بنسبة ٦٠ في المائة في عدد طلبات الأدلة الأجنبية وزيادة نسبتها ١ ٠٠٠ في المائة في عدد الطلبات المقدمة إلى مكتب الشؤون الدولية في وزارة العدل التابعة لها للحصول على السجلات الإلكترونية. وتواجه عدة دول أعضاء تراكما كبيرا في طلبات المساعدة القانونية المتبادلة غير المنجزة التي عادة ما يستغرق تجهيزها شهورا، إن لم يكن سنوات. ولقد أعربت عدة دول عن قلقها بشأن محدودية قدرة نظام

المساعدة القانونية المتبادلة القائم على التعامل مع حجم الطلب في الوقت الراهن. وربما تود اللجنة دعوة الدول الأعضاء إلى استثمار مزيد من الجهد في تعزيز قدراتها على تقديم المساعدة القانونية المتبادلة. وقد ترغب أيضا في تشجيع الدول على إنشاء قنوات اتصال غير رسمية وتفعيلها، بما في ذلك تطوير شبكات تعاون تعمل ٢٤ ساعة يوميا على مدار الأسبوع.

٤٣٤ - ويقلُّ عدد المعاهدات أو الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف بشأن تسليم المطلوبين عن عدد تلك المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة إلى حد كبير. وتماثل التحديات التي تواجه إجراءات التسليم التحديات التي تشهدها إجراءات تبادل المساعدة القانونية. وتشير بيانات المديرية التنفيذية للجنة إلى أن ٣٧,٥ في المائة من الدول الأعضاء قد عين بعضها هيئة مركزية بشكل جزئي فقط بينما لم يعين البعض الآخر أي هيئة لتجهيز طلبات تسليم المطلوبين. وعلاوة على ذلك، قد تقوم حوالي ثلث الدول الأعضاء باعتقال الهاربين على أساس النشرات الحمراء الصادرة عن الإنتربول تمهيدا للاعتقال المؤقت السابق لتسليم المطلوبين. وما فتئت الإنتربول تستحدث أدوات لتسليم المطلوبين باستخدام نظام الاتصالات I-24/7 الخاص بها. وهناك ما يقرب من ٥٠ في المائة من الدول الأعضاء لا تسلِّم مواطنيها استنادا إلى دساتيرها أو قوانينها الوطنية. ويتمثل الاتجاه في الآونة الأخيرة في قيام الدول الأعضاء بتعديل تلك القوانين بحيث تجيز تسليم جميع المواطنين المطلوبين بغض النظر عن جنسيتهم. وإذا لم تسلِّم دولة من الدول مواطنيها المطلوبين للمحاكمة، فهي ملزمة بمحاكمة المطلوبين في القضية موضوع طلب التسليم استنادا إلى مبدأ التسليم أو المحاكمة. وهذه الإجراءات هي بحكم طبيعتها أطول وأكثر تكلفة، وغالبا ما تصيب نجاحا أقلّ.

حاء - حقوق الإنسان

٤٣٥ - واصل مجلس الأمن التأكيد على أنه يتعين على الدول الأعضاء كفالة امتثال أية تدابير تتخذ بغية مكافحة الإرهاب لجميع التزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، والقانون الإنساني الدولي. ولذا واصلت اللجنة ومديريتها التنفيذية تناول قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة في تقييمهما لتنفيذ الدول للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ولا يكتسي هذا أهمية في سياق الالتزامات القانونية للدول فحسب، ولكن ترجع أهميته أيضا إلى كون عدم الامتثال لهذا الالتزام وغيره من الالتزامات الدولية، كما لاحظ المجلس في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، بما في ذلك الالتزامات بموجب الميثاق، هو أحد العوامل التي تسهم في تزايد التطرف وتعزز الشعور بالإفلات من العقاب.

٤٣٦ - وتطرح المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بشكل روتيني تساؤلات متعلقة بحقوق الإنسان في حوارها مع الدول الأعضاء من أجل التوصل إلى فهمٍ أفضل لجهودها الرامية للوفاء بالتزاماتها في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، تسأل المديرية التنفيذية الدول عما إذا كانت مشاريع القوانين والقوانين القائمة تخضع للاستعراض من جانب الهيئات التشريعية أو غيرها من الآليات الرامية إلى تقييم مدى تقيدها بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتتساءل عما إذا كانت هذه القوانين قد خضعت للمناقشة العامة والتمحيص قبل اعتمادها. كما تسأل المديرية التنفيذية عما إذا كانت التدابير الخاصة لمكافحة الإرهاب تشمل ''شروط الآجال المحددة'' بهدف إتاحة استعراض دوري لمدى فعاليتها. وتشجع المديرية التنفيذية أيضا الدول على وضع آليات إشراف مستقلة لرصد أنشطة إنفاذ القانون وأجهزة الاستخبارات وضمان المساءلة في حالة وقوع انتهاكات. وقامت بعض الدول بتنفيذ تدابير ترمي إلى تعزيز امتثال قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب للالتزامات القانونية الدولية. ومع ذلك، يشير التقييم العام الذي أعدته المديرية التنفيذية إلى أن معظم الدول لم تحقِّق ما يكفي من الإنجاز في هذا المجال البالغ الأهمية، وتحثُّ الدول على التعاون مع آليات حقوق الإنسان ذات الصلة، بما في ذلك الآليات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، من أجل معالجة أي نواقص.

٤٣٧ - وتمثل مسألة التعريف القانوني للأعمال الإرهابية واحدة من المسائل الأساسية التي ما زالت من دواعي القلق الرئيسية، بعد مرور أكثر من ١٤ سنة على اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١). وكما حدث في الماضي، تُجرِّم القوانين الوطنية في عدد من الدول الأعمال الإرهابية بلغة غامضة أو فضفاضة يمكن أن تؤدي إلى إساءة الاستعمال. وتقتضي الفقرة ٢ (هـ) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) أن تُجرِّم الدول المشاركة في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها ولكنها لا تقدم تعريفا لهذه الجرائم. والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على علم بحالات في عدة دول، في مناطق مختلفة، صدرت فيها بيانات بتهم إرهابية وتوصيفات إدارية مصاغة بعبارات غامضة، مما سمح بإساءة استعمالها ضد سلوك مشروع، من قبيل التعبير عن المعارضة السياسية أو الدعوة لحقوق الإنسان. ومنذ أكثر من خمس سنوات، طرح المقرر الخاص للأمم المتحدة ''تعريفا نموذجيا'' للإرهاب يربط هذه الأحكام بشكل واضح بأعمال العنف البدني (بما في ذلك أخذ الرهائن) وأحكام الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، ووجود نية ''(أ) إثارة الرعب بين عامة الناس أو جزء منهم؛ أو (ب) إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بفعل ما أو الامتناع عن فعل ما'' (A/HRC/16/51). وما زال القلق يساور المديرية التنفيذية إزاء تعريفات الإرهاب التي تصاغ على الصعد الوطنية وتتجاوز نطاق ذلك التعريف الذي قدَّمه المقرر الخاص،

وبالتالي، تُجرِّم سلوكا يزعم أنه يضرُّ بالأمن القومي أو النظام الدستوري دون مزيد من الإيضاح.

٤٣٨ - وبوجه عام، يظل الامتثال للمعايير الدولية المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة والمعاملة المنصفة أيضا مثارا للقلق، ولا سيما حيثما تُطبَّق تدابير مكافحة الإرهاب بطريقة وقائية. ويربط قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، بشأن التهديد الذي يشكِّله المقاتلون الإرهابيون الأجانب صراحةً بين أحكامه وتنفيذ الدول للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١). ونتيجة للتدابير المتخذة لمنع الأعمال الإرهابية التي يرتكبها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، تنظر بعض الدول في إدخال تدابير وقائية جديدة في تشريعاتها الوطنية مثل سحب وثائق السفر أو استخدام ”أوامر الرقابة“ لتقييد حرية التنقل والأنشطة الاجتماعية الأخرى. وكما هو شأن تدابير مكافحة الإرهاب الخاصة الأخرى، يتعين أن تمتثل هذه الأحكام لمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب (أي يتعين صياغتها صياغة دقيقة بغرض تلبية حاجة بعينها) ويتعين إبلاغ الأشخاص الخاضعين لهذه التدابير بالأسباب التي أدت إلى فرضها، وينبغي أن يكونوا قادرين على الطعن في هذه التدابير بدعم من مستشار قانوني أمام محكمة عامة مختصة. ويتعين عدم تطبيق التدابير الخاصة لمكافحة الإرهاب بطريقة تشكل تمييزا غير قانوني، وينبغي أن يكون ضحايا الإنفاذ غير المشروع قادرين على التماس الانتصاف القانوني.

٤٣٩ - واسترعى انتباه اللجنة ومديريتها التنفيذية في الآونة الأخيرة شاغل محدد آخر يتعلق بأثر تنفيذ القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) على الأنشطة التي تضطلع بها المنظمات التي لا تستهدف الربح. ورغم ما تبين من إساءة استعمال هذه المنظمات في أغراض تمويل الإرهاب، أثيرت مخاوف من أن يؤدي الإفراط في تنظيم أنشطتها إلى إحداث أثر سلبي على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في حرية تكوين الجمعيات وحرية الضمير. وتناولت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية هذه المسألة في الآونة الأخيرة في إطار جهودها الرامية إلى مكافحة الجرائم المالية، بما في ذلك تمويل الإرهاب. وفي ورقة أفضل الممارسات بشأن مكافحة سوء استغلال المنظمات التي لا تستهدف الربح التي أصدرتها فرقة العمل في عام ٢٠١٥ (التوصية ٨)، أقرَّت فرقة العمل بأنه من المهم للغاية حماية المنظمات التي لا تستهدف الربح من استغلالها لأغراض إرهابية، بيد أنه من المهم أيضا ألا تُعوِّق التدابير المتخذة الأنشطة الخيرية المشروعة أو تثبطها، وألا تقيِّد بلا داعٍ قدرة المنظمات على الحصول على الموارد، بما فيها الموارد المالية، خلال الاضطلاع بهذه الأنشطة. وذكرت فرقة العمل أن التدابير ذات الصلة ينبغي، بدلاً من ذلك، أن تعزز الشفافية وزيادة الثقة في هذا القطاع. ولذلك، تستفسر المديرية التنفيذية أيضا في حوارها مع الدول الأعضاء بشأن ما إذا كانت استعراضات الدول لقوانينها

المتعلقة بقطاع المنظمات التي لا تستهدف الربح تراعي احترام الحق في حرية تكوين الجمعيات وفي الدور المشروع الذي تؤديه المنظمات التي لا تستهدف الربح في جمع الأموال وتوزيعها.

٤٤٠ - وترتبط مسألة أثر القرار على تقديم المساعدة الإنسانية بهذا الشاغل ارتباطا وثيقا. وقد لاحظ المراقبون أن بعض الدول، وهي بصدد تفسيرها وتنفيذها للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، قد تعتبر تقديم المساعدة الإنسانية، مثل المأوى والغذاء والتعليم والمساعدة الطبية، من أشكال الدعم المالي للإرهاب، إذا تم إيصال هذه المساعدات إلى المناطق الخاضعة لسيطرة المنظمات الإرهابية. ويثير ذلك تساؤلا جديا بشأن الامتثال للقانون الإنساني الدولي. وفي دراسة أجريت في عام ٢٠١٣، بيَّن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة بإيجاز أثر تدابير مكافحة التمويل على فرص حصول الفئات السكانية الضعيفة على المساعدة في جميع أنحاء العالم، وأشار إلى أن العمل الإنساني ومكافحة الإرهاب يجمع بينهما هدف مشترك يتمثل في حماية المدنيين من الأذى والقيام بذلك دون تمييز. ومع ذلك، خلص التقرير إلى أن تدابير مكافحة الإرهاب كان لها أثرٌ سلبي على العمل الإنساني. وأوصى بأن يشترك مجتمع تقديم المساعدات الإنسانية والجهات المانحة والدول في حوار متواصل وصريح حول كيفية التوفيق بين تدابير مكافحة الإرهاب والعمل الإنساني على نحو أفضل، وحثَّ على أن تتضمن قوانين مكافحة الإرهاب والتدابير التي تتخذها الدول والمنظمات الحكومية الدولية استثناءات لأغراض القيام بالمهام الإنسانية.

٤٤١ - وثمة شاغل آخر يتعلق بحقوق اللاجئين. فلقد زاد تدفق أعداد اللاجئين بصورة كبيرة في الأشهر الأخيرة، ويعزى ذلك جزئيا إلى ما اكتسبه تنظيم الدولة الإسلامية وغيره من الجماعات الإرهابية من أراض جديدة مما أوجد تحديات كبيرة أمام الدول التي تسعى إلى الاستجابة على النحو الذي يتفق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي. وفي الفقرتين ٣ (و) و (ز) من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، يدعو مجلس الأمن الدول إلى اتخاذ التدابير المناسبة طبقا للأحكام ذات الصلة من القانون الوطني والدولي، بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان، لكفالة عدم ضلوع ملتمسي اللجوء في أعمال إرهابية وعدم سوء استخدام هؤلاء لوضعهم بوصفهم لاجئين. وثمة تحديات معقَّدة تكتنف إثبات ضلوع ملتمسي اللجوء في أعمال إرهابية من عدمه. ولذا، فإن المديرية التنفيذية للجنة تتقصَّى في حوارها مع الدول الخطوات المتخذة للامتثال للالتزامات الدولية، مع القيام في الوقت نفسه بفرز الأشخاص الذين يُشتبه بشكل معقول في ضلوعهم في الإرهاب. وسعيا لإجراء تقييم سليم لهذه المسألة، دأبت اللجنة على العمل مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٤٤٢ - كما أولت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب اهتماما خاصا لمستوى التزام الدول بمبدأ عدم الإعادة القسرية الذي يسعى إلى كفالة عدم إعادة الأشخاص إلى حالة تسوِّغ الاعتقاد بأنهم سيتعرَّضون لخطر التعذيب، سواء اشتبه في تورطهم في أعمال إرهابية أم لا. وتؤدي الحالة المزرية التي يواجهها العديد من اللاجئين، وما يكتنف هذه المسائل من تعقيدات، إلى إلقاء أعباء هائلة على عاتق الدول، ولا سيما في مخيمات اللاجئين، حيث يتعين أن تضاف إدارة الحالات إلى التحديات الأخرى التي تواجه تلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة لتجمعات اللاجئين.

ضميمة

صكوك مكافحة الإرهاب الأساسية

- الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات، ١٩٦٣
- اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، ١٩٧٠
- اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، ١٩٧١
- اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليه، ١٩٧٣
- الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، ١٩٧٩
- اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، ١٩٨٠
- البروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، ١٩٨٨
- اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية، ١٩٨٨
- البروتوكول المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري، ١٩٨٨
- اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها، ١٩٩١
- الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، ١٩٩٧
- الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، ١٩٩٩
- الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، ٢٠٠٥
- تعديل لاتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، ٢٠٠٥
- بروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية
- بروتوكول عام ٢٠٠٥ الملحق لبروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري
- اتفاقية قمع الأفعال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي، ٢٠١٠

- البروتوكول المكمل لاتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، ٢٠١٠
- البروتوكول المعدل للاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات، ٢٠١٤