

Distr.: General
24 November 2021
Arabic
Original: English



**رسالة مؤرخة 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2021 موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من
رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب**

باسم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب، يشرفني أن أقدم إلى مجلس الأمن وثيقة تتضمن الدراسة الاستقصائية العالمية بشأن تنفيذ الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة.

وقد تولت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إعداد هذه الدراسة الاستقصائية، عملاً بأحكام الفقرة 17 من قرار مجلس الأمن 2395 (2017).

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

(توقيع) طارق الأدب

رئيس لجنة مجلس الأمن

المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب



المرفق

الدراسة الاستقصائية العالمية بشأن تنفيذ الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة

موجز

ما فتئ طابع التهديد الإرهابي العالمي يتغيّر منذ عام 2016، مما يجبر الدول الأعضاء على تكيف سياساتها وتُهجها لمواجهة التحديات الجديدة والثغرات القائمة في تدابيرها لمكافحة الإرهاب. وتشمل تلك التحديات تطور تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وتزايد التهديد الإرهابي في مناطق النزاع، وظهور منهجيات إرهابية جديدة، وتزايد تهديد الهجمات الإرهابية القائمة على كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب⁽¹⁾، إلى جانب تزايد ظهور بعض الروابط عبر الوطنية بين هذه الجماعات الإرهابية، وكذلك، مؤخرا جدا، تأثير جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) العالمية.

مشهد التهديدات على الصعيد العالمي

على الرغم من أن العديد من هذه التحديات هي تحديات عالمية، فلا يزال الإرهاب يؤثر على الدول، والمناطق، والمناطق دون الإقليمية على نحو مختلف.

ولا تزال منطقة شمال أفريقيا تواجه تهديدات من جماعات إرهابية منتسبة إلى تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، وتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (المعروف أيضا باسم داعش)، والمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين سافروا إلى العراق أو الجمهورية العربية السورية. وتطرح عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى بلدانهم الأصلية دون اكتشافهم بعد الهزيمة الميدانية التي مني بها تنظيم داعش تحديات أمنية إضافية. فضلا عن ذلك، نفذ فاعلون منفردون وخلايا صغيرة عددا من الهجمات المميتة في السنوات الأخيرة في عدة دول في شمال أفريقيا، وثبت أنه من الصعب اكتشافهم.

وفي شرق أفريقيا، لا تزال حركة الشباب (التي أعلنت ولاءها لتنظيم القاعدة في عام 2012) أكثر الجماعات الإرهابية نشاطا، حيث تشن هجمات في الصومال أساسا، ولكن أيضا في دول مجاورة. ولا تزال قدرتها على التكيف كبيرة، وزادت هجماتها بالنيران غير المباشرة على الطائرات والمطارات في عام 2021. ومنذ عام 2016، شنت حركة الشباب أيضا هجمات كبيرة ومعقدة ومميتة خارج الصومال، بما في ذلك في كينيا. ولا تزال أنشطة التجنيد وتغذية نزعة التطرف تثير القلق.

ومنذ عام 2016، شهدت منطقة الجنوب الأفريقي زيادة كبيرة في النشاط الإرهابي، لا سيما في شمال موزامبيق وعلى طول حدود موزامبيق مع جمهورية تنزانيا المتحدة. واعتبارا من حزيران/يونيه 2019، بدأت عناصر مرتبطة بداعش تعمل تحت راية تنظيم الدولة الإسلامية - ولاية وسط أفريقيا في إعلان مسؤوليتها عن هجمات عنيفة في المنطقة.

وتواجه منطقة غرب أفريقيا تهديدا إرهابيا كبيرا للغاية. ويعزى الارتفاع الكبير في النشاط الإرهابي في المنطقة دون الإقليمية أساسا إلى جماعتين، هما: جماعة نصرة الإسلام والمسلمين وتنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى. ورغم أن الوجود الميداني للقاعدة والجماعات المنتسبة إليها (ولا سيما تنظيم

القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي) ونشاطهما كانا يقتصران في البداية على أقصى شمال مالي، فقد اتسع نطاقهما الآن ليشمل مناطق واسعة في بوركينا فاسو ومالي والنيجر. وقد ضاعفت القوة المتزايدة لتنظيم داعش في غرب أفريقيا من خطر الإرهاب وأسهمت في تدهور الحالة الأمنية في المنطقة دون الإقليمية.

وتواجه دول منطقة وسط أفريقيا تهديدات إرهابية متعددة. فقد انتشر النشاط الإرهابي لجماعة بوكو حرام من منطقة عملياتها الأصلية في شمال شرق نيجيريا إلى منطقة حوض بحيرة تشاد بأكملها، مما أثر على منطقة أقصى الشمال في الكاميرون ومقاطعة البحيرة في تشاد. وقد انقسمت بوكو حرام إلى جماعتين رئيسيتين (تتنسب إحداهما، وهي تنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا، مباشرة إلى داعش)، وجماعة ثالثة، هي جماعة باكورا. وتظل هذه الجماعات تشكل، مجتمعة، تهديدا رئيسيا للدول الواقعة حول حوض بحيرة تشاد.

وما زال العنف الذي ترتكبه جماعات مسلحة أخرى، بما في ذلك في تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية، يشكل تهديدا للاستقرار العام في هذه المنطقة دون الإقليمية.

وقد تسلسل مقاتلون إرهابيون أجانب يستوحون أفكار داعش إلى منطقة جنوب شرق آسيا، ولا تزال جماعات إرهابية محلية تستوحي أفكار تنظيم داعش وتتعهد بالولاء له. ولا تزال هذه المنطقة دون الإقليمية مصدرا ومعبدا ومقصدا لمقاتلي داعش، فضلا عن المقاتلين المرتبطين بجملة جماعات منها جماعة أبو سيف والقاعدة والجماعة الإسلامية.

وفي جنوب آسيا، لا يزال مستوى التهديد العام مرتفعا، حيث عانت عدة دول من هجمات منذ إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. وينشط في هذه المنطقة دون الإقليمية العديد من الجماعات الإرهابية المنتسبة إلى تنظيمي القاعدة وداعش (بما في ذلك تنظيم القاعدة في شبه القارة الهندية، وتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام - خراسان، وكذلك الكيانات المنتسبة إليهما مثل شبكة حقاني، وعسكر طيبة، وجيش محمد، وحركة المجاهدين. ويبدو أن جزءا كبيرا من النشاط الإرهابي في المنطقة دون الإقليمية مستوحى من تنظيم داعش، إن لم يكن بتوجيه منه (على الرغم من أن تنظيم داعش قد أعلن مسؤوليته عن بعض الهجمات وإن لم توجد أدلة تثبت ادعاءاته). وتثير التطورات الحديثة العهد في أفغانستان، بما في ذلك التججير الانتحاري الذي وقع في المطار الدولي في كابل، قلقا إزاء التهديد الإرهابي في البلد والمنطقة.

ولا تزال منطقة وسط آسيا تواجه تحديات أمنية كبيرة، تشمل الاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة، وقربها من مناطق تتسم بالنشاط الإرهابي، وتعرضها للدعاية الإرهابية والتجنيد، والمخاطر المرتبطة بالاعتماد الواسع النطاق على التحويلات المالية البديلة. ورغم أن عدد الهجمات أو الحوادث المتصلة بالإرهاب في وسط آسيا كان محدودا نسبيا في السنوات الأخيرة، فقد ازداد عدد الهجمات الإرهابية التي نفذها أفراد من وسط آسيا خارج المنطقة. وتمثل عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى جانب انتقالهم تحديا أيضاً.

وقد تأثرت عشر دول من دول غرب آسيا الاثنتي عشرة بالهجمات الإرهابية. ولا تزال هشاشة الحالة السياسية والأمنية في بعض الدول تستدعي اليقظة. ولا يزال تنظيم داعش يشكل تهديدا إرهابيا نشطا داخل حدود بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية، بما في ذلك الدول التي تعاني من حالة سياسية وأمنية هشة. ويرى داعش أن معظم تلك الدول ينبغي أن تتبع تفسيراً أكثر صرامة للتعاليم الدينية. وما زال القرب من النزاع المسلح في الجمهورية العربية السورية وأنشطة مختلف المنظمات الإرهابية يزيدان إلى حد بعيد من

خطر الإرهاب على غرب آسيا، ويعود ذلك جزئياً إلى استمرار نزوح الناس من العراق والجمهورية العربية السورية، مما يسبب استمرار الشواغل الأمنية عبر الحدود وتوترات سياسية واقتصادية كبيرة للدول الواقعة في هذه المنطقة دون الإقليمية.

ورغم أنه يُعتقد أن منطقة شرق آسيا دون الإقليمية لم تتأثر إلى حد كبير بالنزاعات في الجمهورية العربية السورية والعراق، تشير التقارير إلى قيام تنظيم داعش والجماعات المنتسبة إليه بتجنيد أفراد من هذه المنطقة دون الإقليمية كمقاتلين إرهابيين أجانب.

ويعد خطر الإرهاب على دول منطقة جزر المحيط الهادئ دون الإقليمية منخفضاً، نظراً لموقعها الجغرافي المنعزل، ومحدودية وسائل النقل، وصغر حجمها وعدد سكانها (وهي عوامل تحد من إمكانية إغفال الهوية)، وصغر حجم قطاعاتها المالية والتجارية نسبياً. ولم تتعرض أي دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية لهجوم إرهابي.

وتواجه منطقة أمريكا الوسطى دون الإقليمية تحديات تتصل بالعنف والفساد الناجمين عن الجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات. ورغم أن الخطر الإرهابي لا يزال منخفضاً، واصلت دول المنطقة دون الإقليمية تعزيز جهودها لمكافحة الإرهاب، وذلك أساساً في إطار لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية. وتشير أدلة حديثة إلى أن المنظمات الإجرامية قد تعتمد أساليب مماثلة لتلك المرتبطة بالمنظمات الإرهابية وأن اتجاهات وخلايا جديدة مستوحاة من التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب قد ظهرت في المنطقة دون الإقليمية.

وفي منطقة البحر الكاريبي، لا يزال الإرهاب تهديداً احتمال وقوعه ضعيف وتأثيره شديد. وتترك حكومات المنطقة دون الإقليمية التهديد المتغير واللامركزي الذي تشكله الجماعات الإرهابية الدولية، بما فيها تنظيم داعش والقاعدة. وما زال خطر تجنيد الإرهابيين وتغذية نزعة التطرف لتصبح تطرفاً عنيفاً يفضي إلى الإرهاب، وحجم الدعاية الإرهابية وإمكانية الاطلاع عليها، واحتمال استغلال النظم المصرفية والاقتصادات غير الرسمية في العديد من الدول لتمويل شبكات الإرهاب، من مصادر القلق. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه المنطقة دون الإقليمية، بسبب موقعها الجغرافي، معرضة للنشاط الإجرامي البحري، بما في ذلك تهريب المخدرات، والأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، والأشخاص، والمواد الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية أو النووية.

وقد اعترفت جميع دول أمريكا الجنوبية بالتهديد الذي يشكله الإرهاب - على الرغم من التصور العام بأن الخطر الإرهابي على المنطقة دون الإقليمية منخفض - وقد اتخذت تدابير لمنع الأعمال الإرهابية وتنقل الإرهابيين عبر الحدود. ومع ذلك، لا تزال المنطقة دون الإقليمية عرضة لتمويل الإرهاب، والجريمة المنظمة عبر الوطنية، والحركة غير المشروعة عبر الحدود للأموال والأسلحة والأشخاص، وتهديدات أخرى قد تكون مرتبطة بالإرهاب. ومن المعروف أن أعداداً صغيرة من مواطني أمريكا الجنوبية قد سافروا إلى مناطق النزاع في العراق والجمهورية العربية السورية لدعم داعش.

وتشهد معظم دول أوروبا الشرقية مستوى منخفضاً نسبياً من المخاطر، ولكن وقعت فيها بعض الهجمات أو المؤامرات على نطاق أصغر. وانخفض مستوى التهديد في الاتحاد الروسي في السنوات الأخيرة. ويشكل خطر وقوع هجمات إرهابية على أساس كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب تهديداً متزايداً في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية. وتعد دول هذه المنطقة دون الإقليمية الواقعة

على جانبي الحدود الشرقية لمنطقة شنغن عرضة لخطر استخدامها كدول عبور في إطار النقل غير المشروع للأشخاص والأسلحة والنقد. وفي عام 2020، اعتمد رؤساء الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة برنامج تعاون لتعزيز أمن الحدود على الحدود الخارجية للفترة 2021-2025.

وظلت دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ودول أخرى تعاني من الهجمات الإرهابية بمعدل ثابت خلال السنوات الخمس الماضية. كما شهدت أستراليا وكندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية نشاطا إرهابيا منذ إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. ومع ذلك، ليس هناك اتساق في مشهد المخاطر. فقد شهدت بعض الدول (مثل أستراليا وألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية) مستوى مرتفعا بشكل غير متناسب من الحوادث. غير أن الهجمات قد استمرت على نطاق أصغر أو كانت أقل تواترا في جميع أنحاء أوروبا الغربية والوسطى، بما في ذلك في بلجيكا والسويد وفنلندا والنرويج والنمسا وهولندا.

وتواجه جميع دول هذه المجموعة تحديات متفاوتة، وإن كانت متزايدة، تتجم عن الهجمات الإرهابية على أساس كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب. وهذا التهديد يزداد تنظيما ويكتسي أكثر فأكثر طابعا عابرا للحدود الوطنية. وتشير الاتجاهات الحديثة إلى تزايد انتشار هجمات "الفاعل المنفرد". وهناك أيضا الخطر المتبقي المنخفض الذي يتمثل في وقوع هجمات إرهابية ناجمة عن انقسامات طائفية وقعت في الماضي. غير أن هذه النزاعات (وإن لم تحل بالكامل) تعالج عادة بالوسائل السياسية.

وقد ظلت منطقة جنوب شرق أوروبا خالية إلى حد بعيد من الهجمات الإرهابية في السنوات الخمس التي تلت صدور الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، وتواجه خطراً منخفضاً مقارنة بما تواجهه المناطق دون الإقليمية الأوروبية الأخرى. ولا يزال هناك خطر كامن في أن تظل هذه المنطقة دون الإقليمية جاذبة لأولئك الذين يسعون إلى السفر بين الاتحاد الأوروبي ومناطق النزاع. وتشمل المخاطر المستمرة الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية المستويات المرتفعة نسبيا من الجريمة المنظمة والاتجار بالأسلحة وروابطهما المحتملة بالإرهاب.

تدابير التصدي من مجلس الأمن والدول الأعضاء

ردا على التهديد الإرهابي السريع التغير، اتخذ مجلس الأمن عددا من القرارات المحددة الأهداف - منها على الخصوص القراران 2395 (2017) و 2396 (2017) - التي تشمل عددا من تدابير التصدي المطلوبة والتحديات المرتبطة بها.

وإن الحاجة إلى وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لضمان اتباع نهج فعال وشامل في مكافحة الإرهاب هي إحدى المسائل الرئيسية التي تتناولها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في إطار حوارها مع الدول الأعضاء باسم لجنة مكافحة الإرهاب. ومنذ صدور الدراسة الاستقصائية السابقة (S/2016/49)، لاحظت المديرية التنفيذية زيادة في عدد الدول الأعضاء التي تتخذ خطوات لوضع نهج أوسع نطاقا لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك إشراك طائفة أوسع من أصحاب المصلحة، خارج نطاق أجهزة إنفاذ القانون.

وعلا بقرارات مجلس الأمن 2178 (2014) و 2322 (2016) و 2396 (2017) و 2462 (2019)، عجلت الدول الأعضاء بمراجعة أطرها التشريعية والإدارية القائمة، وسنت، عند الضرورة، تدابير

جديدة لدمج متطلبات قرارات المجلس ذات الصلة في القانون المحلي. غير أنه على الرغم من هذا التقدم، فإن درجة تدوين الجرائم ذات الصلة تتفاوت ولا تزال تتطلب رصدًا دقيقًا.

وعند تقييم ورصد التطورات التشريعية في الدول الأعضاء، كثيرا ما حددت اللجنة والمديرية التنفيذية أوجه قصور تتعلق بالتعريف المحلية للإرهاب والجرائم المتصلة بالإرهاب. وأوصت اللجنة بأن تعتمد الدول تعريفا واضحا ودقيقا للإرهاب يتوافق مع متطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب التي هي أطراف فيها وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، ويتسق مع الالتزامات والقواعد والمعايير الأخرى ذات الصلة المستمدة من القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، حسب الاقتضاء. ولاحظت اللجنة أيضا أن أوجه القصور في التعريف يمكن أن تقوض التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب.

ويشدد عدد من قرارات المجلس، بما في ذلك القرارات 1373 (2001) و 2178 (2014) و 2396 (2017)، على ضرورة أن تكفل الدول الأعضاء تدابير تصدي فعالة للإرهاب في إطار العدالة الجنائية. ونظرا لأن الملاحقة القضائية الفعالة في قضايا مكافحة الإرهاب تعتمد على مهارات وخبرات محددة، يجب على سلطات التحقيق والادعاء والقضاء في الدول أن تضع طرقا للتعامل مع التعقيد المتزايد لهذه القضايا. ولا تزال معظم الدول التي زارتها اللجنة تواجه صعوبات في جهودها لتنفيذ هذه المتطلبات، بما في ذلك ما يتعلق باستخدامها للمعلومات الاستخباراتية في سياق العدالة الجنائية والتعاون الدولي في مسائل العدالة الجنائية (المساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المجرمين، والتعاون الدولي في جمع واستخدام الأدلة الرقمية في قضايا الإرهاب).

وفيما يتعلق بمعالجة المخاطر المتغيرة التي يطرحها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، يحدد قرارا مجلس الأمن 2178 (2014) و 2396 (2017) متطلبات للدول لوضع وتنفيذ استراتيجيات شاملة ومصممة خصيصا للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. ولم يضع العديد من الدول المتضررة من الإرهاب (بما في ذلك ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب) و/أو ينفذ استراتيجيات شاملة في هذا الصدد. وفي بعض الحالات، تتفقد التدابير ذات الصلة حسب كل حالة على حدة، مما قد يؤدي إلى عدم كفاية المخصصات من الموارد الهيكلية والمالية والبشرية. ويؤدي اعتماد تدابير حسب كل حالة على حدة في غياب استراتيجية شاملة إلى خطر قيام الدول باعتماد وتنفيذ تدابير غير فعالة على الصعيد المحلي. وقد حدد تحليل المديرية التنفيذية الحاجة الواسعة النطاق إلى تعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية وأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين في هذا الصدد.

ولم تجر سوى بضع دول، لدى تصميمها للقوانين والسياسات والتدابير المتصلة بالملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، مشاورات عامة ذات مغزى تشمل جميع أصحاب المصلحة المعنيين، ولا سيما المجتمعات الأكثر تضررا من الإرهاب. وسيفضي وضع قوانين وسياسات تشاركية وشاملة للجميع بشأن مسائل الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، التي تتسم غالبا بالحساسية، إلى تعزيز شرعية التدابير الناتجة عن هذه القوانين والسياسات ومن ثم فعاليتها.

وتواجه الدول الأعضاء أيضا تحديات كبيرة في جهودها الرامية إلى وضع وتنفيذ تدابير تهدف إلى منع الإرهاب ومكافحته في سياق النزاع المسلح. فالنزاعات المسلحة (ولا سيما تلك التي تتسم بطابع طويل الأمد) وما ينجم عنها من عنف وعدم استقرار وانهايار لمؤسسات سيادة القانون، هي بمثابة عوامل محركة للتطرف العنيف الذي قد يفضي إلى الإرهاب. ويمكن لهذه الظروف أن تجعل الأفراد والمجموعات

المحلية عرضة للتجنيد، بما في ذلك من خلال استغلال المظالم العميقة الجذور الناجمة عن النزاع والثغرات في الحوكمة والمساءلة التي ترتبط بها في كثير من الأحيان. فضلا عن ذلك، فإن مواطن الضعف المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية المتصلة بالنزاعات قد تقوض أيضا إلى حد كبير جهود مكافحة الإرهاب وتضعف استدامتها على المدى الطويل.

وقد أكد مجلس الأمن بانتظام أن جهود الدول الأعضاء لمنع ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف يجب أن تتمثل للالتزامات الواقعة عليها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني. وأكد المجلس أيضا أن استراتيجيات مكافحة الإرهاب ينبغي أن تهدف إلى كفالة السلام والأمن المستدامين، وأن احترام القانون الدولي أمر أساسي لنجاح جهود مكافحة الإرهاب. وتكتسي الالتزامات المرتبطة بها أهمية خاصة في سياق التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

ويمكن أن يكون الإرهاب والتطرف العنيف من العوامل الأساسية التي تسهم في الأزمات الإنسانية، بما في ذلك حالات الطوارئ المعقدة الناجمة عن مزيج من عناصر طبيعية وعناصر من صنع الإنسان، مثل الكوارث المناخية الشديدة والنزاع المسلح. وتتطلب حالات الطوارئ من هذا النوع استجابة إنسانية سريعة وفعالة تنفذ بطريقة محايدة ومستقلة وغير متحيزة. كما أن النشاط الإرهابي يعرض الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني للخطر ويمكن أن يقوض العمل الإنساني. وقد أعلن تنظيم داعش وغيره من الجماعات الإرهابية أن العاملين في مجال الإغاثة "أهداف مشروعة" ودعت أتباعها إلى "محاربة" المنظمات الإنسانية.

وفي إطار الجهود الرامية إلى ضمان المساءلة الجنائية للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، طُلب من نظم العدالة الجنائية في الدول التحقيق في السلوك المرتكب على بعد آلاف الأميال والملاحقة القضائية بشأنه والفصل فيه، وغالبا ما يكون ذلك في مناطق النزاع التي تشهد انهيار مؤسسات سيادة القانون وانتشار الجهات المسلحة غير التابعة للدول. وتتطلب الملاحقة القضائية الفعالة بشأن السلوك ذي الصلة المرتكب في مناطق النزاع استخدام أنواع غير تقليدية من المعلومات والأدلة، بما في ذلك الأدلة الإلكترونية، والمعلومات الاستخباراتية المستقاة من مصادر مفتوحة ووسائل التواصل الاجتماعي، والمعلومات التي يجري جمعها أو الحصول عليها من مناطق النزاع، بما في ذلك من قبل الجهات العسكرية، بما يتسق مع معايير المحاكمة العادلة المعترف بها دوليا. وهذا الأمر يطرح أمام العديد من الدول تحديات كبيرة قد تؤدي، إذا لم تعالج، إلى الإفلات من العقاب وحرمان ضحايا الإرهاب والمجتمع على نطاق أوسع من العدالة.

ويواصل الإرهابيون والجماعات الإرهابية جمع الأموال بوسائل منها إساءة استعمال المؤسسات المشروعة والمنظمات غير الربحية، واستغلال الموارد الطبيعية، والتبرعات، والتمويل الجماعي، وعائدات الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك الاختطاف من أجل فدية، والابتزاز، والمتاجرة والاتجار غير المشروعين بالمتلكات الثقافية، والاتجار بالأشخاص، والاتجار بالمخدرات، والاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. ولا تنقل هذه الأموال بالوسائل "التقليدية" فحسب، مثل النظم المصرفية الرسمية، أو المؤسسات المالية، أو شركات الخدمات المالية، أو الشبكات المالية غير الرسمية وحملة النقدية، بل أيضا باستخدام أساليب الدفع الناشئة مثل البطاقات المدفوعة مسبقا أو محافظ الأجهزة المحمولة أو الأصول الافتراضية.

وأدخلت الدول الأعضاء على نحو متزايد تعديلات على تشريعاتها المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب لتلبية متطلبات قرارات المجلس ذات الصلة، والتوصيات التي قدمتها لجنة مكافحة الإرهاب إثر

زيارات التقييم القطرية التي قامت بها، والتقييمات المتبادلة وعمليات المتابعة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ومع ذلك، فإن العديد من القوانين المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب والآليات المعتمدة حديثاً أو المعدلة لا تُستخدم بشكل متسق أو كامل. ولا يزال العديد من الدول بحاجة إلى المساعدة التقنية والتدريب والمعدات ذات الصلة في هذا المجال، وينبغي لها أن تنشئ منابر لتبادل الممارسات الفعالة والخبرات المفيدة.

وفيما تواصل الدول تعزيز تشريعاتها وتدابيرها التنفيذية المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب، هناك نقاش كبير حول مدى التأثير المحتمل لتلك التدابير على الأنشطة الإنسانية البحتة، بما في ذلك في مناطق النزاع التي تنقش فيها الأنشطة الإرهابية. كما أثارت جائحة كوفيد-19 مخاوف إضافية بشأن التأثير المحتمل لتلك التدابير على تدابير مواجهة حالات الطوارئ.

وقد تعزز كثيرا تنفيذ الدول الأعضاء للقرار 1373 (2001) بفضل إنشاء الدول وحدات لإنفاذ القانون مكرسة لمكافحة الإرهاب وتدريبها ضباطا متخصصين في مكافحة الإرهاب للتحقيق في الأعمال الإرهابية. كما طور عدد كبير من الدول هذه القدرات باستخدام أدوات محوسبة، وإنشاء قوائم وقواعد بيانات للمراقبة، والتحقق من الملفات الجنائية، وتوسيع نظم تبادل المعلومات.

وأحرزت الدول الأعضاء بعض التقدم في تعزيز إنفاذ قوانين مكافحة الإرهاب والتعاون والتنسيق الأمنيين، بدعم من وظائف تبادل المعلومات المشتركة بين الوكالات أو خلايا دمج المعلومات. واعتمدت الدول الأعضاء أيضا خطط عمل وطنية بشأن إنفاذ قوانين منع الإرهاب ومكافحته وعززت التعاون الدولي، بأساليب تشمل توسيع نطاق الوصول إلى المنظومة العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة I-24/7 التابعة للإنتربول.

وتعد فعالية مراقبة الحدود البحرية والبرية والجوية أمراً ضرورياً لمكافحة الإرهاب، لأنها تمثل خط الدفاع الأول ضد حركة الإرهابيين والبضائع والسلع غير المشروعة عبر الحدود. غير أن طول حدود العديد من الدول، ووعورة التضاريس التي يتم عبورها، وتزايد وجود نقاط عبور الحدود غير الرسمية، واستخدام أنماط "السفر المتقطع"، تشكل تحديات كبيرة أمام الدول الأعضاء في هذا الصدد.

وواصلت الدول الأعضاء أيضا مواجهة التهديد الذي يشكله استغلال الإرهابيين لشبكة الإنترنت وغيرها من أشكال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي، لارتكاب أعمال إرهابية وتيسير طائفة واسعة من الأنشطة الإرهابية، بما في ذلك التحريض على العنف، وتغذية نزعة التطرف، والتجنيد، والتدريب، والتخطيط، وجمع المعلومات، والاتصالات، والإعداد، والتمويل. ويستغل الإرهابيون والجماعات الإرهابية بدافع كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب التقدم التكنولوجي لتكييف أساليب عملياتهم، سواء بتوطيد التقنيات التقليدية لنشر الدعاية والخطاب العنيف، أو بالحصول على الأسلحة وغيرها من أشكال الدعم، أو بتطوير تقنيات جديدة.

ويعد استخدام التكنولوجيات لأغراض إرهابية - بما في ذلك الذكاء الاصطناعي، وإدارة المحتوى، والأدلة الرقمية/الإلكترونية - مسألة تثير قلقاً متزايداً لدى الممارسين وواضعي السياسات والباحثين في سياق الاستخدام المتزايد للتكنولوجيا في الإرهاب ومكافحة الإرهاب.

ولا يزال مجلس الأمن يؤكد أن على الدول أن تكفل التقيد في أي تدابير تتخذها لمكافحة الإرهاب بجميع الالتزامات الواقعة عليها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني. ولذلك واصلت اللجنة تناول قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة في

تقييماتها لتنفيذ الدول للقرار 1373 (2001). وهذا أمر هام، ليس فقط في سياق الالتزامات القانونية للدول، بل أيضا لأن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون هي عناصر مكملة للتدابير الفعالة التي تُتخذ لمكافحة الإرهاب ومتآزرة معها، وهي جزء أساسي من أي مسعى ناجح لمكافحة الإرهاب. ويبين التحليل والبحوث التي أجرتها المديرية التنفيذية أن بعض الدول نفذت تدابير لتعزيز اتساق قوانينها وسياساتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب مع التزاماتها القانونية الدولية المنطبقة. غير أن التقييم العام للمديرية التنفيذية هو أن معظم الدول لم تبذل ما يكفي من الجهود في هذا المجال البالغ الأهمية.

ويسلم مجلس الأمن بأن الإرهاب والتطرف العنيف يؤثران تأثيرا متفاوتا على حقوق الإنسان للنساء والفتيات، وأن استراتيجيات مكافحة الإرهاب قد يكون لها بدورها أثر متفاوت على المرأة، بما في ذلك على حقوق الإنسان الواجبة للمرأة ومنظمات المجتمع المدني النسائية. ومنذ أن اتخذ مجلس الأمن قراره 2242 (2015)، أدمج في عدد متزايد من قراراته بشأن الإرهاب اعتبارات جنسانية، بما في ذلك ما يتعلق بمسائل من قبيل الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، ومكافحة الخطاب الإرهابي، والتصدي للصلات بين الإرهاب والاتجار بالأشخاص والعنف الجنسي المرتبط بالنزاع.

(أ) في حين أن مجلس الأمن لم يحدد مصطلحات متفقا عليها دوليا بشأن هذا التهديد، فقد لاحظت لجنة مكافحة الإرهاب، في وثائقها السابقة، أن العديد من الدول الأعضاء التي قامت اللجنة بتقييمها مؤخرا قد استخدمت طائفة من المصطلحات المختلفة في الإشارة إلى أعمال إرهابية ارتكبتها أولئك الأفراد والجماعات.

المحتويات

الصفحة

12	.....	أولا - مقدمة
13	.....	ثانيا - المشهد العالمي
13	.....	ألف - التدويل المتزايد لتهديد الجماعات التي تحركها العنصرية وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب..
15	.....	باء - تكيف الإرهابيين مع جائحة كوفيد-19
16	.....	جيم - تطور تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب
18	.....	دال - مكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب
19	.....	هاء - خطر المنهجيات الإرهابية الجديدة
20	.....	ثالثا - المشهد الإقليمي: أفريقيا
20	.....	ألف - شمال أفريقيا
25	.....	باء - شرق أفريقيا
35	.....	جيم - الجنوب الأفريقي
40	.....	دال - غرب أفريقيا
61	.....	هاء - وسط أفريقيا
68	.....	رابعا - المشهد الإقليمي: آسيا
68	.....	ألف - جزر المحيط الهادئ
75	.....	باء - جنوب شرق آسيا
86	.....	جيم - جنوب آسيا
97	.....	دال - وسط آسيا وجنوب القوقاز
110	.....	هاء - غرب آسيا
118	.....	واو - شرق آسيا
126	.....	خامسا - المشهد الإقليمي: أمريكا اللاتينية
126	.....	ألف - أمريكا الوسطى
135	.....	باء - منطقة البحر الكاريبي
150	.....	جيم - أمريكا الجنوبية

159	سادسا - أوروبا وأمريكا الشمالية
159	ألف - أوروبا الشرقية
172	باء - دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ودول أخرى
190	جيم - جنوب شرق أوروبا
201	سابعاً - المشهد المواضيعي
201	ألف - الاستراتيجيات الوطنية الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب
203	باء - التشريع والعدالة الجنائية
209	جيم - مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني
213	دال - مكافحة تمويل الإرهاب
218	هاء - إنفاذ القوانين
221	واو - مراقبة الحدود
223	زاي - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
229	حاء - حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب
232	طاء - المسائل الجنسانية

أولا - مقدمة

- 1 - أعدت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب هذه الدراسة الاستقصائية بناء على طلب مجلس الأمن الوارد في قراره 2395 (2017) بأن تحدّث المديرية التنفيذية الدراسة الاستقصائية السابقة (S/2016/49)، الصادرة في كانون الثاني/يناير 2016.
- 2 - ويتضمن الفرع الثاني من الدراسة الاستقصائية لمحة عامة مستكملة عن الاتجاهات المحددة في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، ويوجه الانتباه إلى الاتجاهات الجديدة والناشئة، ويتناول التهديدات الناشئة المحتملة.
- 3 - وتتضمن الفروع من الثالث إلى السادس تقييما لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات ذات الصلة⁽¹⁾، حسب المنطقة والمنطقة دون الإقليمية. وتجدر الإشارة إلى أن التقسيمات دون الإقليمية المستخدمة لأغراض هذه الدراسة الاستقصائية لا تعكس بالضرورة المجموعات الاقتصادية والسياسية التي تأخذ بها الأمم المتحدة أو منظمات دولية وإقليمية أخرى. وتتضمن الفروع من الثالث إلى السادس أيضا لمحة عامة عن الاتجاهات والمخاطر والتوصيات، إلى جانب تحليل لتنفيذ القرار 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة في كل منطقة دون إقليمية. وتتضمن إضافة إلى ذلك إشارات إلى دول محددة أحرزت تقدما ملحوظا في مجالات معينة. ولا ينبغي أن يُفهم عدم ذكر دول أخرى على أنه دلالة على تقييم سلبي لما تضطلع به من جهود التنفيذ.
- 4 - ويحدد الفرع السابع المعايير العامة والممارسات الموصى بها التي ينبغي أن تضعها الدول لإعمال أحكام القرار 1373 (2001) ويتناول أيضاً الاتجاهات العالمية العامة في تنفيذ القرار في المجالات المواضيعية الرئيسية. وقد يكون هذا الفرع ذا أهمية خاصة للقارئ العادي، لأنه يعرض صورة أكثر شمولاً لكيفية تقدّم المجتمع الدولي، بأوسع مدلول له، في سبيل التصدي لتحدي الإرهاب منذ اتخاذ القرار.
- 5 - وتركز الدراسة الاستقصائية على المجالات المواضيعية الرئيسية التي تناولها القرار 1373 (2001): تشريعات مكافحة الإرهاب، ومكافحة تمويل الإرهاب، وإنفاذ القانون، ومراقبة الحدود، والتعاون الدولي. وتأخذ في الاعتبار أيضاً الحاجة إلى حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب ومراعاة المنظور الجنساني، حسبما يتصل بمتطلبات القرارين 1373 (2001) و 2178 (2014) والقرارات الأخرى ذات الصلة التي اتخذها المجلس منذ نشر الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة في عام 2016. وفي ختام كل فرع جزئي، تورد الدراسة الاستقصائية موجزا لبعض التوصيات ذات الأولوية التي قدمتها لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب إلى الدول الأعضاء منذ صدور الدراسة الاستقصائية السابقة من أجل تعزيز تنفيذها للقرار 1373 (2001) في كل منطقة أو مجال مواضيعي. وتأمّل المديرية التنفيذية أن تكون هذه التوصيات مفيدة أيضا للمنظمات الدولية الأخرى والجهات المانحة الثنائية العاملة في مجال مكافحة الإرهاب.
- 6 - وهذه الدراسة الاستقصائية، التي أعدها خبراء المديرية التنفيذية على أساس تقديرهم المهني للمعلومات المتاحة حتى تشرين الأول/أكتوبر 2021، تستند إلى البيانات المجمعة على أساس معلومات

(1) بما في ذلك قرارات مجلس الأمن 1373 (2001) و 1456 (2003) و 1617 (2005) و 2178 (2014) و 2242 (2015) و 2309 (2016) و 2322 (2016) و 2331 (2016) و 2341 (2017) و 2354 (2017) و 2396 (2017) و 2462 (2019) و 2482 (2019).

وبيانات مستكملة قدمتها الدول الأعضاء إلى اللجنة؛ وتقارير ونتائج الزيارات إلى الدول الأعضاء (أجرت المديرية التنفيذية 181 زيارة إلى 117 دولة عضوا بين عامي 2005 و 2021 نيابة عن اللجنة)؛ ونتائج حلقات العمل الوطنية والإقليمية؛ والمعلومات الواردة من المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية. وتسجل البيانات أيضا في الدراسات الاستقصائية المفصلة الفردية عن التنفيذ التي تعدها المديرية التنفيذية بالنسبة لكل دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 193 دولة من أجل استخدامها في الحوار الذي تجريه مع كل دولة عضو.

ثانيا - المشهد العالمي

7 - ما فتئ طابع التهديد الإرهابي يتغير منذ عام 2016، مما يجبر الدول الأعضاء على مواصلة تكييف سياساتها ونهجها لمواجهة التحديات الجديدة والثغرات القائمة في تدابيرها لمكافحة الإرهاب. وفي حين أن العديد من القضايا التي مثلت أولوية للدول في عام 2016 لا تزال تشكل تحديا في عام 2021، مثل المقاتلين الإرهابيين الأجانب، فقد تغيرت طبيعة ذلك التهديد. وقد كيفت الجماعات الإرهابية أيضا منهجياتها مع البيئة المتغيرة، ولا سيما في ضوء جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) العالمية. وبالنسبة للعديد من الدول، يتمثل أحد الاتجاهات الهامة في تزايد تدويل الجماعات التي تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وتزايد الهجمات العنيفة بدافع الكراهية العنصرية أو الإثنية، التي كثيرا ما تستهدف المهاجرين أو اللاجئين. وبالنسبة للدول التي تشهد هذا الاتجاه، من المهم أن يتم تعديل موارد إنفاذ القانون وموارد الأمن للتركيز على احتمال نشوء تهديدات إرهابية عن مصادر محلية.

ألف - التدويل المتزايد لتهديد الجماعات التي تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

8 - الجماعات الإرهابية التي تحركها كراهية الأجانب والعنصرية وما يتصل بذلك من تعصب ظاهرة تكتسي أكثر فأكثر طابعا عابرا للحدود الوطنية وتعتمد على مجموعة من الشبكات والأفكار والشخصيات الدولية المترابطة والمتداخلة. وفي السنوات الأخيرة، أظهر عدد من الهجمات الواسعة النطاق التي شنتها هذه الجماعات، لا سيما في الغرب (على سبيل المثال، كرايستشرش، نيوزيلندا، في آذار/مارس 2019؛ وإل باسو، الولايات المتحدة الأمريكية، في آب/أغسطس 2019؛ وهال، ألمانيا، في تشرين الأول/أكتوبر 2019؛ وهاناو، ألمانيا، في شباط/فبراير 2020) حدة هذه الحركة غير المنسقة ونطاقها ومداهما العمليتين. وأسهمت تلك الجماعات في زيادة الفتك الذي تتسبب فيه الهجمات الإرهابية القائمة على العنصرية وكرهية الأجانب وتواتر هذه الهجمات، التي كثيرا ما ينفذها فاعلون منفردون.

9 - ومن دواعي القلق المتزايد زيادة العضوية في الجماعات التي تحركها كراهية الأجانب والعنصرية وما يتصل بذلك من تعصب - وهي جماعات تقوم على الاعتقاد بالتفوق العرقي والثقافي وكرهية الأجانب الشديدة.

10 - وعلى الرغم من وجود اختلافات واضحة في الأساليب العملية التي يستخدمها تنظيم داعش وتنظيم القاعدة والمنتسبون إليهما، من جهة، والجماعات التي تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، من جهة أخرى، هناك أيضا بعض أوجه تشابه تتعلق على وجه الخصوص باستخدام التكنولوجيا، والعوامل التحفيزية التي تدفع إلى التجنيد، وتكتيكات عملياتية معينة. وعلى غرار تنظيم داعش

وتنظيم القاعدة والمنتسبين إليهما، تستخدم الجماعات التي تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب أيضا المنصات الإلكترونية، بما في ذلك منصات الألعاب، لتغذية نزعة التطرف لدى الناس، وجمع الأموال من خلال تعهيد الجموع أو التبرعات، وتخطيط العمليات وتنسيقها، ونشر الدعاية (بما في ذلك توزيع البيانات وبث هجماتها مباشرة). وغالبا ما يتضمن المحتوى الذي تستخدمه هذه الجماعات على الإنترنت خطابا ينطوي على معاداة المهاجرين وعلى العنصرية وكرهية الأجانب ومعاداة الحكومة، يغذيه شعور متصور بالوقوع ضحية والتجريد من الملكية، وكذلك مشاعر تؤيد الهيمنة الثقافية.

11 - ويستخدم الإرهابيون والجماعات التي تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب المنصات الإلكترونية سواء منها الرئيسية أو الأصغر حجما (بما في ذلك مختلف قنوات التواصل الاجتماعي) والشبكة الخفية، وبذلك تجد شركات التكنولوجيا من القطاع الخاص صعوبة متزايدة في الكشف عن أنشطة أولئك الإرهابيين والجماعات والتصدي لها بصورة شاملة. وعلى الرغم من أن بعض شركات التكنولوجيا الأكبر حجما اتخذت خطوات لاحتواء أفراد إرهابيين معينين وجماعات إرهابية معينة (وفي بعض الحالات لإقصائهم من المنصات أو حظرهم)، فالجهود التي تقوم بها في المقابل للتصدي لما تستخدمه هذه الجماعات من محتوى على شبكة الإنترنت (وهو أمر معالجته أصعب، إذ يمكن اعتبار بعض هذا المحتوى محميا بالحق في حرية التعبير) كانت أقل إلحاحا وأقل شمولاً بدرجة كبيرة. وقد تبين أن إدارة هذا المحتوى في المنصات الأصغر حجما يمثل تحديا.

12 - وهناك العديد من أوجه التفاعل بين كره النساء والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب. وغالبا ما يشمل الخطاب والدعاية الإرهابيان الترويج للأدوار الجنسانية التقليدية وإخضاع المرأة، والتعبيرات المجازية المعادية للمرأة، والخوف من الحركة النسائية والتعددية الثقافية، بغرض تحفيز التجنيد وتغذية نزعة التطرف. وعلى الرغم من النظرة العالمية القائمة المعادية للمرأة التي تروج لها هذه الجماعات، تضطلع النساء بدور حاسم بوصفهن مؤيدات وعضوات.

13 - وهناك معلومات محدودة، ولكنها متزايدة، تشير إلى أن أفراداً مرتبطين بجماعات تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب سافروا من طائفة واسعة من الدول (معظمها في أوروبا) للانضمام إلى نزاعات مسلحة خارج الحدود الوطنية، فيتلقون التدريب على القتال، ويكتسبون الخبرة في استعمال الأسلحة والخبرة في ساحة المعركة. وعلى الرغم من عدم وجود بيانات كاملة عن حجم هذه الظاهرة (بما في ذلك ميل هؤلاء الأفراد إلى العنف في المستقبل)، فإن الأفراد العائدين من نزاعات أجنبية يمكنهم، بغض النظر عن دوافعهم، أن يكونوا مصدراً لتحديات عند عودتهم إلى دولهم الأصلية فيما يتعلق بإعادة الإدماج وإعادة التأهيل والتجنيد في المستقبل.

14 - وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء وضعت العديد من السياسات والتدابير لمكافحة تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب المرتبطين بتنظيمي داعش والقاعدة والمنتسبين إليهما، فإنها لم تول اهتماما محدودا للأفراد المرتبطين بجماعات تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. ويواجه العديد من الدول الأعضاء تحديات بشأن الملاحقة الجنائية عن الجرائم التي ترتكبها جماعات تحركها العنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، بسبب عدم تحديد هذه الجرائم، مما يعني أنه لا يمكن محاكمة هذه الجماعات بموجب القوانين القائمة المتعلقة بالإرهاب. وعلاوة على ذلك، فإن التشريعات المتعلقة بجرائم الكراهية التي كثيرا ما يحاكم هؤلاء الجناة بموجبها يكون تركيزها في هذا الصدد ضيقا في الأغلب.

ويحول عدم تحديد تلك الجرائم أيضاً دون الملاحقة القضائية على الانتماء إلى منظمة إرهابية ويزيد من تعقيد الملاحقة القضائية بتهمة الدعم المادي و/أو المالي.

15 - وقد نشرت الجماعات المدفوعة بالعنصرية وكرهاية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب معلومات مضللة ومغلوبة، وأخباراً مزيفة، ونظريات مؤامرة، معظمها باستخدام قنوات على الإنترنت، لتعزيز أجندتها وزيادة الاستقطاب الاجتماعي. وفي سياق جائحة كوفيد-19 العالمية، سعت جماعات تحركها العنصرية وكرهاية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب إلى تعزيز نظريات المؤامرة من خلال إعادة استخدام أوجه التحيز والخطابات لوضع الأزمة الحالية في إطار معين وتعزيز محاولاتها الرامية إلى تغذية نزعة التطرف والتجديد وإلهام الهجمات. وستواصل الجماعات التي تحركها العنصرية وكرهاية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب استغلال نظريات المؤامرة والمعلومات المضللة والمغلوبة في سعيها إلى بناء علاقات جديدة لتوسيع نفوذها.

باء - تكيف الإرهابيين مع جائحة كوفيد-19

16 - طرحت جائحة كوفيد-19، منذ ظهورها في عام 2020، على الدول الأعضاء طائفة واسعة من التحديات المحتملة والفعلية - المتميزة في طبيعتها وحدتها وتأثيرها - وهي تمثل تهديداً يتطور باستمرار له تأثيرات فعلية ومحتملة في مختلف السياسات، بما في ذلك سياسات مكافحة الإرهاب. ولأن الجائحة مستمرة، فإن الأدلة التي يمكن الاستناد إليها لقياس أثرها وعواقبها على الإرهاب ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب لا تزال غير مكتملة ومبدئية إلى حد ما.

17 - ومع ذلك، يشير التحليل المستمر الذي تجريه المديرية التنفيذية إلى أن الإرهابيين يواصلون البحث عن سبل لاستغلال القيود الاجتماعية المرتبطة بالجائحة، والتراجع الاقتصادي، وعدم الاستقرار السياسي لتوسيع نفوذهم. ويتبين من تحليل هذه المسألة أيضاً أن بعض الدول حولت وجهة الموارد، بما في ذلك موارد مكافحة الإرهاب، للمساعدة في جهودها للتصدي للجائحة، وأن القيود الاجتماعية لا تزال تحد من قدرة الفاعلين من المجتمع المدني وغيره من الجهات غير التابعة للدول العاملين في مجال مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف⁽²⁾. ويُحتمل أيضاً أن يؤدي انخفاض التمويل الناجم عن الأثر الاقتصادي لكوفيد-19 إلى تراجع في عمليات مكافحة الإرهاب، والمساعدة الأمنية، وبناء القدرات.

18 - وأدت متطلبات الحجر الصحي ومحدودية التجمعات بالحضور الشخصي إلى تقليص الفرص أمام الإرهابيين لتنفيذ الهجمات، مما أسفر عن انخفاض الهجمات والخسائر البشرية (خاصة في المناطق التي تقع خارج دائرة النزاع). ومن المرجح أن يستمر هذا الاتجاه، على الأقل حتى تُرفع هذه القيود.

(2) انظر
www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted-paper-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-t_0.pdf
 و www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_paper_the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-te.pdf
 و www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted_covid_paper_15june2021_1.pdf
 و www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Dec/cted_covid19_paper_dec_2021.pdf

19 - ومع ذلك، لم يلاحظ اتجاه من هذا القبيل في مناطق النزاع، حيث كان تنفيذ القيود المتصلة بالجائحة أصعب. ويبرز التقرير السابع والعشرون لفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات العامل بموجب قراري مجلس الأمن 1526 (2004) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وحركة طالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات (S/2021/68) التهديد الإرهابي المتزايد في مناطق النزاع التي تسببت فيها الجائحة في إعاقة النظام العام أكثر بكثير من إعاقتها لأنشطة الجماعات الإرهابية. ويلاحظ فريق الرصد أن تنظيم داعش يواصل التشديد على خطاب "العقاب الإلهي على الغطرسة والكفر" الذي اعتمده في آذار/مارس 2020 فيما يتعلق بالجائحة، كما يواصل حرض أتباعه على مهاجمة العدو في وقت يُفترض فيه أن دفاعات مكافحة الإرهاب توجد في حالة ضعف. وستستمر العواقب السياسية والاقتصادية للجائحة في التأثير على العوامل المحركة للتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، ويُرجح أن يؤدي ذلك بدوره إلى زيادة التهديدات الطويلة الأمد على نطاق الهيكل الأساسي لمكافحة الإرهاب.

20 - وعلى المدى الطويل، يمكن أن تتسبب العزلة الاجتماعية المرتبطة بالجائحة والتوترات الاقتصادية المتزايدة في تفاقم المظالم القائمة، لا سيما في المناطق التي تتسم بضعف مؤسسات الدولة. وعلاوة على ذلك، فإن القيود التي تنطوي على تجاوزات الدولة وقمع المعارضة يُحتمل أن تؤدي إلى تفاقم العزلة الاجتماعية والاضطرابات السياسية. وفي بعض الدول، لاقت السياسات وتدابير الطوارئ المتصلة بالجائحة انتقادات من المجتمع المدني لعدم امتثالها لحقوق الإنسان.

جيم - تطور تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب

21 - لا تزال ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب تحدياً كبيراً للمجتمع الدولي في مجال مكافحة الإرهاب. فعلى الرغم من أن العمليات العسكرية وضعت حدًا لسيطرة داعش على الأراضي بحلول أوائل عام 2019، لا يزال في منطقة النزاع الرئيسية مقاتلون إرهابيون أجانب يبلغ عددهم بضعة آلاف. وهناك مستوى منخفض من تدفقات المقاتلين الإرهابيين الأجانب من الجمهورية العربية السورية والعراق إلى الخارج، على الرغم من أن الدول الأعضاء واصلت الإعراب عن القلق بشأن إطلاق سراح مقاتلي داعش أو هروبهم من الاحتجاز، وفقاً لتقرير فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات (S/2021/68، الفقرة 13).

22 - ويظل المقاتلون الإرهابيون الأجانب أيضاً قادرين على تحفيز وإلهام وتوجيه أفراد لم يسافروا إلى مناطق النزاع، وذلك بغرض تنفيذ هجمات صغيرة النطاق بالقرب من محل سكناهم. وتشير تقديرات فريق الرصد إلى أن الهجمات الملهمة هي المصدر الرئيسي للهجمات التي تسفر عن عدد صغير من الإصابات بعيداً عن مناطق النزاع (S/2021/68، الفقرة 3). ولا يزال المقاتلون الإرهابيون الأجانب قادرين أيضاً على تعزيز الروابط مع المنتسبين إلى داعش في جميع أنحاء العالم. ولذلك فإن وضع آليات شاملة وفعالة لمعالجة مسألة العائدين والمنتقلين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب ومن يسمون بالمسافرين المحبطين يظل أولوية قصوى للدول الأعضاء والمجتمع الدولي. ويمثل الآلاف من أفراد أسر أولئك المقاتلين المتبقين حالياً في الجمهورية العربية السورية والعراق أيضاً تحديات جديدة على صعيد كل من الأمن والعمل الإنساني وحقوق الإنسان.

23 - وفي مواجهة هذه التحديات، أدخلت الدول الأعضاء تغييرات رئيسية في هيكلها لمكافحة الإرهاب، مما أثر على طائفة واسعة من مجالات السياسات. ومن خلال اتخاذ عدة قرارات في مجلس الأمن وإصدار

عدد من الوثائق الرئيسية الأخرى، تمكنت الأمم المتحدة من كفالة اتساق جهودها في التصدي للإرهاب، وتنسيق جهود التصدي التي يبذلها المجتمع الدولي، وتوجيه الدول الأعضاء في جهودها لمكافحة الإرهاب. وقد تضمنت بعض قرارات المجلس الحديثة العهد متطلبات عملاً بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة تهدف، في جملة أمور، إلى تعزيز قدرات الدول الأعضاء على تحديد ورصد المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين وأفراد أسرهم؛ والحيلولة دون مزيد من السفر؛ ووضع تدابير شاملة لمعالجة حالة العائدين والمنقلين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

24 - وسعياً إلى الكشف الفعال عن سفر الإرهابيين، قضى مجلس الأمن في قراره 2396 (2017) بأن تنشئ الدول الأعضاء نظم معلومات مسبقة عن الركاب وبأن تنشئ قدرات لجمع بيانات سجلات أسماء الركاب وتجهيزها وتحليلها، وفقاً للقانون المحلي والالتزامات الدولية. وقضى أيضاً بأن تقوم الدول الأعضاء بوضع قوائم مراقبة أو قواعد بيانات للإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم لتستخدمها وكالات إنفاذ القانون وأمن الحدود والجمارك والجيش والمخابرات للتدقيق في المسافرين وإجراء تقييمات للمخاطر وتحقيقات. وبغية تحديد الإرهابيين على النحو الواجب، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتنفذ نظماً فعالة للتدقيق عند نقاط الدخول، بما في ذلك نظم جمع البيانات البيومترية، وفقاً للقانون الوطني والدولي، وأن تنظر في تبادلها بمسؤولية فيما بين الدول المعنية ومع الإنتربول والهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة.

25 - وكان العدد الفعلي للعائدين والمنقلين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب منخفضاً منذ عام 2016، ويرجع ذلك من جهة إلى وفاة أو اعتقال العديد من أولئك المقاتلين في مناطق النزاع، ومن جهة أخرى إلى قرارات الاستقرار والاندماج في المنطقة. واتخذت العديد من الدول أيضاً تدابير محلية لمنع سفرهم ومراقبة عودتهم أو منعها، أو تجريد الأفراد من الجنسية، أو إلغاء تصاريح الإقامة، أو رفض تقديم الخدمات القنصلية (أي إصدار جوازات السفر وغيرها من وثائق السفر). ولا يزال من الصعب تحديد العائدين أو المنقلين الذين لا يزالون يشكلون تهديداً أو يعتزمون تنفيذ هجمات.

26 - وأجرت عدة دول أعضاء استعراضات لأطرها وسياساتها واستراتيجياتها الوطنية في مجال العدالة الجنائية، وسنت تشريعات جديدة، لا سيما في الحالات التي لم يكن فيها الانضمام إلى جماعة إرهابية أجنبية جريمةً جنائية. بيد أنه لا يمكن تطبيق تلك القوانين الجديدة بأثر رجعي. ولا تزال الدول تواجه تحدياً هائلاً فيما يتعلق بجمع الأدلة اللازمة لكفالة ملاحقة قضائية مجدية للعائدين أو المنقلين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بما في ذلك الأدلة الإلكترونية والأدلة التي تُجمع في مناطق النزاع، لا سيما وأن المعلومات ذات الصلة يجب أن تكون ممتثلة لمعايير الإثبات المنطبقة.

27 - ووجه المدعون العامون في بعض دول الاتحاد الأوروبي تهماً في قضايا جارية ضد مقاتلين إرهابيين أجانب عائدين بارتكابهم جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وجرائم إبادة جماعية، إضافة إلى جرائم تتعلق بالإرهاب، وفقاً للمعايير القانونية الدولية. وهذا يدل على إمكانية مقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين على أساس تهمة تراكمية، مما يزيد من إمكانية فرض عقوبات تتناسب مع سلوكهم، إذا ثبتت إدانتهم (وتقديم نموذج للملاحقة القضائية في دول أخرى).

28 - وارتأت بعض الدول أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب ينبغي ملاحقتهم قضائياً في الولايات القضائية التي ارتكبت فيها جرائمهم المزعومة، بينما أثارت دول أخرى شواغل عملية وقانونية تنتج عن اتباع هذا النهج

بدلاً من إعادتهم إلى أوطانهم وإجراء الملاحقات القضائية المناسبة محلياً. وقد احتجز عدد من الكيانات - بما في ذلك وكالات إنفاذ القانون الوطنية في العراق وجماعات مثل قوات سوريا الديمقراطية في الجمهورية العربية السورية - مقاتلين إرهابيين أجانب وأشخاصاً مرتبطين بهم، وأسفر ذلك عن نتائج قانونية وقضائية متفاوتة. وهناك شواغل كبيرة في مجال حقوق الإنسان تتعلق بحرمان الجهات غير التابعة للدول من الحرية، بما في ذلك ما يتعلق بالأساس القانوني للاحتجاز والإشراف القضائي والمعاملة في الاحتجاز. وعلى الرغم من ضرورة الامتثال للضمانات الإجرائية، بما في ذلك ما يتعلق منها بالإجراءات القانونية الواجبة وضمانات المحاكمة العادلة، لا تزال بعض الدول تواجه صعوبات في جهودها لكفالة هذه الضمانات الإجرائية وصون نزاهة العملية القضائية.

29 - وفي هذا السياق، عانى المقاتلون الإرهابيون الأجانب وأفراد أسرهم المرتبطون بهم في مخيمات المشردين التي تتألف في معظمها من النساء والأطفال، والذين يشته في صلتهم بجماعات إرهابية مدرجة في قائمة الأمم المتحدة للجزاءات، من ظروف إنسانية قاسية، تفاقم بسبب جائحة كوفيد-19، وهم معرضون لخطر استمرار العنف والاستغلال واحتمال التشبع بنزعة التطرف المفضي إلى الإرهاب. ولهذه الحالة آثار عميقة على صعيدي الأمن وحقوق الإنسان. ولا يزال الآلاف من المقاتلين الإرهابيين الأجانب وأفراد أسرهم في المخيمات. ولا يزال من دواعي القلق استمرار احتجاز آلاف القاصرين (ولا سيما الفتيان المحتجزون مع ذكور بالغين) في الجمهورية العربية السورية. وعلى الرغم من وجود قبول واسع النطاق بأن هؤلاء الأطفال هم ضحايا في المقام الأول، فهناك العديد من التحديات التي تعترض تسوية حالتهم، بما في ذلك ما إذا كانت الدول ستعيدهم إلى أوطانهم أم لا. وتشمل هذه التحديات عدم وجود اتفاقات ثنائية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة؛ والافتقار إلى الإجراءات المعمول بها في التعامل مع الجهات غير التابعة للدول (بما في ذلك قوات سوريا الديمقراطية، التي تدير معظم المخيمات التي تؤوي هؤلاء الأطفال)؛ ونقص الخدمات القنصلية؛ ومسئولية الجنائية؛ والصعوبات المرتبطة بتحديد النسب والجنسية. وعلى الرغم من هذه التحديات، قام عدد صغير من الدول طوعاً بإعادة جميع رعاياها القاصرين أو معظمهم إلى أوطانهم.

30 - ويسلط مجلس الأمن الضوء على احتمال أن تكون النساء المرتبطات بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب قد اضطلعن بالعديد من الأدوار المختلفة، بما في ذلك كداعيات للأعمال الإرهابية أو ميسرات لها أو مرتكبات لها.

دال - مكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب

31 - واصلت الجماعات الإرهابية استغلال الإنترنت وغيره من أشكال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للتخطيط؛ والتنظيم؛ وتغذية نزعة التطرف، وتجنيد الأعضاء؛ وجمع الأموال ونشر الدعاية، إضافة إلى أغراض عملياتية أخرى. ولا تزال معظم الدول تواجه تحديات تتعلق بالمحتوى الإرهابي والعنيف على الإنترنت وبتعطيل تمويل الإرهاب وكفالة الملاحقة القضائية للأفراد بتهمة تمويل منظمات إرهابية ومباشرة أنشطة تمويل أخرى غير مشروعة.

32 - وإن فهم الدوافع التي تقود فرداً من الأفراد نحو التشبع بنزعة التطرف المفضي إلى العنف مهمة معقدة، ولكنها ضرورية لوضع سياسات فعالة لمكافحة الإرهاب. ويجب التصدي على جميع المستويات للسرديات والخطابات التي تستخدمها الجماعات الإرهابية لاجتذاب المؤيدين، رجالاً ونساءً، وتعزيز أجناداتها.

33 - ومن الشواغل في هذا الصدد أن الدول الأعضاء في عدة مناطق دون إقليمية لا تزال تواجه تحديات في جهودها الرامية إلى كبح انتشار التطرف العنيف داخل السجون. وعلى الرغم من أن معدلات العودة إلى الإجرام بعد الجرائم المتصلة بالإرهاب لا تزال منخفضة باستمرار، فإن الدول أعربت عن القلق إزاء الإفراج الوشيك عن سجناء إرهابيين، وإزاء احتمال تغذيتهم نزعة التطرف لدى أفراد المجتمع المحلي وقيامهم بجمع الأموال للجماعات الإرهابية والتجنيد لها وتنفيذ أنشطة عملياتية لصالحها.

هاء - خطر المنهجيات الإرهابية الجديدة

34 - من التهديدات الثابتة التي يواجهها المجتمع الدولي تطور المنهجيات الإرهابية، لأنها تتكيف باستمرار للافلات من التدابير الأمنية. وفي ضوء التقدم التكنولوجي السريع المستمر، هناك احتمال أن تقوم جهات فاعلة فاسدة بتكييف التكنولوجيات واستغلال مواطن ضعف النظم القائمة والبنى التحتية الحيوية، فضلاً عن احتمال حصولها على أسلحة الدمار الشامل. وأحد الأمثلة على ذلك هو استخدام بندقية ثلاثية الأبعاد وذاتية الصنع في الهجوم المنفذ في هال، ألمانيا، في عام 2019 على يد فاعل منفرد تصرف بدافع كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب. وقد سعى منفذ الهجوم إلى إلهام غيره لتقليد أساليبه، مما أثار مخاوف من إمكانية أن يسعى فاعلون منفردون آخرون إلى تطوير أسلحة مرتجلة والوصول إليها واستخدامها لارتكاب هجماتهم.

35 - وتشير معظم تحليلات قدرات الجهات الفاعلة الإرهابية إلى أن الحوادث مثل الهجوم في هال، واستخدام داعش لمنظومات جوية غير مأهولة هي حالات معزولة⁽³⁾. وتفتقر هذه الجماعات (والأفراد الذين تحفزهم هذه الجماعات) حالياً إلى القدرات التشغيلية والتكنولوجية واللوجستية اللازمة لاستخدام الذكاء الاصطناعي والتكنولوجيات الناشئة بنجاح لتنفيذ هجمات واسعة النطاق.

36 - ومع ذلك، سيظل يزداد استخدام هذه الجماعات للتكنولوجيا من أجل تغذية نزعة التطرف والتجنيد، ونشر المعلومات المضللة والمغلوطة على المنصات الافتراضية (بما في ذلك منصات الألعاب)، وتمويل الأنشطة غير المشروعة، بينما تُدمج الابتكارات التكنولوجية، مثل التعلم الآلي والذكاء الاصطناعي، أكثر من أي وقت مضى في جهود مكافحة الإرهاب. ويمكن أن تنشأ التحديات من شواغل تتعلق بخصوصية البيانات ومراقبتها والحاجة إلى تحقيق توازن بين الاحتياجات المتضاربة المتعلقة بالأمن والخصوصية.

(3) انظر www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted-trends-alert-may_2019.pdf

ثالثا - المشهد الإقليمي: أفريقيا

ألف - شمال أفريقيا

تونس والجزائر وليبيا ومصر والمغرب وموريتانيا

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

37 - لا تزال منطقة شمال أفريقيا تواجه أنواعا متعددة من التهديدات الإرهابية. وأحد هذه الأنواع يتسم بوجود جماعات إرهابية منتسبة إلى تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي أو تنظيم داعش على أراضي عدة دول في شمال أفريقيا. بيد أن تأثير هذه الجماعات يبدو محدودا نسبيا من حيث عدد الهجمات والخسائر البشرية الناجمة عنها، فضلا عن اختلاف قدراتها عن الجماعات الإرهابية في مناطق أخرى من أفريقيا. وفي التقرير الثاني عشر عن التهديد الذي يُشكّله تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) للسلام والأمن الدوليين ونطاق الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة دعماً للدول الأعضاء في مكافحة هذا التهديد (S/2021/98)، أشار الأمين العام، على سبيل المثال، إلى أن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام - ليبيا استمر في التراجع، ولكن لا يزال لديه وجود في جنوب البلد، فضلا عن خلايا "ناائمة" في بعض المدن الساحلية الشمالية. وعلاوة على ذلك، ففي مصر كان لجماعة أنصار بيت المقدس (التي أعلنت ولاءها لتنظيم داعش في عام 2014) وجود نشط في شمال شرق سيناء واستمرت في تنفيذ الهجمات، لكن قدرتها قد تكون محلية أكثر ومن غير الواضح مدى صلاتها بتنظيم الدولة الإسلامية الأم. ولا يزال تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي "في حالة تراجع في الجزائر، حيث يتحرك مركز ثقله باطراد نحو منطقة الساحل" (S/2021/68، الفقرة 27). ومع ذلك، فإن مختلف الجماعات شنت بانتظام هجمات مميتة في مناطق عمليات كل منها، مستهدفة في المقام الأول سلطات الدولة (والقوات العسكرية والأمنية، على وجه الخصوص)، ولكنها استهدفت أيضا مدنيين من الدول الغربية.

38 - وينبع التهديد الثاني من آلاف المقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين سافروا إلى العراق أو الجمهورية العربية السورية والذين تشكل عودتهم، منذ الهزيمة الميدانية لتنظيم داعش، تحديات أمنية إضافية للمنطقة. وهؤلاء المقاتلون الإرهابيون الأجانب مدربون ومتمرسون في القتال ومتشبعون بالفكر المتشدد وقد يمثلون تحديا أمنيا مباشرا. كما أن وجودهم، دون مقاضاتهم على نحو مناسب، ودون إعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم، ينطوي أيضا على خطر تغذية نزعة التطرف لدى مزيد من المجتمعات المحلية أو الجماعات بما يفضي إلى العنف (وإن كان حتى الآن لا يوجد سوى القليل من الأدلة على ضلوع المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين في النشاط الإرهابي في شمال أفريقيا).

39 - ويتعلق التهديد الثالث بـ "الفاعلين المنفردين" والخلايا الصغيرة الموجودين في المنطقة دون الإقليمية الذين نفذوا هجمات مميتة في السنوات الأخيرة في عدة دول في شمال أفريقيا وثبت أنه من الصعب اكتشافهم. وفي إحدى الدول، أُلقي القبض على شخصين يشتبه في أنهما عضوان في خلية إرهابية بتهمة التخطيط لإصابة أفراد قوات الأمن بفيروس كوفيد-19.

40 - ويمثل الوضع السياسي والأمني غير المستقر في ليبيا نقطة ضعف كبيرة للمنطقة بأسرها، ما ينطوي على خطر قائم بأن يستمر وجود الجماعات الإرهابية التي، على الرغم من ضعفها في السنوات

الأخيرة، لا تزال تشكل تهديدا. كما يمثل وجود جماعات إرهابية قوية تضرب جذورها أعمق فأعمق في بعض دول الساحل المتاخمة للمنطقة، إلى جانب انعدام الأمن العام وضعف مؤسسات الدولة، بما في ذلك ضوابط الحدود، شاعلا كبيرا.

41 - وعلى المدى الطويل، لا تزال التوترات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المستمرة في جميع أنحاء المنطقة تقوض المؤسسات الضرورية التي تكفل الحكم والعدالة وتقديم الخدمات الأساسية وترسي الركائز لمجتمع ديمقراطي فعال. ويمكن أن يؤدي ضعف المؤسسات إلى إتاحة المزيد من الفرص أمام الجماعات الإرهابية. ويمكن أن تؤدي الاحتجاجات المتزايدة من جانب السكان، فضلا عن وجود تصورات بعدم الاهتمام بالمظالم، إلى إضعاف السلطات وجعلها عرضة أكثر للنشاط الإرهابي. وقد تسببت القيود المفروضة للتصدي لجائحة كوفيد-19 في مزيد من الاضطرابات الاجتماعية في بعض أنحاء شمال أفريقيا. وسيكون من المهم التخفيف من الخطر الذي تشكله العواقب الاقتصادية والاجتماعية الطويلة الأجل للجائحة، التي من المرجح أن تضاعف التحديات القائمة من قبل والمتصلة بمحدودية الفرص الاقتصادية والمعارضة الصريحة للحكومات، والتي يحتمل أن يكون لها أثر مفاقم على التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب والتشدد في المنطقة دون الإقليمية.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في شمال أفريقيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

42 - خلافا لعام 2016، تنفذ معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية حاليا استراتيجيات للتصدي للإرهاب والتطرف العنيف. وقد أضفت دولتان الطابع الرسمي على هذه الاستراتيجيات في وثيقة توجيهية محددة وعينا وكالة تنسيق لتنفيذها. وليست لدى ثلاث دول وثيقة رسمية لذلك، ولكنها تنفذ نهجا متسقا لمكافحة الإرهاب في الممارسة العملية، مع تنسيق تنفيذ عناصر متعددة في إطار جهودها لمكافحة الإرهاب. غير أن النهج الأخيرة تبدو مقتصرة إلى حد كبير على الوكالات الحكومية وتقتصر إلى خطة عمل مفصلة وإلى العمل مع الدوائر غير الحكومية. ونادرا ما تشمل هذه النهج أيضا استراتيجيات لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم، وهي متطلبات هامة في ضوء الأثر المحتمل للمقاتلين العائدين.

تقييم المخاطر

43 - على الرغم من أن دولتين من دول شمال أفريقيا لا تجريان على ما يبدو تقييمات منهجية للتهديد الإرهابي والمخاطر الإرهابية على أراضيها، يبدو أن وكالات إنفاذ القانون في أربع دول تقوم بذلك إلى حد ما على الأقل. وقد اختارت بعض الدول إنشاء وحدات محددة مشتركة بين الوكالات تكون مسؤولة عن هذه التقييمات، ضمن مهام أخرى. وعهدت دول أخرى إلى وكالة قائمة من وكالات إنفاذ القانون بمسؤولية إجراء هذه التقييمات، وكلفتها أحيانا بالتنسيق مع الوكالات الأخرى من أجل جمع المعلومات أو تعميمها.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجديد

44 - سنت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية أحكاما تشريعية تمكنها من التصدي للتجديد لأغراض الإرهاب (مما يمثل تحسنا عن عام 2016). واعتمدت أربعة منها أحكاما تشريعية تجرم تجديد الإرهابيين، والدولتان اللتان لم تقوما بذلك تجرمان أنماط السلوك (من قبيل التحريض أو الإثارة) التي لها صلة بالتجديد.

تمويل الإرهاب

45 - خلافا لعام 2016، تجرم جميع دول شمال أفريقيا الآن تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها. وتجرمه خمس دول حتى وإن لم تُستخدم الأموال لارتكاب عمل إرهابي. ويبدو أنها جميعا تدرج تمويل فرادى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية في التشريعات الوطنية (وإن كان ذلك يرد فيها ضمنا في ثلاث دول). وجميع الدول، باستثناء دولة واحدة، تتيح لسلطة معينة أن تقوم بتجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء. وهذا الوضع يمثل تحسنا كبيرا عن عام 2016. ومع ذلك، كان هناك تأخر في التفعيل. ويبدو أن دولتين فقط جمدتا أصولا إرهابية عملا بالقرار 1373 (2001). وقد أنشأت جميع الدول، باستثناء دولة واحدة، وحدة استخبارات مالية تعمل بالكامل ولديها قدر ملائم من الموظفين والتدريب والمعدات بغية تعزيز إطار عملها المتعلق بمنع ومكافحة تمويل الإرهاب، بما يتماشى مع معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. بيد أنه استنادا إلى العدد المحدود من التقارير عن المعاملات المشبوهة التي تتلقاها وحدات الاستخبارات المالية فيما يتعلق بتمويل الإرهاب والعدد المحدود من المعاملات المحالة إلى دوائر الملاحقة القضائية، لا يبدو أن هذه الوحدات منخرطة في نشاط كبير يتصل بمكافحة تمويل الإرهاب. وجميع الدول الست أعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

46 - وفي خمس دول، لا يبدو أن سلطات الحدود لها الصلاحية القانونية لوقف أو تقييد عمليات نقل العملات أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب (إما لأنها لا تملك هذه الصلاحية أو بسبب ضرورة استيفاء شروط إضافية (مثل أن يكون قد جرى تقديم إقرار كاذب إلى موظفي الجمارك) لكي تتمكن من ممارسة هذه الصلاحية. وقد أحرز تقدم فيما يتعلق بتقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها القطاع غير الربحي. وقد أكملت دولتان هذا التقييم، وتجري دولة أخرى حاليا تقييمها في هذا الصدد.

الأسلحة النارية

47 - على الرغم من أن خمس دول تجرم الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، بما فيها الأسلحة النارية، فإن الأعمال ذات الصلة المتمثلة في صنع الأسلحة النارية أو تعديلها بصورة غير مشروعة أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة لم تجرمها بعد خمس دول. وعلى الرغم من حملة الاتحاد الأفريقي بشأن "إسكات البنادق" والمخاطر المرتبطة بوجود أسلحة نارية خارجة عن السيطرة في المنطقة دون الإقليمية، لم يحرز تقدم يذكر في هذا المجال. ولم تقم خمس دول بتحديث تشريعاتها لتناول هذا المجال.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

48 - توصل دوائر الهجرة في أربع دول من شمال أفريقيا بقواعد بيانات الإنتربول عن طريق قاعدة بيانات شبكة الإنتربول النقالة وقاعدة بيانات شبكة الإنتربول الثابتة. ويمثل ذلك تقدماً كبيراً منذ عام 2016 (على الرغم من أنه يبدو أن هناك اختلافاً في مستويات استخدام وفعالية هاتين الوصلتين). وعلى الرغم من عدم وجود نظم عاملة للمعلومات المسبقة عن الركاب (أو سجلات أسماء الركاب) حتى الآن في المنطقة دون الإقليمية، فقد حدث بعض التحسن. وتتلقى سلطات أربع دول قوائم الركاب أو معلومات عن الركاب مسبقاً (حتى وإن لم يتم ذلك بشكل منهجي). وفي غياب إطار قانوني ومؤسسي مناسب، بما في ذلك مراكز مراقبة مخصصة/وحدات مخصصة لمعلومات الركاب، فإن القدرة على الكشف عن الإرهابيين المحتملين على الحدود تتفاوت تفاوتاً كبيراً. ولدى دولة واحدة أفرقة مراقبة قائمة وتقوم بإرسال قوائم بالإرهابيين، بما يشمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب، إلى المراكز الحدودية. ولدى دولة أخرى وجود لوكالته الرئيسية للاستخبارات المعنية بالإرهاب في المراكز الحدودية. وبالمثل، هناك تباين ملحوظ فيما يتعلق بقدرة الدول على كشف الوثائق المزورة على الحدود، بما في ذلك ما يتعلق بالقدرة على التحقق من القياسات الحيوية المحددة للهوية.

49 - وتقوم معظم الدول بجمع وتخزين البيانات المتعلقة بدخول/خروج الأشخاص الذين يعبرون الحدود، ولكنها نادراً ما تستقي البيانات البيومترية، من قبيل بصمات الأصابع، وتتحقق منها. وقد زادت عدة دول تعاونها مع دول أخرى لتعزيز أمن حدودها (مع شركاء في المنطقة دون الإقليمية أو في أوروبا في الغالب). وليس لدى أي دولة إجراءات محددة لمنع منح مركز اللجوء لإرهابي، بيد أن ثلاث دول تجري عمليات فحص أمنية لملتسمي اللجوء بالشراكة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وتسمح اثنتان للمفوضية بالقيام بذلك بدلاً عنهما.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

50 - لا تزال معظم الدول تعتمد على الأحكام التشريعية العامة المتعلقة بمسؤولية الشريك عن الجرائم الخطيرة من أجل تجريم الأعمال التحضيرية والتبعية، بدلاً من تجريمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها. بيد أن هناك خمس دول تجرم مظاهر محددة لدعم الأعمال الإرهابية. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم أربع دول بالملاحقة القضائية على الأعمال التحضيرية أو التبعية التي تتم على أراضيها بهدف ارتكاب أعمال إرهابية في الخارج.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

51 - خلافاً للدراسة الاستقصائية السابقة، أسندت جميع دول شمال أفريقيا قضايا الإرهاب إلى مكتب ادعاء واحد معين، ما سمح ببناء الخبرات. وفي جميع الدول باستثناء دولة واحدة، تتركس تلك المكاتب لقضايا الإرهاب وقد اكتسبت خبرة كبيرة في الملاحقة القضائية على تلك القضايا. ونظراً لعبء القضايا، يمكن مع ذلك تعزيز مستوى القدرات البشرية والتقنية في بعض الدول. وتتوفر أساليب التحري الخاصة للتحقيق في قضايا الإرهاب في جميع الدول. والأساليب الأكثر وروداً في التشريعات الوطنية هي اعتراض الاتصالات والعمليات السرية.

52 - ومع ذلك، توجد آليات فعالة ومستقلة محدودة للرقابة على وكالات إنفاذ القانون في شمال أفريقيا. وقد أنشأت معظم الدول الآن هيئات لحقوق الإنسان مكلفة بولاية تشمل النظر في عمل وكالات إنفاذ القانون بدرجات متفاوتة، ولكن لم تثبت فعاليتها. وظلت هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعرب عن القلق إزاء انتهاكات حقوق الإنسان أثناء الحبس والاحتجاز.

سيادة القانون

53 - في خمس دول، تستخدم في تعريف العمل الإرهابي صيغ فضفاضة أو غامضة يمكن استخدامها لتجريم أعمال تتجاوز بكثير تلك المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، مثل المظاهرات غير العنيفة أو المعارضة السياسية. وقد اعتمدت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين خاصة تمنح سلطات محددة لإنفاذ القانون في قضايا الإرهاب (مثل تفتيش المنازل خارج الساعات العادية وتمديد فترات الاحتجاز). وتضع دولة واحدة فقط بعض هذه الأحكام تحت شرط الانقضاء التدريجي.

54 - والإجراءات الجنائية في قضايا الإرهاب تقيد الحقوق الممنوحة للمشتبه فيهم أثناء الإجراءات الجنائية في جميع دول شمال أفريقيا. ومن خلال فرض استثناءات من الإجراءات الجنائية العادية، تسمح أربع دول بفترات احتجاز ممتدة قبل ماثول المشتبه فيهم أمام قاض وتجعل من الممكن تأخير الاتصال بمحام أثناء الاحتجاز. بيد أن أربع دول تنص على افتراض البراءة في تشريعاتها وتحافظ على مبدأ المحاكمات العلنية في قضايا الإرهاب.

6 - تفعيل التعاون الدولي

الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

55 - وضعت دولتان في السنوات الأخيرة مبادئ توجيهية متاحة لعامة الجمهور بشأن الإجراءات المحلية المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين من أجل إبلاغ السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب استيفاؤها للحصول على المساعدة أو التسليم. وكرست دولتان فقط مبدأ "التسليم أو المحاكمة" في تشريعاتها الوطنية.

كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

56 - أجرى نصف دول شمال أفريقيا تعاوناً ثنائياً في التحقيقات في قضايا الإرهاب (جرى ذلك كثيراً مع الدول الأوروبية ولكن أيضاً بصورة متزايدة مع دول أخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية). وحدث بعض هذا التعاون فيما يتعلق بالهجمات الإرهابية الكبرى والبارزة وشمل إدارة مسرح الجريمة وعلم الأدلة الجنائية.

7 - التوصيات ذات الأولوية

57 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) تحسين فعالية نظام الإبلاغ، بسبل منها اتخاذ خطوات تتيح لوحداث الاستخبارات المالية الاضطلاع بوظائفها الأساسية بفعالية فيما يتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب وإنكاء وعي الكيانات الخاضعة للالتزام بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة؛

(ب) تقييم المخاطر ومواطن الضعف المتصلة بمكافحة تمويل الإرهاب فيما يتعلق بالمنظمات غير الربحية على وجه الخصوص من أجل منع وقمع تمويل الأعمال الإرهابية، مع إيلاء الاهتمام الواجب لحرية تكوين الجمعيات؛

(ج) تعزيز التحقيقات والملاحقات القضائية القائمة على سيادة القانون والمتوافقة مع حقوق الإنسان؛

(د) تعزيز استخدام قواعد بيانات الإنترنت وتحسين إمكانية الاتصال في المراكز الحدودية؛

(هـ) تنفيذ نظم المعلومات المسبقة عن الركاب وإجراء عمليات مراقبة حدودية استنادا إلى تقييمات المخاطر للكشف عن تحركات الإرهابيين المشتبه فيهم.

باء - شرق أفريقيا

إثيوبيا، وإريتريا، وأوغندا، وجزر القمر، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجنوب السودان، وجيبوتي، ورواندا، والسودان، والصومال، وكينيا

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

58 - لا تزال حركة الشباب (التي أعلنت ولاءها لتنظيم القاعدة في عام 2012) أكثر الجماعات الإرهابية نشاطا في شرق أفريقيا، حيث تشن هجمات في الصومال أساسا، ولكن أيضا في دول مجاورة. ولا تزال قدرتها على التكيف كبيرة، وزادت هجماتها بالنيران غير المباشرة على الطائرات والمطارات في عام 2021. ويبدو أن هناك انخفاضا في استخدام الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع المحمولة على مركبات في أواخر عام 2020 وأوائل عام 2021، ولكن استخدام الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع التي يحملها أفراد قد زاد. وازدادت عمليات اغتيال شيوخ العشائر والمسؤولين الحكوميين والأمنيين، التي تبنتها حركة الشباب، خلال الفترة الانتخابية 2020-2021 في الصومال.

59 - ومنذ عام 2016، شنت حركة الشباب أيضا هجمات كبيرة ومعقدة وقاتلة خارج الصومال، بما في ذلك في كينيا (على سبيل المثال، الهجوم على مجمع دوست D2 الفندقي في 15 كانون الثاني/يناير 2019، والذي أسفر عن مقتل أكثر من 20 مدنيا). ويشكل التجنيد وتغذية نزعة التطرف مصدر قلق مستمر، لا سيما في المقاطعات الكينية الأقرب إلى الصومال، مثل لامو ومومباسا.

60 - وقد طرحت حركة الشباب نفسها منذ زمن طويل كبديل صالح لحكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء. فهي تسيطر على مساحة كبيرة من الأراضي، وتعزز الأمن الفعال، وتتولى إدارة تتسم بالكفاءة، وهي معروفة لدى الكثيرين باعتبارها "الجهة المفضلة لتوفير العدالة". وقد سعت الجماعة إلى الاستفادة من الثغرات التي تعترى جهود الحكومة للتصدي لجائحة كوفيد-19 من خلال تقديم رسالة مضبوطة مصممة لإثارة الخوف وطلب القصاص، من ناحية، والترويج لنفسها على أنها السلطة المناسبة للتعامل مع أزمة الفيروس، من ناحية أخرى. وأفيد بأنها أنشأت لجنة للوقاية من الجائحة ومرفقا للرعاية في مقرها في جيب وعقدت جلسات إعلامية مع المجتمعات المحلية.

61 - وواصل تنظيم داعش في الصومال شن هجمات ضيقة النطاق، إلى جانب القيام بأعمال التجنيد والتدريب. كما أنه يعمل كمركز لوجستي لتنظيم الدولة الإسلامية - ولاية وسط أفريقيا، وقدم التوجيه إلى هذا التنظيم، ودعم سفر مدربين وعناصر تكتيكية إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية وموزامبيق (انظر المشهد الإقليمي لوسط أفريقيا والمشهد الإقليمي للجنوب الأفريقي، أدناه). وفي 14 تشرين الأول/أكتوبر 2020، قبل 14 يوما من الانتخابات الرئاسية في جمهورية تنزانيا المتحدة، نفذ تنظيم الدولة الإسلامية - ولاية وسط أفريقيا أول هجماته العابرة للحدود في البلد.

62 - وقد تطور الاستقرار العام في المنطقة دون الإقليمية تطورا كبيرا نتيجة لاتفاق السلام المبرم بين إريتريا وإثيوبيا في 9 تموز/يوليه 2018. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2018، رفع مجلس الأمن الجزاءات، بما في ذلك حظر الأسلحة، التي كانت مفروضة على إريتريا منذ عام 2009. ومع ذلك، ففي نهاية عام 2020، أدت التوترات العرقية المستعرة منذ مدة إلى اندلاع النزاع في منطقة تيغراي في إثيوبيا، ووفقا لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أدى ذلك إلى عمليات نزوح جديدة (شملت عبور أكثر من 50 000 طالب لجوء الحدود إلى السودان خلال الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر 2020 إلى شباط/فبراير 2021)⁽⁴⁾.

63 - وأدت الإطاحة برئيس السودان، عمر البشير، في 11 نيسان/أبريل 2019، إلى إطلاق الفترة الانتقالية الحالية التي يجري فيها تحول في المؤسسات وهياكل الحكم السودانية. ويتولى مجلس السيادة (المؤلف من ممثلين مدنيين وعسكريين) قيادة الدولة إلى حين إجراء الانتخابات.

64 - ومن المتوقع أن يساعد الانتقال الجاري في السودان على تعزيز التعاون والأمن الإقليميين. ويرى أن بعض المواطنين السودانيين قد ارتبطوا ببوكو حرام (وإن لم يكن ذلك بأعداد كبيرة). وعلاوة على ذلك، فإن الجماعات المسلحة النشطة الموجودة في دارفور هي التي تواصل تعقيد الديناميات الأمنية في السودان⁽⁵⁾. وفي كانون الثاني/يناير 2021، أسفر تصاعد العنف القبلي عن سقوط عشرات القتلى والجرحى، فضلا عن تشريد ما يقرب من 50 000 شخص في غرب دارفور، مما هدد بتدهور الوضع الأمني في المنطقة دون الإقليمية عقب انسحاب العملية المختلطة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور.

65 - وفي جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية، لا تزال الادعاءات بوقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك حالات الاحتجاز التعسفي والقتل خارج نطاق القضاء على أيدي قوات الأمن (سواء في سياق عمليات مكافحة الإرهاب أو، في الآونة الأخيرة، في سياق إنفاذ القيود المتعلقة بجائحة كوفيد-19)، تقوض ثقة الجمهور وتثال من الجهود المبذولة لإقامة شراكات فعالة لمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. كما قامت دول المنطقة دون الإقليمية بتقييد الوصول إلى الإنترنت ويزعم أنها حدثت من الحق في التجمع والحق في الاحتجاج السلمي خلال الفترات الانتخابية.

66 - وتواجه الدول في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية أوجه ضعف، بما في ذلك الصعوبات المرتبطة بتنظيم الاقتصاد الذي يغلب عليه الطابع النقدي. وقد تشكل الزيادة الأخيرة في استخدام وتدقيق

(4) انظر <https://news.un.org/en/story/2021/01/1081422>.

(5) أحرز تقدم بتوقيع اتفاق سلام، في 3 تشرين الأول/أكتوبر 2020، بين الحكومة الانتقالية وجماعتين مسلحتين رئيسيتين تنتشطان في دارفور. ومع ذلك، كان هناك تصاعد في العنف بعد انتهاء وجود العملية المختلطة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور، التي دامت فترة طويلة، في كانون الأول/ديسمبر 2020، وفقا للقرار 2559 (2020).

المدفوعات عبر الهاتف المحمول أيضا مخاطر كبيرة لم يتم فهمها جيدا بعد. وبالنظر إلى مسارات الهجرة الراسخة في المنطقة دون الإقليمية، وحالات النزوح بسبب النزاعات (داخل الحدود وعبرها)، وشبكات الاتجار بالبشر المنتشرة في كل مكان، هناك حاجة إلى تعزيز أمن الحدود. وعلى الرغم من الجهود المبذولة، منذ عام 2016، لتعزيز التعاون بين موظفي الحدود، لا تزال المناطق غير الخاضعة للحكم، التي يسهل اختراقها، تشكل تحديا لسلطات الدولة. وهناك عدة دول من التي تعاني من النزاعات أو تتعافى منها تواجه تحديات في جهودها الرامية إلى وقف انتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة على نطاق واسع.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في شرق أفريقيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

67 - اعتمدت الدول الخمس في جماعة شرق أفريقيا، إضافة إلى دولة أخرى (أوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجنوب السودان، ورواندا، وكينيا (إضافة إلى بوروندي)) استراتيجية إقليمية لمكافحة الإرهاب. بيد أنه من غير الواضح كيف سيتم تفعيل الاستراتيجية على الصعيد الوطني أو ما إذا كان سيتم تفعيلها. وفي عام 2018، وبدعم من الأمم المتحدة، اعتمدت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية⁽⁶⁾ استراتيجية إقليمية لمنع التطرف العنيف ومكافحته، ينفذها مركزها للتميز في مجال منع التطرف العنيف ومكافحته، الموجود بمدينة جيبوتي. وإحدى دول المنطقة دون الإقليمية (جمهورية تنزانيا المتحدة) هي أيضا عضو في الجماعة الإيمانية للجنوب الأفريقي، التي اعتمدت استراتيجية وخطة عمل إقليميتين لمكافحة الإرهاب (انظر المشهد الإقليمي للجنوب الأفريقي، أدناه). وهناك دولة أخرى في المنطقة دون الإقليمية (رواندا) هي أيضا عضو في الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، التي اعتمدت استراتيجية إقليمية لمكافحة الإرهاب وانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، فضلا عن خطة عمل في هذا الشأن (انظر المشهد الإقليمي لوسط أفريقيا، أدناه).

68 - وعلى الصعيد الوطني، لا يبدو أن أي دولة اعتمدت استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. ووضعت دولة واحدة نهجا منسقا لمكافحة الإرهاب، يستند إلى سياسة الأمن الوطني التي تنتهجها، ولكنها لم تضيف بعد الطابع الرسمي على هذا النهج في استراتيجية موحدة ومكتوبة. واعتمدت أربع دول استراتيجيات وطنية شاملة لمنع التطرف العنيف ومكافحته. وهذا يبين أنه قد أحرز تقدم منذ عام 2016. وكانت دولة واحدة رائدة في اعتماد خطط عمل لمنع التطرف العنيف ومكافحته على مستوى المقاطعات، تتماشى مع الإطار الاستراتيجي الوطني، مع إعطاء الأولوية أيضا للإجراءات التي تستجيب للاحتياجات المحددة على الصعيد المحلي. والتزمت دولة أخرى بصياغة خطة عملها الوطنية لمنع التطرف العنيف ومكافحته، وطلبت الدعم من الأمم المتحدة في هذا الصدد.

تقييم المخاطر

69 - تقوم جميع دول المنطقة دون الإقليمية بجمع المعلومات المتصلة بالأمن من خلال قنوات مختلفة. غير أن هذه المعلومات لا يجري تقاسمها باستمرار بين مختلف الوكالات ذات الصلة. ويبدو أن القليل جدا من الدول تجري بصورة اعتيادية تقييمات للتهديدات وتصدر تقييمات مخصصة لمخاطر الإرهاب. وكلفت

(6) تتألف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية من ثماني دول (إثيوبيا، وإريتريا، وأوغندا، وجنوب السودان، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وكينيا).

دولة واحدة وكالتين مختلفتين لإنفاذ القانون بإصدار هذه التقييمات. وأنشأت أربع دول آليات تنسيق وطنية تهدف إلى تعزيز جهودها للتصدي للإرهاب. وتتولى وكالات الاستخبارات إبقاء الآليات المعنية على علم بالتهديدات والمخاطر الإرهابية ذات الصلة. ويبدو أن دولة واحدة كلفت آلية التنسيق الوطنية بمهمة إعداد تقييمات للمخاطر. وأنشأت دولة أخرى فرقة عمل مكرسة لمكافحة الإرهاب تتألف حصراً من وكالات الأمن وإنفاذ القانون التي لدى كل منها وحدة مكرسة لمكافحة الإرهاب تجري تقييمات مخاطر الإرهاب بالنسبة للوكالة المعنية وتتقاسمها مع الوكالات الأمنية الأخرى. وسعى إلى تعزيز جمع المعلومات التي تستند إليها تقييماتها للمخاطر، أنشأت دولة واحدة أيضاً جهات تنسيق لمكافحة الإرهاب داخل الوكالات غير الأمنية.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

70 - تجرم خمس دول التجنيد لأغراض الإرهاب و/أو التجنيد دعماً لمنظمة إرهابية. وتجرم دولة واحدة التجنيد لأغراض الإرهاب، وإن كان ذلك مرتبطاً حصراً بارتكاب عمل إرهابي معين⁽⁷⁾. وعلى الرغم من اعتماد دولتين تشريعاً مخصصاً لمكافحة الإرهاب، لا يبدو أنهما تجرمان صراحة التجنيد لأغراض الإرهاب، وإن كانت إحداهما تجرم "جلب الأشخاص" للمنظمات الإرهابية. أما الدول الثلاث المتبقية فلا تجرم التجنيد لأغراض الإرهاب في قوانينها الجنائية.

تمويل الإرهاب

71 - تجرم جميع الدول، باستثناء دولة واحدة، تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها في قوانينها الداخلية. ولا تنص أربع من تلك الدول صراحة في قوانينها على ما إذا كان تمويل الإرهاب خاضعاً للتجريم حتى لو لم تستخدم الأموال لارتكاب عمل إرهابي أو محاولة ارتكابه. ولا تذكر سبع دول بوضوح بعد في قوانينها ما إذا كان تمويل الإرهاب خاضعاً للتجريم حتى لو لم يكن من الممكن ربط الأموال بعمل إرهابي. ولم تذكر ثلاث دول صراحة ما إذا كان تمويل الإرهاب يشمل تمويل فرادى الإرهابيين وكذلك تمويل المنظمات الإرهابية.

72 - وسنت جميع الدول، باستثناء ثلاث دول، قوانين تنشئ آلية تنص على تجميد أصول الإرهابيين عملاً بالقرار 1373 (2001). وهذا يبين أنه قد أحرز تقدم منذ عام 2016. ومن بين تلك الدول الثماني، لا تحدد دولة واحدة ما إذا كان يمكن تجميد الأصول دون إبطاء. وأرست دولة أخرى في قوانينها إمكانية تجميد الأصول ولكنها تقتصر إلى اللوائح التنفيذية التي تمكن من تجميد الأموال دون إبطاء. وأعلنت دولة واحدة تجميد الأصول المتعلقة بأفراد على صلة بحركة الشباب.

73 - ولدى جميع دول المنطقة دون الإقليمية تشريعات بشأن إنشاء وحدات استخبارات مالية مستقلة. بيد أن وحدات الاستخبارات المالية التابعة لخمس دول لا تعمل بعد بالكامل. وهذا يحد بشدة من تبادل المعلومات الاستخباراتية المالية داخل المنطقة دون الإقليمية. وفي وحدات الاستخبارات المالية الست المتبقية، تعوق محدودية عدد الموظفين، وعدم كفاية الميزانيات، والافتقار إلى التدريب المتخصص بشأن تمويل الإرهاب تشغيلها الفعال، وهو ما ينعكس في المستوى المنخفض عموماً للتقارير عن المعاملات المشبوهة

(7) تجرم دولة واحدة التجنيد لارتكاب عمل إرهابي ينطوي على إطلاق مواد سامة في الهواء أو التربة أو الماء.

التي تتناول على وجه التحديد تمويل الإرهاب؛ إذ أفادت دولة واحدة بأنها لم تتلق سوى 11 تقريراً عن المعاملات المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب بين عامي 2012 و 2017. وأفيد بأن ثلاث وحدات للاستخبارات المالية على الأقل وقعت مذكرات تفاهم مع وحدات أخرى للاستخبارات المالية في المنطقة دون الإقليمية وخارجها. وأفيد بأن إحدى وحدات الاستخبارات المالية اقتنت برامجيات محددة لتحليل التقارير المتعلقة بالمعاملات المشبوهة.

74 - وقد مُنحت سلطات الحدود في جميع الدول باستثناء ثلاث دول السلطة القانونية لوقف وتقييد عمليات نقل العملات أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بتمويل الإرهاب. وقامت دولتان فقط بتقييم أو استعراض مخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها قطاعاتها غير الربحية في إطار التقييمات الوطنية للمخاطر المتعلقة بمكافحة غسل الأموال من أجل مكافحة تمويل الإرهاب لعام 2016. وتعتبر كلتا الدولتين أن الخطر "متوسط منخفض". وقامت دولة واحدة بتقييم خطر غسل الأموال فقط. ولم تجر الدول الثماني المتبقية تقييماً بعد. وهذا يقوض قدرة دول هذه المنطقة دون الإقليمية على تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة لتمويل الإرهاب داخل ولايتها القضائية. كما أنه يقوض قدرة الدول على اعتماد تدابير مصممة خصيصاً وقائمة على المخاطر للحد من احتمال إساءة استعمال القطاع غير الربحي لأغراض تمويل الإرهاب، وفقاً للتوصية الخاصة الثامنة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وهناك ست دول أعضاء في مجموعة مكافحة غسل الأموال في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وثلاث دول أعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأشارت دولة أخرى إلى أنها أصبحت مراقبا لدى مجموعة مكافحة غسل الأموال في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي وتتوقع أن تحصل على العضوية الكاملة قريباً.

الأسلحة النارية

75 - وقعت عشر دول في المنطقة دون الإقليمية على بروتوكول نيروبي لمنع الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة في منطقة البحيرات الكبرى والقرن الأفريقي ومراقبتها والحد منها (2004)، الذي صيغ تحت رعاية منظمة تعاون رؤساء الشرطة في شرق أفريقيا ودخل حيز النفاذ في عام 2005. ويوعز بروتوكول نيروبي إلى الدول بتجريم أنماط سلوك معينة وبتعزيز التعاون بين موظفي الاستخبارات وإنفاذ القانون والحدود. وأفضى أيضاً إلى إنشاء المركز الإقليمي المعني بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة⁽⁸⁾.

76 - وعلى الصعيد الوطني، جرمت أربع دول صنع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة، فضلاً عن طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة. ولم تجرم أربع دول بعد تعديل الأسلحة النارية أو طمس علامات وسمها. ولم تجرم دولة واحدة صنع الأسلحة النارية بصورة غير مشروعة، ولم تجرم دولة أخرى الاتجار بالأسلحة النارية. ويبدو أن دولة واحدة لم تجرم أي سلوك يتعلق بصنع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة، أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة.

(8) انظر <https://recsasec.org>.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

77 - على الرغم من أن جميع دول المنطقة دون الإقليمية يمكنها الوصول إلى منظومة الإنتربول I-24/7 من خلال المكاتب المركزية الوطنية للإنتربول لدى كل منها، لا يبدو أن هناك أي دولة تربط موظفي الخطوط الأمامية بقواعد بيانات الإنتربول ذات الصلة (بما في ذلك قاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة والنشرات الحمراء) وقائمة مجلس الأمن للجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة. وهناك دولتان تربطان مطاراتهما الرئيسية بالنظام المؤمن للمقارنة والتقييم لتحديد الهوية الشخصية. ولا تزال المراكز الحدودية البرية والبحرية في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية تقتصر إلى ما يكفي من الموظفين والهياكل الأساسية والمعدات وإمكانية الاتصال الإلكتروني. ونتيجة لذلك، لا تزال هناك ثغرات كبيرة في قدرة موظفي الهجرة على الكشف عن وثائق السفر المزورة على الحدود (لا سيما بالنظر إلى استمرار استخدام بروتوكولات الدخول/الخروج الورقية وعدم إمكانية الوصول إلى قاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة).

78 - وهناك دولتان مستفيدتان من برنامج الأمم المتحدة لمكافحة سفر الإرهابيين، الذي يوفر بالفعل خريطة طريق لتفعيل قدرات نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب في هاتين الدولتين. ووضعت دولة إضافية نظاما للمعلومات المسبقة عن الركاب يُستخدم حصرا فيما يتعلق بخطوطها الوطنية للنقل. وتنتظر الدول الثماني المتبقية في تحديث نظمها لتطوير قدرات نظم المعلومات المسبقة عن الركاب.

79 - وصدقت جميع الدول، باستثناء دولتين، على اتفاقية عام 1951 المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967. وسنت جميع الدول، باستثناء ثلاث دول، قوانين تهدف إلى تنظيم إجراء إقرار صفة اللاجئ. وهناك دولة واحدة فقط تدون صراحة في قانونها المتعلق بمكافحة الإرهاب أنه يجوز للوزير المختص أن يرفض منح مركز اللاجئ حرصا منه على مصلحة الأمن القومي والسلامة العامة إذا كان هناك اعتقاد، استنادا إلى أسباب معقولة، بأن الشخص قد ارتكب عملا إرهابيا أو شارك في ارتكابه. وتتضمن الأطر التشريعية لسبع دول أحكاما يمكن تفسيرها على أنها تستبعد الأفراد الذين قاموا بالتخطيط لأي عمل إرهابي أو بتيسيره أو الاشتراك في ارتكابه⁽⁹⁾. ومع ذلك، لا تزال هناك شواغل فيما يتعلق بقدرة الدول الفعلية على إجراء التحليل اللازم لاستبعاد الأفراد المذكورين فعليا. وينطبق هذا بصفة خاصة على الدول التي تتلقى كميات كبيرة من الطلبات من ملتمسي اللجوء. ومكنت دولتان وكالتيهما الاستخباراتيتين من العمل عن كثب مع سلطاتهما في الخطوط الأمامية لفحص طالبي اللجوء فيما يتعلق بالشواغل المتصلة بالأمن (والتصريح لهم). وهناك دولة واحدة تمنح مركز اللاجئ لأول وهلة لرعايا دولة مجاورة دون إجراء عملية فردية لإقرار صفة اللاجئ.

(9) بالإشارة إلى جملة أمور منها الجرائم الخطيرة غير السياسية، والأفعال المنافية لمقاصد الاتحاد الأفريقي ومبادئه، والجرائم ضد السلام، والجرائم الوحشية، و/أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

80 - جرمت جميع الدول، باستثناء ثلاث دول، الأعمال التحضيرية و/أو التبعية في تشريعاتها ذات الصلة المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وفي الدول التي جرمت هذه الأعمال، لا تستبعد صراحة الملاحقة القضائية في الحالات التي يكون فيها القصد من العمل الإرهابي أن يرتكب ضد دولة أخرى أو مواطنيها. ومع ذلك، فإن دولة واحدة فقط تسمح صراحة بالملاحقة القضائية على الأعمال التحضيرية التي تتم على أراضيها بهدف ارتكاب عمل إرهابي في الخارج. وتجرم دولة أخرى ارتكاب عمل إرهابي خارج إقليمها إذا كانت هذه الجريمة تضر بمصالح الدولة أو باقتصادها أو بأمنها الوطني أو الاجتماعي. وتجرم دولة أخرى محاولات الإخلال بالنظام السياسي الداخلي أو الأمن الداخلي لدولة أجنبية عن طريق العنف.

81 - وجرمت إحدى الدول التآمر لارتكاب أي عمل إجرامي. وجرمت دول أخرى التآمر لارتكاب جريمة إرهابية. وجرمت ست دول دعم الأعمال الإرهابية. بيد أنه لا يوجد تطابق من حيث الوضوح أو الدقة في تعريف "الدعم" (الذي قد يتضمن إشارات إلى جملة أمور منها "التحريض" أو "المساعدة المعنوية" أو "تسليم الوثائق" أو "إسداء المشورة" أو "الإيواء"). وجرمت إحدى الدول التماس الدعم لارتكاب أعمال إرهابية.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

82 - على الرغم من أن التحقيقات والملاحقات القضائية المتعلقة بالإرهاب أسفرت عن إدانات ذات صلة بالإرهاب في أربع دول في المنطقة دون الإقليمية، هناك ثغرات مستمرة في القدرة المتخصصة للمحققين والمدعين العامين على معالجة القضايا المعقدة المتصلة بالإرهاب. وأنشأت ثلاث دول وحدات مكرسة للدعاء لمكافحة الإرهاب، مما أدى إلى تطوير بعض مجموعات المهارات المتخصصة. وأنشأت إحدى الدول هذه الوحدة ليس في عاصمتها فحسب، بل أيضا في المقاطعات/الأقاليم ذات الصلة التي يوجد فيها التهديد الإرهابي. وتشمل التحديات التي تواجهها هذه الوحدات، بالنسبة لدولة واحدة، نقص الموظفين، فضلا عن الافتقار إلى السيطرة على الأموال التي ستستخدم لحماية الشهود. وبالنسبة لدولة أخرى، تتسم التحديات بطابع عملياتي، وتشمل تحديات تتصل بتأمين تعاون الشهود، فضلا عن الصعوبات المرتبطة بجمع الأدلة في أعقاب وقوع هجوم إرهابي. وأشارت إحدى الدول إلى انخفاض قدرة قوة الشرطة التابعة لها في مجال التحقيقات.

83 - وأنشأت إحدى الدول آلية مكرسة ومستقلة لمراقبة الشرطة تتص على الرقابة المدنية على وكالات إنفاذ القانون والنظر في الشكاوى العامة المتعلقة بسوء سلوك الشرطة. وأنشأت جميع الدول، باستثناء دولتين، مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان لها أيضا سلطة تلقي الشكاوى المتعلقة بسوء سلوك الشرطة. ومع ذلك، يبدو أن القليل من هذه المؤسسات لديه القدرة على القيام بزيارات ميدانية لأماكن الاحتجاز. وأنشأت دولة أخرى أمين مظالم ومؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. وفي دولة أخرى، لا يبدو أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تعمل بعد.

84 - وأنشئت خلايا/مكاتب لحقوق الإنسان ولجان تأديبية في وكالات إنفاذ القانون في عدة دول في المنطقة دون الإقليمية. وتسمح إحدى الدول بتقديم الشكاوى المتعلقة بسوء سلوك الشرطة مباشرة إلى قوة الشرطة عن طريق الإنترنت. وعلى الرغم من إنشاء مختلف هذه الآليات رسميا، ما زالت آليات الأمم المتحدة

لحقوق الإنسان تعرب عن قلقها إزاء الادعاءات المتعلقة بسوء سلوك الشرطة وإزاء العدد المحدود من التحقيقات أو الملاحظات القضائية الجارية فيما يتعلق بهذه الادعاءات (بما في ذلك ما يتعلق منها بجهود مكافحة الإرهاب).

سيادة القانون

85 - لا يزال تعريف الجرائم الإرهابية يشكل شاغلا في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية. وتستخدم عموما صيغ فضفاضة ومفتوحة لتعريف النية الإرهابية. وقد يؤدي ذلك إلى تجريم أعمال الاحتجاج أو المعارضة غير العنيفة، بما في ذلك حرية التعبير. وتفتقر تعاريف بعض الجرائم الإرهابية إلى الوضوح أو الدقة. وقد يؤدي ذلك إلى تطبيقها على أعمال تتجاوز تلك المتوخاة في الصكوك الدولية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب. وبوجه عام، قد تشكل الأحكام غير المحددة بشكل جيد تحديات من حيث الوفاء بعبء الإثبات في المحكمة وقد تعوق أيضا التعاون الدولي. ويتضمن تشريع إحدى الدول بندا ينص على أن أي عمل يرتكب سعيا إلى الاحتجاج أو التظاهر أو التوقف عن العمل لا يعتبر عملا إرهابيا ما دام لا يقصد به إلحاق الضرر.

86 - وعلى الرغم من إدراج ضمانات بشأن الحرية والحق في المحاكمة العادلة في دساتير جميع دول المنطقة دون الإقليمية، فإن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ما زالت تعرب عن القلق إزاء عدم إنفاذها. وتنص تشريعات سبع دول في المنطقة دون الإقليمية على فترة 48 ساعة لمثول المحتجز الإرهابي أمام قاض أو هيئة ادعاء. وفي بعض الحالات، يمكن تمديد هذه الفترة أو لا يتم احترامها ببساطة. وتنص تشريعات ثلاث دول على فترة 24 ساعة، إما في الدستور أو في قانون مكافحة الإرهاب. وتسمح إحدى الدول بفترة خمسة أيام يجوز خلالها احتجاز المحتجزين بصورة قانونية لدى الشرطة. وفي إحدى الدول، يحاكم المدنيون المتهمون بارتكاب جرائم إرهابية أمام محاكم عسكرية. وتعرب آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أيضا عن قلقها إزاء عدم منح الاستقلال لبعض المحاكم، وإزاء القيود المفروضة على جلسات الاستماع و/أو المحاكمات العلنية وعلى إمكانية الاستعانة بمحام للدفاع طوال عملية العدالة الجنائية.

87 - وتخول دولتان ضباط الأمن المعيّنين سلطة تفتيش الأماكن، دون أمر قضائي، لمنع ارتكاب عمل إرهابي. وتأذن إحدى الدول للوزير المختص بتوجيه مقدمي خدمات الاتصالات (بمن فيهم مقدمو خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية ومقدمو خدمات الإنترنت) بغرض منع ارتكاب عمل إرهابي. وتخول دولة أخرى الوزير المختص سلطة تعيين ضابط أمن له الحق في اعتراض الاتصالات أو القيام بأي شكل آخر بالمراقبة (بما في ذلك المراقبة الإلكترونية) للمشتبه في أنهم إرهابيون دون إذن قضائي. وتوزع دولة أخرى إلى أمين مجلس وزرائها بوضع لوائح تسمح لأجهزة الأمن الوطني باعتراض الاتصالات بغرض الكشف عن الأعمال الإرهابية وردعها وتعطيل ارتكابها. ولا تخضع أي من هذه السلطات لشروط الانقضاء التدريجي.

88 - وتنص تشريعات مكافحة الإرهاب في أربع دول على استخدام مجموعة من أساليب التحري الخاصة (بما في ذلك اعتراض الاتصالات والمراقبة الإلكترونية). وتوفر دولة أخرى أساسا للقيام بذلك في قانونها العام للإجراءات الجنائية. وتنظم إحدى الدول مجموعة من أساليب التحري الخاصة في إطار قانونها المتعلق بجرائم الحاسوب، الذي يتناول الجرائم الحاسوبية المتصلة بالإرهاب. وتقوم دولتان بسن تشريعات لاستخدام أساليب التحري الخاصة (بما في ذلك استخدام التسليم المراقب ورصد الحسابات المصرفية) في قوانينهما لمكافحة غسل الأموال من أجل مكافحة تمويل الإرهاب.

6 - تفعيل التعاون الدولي

الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

89 - أنشأت جميع دول المنطقة دون الإقليمية، باستثناء دولة واحدة، إطاراً قانونياً يسمح بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين. وتتص إحدى الدول صراحة على أنها بمجرد أن تصبح طرفاً في اتفاقية لمكافحة الإرهاب، سوف تصبح تلك الاتفاقية الأساس الذي تقوم عليه ترتيبات تسليم المطلوبين، رهناً بشروط معينة. وتسمح دولتان أخريان بتوفير تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين فيما يتعلق بتمويل الإرهاب، ولكنهما لا توسعان بوضوح نطاق تطبيق هذا الحكم ليشمل جميع الجرائم المتصلة بالإرهاب. وتتص دولة أخرى على تسليم المطلوبين في حالة تمويل الإرهاب ولكنها لم تصدق بعد على أي من الصكوك الدولية الـ 19 لمكافحة الإرهاب (حتى وإن كانت قد جرمت تمويل الإرهاب).

90 - ومنذ عام 2016، وضعت دولتان مبادئ توجيهية متاحة لعامة الجمهور بشأن القوانين والإجراءات المحلية، ولكن هذه المبادئ التوجيهية تقتصر على تبادل المساعدة القانونية. وقد نجحت إحداها في طلب تبادل المساعدة القانونية وتسليم أشخاص مشتبّه فيهم من دول جماعة شرق أفريقيا في سياق تحقيقات متصلة بالإرهاب. وتشارك جزر القمر في منتدى قضائي إقليمي يضم أيضاً سيشيل ومدغشقر وموريشيوس ووضعت دليلاً عن كيفية تقديم طلبات تبادل المساعدة القانوني وتسليم المطلوبين إلى تلك الدول.

91 - وطبقت إحدى الدول مبدأ التسليم أو المحاكمة فيما يتعلق بجميع الجرائم، بما فيها الجرائم المتصلة بالإرهاب، وكرست دولة أخرى هذا المبدأ صراحة في تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب. ويبدو أن دولة أخرى لم تكرر هذا المبدأ إلا فيما يتعلق بجريمة تمويل الإرهاب لديها. ولا يبدو أن الدول الثماني المتبقية قد كرس هذا المبدأ في أطرها المحلية.

ضمان التبادل الفعال للمعلومات والتعاون

92 - تشير إحدى الدول تحديداً في تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب إلى قدرتها على التعاون مع الدول الأخرى في إجراء التحقيقات. وجميع دول المنطقة دون الإقليمية أعضاء في منظمة تعاون رؤساء الشرطة في شرق أفريقيا، التي أنشئت في عام 1998 كاستجابة عملية إقليمية للحاجة إلى تضافر جهود الشرطة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية والجريمة المنظمة. وفي الآونة الأخيرة، أنشأت المنظمة مركزاً إقليمياً للامتياز في مجال مكافحة الإرهاب لتعزيز مهارات فرادى الممارسين في مجال العدالة الجنائية للكشف عن الأنشطة الإرهابية ومنعها والتحقيق فيها؛ وزيادة النجاح والفعالية في العمليات عبر الحدود؛ وتعزيز شرعية الشرطة في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية؛ وإعداد منتجات بحثية واستخباراتية جيدة لمكافحة الإرهاب. وهناك دولة واحدة (جمهورية تنزانيا المتحدة) هي عضو أيضاً في منظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي.

93 - وشاركت ثلاث دول في عمليات مشتركة دعمتها المديرية الفرعية للإنتربول المعنية بالشبكات الإرهابية وفرقة عمل الإنتربول المعنية بالإدارة المتكاملة للحدود (من قبيل عملية سيمبا، التي نفذت في آذار/مارس 2019، والتي كان هدفها تعزيز مراقبة الحدود وركزت على استخدام قواعد بيانات الإنتربول في النقاط الحدودية) (وهو ما لم يصبح بعد ممارسة معتادة في دول المنطقة دون الإقليمية). وتم تنفيذ عملية سيمبا الثانية في آذار/مارس 2020⁽¹⁰⁾.

(10) انظر www.interpol.int/en/How-we-work/Border-management/I-EAC-Project

7 - التوصيات ذات الأولوية

94 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) ضمان أن تكون التشريعات المتعلقة بالإرهاب محددة بوضوح ودقة، وأن تسن وفقاً لمبدأ الشرعية تشريعات عن الأعمال التحضيرية والتبعية والأعمال التي يقصد بها دعم ارتكاب عمل إرهابي؛
- (ب) تفعيل نظم تجميد الأصول المنصوص عليها في القرار 1373 (2001) وتوعية الكيانات المكلفة بالإبلاغ بالتزامها بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة المتصلة بتمويل الإرهاب؛ وتوفير التدريب والقدر الكافي من موارد الموظفين والميزانية والبرامجيات التحليلية لوحدات الاستخبارات المالية؛ ووضع نهج قائمة على المخاطر للتعامل مع المنظمات غير الربحية ذات الصلة في إطار تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛
- (ج) تعزيز التشريعات المتعلقة بالأسلحة والذخائر، التي تجرم كافة الجرائم المتصلة بالأسلحة النارية وتحديث سجلات الأسلحة النارية ورقمنتها؛
- (د) تعزيز جمع المعلومات الاستخبارية، بما في ذلك الاستخبارات المالية، وتبادلها في الوقت المناسب، في امتثال لحقوق الإنسان، داخل الحدود الوطنية وخارجها؛ وتوسيع نطاق الوصول إلى قواعد بيانات الإنترنت ليشمل موظفي الخطوط الأمامية؛ وتوفير التدريب المتخصص لموظفي الهجرة والجمارك على استخدام قواعد البيانات؛
- (هـ) وضع استراتيجيات لإدارة الحدود تكفل الاتساق وتحدد بوضوح أدوار الوكالات ذات الصلة ومسؤولياتها، وتطوير قدرات نظم المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب ضمن أطر قانونية وإدارية ومؤسسية شاملة، تتضمن ضمانات الخصوصية وحماية البيانات؛
- (و) تعزيز قدرات المحققين والمدعين العامين فيما يتعلق بالتعامل مع قضايا مكافحة الإرهاب المعقدة، بما في ذلك قضايا تمويل الإرهاب، ووضع وتنفيذ برامج قوية لحماية الشهود، بما في ذلك حماية موظفي العدالة الجنائية؛
- (ز) تفعيل الرقابة المستقلة على وكالات الاستخبارات وإنفاذ القانون عن طريق ضمان جملة أمور منها تزويد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالموارد الكافية، وتعزيز الجهود الرامية إلى التحقيق في سوء سلوك الشرطة ومقاضاة مرتكبيه في إطار التحقيقات المتعلقة بالإرهاب؛
- (ح) ضمان أن تسمح القوانين بالتعاون مع الدول الأخرى فيما يتعلق بكافة الجرائم الإرهابية وتطبيق مبدأ التسليم أو المحاكمة فيما يتعلق بالجرائم الإرهابية.

جيم - الجنوب الأفريقي

إسواتيني، وبوتسوانا، وجنوب أفريقيا، وزامبيا، وزمبابوي، وسيشيل، وليسوتو، ومدغشقر، وملاوي، وموريشيوس، وموزامبيق، وناميبيا

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

95 - بالمقارنة مع المناطق دون الإقليمية الأفريقية الأخرى، تعرضت منطقة الجنوب الأفريقي بشكل محدود نسبياً للتهديدات التي تشكلها الجماعات الإرهابية الدولية. ولكن منذ عام 2016، شهدت هذه المنطقة دون الإقليمية زيادة كبيرة في النشاط الإرهابي، لا سيما في شمال موزامبيق وعلى طول حدود موزامبيق مع جمهورية تنزانيا المتحدة. واعتباراً من حزيران/يونيه 2019، بدأ تنظيم الدولة الإسلامية - ولاية وسط أفريقيا، وهو أحدث جماعة منتسبة لتنظيم داعش تظهر في أفريقيا، في إعلان مسؤوليته عن الهجمات العنيفة في المنطقة. وأشار الأمين العام، في تقريره الثاني عشر عن التهديد الذي يُشكّله تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) (S/2021/98)، إلى أن الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، المنتسبة لتنظيم الدولة الإسلامية - ولاية وسط أفريقيا، شكلت في موزامبيق تهديداً ازداد إحكاماً وقدرة، حيث شنت هجمات عشوائية وانتقامية في مقاطعة كابو دلغادو الشمالية. كما وجه الأمين العام الانتباه إلى عمليات التنظيم في جمهورية الكونغو الديمقراطية (انظر المشهد الإقليمي لوسط أفريقيا، أدناه) وإلى الصلات المبلغ عنها بين التنظيم وتنظيم الدولة الإسلامية في الصومال (انظر المشهد الإقليمي لشرق أفريقيا، أعلاه). كما كان التنظيم ناشطاً في الترويج لأنشطته على وسائل التواصل الاجتماعي ونشرته الإخبارية الأسبوعية، النبأ. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2020، أعلن التنظيم على وسائل التواصل الاجتماعي مسؤوليته عن هجومين في موزمبيق بالتزامن مع أول غارة له عبر الحدود في جمهورية تنزانيا المتحدة في الفترة التي سبقت الانتخابات الرئاسية التنزانية (انظر المشهد الإقليمي لشرق أفريقيا، أعلاه). وألقت موزامبيق القبض على مواطنين من أوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال فيما يتصل بالهجمات التي وقعت في كابو ديلغادو.

96 - وقد جرى لفترة طويلة استغلال هذه المنطقة دون الإقليمية كنقطة عبور للإرهابيين وكقاعدة للتخطيط والتدريب وعمليات تمويل الإرهاب. ونظراً للاقتصاد الذي يغلب عليه الطابع النقدي، يمكن أحد مواطني الضعف الرئيسية في المنطقة دون الإقليمية في تمويل النشاط الإرهابي. وعلى الرغم من أن الدول أحرزت تقدماً في مجال مكافحة تمويل الإرهاب، فإن الإطار القانوني والتنفيذي العام لمكافحة الإرهاب يظل إلى حد كبير إطاراً لم يوضع موضع الاختبار. فقبل عام 2017، لم يكن يتعين على الدول أن تواجه هجمات مباشرة على أراضيها، ولذلك ركزت في المقام الأول على التصدي للتحديات المتصلة بالتنمية. كما أدت الأحداث المناخية الكبيرة إلى زيادة الضغط على الاستجابات المؤسسية. وكان مما أدى إلى زيادة مشاعر الحرمان والتهميش كون الثروة المستمدة من الموارد الطبيعية والفلزات الأرضية لم تستند منها المجتمعات المحلية بشكل كبير.

97 - ولا تزال هذه المنطقة دون الإقليمية تواجه الجريمة المنظمة (عبر الوطنية) (مثل الاتجار بالمخدرات، وتهريب البشر والاتجار بهم، والاتجار غير المشروع بالأسلحة، والاتجار غير المشروع بالأحياء البرية، والصيد غير المشروع)، فضلاً عن الفساد. ومن الصعب تأمين الحدود البرية والبحرية الطويلة التي

يسهل اختراقها، وهي تُعرض الدول للاستغلال من جانب الجماعات الإرهابية وجماعات الجريمة المنظمة. ويجب على دول المنطقة دون الإقليمية أيضا أن تتعامل باستمرار مع التحركات الكبيرة للأشخاص، بما في ذلك الهجرة المختلطة وغير النظامية، وهجرة الأيدي العاملة، والنزوح نتيجة النزاعات والكوارث الطبيعية. ونظرا لحالة عدم الاستقرار والكوارث الطبيعية، ارتفع عدد اللاجئين والمشردين ارتفاعا كبيرا. وكرت مفوضية شؤون اللاجئين في عام 2019 أن المنطقة دون الإقليمية تستضيف ما يقرب من 534 000 شخص من الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية. وفي نهاية كانون الأول/ديسمبر 2020، أشارت المفوضية إلى أن هناك 530 000 شخص مشرد في المقاطعات الأربع في شمال موزمبيق وحدها، مع استمرار ارتفاع العدد الإجمالي يوميا. وعلى الرغم من أن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية لديها نظام لإقرار صفة اللاجئين، فإن قدراتها ومواردها الإقليمية تنوء في مواجهة الحركة الكبيرة للأشخاص والارتفاع الحاد في عدد اللاجئين. وعلاوة على ذلك، فإن بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لعام 2005 بشأن تيسير حركة الأشخاص لم يدخل حيز النفاذ بعد.

98 - ويؤدي انتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة في المنطقة دون الإقليمية إلى زيادة تقاوم الشواغل المتعلقة بتحركات الأشخاص، ومواطن الضعف المحتملة في نظم اللجوء، وأثر التدفقات النقدية المرتفعة. ومعظم التشريعات والضوابط المتعلقة بالأسلحة والذخائر قد عفا عليها الزمن، كما أن القدرة التنفيذية منخفضة في هذا الصدد. ووفقا للدراسة العالمية بشأن الاتجار بالأسلحة النارية لعام 2020 التي أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، يجري تهريب كميات أكبر من الأسلحة النارية إلى منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. ويمكن لهذه العوامل، إلى جانب التدابير الأمنية الصارمة للتخفيف من انتشار جائحة كوفيد-19، أن تزيد من تقاوم التوترات ومشاعر التهميش، وبالتالي المساهمة في تغذية نزعة التطرف أو التجنيد. وفي بعض الدول، زعمت منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية أن الجيش والشرطة استخدمتا القوة استخداما مفرطا (بما في ذلك إطلاق النار والضرب وإطلاق الغاز المسيل للدموع والقذف بالمياه) ضد أفراد يشتبه في انتهاكهم لعمليات الإغلاق المفروضة بسبب الجائحة. كما كشفت القيود المتعلقة بجائحة كوفيد-19 عن نقص الخدمات الأساسية وفرص التعليم والعمل.

99 - ومن الضروري التصدي لهذه المخاطر بغية الحد من ضعف المنطقة دون الإقليمية وتعزيز استجابتها وقدرتها على الصمود في وجه التهديدات الإرهابية. بيد أن القدرات والموارد المؤسسية مستخدمة إلى الحد الأقصى بالفعل. ومنذ بداية جائحة كوفيد-19، اتخذت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي 10 إجراءات إقليمية منسقة لاحتواء انتشار الفيروس والتخفيف من آثاره الاجتماعية والاقتصادية. والعديد من تلك الإجراءات ستساعد على تعزيز التعاون الإقليمي في منع الإرهاب وتتضمن تدابير لإدارة مخاطر الكوارث، بما في ذلك اتفاق بين الدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لإنشاء مراكز وطنية لعمليات الطوارئ، واعتماد مبادئ توجيهية بشأن تنسيق وتيسير عمليات النقل عبر الحدود. بيد أن الهياكل دون الإقليمية الرئيسية، من قبيل مركز الإنذار المبكر الإقليمي للجماعة لا تعمل بعد بالكامل. ولم يتم بعد تفعيل استراتيجية وخطة عمل الجماعة لمكافحة الإرهاب لعام 2015 بشكل كامل.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في الجنوب الأفريقي

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

100 - منذ عام 2016، وضع عدد قليل جداً من الدول استراتيجيات وخطة عمل وطنيتين شاملتين ومتكاملتين لمكافحة الإرهاب. بيد أنه يمكن العثور على عناصر استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الإرهاب في الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. واعتمدت ثمان دول في هذه المنطقة دون الإقليمية استراتيجية وطنية بشأن مكافحة غسل الأموال من أجل مكافحة تمويل الإرهاب. ولم تنفذ سوى دولة واحدة استراتيجيتها الوطنية الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب. وإضافة إلى ذلك، اعتمدت إحدى الدول استراتيجية إقليمية لمكافحة الإرهاب تنص على التعاون مع الشركاء الرئيسيين الآخرين خارج المنطقة لإكمال العلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف القائمة وتعزيزها وتقديم مساهمة مجدية في الجهود العالمية الرامية إلى منع الإرهاب ومكافحته.

تقييم المخاطر

101 - لم تقم سوى دولة واحدة بتنمية قدرة أجهزتها لإنفاذ القانون على إجراء تقييمات منتظمة للتهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب. وأنشئ مركز الإنذار المبكر الإقليمي للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لتجميع التقييمات الاستراتيجية وتحليل البيانات المجمعة على الصعيد الإقليمي، وتيسير تبادل المعلومات بين الدول بشأن المسائل الرئيسية التي تشكل تهديدات لأمن المنطقة دون الإقليمية واستقرارها، واقتراح السبل والوسائل الكفيلة بمنع هذه التهديدات ومكافحتها وإدارتها. بيد أن المركز لا يعمل بعد بكامل طاقته فيما يتعلق بإجراء تقييمات التهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب.

102 - وأجرت سبع دول تقييمات وطنية للمخاطر والتهديدات فيما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب. غير أن التقييمات لا تقدم سوى صورة محدودة عن المشهد الكامل للتهديدات والمخاطر من منظور إنفاذ القانون بشأن الجوانب المالية. ويمثل عدم إجراء سلطات إنفاذ القانون تقييمات وطنية متواترة للمخاطر نقطة ضعف كبيرة.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

103 - جرمت عشر دول في المنطقة دون الإقليمية التجنيد في الجماعات الإرهابية، إما من خلال تشريعات محددة لمكافحة الإرهاب أو في إطار قوانينها الجنائية. كما سن بعض الدول أحكاماً لتجريم التحريض على الأعمال الإرهابية والتآمر لارتكابها. وتقيّد عشر دول بمبادئ سيادة القانون في قضايا الإرهاب، لكن إدراج تعاريف غامضة وعريضة في تشريعاتها يمكن أن يؤدي إلى إساءة تطبيقها. وهذه الأحكام غير مجربة في معظم الحالات نظراً لقلة عدد قضايا الإرهاب التي يُبت فيها.

تمويل الإرهاب

104 - اعتمد جميع الدول الآن تجريم تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها. كما تجرم ثمانى دول تمويل فرد إرهابي وتمويل منظمة إرهابية. ورغم أن أربع دول أخرى سنت تشريعات لتجميد الأصول عملاً بالقرار 1373 (2001) منذ صدور الدراسة الاستقصائية السابقة، فلا تزال أطر تجميد الأصول في جميع دول المنطقة دون الإقليمية غير مجربة إلى حد كبير.

105 - وأنشأت جميع الدول وحدات مستقلة للاستخبارات المالية تؤدي وظائفها. لكن قدرة وحدات الاستخبارات المالية والموارد المتاحة لها لتحليل التقارير عن المعاملات المشبوهة بفعالية، وعدد تقارير المعاملات المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب الواردة، تتفاوت تفاوتاً كبيراً في المنطقة دون الإقليمية. وعلى الرغم من أن السلطات الجمركية في نصف دول المنطقة دون الإقليمية تتمتع بالسلطة القانونية لوقف أو تقييد عمليات نقل العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، فلا يوجد سوى فهم وتحليل محدودين للتهديد الذي يشكله نقل العملات عبر الحدود لأغراض تمويل الإرهاب. ولم تجر سوى دولتين استعراضاً لقطاعاتها غير الربحية لتقييم مواطن الضعف المتصلة بها. وتتمثل إحدى أولويات الخطة التنفيذية لمكافحة تمويل الإرهاب التي وضعتها مجموعة مكافحة غسل الأموال في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي في إجراء استعراض إقليمي لمخاطر تمويل الإرهاب المتصلة بالقطاعات غير الربحية في الدول. وجميع دول هذه المنطقة أعضاء في المجموعة كما أن جنوب أفريقيا عضو في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

الأسلحة النارية

106 - لا تزال التشريعات الرامية إلى تنظيم الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، بما في ذلك الأسلحة النارية والذخائر، تشريعات عفا عليها الزمن في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية. وبالتالي، لا تجرم جميع الدول في أطرها القانونية صنع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تعديلها أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة، كما أن مستوى تفعيل هذه الأطر وإنفاذها يتفاوتان تفاوتاً كبيراً. ولم تنفذ سوى ثلاث دول المتطلبات الدولية ذات الصلة تنفيذاً كاملاً في أطرها القانونية. ويبدو أن قدرة جميع الدول، عدا دولة واحدة، على اعتراض الأسلحة النارية المتجر بها والإبلاغ عنها قدرة محدودة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

107 - جميع دول المنطقة دون الإقليمية أعضاء في الإنتربول، ولكن لا يتوافر إلا قليل من المعلومات عن إمكانية الاتصال في المراكز الحدودية الأمامية بقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة وبقائمة الجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة. ووضعت ست دول قوائم للمراقبة. ونفذت دولة واحدة عملية فرز شاملة من خلال نظامها للمعلومات المسبقة عن الركاب، وهناك دولة أخرى بصدد القيام بذلك. ولا تقوم أي دولة حالياً بجمع بيانات سجلات أسماء الركاب. وتحد درجة التباين الكبيرة في القدرات التنفيذية والتقنية لنظم إدارة الحدود من فعالية التعاون عبر الحدود وتجعل المنطقة دون الإقليمية عرضة للخطر. واستحدث معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية نظاماً لإقرار صفة اللاجئ واعتمدت تشريعات محددة فيما يتعلق باللاجئين. لكن من غير الواضح ما إذا كانت المنطقة دون الإقليمية قادرة على مواجهة الزيادة الكبيرة في تدفقات اللاجئين. ولم يبدأ بعد نفاذ بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لعام 2005 بشأن تيسير حركة الأشخاص، الرامي إلى تعزيز المواءمة بين قوانين الدول وممارساتها في مجال الهجرة.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

108 - على الرغم من أن تشريعات سبع دول تنص على تجريم الأعمال التحضيرية والتبعية، فإن أربع دول فقط تستطيع إجراء الملاحقة القضائية على الأعمال التحضيرية أو التبعية عندما يكون الهدف ارتكاب عمل ضد دولة أخرى. وتجريم ثلاث دول التخطيط لعمل إرهابي والإعداد له والمساهمة فيه باعتبارها جرائم قائمة بذاتها. وتجريم إحدى عشرة دولة التآمر والمساعدة والتحريض أو غير ذلك من أشكال المشاركة في الأعمال الإرهابية. وهناك دولة واحدة فقط لا تجرم صراحة أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها باعتبارها جرائم قائمة بذاتها.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

109 - لا تزال قدرة المنطقة دون الإقليمية والموارد المتاحة لها للتحقيق في الأعمال الإرهابية ومقاضاة مرتكبيها محدودة. فلم تنشئ سوى دولة واحدة وحدة متخصصة للملاحقة القضائية داخل هيئة الادعاء الوطنية التابعة لها. ووضعت دولة واحدة ترتيبات مشتركة بين الوكالات تدعم عملية منسقة على صعيد العدالة الجنائية للتصدي للهجمات الإرهابية. ومن خلال هذه الآلية، عمل مدعون عامون متفانون (وإن لم يكونوا متخصصين) مع أجهزة الأمن من أجل جمع المعلومات، بسبل منها إجراء مقابلات مع الضحايا. كما لا يزال استخدام أساليب التحري الخاصة محدوداً. وتتمتع معظم الدول بالسلطة القانونية لاعتراض الاتصالات، ولكن هذا الأسلوب لم تستخدمه سوى دولة واحدة في التحقيقات المتعلقة بالإرهاب.

سيادة القانون

110 - أنشأت جميع دول المنطقة دون الإقليمية آليات للرقابة على إنفاذ القانون. غير أن فعالية هذه الآليات واستقلاليتها تتفاوتان تفاوتاً كبيراً. وتكرس جميع الدول مبادئ سيادة القانون في دساتيرها وتشريعاتها الأخرى ذات الصلة (مثل قوانين الشرطة). وأنشأت خمس دول لجنة للشرطة، وأنشأت ثماني دول مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. وفي العديد من دول المنطقة دون الإقليمية، لا تزال تشريعات محددة لمكافحة الإرهاب تتضمن مصطلحات غامضة وعريضة يمكن، في حال عدم البت في قضايا الإرهاب، أن يساء استخدامها أو أن تطبق تطبيقاً غير سليم، بما يقيد دون داع مبادئ حقوق الإنسان مثل حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير. وتتضمن التشريعات في أربع دول تعاريف دقيقة وشاملة للأعمال الإرهابية.

6 - تفعيل التعاون الدولي

111 - تيسر التعاون الدولي باعتماد بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن تسليم المجرمين، الذي بدأ نفاذه في عام 2006. بيد أن بروتوكول الجماعة للمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية لم يدخل بعد حيز النفاذ، نظراً لعدم كفاية عدد التصديقات. وتفتقر دولتان إلى قانون محدد يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة. واعتمدت عشر دول تشريعات وطنية محددة لإتاحة تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة على السواء. ويختلف تنفيذ هذه الصكوك القانونية واستخدامها من حيث الفعالية (ويرجع ذلك في الغالب إلى متطلبات وشروط محددة يلزم الوفاء بها في تطبيق القانون). وفي عام 2016، كانت دولة واحدة فقط هي التي أدرجت مبدأ التسليم أو المحاكمة في تشريعاتها الوطنية. ومنذ عام 2016، قامت دولة أخرى بذلك.

112 - ونشرت ثلاث دول مبادئ توجيهية بشأن الإجراءات المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية. ولم تجر سوى دولة واحدة عدداً كبيراً من التحقيقات المتصلة بالإرهاب. وأقامت دولة واحدة أيضاً تعاوناً ثنائياً مع الدول المجاورة في مجال تبادل البيانات المتعلقة بالأدلة الجنائية. وأقامت دولة أخرى تعاوناً ثنائياً مع دول أخرى في التحقيقات المتصلة بقضايا الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة. وعلى الصعيد دون الإقليمي، تيسر التعاون الثنائي عن طريق منظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي.

7 - التوصيات ذات الأولوية

113 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) وضع استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب؛
- (ب) تعزيز القدرة على إجراء تقييمات شاملة للتهديدات وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والإقليمي؛
- (ج) زيادة المعرفة والإلمام بمخاطر تمويل الإرهاب بصفة عامة وكذلك بمخاطر تمويل الإرهاب في القطاع غير الربحي على وجه التحديد، وإجراء استعراض لقطاعاتها غير الربحية من أجل تحديد المجموعة الفرعية الأكثر تعرضاً لخطر تمويل الإرهاب؛
- (د) تعزيز قدرة موظفي إنفاذ القانون وموظفي العدالة الجنائية على تفعيل تشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب استناداً إلى نهج قائم على حقوق الإنسان؛
- (هـ) تعزيز تبادل المعلومات واستخدام قواعد بيانات الإنتربول والاتصال بها في الخطوط الأمامية؛
- (و) تعزيز التعاون الدولي والتنفيذ الكامل لمبدأ التسليم أو المحاكمة، والتصديق على الصكوك ذات الصلة وتفعيلها (مثل بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي للمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية).

دال - غرب أفريقيا

بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، والسنگال، وسيراليون، وغامبيا، وغانا، وغينيا، وغينيا - بيساو، وكابو فيردي⁽¹¹⁾، وكوت ديفوار، وليبيريا، ومالي، والنيجر، ونيجيريا

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

114 - تواجه منطقة غرب أفريقيا تهديداً إرهابياً كبيراً للغاية. فقد زاد كثيراً وجود الجماعات الإرهابية في السنوات الأخيرة. وتُعزى الزيادة الكبيرة في النشاط الإرهابي في هذه المنطقة دون الإقليمية أساساً إلى جماعتين هما: جماعة نصرة الإسلام والمسلمين وتنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى⁽¹²⁾. وكان

(11) كابو فيردي مدرجة أيضاً في المشهد الإقليمي لوسط أفريقيا.

(12) وفقاً لما أفاد به المركز الأفريقي للدراسات الاستراتيجية، ارتفع عدد أحداث العنف المرتبطة بجماعة نصرة الإسلام والمسلمين وتنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى ارتفاعاً كبيراً في منطقة الساحل من 147 حدثاً في عام 2017 إلى 999 حدثاً في حزيران/يونيه 2020 (انظر Africa Center for Strategic Studies, "African militant Islamist groups set record

الوجود الإقليمي لتنظيم القاعدة والجماعات المنتسبة إليه، لا سيما تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، إلى جانب نشاطها، مقتصرًا في البداية على أقصى شمال مالي. غير أنه توسع الآن عبر مناطق واسعة من بوركينا فاسو ومالي والنيجر وأماكن أخرى. وفي عام 2017، أعلن إياد آغ غالي عن إنشاء جماعة نصرة الإسلام والمسلمين⁽¹³⁾، التي دمجت جماعتي أنصار الدين والمرابطين وفرع الصحراء لتنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي (وجبهة تحرير ماسينا فيما بعد) لتشكيل كتلة هائلة.

115 - وقد ضاعف تزايد قوة تنظيم داعش في المنطقة دون الإقليمية من خطر الإرهاب وأسهم في تدهور الحالة الأمنية فيها. وقد تأسس تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى⁽¹⁴⁾ في عام 2015 على يد عدنان أبو وليد الصحراوي، الذي انشق عن جماعة المرابطين المنتسبة إلى تنظيم القاعدة، معلناً ولاءه لتنظيم الدولة الإسلامية الأم. وشن تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى، الذي يعمل في بوركينا فاسو ومالي والنيجر، وفي منطقة ليبتاكو - غورما، عدداً من الهجمات المميتة، مما أسفر عن مقتل مدنيين وجنود على حد سواء. وتفيد التقارير بتضاعف العنف المرتبط بتنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى في عام 2020⁽¹⁵⁾.

116 - وعلى الرغم من اعتزام الجماعتين في البداية تفادي نزاع مباشر (وحتى في ظل بعض دلائل التنسيق)، زادت الاشتباكات بين تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى وجماعة نصرة الإسلام والمسلمين في منتصف عام 2019، مما أدى في نهاية المطاف إلى مواجهات صريحة ودموية. وعلى الرغم من أن تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى قد ضعف بسبب منافسته العنيفة مع جماعة نصرة الإسلام والمسلمين في عام 2020، يُعتقد أن قيادته وهياكله القيادية الأساسية لا تزال سليمة. لكن يبدو أن الروابط بين تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى وتنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا قد تعززت، مما أثار مخاوف من إمكانية قيام هاتين الجماعتين الفتاكتين المنتسبتين إلى داعش بتوسيع منطقة عملياتهما عبر منطقة الساحل. ويُعتقد أن الجماعة والتنظيم قد يوسعان نطاق عملياتهما أيضاً لتشمل الدول الساحلية، بما في ذلك دول خليج غينيا.

for violent activity". وهو متاح على الرابط التالي: <https://africacenter.org/spotlight/african-militant-islamist-groups-new-record-violent-activity>. وأشار معهد الاقتصاد والسلام في مؤشر الإرهاب العالمي لعام 2020 إلى أنه، بالنسبة لعام 2019، حدثت أكبر زيادة في الوفيات الناجمة عن الإرهاب في بوركينا فاسو (حيث ارتفع عدد الوفيات من 86 إلى 593 حالة وفاة). وتعزى هذه الزيادة أساساً إلى أنشطة تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى وجماعة نصرة الإسلام والمسلمين وفرع بوركينا فاسو لجماعة أنصار الإسلام (انظر <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-web-1.pdf>).

(13) أدرجت لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1989 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات جماعة نصرة الإسلام والمسلمين في القائمة باعتبارها كيانات إرهابية في 4 تشرين الأول/أكتوبر 2018 (QDe.159).

(14) أدرجت لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1989 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى في القائمة باعتباره كيانات إرهابية في 23 شباط/فبراير 2020 (QDe.163).

(15) انظر Africa Center for Strategic Studies, "Islamic State in the Greater Sahara expanding its threat and reach in the Sahel" وهو متاح على الرابط التالي: <https://africacenter.org/spotlight/islamic-state-in-the-greater-sahara-expanding-its-threat-and-reach-in-the-sahel/>.

117 - وفي حوض بحيرة تشاد، لا يزال تنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا، وهو أقوى جماعة منتسبة إلى داعش في أفريقيا، الجماعة المهيمنة. ويعود أصل التنظيم إلى جماعة بوكو حرام. وفي عام 2015، وسعت بوكو حرام منطقة عملياتها من شمال شرق نيجيريا إلى المنطقة المحيطة ببحيرة تشاد، وذلك تحت ضغط من الجيش النيجيري والقوة المشتركة المتعددة الجنسيات التي صدر بها تكليف من الاتحاد الأفريقي⁽¹⁶⁾. وفي آذار/مارس من ذلك العام، أعلن أبو بكر شيكاو، زعيم الجماعة آنذاك (التي اُقرت عارا عالميا باختلاف 276 تلميذة من شيبوك، نيجيريا، في عام 2014) ولاءه لزعيم داعش آنذاك أبو بكر البغدادي. وبذلك حملت بوكو حرام راية تنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا. وفي غضون عام، انشق أبو مصعب البرناوي (نجل مؤسس بوكو حرام) وآخرون عن شيكاو. واحتفظ فصيلهم باسم تنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا، وعاد فصيل شيكاو إلى اسم جماعة أهل السنة للدعوة والجهاد.

118 - وفي عام 2019، ظهر فصيل ثالث، اسمه باكورا⁽¹⁷⁾، يقال إنه متحالف مع شيكاو. وشنت جماعة باكورا هجمات في أقصى شمال الكاميرون ومنطقة ديفا في النيجر. ويُستخدم اسم بوكو حرام عادة للإشارة إلى أي من هذه الجماعات الثلاث. وظلت بوكو حرام قادرة على الصمود في وجه العمليات العسكرية وهي قادرة على القيام بنشاط إرهابي كبير ومستمر في المنطقة دون الإقليمية. وكشفت الدراسات عن درجة ملحوظة من الوحشية في طريقة عمل بوكو حرام (التي استغلت القوالب النمطية عمداً باستخدام أكبر معدل من الانتحاريين من النساء والأطفال مقارنة بأي جماعة إرهابية)، فضلاً عن تجاهل الاستهداف المبدئي والجهود الرامية إلى التقليل إلى أدنى حد من الخسائر في صفوف المدنيين⁽¹⁸⁾. وهذه الأساليب قرنت على الوجه الأعم بشيكاو. وفي المقابل، كثيراً ما نزع تنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا إلى إقامة علاقات أكثر إيجابية مع المجتمعات المحلية بتوفير السلع والخدمات لسكان الريف الذين لم يتلقوا فوائد كثيرة من دولتهم. وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، اختتمت المدعية العامة للمحكمة الجنائية الدولية تحقيقها الأولي المتعلق بجماعة بوكو حرام، وخلصت إلى وجود أساس معقول للاعتقاد بأن الجماعة قد ارتكبت جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية⁽¹⁹⁾.

119 - ولا تزال مواطن الضعف التي أسهمت في تصاعد الإرهاب في المنطقة دون الإقليمية سائدة. فلا تزال هناك عدة مناطق يتيح فيها غياب وجود الدولة وخدماتها للجماعات الإرهابية التوغل بسهولة أكبر، وتخضع فيها بعض الأماكن فعلياً لسيطرتها. وبفعل محدودية هياكل الحوكمة وضعف أداء المؤسسات القضائية يصعب على الدولة توفير العدالة أو الإغاثة الأساسية لضحايا الهجمات الإرهابية، ناهيك عن توفير أنواع أخرى من الدعم. وتعرضت الحالة الاقتصادية في العديد من الدول، الضعيفة أصلاً، لضغوط إضافية بسبب التدابير المفروضة لمكافحة جائحة كوفيد-19، مما زاد من تعريض أنماط عيش الكفاف التي تعتمد على حرية التنقل للخطر. ولا تزال المجتمعات المحرومة تاريخياً مستبعدة من العمليات السياسية. ويوجد العديد من دول المنطقة دون الإقليمية في الشريحة الدنيا في دليل التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(16) القوة المشتركة المتعددة الجنسيات مكلفة من مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي تحت القيادة السياسية للجنة حوض بحيرة تشاد.

(17) لم تدرج لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1989 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات جماعة باكورا في القائمة.

(18) Jason Warner and Hilary Matfess, "Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram's suicide bombers", Combating Terrorism Center at West Point, United States Military Academy (August 2017).

(19) انظر www.icc-cpi.int/nigeria.

120 - وتوقع قلة الموارد والقدرات الجهود التي تبذلها الدول لمعالجة مواطن الضعف المذكورة أعلاه ومكافحة الإرهاب. وقوض عدم الاستقرار السياسي أيضاً قدرة الدول على بلورة تدابير فعالة للتصدي وكفالة استدامتها. ولا تزال سهولة اختراق الحدود وضعفها شاغلاً رئيسياً⁽²⁰⁾. وتدفق الأسلحة بصورة غير مشروعة في جميع أنحاء منطقة الساحل، بسبب النزاعات السابقة والأخيرة، يضمن توافرها على نطاق واسع للجماعات الإرهابية (S/2019/1011، الفقرة 10). فالجماعات المسلحة والعنف الطائفي واللصوصية والجريمة المنظمة تزيد من زعزعة استقرار العديد من دول غرب أفريقيا. ولا تزال التحالفات الفردية والجماعية شديدة التقلب. وفي كل من منطقة الساحل وحوض بحيرة تشاد، تستغل الجماعات الإرهابية النزاعات المحلية التي لم تحل لزيادة مشاعر السخط واستغلال المظالم المحلية لكسب الشرعية والدعم لدى بعض الجماعات والطوائف. كما أن الهجرة وتدفقات السكان تعقد المشهد الأمني. واستمرت الحالة في وسط منطقة الساحل، بما فيها بوركينا فاسو ومالي والنيجر، في التدهور بسرعة، حيث يلتبس آلاف الأشخاص من بوركينا فاسو اللجوء في مالي والنيجر. وأدى الوضع الأمني المتدهور في مالي بدوره إلى زيادة التشريد الداخلي. وأدى التوتر الناجم عن انتخابات تشرين الأول/أكتوبر 2020 في كوت ديفوار إلى نزوح السكان. ومنذ عام 2019، أجبر انعدام الأمن الناجم عن اللصوصية المسلحة والجماعات الإرهابية في نيجيريا أكثر من 70 000 نيجيري على طلب اللجوء في منطقة مارادي بالنيجر⁽²¹⁾.

121 - ومواطن الضعف هذه شائعة في معظم أنحاء المنطقة دون الإقليمية. ومعظم الدول التي كان فيها النشاط الإرهابي محدوداً تشترك في الحدود مع دول فيها نشاط إرهابي كبير. ولذلك فهي عرضة أيضاً لأن تكون هدفاً للإرهاب أو تمويل الإرهاب. إذ يجري تجنيد سكانها لأغراض الإرهاب ويتم اتخاذ أراضيها ملاذات آمنة. وبذلت الدول جهوداً لمواجهة التهديدات الإرهابية، بطرق منها حشد الجهود العسكرية. وحققت القوة المشتركة المتعددة الجنسيات في حوض بحيرة تشاد بعض النجاح، ولكنها لم تتمكن من تجسيد هذا النجاح في مكاسب مستدامة. وواجهت القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، التي يؤيدها الاتحاد الأفريقي وتدعمها الأمم المتحدة، صعوبة للعمل بكامل طاقتها ولا تزال هدفاً لهجمات معقدة (بما في ذلك الهجوم الذي وقع في 29 حزيران/يونيه 2018 على مقرها في سيفاري، مالي، والذي أدى إلى تعليق العمليات حتى كانون الثاني/يناير 2019). وأحرزت بعض التقدم مع تزايد عملياتها (التي بدأت في تشرين الثاني/نوفمبر 2017 وركزت حتى الآن على منطقة ليبتاكو - غورما) من حيث حجمها ومدتها. غير أن أثر عملياتها لا يزال غير واضح. وعززت القوة المشتركة تعاونها مع عملية برخان التي تقودها فرنسا⁽²²⁾، والتي تعمل أحياناً إلى جانب وحدات القوة المشتركة. وتقوم قوة تاكوبا المشتركة التابعة للاتحاد الأوروبي بدورها بتعزيز عملية برخان.

(20) من الأمثلة على حوادث الحدود اختطاف سائحين فرنسيين في أيار/مايو 2019 وقتل مرشدهما المحلي في متزه بيندجاري الوطني في بنين على الحدود مع بوركينا فاسو؛ والهجوم الذي شنه أفراد مجهولون على نقطة تفتيش حدودية في أيار/مايو 2019 في كوري (بلدة مالية بالقرب من الحدود مع بوركينا فاسو)؛ والهجوم الذي شنه في 11 حزيران/يونيه 2020 على موقع عسكري في كوت ديفوار بالقرب من الحدود مع بوركينا فاسو.

(21) UNHCR, "West and Central Africa Regional Update" (May–June 2020). وهو متاح على الرابط <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/77665>.

(22) حلت عملية برخان محل عملية سيرفال (التي نُشرت في مالي في كانون الثاني/يناير 2013).

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في غرب أفريقيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

122 - على الرغم من أن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا اعتمدت إعلانها السياسي المتعلق بالموقف المشترك ضد الإرهاب في عام 2013، فلم تعتمد سوى ثلاث دول في المنطقة دون الإقليمية استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب. ويمثل ذلك تحسناً هامشياً مقارنة بعام 2016. وإضافة إلى ذلك، يبدو أن ست دول اتخذت خطوات نحو وضع هذه الاستراتيجية، منها أربع دول كلفت لجنة قائمة مشتركة بين الوكالات لمكافحة الإرهاب أو وزارة بصياغة استراتيجية. بيد أن الاستراتيجيات القائمة لا تتضمن، على ما يبدو، نهجاً شاملاً بشأن الملاحقة القضائية للأفراد المرتبطين بالجماعات الإرهابية وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم. ووضعت دولة واحدة إطاراً سياساتياً وخطة عمل وطنيين لمنع التطرف العنيف ومكافحته يتضمنان إشارات إلى الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، ولكن تنفيذهما الشامل لا يزال يشكل تحدياً. وشارك المجتمع المدني في تصميم استراتيجية دولة واحدة (انظر المشهد الإقليمي لوسط أفريقيا والإضاءات الإقليمية بشأن مقاضاة الأفراد المرتبطين بـ بوكو حرام في حوض بحيرة تشاد، وإعادة إدماجهم، وإعادة تأهيلهم (الإطار 2، أدناه).

تقييم المخاطر

123 - لا تجري سوى ثلاث دول تقييمات منتظمة للتهديد الإرهابي والخطر الإرهابي على أراضيها. ونظراً لمدى الخطر الإرهابي الذي يهدد المنطقة دون الإقليمية، فهذه التقييمات ضرورية للتخفيف من حدة المخاطر. وإضافة إلى هذه الدول، أنشأت أربع دول أخرى وكالات استخبارات تعنى بتقييم التهديدات الأمنية، لكن لا يبدو أنها تعد تقييمات منهجية ومحددة بشأن الإرهاب مشفوعة بمعلومات مفيدة. وأنشأت دولة أخرى وحدة استخبارات لم تجر تقييمات فيما يبدو. وفي معظم دول المنطقة دون الإقليمية، تقوم أجهزة المخابرات المركزية أو أجهزة إنفاذ القانون بتقييم التهديد الإرهابي. وفي إحدى الدول، تتولى تقييم التهديد الإرهابي وحدة إنفاذ القانون المكلفة تحديداً بالتحقيق في قضايا الإرهاب.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

124 - بالنظر إلى الوجود الكبير للجماعات الإرهابية النشطة في غرب أفريقيا، من الأساسي التصدي لتجنيد الإرهابيين. وقد سنت ثمان دول أحكاماً تشريعية لتجريم تجنيد الإرهابيين. ومن بين الدول التي لا تفعل ذلك، اعتمدت ثلاث دول أحكاماً تجرم السلوك ذي الصلة، مثل الدعوة إلى ارتكاب عمل إرهابي أو التماس الدعم لأجله. وهناك دول أخرى (بعضها متضررة بشدة من الإرهاب) لا تجرم تجنيد الإرهابيين. وعلى الرغم من إمكانية الاستناد أحياناً إلى أحكام أخرى (مثل تقديم الدعم للإرهاب) لملاحقة فرد أو جماعة قضائياً على تجنيد الإرهابيين، فليست جميع أعمال التجنيد مشمولة. وقد نقشل الملاحقات القضائية، حسب تفسير التشريعات.

تمويل الإرهاب

125 - التشريعات الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب تشريعات قوية نسبياً في غرب أفريقيا. ففي عام 2015، اعتمد الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا أمراً توجيهياً منقحاً بشأن مكافحة غسل الأموال من أجل مكافحة تمويل الإرهاب، أدرجه معظم الدول في قوانينها الوطنية. وتنص تشريعات جميع دول غرب أفريقيا على أن تمويل الإرهاب جريمة قائمة بذاتها. وتجرم جميع الدول، باستثناء دولتين، تمويل الإرهاب حتى وإن لم تُستخدم الأموال لارتكاب عمل إرهابي. وتتيح جميع الدول، باستثناء أربع دول، تجميد الأموال المشتبه في أنها أموال إرهابية دون تأخير. وتتناول تشريعات ثمانين دول تمويل كل من الفرد الإرهابي والمنظمة الإرهابية. ويمثل ذلك تحسناً منذ عام 2016. وفي المقابل، لا تجرم سوى دولتين تمويل الإرهاب تجريباً صريحاً حتى في الحالات التي لا يمكن فيها ربط الأموال بعمل إرهابي محدد.

126 - بيد أن التنفيذ الفعلي لهذه الأحكام شهد تأخراً. فلم تجمد سوى دولة واحدة أصول إرهابيين عملاً بالقرار 1373 (2001)، بناء على طلب من دولتين أخريين. وأنشأت جميع الدول وحدة استخبارات مالية، باستثناء دولة واحدة. وعلى الرغم من أنه يبدو أن جميع وحدات الاستخبارات المالية في المنطقة دون الإقليمية لها ميزانية مخصصة وموظفون متفرغون ومدربون ومتعدّدو التخصصات، فإن هناك أوجه تفاوت كبيرة بين قدراتها التنفيذية ومستوى نشاطها. وفي دولتين، تحلل وحدة الاستخبارات المالية التقارير عن المعاملات المشبوهة يدوياً. وطورت دولة واحدة تكنولوجيا معلومات تحليلية خاصة بها. ولا يزال عدد التقارير عن المعاملات المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب التي تحال إلى دوائر الملاحقة القضائية منخفضاً، وكذلك عدد التحقيقات المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب. وأحرز بعض التقدم منذ عام 2016 فيما يتعلق بتقييمات الدول أو استعراضاتها لمخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها قطاعاتها غير الربحية. وأجرت دولتان استعراضات من هذا القبيل منذ عام 2016، وأجرت دولتان أخريان تقييمات وطنية لمخاطر تمويل الإرهاب شملت بعض التحليلات للقطاع غير الربحي. وفي جميع الدول، باستثناء دولتين، تتمتع سلطات الحدود بالصلاحيات القانونية لوقف أو تقييد عمليات نقل العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وجميع دول هذه المنطقة أعضاء في فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا، وهو مؤسسة تابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

الأسلحة النارية

127 - على الرغم من بدء نفاذ اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا المتعلقة بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وذخائرها وغيرها من المواد ذات الصلة لعام 2006، يبدو أنه لم يتم إجراء تغييرات تذكر في هذا المجال منذ عام 2016. فلم تسن سوى أربع دول تشريعات شاملة بشأن الأسلحة النارية تجرم صنعها أو الاتجار بها أو تعديلها بصورة غير مشروعة أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة. وتجرم ثلاث عشرة دولة صنع هذه الأسلحة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، ولكنها لا تجرم تعديلها أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

128 - إضافة إلى استخدام النظام المؤمن للمقارنة والتقييم لتحديد الهوية الشخصية، اعتمدت دولتان نظام تحليل معلومات وبيانات الهجرة الذي توفره المنظمة الدولية للهجرة. وتستخدم دولتان تكنولوجيات Securiport لإدارة الحدود في المطارات الدولية. غير أن التسجيل اليدوي للبيانات في المراكز الحدودية البرية لا يزال القاعدة السائدة، ولا يزال توسيع نطاق وصول منظومة I-24/7 التابعة للإنتربول غير كاف إلى المراكز الحدودية البرية. ويقوض ذلك تبادل المعلومات ويعوق عمليات التفتيش الأمني للأشخاص العابرين للحدود ويمثل نقطة ضعف خطيرة في المنطقة دون الإقليمية. وإضافة إلى المراكز الحدودية الموجودة منذ عام 2016، أنشأت ثلاث دول مراكز حدودية مشتركة إضافية. وفي إطار البرنامج الإقليمي لتيسير النقل البري والمرور العابر التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، اختيرت مراكز حدودية رئيسية لتحويلها إلى مراكز حدودية مشتركة لإجراء عمليات مراقبة مشتركة ومتزامنة على الحدود.

129 - ورغم أنه لا يوجد بعد نظام للمعلومات المسبقة عن الركاب يؤدي وظائفه في المنطقة دون الإقليمية، تتلقى خمس دول مساعدة من برنامج الأمم المتحدة لمكافحة سفر الإرهابيين في تنفيذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب/سجل أسماء الركاب. وتتلقى أربع دول من حين لآخر قوائم الركاب أو المعلومات المسبقة عن الركاب. والقدرة على الكشف عن المجرمين المحتملين ومن يشتبه في أنهم إرهابيون، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، على الحدود لا تزال محدودة. وزادت ست دول من قدرتها التكنولوجية على كشف وثائق السفر المزورة، ولكن في المطارات الدولية فقط. ولا يزال فرز الأشخاص في المراكز الحدودية البرية يجري بصورة غير منتظمة.

130 - ووضعت جميع الدول، ما عدا دولة واحدة، إجراءات وطنية لإقرار صفة اللاجئ وكلفت هيئة متخصصة بتنفيذ هذه الإجراءات. وتستبعد التشريعات الوطنية في أغلبية كبيرة من الدول الأشخاص الذين ارتكبوا جريمة خطيرة غير سياسية من أهلية التمتع بصفة اللاجئ. وتجري أربع دول على الأقل إجراءات التحري عن السوابق ضمن إجراء إقرار صفة اللاجئ لكيلا يستغل النظام أفرادا ارتكبوا أفعالا إجرامية، بما في ذلك أنشطة إرهابية، أو شاركوا فيها.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

131 - لم تجرم سوى خمس دول تنظيم عمل إرهابي والتخطيط له والإعداد له باعتبارها جرائم قائمة بذاتها. وبالمثل، لم تجرم سوى أربع دول سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو تيسير سفرهم أو تجهيزهم أو تمويلهم. ومنذ عام 2016، جرمت أربع دول أخرى التجنيد لأغراض الإرهاب، وتلقي التدريب أو تقديمه، داخل الدولة أو خارجها، لارتكاب أعمال إرهابية.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

132 - منذ عام 2016، أنشأت ثلاث دول إضافية وحدات قضائية أو معنية بالملاحقة القضائية متخصصة في مكافحة الإرهاب، مما يمثل خطوة إلى الأمام في التزام هذه الدول بمعالجة قضايا الإرهاب.

وأنشأت دولتان إضافيتان وحدات تحقيق متخصصة في مكافحة الإرهاب. بيد أن القضاة والمحققين العاملين في هذه الوحدات ما زالوا يفتقرون إلى المهارات المتخصصة اللازمة للتعامل مع العدد المتزايد من القضايا المتعلقة بالمتحجزين قبل المحاكمة (الذين يبلغون مئات حالياً). وعلاوة على ذلك، في ثلاث دول يشتد فيها التهديد الإرهابي بسبب تدهور الحالة الأمنية في جميع أنحاء أراضيها، لا تزال مناطق واسعة لا يمكن أن تصل إليها وحدات التحقيق المتخصصة في مكافحة الإرهاب، التي توجد في العواصم والتي تملك وسائل قليلة للانتشار في مواقع الهجمات. وأدى الدعم الدولي دوراً بالغ الأهمية في التغلب على هذه التحديات. وفي إحدى الدول، ييسر الشركاء الدوليون سفر المحققين والقضاة من العاصمة إلى المناطق لجمع الأدلة، واستكمال التحقيقات، وعقد جلسات استماع في قضايا معظم المشتبه فيهم المزعومين، مما يساعد على تقريب العدالة من السكان. وفي دولة أخرى، يعتمد المدعون العامون على الدعم الدولي كي يسافروا للاطلاع على ملفات القضايا والمتحجزين لدى الجيش بعيداً عن العاصمة. وأحرز تقدم في عدة دول، حيث تم معالجة كميات أكبر من القضايا (وقضايا أبرز وأكثر تعقيداً كذلك). لكن لا تزال تثار شواغل بشأن هذه العمليات وبشأن بطء وتيرة العدالة بوجه عام.

133 - وتجزئ عشر دول استخدام أساليب التحري المتخصصة في قضايا الإرهاب. وتشمل هذه الأساليب أنواعاً مختلفة من المراقبة الإلكترونية واعتراض الاتصالات الخاصة، والتسليم المراقب، والتحقيقات السرية، ورفع السرية عن السجلات المصرفية. ولا تفرض ثلاث دول أي قيود على مدة هذه التدابير أو نطاقها للتخفيف من احتمال إساءة استخدامها أو ضمان استخدامها المتناسب وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

134 - وأحرز تقدم محدود، في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية، في مكافحة الإفلات من العقاب فيما يتعلق بادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان (حالات الإعدام بإجراءات موجزة والاختفاء القسري والتعذيب وسوء المعاملة والاعتقال التعسفي) التي ترتكبها القوات الوطنية والإقليمية في سياق عمليات مكافحة الإرهاب. وفي الدول التي تشارك فيها القوات العسكرية مشاركة مكثفة في التصدي للإرهاب، تفيد التقارير بانتظام بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان (مثل حالات القتل خارج نطاق القضاء، وحرق المنازل، والاستعمال غير المتناسب للقوة على أيدي قوات الأمن والدفاع) في إطار عمليات مكافحة الإرهاب. وفي مالي، عقدت لجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة جولتين من جلسات الاستماع العلنية لتمكين الضحايا من الإدلاء بشهاداتهم، ولكنها لم تقم بإرساء المساءلة عن أفعال محددة أو جرائم مزعومة. وفي حزيران/يونيه 2020، قدمت لجنة التحقيق الدولية المعنية بمالي، المكلفة بالتحقيق في مزاعم التجاوزات والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المرتكبة في مالي بين عامي 2012 و 2018، تقريرها النهائي (S/2020/1332)، الذي وثقت فيه العديد من حالات القتل والاغتصاب وغيرها من الانتهاكات الجسيمة التي ارتكبتها قوات الدفاع والأمن ضد المدنيين والأشخاص العاجزين عن القتال، وأوصت بتقديم الجناة إلى العدالة. وينبغي اتخاذ خطوات ملموسة لتعزيز احترام حقوق الإنسان في عمليات مكافحة الإرهاب مع ضمان المساءلة عن الانتهاكات والتجاوزات.

135 - وفي الدول التسع التي أنشأت مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، حصلت ست مؤسسات على المركز "ألف" الذي منحها إياها التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وفي مالي، عقدت المحكمة العسكرية في موبتي (التي لها ولاية قضائية على المناطق الشمالية من البلد) أولى جلساتها على الإطلاق خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2020، وحكمت على ستة جنود بالسجن لمدد مختلفة (S/2020/1281، الفقرة 46).

136 - وتعكف عدة دول على إنشاء قواعد بيانات جنائية أو رقمنة قواعد البيانات القائمة. ووضعت دولة واحدة قاعدة بيانات جنائية محوسبة تستخدمها الشرطة الوطنية وقوات الدرك الوطني على حد سواء. وفي أربع دول، لا يزال تبادل المعلومات بين أجهزة إنفاذ القانون محدوداً بسبب عدم إمكانية التشغيل المتبادل بين قواعد البيانات اليدوية التي يتعدها كل جهاز.

سيادة القانون

137 - أدرجت معظم الدول في تشريعاتها تعاريف واسعة للإرهاب يمكن أن تقضي إلى تطبيقات واسعة للغاية في القانون. واعتمدت دولتان أخريان قانوناً خاصاً بشأن الإرهاب. وبخلاف الدراسة الاستقصائية السابقة، تجيز معظم الدول استخدام إجراءات جنائية استثنائية (من تمديد الاحتجاز وتوسيع صلاحية تفتيش الأماكن والاستيلاء عليها في أي وقت) في جرائم الإرهاب. ولا يخضع أي من هذه الأحكام لشروط الانقضاء التدريجي. ومن الناحية العملية، لا يزال احترام المبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان، سواء في قضايا الإرهاب أو في القضايا الجنائية، منعزلاً بصفة عامة. وأعربت هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء عدم ضمان حقوق المدعى عليه (طول فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة، وعدم مئول الأشخاص المحتجزين أمام قاض في غضون 48 ساعة من الاعتقال، وعدم إبلاغ المحتجزين بأسباب اعتقالهم والتهم الموجهة إليهم). وتحول قلة إمكانية الاتصال بمحام أثناء التحقيقات ومحدودية عدد محامي الدفاع الذين توفرهم الدولة أو تدفع أتعابهم دون حصول العديد من المدعى عليهم على المشورة القانونية، وأسفر ذلك عن غياب التمثيل القانوني في قضايا الإرهاب.

6 - تفعيل التعاون الدولي

الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

138 - واصلت دول الساحل، بدعم من شركائها الدوليين، تعزيز تعاونها في إطار منبر التعاون القضائي لبلدان الساحل الذي أنشئ في عام 2010. وأنشئت لجنة تقنية تتألف من جهات تنسيق مخصصة تابعة للمنبر وخبراء من المجموعة الخماسية لمنطقة الساحل لاستكشاف سبل تعزيز التعاون بين المجموعة الخماسية وآلية التعاون القضائي. وتتاح على الموقع الشبكي للمنبر (<https://pcjs-sahel.org>) استمارات موحدة لتيسير صياغة طلبات تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين ومواءمتها على الصعيد دون الإقليمي.

كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

139 - في كانون الأول/ديسمبر 2015، وحدت دول المجموعة الخماسية لمنطقة الساحل (بوركينا فاسو وتشاد ومالي وموريتانيا والنيجر) جهودها لإنشاء منتدى التعاون الأمني للمجموعة الخماسية في منطقة الساحل بهدف زيادة تبادل معلومات الشرطة وإنتاج التحليل الجنائي. وخلال عام 2020، حدث القيود المفروضة على السفر نتيجة لجائحة كوفيد-19 بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى السماح لممثلي المنتدى من الاتصال افتراضياً والمضي في إنشاء نظام موحد لتبادل المعلومات. وفي أيلول/سبتمبر 2017، أطلقت بنن وبوركينا فاسو وتوغو وغانا وكوت ديفوار مبادرة أكرأ باعتبارها آلية للتعاون والتآزر في مجال الأمن. وتستند هذه المبادرة إلى ثلاثة أركان هي: تبادل المعلومات والاستخبارات؛ وتدريب موظفي الأمن والاستخبارات؛ وإجراء عمليات عسكرية مشتركة عبر الحدود للحفاظ على أمن الحدود. وقد نفذت بنن وبوركينا فاسو وتوغو وغانا وكوت ديفوار عدداً من العمليات العسكرية المشتركة في مناطقها الحدودية.

140 - وأجرت القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، في الفترة الممتدة بين تاريخ إنشائها في تموز/يوليه 2017 وشهر آذار/مارس 2020، 24 عملية⁽²³⁾، أسفرت عن توقيف إرهابيين ومتجرين، ومصادرة أو تدمير أصول (بما في ذلك مركبات وأسلحة وذخائر)، وعن تدمير مستودعات ومرافق لوجستية مستخدمة لصنع الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع (S/2020/1074).

7 - التوصيات ذات الأولوية

141 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) اعتماد استراتيجيات وطنية شاملة تضم جميع أصحاب المصلحة المعنيين، وتنفيذها وتنفيذها فعالاً؛
- (ب) زيادة فعالية جهود مكافحة تمويل الإرهاب بزيادة التوعية بقطاعات معينة خاضعة للتنظيم، وتوفير التدريب في التحقيقات المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب، وتفعيل آلياتها لتجميد الأصول، وتحليل مخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها القطاعات غير الربحية وغير ذلك من مواطن الضعف فيها؛
- (ج) تعزيز الضمانات الإجرائية المنطبقة على تنفيذ أساليب التحري الخاصة؛
- (د) تعديل التشريعات لضمان تعريف الأعمال الإرهابية تعريفاً واضحاً ودقيقاً في التشريعات الوطنية وفقاً لمبدأ الشرعية، بما في ذلك ضمان تجريم جميع أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها باعتبارها جرائم قائمة بذاتها؛
- (هـ) إنشاء آليات مستقلة ومكرسة وفعالة للرقابة على أجهزة إنفاذ القانون، وتعزيز ما هو قائم منها؛
- (و) تحسين إمكانية الاتصال بمنظومة الإنترنت I-24/7 في المراكز الحدودية وتشجيع الاستخدام المنهجي لقواعد بيانات الإنترنت، بطرق منها إطلاع الإنترنت على البيانات ذات الصلة لتعزيز التعاون فيما بين دوائر إدارة الحدود ومع النظراء الأجانب؛ وتحديث البنى التحتية لتوفير الكهرباء لجميع المعابر الحدودية البرية وتزويدها بوصلة الإنترنت اللازمة لجمع المعلومات البيومترية ومعلومات السيرة الذاتية بشكل منهجي.

الإطار 1

إضاءات إقليمية

استخدام الأدلة التي يجمعها الجيش في دول منطقة الساحل لتقديم الإرهابيين إلى العدالة (بوركينافاسو ومالي والنيجر)

1 - السياق والأساس والتحديات

وفقاً لما أفاد به مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، قُتل أكثر من 6 600 مدني في بوركينافاسو ومالي والنيجر بين تشرين الأول/أكتوبر 2019 وتشرين الأول/أكتوبر 2020⁽²⁴⁾. ومنذ عام 2013، مع نشر فرنسا عملية سيرفال في شمال مالي، كان تضافر الجهود العسكرية حاسماً في مكافحة الإرهاب. غير أنه، على الرغم من تزايد ضغط العمليات العسكرية، لم يتم احتواء هذه الجماعات تماماً. إذ أبدت

(23) انظر www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf.

مرونة وقدرة على التكيف وقدرات لم تمكنها من الصمود فحسب، بل أيضا من التوسع (انظر المشهد الإقليمي لغرب أفريقيا، أعلاه). ومن الواضح أن النهج العسكري وحده ليس كفيلا بالتصدي للتحديات التي يشكها (وبكشفها) التهديد الإرهابي المتطور. وللحفاظ على المكاسب التي تحققت من خلال النجاحات العسكرية، يجب بذل جهود لضمان العدالة للضحايا والمجتمعات المحلية. وعلاوة على ذلك، يجب أن تخضع هذه الجهود للرقابة، بغية تعزيز ثقة الجمهور في الاستعمال المشروع للقوة، وينبغي توطيدها عن طريق تعزيز الحوكمة الرشيدة وتقديم الخدمات.

وقرر مجلس الأمن، في القرار 1373 (2001)، أن تكفل جميع الدول الأعضاء تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة. ويرى المجلس والجمعية العامة كلاهما أن تعزيز تدابير العدالة الجنائية الفعالة القائمة على سيادة القانون لمواجهة الإرهاب عنصر أساسي في نهج فعال لمكافحة الإرهاب. ودعا المجلس الدول الأعضاء، في قراره 2396 (2017)، إلى أن تتقاسم أفضل الممارسات والخبرات التقنية بغية تحسين جمع المعلومات والأدلة ذات الصلة وإدارتها وحفظها وتقاسمها، بما في ذلك المعلومات التي تجمع من مناطق النزاع، من أجل ضمان إمكانية المحاكمة. وفي كانون الأول/ديسمبر 2019، أصدرت الأمم المتحدة الوثيقة المعنونة "المبادئ التوجيهية لتيسير استخدام المعلومات التي تجمعها القوات المسلحة وتعالجها وتحفظ بها وتعممها ولتيسير مقبوليتها كأدلة في المحاكم الجنائية الوطنية لمحاكمة مرتكبي الجرائم الإرهابية" في إطار مشروع قادته المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ووضع الفريق العامل المعني بالعدالة الجنائية والإجراءات القانونية والتصدي لتمويل الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية باتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب. وتستند هذه المبادئ التوجيهية إلى القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وإلى ممارسات الدول الأعضاء. وتتضمن المبادئ التوجيهية اعترافا بأن دور الجيش في عمليات العدالة الجنائية المدنية ينبغي أن يكون استثنائياً وأن يساعد في معالجة مسائل عملية، من قبيل ضمان تسلسل عهدة المعلومات التي يجمعها الجيش لاستخدامها كأدلة وتعزيز التعاون بين الجيش وسلطات العدالة الجنائية. وتتضمن أيضاً إقرارا بسيادة الدول الأعضاء فيما يتعلق بتلك المسائل، وبأهمية السياسات الداخلية والأطر القانونية (انظر الفرع سابعا - باء، أدناه).

ويتطلب ضمان المساءلة عن جرائم الإرهاب المرتكبة في منطقة الساحل تعاوناً فعالاً بين مؤسستين مختلفتين جداً، لهما في جوهرهما ولايتان منفصلتان وثقافتان متميزتان. ويتطلب أيضاً من الجيش ومؤسسات العدالة الجنائية أن ينسجا قدرا كافيا من التعارف ويتقفا على ضرورة التنسيق والتعاون. وفي منطقة الساحل، لا تزال الملاحقة القضائية في قضايا الإرهاب تواجه تحديات كبيرة بسبب صعوبة جمع أدلة مقبولة لضمان الإدانة. ووضع دور الجيش في إتاحة تدابير عدالة جنائية فعالة للتصدي للإرهاب على المحك في بعض دول المنطقة، حيث استغلت المنظمات الإرهابية الأماكن النائية وغير الخاضعة للحكم لتنفيذ عملياتها. وفي مثل هذه الحالات، يكون الجيش المستجيب الأول (والوحيد أحيانا) للتصدي للهجمات الإرهابية. ونتيجة لذلك، وجد الجيش نفسه (على الرغم من أنه غير مدرب أو مجهز أو مكلف بالضرورة من الناحية القانونية للقيام بذلك) في موقف غير عادي يضطر فيه إلى تولي عدد من المهام التي يُعهد بها عادة إلى موظفي إنفاذ القانون. ومن هذه المهام احتجاز المشتبه فيهم وجمع المعلومات ثم نقل المشتبه بهم والمعلومات إلى السلطات القضائية. ويثير ذلك شواغل

محتملة في مجال حقوق الإنسان تتعلق، في جملة أمور، بحظر التعذيب والاحتجاز التعسفي، والحق في محاكمة عادلة (انظر المشهد الإقليمي لغرب أفريقيا، أعلاه). وفي كثير من الأحيان، تقشل تلك القضايا أثناء الإجراءات القضائية بسبب عدم كفاية المعلومات المتعلقة بالمشتبه فيه أو بظروف القبض عليه في البداية، أو لمجرد أن المعلومات المتاحة غير مقبولة كأدلة لأسباب شتى (مثل انتهاكات حقوق الإنسان، أو التلوث في إطار تسلسل العهدة، أو عدم كفاية الوثائق).

وبفضل زيادة الموارد وزيادة تخصص وحدات التحقيق والقضاء المسؤولة عن قضايا الإرهاب^(ب)، نجحت ثلاث دول في منطقة الساحل في إنجاز قضايا متعلقة بالإرهاب^(ج). بيد أن عددا متزايدا من المشتبه فيهم يظلون رهن الاحتجاز السابق للمحاكمة لفترات طويلة من الزمن تتجاوز الأطر الزمنية التي ينص عليها القانون. وقامت إحدى الدول بمعالجة عدد كبير من قضايا الإرهاب (حيث رفضت مئات من القضايا من جانب الادعاء أو قاضي التحقيق أو آلت إلى تبرئة المتهمين في المحاكمة سنوات بعد إلقاء الجيش القبض على المشتبه فيهم ووضعهم رهن الاحتجاز السابق للمحاكمة). وكان السبب الرئيسي لتلك النتائج ندرة المعلومات المتاحة فيما يتعلق بسبب أو ظروف القبض أو الاعتقال الأولي من جانب الجيش. ولم تتمكن وحدات إنفاذ القانون المكلفة بالتحقيق في القضايا بعد فترة طويلة من الاحتجاز الأولي للمشتبه فيهم من العثور على أدلة إضافية. وأوصت لجنة مكافحة الإرهاب، تبعا لزيارات التقييم التي قامت بها في عام 2018 إلى ثلاث دول في منطقة الساحل، ببذل جهود لتعزيز التعاون بين الجيش ووحدات التحقيق في سياق إنفاذ القانون وضمان تطوير التواصل الفعال. وأوصت اللجنة أيضا بأن تكفل الدول الثلاث قيام جيوشها بوضع إجراءات تشغيل موحدة لتأمين وإدارة مسارح الجريمة وأن تستخدم على نحو أكثر انتظاما الاستمارات النموذجية القائمة الرامية إلى جمع المعلومات الرئيسية التي ستحال بسرعة إلى وحدات التحقيق.

2 - التقدم المحرز

بذلت دول الساحل جهودا لزيادة التعاون بين الجيش وسلطات العدالة الجنائية. وفي 2 آذار/مارس 2018، اعتمد كبار قضاة المحاكم العليا في ست دول في منطقة الساحل (بوركيينا فاسو، وتشاد، والسنغال، ومالي، وموريتانيا، والنيجر) مجموعة من التوصيات بشأن دور المحاكم العليا في مكافحة الإرهاب، أكدوا فيها على ضرورة أن يقوم الأفراد العسكريون بشكل منهجي بإعداد تقرير عن ظروف الاعتقال، يكتبه مأمور ضبط قضائي، مثل قائد شرطة عسكرية أو، في حال تعذر ذلك، أكبر فرد عسكري متواجد في مكان الواقعة^(د). وكانت دولة واحدة من دول الساحل رائدة في استخدام نموذج لضمان قيام الجيش بجمع المعلومات الرئيسية، وإحالتها في شكل موحد (حيث صُممت وحدة التحقيق المسؤولة عن قضايا الإرهاب هذا النموذج لكي تستخدمه الوحدات العسكرية). وتعكف تلك الدولة حاليا على وضع إجراءات تشغيل موحدة تحدد الإجراءات التي ينبغي للجيش أن يتخذها فيما يتعلق بالقبض على مشتبه في أنهم إرهابيون، واحتجازهم، أو بجمع وحفظ المعلومات، التي يمكن أن تكون مقبولة في المحاكم^(هـ). وتشمل هذه الجهود تعاون وموافقة ثلاث وزارات رئيسية (هي الدفاع، والداخلية، والعدل).

وعلى الصعيد الإقليمي، وضعت القوة المشتركة المتعددة الجنسيات، في سياق وضع لجنة حوض بحيرة تشاد استراتيجيتها الإقليمية لتحقيق الاستقرار والإنعاش وبناء القدرة على الصمود في المناطق المتضررة من جماعة بوكو حرام في منطقة حوض بحيرة تشاد، وبالتعاون مع الجيش وسلطات العدالة الجنائية في دول حوض بحيرة تشاد، نموذجا في عام 2018 لمساعدة الجيش في تسجيل وجمع المعلومات

الأساسية لإحالتها إلى السلطات المختصة^(أ). وفي وقت لاحق، وتحديداً في آب/أغسطس 2019، اعتمدت القوة المشتركة، بدعم من الاتحاد الأفريقي، إجراءات تشغيل موحدة بشأن استقبال الأشخاص المرتبطين ببوكو حرام، واحتجازهم، ونقلهم، وتسليمهم (إلى السلطات الوطنية). وبالمثل، أدرجت القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، بما في ذلك عنصر الشرطة فيها، مبدأ توثيق التعاون بين الجيش وأجهزة إنفاذ القانون في الإطار والمفهوم الاستراتيجي للعمليات الخاصين بها. وأنشئ عنصر الشرطة في القوة المشتركة لضمان إضفاء الطابع القضائي (أي، من خلال مقاضاة مرتكبي أعمال الإرهاب والجريمة المنظمة الذين تعقلهم القوة المشتركة) على العمليات العسكرية التي تقوم بها تلك القوة، ولضمان احترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المنطبق في سياق مكافحة الإرهاب^(ب).

3 - القيود والتحديات المستمرة

تعكف دول منطقة الساحل حالياً على معالجة آلاف القضايا، كل في إطار نظام العدالة الجنائية الخاص به، باستخدام موارد محدودة للغاية، وفي ظل وجود التحدي الإضافي الذي يتمثل في الاضطرار إلى تقديم الأفراد المشتبه في ارتكابهم جرائم إلى المحاكمة على بُعد آلاف الكيلومترات من عواصمها، حيث يوجد معظم الموارد القضائية وموارد التحقيق. وحتى الآن، لم تتجسّد سوى دولة واحدة في نشر وحدات فرعية من وحدات التحقيق المتخصصة التابعة لها في مناطق أقرب إلى المناطق التي تجري فيها العمليات العسكرية. وهناك عمليات نشر مماثلة يجري التخطيط لها أو يجري تنفيذها في دول أخرى بمنطقة الساحل.

وتحدد الدول، في قوانين الإجراءات الجنائية الخاصة بها، المسؤولين الذين يمكنهم أداء مهام الشرطة القضائية والذين يُعهد إليهم بجمع المعلومات أو معالجتها أو حفظها أو تميمها، لاستخدامها كأدلة في إجراءات العدالة الجنائية. وامتثالاً لتلك القواعد الإجرائية، أنشأت ثلاث دول ألوية شرطة عسكرية لكفالة نشر أفراد من الدرك، كشرطة قضائية، للعمل جنباً إلى جنب مع الجيش. ومع ذلك، فمن الناحية العملية، لم يكن نشر ألوية الشرطة العسكرية هذه نشرًا منهجياً على النحو المتوخى، ما جعل الجيش يشارك مباشرة في جمع المعلومات، ومعالجتها، وحفظها، وتعميمها. وسيلزم مزيد من أنشطة بناء القدرات والأدوات العملية والتدريب لضمان تمكن الجيش من إنجاز هذه المهام. وبسُرعة واحدة في تعديلات تشريعية لضمان أن يكون للجيش أهلية قانونية للمشاركة في جمع المعلومات، وأن تكون الأدلة المجمعة مقبولة.

وعلى الصعيد الإقليمي (وفقاً لتصور الدول الأعضاء في المجموعة الخماسية لمنطقة الساحل)، يتألف عنصر الشرطة من لواء الشرطة العسكرية التابع للدرك ومن وحدات تحقيق متخصصة ذات ولاية قضائية وطنية في جميع الدول الخمس (بورкина فاسو، وتشاد، ومالي، وموريتانيا، والنيجر). وكان إدماج لواء الشرطة العسكرية في كتائب القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل (أو تواجده بالقرب منها) تدريجياً، "ويرجع ذلك جزئياً إلى قصور في التفاهم بين بعض الجهات الفاعلة، بما في ذلك الجيش والشرطة، بشأن ولاية ودور فيلق الشرطة العسكرية في العمليات العسكرية"^(ج). ولذلك، فمن الضروري التوصل إلى تفاهم بشأن دوري عنصر الشرطة ولواء الشرطة العسكرية. ولا تزال المناقشة جارية بشأن تعريف عقيدة عنصر الشرطة (أي، ولايته، وأدواره، ومسؤولياته، وهيكله، وأدائه، بشكل عام، وبشكل أكثر تحديداً، ولاية لواء الشرطة العسكرية، ولايات وحدات التحقيق المتخصصة الوطنية)، وإجراءات التشغيل الموحدة، والأوامر التوجيهية، والمبادئ التوجيهية الخاصة به^(د) وتعكف لجنة الدفاع والأمن للقوة المشتركة على وضع أمر توجيهي بشأن واجبات الشرطة القضائية ودورها^(هـ).

وليس من الواضح مدى الفعالية التي نفذت بها القوة المشتركة المتعددة الجنسيات إجراءات التشغيل الموحدة الخاصة بها وما إذا كان التنفيذ تجسد في علاقات أقوى مع السلطات القضائية، أم لا. وعلى أية حال، لا تزال الجيوش الوطنية لدول حوض بحيرة تشاد (مثل دول منطقة الساحل) تؤدي دورا رئيسيا في مكافحة جماعة بوكو حرام. وهناك حاجة إلى تعزيز التعاون بين المؤسسات الوطنية ذات الصلة.

(أ) انظر www.globalw2p.org/publications/atrocities-alert-no-225.

(ب) بدأت الآن الوحدات القضائية المتخصصة التي تتمتع بسلطة على الصعيد الوطني وتشمل وحدة تحقيق متخصصة عملها في بوركينا فاسو ومالي والنيجر: في بوركينا فاسو، الوحدة القضائية المتخصصة وفرقة التحقيق المتخصصة التابعة لها؛ وفي مالي الوحدة القضائية المتخصصة وفرقة التحقيق المتخصصة التابعة لها؛ وفي النيجر الوحدة القضائية المتخصصة ومكتبها المركزي لمكافحة الإرهاب.

(ج) في مالي، إلى غاية 3 كانون الأول/ديسمبر 2020، نظرت محكمة الجنايات في باماكو، في إطار دورة المحاكمات الجنائية، في 45 قضية ذات صلة بالإرهاب، فأدانت 62 متهما، منهم 49 أدينوا غيابياً، وأصدرت في حقهم أحكاماً تراوحت بين 10 سنوات سجنًا وعقوبة الإعدام، وبرأت 20 متهماً. وبذلك الدورة، بلغ عدد المشتبه في تورطهم في الإرهاب الذين تمت محاكمتهم 142 متهماً، وذلك منذ أن بدأت الوحدة القضائية المتخصصة عملها في عام 2017، مما أسفر عن إدانة 113 متهماً وتبرئة 29 منهما. وعرضت الوحدة القضائية المتخصصة سلسلة من القضايا البارزة في الفترة ما بين تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر 2020 ليتم البت فيها، وشملت محاكمة ثلاثة متهمين بالتورط في الهجوميين الإرهابيين اللذين تعرض لهما مطعم وفندق في باماكو عام 2015. وفي 28 تشرين الأول/أكتوبر، أدين أولئك المتهمون وحُكم عليهم بالإعدام. وقدمت الوحدة للمحاكمة أيضاً 15 متهماً بارتكاب أعمال إرهابية، من بينهم سليمان كيتا، المشتبه في أنه قائد الجماعة الإرهابية المسماة كتيبة خالد بن الوليد، التابعة لجماعة أنصار الدين (S/2020/1281، الفقرتان 78 و 79).

(د) إضافة إلى المعلومات المحددة للهوية الشخصية، يمكن أن يحدد مثل هذا التقرير، على سبيل المثال، ما إذا كان المشتبه به وحيداً أو أُلقي القبض عليه كعنصر من مجموعة، وما إذا كان مسلحاً أم لا، وما هو السلاح الذي عثر عليه في حوزته، وما إذا كان السلاح مشحوناً وجاهزاً للاستخدام، وما إذا كان قد قاوم، أو ما إذا كان قد أصيب بالفعل عند القبض عليه. ويمكن التقاط صورة رقمية أو لقطات فيديو للشخص في مكان الاعتقال (انظر www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2018/10/GC-2018-Oct-Dust-Settles-Judicial-Terrorism-Sahel.pdf).

(هـ) بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والولايات المتحدة الأمريكية.

(و) نظم المشاركة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، إلى جانب لجنة حوض بحيرة تشاد والاتحاد الأفريقي، وبدعم من كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة.

(ز) في آب/أغسطس 2020، كانت القوة المشتركة تتألف من سبع كتائب عسكرية، نشرت في الدول الأعضاء الخمس عبر ثلاثة قطاعات، تتألف من 208 4 جنود، من بينهم 15 امرأة، و 476 فرداً من أفراد عنصر الشرطة، من بينهم 27 امرأة (انظر www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf).

(ح) المرجع نفسه.

(ط) تعكف القوة المشتركة على وضع عقيدة لعنصر الشرطة التابع لها تحت قيادة مستشار الشرطة، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وشرطة الأمم المتحدة، وخلية الاتحاد الأوروبي الإقليمية للمشورة والتنسيق لمنطقة الساحل. وينتظر أن تقيّد العقيدة في زيادة توضيح العلاقات بين ضباط الشرطة العسكرية ووحدات التحقيق المتخصصة الوطنية ومستشار الشرطة (المرجع نفسه).

(ي) يتضمن مشروع الأمر التوجيهي مهام من قبيل تأمين مسرح الجريمة وتثبيته (بدعم من وحدات القوة المشتركة)؛ وحفظ الأدلة؛ ومصادرة المعدات (الأسلحة والذخائر والهواتف والمركبات والحواسيب والمواد الكيميائية وجميع المواد الأخرى التي تعد مفيدة للتحقيق)؛ وإجراء اعتقالات أولية وعقد جلسات استماع مع أي أشخاص مقبوض عليهم أو ضحايا حوادث متعلقة بالقوة المشتركة؛ وتحديد الشهود وإجراء مقابلات معهم، حسب الاقتضاء؛ واتخاذ أي إجراءات أخرى ضرورية لجمع الأدلة ومواصلة التحقيق (مثل الصور الفوتوغرافية للمباني، أو أخذ بصمات

الأشخاص المقبوض عليهم أو القتلى أو الأشياء المضبوطة؛ وإعداد تقارير عن الأعمال المنجزة؛ وإحالة التقارير والأشخاص المقبوض عليهم وعناصر الإثبات المحصلة والمصادرة إلى وحدات التحقيق المتخصصة.

الإطار 2

إضاعات إقليمية

استراتيجيات شاملة ومصممة خصيصا لمقاضاة الأفراد المرتبطين ببوكو حرام في حوض بحيرة تشاد، وإعادة إدماجهم، وإعادة تأهيلهم (تشاد، والكاميرون، والنيجر، ونيجيريا)

1 - السياق والأساس والتحديات

تنشط جماعة بوكو حرام الإرهابية (انظر المشهد الإقليمي لغرب أفريقيا، أعلاه) في حوض بحيرة تشاد منذ أكثر من 12 سنة، ووفقا لبعض المصادر، فإنها كانت مسؤولة عن مقتل أكثر من 40 000 شخص^(١)، وعن نزوح داخلي لما يربو على ثلاثة ملايين شخص، وعن لجوء أكثر من 300 000 شخص^(٢). وقد أثبتت بوكو حرام قدرتها على الصمود في وجه الضغط العسكري المتزايد الذي تمارسه دول حوض بحيرة تشاد، والقوة المشتركة المتعددة الجنسيات، وهي قوة عسكرية أُنْهت بها الاتحاد الأفريقي، وتتألف من وحدات من دول حوض بحيرة تشاد، وبنين. وتواصل بوكو حرام شن هجمات على المدنيين والعسكريين في جميع دول حوض بحيرة تشاد الأربع. وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، انتهى الأمر بآلاف الأفراد المرتبطين ببوكو حرام إما في الحجز لدى السلطات الوطنية، أو تحت سيطرتها. ويبدو أن بعضهم قد استسلم، في حين أُلقي القبض على آخرين، أو اعتقلوا، خلال عمليات عسكرية. وفي جميع أنحاء حوض بحيرة تشاد، تأثرت مجتمعات بأكملها، ولا تزال، تأثرا عميقا بكل هذه الأحداث. وعمليات الخطف والتجنيد القسري (والزيجات القسرية اللاحقة) شائعة أيضا. وأصبح الشعور العميق بانعدام الأمن، الناجم عن استمرار الهجمات، وعن البيئة العسكرية، والانقراض إلى سبل العيش، ومحدودية الحركة، هو القاعدة تقريبا. وتختلف الآراء بشأن أكثر النهج فعالية للتعامل مع التحديات الكثيرة الناشئة.

وعرض مجلس الأمن نهجا شاملة قائمة على الحكومة بأكملها والمجتمع بأسره. وفي القرار 2178 (2014)، اقضى المجلس وضع استراتيجيات لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم. وفي عام 2017، طبق المجلس جوانب مما اقتضاه على حوض بحيرة تشاد (القرار 2349 (2017))، ثم بلور بشكل تام اقتضاء وضع استراتيجيات شاملة ومصممة خصيصا للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج ليكون نهجا متعدد الأبعاد (القرار 2396 (2017)). وأدمج ذلك المطلب على المستوى الإقليمي في الاستراتيجية الإقليمية لتحقيق الاستقرار والإنعاش وبناء القدرة على الصمود في المناطق المتضررة من جماعة بوكو حرام في منطقة حوض بحيرة تشاد، التي أعدتها لجنة حوض بحيرة تشاد في عام 2018. وعلى نحو أكثر تحديدا، أدمج في استراتيجيتها الفرعية، التي ترد تفاصيلها في ورقة ركيزة بشأن الفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج لمنطقة حوض بحيرة تشاد، اشتركت في إعدادها لجنة حوض بحيرة تشاد ومفوضية الاتحاد الأفريقي واعتمدت في عام 2018 وهي الإطار المنطبق على جميع الأشخاص "المرتبطين بـ" بوكو حرام. وفي ورقة الركيزة، تشير عبارة "المرتبطين بـ" إلى الأشخاص الذين لدى السلطات بعض المسؤولية عنهم أو السلطة عليهم، والذين تعتقد السلطات أنهم كانوا على اتصال ما ببوكو حرام، دون افتراض طابع علاقتهم بالجماعة، أو الحكم على ذلك مسبقا. وقد ضمنت مرحلة الفرز، صراحة، في الاستراتيجية الفرعية من

أجل توجيه الأفراد لتلقي المعاملة أو الدعم المناسبين^(ج). وكما يرد في ورقة الركيزة، ينبغي، من ثم، التمييز بين عبارة "المرتبطين بـ" والصيغة التي تستخدم بها في سياق برنامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، حيث تشير إلى شخص لديه شكل ما من أشكال القدرة على دعم جماعة مسلحة. والأهم من ذلك هو أن الفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج لا تقتصر على الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جريمة إرهابية. بل هي نهج شامل للتعامل مع جميع الأشخاص المرتبطين ببوكو حرام، ولا سيما المحتجزين منهم، بمن فيهم من هو بحاجة منهم إلى دعم لإعادة التأهيل في سياق العدالة غير الجنائية.

وتواجه السلطات المعنية في البداية التحدي الصعب المتمثل في كيفية التعامل مع أشخاص تعتقد أنهم كانوا مرتبطين ببوكو حرام، وربما يكونون قد ارتكبوا جريمة إرهابية، أو ربما يكونون قد وقعوا ضحايا لها، أو كلا الأمرين معا، وفي كيفية معاملة أولئك الأشخاص. وتتطوي عملية اتخاذ القرار الحساسة هذه على ضغوط هائلة. وتتعلق تلك الضغوط بالوقت، والظروف، والموارد، ومحدودية المعرفة، ويفاقمها عددُ الأشخاص المعنيين، والمخاطر المحتملة لاتخاذ قرار محدد ونهائي. وعلاوة على ذلك، فإن الجيش، الذي يقف في طليعة الجهود المبذولة لمواجهة بوكو حرام عن طريق استخدام القوة، غالبا ما يتحمل المسؤولية الأولى عن التعامل مع الأشخاص الذين يستسلمون أو الذين يتم القبض عليهم. والجيش هو أيضا المؤسسة التي لديها أكبر أعداد من الأفراد. ولذلك تنشأ على الفور أسئلة صعبة (مثلا بشأن ما إذا كان الجيش مؤهلا قانونا أم لا لاتخاذ مثل تلك القرارات، ومن المؤهل قانونا للقيام بذلك إذا لم يكن الجيش هو المؤهل، وكيف ينبغي تعديل القوانين والقواعد والسياسات المعمول بها لكفالة إمكانية إدماج الجيش في عملية الفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. ولا ينطبق هذا السؤال على الجيش في دول حوض بحيرة تشاد فحسب، ولكن أيضا على القوة المشتركة المتعددة الجنسيات. وفي آب/أغسطس 2019، بمساعدة الاتحاد الأفريقي، اعتمدت القوة المشتركة إجراءات تشغيل موحدة لتوجيهها في استقبال أشخاص مرتبطين ببوكو حرام واحتجازهم ونقلهم وتسليمهم (إلى السلطات الوطنية)، امتثالا للقانون الدولي، ولا سيما المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفعلت دولة واحدة الشيء نفسه أيضا.

وترمي الجهود التي تبذلها مختلف المؤسسات والسلطات على الصعيد الوطني، في هذا الصدد، إلى تحقيق الأهداف التالية: مكافحة بوكو حرام بالقوة العسكرية والتصدي لانعدام الأمن؛ وإضعاف قدرة بوكو حرام بتشجيع "الانشقاقات" في صفوفها؛ ومقاضاة من يُشتبه في أنهم إرهابيون؛ وتعزيز فك الارتباط بها؛ وتوفير الدعم النفسي والاجتماعي للضحايا، ومساعدتهم في أسباب المعيشة؛ ومعالجة الشواغل الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات المحلية المتضررة من أجل تمهيد الطريق للمصالحة المجتمعية. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن جميع هذه الأهداف هي أهداف مشروعة وهامة، فغالبا ما كان يُسعى إلى تحقيقها بمناط تركيز وحيد، وفي غياب نهج استراتيجي شامل. ومن ثم، فإن الاحتمال قائم لأن تعتمد أجزاء مختلفة من الحكومة تدابير تتمحور بشكل ضيق جدا على أهداف معينة ذات أولوية لها، دون إيلاء اعتبار كافٍ لتداعياتها على الآخرين. وينبغي اتخاذ القرارات الفردية للملاحقة القضائية أو إعادة التأهيل أو إعادة الإدماج في إطار نظام شامل من أجل دعم استجابة مستدامة تحترم القانون الدولي لحقوق الإنسان احتراماً تاماً. وهذا الأمر له أهمية خاصة بالنظر إلى العلاقات والتجارب المتنوعة والمعقدة التي قد يكون أفراد أقاموها، أو مروا بها، مع بوكو حرام. فالقرارات المتعلقة بمن يمكن، أو

ينبغي، إعادة تأهيله في المقام الأول، على سبيل المثال، لا يمكن اتخاذها بمعزل عن القرارات المتعلقة بمن يمكن، أو ينبغي، مقاضاته. وهذا يطرح عددا من التحديات، ليس أقلها الحاجة إلى تعبئة نهج شامل بالنظر إلى عدد الجهات المحتملة صاحبة المصلحة (بعضها محلي والبعض الآخر وطني) غير المعتادة على العمل معا.

وقد أحرزت دول حوض بحيرة تشاد تقدما نحو وضع استراتيجيات للفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، ولكنها لم تبلغ المرحلة التي تصاغ فيها استراتيجيات شاملة بشكل تام، ويُتصدى فيها للتحديات التي تواجهها فرادى النهج. وإضافة إلى ذلك، يجب تكييف عملية الفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج مع سياقات وتجارب وظروف معينة، مع إيلاء اهتمام خاص للعوامل المتصلة بنوع الجنس والعمر⁽⁴⁾. وينبغي ألا يقتصر التحليل الجنساني على البحث عن فهم علاقة الفرد بجماعة بوكو حرام أو معاناته من الصدمة والنزاع (التي قد تتأثر بشدة بجنسه)، بل ينبغي أن يشمل الكيفية التي تؤثر بها القوالب النمطية الجنسانية على وضع النهج الفعالة وعلى تنفيذها. وينبغي تعزيز مشاركة الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في عملية الفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج برمتها، من خلال إقامة شراكات محددة مع كيانات ذات خبرة متخصصة (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية) في أطر برنامجية معينة (مثل جهود إعادة التأهيل في السجون، أو دعم إعادة الإدماج في المجتمعات المحلية). ويجب أن تتقيد النهج أيضا بالمعايير الدولية المتعلقة بالطفل، بما في ذلك معايير قضاء الأحداث، وأن تسترشد بمصالح الطفل الفضلى. وفي دول حوض بحيرة تشاد (وسكانها ضمن السكان الأحدث سنا في العالم)، قد تنشأ توترات على أساس افتراضات وتصورات ثقافية متصلة بالعمر.

2 - التقدم المحرز

اتخذت دولتان خطوات نحو وضع استراتيجية شاملة للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج من خلال إنشاء هيئات مسؤولة عن تنسيق التعامل مع الأفراد المرتبطين ببوكو حرام والذين سلموا أنفسهم للسلطات. وهذه الهيئات تضم ممثلين عن وزارات ووكالات متعددة (محلية ووطنية على السواء) يمكنها أن تضطلع بدور في مرحلة واحدة أو عدة مراحل من عملية الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وأنشأت دولتان إطارا أو وثيقة سياسة عامة تقوم عليها العملية. وهذا يساعد على تعزيز التنسيق بين مختلف الجهات المعنية صاحبة المصلحة.

وأحرزت ثلاث دول تقدما كبيرا نحو إنشاء عملية لفرز الأفراد وتوجيههم نحو المسار المناسب (سواء أكان الملاحقة القضائية أو إعادة التأهيل أو إعادة الإدماج). وهذه هي الخطوة الأولى في تنفيذ عملية الفرز والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، وتفيد في تناول المسألة الأساسية المتمثلة في كيفية التمييز بين من ينبغي التحقيق معه جنائيا أو مقاضاته جنائيا ومن قد يكون مؤهلا للمشاركة في برامج لإعادة التأهيل وإعادة الإدماج قائمة على العدالة غير الجنائية. والفرز الفعال عنصر أساسي لكفالة استراتيجية شاملة لأنه يعزز العلاقة بين مختلف خطوات عملية الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، ويحقق الاتساق في النظام. غير أن الفرز نفسه يطرح عددا من التحديات. وبعض تلك التحديات يتعلق بالقيادة، والبعض الآخر عملياتي في طابعه ويتصل بمجالات من قبيل تحديد الأفراد المرتبطين ببوكو حرام الذين عادوا مباشرة إلى المجتمعات المحلية؛ والحاجة إلى الوصول إلى مجتمعات متعددة؛ والعدد الهائل للأشخاص الذين سيخضعون للفرز؛ والحرمان المطول من الحرية لأشخاص

خاضعين لعملية الفرز؛ وعدم وجود أساس قانوني واضح للحرمان من الحرية. وقد عينت الدول الثلاث نفسها كيانات محددة لإجراء الفرز واتخاذ قرارات التوجيه. وعهدت دولتان بهذه المسؤولية إلى كيانات كانت تؤدي، بالفعل، دورا مهما في التصدي للإرهاب (وفي حالة دولة واحدة، طُلب منها إشراك الجهات الأخرى صاحبة المصلحة في هذه العملية). وأنشأت الدولة الثالثة هيئة مخصصة. وتواصل السلطات المختصة وضع معايير لكفالة الاتساق في توجيه القضايا، وبذلت جهودا للامتثال للحكم القاضي بوجوب تقديم مرتكبي الأعمال الإرهابية إلى العدالة (وفقا للقرار 1373 (2001)). ومع ذلك، لا تزال تلاحظ أوجه تنافر في نُهجها.

وعلى الصعيد الوطني، اتخذت الدول الثلاث نفسها خطوات لمعالجة الشروط التي ينبغي استيفائها لكي يُعدَّ الفرد مؤهلا لإعادة الإدماج. وفي دولتين، لا يوجه الأفراد إلى دعم إعادة الإدماج إلا بعد البت في أهليتهم لذلك (عادة بعد المشاركة في برنامج لإعادة التأهيل، ولكن، في بعض الأحيان، بعد الاتصال بالسلطات مباشرة، إذا عُدَّ أن الشخص المعني ليس بحاجة إلى إعادة تأهيل). وفي الدولة الثالثة، يوجَّه بعض الأفراد إلى دعم إعادة الإدماج بسلك مسار مماثل، بينما يُفْرَج، ببساطة، عن آخرين بعد أن "تصرح لهم" الجهات الأمنية أو نظام العدالة الجنائية بأن يعودوا إلى مجتمعاتهم المحلية وفقا للقانون. والجهود جارية لتوضيح هذه العمليات، ولوضع معايير متفق عليها.

3 - القيود والتحديات المستمرة

لم توضع جميع اللبئات الأساسية لنهج شامل للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. ولذلك، يتعين تعزيز الصلات بين مختلف العناصر المعنية. وفي دولة واحدة، كان التعامل مع الأفراد المرتبطين ببوكو حرام تعاملًا غير رسمي إلى حد كبير ووقع على عاتق المجتمعات المحلية (بأدنى قدر من المشاركة، إن وجدت، من جانب السلطات الوطنية). وهذا يلقي عبئا هائلا على الموارد المحدودة أصلا ويمكن أن يؤدي إلى نشوء نُهج تتباين تباينا كبيرا من مجتمع إلى آخر وينطوي على خطر عدم مساءلة مرتكبي الجرائم الإرهابية الخطيرة بسبب محدودية مشاركة سلطات الدولة.

وفي دولة واحدة، ليس الدور الذي يؤديه نظام العدالة الجنائية فيما يتعلق بهيئة التنسيق الخاصة بالملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج معترفا به بوضوح ولا متسقا في مرحلة الفرز (على الرغم من أن دائرة الادعاء هي الهيئة الوحيدة المخولة سلطة تقرير هل توجه الاتهام أم لا). بيد أنه، في دولة واحدة أخرى، تشارك السلطات القضائية بانتظام في المراحل الأولى من عملية اتخاذ القرار.

وفي جميع الدول الأربع، يخصص دعم إعادة التأهيل وإعادة الإدماج، في المقام الأول، للأفراد الذين استسلموا. وفي دولتين، يُستبعد الأفراد المعتقلون من دعم إعادة التأهيل، وتتم مقاضاتهم بانتظام. وفي الدولتين الأخريين، وُضع برنامج صغير لإعادة التأهيل في نظام السجون، ولكن قدراته محدودة. وعلى العكس من ذلك، فإن الأفراد الذين يستسلمون لا يخضعون دائما لفرز دقيق، وغالبا ما يعفون من المقاضاة دون تمحيص دقيق، لأنه لم يُعَدَّ يُنظر إليهم على أنهم تهديد، على الرغم من متطلبات مجلس الأمن والمتطلبات الإقليمية.

وهذه الثغرات المفاهيمية تتزايد بسبب التحديات العملية الكبيرة التي يطرحها كبر عدد الأفراد المرتبطين ببوكو حرام ممن هم في حاجة إلى أن يُعامل معهم. وتفتقر المؤسسات إلى القدرات الجاهزة وإلى مجموعات المهارات المتخصصة المطلوبة. ويطرح الافتقار إلى البنى التحتية المادية تحديات

أيضا. وأي تقدم يحرز يحمل في طياته تعقيدا آخر يتمثل في اجتذاب تدقيق وانتقاد دوليين (سواء أكان ذلك مبررا أم لا). ويواجه تحدٍّ آخر ينبع من محدودية مستوى التنسيق الإقليمي. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلت، تحت قيادة لجنة حوض بحيرة تشاد، على وجه الخصوص، لإعداد توجيهات تهدف إلى ضمان الاتساق بين النهج الوطنية الأربعة المختلفة، فإن أوجه التنافر بين النهج لا تزال قائمة مثلما لا تزال قائمة المسائل القانونية المتعلقة بتأثيرها. ولا يبدو أن المعايير التي تطبقها السلطات الوطنية لتحديد من يُقاضى، ومن لا يُقاضى، قد وُجدت. وذلك يمكن أن يؤدي، في جملة أمور، إلى تحفيز الأشخاص على اختيار الاستسلام في دولة دون أخرى، استنادا إلى تساهل متوقع. وفي دولة واحدة، كان قرابة نصف عدد من سلموا أنفسهم للسلطات من مواطني دولة أخرى. وعلاوة على ذلك، فلا يبدو أنه توجد عملية منهجية أو متفق عليها لضمان أن يُعترف بالقرارات المتخذة في دولة واحدة في الدول الأخرى، مما يجعل من المحتمل أن يُعامل مع أفراد في أكثر من دولة واحدة.

وأحرزت دول حوض بحيرة تشاد تقدما نحو كفالة أن تُصمَّم استراتيجيات وتدابير الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، خصيصا، بحيث تناسب نوع الجنس والعمر، وكذلك التجارب الخاصة للفرد، وفقا للقرار 2396 (2017). وفي دولة واحدة، يُستثنى القُصّر غير المصحوبين الذين يستسلمون من عملية الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، بعد إتمام مرحلة الفرز الأولي مباشرة، ويرسلون إلى مركز مخصص، بالشراكة مع اليونيسيف، قبل إعادتهم إلى أسرهم. أما القُصّر المصحوبون فيبقون مع أسرهم في المخيمات التي يُفرز فيها العائدون ويُعاد تأهيلهم، ولكنهم يتلقون رعاية مخصصة (بالشراكة مع اليونيسيف أيضا). وتُقدم دولة واحدة، في إطار جهودها لإعادة الإدماج، تدريباً مهنياً تحديدا للشباب والنساء، في المجتمعات المحلية التي تستضيف الأفراد المرتبطين سابقا بـ بوكو حرام.

بيد أن تكييف النهج يتطلب أيضا أن تُتخذ القرارات المتعلقة بالتعامل مع الأشخاص، أو معاملتهم، على أساس فردي، وأن تكون مراعية للاعتبارات الجنسانية ومناسبة للعمر. والقرارات المتخذة أثناء الفرز وفيما يتعلق بالمقاضاة، قد اتخذت، في بعض الأحيان، على أساس الفئة التي ينتمي إليها الشخص. وبغض النظر عن الأمثلة التي تشير إلى عكس ذلك، فإن النساء والفتيات والفتيان الصغار يُنظر إليهم عادة على أنهم ضحايا للوهلة الأولى، بينما يُنظر إلى الفتيان المراهقين والرجال على أنهم جناة محتملون⁽⁸⁾.

4 - عناصر عملية الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج

الملاحقة القضائية

تتطلب الاستراتيجيات الشاملة للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج تحديداً من ينبغي، أو لا ينبغي، مقاضاته وفقا لما اقتضاه مجلس الأمن من وجوب تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة.

ونظرا للنطاق الواسع لتشريعات مكافحة الإرهاب في جميع دول المنطقة دون الإقليمية الأربع، فإن معظم البالغين المرتبطين ببوكو حرام يمكن أن يكونوا قد ارتكبوا جريمة إرهابية، حتى وإن لم يكونوا قد شاركوا مباشرة في أعمال عنف. وقد سنّت الدول الأربع جميعا تشريعات تجرم دعم جماعات إرهابية، بعبارات عامة نسبيا. ومن ثَمَّ، فإن الغالبية العظمى من آلاف البالغين المرتبطين ببوكو حرام، بمن فيهم

من تعاونوا مع بوكو حرام أثناء احتلال الجماعة لقريتهم، قد يكونون ارتكبوا جريمة تُعدُّ خطيرة بموجب القوانين الجنائية المحلية. ومما يزيد الحالة تعقيدا أن الكثير من الأشخاص يتواجدون في موضع ما على طول طيف الضحية - الجاني، ويتعذر تصنيف علاقاتهم بدقة مع بوكو حرام. وربما يكون الشخص ارتبط بجماعة بوكو حرام نتيجة لاختطافه، ولكنه ارتكب جريمة في وقت لاحق. ولا تنص القوانين الجنائية للدول، صراحةً، على سبل لمعالجة هذه التعقيدات، باستثناء الأحكام العامة المتعلقة بالجرائم المرتكبة تحت الإكراه.

وتحديات تأمين الأدلة (أو حتى المعلومات الكافية التي يستند إليها في اتخاذ قرار) هي أيضا مصدر قلق كبير. وفي حوض بحيرة تشاد، ينفذ معظم الاعتقالات الجيش، وهو غير مدرب على تأمين المعلومات التي يمكن الاعتماد عليها كأدلة في المحاكم. وعلاوة على ذلك، فإن الجيش غالبا ما يعمل في بيئات تلاقى فيها صعوبة شديدة في تأمين الأدلة. وقد تقطع إجراءات التشغيل الموحدة التي وضعتها دولة واحدة⁽³⁾ والقوة المشتركة المتعددة الجنسيات، مقترنة بخطوط اتصال مفتوحة بين الجهات الفاعلة العسكرية والجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية، شوطا طويلا في سبيل معالجة هذا الأمر. ومن دون معلومات وأدلة كافية لتدعيم عملية الفرز، تواجه السلطات المعنية خيارات شديدة الصعوبة.

وسواء من خلال السياسة العامة أو القانون، نصت الدول الأربع جميعا على إمكانية اتخاذ قرار بإعفاء بعض الأفراد المرتبطين بالجماعات الإرهابية الذين يسلمون أنفسهم للسلطات من المقاضاة. وفي بلاغات عامة، وعدت الحكومات أيضا بالتساهل مع من يسلمون أنفسهم للسلطات، ولكنها لم تتناول العملية ولا التفاصيل. إلا أنه، على الرغم من الرسائل العامة، فإن المعاملة بعد الاستسلام كانت، في بعض الأحيان، أقل تسامحا، مما أدى إلى مدد احتجاز طويلة دون اتخاذ قرارات بشأن تهم جنائية أو إعادة تأهيل أو إفراج. واعتمدت دولة واحدة تشريعا يمكن من إعفاء أشخاص مرتبطين ببوكو حرام من المقاضاة شريطة ألا يكونوا قد ارتكبوا جرائم ضد الإنسانية، أو إبادة جماعية، أو جرائم حرب، أو جرائم خطيرة أخرى. وأصدرت دولة أخرى مرسوما بتشكيل لجنة مكلفة بإعادة إدماج أعضاء بوكو حرام السابقين الذين استسلموا. وعلى الرغم من أن ذلك قد ساعد في توجيه القرارات المتعلقة بالملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، فإن التنفيذ الدقيق لهذه الأحكام ضروري لكفالة الاتساق مع الالتزام بتقديم الإرهابيين إلى العدالة.

إعادة التأهيل

في دولتين، وُضعت برامج لإعادة التأهيل في السجون، وإن كانت صغيرة، للأفراد المرتبطين ببوكو حرام وللسجناء الآخرين، دون تكييفها بشكل محدد. وفي كلتا الدولتين، يبدو أنه لم يخضع لهذه البرامج سوى أقلية من السجناء الإرهابيين. وتوافر البرامج وتوقيتها وأهميتها هي أيضا أمور مهمة، حيث يقضي الكثير من الأشخاص المشتبه في أنهم إرهابيون مددا طويلة في الاحتجاز السابق للمحاكمة.

واتخذت ثلاث دول خطوات لتنظيم عملية إعادة تأهيل الأفراد المرتبطين بجماعة بوكو حرام الذين استسلموا، بعد إجراء عملية فرز (على النحو المبين أعلاه). وأنشأت مراكز مخصصة لاستضافة هؤلاء الأفراد والاضطلاع بجهود إعادة التأهيل من أجل إعدادهم للعودة إلى المجتمع. وبوجه عام، لا يُنظر في إخضاع الأشخاص الذين يعتقلون أو يُلقى القبض عليهم لهذه البرامج. واعتمدت دولة واحدة لائحة تحدد بدقة أهداف ووظائف المركز، المخصص للأفراد الذين تركوا بوكو حرام طوعا؛ وقد استضاف المركز

بالفعل مئات من هؤلاء الأفراد، وكثير منهم رعايا أجانب، وكذلك نساء وأطفال. وتتضمن عملية إعادة التأهيل تعلم مهنة، ومشورة نفسية واجتماعية، وتدريباً على التربية المدنية، ودروساً في الإلمام بالقراءة والكتابة، ودورة عن الدين تهدف إلى تعزيز التسامح الديني. وتنفذها السلطات الوطنية بالاشتراك مع منظمات المجتمع المدني. وتجدر الإشارة إلى أن الأفراد الذين احتُجزوا ثم أُخلي سبيلهم، أو بُرئوا فيما بعد، خضعوا أيضاً لتدريب مهني في مركز مخصص.

ويثير استخدام هذه الأنواع من مراكز التأهيل مسائل تتعلق بشرعية تلك المراكز، التي تستضيف أفراداً في أماكن شبه احتجازية يُتَحَكَم فيها بحرية التنقل، ويُحرم فيها الأشخاص من حرية المغادرة. ومن دون مزيد من التوضيح في القانون، فإن مركز مثل هذه البرامج يكون غير واضح. وينبغي وضع ضمانات لكفالة أن تكون مشاركة الأفراد (ووجودهم في المرفق) قانونية.

وعلاوة على ذلك، لا يزال من غير الواضح هل إنَّ المشاركة في برنامجٍ لإعادة التأهيل تستدعي نوعاً من الحصانة من المقاضاة، أم لا. ولعل بعض السلطات قد شجّع (عن قصد أو عن غير قصد) مثل هذه التصورات في رسائلها العامة، ولكنها لم تعالج المسائل القانونية التي تنشأ عند القيام بذلك. وبما أن العديد من الأفراد المعنيين قد عبروا الحدود، وأنهم محتجزون في دولة مختلفة عن دولة جنسيتهم، فإن مسألة هل إن الدول الأخرى ستعترف، أم لا، بقرارات إعادة التأهيل (وعدم المقاضاة) هي مسألة حاسمة. وحتى الآن، لا يبدو أن أي دولة من دول حوض بحيرة تشاد قد توصلت إلى اتفاق مع دولة أخرى لمعالجة معاملة مواطنيها أو الاعتراف ببرنامج كل منهما على الرغم من اتخاذ قرارات مخصصة، في عدد من الحالات، بقبول خريجي برامج إعادة التأهيل في دولة لإعادة توطينهم في دولة أخرى. ويمكن للدعوة إلى التعاون الإقليمي وإلى مواءمة المعايير والنهج، الواردة في الاستراتيجية الإقليمية لتحقيق الاستقرار، أن تعالج بعض هذه المسائل.

إعادة الإدماج

يبدو أن الدول الأربع جميعاً قد اتخذت، على الأقل، بعض الخطوات نحو إعادة إدماج الأفراد الذين استسلموا في المجتمع المحلي، بدعم من الجهات الشريكة الدولية. وفي الدولة الوحيدة التي لا يكفل فيها على ما يبدو الفرز المنهجي أو دعم إعادة التأهيل، تتلقى المجتمعات المحلية التي تستضيف عائدين بعض الدعم من الجهات الشريكة الدولية (مثل المساعدة النفسية والاجتماعية، وإحالات الأفراد الذين يعانون من الصدمة إلى الأطباء). ويتم أيضاً توفير حوار بين العائدين إلى المجتمع المحلي وقيادات المجتمع المحلي، بهدف تخفيف حدة التوترات، ابتغاء تيسير قبول المجتمع المحلي للأفراد العائدين، وزيادة فرص أن تكون إعادة إدماجهم سلسلة.

وتطرح إعادة الإدماج أيضاً تحديات كبيرة في الأجلين القصير والطويل، تشمل الصعوبات التي تنطوي عليها إعادة إدماج الأفراد في المجتمعات المحلية التي لا تزال تواجه هجمات إرهابية، أو التي تتعرض لحملات تجنيد، أو التي ترفض هؤلاء الأفراد على أنهم فاسدون، أو أنهم معرضون لهجمات انتقامية، فضلاً عن تصور المجتمع المحلي بأن هؤلاء الأفراد قد استقادوا من معاملة ليست عادلة و/أو فيها محاباة. ولمعالجة هذا الشاغل الأخير، اعتمدت بعض الدول نهجاً يتضمن دعم الأفراد والمجتمعات المحلية على السواء. والهدف من هذا الدعم لا يقتصر على تيسير إعادة إدماج الأفراد، بل يهدف أيضاً إلى إفادة المجتمعات المحلية بشكل عام والتعويض عن الظروف التي ربما أفضت إلى تغذية نزعة

التطرف أو التجنيد لأغراض الإرهاب. والاتصال الاستراتيجي أمر أساسي، أيضا، في التحضير لعودة الأفراد إلى المجتمعات المحلية، وفي ضمان أن تصبح المجتمعات المحلية جهات شريكة أساسية وراغبة في جهود إعادة الإدماج، وفي إعطاء المجتمع المحلي الثقة في أن الأفراد المعنيين قد خضعوا لتمحيص فعلي، أو أنه لا لزوم لمقاضاتهم، أو أنه قد أعيد تأهيلهم. وينبغي أيضا لدعم إعادة الإدماج أن يكون شاملا للضحايا وغيرهم من الفئات السكانية الضعيفة، لكي ينجح، كما ينبغي أن يرتبط ارتباطا وثيقا بعمليات العدالة التصالحية المجتمعية.

- (أ) انظر <https://acleddata.com/crisis-profile/boko-haram-crisis> (تم الاطلاع عليه في 9 شباط/فبراير 2021).
- (ب) انظر <http://data2.unhcr.org/en/situations/nigeriasituation> (تم الاطلاع عليه في 9 شباط/فبراير 2021).
- (ج) في القرار 2396 (2017)، أهاب مجلس الأمن بالدول الأعضاء وضع وتنفيذ تقييمات شاملة للمخاطر المتعلقة بالأفراد المشتبه فيهم الذين لديها أسباب معقولة للاعتقاد بأنهم إرهابيون.
- (د) تمكين النساء والشباب وإدماجهم هو محور الركيزة 9 من ركائز الاستراتيجية الإقليمية لتحقيق الاستقرار.
- (هـ) المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، مذكرة مجلس الأمن بشأن المسائل الجنسانية وبوكو حرام، 25 حزيران/يونيه 2018.
- (و) هناك دولة أخرى بصدد القيام بذلك.

هاء - وسط أفريقيا

أنغولا، وبوروندي، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسان تومي وبرينسيبي، وغابون، وغينيا الاستوائية، وكابو فيردي⁽²⁴⁾، والكاميرون، والكونغو

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

142 - تواجه دول منطقة وسط أفريقيا دون الإقليمية تهديدات إرهابية مختلفة عن سواها من الدول. فقد انتشر النشاط الإرهابي لجماعة بوكو حرام من منطقة عملياتها الأصلية في شمال شرق نيجيريا إلى منطقة حوض بحيرة تشاد بأكملها، مما أثر على منطقة أقصى الشمال في الكاميرون ومقاطعة البحيرة في تشاد. وقد انقسمت بوكو حرام إلى جماعتين رئيسيتين، (تنتسب إحداهما، وهي تنظيم الدولة الإسلامية في غرب أفريقيا، مباشرة إلى داعش)، وجماعة ثالثة، هي جماعة باكورا⁽²⁵⁾. وتظل هذه الجماعات تشكل، مجتمعة، تهديدا رئيسيا للدول المحيطة بحوض بحيرة تشاد (انظر أيضا المشهد الإقليمي لغرب أفريقيا، أعلاه).

143 - وفي نيسان/أبريل 2019، أعلنت أحدث جماعة منتسبة إلى تنظيم داعش، وهي تنظيم الدولة الإسلامية - ولاية وسط أفريقيا، مسؤوليتها عن أول هجوم لها في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ومنذ ذلك

(24) كابو فيردي مدرجة أيضا في المشهد الإقليمي لغرب أفريقيا

(25) أدرجت لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1989 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات جماعة أهل السنة للدعوة والجهاد (بوكو حرام) في القائمة (QDe.138) في 22 أيار/مايو 2014؛ وأدرجت أبو بكر محمد شيكاو (QDi.322) في 26 حزيران/يونيه 2014؛ وأدرجت تنظيم الدولة الإسلامية في ولاية غرب أفريقيا (QDe.162) في 23 شباط/فبراير 2020، كمجموعة منشقة عن بوكو حرام.

الحين، أخذت قوة التنظيم تزداد. وفي عام 2020، تميزت عملياته — “أساليب وقدرات متطورة” ونشر “قدرات متقدمة خلال عدة هجمات في بيني ومواقع أخرى في مقاطعتي كيفو الشمالية وإيتوري” (S/2021/98، الفقرتان 27 و 31). وكان الهدف من هجوم ناجح شنه التنظيم في تشرين الأول/أكتوبر 2020 على سجن كانغباي المركزي في بيني هو إطلاق سراح حوالي 200 من “عناصر التنظيم والأفراد الداعمين له” (المرجع نفسه، الفقرة 31). ويطرح التنظيم أيضا تهديدا كبيرا في شمال موزامبيق (انظر المشهد الإقليمي للجنوب الأفريقي، أعلاه) وأقام علاقات مع تنظيم داعش في الصومال (انظر المشهد الإقليمي لشرق أفريقيا، أعلاه).

144 - وما زال العنف الذي ترتكبه جماعات مسلحة أخرى، بما في ذلك في تشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، يشكل تهديدا للاستقرار العام في وسط أفريقيا، حيث لا يزال العنف المسلح مستمرا بلا هوادة، في ظل استمرار التهديدات التي تشكلها جماعات مسلحة داخلية وعابرة للحدود تشكل تحديا لاستقرار المنطقة دون الإقليمية (انظر S/2020/1154). وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، أدى العنف الذي تمارسه الجماعات المسلحة إلى زيادة إضعاف الاستقرار السياسي والظروف الأمنية، على الرغم من وقف إطلاق النار المفروض بموجب الاتفاق السياسي للسلام والمصالحة في جمهورية أفريقيا الوسطى الموقع في بانغي في 6 شباط/فبراير 2019.

145 - ولا يزال الطابع غير الرسمي إلى حد كبير لاقتصادات هذه المنطقة دون الإقليمية، وهيمنة النقد، ومحدودية الرقابة على القطاعات الاقتصادية والمنظمات غير الربحية مصادر للقلق. ولا تزال الضوابط الحدودية غير كافية لكشف ومنع تحركات المجرمين، بمن فيهم المشتبه في أنهم إرهابيون، والاتجار بالأسلحة عبر الحدود. وما فتئت تدفقات الأسلحة غير المشروعة في جميع أنحاء منطقة وسط أفريقيا، وتوافر الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وذخائرها على نطاق واسع، تغذي الإرهابيين والجماعات المسلحة المنظمة العاملة في المنطقة دون الإقليمية (انظر S/2019/1011). وينبغي أن يُصد عن كُتب الاتجار غير المشروع بالموارد الطبيعية، وخطر تسلل جماعات إرهابية إلى مناطق إنتاج الذهب والمعادن الأخرى واستغلالها. ويهدد العدد المتزايد لانتهاكات حقوق الإنسان (بما في ذلك العنف الجنسي المتصل بالنزاع) المنسوبة إلى قوات الدفاع والأمن الوطنية بزيادة إثارة عدم ثقة السكان في قوات الدفاع والأمن. ولا تزال الحالة الإنسانية مصدر قلق بالغ، وقد تفاقمَت بسبب جائحة كوفيد-19⁽²⁶⁾.

(26) أشارت التقديرات إلى أنه، في عام 2021، سيحتاج 2,8 مليون من سكان جمهورية أفريقيا الوسطى أو أكثر من نصف عدد السكان إلى مساعدة إنسانية وسيحتاج 12,5 مليون شخص إلى مساعدة إنسانية في منطقة حوض بحيرة تشاد (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Central African Republic: situation report” of Humanitarian Affairs, حتى 9 شباط/فبراير 2021؛ و Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Lake Chad basin: humanitarian snapshot” for the Coordination of Humanitarian Affairs, حتى 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2021). وفي حوض بحيرة تشاد، كان لامتداد أعمال العنف التي تمارسها بوكو حرام إلى الكاميرون وتشاد آثار مدمرة على الأمن الغذائي وسبل العيش في حين شهد وسط أفريقيا أيضا زيادة حادة في الحوادث التي تؤثر تأثيرا مباشرا على العاملين في مجال الأنشطة الإنسانية (انظر S/2020/1154).

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في وسط أفريقيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

146 - في الفترة الممتدة منذ عام 2016، وضعت دولة واحدة استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب؛ وهناك دولتان بصدد القيام بذلك. وعلى الصعيد الإقليمي، أحرز تقدم كبير. وفي 30 تموز/يوليه 2018، اعتمد رؤساء دول وحكومات الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (التي تشمل أنغولا، وبوروندي، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسان تومي وبرينسيبي، وغابون، وغينيا الاستوائية، والكاميرون، والكونغو) والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (بما فيها كابو فيردى) إعلان لومي بشأن السلام والأمن والاستقرار ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، الذي التزموا فيه بتعزيز التعاون في قضايا السلام والأمن. وفي 30 آب/أغسطس 2018، في مؤتمر وزاري للجنة حوض بحيرة تشاد، اعتمد كل من تشاد والكاميرون والنيجر ونيجيريا الاستراتيجية الإقليمية لتحقيق الاستقرار والإنعاش وبناء القدرة على الصمود في المناطق المتضررة من جماعة بوكو حرام في حوض بحيرة تشاد (انظر أيضا إضاءات إقليمية: مقاضاة الأفراد المرتبطين ببوكو حرام في حوض بحيرة تشاد، وإعادة إدماجهم، وإعادة تأهيلهم، أعلاه). وإضافة إلى ذلك، أقر رؤساء دول وحكومات الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، في 30 تموز/يوليه 2020، الاستراتيجية الإقليمية لمكافحة الإرهاب وانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة في وسط أفريقيا، وخطة العمل الخاصة بها. وينبغي مواءمة الجهود الرامية إلى وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وخطط العمل الخاصة بها مع تلك الاتفاقات الإقليمية.

تقييم المخاطر

147 - في أربع دول، كُلفت دوائر المخابرات الوطنية القائمة بإجراء تقييمات للتهديدات التي يتعرض لها الأمن الوطني تشمل تقييمات للتهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب. وليس من الواضح هل تُطْلَع أجهزة إنفاذ القانون على هذه التقييمات، أم لا. وأنشأت ثلاث دول وحدات مخصصة لإجراء تقييم منهجي للتهديد الإرهابي. ولا يبدو أن أجهزة إنفاذ القانون تجري تقييمات للتهديدات أو للمخاطر.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

148 - لا يُجرّم صراحة التجنيد لارتكاب أعمال إرهابية سوى ثلاث دول، واعتمدت دولتان أحكاما تهدف إلى تجريم إنشاء أو تأسيس جماعة إرهابية. وتضمن الركيزة الأولى في الاستراتيجية الإقليمية التي أقرتها الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا بندا يقضي صراحة بأن تتخذ الدول تدابير لحماية السكان والقضاء على التجنيد الذي تقوم به الجماعات الإرهابية في المنطقة.

تمويل الإرهاب

149 - على الرغم من إحراز تقدم منذ عام 2016، وتعزيز الإطار الإقليمي لمكافحة تمويل الإرهاب من خلال اعتماد الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا (تشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وغابون، وغينيا الاستوائية، والكاميرون، والكونغو) وجمهورية الكونغو الديمقراطية اللائحة

رقم 01/CEMAC/UMAC/CM المؤرخة 11 نيسان/أبريل 2016 بشأن منع وقمع غسل الأموال وتمويل الإرهاب والانتشار في وسط أفريقيا، فلا يزال النقص يعتري القدرة على التنفيذ الكامل للإطار على المستوى الوطني. واللائحة تنطبق بشكل مباشر وفوري في جميع الدول المعنية، لتحل محل لائحة الجماعة رقم 10/02 المؤرخة 2 تشرين الأول/أكتوبر 2010. وتتضمن اللائحة المنقحة في المادة 9 منها تعريفا لجريمة تمويل الإرهاب يتوافق مع المادة 2 (1) من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (اتفاقية قمع تمويل الإرهاب) لعام 1999، وتشمل الآن تمويل فرد إرهابي ومنظمة إرهابية على السواء. وعلى الرغم من أن المادة لا تنص صراحة على تجريم تمويل الإرهاب حتى عندما لا يكون من الممكن ربط الأموال بعمل إرهابي محدد، ولأي غرض من الأغراض، فإن أحكام المادة 9 (د)، التي يجرم بموجبها تقديم "دعم إلى إرهابي أو جماعة إرهابية"، توضح أنه لا يلزم وجود تلك الصلة. وتدرج الجماعة، في المادة 9، الجرائم والأفعال المنصوص عليها في المعاهدات التي يقصد بها التسبب في الوفاة أو الضرر البدني الجسيم، لغرض إرهابي. ولم تعتمد سوى دولة واحدة من الدول الأربع المتبقية في المنطقة تشريعات تجرم تمويل الإرهاب وفقا لتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. ويمكن لجميع الدول، باستثناء دولة واحدة، أن تشرع في تجميد الأموال دون إبطاء، بما في ذلك الأموال المشمولة بأحكام تجميد الأصول المعمول بها في الجماعة، ولكن معظم الدول لم تقم بتفعيل أو استخدام آلية تجميد الأصول ذات الصلة بموجب القرار 1373 (2001).

150 - وعلى الرغم من أن جميع الدول، باستثناء دولة واحدة، أنشأت وحدة للاستخبارات المالية، فإن معظم تلك الوحدات (الثماني) ليس لديها الاستقلال المالي وتعاني من نقص الموارد، بما في ذلك البرامجيات المتخصصة لتحليل التقارير المتعلقة بالمعاملات المشبوهة. ولم تُجر سوى دولة واحدة تقيما لمخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها القطاع غير الربحي يقدم معلومات عن مصادر التمويل وأشكاله، والقطاعات المتضررة، والتوزيع الجغرافي للمشاريع. وفي إطار لائحة الجماعة رقم 01 الصادرة عام 2016، تمنح السلطات المختصة صلاحية مصادرة الأموال النقدية أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يحتمل أن تكون مرتبطة بتمويل الإرهاب، لمدة لا تزيد عن 72 ساعة. وإضافة إلى الدول الأعضاء في الجماعة، اعتمدت دولتان تشريعات تمكينية مماثلة. وتعد سبع دول في المنطقة أعضاء في فرقة العمل المعنية بغسل الأموال في وسط أفريقيا، وهي أيضا هيئة تابعة للجماعة. وهناك دولة واحدة هي عضو في مجموعة مكافحة غسل الأموال في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، ودولة واحدة ليست عضوا في أي هيئة إقليمية على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية تتمتع بمركز المراقب لدى تلك المجموعة. وهناك دولة واحدة هي عضو في فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا.

الأسلحة النارية

151 - لم تُقم سوى دولتين بتحديث تشريعاتهما للناظمة للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، ولم تنشئ سوى دولتين إطارا تنظيميا يتضمن أحكاما بشأن التعديل غير المشروع لعلامات وسم السلاح الناري أو طمسها بشكل غير مشروع. وبعد تصديق أنغولا على اتفاقية وسط أفريقيا لمراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وذخائرها وأجزائها ومكوناتها التي يمكن أن تُستخدم في صنع هذه الأسلحة وإصلاحها وتركيبها (اتفاقية كينشاسا)، بدأ نفاذها في 8 آذار/مارس 2017. وفي 7 كانون الأول/ديسمبر 2018، أطلق كل من الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، ومكتب الأمم المتحدة الإقليمي لوسط أفريقيا، ومركز الأمم المتحدة الإقليمي للسلام ونزع السلاح في أفريقيا، مشروعا مشتركا لتنفيذ اتفاقية كينشاسا، يهدف أيضا إلى دعم تصديق الدولتين المتبقيتين في المنطقة دون الإقليمية على الاتفاقية.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

152 - لا تزال دول هذه المنطقة دون الإقليمية تمتلك قدرة محدودة جدا على القيام بفعالية بمراقبة حدودها ومنع تنقل الإرهابيين. ولم يوسّع نطاق الوصول إلى قواعد بيانات الإنترنت عموماً إلى ما هو أبعد من المكاتب المركزية الوطنية للإنترنت ليشمل الخطوط الأمامية. ولا تزال الحاجة تدعو إلى أن تعزز معظم الدول قدرة المكاتب المركزية الوطنية بكل منها لتتمكن من الوصول الفعلي إلى قواعد البيانات الرئيسية ذات الصلة بعملها وضمان الربط الضروري بموارد الإنترنت. وتشارك جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية في مشروع الإنترنت I-ONE. وبالنسبة للدول الخمس المزودة بنظام محوسب لإدارة دخول المسافرين وخروجهم في قسم الهجرة، فإن تلك النظم توجد أساساً في المطارات الدولية. وتواصل مراكز مراقبة الحدود البرية والبحرية الاعتماد على نظم ورقية يدوية. ولا يزال تنفيذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب جزئياً وهامشياً. وفي حالتي دولتين لديهما إمكانية الوصول إلى بيانات الركاب، فإن المعلومات والتكنولوجيا المتاحة لا تدعم نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب. ووافقت جميع دول الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا في عام 2017 على سياسة للتنقل لا تستلزم الحصول على تأشيرة دخول. بيد أنه لكي تنفّذ حرية التنقل تنفيذاً كاملاً، فإن على دول الجماعة إدخال تكنولوجيا تحديد الهوية البيومترية وكفالة التنسيق الإقليمي بين قوات الشرطة والأمن. وتتعاون دول المنطقة دون الإقليمية الأعضاء في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى (أنغولا، وبوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والكونغو) في تنفيذ برنامج عمل إقليمي يتضمن، في جملة أمور، الإدارة المشتركة لأمن الحدود، وجهود مكافحة الجريمة عبر الوطنية، ومكافحة الإرهاب.

153 - وما زال يُنقَر إلى التنفيذ الفعلي للقوانين الوطنية الخاصة باللاجئين والتي تنص على إجراءات إقرار صفة اللاجئ. وفي سبع دول، لا يزال يفقر إلى آليات تنفيذ تضع إجراءات لجوء عادلة وفعالة، مع كفاية أن يُحرَم من اللجوء أفراد قاموا بالتخطيط لأي عمل إرهابي أو بتيسيره أو الاشتراك في ارتكابه.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

154 - لا يُجرَم سوى ثلاث دول الإعداد لأعمال إرهابية، ودعمها والتخطيط لها باعتبارها جرائم قائمة بذاتها. وتعتمد دولتان أخريان على التفسير المعطى للجريمة العامة "محاولة ارتكاب عمل إرهابي" من أجل تجريم الأعمال التحضيرية والتبعية. وتجزئ دولة واحدة صراحة المقاضاة على الأعمال التحضيرية التي تنفذ في أراضيها بهدف ارتكاب عمل إرهابي في الخارج.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

155 - لا تزال قدرة مكاتب الادعاء على معالجة قضايا الإرهاب المعقدة قدرة محدودة. وليس لدى سوى دولتين في هذه المنطقة دون الإقليمية خبرة في معالجة مثل هذه القضايا. وفي دولة واحدة، لا تزال جرائم الإرهاب تُعرَف بموجب قانونها الجنائي العسكري. وفي دولة أخرى، تتمتع الوحدات المتخصصة باختصاص حصري بالتحقيق في أعمال الإرهاب ومقاضاة مرتكبيها ومحاكمتهم. واعتمدت خمس دول أحكاماً محددة تسمح باستخدام أساليب التحري الخاصة، بما في ذلك اعتراض الاتصالات، والعمليات السرية، والمراقبة،

وتفتيش المنازل، في التحقيقات المتعلقة بالإرهابيين. وتتباين شروط الإذن بتلك الأساليب واستعراضها. ومن غير المعروف إلى أي مدى استخدمت السلطات تلك الأساليب أو جربتها. ويبدو أن تبادل المعلومات بين أجهزة إنفاذ القانون محدود إلى حد ما. وتفتقر سلطات إنفاذ القانون إلى إمكانية الوصول المباشر إلى قواعد البيانات التي تحتفظ بها الوكالات ذات الصلة. وإضافة إلى ذلك، فإن الافتقار إلى قواعد بيانات محوسبة يحّد من تبادل المعلومات بين الوكالات في الوقت المناسب.

156 - وفي جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية، لا يزال هناك نقص في الآليات المستقلة المسؤولة عن تلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات لحقوق الإنسان يرتكبها موظفون مكلفون بإنفاذ القانون والتحقيق فيها، وهو ما يسهم في نشوء مناخ من الإفلات من العقاب بحكم الواقع في معظم دول المنطقة دون الإقليمية. ومن بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الخمس التي أنشئت في دول المنطقة دون الإقليمية، لم يمنح التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (المسمى سابقاً لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها) المركز "ألف" سوى لمؤسستين.

سيادة القانون

157 - أحرزت دول المنطقة دون الإقليمية تقدماً تشريعياً منذ عام 2016. وقد جرّمت الآن جميع الدول، باستثناء دولة واحدة، الجرائم الإرهابية في إطار تشريعاتها الوطنية، مع احتفاظ تلك الدولة الواحدة بالجريمة في إطار قانونها العسكري. بيد أن تعاريف الجرائم غالباً ما تكون فضفاضة، أو تتضمن صيغاً مفتوحة، وهذا يزيد من احتمال تطبيقها بشكل خاطئ على أعمال غير تلك التي تناولتها الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب أو على الخطاب أو الاحتجاج غير العنيفين. واستبعدت دولة واحدة صراحةً أعمال الاحتجاج السلمي من الإدراج ضمن أعمال الإرهاب. وفي نيسان/أبريل 2020، ألغت دولة أخرى عقوبة الإعدام على أعمال الإرهاب. وتواصل هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في حوارها المستمر مع الدول الأعضاء في هذه المنطقة دون الإقليمية وفي أماكن أخرى، إبداء القلق إزاء حوادث مزعومة لاعتقال واحتجاز تعسفيين، ومدد احتجاز طويلة لدى الشرطة بما يتجاوز الفترة المحددة، والاحتجاز السابق للمحاكمة في غياب الضمانات القانونية، والاحتجاز مع منع الاتصال، واحتجاز المدنيين في أماكن احتجاز عسكرية من قبل قوات الدفاع والأمن بالنسبة لأشخاص مشتبه في ارتكابهم جرائم ضد أمن الدولة. وقد لوحظت أوجه قصور في إقامة العدل بوجه عام، بما في ذلك عدم استقلال السلطة القضائية، وعدم كفاية أعداد القضاة والمدعين العامين والمحامين المدربين، وتفاوت التغطية الجغرافية للإقليم من جانب السلطات القضائية، مما يؤدي إلى تعقيد إمكانية الوصول إلى القضاء.

158 - وتطبق ست دول إجراءات جنائية استثنائية في جرائم الإرهاب (أي الاحتجاز المطول، وتفتيش المنازل في أي وقت)، ولكنّ أيّاً من تلك الأحكام لا يخضع لشرط الانقضاء التدريجي.

6 - تفعيل التعاون الدولي

الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

159 - منذ عام 2016، لم تضع أي دولة مبادئ توجيهية متاحة لعامة الجمهور بشأن القوانين والإجراءات الوطنية لتيسير معالجة طلبات تبادل المساعدة القانونية أو تسليم المطلوبين. وهناك دولتان فقط تدرجان في تشريعاتهما الالتزام بالمحاكمة في حالة رفض الدولة تسليم إرهابي مشتبه فيه. وتنص المادة 164 من لائحة الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا رقم 2016/01 على مبدأ التسليم أو المحاكمة، ولكن هذه المادة تقتصر على تمويل الإرهاب.

كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

160 - هناك معلومات محدودة متاحة بشأن التعاون الثنائي بين الدول في التحقيقات المتصلة بالإرهاب. وتشارك ثلاث دول في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، الذي اعتمد برنامج عمل إقليمي ينص، في جملة أمور، على الإدارة المشتركة لأمن الحدود وعلى جهود مكافحة الجريمة عبر الوطنية وعلى مكافحة الإرهاب. وأدرجت دولتان أخريان في تشريعاتهما إمكانية قيام السلطات الوطنية بإنشاء أفرقة تحقيق مشتركة. وتشجع دولة أخرى في تشريعاتها لمكافحة الإرهاب على إنشاء آليات ثنائية أو متعددة الأطراف لتبادل المعلومات القضائية والتنفيذية عن أنشطة الإرهابيين أو تحركاتهم.

7 - التوصيات ذات الأولوية

161 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) تقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها المنظمات غير الربحية بالتعاون مع القطاع غير الربحي، واستخدام تعاريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛ وتوفير حماية أفضل للمنظمات غير الربحية الهشة من إساءة استخدام تمويل الإرهاب، مع الاعتراف بالمبدأ الأساسي المتمثل في حرية تكوين الجمعيات؛

(ب) استعراض التشريعات وتنقيحها لضمان أن تكون تعاريف الأعمال الإرهابية واضحة ودقيقة وألا تنطبق على أعمال غير تلك المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب؛ وتعزيز الضمانات الإجرائية للمتهمين في التحقيقات والملاحقات القضائية المتعلقة بمكافحة الإرهاب بإدراج حقوق الإجراءات القانونية الواجبة في التشريعات؛

(ج) تحديث وتنفيذ الأطر التشريعية المتعلقة بمراقبة الأسلحة والذخائر غير المشروعة؛

(د) تعزيز الرقابة على أجهزة إنفاذ القانون من خلال إنشاء أو تعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن طريق تخصيص موارد وسلطات للتحقيق كافية للمؤسسات القائمة من أجل ضمان الامتثال للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)؛

(هـ) ضمان ربط المراكز البرية والحدودية بمنظومة الإنتربول I-24/7؛ وتشجيع استخدام قواعد بيانات الإنتربول وتبادل المعلومات الوطنية من أجل تعزيز التعاون بين الأجهزة الوطنية لمراقبة الحدود وإنفاذ القانون ومع النظراء الأجانب.

رابعاً - المشهد الإقليمي: آسيا

ألف - جزر المحيط الهادئ

بابوا غينيا الجديدة، وبالاو، وتوفالو، وتونغا، وجزر سليمان، وجزر مارشال، وساموا، وفانواتو، وفيجي، وكيريباس، وميكرونيزيا (ولايات - الموحدة)، وناورو

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

162 - لم تتعرض أي دولة في منطقة جزر المحيط الهادئ دون الإقليمية لهجوم إرهابي. ويعد خطر الإرهاب على دول هذه المنطقة دون الإقليمية منخفضاً، نظراً لموقعها الجغرافي المنعزل، والقيود المفروضة على النقل، وصغر حجمها وعدد سكانها (وهي عوامل تحول دون إغفال الهوية)، وصغر حجم قطاعاتها المالية والتجارية نسبياً. ولدى دول جزر المحيط الهادئ حدود بحرية يسهل اختراقها وقدرات محدودة على إدارة مياهاها الإقليمية. وتتعرض أيضاً لتهديدات الأمن السيبراني. وعلى الرغم من عدم وجود ما يشير حالياً إلى أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب يجري تجنيدهم من أي من دول جزر المحيط الهادئ أو يتلقون التدريب أو غيره من أشكال الدعم اللوجستي من هذه المنطقة دون الإقليمية، فإن دول هذه المنطقة معرضة مع ذلك لاحتمال استخدامها كملاذ للنشاط الإرهابي، بسبب القيود الكبيرة على الموارد التي تعاني منها، والتي تعوق تنفيذ تدابير الرقابة المطلوبة في العديد من مجالات مكافحة الإرهاب.

163 - ولا تتوفر سوى معلومات قليلة لتحديد النهج المؤسسي أو التنفيذي العام الذي تتبعه الحكومات فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب أو الرقابة على أنشطة مكافحة الإرهاب. ويبدو عموماً أن حكومات المنطقة دون الإقليمية تعتبر التهديد الإرهابي منخفضاً، ومن ثم تركز مواردها المحدودة في مجال إنفاذ القانون في المقام الأول للتحقيق في جرائم أخرى. ومع ذلك، أحرزت دول المنطقة دون الإقليمية تقدماً جيداً في تنفيذ مجموعة متنوعة من تدابير مكافحة الإرهاب امتثالاً للقرار 1373 (2001). وسنّت تشريعات لمكافحة الإرهاب وبذلت جهوداً لزيادة تعزيز التنسيق والتعاون دون الإقليميين، ولا سيما في السياق البحري.

164 - وعلى الرغم من أن مستويات الجريمة منخفضة في معظم دول جزر المحيط الهادئ، فقد اكتشفت في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية حوادث الجريمة المنظمة عبر الوطنية، بما في ذلك الاتجار بالمخدرات والسلع المقلدة، والاتجار بالبشر، وصيد الأسماك غير المشروع، والجرائم البيئية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جائحة كوفيد-19 وآثارها على السياحة، التي هي الدعامة الأساسية للعديد من اقتصادات المنطقة دون الإقليمية، قد تتيح فرصاً للمنظمات الإجرامية والإرهابية وفرادى المجرمين والإرهابيين لاستغلال مواطن الضعف في المنطقة دون الإقليمية، ولا سيما لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد عززت دول المنطقة دون الإقليمية تدابير إنفاذ القوانين لمكافحة الجريمة عبر الوطنية، ويمكن تكيف تلك التدابير لأغراض مكافحة الإرهاب إذا لزم الأمر. واتخذت عدة مبادرات لزيادة الوعي لدى المؤسسات المالية بمتطلبات الإبلاغ الخاصة بها، عملاً بالتشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في جزر المحيط الهادئ

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

165 - من بين دول منطقة جزر المحيط الهادئ دون الإقليمية الاثنتي عشرة، لم تعتمد سوى فيجي استراتيجية لمكافحة الإرهاب. وتستند الاستراتيجية، التي اعتمدت في عام 2010، إلى ثلاث ركائز هي: التأهب والاستجابة والتعافي. ومع ذلك، من غير الواضح إلى أي مدى يتم دمج الاستراتيجية في جميع وكالاتها الحكومية. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2018، انتهجت ساموا سياسة للأمن الوطني حددت فيها أمن الحدود، والكوارث الطبيعية وتغير المناخ، والأمن السيبراني، وجانبين من جوانب الأمن البشري باعتبارها التهديدات الرئيسية لأمنها واستقرارها. واتخذت بابوا غينيا الجديدة خطوات لوضع سياسات واستراتيجيات للتعامل مع أربعة مجالات رئيسية، يمكن أن تكون جميعها عناصر في استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب.

تقييم المخاطر

166 - على الرغم من أن فيجي وساموا أجريتا تقييمات للمخاطر في قطاعيهما الماليين فيما يتعلق بتمويل الإرهاب، فإن ساموا وحدها هي التي أجرت تقييمًا للمخاطر الخاصة بالإرهاب. ومن المرجح أن تجري الدول التي تشارك في شبكة مكافحة الجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ ومركز التنسيق الرئيسي التابع لها، أي مركز التنسيق المعني بالجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ، تقييمات للتهديدات والمخاطر المتصلة بالجريمة المنظمة.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

167 - سنتت عشر دول في المنطقة دون الإقليمية أحكاما تشريعية تمكنها من التصدي للتجنيد لأغراض الإرهاب بتجريم تجنيد شخص ليكون فردا في جماعة إرهابية أو ليشترك في عمل إرهابي. وهذا يمثل تحسنا طفيفا منذ صدور الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. وفي تشريعات إحدى الدول، لم يجرم سوى التجنيد في منظمة إرهابية محظورة.

تمويل الإرهاب

168 - هناك دولة واحدة في المنطقة دون الإقليمية فقط ليس لديها تشريع بشأن تمويل الإرهاب. وجرمت الدول الإحدى عشرة الأخرى تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها. وجرمت ثلثي دول تمويل الإرهاب حتى وإن لم يكن من الممكن ربط الأموال بعمل إرهابي محدد، وجرمته تسع دول حتى وإن لم تستخدم الأموال لارتكاب عمل إرهابي أو في محاولة ارتكابه.

169 - وتغطي تشريعات تسع دول تمويل الفرد الإرهابي والمنظمة الإرهابية على السواء. ولم تقم أي دولة بشكل كامل بإنشاء وتنفيذ آلية فعالة لتجميد الأصول دون إبطاء، وفقا لما يقتضيه القرار 1373 (2001)، ولم تقم أي دولة بتجميد الأصول عملا بالقرار 1373 (2001). بيد أن عدة دول سنتت تشريعات لتجميد الأصول، فضلا عن شكل من أشكال النظام لتجميد الأموال المشتبه في أنها أموال إرهابية.

170 - ولا توجد دولة لديها وحدة استخبارات مالية تعمل بالكامل ولديها قدر ملائم من الموظفين والتدريب والمعدات. وعلى الرغم من أن غالبية الدول اعتمدت أحكاماً تشريعية كافية تنظم سلطة وحدات الاستخبارات المالية الخاصة بها ووظائفها وعملياتها، فإن معظم هذه الوحدات تقتصر على الموارد البشرية وغيرها من الموارد اللازمة لضمان الأداء الوظيفي الكامل، ولا يعتبر أن العديد منها يعمل بشكل مستقل عن الحكومات. ويتلقى العديد من وحدات الاستخبارات المالية في هذه المنطقة دون الإقليمية المساعدة والدعم الفنيين لتعزيز قدرتها على إجراء التحليل المالي وتجهيز التقارير ونشرها. وتقدمت عدة وحدات للاستخبارات المالية بطلب للانضمام إلى عضوية مجموعة حكومية دولية من وحدات الاستخبارات المالية.

171 - وقد منحت سلطات الحدود في 10 دول في المنطقة دون الإقليمية السلطة القانونية لوقف أو تقييد عمليات نقل العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول إذا اشتبه أحد الضباط في أنها ذات صلة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وفي معظم الدول، ترتبط القوانين ذات الصلة بتعريف "الجريمة الخطيرة" أو "النشاط غير المشروع". وفي بالاو وجزر سليمان وساموا وفيجي، يشار صراحة في القانون ذي الصلة إلى تمويل الإرهاب. وقد أحرز تقدم منذ صدور الدراسة الاستقصائية السابقة فيما يتعلق بتقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها القطاع غير الربحي. واستعرضت خمس دول قطاعاتها غير الربحية في إطار تقييماتها الوطنية للمخاطر. وبدأت جزر مارشال عملية تقييمها الوطني للمخاطر في عام 2018، وتوجد تونغابا بصدد وضع اللمسات الأخيرة على أولى تقييماتها الوطنية للمخاطر. وهناك تسع دول أعضاء في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، وهناك ثلاث دول أعضاء ليست أعضاء في أي هيئات إقليمية على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية تتمتع بمركز مراقب.

الأسلحة النارية

172 - جرّمت إحدى عشرة دولة، إلى حد ما، الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية وما يتصل بذلك من أعمال صنع الأسلحة النارية أو تعديلها بصورة غير قانونية أو غير مشروعة أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة. ودول المنطقة دون الإقليمية كلها أطراف في إطار نادي، الذي التزم أعضاؤه بموجب تنفيذ تدابير تشريعية تجرم صنع الأسلحة النارية والذخائر وغيرها من المواد ذات الصلة والاتجار بها وبيعها وحيازتها بصورة غير مشروعة. وبالاو وفيجي وناورو هي وحدها أطراف في بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول الأسلحة النارية).

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

173 - لم تتضمن بعد إلى الإنتربول سوى ثلاث دول من دول جزر المحيط الهادئ. ويمثل ذلك تقدماً كبيراً أحرز منذ صدور الدراسة الاستقصائية السابقة. ولا يزال يجري اعتماد الخدمات والتدريبات في أحدث ثلاث دول أعضاء في الإنتربول، ولم ينتشر بعد استخدام منظومة الإنتربول I-24/7 وغيرها من أدوات البيانات. ومن المعروف أن دولة واحدة فقط من دول المنطقة دون الإقليمية وسّعت نطاق أدوات قاعدة بيانات الإنتربول وقوائم المراقبة المتاحة لتشمل سلطات الهجرة ومراقبة الحدود في الخطوط الأمامية، ولا يعرف عن أي دولة أنها أنشأت قدرة فعالة على فرز المسافرين في نقاط الدخول باستخدام قائمة الجزاءات المفروضة

على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة الصادرة عن مجلس الأمن والنشرات الحمراء الصادرة عن الإنتربول. وهناك تسع دول⁽²⁷⁾ أعضاء في الكومنولث، مما يسمح بالدخول بدون تأشيرة لمواطني الدول المشاركة في الاتفاق الخاص بهذه الجماعة. ولا تستخدم أي دولة نظام المعلومات المسبقة عن الركاب أو نظام سجل أسماء الركاب، ولكن أربع دول (توفالو وجزر مارشال وفانواتو وناورو) سنتت تشريعات تقتضي أن تقدم الطائرات والمراكب الوافدة إشعاراً مسبقاً ومعلومات عن جميع الركاب والطاقم. واعتمدت فيجي رسمياً استراتيجية برنامج تحديد هوية الركاب لمنظمة الطيران المدني الدولي، وسنتت معظم الدول تشريعات تجرم استخدام وثائق السفر المزورة.

174 - وبدأت بعض دول المنطقة دون الإقليمية في استخدام النظم الآلية وتقوم بإنشاء قواعد بيانات لتوفير وسيلة أكثر انتظاماً لتسجيل حركة الركاب. وقامت جزر مارشال بتركيب نظام المنظمة الدولية للهجرة لتحليل معلومات وبيانات الهجرة لإدارة الحدود في معظم مطاراتها وموانئها الدولية، مما يوفر القدرة على جمع معلومات المسافرين وتجهيزها وتخزينها وتحليلها آتياً. ووضعت دولة أخرى قاعدة بيانات لنظام إدارة الحدود. ومن المعروف أن أربع دول تطلب من المسافرين ملء بطاقات الوصول والمغادرة، وتقتضي دولتان من جميع القادمين من غير المواطنين الحصول على تأشيرات دخول. ولا يستطيع سوى عدد قليل من الدول تسجيل وتخزين البيانات المتعلقة بالمسافرين الذين يدخلون حدودها ويخرجون منها.

175 - وتتعاون أجهزة مراقبة الحدود وإنفاذ القانون في معظم الدول مع نظيراتها في دول جزر المحيط الهادئ الأخرى، وتتعاون تعاوناً وثيقاً مع الوكالات المماثلة في أستراليا ونيوزيلندا والولايات المتحدة لتعزيز أمن الحدود، وتبادل المعلومات، ومكافحة استخدام وثائق السفر المزورة، وتحديد هوية الإرهابيين ومنع سفرهم. وأبرمت ثلاث دول اتفاقات ارتباط حر مع الولايات المتحدة، وتتسق معها تنسيقاً وثيقاً بشأن المسائل الأمنية.

176 - ونظراً لأن هذه المنطقة دون الإقليمية ليست مقصداً نموذجياً للاجئين وملتمسي اللجوء، فإن عدداً قليلاً من الدول اعتمد قوانين أو عمليات لمنح اللجوء أو صفة اللاجئ. ولم تسن سوى بالاو وجزر مارشال تشريعاً ينص صراحة على أنهما لن يمنحا صفة اللاجئ أو يوفر اللجوء لأي إرهابي أو مجرم مزعوم. ووضعت بابوا غينيا الجديدة وناورو أطراً قانونية للأشخاص الذين يطالبون بصفة اللاجئ واللجوء تتضمن أحكاماً تقتضي تقديم شكل من أشكال تحديد الهوية وأي معلومات أخرى تطلبها الحكومة ومن شأنها أن تحول دون منح اللجوء لشخص يعرف أنه خطط لعمل إرهابي أو سهله أو شارك فيه. بيد أنه أثّرت شواغل بشأن الطريقة التي تعامل بها الدولتان ملتمسي اللجوء الذين يتم التعامل معهم نيابة عن دولة أخرى. وتعمل حكومة فيجي عن كثب مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للوفاء بالتزاماتها عملاً باتفاقية عام 1951.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

177 - أنشأت إحدى عشرة دولة في المنطقة دون الإقليمية ولاية للمقاضاة على الأعمال التي تُنفذ على أراضي الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج أراضيها. بيد أنه بالنظر إلى عدم وجود إجراءات بشأن الإرهاب في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية، فإن ممارسة الدول

(27) بابوا غينيا الجديدة وتوفالو وتونغا وجزر سليمان وساموا وفانواتو وفيجي وكيريباس وناورو.

غير مؤكدة في هذا الصدد. وتجزم بالآو وجزر سليمان وجزر مارشال وفانواتو صراحة الإعداد والتخطيط للإرهاب و/أو العمل الإرهابي، ولكن الدول الثماني الأخرى تعتمد على أحكام تشريعية عامة بشأن مسؤولية المتوطنين عن الجرائم الخطيرة لتجريم الأعمال التحضيرية والتبعية، بدلا من تجريمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها. وتجزم ثماني دول أعمالا من قبيل الإغراء بارتكاب أعمال إرهابية أو التآمر لارتكابها أو غير ذلك من أشكال دعم الأعمال الإرهابية.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

178 - لم تقم أي دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية بالنظر والبت في قضية إرهابية. وعلى الرغم من أن مكاتب الادعاء الوطنية في معظم الدول تتمتع فيما يبدو بسلطة معالجة قضايا الإرهاب المعقدة، فإنه لا توجد معلومات كافية لتحديد ما إذا كانت لديها القدرات والوسائل الفنية اللازمة. وبما أن معظم دول جزر المحيط الهادئ لديها عدد قليل من السكان وكثيرا ما تزود مكاتب المدعي العام وغيرها من المكاتب القضائية بخبراء من دول أجنبية، فمن المرجح ألا تكون لديها الموارد البشرية أو الخبرات الضرورية. وتستخدم أجهزة إنفاذ القانون أساليب التحري الخاصة ولكنها تستخدمها على الأغلب فيما يتعلق بقضايا الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

179 - وتضم قوة الشرطة في فيجي وحدة مكرسة للتحقيقات في الجرائم السيبرانية، يعمل بها محققون مدربون وموظفون تقنيون، لإجراء الاستدلال الجنائي لاسترجاع الأدلة من الحواسيب والأجهزة المحمولة. وتعترم الحكومة اقتناء معدات فحص واثائق الأدلة الجنائية الشرطية ومعدات تكنولوجيا المعلومات. وتضم إدارة شرطة جزر مارشال شعبة للتحقيقات السرية، ويجيز القانون استخدام المراقبة السرية والمراقبة الإلكترونية والتسجيلات الصوتية. ويتم اللجوء في بابوا غينيا الجديدة إلى أجهزة التنصت لاعتراض الاتصالات، والوصول إلى المواد البريدية، وصلاحيات البحث والدخول، ويُسمح في ساموا باستخدام أجهزة المراقبة البصرية والتنصت الهاتفي لاعتراض الاتصالات الخاصة وتسجيلها. ويمكن لمفوض الشرطة في فانواتو أن يأذن بعمليات سرية، ويصدر أوامر مراقبة، ويأمر بالتسليم المراقب للممتلكات فيما يتعلق بجرائم محددة.

180 - وعلى الرغم من أن معظم دول المنطقة دون الإقليمية تتعهد قواعد بيانات جنائية، فإن أجهزة إنفاذ القانون المشاركة في شبكة مكافحة الجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ⁽²⁸⁾، والمساهمة في مركز تنسيق مكافحة الجريمة عبر الحدود في المحيط الهادئ تتمكن من الوصول إلى البيانات المقدمة إلى الشبكة من خلال مختلف وحداتها المعنية بمكافحة الجريمة عبر الوطنية. وتختلف قابلية التشغيل البيئي وتبادل المعلومات بين أجهزة إنفاذ القانون وأجهزة مراقبة الحدود والجمارك ووحدات الاستخبارات المالية وغيرها من الوكالات ذات الولايات في مجال مكافحة الإرهاب من دولة إلى أخرى، وإن كان بوسع معظم الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية تبادل المعلومات مع النظراء الوطنيين والإقليميين.

181 - ويبدو أن هناك شكلا من أشكال الآلية المستقلة أو المدنية للرقابة على أجهزة إنفاذ القانون في معظم دول جزر المحيط الهادئ. وأنشأت ثماني دول في المنطقة دون الإقليمية مكاتب لأمين المظالم (سواء عن طريق سن التشريعات أو عملا بدساتيرها). بيد أن اثنين من هذه المكاتب ما زالا شاغرين منذ

(28) توفر شبكة مكافحة الجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ قدرة استباقية على الاستخبارات والتحقيقات الجنائية بقيادة الشرطة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية في منطقة المحيط الهادئ من خلال نهج إقليمي ومتعدد الوكالات.

عدة سنوات. ولم تنشئ أربع دول مكاتب لأمين المظالم، ولكن دولتين أنشأتا لجانا للنظر في الشكاوى المقدمة ضد القيادات والموظفين العموميين.

سيادة القانون

182 - هناك دولة واحدة لم تعتمد أي تشريع لمكافحة الإرهاب، ولم تجرم صراحة الأعمال الإرهابية، ولم تعرّف الأعمال الإرهابية في تشريعاتها الجنائية أو غيرها من التشريعات. ولم تعرّف سوى ثلاث دول الأعمال الإرهابية بما يتفق تماما مع الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، وأدرجت استثناءات تخص الدعوة والاحتجاج والتظاهر والمعارضة. أما الدول الثماني الأخرى فإما أنها تستخدم صيغا فضفاضة أو غامضة يمكن استخدامها لتجريم أعمال تتجاوز بكثير تلك المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب أو تضع قيودا على الأعمال الإرهابية بالنص على أنها يجب أن تتطوي على التسبب في ضرر أو إصابة جسدية أو خطر أو تعطيل "بشكل جسيم" (دون تعيين محددات لعبارة "بشكل جسيم").

183 - وتنص دساتير جميع دول جزر المحيط الهادئ على حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون، بما في ذلك حظر الاعتقال والاحتجاز التعسفيين، وصون الحق في محاكمة عادلة وعلنية، والنص على افتراض البراءة إلى أن تثبت الإدانة. ولا توجد ممارسات للدول فيما يتعلق بالإجراءات الجنائية في قضايا الإرهاب، ولكن لا يوجد سبب للاشتباه في أن الدول لن تحترم سيادة القانون.

184 - بيد أن الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب في أربع دول تتضمن بالفعل أحكاما تمنح سلطات خاصة للاحتجاز دون توجيه تهمة جنائية. فبموجب تشريعات مكافحة الإرهاب في تونغا وكيريباس وناورو، يجوز للمسؤولين المعيّنين إصدار أوامر إلى غير المواطنين بمغادرة الدولة والبقاء خارجها عندما توجد أسباب معقولة للاشتباه في أن الشخص شارك أو سيشترك في ارتكاب عمل إرهابي. ويجوز احتجاز الشخص الذي صدر ضده مثل هذا الأمر، دون توجيه تهمة جنائية له، لمدة سبعة أيام، أو أكثر حسب الحاجة، من أجل ترتيب ترحيله من الدولة. ولدى جزر مارشال تشريعات مماثلة، ولكن الفترة الأولية للاحتجاز هي 48 ساعة، ويمكن تمديدها بأمر من المحكمة لمدة سبعة أيام إضافية، دون الحاجة إلى توجيه تهمة جنائية ضد الشخص. وتسمح تشريعات جزر مارشال أيضا بتطبيق هذا الاحتجاز لمنع أي شخص من التدخل في تحقيق يتعلق بالإرهاب المشتبه فيه. والفترة الزمنية الممتدة للترحيل منطقية، بالنظر إلى الموقع الجغرافي لدول جزر المحيط الهادئ والعدد المحدود من الرحلات الجوية وسفن الركاب التي تخدمها، ولكن وجود هذه السلطات الإدارية يثير بعض القلق، رغم أنها لم تستخدم قط.

185 - وقد اعتمدت بابوا غينيا الجديدة قوانين خاصة تمنح سلطات محددة لموظفي إنفاذ القانون في قضايا الإرهاب، مما يسمح للدولة بتعيين المناطق المحظورة والمقيّدة، التي يمكن للشرطة فيها أن تقوم باعتقالات دون أوامر قضائية عندما يكون الإرهاب محتملا. غير أن تعيين هذه المناطق لا يجوز أن يتجاوز فترة ثلاثة أشهر.

6 - تفعيل التعاون الدولي

الفعالية في مجال تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين

186 - سنّت جميع دول المنطقة دون الإقليمية الاثنتي عشرة قوانين لتسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية. وعلى الرغم من أنه لم تضع أي دولة من دول المنطقة دون الإقليمية مبادئ توجيهية منفصلة

لقوانينها وإجراءاتها المحلية، فإن قوانين تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية في جميع دول المنطقة دون الإقليمية تتضمن أحكاماً واضحة بشأن القواعد والإجراءات، وتتاح القوانين لعامة الجمهور. ويمكن إدخال تحسينات فيما يتعلق بالإعلان عن أسماء الموظفين المعنيين في السلطات المركزية ومعلومات الاتصال الخاصة بهم. وتشارك تسع دول في خطط تعاون الكمنولث للتعاون الدولي في المسائل الجنائية، من قبيل خطة الكمنولث بشأن المساعدة القانونية المتبادلة (خطة هراري) وخطة لندن لتسليم المطلوبين داخل الكمنولث (خطة لندن)⁽²⁹⁾. وكرست إحدى عشرة دولة مبدأ التسليم أو المحاكمة في تشريعاتها الوطنية. ولم تقم الدولة المتبقية لا بتجريم الإرهاب ولا بتجريم جميع الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. ووضعت الدولة نفسها قيوداً على ما يعتبر جريمة وطنية. كما أن اختصاصها القضائي بمحاكمة الجرائم المرتكبة خارج حدودها محدود أيضاً.

كفالة التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

187 - على الرغم من أن دول المنطقة دون الإقليمية تتعاون فيما بينها وتتعاون تعاوناً وثيقاً مع أستراليا ونيوزيلندا والولايات المتحدة في المجالات المتصلة بالجريمة عبر الوطنية والمنظمة، وغسل الأموال، والاحتيايل، وغير ذلك من الأنشطة الإجرامية، فمن غير المعروف أنها أجرت تعاوناً ثنائياً في التحقيقات المتعلقة بقضايا الإرهاب مع سلطات أجنبية. وأنشأت معظم دول المنطقة دون الإقليمية وحدة معينة بمكافحة الجريمة عبر الوطنية تعمل من خلال شبكة مكافحة الجريمة عبر الوطنية⁽³⁰⁾ في منطقة المحيط الهادئ لتبادل المعلومات والمشاركة في التعاون على إنفاذ القوانين. وفي فانواتو، أعير ضباط شرطة، عن طريق الشبكة، إلى الشرطة الاتحادية الأسترالية وإلى ساموا وفيجي. ولدى فانواتو أيضاً اتفاق مع الولايات المتحدة بشأن الأمن البحري، بما في ذلك التحقيقات وغيرها من أشكال التعاون. وأرسلت عدة دول ضباط وأفراد شرطة إلى جزر سليمان في إطار بعثة المساعدة الإقليمية إلى جزر سليمان، التي انتهت رسمياً في حزيران/يونيه 2017.

7 - التوصيات ذات الأولوية

188 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وآليات فعالة لتنفيذها، بمقتضى قرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017)؛
- (ب) تحسين فعالية التشريعات والمؤسسات الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب، بسبل منها توفير بناء القدرات لوحدات الاستخبارات المالية والهيئات الرقابية والتنظيمية وتعديل آليات تجميد الأصول، في امتثال للقرار 1373 (2001)؛

(29) انظر https://thecommonwealth.org/sites/default/files/key_reform_pdfs/P15370_13_ROL_Schemes_Int_Cooperation.pdf

(30) توسعت الشبكة لتتألف من 28 وحدة مزودة بموظفين محليين لمكافحة الجريمة عبر الوطنية تقع في 20 دولة من دول جزر المحيط الهادئ. ويضطلع مركز تنسيق مكافحة الجريمة عبر الحدود في المحيط الهادئ، ومقره في أبيا، بدور تنسيقي مركزي يتمثل في إدارة وتعزيز ونشر المنتجات الاستخباراتية المتعلقة بإنفاذ القوانين التي يصدرها المركز.

- (ج) تعزيز قدرة موظفي مراقبة الحدود والجمارك على إجراء فحص فعال للأشخاص والأمتعة أثناء عبور الحدود من أجل منع سفر الإرهابيين وحركة الأموال غير المشروعة عبر الحدود، بما في ذلك أساليب تعزيز التعرف على وثائق السفر المزورة، وتحديد هوية المسافرين الإرهابيين المحتملين، والكشف عن العملات المزيفة، وتحليل المخاطر القائم على المعلومات الاستخبارية، وفرز المسافرين؛
- (د) تعزيز استخدام قواعد بيانات الإنتربول وقوائم المراقبة، والقيام، حيثما أمكن، بتوسيع نطاق الاتصال ليشمل جميع الأجهزة المعنية بمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية، وكذلك موظفي الخطوط الأمامية الذين يتعاملون مع أمن الحدود؛
- (هـ) تنفيذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب/سجل أسماء الركاب وإجراء عمليات مراقبة حدودية تستند إلى تقييم المخاطر وفقا لمعايير منظمة الطيران المدني الدولي وممارساتها الموصى بها والمقتضيات الواردة في قراري مجلس الأمن 2396 (2017) و 2482 (2019)، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية؛
- (و) ضمان تنفيذ جميع الإجراءات الإدارية الخاصة وسلطات الاحتجاز والطرده وممارستها وفقا لمبدأ عدم الإعادة القسرية وغيرها من متطلبات حقوق الإنسان.

باء - جنوب شرق آسيا

إندونيسيا، وبروني دار السلام، وتايلند، وتيمور - ليشتي، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وسنغافورة، والفلبين، وفييت نام، وكمبوديا، وماليزيا، وميانمار

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

189 - منذ صدور الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، استمر تنظيم داعش في خسارة الأراضي في العراق والجمهورية العربية السورية وأصبح أكثر نشاطا في جنوب شرق آسيا. فقد تسلل مقاتلون إرهابيون أجانب يستوحون أفكار تنظيم داعش إلى المنطقة، ولا تزال جماعات إرهابية محلية تستوحي أفكار التنظيم وتعلن الولاء له. ولا تزال منطقة جنوب شرق آسيا مصدرا ومعبدا ومقصدا لمقاتلي داعش، وكذلك للمقاتلين المرتبطين بجملة جماعات منها جماعة أبو سياف (المعروفة أيضا باسم الدولة الإسلامية في ولاية شرق آسيا) وتنظيم القاعدة، والجماعة الإسلامية.

190 - وأيد قادة داعش الجهاد المعلن في جزيرة مينداناو في جنوب الفلبين في عام 2016، وشجعوا المقاتلين غير القادرين على الوصول إلى الجمهورية العربية السورية على السفر بدلا من ذلك إلى الفلبين. وأعربت حكومات المنطقة عن قلقها الشديد من أن يحاول تنظيم داعش استخدام جنوب الفلبين كقاعدة لوضع موطئ قدم في جنوب شرق آسيا. وفي أيار/مايو 2017، هاجم مقاتلون إرهابيون أجانب منتسبون إلى تنظيم داعش ومسلحون مرتبطون بجماعة أبو سياف وجماعة موتي (المعروفة أيضا باسم الدولة الإسلامية في لاناو) أجزاء من مدينة مراوي المطلّة على بحيرة في مينداناو، واحتلوها. واندلعت اشتباكات مع القوات الحكومية، مما أدى إلى حصار دام خمسة أشهر دمر مدينة مراوي. وفي أعقاب الحصار، أنشأت حكومة الفلبين حكومة مسلمة محلية متمتعة بالحكم الذاتي في مينداناو، وتبذل جهودا لإشراك

الجماعات الإرهابية السابقة. بيد أن المقاتلين المعارضين ما زالوا نشطين في جنوب الفلبين، حيث ارتكبوا أعمالاً إرهابية أو حاولوا ارتكابها. وواصلت جماعة أبو سياف العمل انطلاقاً من الجزر الجنوبية للفلبين، وشنت عمليات اختطاف مقابل فدى وهجمات أخرى ضد مصالح بحرية على امتداد طريق التجارة سولو - سيليبس وفي منطقة صباح الشرقية.

191 - وأعلن تنظيم داعش مسؤوليته عن هجمات في إندونيسيا والفلبين وماليزيا في الفترة بين عامي 2016 و 2019. وأعربت حكومات جنوب شرق آسيا عن قلقها إزاء استمرار الدعم المقدم إلى تنظيم داعش والجماعات المنتسبة إليه في هذه المنطقة دون الإقليمية وإزاء اجتذاب المنطقة للمقاتلين الإرهابيين الأجانب. ولاحظ مسؤولون عسكريون من البلدان الثلاثة جميعاً إمكانية انتقال المقاتلين الإرهابيين الأجانب بسهولة بين إندونيسيا، ومنطقة صباح في ماليزيا، ومنطقة جزيرة مينداناو في الفلبين، حيث يصعب منع تدفق المقاتلين عبر بحري سولو وسيليبس والحدود البحرية التي يسهل اختراقها. وتعمل إندونيسيا والفلبين وماليزيا على تعزيز تعاونها على جميع المستويات في إطار الترتيب التعاوني الثلاثي الموقع في عام 2016. ومنذ عام 2016، واصلت جماعات موالية وأفراد موالون لتنظيم داعش تنفيذ الهجمات التي تتسبب في أعداد هائلة من القتلى والمصابين، مع التركيز على الأهداف "غير المحصنة"، بما في ذلك أماكن العبادة والفنادق، فضلاً عن شن الهجمات ضد أجهزة إنفاذ القانون، والمصالح الحكومية الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال الزيادة في عدد النساء اللاتي يشاركن مع تنظيم داعش والجماعات المنتسبة إليه، بما في ذلك في تنفيذ التفجيرات الانتحارية، تشكل مصدر قلق.

192 - ويساور الحكومات القلق أيضاً إزاء التهديد الإرهابي الذي تشكله العودة المحتملة لرعايا دول هذه المنطقة دون الإقليمية الذين سافروا لدعم تنظيم الدولة الإسلامية في الجمهورية العربية السورية والعراق. واعتباراً من كانون الثاني/يناير 2021، عاد عدد من المقاتلين الإرهابيين الأجانب من جنوب شرق آسيا إلى دولهم الأصلية أو انتقلوا إلى دول أخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية. وهناك خطر كبير لتغذية نزعة التطرف والتجنيد في مرافق الاحتجاز والمرافق الإصلاحية في منطقة جنوب شرق آسيا دون الإقليمية، وتعاني دول كثيرة من مشاكل كبيرة تتعلق بالاحتفاظ في السجون مما يؤدي إلى تفاقم هذا الخطر⁽³¹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدداً من السجناء الذين سجنوا سابقاً بتهمة تتعلق بالإرهاب قد بلغوا أو أوشكوا على بلوغ نهاية مدة عقوبتهم، وهم يشكلون تهديداً عند إطلاق سراحهم⁽³²⁾.

193 - ولاحظت حكومات جنوب شرق آسيا أن تجنيد الإرهابيين في المنطقة دون الإقليمية يتم في الغالب من خلال تفاعلات بين الأقربان، وليس من خلال منصات إلكترونية. وقد انخفض التجنيد خلال جائحة كوفيد-19؛ إذ أظهرت جهود التجنيد عبر الإنترنت التي يبذلها تنظيم داعش في ماليزيا بوجه خاص انخفاضاً حاداً خلال هذه الفترة. ومع ذلك، تدرك الحكومات أن الجماعات الإرهابية المحلية قد تعيد تمركزها خلف الكواليس، بسبب القيود المتعلقة بكوفيد-19، وهي في حالة تأهب لاحتمال حدوث زيادة في الجماعات الإرهابية المحلية الجديدة بمجرد رفع القيود بالكامل. ويتمثل أحد الاتجاهات التي لوحظت في جنوب شرق آسيا في تغيير مناهج التركيز داخل تنظيم داعش من تجنيد المقاتلين وحشد الموارد لحملته في الشرق الأوسط إلى تشجيع الجماعات المحلية على شن هجمات تتبع نمطاً موحداً واستغلال المظالم المحلية للتحريض على الإرهاب.

(31) وفقاً للمناقشات التي جرت مع الدول الأعضاء خلال الزيارات الأخيرة.

(32) أبو بكر باعشير زعيم روجي إندونيسي للجماعة الإسلامية كان العقل المدبر لتفجير عام 2002 الذي وقع في بالي وأطلق سراحه من السجن في كانون الثاني/يناير 2021.

194 - ويسرّت الزيادة السريعة في توافر الإنترنت واستخدامه في دول جنوب شرق آسيا زيادة انتشار الدعاية المتصلة بالإرهاب عبر الإنترنت واستغلال منصات التواصل الاجتماعي لتعميم الخطاب الإرهابي والتحريض على العنف. وكثيرا ما تستخدم الجماعات الإرهابية وسائل التواصل الاجتماعي لكسب التعاطف من خلال تصوير معاملة يزعم أنها غير عادلة من جانب السلطات. وارتفعت إساءة استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لنشر الدعاية الإرهابية في الفلبين في أعقاب حصار مينداناو، حيث استخدمت الجماعات الإرهابية منصات الإنترنت لتسويق نفسها، ونشر المعلومات المضللة، وجمع الأموال. وما فتئت أجهزة إنفاذ القانون في جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية، ولا سيما في إندونيسيا وسنغافورة والفلبين وماليزيا، ترصد الأنشطة الإلكترونية للجماعات الإرهابية المعروفة والمتشددين المتطرفين المعروفين. وأنشأت بعض الدول وحدات ووكالات متخصصة. وأنشأت الشرطة الملكية الماليزية مركزا لتوجيه رسائل مضادة، وأنشأت كل من الشرطة الوطنية الفلبينية ووزارة العدل الفلبينية وحدات سيبرانية ومكتبا للتصدي للجرائم السيبرانية.

الإطار 3

إضاءات إقليمية

نهج المجتمع بأسره لمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب في جنوب شرق آسيا

شدد مجلس الأمن، في الفقرة 32 من قراره 2396 (2017)، على أهمية اتباع نهج حكومي شامل وأقر بالدور الذي يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تؤديه، بما في ذلك في قطاعات الصحة والرعاية الاجتماعية والتعليم، في المساهمة بإعادة تأهيل وإعادة إدماج المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين والمنتقلين وأسراهم، نظرا إلى أن هذه المنظمات قد يكون لديها المعارف المناسبة بشأن المجتمعات المحلية وإمكانية الوصول إليها والتواصل معها كي تتمكن من مواجهة تحديات التجنيد وتغذية نزعة التطرف المفضية إلى العنف. وتدرك جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية أهمية اعتماد نهج المجتمع بأسره في مكافحة الإرهاب وقيمة التواصل مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة على نطاق الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وإشراكهم.

وقد أقامت دول هذه المنطقة دون الإقليمية علاقات مع القطاع الخاص، وأنشأت شراكات بين القطاعين العام والخاص في مجموعة من المجالات الحاسمة (مثل الأمن الجوي والبحري وحماية البنى التحتية الحيوية والأهداف "غير المحصنة"). وأقامت الدول أيضا شراكات بين القطاعين العام والخاص لمعالجة جوانب الوقاية والتحقيقات لمكافحة تمويل الإرهاب. فعلى سبيل المثال، أنشأت ماليزيا مركزا للتدريب على مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب للمسؤولين الحكوميين وموظفي المؤسسات المالية. وفي عام 2019، أطلقت ماليزيا مبادرة شبكة الاستخبارات المالية الماليزية (MyFINet)، التي تضم البنك المركزي والشرطة والجمارك و 18 مؤسسة مبلّغة، لتسهيل تبادل المعلومات بين أجهزة إنفاذ القانون والمؤسسات المبلّغة بهدف تعزيز الكشف عن تمويل الإرهاب والتحقيق فيه. وفي عام 2017، أنشأت سنغافورة شراكة بشأن مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب (AML/CFT Industry Partnership) بين البنك المركزي والشرطة والمؤسسات المالية الخاصة لتشجيع وتعزيز التعاون في مجال التحقيقات الخاصة بكل حالة. وأنشأت سنغافورة أيضا مؤخرا فرقة عمل تعمل على مدار الساعة، تضم شركات تحويل الأموال، لإجراء تحقيقات في الهجمات الإرهابية. وفي إندونيسيا، كانت وحدة الاستخبارات المالية تعتزم

استحداث منصة لتبادل المعلومات لأجهزة إنفاذ القانون والقطاع الخاص في عام 2021 للمساعدة في منع تمويل الإرهاب.

وأنشأت إندونيسيا والفلبين وماليزيا شراكات بين القطاعين العام والخاص ومقدمي خدمات الاتصالات الموجودين في المنطقة دون الإقليمية لاتخاذ إجراءات ضد الأنشطة الإرهابية عبر الإنترنت مثل الدعاية والتجنيد والتحريض وجمع الأموال. وفي عام 2018، شاركت إندونيسيا في استضافة الاجتماع دون الإقليمي لجنوب شرق آسيا بشأن مكافحة الإرهاب، الذي حضره العديد من مقدمي خدمات الاتصالات الذين يتخذون من الولايات المتحدة مقراً لهم، والذي ركز على التعاون بين الحكومات وشركات التكنولوجيا للتصدي للدعاية الإرهابية عبر الإنترنت. ومنذ ذلك الحين، أنشأ العديد من كبار مقدمي خدمات الاتصالات موارد مخصصة، بما في ذلك فرق من المهنيين القانونيين الموجودين في المكاتب الإقليمية أو الوطنية، لتسهيل التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون في معالجة طلبات إزالة المحتوى، والحفاظ على المحتوى، والأدلة الرقمية. وعموماً، وعلى الرغم من ضرورة اتخاذ خطوات لضمان حماية حرية التعبير والخصوصية، فقد أحرز تقدم كبير في هذه المنطقة دون الإقليمية فيما يتعلق بالتعاون بين الحكومات والقطاع الخاص لمكافحة استغلال الإرهابيين للإنترنت.

وما فتئ عدد من الدول يعزز قدرته على تقييم المخاطر بإنشاء مراكز فكر ومعاهد بحوث أو إقامة علاقات مع الجامعات لإدماج الأوساط الأكاديمية في السياسة الحكومية. ويجري المركز الإقليمي لجنوب شرق آسيا لمكافحة الإرهاب، التابع لوزارة خارجية ماليزيا، بحثاً متعمقاً عن الشباب فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب. وتتعاون حكومة ماليزيا أيضاً مع الجامعة الإسلامية الدولية في ماليزيا في هذا المجال. وأنشأت سنغافورة المركز الدولي لبحوث العنف السياسي والإرهاب داخل كلية س. راجاراتنام للدراسات الدولية في جامعة نانانغ التكنولوجية.

وتعمل بعض دول جنوب شرق آسيا عن كثب مع المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة غير الحكومية في مجال مكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب. وقد وضعت عدة دول خطط عمل وطنية وشجعت على اتباع نهج المجتمع بأسره الذي يشمل القيادات المجتمعية والدينية، والأوساط الأكاديمية والمعلمين، وأصحاب الأعمال التجارية، والأخصائيين الصحيين والاجتماعيين، ومجموعات النساء والشباب، ومجموعة من منظمات المجتمع المدني، في مجالات مثل الوقاية والكشف وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. واعتمدت رابطة أمم جنوب شرق آسيا خطة عمل لمنع ومكافحة تنامي نزعة التطرف والتطرف العنيف (2018-2025) وخطة عمل متصلة بها للفترة 2019-2025 (خطة عمل بالي)، حيث حددت المجالات والأنشطة والنتائج ذات الأولوية للأجهزة الحكومية لتعزيز التشريعات، وتعزيز الحكم الرشيد، وتحسين تدابير إنفاذ القانون، وتوسيع نطاق الشراكات لدعم نهج المجتمع بأسره في جميع أنحاء المنطقة.

ونظم المركز الإقليمي لجنوب شرق آسيا لمكافحة الإرهاب برامج شبابية على الصعيد الوطني بشأن "بناء قدرة المجتمع المحلي على الصمود" وأقام شراكة مع جامعة أستراليا لتعزيز العمل بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء جنوب شرق آسيا. وجندت الوكالة الوطنية الإندونيسية لمكافحة الإرهاب مئات الشباب في جميع أنحاء البلد في إطار استراتيجية وقائية ليكونوا "سفراء سلام". وتعمل إندونيسيا مع منظمات المجتمع المدني لتدريب معلمي المدارس على تحديد

دوافع تغذية نزعة التطرف التي تقضي إلى الإرهاب، وتقوم عدة دول بوضع نظم إنذار مجتمعية للمساعدة في الكشف عن الأشخاص الذين قد يكونون عرضة لتغذية نزعة التطرف أو التجنيد لأغراض الإرهاب.

وتدرك جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية الحاجة إلى برامج لفك الارتباط وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وركزت بعض الدول على مكافحة انتشار التطرف العنيف، عندما يفضي إلى الإرهاب، وإنشاء برامج للقضاء على نزعة التطرف لدى الإرهابيين في السجون (إذ يقترب الاكتظاظ من 600 في المائة تقريبا في عدة دول في المنطقة دون الإقليمية). وشيدت دولتان مؤخرا سجوناً جديدة ذات حراسة مشددة لاحتجاز السجناء الإرهابيين بمعزل عن بقية السجناء. وإدراكاً من معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية بأن السجناء الإرهابيين سيقضون عقوباتهم وسيتم إطلاق سراحهم للعودة إلى المجتمع في نهاية المطاف، فقد وضعت برامج لإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وفي العديد من الدول، تبدأ هذه البرامج في شكل علاج داخل مؤسسات، ثم تتبع نهجاً متعدد التخصصات يشمل المكاتب الإصلاحية وأصحاب المصلحة المجتمعيين. فعلى سبيل المثال، نجحت مجموعة إعادة التأهيل الديني في سنغافورة - وهي منظمة تطوعية تتألف من علماء ومدرسين إسلاميين - في مساعدة دائرة السجون السنغافورية في إسداء المشورة للمحتجزين الذين اعتنقوا الفكر المتشدد المفضي إلى العنف. وفي إندونيسيا، وفرت منظمات المجتمع المدني التدريب لموظفي السجون على إدارة السجناء الإرهابيين. ويتوقع من أصحاب المصلحة المجتمعيين أن يضطلعوا بأدوار نشطة في إعادة إدماج السجناء الإرهابيين المفرج عنهم (وكذلك السجناء الذين أعيد تأهيلهم أنفسهم). وقد نجحت كل من إندونيسيا والفلبين في القضاء على نزعة التطرف لدى الإرهابيين من خلال برامجهما لإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، واستخدما إرهابيين سابقين أعيد تأهيلهم للمساعدة في إعادة تأهيل الآخرين وإعادة إدماجهم. وكثفت حكومات جنوب شرق آسيا مؤخراً جهودها لتنفيذ نهج يشمل المجتمع بأسره من أجل توفير العلاج المجتمعي بعد الإفراج.

ومع تزايد عدد منظمات المجتمع المدني العاملة مع الحكومات بشأن مكافحة التطرف العنيف، بدأت دول هذه المنطقة دون الإقليمية في تطوير أدوات لتصنيف عمل منظمات المجتمع المدني وتوفير منصات للمساعدة في تنسيق أدوارها وأنشطتها. فعلى سبيل المثال، وضعت الفلبين قائمة بمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، وأنشأت في عام 2019 آلية دعم قطرية لتنسيق تمويل الصندوق العالمي للمشاركة المجتمعية والقدرة على الصمود لبرامج مكافحة التطرف العنيف. ووضعت إندونيسيا أيضاً خريطة للأنشطة القائمة المتعلقة بمكافحة التطرف العنيف وأنشأت منصة للشراكة بين الحكومة وأصحاب المصلحة المجتمعيين لتجنب الازدواجية وتيسير تنسيق أكثر فعالية. وقد ثبتت فعالية تطبيق نهج المجتمع بأسره في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، وتسلم اللجنة بالممارسة الجيدة المتمثلة في علاقات الشراكات التعاونية بين القطاعين العام والخاص والتعاون الناجح بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في جنوب شرق آسيا.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في جنوب شرق آسيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

195 - اعتمدت سنغافورة وماليزيا استراتيجيات وخطط عمل شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب، وحسنتا آلياتهما التنسيقية، واعتمدت الفلبين خطة عمل وطنية بشأن منع التطرف العنيف ومكافحته في عام 2019، وأصدرت إندونيسيا لائحة رئاسية في كانون الثاني/يناير 2021 بشأن خطة عملها الوطنية المتعلقة بمنع التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب ومكافحته للفترة 2020-2021. وعكفت ماليزيا على وضع خطة عمل وطنية لمنع ومكافحة التطرف العنيف وتعزز الانتهاز منها بحلول عام 2022. وعلى مدى السنوات الخمس الماضية، سلمت جميع الدول الأربع بأهمية نهجي الحكومة بأكملها والمجتمع بأسره، وبذلت جهودا متضافرة لتنفيذ المنهجين، بمشاركة مجموعة من أصحاب المصلحة (مثل الوكالات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص) في وضع الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب وغير ذلك من مجالات الحكومة.

تقييم المخاطر

196 - من المعروف أن أجهزة إنفاذ القانون في خمس دول في المنطقة دون الإقليمية تجري تقييمات شاملة لمخاطر مكافحة الإرهاب، فضلا عن بعض تقييمات المخاطر التي تركز على القطاعات (من قبيل أمن المطارات، والبنى التحتية الحيوية، وتمويل الإرهاب، ومراقبة الحدود) بالتعاون مع الشركاء التنفيذيين ذوي الصلة، وبالاستناد إلى التهديدات التي تحدد بالدول المعنية ومواطنيها. وقد بذلت جهود جماعية لتمكين وحدات الاستخبارات المالية من إجراء تقييمات إقليمية لمخاطر تمويل الإرهاب. وتقود وحدة الاستخبارات المالية الإندونيسية مؤتمر قمة سنويا حول مكافحة تمويل الإرهاب وتعمل بالتعاون الوثيق مع نظيرتها في أستراليا. وأنشأت وحدات الاستخبارات المالية في أستراليا وإندونيسيا والفلبين وماليزيا برنامجا لتبادل محلي وحدات الاستخبارات المالية بغرض تتبع تمويل الإرهاب.

3 - التصدي للعوامل التمكينية للإرهاب

التجنيد

197 - أدخلت إندونيسيا، في عام 2018، تعديلات على قانونها لمكافحة الإرهاب، واعتمدت الفلبين قانونا جديدا لمكافحة الإرهاب في عام 2020، ومنذ صدور الدراسة الاستقصائية السابقة، عدلت عدة دول قوانينها الجنائية لتجريم تجنيد الأعضاء في جماعة إرهابية. ومن بين دول المنطقة دون الإقليمية الإحدى عشرة، تجرّم تسع دول تجنيد الإرهابيين تجرّما صريحا وتاما. ويمكن للدولتين الأخريين استخدام الأحكام القانونية العامة القائمة للمعاقبة على التجنيد لأغراض الإرهاب.

تمويل الإرهاب

198 - أحرزت جميع دول جنوب شرق آسيا، على مدى السنوات الخمس الماضية، تقدما كبيرا في مكافحة تمويل الإرهاب. فقد جرّمت جميع الدول تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها، وتعاقب جميع الدول، باستثناء دولتين، على تمويل الأفراد الإرهابيين والجماعات الإرهابية على السواء. وجميع

الدول أطراف في اتفاقية قمع تمويل الإرهاب لعام 1999 وأعضاء نشطون في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال.

199 - واستحدثت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية آليات لتجميد أصول الإرهابيين وأموالهم "دون إبطاء" وفقا للقرار 1373 (2001)، ولكن خمس دول لم تجرب بعد آلياتها، والعديد منها غير قادر على تنفيذها عمليا. وأنشأت جميع دول المنطقة دون الإقليمية وحدات استخبارات مالية عاملة. ويعتبر أن سبع وحدات منها تعمل بكامل طاقتها وتتبادل المعلومات بنشاط من خلال فريق حكومي دولي لضمان تبادل المعلومات بكفاءة. وعززت عدة دول القدرات لتحليل تمويل الإرهاب والتحقيق فيه. وأنشأت سنغافورة مؤخرا فرقة عمل تعمل على مدار الساعة، تضم كيانات من القطاع الخاص وشركات لتحويل الأموال، لدعم التحقيقات المتعلقة بتمويل الإرهاب في سياق هجوم إرهابي محدد.

200 - ولدى جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية نظم للإعلان أو الكشف من أجل الكشف عن النقد والصكوك لحاملها القابلة للتداول في المطارات الدولية. وتخول ست دول السلطات المختصة صلاحية وقف وتقييد عمليات نقل العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول في حالة الاشتباه في تمويل الإرهاب.

201 - واستعرضت ثلاث دول قطاعاتها غير الربحية بحثا عن مخاطر تمويل الإرهاب، وأشارت إلى التزامها إجراء استعراضات أكثر تفصيلا. وجميع الدول أعضاء في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، وهناك دولتان عضوان أيضا في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

الأسلحة النارية

202 - لا يزال تهريب الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، بما في ذلك الأسلحة النارية، منتشرا لدى الجماعات الإرهابية المحلية في بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية كوسيلة لجمع الأموال وزيادة ما تورده من أسلحة. وفي عام 2020، أجرت أربع دول، تعمل بالتعاون مع الإنتربول، عملية لأمن الحدود بعنوان "ماهرليكا الثالثة" لاستهداف الإرهابيين والجماعات الإجرامية المنظمة، أسفرت عن مصادرة أكثر من 13 000 سلاح ناري بقيمة تزيد على مليون يورو وإلقاء القبض على أحد أعضاء جماعة أبو سياف. وفي دولة أخرى، بدأت تبذل جهود لسحب مقاتلين سابقين وأسلحة من الخدمة سعيا إلى سحب 40 000 من المقاتلين السابقين وأسلحتهم من الخدمة بحلول عام 2022.

203 - وتجزم جميع دول المنطقة دون الإقليمية صنع الأسلحة النارية والاتجار بها واستيرادها وتصديرها بصورة غير مشروعة، ولكن ثلاث دول فقط هي التي تجرم صراحة تعديل الأسلحة النارية أو طمس علامات وسمها. وتعمل عدة دول على مراقبة حصول موظفي إنفاذ القانون على الأسلحة النارية، في أعقاب حوادث فقدت فيها أسلحة نارية ومواد مشعة من المرافق الحكومية وتورط ضباط شرطة في سياقها في هجمات إرهابية.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

204 - ربطت سنغافورة عملية الفرز الأمني التي تقوم بها في دوائر الهجرة في الخطوط الأمامية بقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة والنشرات الحمراء. وعلى الرغم من أن جميع

الدول الأخرى لديها إمكانية الوصول إلى قواعد بيانات وأدوات منظومة الإنتربول I-24/7، فإن بعض الدول لم تتحقق قط من وثائق السفر في ضوء قاعدة البيانات أو النشرات الحمراء. وتدرج أربع دول بيانات الإنتربول ومعلوماته المستمدة من قائمة الجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة في قوائم المراقبة الوطنية الخاصة بها (المتاحة لموظفي مراقبة الحدود في الخطوط الأمامية). ولم تنشئ إحدى الدول بعد نظاما إلكترونية لمسح وثائق السفر ضوئيا. وتتخذ دول هذه المنطقة دون الإقليمية خطوات لتحسين أمن وإصدار وثائق السفر الوطنية عن طريق إدخال عناصر بيومترية وضمان سلامة ما يسمى الوثائق الاستصدارية. وتصدر جميع الدول، باستثناء دولة واحدة، جوازات سفر إلكترونية. وتشارك خمس دول جميعها في دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي.

205 - وتنفذ ثلاث دول نظامين تفاعليين أحدهما للمعلومات المسبقة عن الركاب والآخر لسجل أسماء الركاب، في حين تنفذ دولتان أخريان نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب/سجل أسماء الركاب في مطاراتهما الدولية الرئيسية؛ وتنفذ دولة واحدة فقط نظاما تفاعليا للمعلومات المسبقة عن الركاب. وهناك خمس دول أعضاء ليس لديها نظام معلومات مسبقة عن الركاب ولا نظام لسجل أسماء الركاب. وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، وقعت دولة واحدة تشريعا لاعتماد نظام للمعلومات المسبقة عن الركاب، وهي حاليا جهة مستفيدة من برنامج الأمم المتحدة لمكافحة سفر الإرهابيين. وفي المجال البحري، لا يوجد حكم موحد يقتضي بأن تقدم السفن قوائم بيانات أو قوائم ركاب، ولا تنفذ معظم الدول نظام المعلومات المسبقة عن الركاب ولا نظام سجل أسماء الركاب في موانئها البحرية الدولية. وهناك ثلاث دول⁽³³⁾ أعضاء في الكومنولث، مما يسمح بالدخول بدون تأشيرة لمواطني الدول المشاركة في الاتفاق الخاص بهذه الجماعة.

206 - ولدى جميع الدول نظام قائم لتسجيل الأشخاص الذين يعبرون حدودها. وفي حين أن البعض يستخدم نظاما بيومترية آنية متطورة لجمع وتخزين معلومات دخول/خروج المسافرين، فإن البعض الآخر لديه أنظمة قائمة أقل صرامة. وأنشأت دولتان نظاما إلكترونية لمراقبة الحدود ترتبط بمقار عدة إدارات رئيسية. وتستخدم دولة واحدة النظام المؤمن للمقارنة والتقييم لتحديد الهوية الشخصية⁽³⁴⁾؛ وتدير دولة أخرى نظام المعلومات المتعلقة بإدارة الحدود في جميع الموانئ وتسجل بيانات السيرة الذاتية لجميع المسافرين الداخلين إلى الدولة والخارجين منها. وتستخدم أربع دول درجات متفاوتة من النظم البيومترية المعززة في نقاط الدخول الرئيسية.

207 - ويعوق التعاون عبر الحدود أو بين بلدان المنطقة في جنوب شرق آسيا وجود اختلافات صارخة في قدرات إدارة الحدود. وقد ذكرت رابطة أمم جنوب شرق آسيا، التي تضم في عضويتها 10 دول من هذه المنطقة دون الإقليمية، أن هناك حاجة إلى نهج إقليمي مشترك لإدارة الحدود وأنه يجب على دولها الأعضاء أن تعمل معا للتصدي للجريمة والتهديدات الأمنية العابرة للحدود. وقد اتخذت بعض الخطوات لتحقيق هذا الهدف. وقد تلقت معظم الدول تدريباً من نظراء أجانب أو تعاونت معهم لتعزيز قدرة موظفي مراقبة الحدود على فرز المسافرين وكشف وثائق السفر المزورة، وتحديد هوية المسافرين الذين قد يشكلون مخاطر أمنية.

208 - وهناك ثلاث دول فقط أطراف في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967. وتعمل مفوضية شؤون اللاجئين عن كثب مع دولتين لتحديد صفة اللاجئ. وتحمل المفوضية المسؤولية الكاملة

(33) بروني دار السلام، وسنغافورة، وماليزيا.

(34) أداة إدارة الحدود تستند إلى البيانات البيومترية التي يدعمها برنامج اعتراض الإرهابيين التابع لوزارة خارجية الولايات المتحدة.

عن إقرار صفة اللاجئ في ثلاث دول من المنطقة دون الإقليمية ليس لديها نظام لجوء وطني. وهناك دولتان لا تقبلان طالبي اللجوء أو اللاجئين. ووضعت دولة واحدة إجراء لإقرار صفة اللاجئ يسمح بإجراء استعراض شامل لمقدمي الطلبات، فضلاً عن الطعن في قرارات المحكمة الابتدائية. ووضعت دولة أخرى نظاماً يسمح لها بتحديد صفة اللاجئ واللجوء، وعدلت مؤخراً إجراءات التسجيل لديها لضمان ألا يكون الأشخاص الذين يلتصون المأوى في البلد أعضاء في جماعات إرهابية.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

209 - قامت دولتان بمراجعة قوانينهما المتعلقة بمكافحة الإرهاب في عامي 2018 و 2020 على التوالي، بحيث أدرجتا عدداً من العناصر الجديدة التي تتطلبها قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وفي حين تجرم ثلاث دول على وجه التحديد الإعداد والتخطيط للإرهاب و/أو العمل الإرهابي، تعتمد الدول الثماني الأخرى على أحكام تشريعية عامة بشأن مسؤولية الشريك عن الجرائم الخطيرة لتجريم الأعمال التحضيرية والأعمال الثانوية. وتجرم معظم الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية أعمال الإغراء بارتكاب أعمال إرهابية أو التآمر لارتكابها أو غير ذلك من أشكال دعم الأعمال الإرهابية. ومع ذلك، يبدو أن عدداً من الدول لا تغطي الأعمال التحضيرية أو الثانوية التي تتم داخل حدودها بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى.

القدرة على التحقيق والمقاضاة

210 - أنشأت ثلاث دول وحدات مكرسة لمكافحة الإرهاب داخل دوائر الشرطة والادعاء العام التابعة لها. وقد حققت البلدان الثلاثة جميعها في عدد كبير من قضايا الإرهاب وحاكمت مرتكبيها، إما بشكل مستقل وإما من خلال التعاون الثنائي. وهي تقيم تعاوناً وثيقاً في مجال التحقيقات، كما أنشأت قنوات لإنفاذ القانون والاستخبارات وقنوات عسكرية ودبلوماسية للعمل مع الكيانات ذات الصلة في دول مناطق النزاع والدول المجاورة لجمع المعلومات عن مواطنيها الذين سافروا دعماً لتنظيم الدولة الإسلامية وتنظيم القاعدة والمنظمات الإرهابية المرتبطة بهما. ولا تزال قدرة الدول الأقل تأثراً بالإرهاب بحاجة إلى اختبار.

211 - وتنص تشريعات جميع دول جنوب شرق آسيا تحديداً على اعتراض الاتصالات بأمر من المحكمة في حالة التحقيق في قضايا تتعلق بالإرهاب. وتشترط بعض الدول وجود أوامر تقييد مختلفة بأمر من المحكمة (مثلاً، إرفاق جهاز رصد إلكتروني بالإرهابي المشتبه فيه الذي يُفْرَج عنه). ويبدو أن أساليب التحقيق الخاصة الأخرى، مثل العمليات السرية، تستخدم في إطار التحقيقات. وقد تستخدم بعض الدول فترات احتجاز وقائي أو إداري مطولة أثناء التحقيقات في قضايا الإرهاب ومقاضاة مرتكبيها للتحايل على القيود الزمنية الصارمة المنصوص عليها في قوانين الإجراءات الجنائية. وتعد عمليات التنصت على المكالمات الهاتفية، وتسجيل الاتصالات السلكية واللاسلكية، واعتراض الاتصالات الإلكترونية والبريدية، والمراقبة السرية، كلها من أساليب التحقيق الخاصة المأذون بها والمستخدم بصورة شائعة في معظم دول المنطقة دون الإقليمية.

212 - وقد لوحظ في جنوب شرق آسيا اتجاه متزايد نحو الإنز بمشاركة الجيش في عمليات مكافحة الإرهاب، مما يعكس وقوع حوادث تنطوي على أعمال إرهابية واسعة النطاق. ففي عام 2018، سنت إحدى الدول حكماً قانونياً جديداً ينشئ قيادة للعمليات الخاصة العسكرية المشتركة ويسمح بمشاركة الجيش في عمليات

مكافحة الإرهاب. وفي عام 2016، أنشأت دولة أخرى فرقة للعمليات الخاصة (وهي أول قوة أمنية متكاملة في المنطقة دون الإقليمية معنية بالتصدي للتهديدات الإرهابية)، تتألف من وكالات متعددة لإنفاذ القانون والجيش. وفي دولة أخرى، شارك الجيش في العديد من العمليات الرئيسية لمكافحة الإرهاب وقادها في عام 2017.

213 - ويبدو أن هناك شكلاً من أشكال الآليات المستقلة أو المدنية القائمة للإشراف على وكالات إنفاذ القانون في أربع دول من دول المنطقة دون الإقليمية، وأن استعراضاً محدوداً قد أُجري في دولتين أخريين. ففي إندونيسيا، يمكن لعدد من المكاتب واللجان (بما في ذلك أمين المظالم الوطني، ولجنة الشرطة الوطنية، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان) أن توفر آليات رقابة خارجية على عمل الشرطة. وأنشأت تيمور - ليشتي مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة، الذي يركز بصفة خاصة على أنشطة الأجهزة الأمنية للبلد. وفي تايلند، تمارس الرقابة على الشرطة من خلال نظام للرقابة الخارجية للجان البرلمانية وآليات للرقابة الإدارية الداخلية للشرطة.

سيادة القانون

214 - أدرجت دول المنطقة دون الإقليمية تعاريف مختلفة للإرهاب في تشريعاتها. فقد أدرجت دولتان تعريفاً واضحاً للعمل الإرهابي في تشريعاتهما، في حين تتبع دولة واحدة تشريعاً نموذجياً. أما الدول الثماني الأخرى، فبعضها يستخدم لغة فضفاضة جداً أو غامضة يمكن استخدامها لتجريم أفعال تتجاوز بكثير تلك المقصودة في الصكوك الدولية المتصلة بمكافحة الإرهاب. وقد أبلغت كيانات معنية بحقوق الإنسان عن استخدام أربع دول لتدابير مكافحة الإرهاب في قمع المعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان.

215 - وفي ما يتعلق بالإجراءات الجنائية المتصلة بقضايا الإرهاب، تتبع جميع الدول عملية تُعرض فيها جرائم الإرهاب ويحاكم مرتكبوها أمام محاكم جنائية عادية. ووفقاً لداستاتير دول المنطقة دون الإقليمية، تُكفل المحاكمات العادلة ويفترض أن المتهمين أبرياء إلى أن تثبت إدانتهم. ولكن، تبين أن ممارسة الدول في ما يتعلق بالاعتقال والاحتجاز التعسفيين وغير ذلك من الأحكام لم تكن مجدية في بعض الحالات. وقد أعربت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها من أن إحدى الدول يتم فيها احتجاز من يشتبه في ارتكابه أعمالاً إرهابية لدى الشرطة لمدة تصل إلى 60 يوماً، قابلة للتديد، دون أن يمثل أمام قاض. وسنت دولة أخرى تشريعاً يقوض ضمان أمر الإحضار المنصوص عليه في دستورها ويسمح أيضاً بالاحتجاز المطول دون تهمة في القضايا المتصلة بالإرهاب. ولوحظ أيضاً أن التشريعات الجديدة لمكافحة الإرهاب التي سنتها دول المنطقة دون الإقليمية تميل إلى السماح بفترات احتجاز أطول قبل توجيه الاتهام.

216 - وسنت سبع دول قوانين طوارئ أو قوانين خاصة لمنح سلطات معينة في ظروف معينة من أجل مكافحة الإرهاب. بيد أن دولة واحدة⁽³⁵⁾ فقط هي التي أرفقت شرط الانقضاء التدريجي بما خول لها من سلطات خاصة فعلية في القضايا المتصلة بمكافحة الإرهاب. ويجوز لثلاث دول في المنطقة دون الإقليمية أن تلجأ إلى الاحتجاز الإداري لمنع الهجمات الإرهابية المشتبه فيها واحتجاز من يشتبه في أنهم إرهابيون ومطربون عنيفون. وتستطيع دولة واحدة إنفاذ الاحتجاز لمدة تصل إلى سنتين في المرة الواحدة، مع تمديدتها إلى أجل غير مسمى، في تجاهل لإجراءاتها الجنائية المعمول بها.

(35) تشترط ماليزيا شرط الانقضاء التدريجي بالنسبة لأي اعتقال يتم دون أمر قضائي، بموجب قانونها الخاص لمكافحة الإرهاب الذي تم تمديده في عام 2017 حتى عام 2022.

6 - تفعيل التعاون الدولي

المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين بفعالية

217 - أحرزت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقدماً كبيراً في مجال التعاون القضائي الدولي منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. ففي إنجاز تاريخي في مجال المساعدة القضائية المتبادلة على الصعيد الأقاليمي، تم رفع مستوى معاهدة المساعدة القضائية المتبادلة لعام 2004 بين الدول المتتقة في الرأي داخل رابطة أمم جنوب شرق آسيا لتصبح في نيسان/أبريل 2019 معاهدة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا. وبالإضافة إلى ذلك، أنشئت شبكة للتعاون القضائي (شبكة العدالة للمساعدة القضائية المتبادلة في جنوب شرق آسيا (SEAJust)) في نيسان/أبريل 2020. واعتباراً من شباط/فبراير 2021، انضمت 10 دول إلى الشبكة، وسجلت كل واحدة منها جهتي اتصال للسلطات المركزية لدى أمانة شبكة العدالة. وقد صُممت هذه الشبكة لتكون مفتوحة باب العضوية، ومن المتوقع أن توسع عضويتها خارج منطقة جنوب شرق آسيا. ويجري أيضاً صياغة معاهدة إقليمية لتسليم المطلوبين، بقيادة سنغافورة.

218 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، سنت كل من جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا وميانمار قوانين جديدة بشأن المساعدة القضائية المتبادلة و/أو تسليم المطلوبين. واعتمدت عشر دول قوانين للمساعدة القضائية المتبادلة، في حين اعتمدت سبع دول قوانين لتسليم المطلوبين. وقامت خمس دول بتحميل تفاصيل إجراءاتها على مواقعها الإلكترونية الحكومية. ويمكن لجميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية أن تقدم المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين استناداً إلى الصكوك الدولية المتصلة بمكافحة الإرهاب إذا لم تكن هناك معاهدات ثنائية أو معاهدات أخرى ذات الصلة، ولكن يبدو أن جميع الدول لا تسمح بالتعاون إلا على أساس المعاملة بالمثل. وتشكل ثلاث دول جزءاً من تعاون الكمنولث في المسائل الجنائية بين الدول مثل "خطة هراي" المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وخطة لندن لتسليم المطلوبين.

219 - وفي ما يتعلق بمبدأ التسليم أو المحاكمة، تجدر الإشارة إلى أن تايلند وكمبوديا وحدهما ملزمان قانوناً بإحالة القضايا إلى سلطات الادعاء العام في حالة رفض تسليم المطلوبين.

ضمان تبادل المعلومات والاستخبارات بفعالية

220 - اتخذت بعض الدول خطوات لتحسين تبادل المعلومات بين وكالات إنفاذ القانون، من خلال توقيع مذكرات تفاهم أو وضع ترتيبات أخرى لتبادل المعلومات، واتخذت ثلاث دول خطوات لتعزيز قدرة هيئات تنسيق مكافحة الإرهاب على تيسير التبادل الفعال للمعلومات بين الوكالات الحكومية.

221 - وأنشأت جميع دول المنطقة دون الإقليمية منابر لتبادل المعلومات مع النظراء الأجانب عن طريق هيئات إقليمية من قبيل رابطة أمم جنوب شرق آسيا، وعن طريق مجموعة فرعية، هي رابطة رؤساء أجهزة الشرطة التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا وعن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، وعن طريق الاتفاقات الثنائية. وفي عام 2018، أطلقت ست دول في المنطقة "مبادرة أعيننا" لتمكين كبار مسؤولي الدفاع من تبادل المعلومات بشأن حالات الإرهاب والتطرف العنيف المفوضي إلى الإرهاب. وعلى الرغم من أن عدة دول أعضاء تتعاون تعاوناً وثيقاً مع شركاء أجانب في المجالات المتصلة بالجريمة عبر الوطنية وغيرها من العمليات الإجرامية، هناك دولة واحدة فقط معروف أنها أقامت تعاوناً ثنائياً مع سلطات أجنبية في تحقيقات متصلة بقضايا الإرهاب. ويرجع ذلك إلى أن تشريعات معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية تحول دون إجراء تحقيقات مشتركة متكاملة مع دول أخرى، وذلك بسبب الشواغل المتعلقة بحماية السيادة.

7 - التوصيات ذات الأولوية

222 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) استعراض التشريعات وتنقيحها لكفالة دقة تعاريف الجرائم المتصلة بالإرهاب وامتثالها لمتطلبات الصكوك الدولية المتصلة بمكافحة الإرهاب، منعاً لإساءة استخدام تشريعات الإرهاب لقمع المعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان؛
- (ب) تحسين التحقيق في القضايا المتصلة بالإرهاب من خلال كفالة التدريب وبناء القدرات لموظفي إنفاذ القوانين، ولا سيما في مجال تحديد مصادر تمويل الإرهاب والتحقيق فيها؛
- (ج) اتخاذ إجراءات لمنع إساءة استخدام المنظمات غير الربحية (بما في ذلك المدارس الدينية) لأغراض تمويل الإرهاب، مع حماية أنشطة المنظمات غير الربحية المشروعة؛
- (د) تحسين أمن الحدود من خلال العمل بنظام المعلومات المسبقة عن الركاب أو نظام سجلات أسماء الركاب في المطارات والموانئ الدولية، مع توفير ضمانات مناسبة بشأن الخصوصية وحماية البيانات، وزيادة وتعزيز عمليات فحص الركاب والبضائع والشحنات استناداً إلى تقييمات المخاطر القائمة على المعلومات الاستخبارية؛
- (هـ) زيادة الجهود المبذولة لتوظيف النساء واستبقائهن في مجال إنفاذ القانون وإدارة الحدود؛ وكفالة أن تأخذ المواد التدريبية في الاعتبار مجموعة الأدوار التي تؤديها المرأة في الإرهاب كمرتكبة للعمل الإرهابي وكداعمة ومروجة له، وكضحية وشريكة في الوقاية منه؛
- (و) إنشاء آليات رقابة محايدة وفعالة، وكفالة استقلاليتها، تكون قادرة على معالجة الشكاوى الفردية المتعلقة بسوء السلوك من جانب أجهزة إنفاذ القانون و/أو موظفي الادعاء العام و/أو غيرهم من المسؤولين الحكوميين، ولا سيما في الدول التي يشارك فيها الجيش بالفعل في جهود مكافحة الإرهاب؛
- (ز) كفالة أعمال حقوق المعتقلين والمحتجزين والمتهمين المنصوص عليها في القانون في الممارسة العملية، ولا سيما في ما يتعلق بمراعاة الأصول القانونية الواجبة، وعدم استخدام الاعتقالات الجماعية وفترات الاحتجاز الطويلة دون تهمة كجزء من سياسات الوقاية من الإرهاب.

جيم - جنوب آسيا

أفغانستان، وباكستان، وبنغلاديش، وبوتان، وسري لانكا، وملديف، ونيبال، والهند

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

223 - في حين أن مستويات العنف في بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية، ولا سيما باكستان، قد تراجعت منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، فإن ذلك لا يعد اتجاهًا عامًا ولا يزال مستوى التهديد الإرهابي مرتفعًا في جنوب آسيا. ومنذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، عانى عدد من الدول من هجمات. فالعديد من الجماعات الإرهابية (بما فيها حركة طالبان، وتنظيم القاعدة في شبه القارة الهندية، وتنظيم الدولة

الإسلامية في العراق والشام - ولاية خراسان)، وكذلك شبكة حقاني ولشكر طيبة وجيش محمد وحركة المجاهدين⁽³⁶⁾، تواصل نشاطها في المنطقة دون الإقليمية.

224 - ويبدو أن جزءاً كبيراً من النشاط الإرهابي في منطقة جنوب آسيا دون الإقليمية هو نشاط مستوحى من تنظيمي القاعدة والدولة الإسلامية، إن لم يكن موجهاً ومنفذاً من جانب جهات إقليمية منتسبة إليهما أو جماعات إرهابية استوحت أنشطتها منهما. وقد أعلن تنظيمي القاعدة والدولة الإسلامية والجماعات المنتسبة إليهما مسؤوليتهم عن بعض الهجمات. فمنذ الدراسة الاستقصائية الأخيرة (2016)، واجهت الهند العديد من الهجمات الإرهابية عبر الحدود، كانت من تنفيذ هذه الكيانات الإرهابية. ففي 2 كانون الثاني/يناير 2016، نفذت حركة جيش محمد هجوماً إرهابياً على مركز للقوات الجوية الهندية في باتانكوت الواقعة في شمال غرب الهند، قُتل فيه 7 من أفراد الأمن. وفي 25 حزيران/يونيه 2016، هاجمت جماعة إرهابية أخرى تدعى "لشكر طيبة" قافلة لقوات الأمن الهندية في جامو وكشمير، مما أسفر عن مقتل 8 من أفراد الأمن. وفي 18 أيلول/سبتمبر 2016، نفذت حركة جيش محمد هجوماً شنيعاً على مقر اللواء من الجيش الهندي في أوري، قتل فيه 23 جندياً. وفي 14 شباط/فبراير 2019، تعرضت قافلة من المركبات تقل أفراد أمن هنود على الطريق السريع الوطني بين جامو وسريناغار لهجوم من قبل مفرّج انتحاري محمول على مركبة، قتل فيه 40 من أفراد الأمن الهنود. وقد نفذت الهجوم حركة جيش محمد.

225 - وفي تموز/يوليه 2016، أعلن تنظيم الدولة الإسلامية مسؤوليته عن هجوم أسفر عن أعلى عدد من القتلى في أي هجوم إرهابي وقع في بنغلاديش. بيد أن بنغلاديش فندت هذا الادعاء وذكرت أن جماعة متطرفة محلية محظورة، هي جماعة المجاهدين، هي المسؤولة عن ذلك، وكشف تحقيق أن المهاجمين كانوا جميعاً من مواطني بنغلاديش.

226 - وشهدت سري لانكا سلسلة من الهجمات في نيسان/أبريل 2019. فقد هاجم انتحاريون ثلاثة فنادق فاخرة في كولومبو وهوجمت ثلاث كنائس في مدن مختلفة خلال عيد الفصح. وقتل أكثر من 250 شخص وجرح 500 آخرون. وأدى الطابع المنسق للهجمات، إضافة إلى كمية المتفجرات المستخدمة والمكتشفة بعد ذلك بسري لانكا إلى أن تستنتج أن الهجمات كانت مخططة مسبقاً وممولة تمويلًا جيداً. وادعى تنظيم الدولة الإسلامية مسؤوليته عن هذه الأعمال، ولكن سري لانكا ذكرت أن من نفذها هم أفراد متطرفون مرتبطون بجماعة التوحيد الوطنية.

227 - وشهدت ملديف هي الأخرى هجمات مرتبطة بتنظيم الدولة الإسلامية. ففي شباط/فبراير 2020، طُعن ثلاثة مواطنين أجانب في هولومالي. ووصفت جماعة محلية، تدعى "المستقيم ميديا"، نفسها بأن أفرادها جنود تابعون لتنظيم الدولة الإسلامية في ملديف وأعلنت مسؤوليتها عن عمليات الطعن. وفي نيسان/أبريل 2020، أُحرقت سبعة قوارب صغيرة في ميناء جزيرة ماهيادو في وسط ملديف. وأعلن تنظيم الدولة الإسلامية مسؤوليته عن الهجوم، وزعم أنه كان ردّاً على تحقيقات حكومية في وقائع ذات صلة بالتطرف والاتجار بالمخدرات. ولا يزال التطرف والتجنيد في الأنشطة الإرهابية مسألتين تثيران قلقاً بالغاً في ملديف.

228 - وفي السنوات الخمس الماضية، قبل تموز/يوليه 2021، نُفذ العديد من الهجمات الإرهابية في جميع أنحاء أفغانستان. وعلى الرغم من الحوار السياسي الذي يجري مع طالبان، فقد ازدادت وتيرة الهجمات

(36) شبكة حقاني (Taе.012)، ولشكر طيبة (QDe.118)، وجيش محمد (QDe.019)، وحركة المجاهدين (QDe.008).

التي شنتها طالبان وغيرها من الجماعات النشطة في أفغانستان خلال العام الماضي. وشكل المسؤولون الحكوميون، ولا سيما العاملون في قطاع العدل، أهدافاً متكررة لها. ففي شباط/فبراير 2017، هاجم مفجر انتحاري من تنظيم الدولة الإسلامية المحكمة العليا، مما أسفر عن مقتل 21 شخصاً. وفي كانون الثاني/يناير 2021، قُتل قاضيتان تعملان في المحكمة العليا في أفغانستان رمياً بالرصاص في كابول، وفي شباط/فبراير 2021 اغتيل قاض آخر في جلال أباد. وظل الوضع في أفغانستان يتغير منذ آب/أغسطس 2021، الذي شهد أيضاً التفجير الانتحاري الذي وقع في المطار الدولي في كابول.

229 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، اعتمد الإرهابيون والمنظمات الإرهابية في جنوب آسيا في الغالب على الإنترنت، ولا سيما منصات وسائل التواصل الاجتماعي، لتجنيد أنصار جدد ولمواصلة تحفيز أعضاء تلك المنظمات. وقد هاجر بعضهم إلى شبكة الإنترنت الخفية والمنصات المشفرة، مما خلق صعوبات إضافية للمحققين وموظفي إنفاذ القانون. وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، صدر العدد الحادي عشر من مجلة صوت الهند المالية لتنظيم الدولة الإسلامية على شبكة الإنترنت في العديد من المواقع الإلكترونية. وتهدف هذه المجلة إلى جذب اهتمام المسلمين في شبه القارة الهندية وخارجها. وقد تضمنت مقالاً يُزعم أنه من تأليف أنصار لتنظيم الدولة الإسلامية في ملديف، شددوا فيه على أهمية تشجيع تنفيذ الهجمات في الغرب والتخطيط لها، إضافة إلى تنفيذ وتخطيط الهجمات التي تستهدف الرعايا الغربيين في ملديف وعناصر الجيش والشرطة التابعين للدولة. كما قدم المقال إرشادات بشأن التخطيط للهجمات وإعلان المسؤولية عنها، وجادل بأن الديمقراطية والإسلام غير متوافقين، وقدم مبرراً للحرق كشكل من أشكال الإعدام.

230 - ولدى العديد من دول هذه المنطقة دون الإقليمية اقتصادات غير نظامية كبيرة وقائمة على النقد، مما يجعلها عرضة لتمويل الإرهاب. وبعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية (مثل أفغانستان) مراكز معروفة للتجار الواسع النطاق بالمخدرات، مما يطرح تحديات خاصة في ما يتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب. ويزيد إنتاج المخدرات والاتجار بها، ومصادر الإيرادات الحالية والمحتملة التي توفرها للمنظمات الإرهابية، من تعقيد الحالة الأمنية لأنها تحافظ على أوجه التآزر التي تربط الجماعات الإرهابية بالجماعات الإجرامية المنظمة.

الإطار 4

إضاءات إقليمية

الأدلة الإلكترونية: زيادة استخدام الأدلة الإلكترونية وتقدير فائدتها في جنوب آسيا

في الفقرة 21 من القرار 2396 (2017)، يشجع مجلس الأمن على تعزيز تعاون الدول الأعضاء مع القطاع الخاص، وفقاً للقانون المنطبق، ولا سيما مع شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، في مجال جمع البيانات والأدلة الرقمية في الحالات المتصلة بالإرهاب والمقاتلين الإرهابيين الأجانب.

ويتزايد استخدام الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي بشكل كبير في جنوب آسيا. ويجد المسؤولون الذين يحققون في قضايا الإرهاب والجريمة المنظمة وغيرها من القضايا الجنائية الخطيرة، ويلاحقون مرتكبيها قضائياً، بانتظام صعوبات في كيفية الحصول على أدلة إلكترونية عند محاولتهم منع الهجمات وعند تقديم الإرهابيين وغيرهم من المجرمين إلى العدالة. فبمجرد القبض على المشتبه فيهم، تعتمد جميع الملاحقات القضائية تقريباً، على الأقل جزئياً، على استخدام الأدلة الإلكترونية، بما في ذلك

البيانات المتعلقة بالأماكن، ومنشورات وسائل التواصل الاجتماعي، والرسائل النصية ورسائل البريد الإلكتروني، وسجلات مكالمات الهواتف المحمولة. ويتطلب ذلك إماماً تاماً من جانب المحققين والمدعين العامين والموظفين القضائيين بأساليب جمع الأدلة الإلكترونية وحفظها وتحليلها، بالإضافة إلى القواعد المتصلة بمقبولية هذه الأدلة. وعلاوة على ذلك، ففي معظم الحالات في جنوب آسيا، تُحفظ الأدلة الإلكترونية على خواديم توجد في دولة أخرى. وهذا يسبب تعقيدات إضافية في الحصول على هذه الأدلة والحفاظ عليها.

وحتى وقت إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، كانت قدرة الشرطة والمدعين العامين والموظفين القضائيين في جنوب آسيا على استخدام الأدلة الإلكترونية في عمليات التحقيق والمقاضاة التي اضطلعوا بها ضئيلة أو معدومة. وعلى الرغم من استمرار وجود ثغرات في هذا المجال، فقد أولي اهتمام متزايد لأهمية الأدلة الإلكترونية وأحرز تحسن كبير.

وقد اكتسب المدعون العامون وأفراد الشرطة خبرات وقدرات في مجال الحصول على أدلة إلكترونية عبر الحدود من خلال التعاون في ما بين أجهزة الشرطة؛ والتواصل المباشر مع مقدّمي الخدمات؛ وإجراءات المساعدة القضائية المتبادلة. وأصبح الممارسون يدركون أيضاً أهمية الطلبات المقدّمة في الوقت المناسب للحفاظ على الأدلة الإلكترونية الموجهة إلى مقدّمي الخدمات، وبدأوا يكتسبون إماماً بشروط مقدّمي الخدمات الرئيسيين.

ومع استمرار تحسن قدرة أجهزة الشرطة والمدعين العامين في هذا الصدد، سيكون من الضروري بالنسبة للقضاة والموظفين القضائيين أن يتعرفوا على المسائل التقنية والتشغيلية والقانونية التي تنشأ عن الأدلة الإلكترونية، إذ أن القضاة مكلفون بالحسم في مقبولية الأدلة والبت في الطعون الأخرى التي كثيراً ما تنشأ في القضايا التي تنطوي على أدلة إلكترونية، مثل الحق في الخصوصية. ولذلك، يوصى بأن تُشرك دول هذه المنطقة دون الإقليمية القضاة وقضاة الصلح في أنشطة التدريب وبناء القدرات التي تنطوي على أدلة إلكترونية.

ويحتاج الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين إلى موارد كبيرة وخبرات تقنية لاستخراج الأدلة الإلكترونية وتحليلها. ويفتقر العديد من الوكالات الصغيرة وإدارات الشرطة إلى الموارد الكافية لجمع هذه الأدلة وتحليلها على نحو فعال. ولذلك، يوصى بأن تشجع دول هذه المنطقة دون الإقليمية على إقامة شراكات بين الوكالات والإدارات الصغيرة، من جهة، وبين الإدارات الكبيرة في المجال ذاته، من جهة أخرى، بما يتيح توفير موارد مشتركة بين الإدارات والمناطق.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في جنوب آسيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب

231 - لاحظت الدراسة الاستقصائية السابقة أن عدداً قليلاً جداً من دول جنوب آسيا قد نفذ استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة تماماً لمكافحة الإرهاب. وقد تحسن معدل التنفيذ هذا مع اعتماد الهند وأفغانستان (اعتباراً من تموز/يوليه 2021)، وبنغلاديش وباكستان الآن، استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وما زال يتعين على الدول المتبقية أن تعتمد استراتيجيات شاملة ومتكاملة.

تقييم المخاطر

232 - تجري دولتان بانتظام تقييمات متكررة أو مركزة لمخاطر التهديدات. ففي الهند، تجري وزارة الداخلية تقييمات وطنية للمخاطر المتعلقة بالإرهاب وتمويله. وفي باكستان، تضطلع الهيئة الوطنية لمكافحة الإرهاب بمسؤولية إجراء تقييمات للتهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب. وتنظم عدة دول في المنطقة دون الإقليمية عمليات وحوارات مشتركة بين الوكالات تهدف إلى تقييم المخاطر، وهي إجراءات تعتبر فعالة.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

233 - على الرغم من أن دولتين فقط من دول جنوب آسيا قد سنّت أحكاماً تتصل بجريمة محددة تشمل التجنيد في صفوف الجماعات الإرهابية، فقد استحدثت ثلاث دول أخرى تشريعات تجرم تجنيد الأشخاص للقيام بأعمال إرهابية، ويمكن لدولة أخرى أن تستخدم أحكاماً قانونية عامة بشأن التحريض والتآمر للتعامل مع التجنيد بوصفه جريمة. وهناك دولة واحدة فقط تجرم تجنيد المرتزقة.

تمويل الإرهاب

234 - أحرزت دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقدماً جيداً في مكافحة تمويل الإرهاب منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. فقد سنت جميع الدول أحكاماً قائمة بذاتها تغطي جرائم تمويل الإرهاب في تشريعاتها الجنائية الوطنية، وجرّمت ست دول جريمة تمويل الإرهاب في قوانينها الداخلية بحيث تشمل تمويل الفرد الإرهابي كما المنظمة الإرهابية على السواء. وأدخلت أربع دول تحديثات كبيرة على نظمها لمكافحة غسل الأموال من أجل مكافحة تمويل الإرهاب في السنوات الخمس الماضية، بغية الامتثال للمعايير الدولية. وعلى الرغم من أن بعض القوانين الوطنية يمكن أن تستفيد من تعديلات تقنية، فإن أوجه القصور الطفيفة تلك المتبقية في التجريم تجري معالجتها من خلال التقييمات المتبادلة وعمليات المتابعة ذات الصلة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وفريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال.

235 - وازداد الوعي بشرط التجميد وأهميته في منع أعمال الإرهاب في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. فقد اعتمدت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية إجراءات لتجميد أصول الإرهابيين عملاً بالقرار 1373 (2001)، ولكن فعالية أنظمة تجميد الأصول تختلف. فقد سنت أربع دول تشريعات تحدد إجراءات لتجميد ممتلكات أو أموال الأشخاص والكيانات المدرجة أسماؤهم في القائمة من جانب واحد ودون إبطاء، ولكن تنفيذ الدول لهذه الإجراءات يختلف من جهة لأخرى. وأشارت ثلاث دول إلى أن الحسابات والأموال المرتبطة بالأفراد والجماعات المدرجة أسماؤهم في القائمة قد تم تجميدها. وأصدرت وزارة الداخلية في الهند إجراء مفصلاً يحدد التزامات جميع الأشخاص في تنفيذ الجزاءات المالية المحددة الأهداف عملاً بالقرار 1373 (2001). ومع ذلك، فإن الفعالية العامة لأنظمة تجميد الأصول في جنوب آسيا لم تتحسن بدرجة ملموسة منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، ولا تزال معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية غير ممثلة لمتطلبات تجميد الأصول الواردة في القرار 1373 (2001). وفي عدد قليل من المناطق الجغرافية، تواصل الكيانات الإرهابية المدرجة في القائمة جمع الأموال لتمويل الإرهاب من خلال منظمات وهمية، بما في ذلك إساءة استخدام المنظمات غير الربحية، بواسطة مجموعة متنوعة من الوسائل مثل الأعمال الخيرية والتبرعات والتمويل الجماعي.

236 - ولدى جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية وحدات استخبارات مالية تؤدي عملها، وإن كان بعضها يعمل لفترة أطول ويتسم بكونه أكبر بكثير وأكثر إنتاجية من غيره. فعلى سبيل المثال، قدمت دولة واحدة 65 تقريراً عن معاملة مشبوهة في دورة استعراض سنوية واحدة، في حين قدمت دولة أخرى عن 1 436 340 تقريراً عن معاملة مشبوهة في نفس الدورة السنوية الواحدة. ووحدت الاستخبارات المالية في الهند منظمة مستقلة تجرى عملياتها بطريقة آلية بالكامل. وتفيد التقارير بأن العديد من وحدات الاستخبارات المالية قادرة على إجراء تحليلات وتوليد منتجات استخباراتية جيدة النوعية تتعلق بتمويل الإرهاب، ولكن بعض الوحدات لا تعتبر مستقلة بعد ولا يزال العديد منها يعاني من نقص في الموارد من حيث الموظفين والمعدات. وستستفيد وحدات الاستخبارات المالية في بعض الدول من تنقيح التشريعات للسماح لها بتبادل المعلومات الاستخباراتية المالية تلقائياً مع وكالات إنفاذ القانون والسماح أيضاً لوكالات إنفاذ القانون وغيرها من الوكالات بطلب الاستخبارات المالية مباشرة أيضاً. وكانت هناك خمس دول أعضاء عاملة في فريق حكومي دولي لوحدات الاستخبارات المالية، وكانت دولة واحدة في طور تقديم طلب الانضمام وقت إعداد هذا التقرير.

237 - ولدى أربع دول الصلاحية القانونية لتقييد عمليات نقل العملات أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وسنت دولتان أخريان تشريعات تنص على إمكانية تقييد الأموال إذا لزم الأمر. وفي إحدى الدول، لا يكفي نظام التصريح لتحقيق أهداف مكافحة غسل الأموال و/أو تمويل الإرهاب، ولا تملك سلطات الجمارك سلطة احتجاز أو مصادرة الأموال النقدية أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول المتصلة بالأنشطة الإجرامية المشتبه فيها. وتختلف المدة التي يمكن فيها تقييد الأموال النقدية أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول في جميع أنحاء المنطقة، ولكن في معظم الحالات يؤذن بتقييد الأموال مؤقتاً فقط. ولا تتقاسم جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية المعلومات المستمدة من التصريحات التي تعكس حركة الأموال عبر الحدود مع وحدات الاستخبارات المالية التابعة لها. وقد أدرجت الهند دور حاملي النقدية في تقييمها الوطني للمخاطر. وأجرت باكستان تقييماً قطاعياً للمخاطر المتعلقة بتهريب النقد في عام 2019، ولكن بالنسبة لغالبية الدول في المنطقة دون الإقليمية، لا تزال هناك حاجة إلى زيادة تعزيز قدرة موظفي الجمارك على تحديد ومنع وكشف حركة الأموال غير المشروعة عبر الحدود عن طريق حاملي النقدية.

238 - ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، أجرت ثلاث دول من هذه المنطقة دون الإقليمية تقييماً لخطر تعرض قطاع المنظمات غير الربحية لاستغلالها في تمويل الإرهاب. فقد قيّمت باكستان مخاطر تمويل الإرهاب المرتبطة بالمنظمات غير الربحية في كل من تقييما لمخاطر تمويل الإرهاب للفترة 2019/2018 وتقييمها الوطني للمخاطر لعام 2019، وحددت المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية التي تندرج ضمن تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ذات الصلة⁽³⁷⁾. وأجرت وزارة

(37) اتخذت باكستان عدداً من الخطوات لتقييم مخاطر تمويل الإرهاب المحدقة بها، شملت إجراء تقييم لمخاطر تمويل الإرهاب في الفترة 2019/2018، وتقييم وطني للمخاطر بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أيلول/سبتمبر 2019، وإصدار ورقة سرية عن ملامح تهديد تمويل الإرهاب عبر الوطني للمنظمات الإرهابية الرئيسية في تشرين الثاني/نوفمبر 2019. ومن خلال التقييم الوطني للمخاطر، تأكد أن إساءة استخدام المنظمات غير الربحية لأغراض تمويل الإرهاب لا تزال تشكل تهديداً كبيراً، على الصعيدين المحلي والخارجي، وأن الجمعيات الخيرية هي مصدر للتمويل لجميع الكيانات المثيرة للقلق تقريباً، وأن المنظمات الإرهابية معروفة باستخدام المنظمات غير الربحية "الوهمية"، بما في ذلك الجمعيات الخيرية المسجلة (فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، "تقرير المتابعة الأول: التقييم المتبادل لباكستان"، أيلول/سبتمبر 2020).

الداخلية الهندية تقيماً للمخاطر المتعلقة بالمنظمات غير الربحية في عامي 2020 و 2021 كعنصر تقييم مواضيعي للمخاطر في تقييمها الوطني الأوسع للمخاطر. واتخذت سري لانكا أيضاً خطوات لتحديث تقييمها لقطاع المنظمات غير الربحية لديها عن طريق تعيين لجنة لاستعراض وتعديل التشريعات القائمة الخاصة بالمنظمات غير الربحية. وقد أكملت اللجنة مناقشاتها بشأن قانون جديد لقطاع المنظمات غير الربحية. وجميع دول المنطقة أعضاء في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، في حين أن الهند عضو أيضاً في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

الأسلحة النارية

239 - سنت جميع دول المنطقة دون الإقليمية، باستثناء دولة واحدة، تشريعات تحظر الاتجار بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. بيد أن هناك عنصر نقص شائع يتصل بتجريم التعديل غير المشروع للأسلحة النارية وطمس وسومها بصورة غير مشروعة. فقد سنت دولة واحدة تشريعاً يبدو أنه يمكن الحكومة من مراقبة نقل الأسلحة، ولكنه لا يجرم صراحة نقل الأسلحة. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، لم يحدث تغيير كبير في سن وتنفيذ التشريعات والأنظمة التي تغطي الأسلحة النارية في دول جنوب آسيا. ولا يزال الاتجار بالأسلحة في المنطقة دون الإقليمية يمثل مشكلة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

240 - جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية أعضاء في الإنتربول، وجميعها موصولة بقواعد بيانات الإنتربول وأدواته عن طريق المكاتب المركزية الوطنية التابعة لها. وقد وسّعت بعض الدول نطاق هذه الصلة لتشمل سلطاتها في الخطوط الأمامية المعنية بالهجرة ومراقبة الحدود. فعلى سبيل المثال، تم ربط سلطات الخطوط الأمامية المعنية بالهجرة في سري لانكا بقواعد بيانات الإنتربول منذ عام 2012، وهي قادرة على التحقق أنياً من بيانات جميع المسافرين القادمين والمغادرين ومقارنتها بقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة، والنشرات الحمراء، وقائمة مجلس الأمن الخاصة بالجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة. وفي وقت التقييم، كانت ملديف في المراحل النهائية من إنجاز مشروع طويل الأجل لربط وكالاتها الوطنية المعنية بإنفاذ القوانين مباشرة بقواعد بيانات الإنتربول الجنائية.

241 - وقد تحسنت إدارة الحدود في جنوب آسيا منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، ولكن لا تزال هناك ثغرات في العديد من المجالات الرئيسية. وهناك إمكانية السفر بدون تأشيرة بين دول المنطقة دون الإقليمية بالنسبة لمواطني الدول الأعضاء في رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. وقد قامت الهند بتحديث وعصرنة سجلاتها المتعلقة بالهجرة وجوازات سفر مواطنيها وما يسمى بالوثائق الاستصدارية، مما أسهم في تحسين أمن الحدود في المنطقة. وتقدم دولتان تأشيرة دخول عند الوصول لجميع المسافرين. وهناك خمس دول أعضاء في الكمنولث، مما يسمح بالدخول بدون تأشيرة لمواطني الدول⁽³⁸⁾ المشاركة في ذلك الاتفاق الخاص بالمجموعة. وعلى الرغم من أن هذا الأمر مناسب للسياح، فإن المقاتلين الإرهابيين الأجانب والإرهابيين وغيرهم من المجرمين يمكنهم أيضاً استغلال ترتيبات الإعفاء من التأشيرة والحدود المفتوحة لاعتماد أنماط

(38) تشمل دول الكمنولث: باكستان وبنغلاديش وسري لانكا وملديف والهند.

سفر مراوغة أو متقطعة، مما يحول دون تحديد المسؤولين لمكان وجود المسافرين قبل وصوله. وفي نظم الإعفاء من التأشيرة أو منح التأشيرة عند الوصول، قد توفر نظم المعلومات المسبقة عن الركاب ونظم سجلات أسماء الركاب الطريقة المجدية الوحيدة للتعرف على المقاتلين الإرهابيين الأجانب والإرهابيين المحتملين وغيرهم من المجرمين.

242 - وقد حسنت الدول الأعضاء في هذه المنطقة دون الإقليمية بدرجة كبيرة من طرق تنفيذها لنظم المعلومات المسبقة عن الركاب ونظم سجلات أسماء الركاب. فحتى موعد صدور الدراسة الاستقصائية السابقة، كانت الهند هي الدولة الوحيدة في هذه المنطقة دون الإقليمية التي تستخدم نظام المعلومات المسبقة عن الركاب. وفي الوقت الراهن، أصبحت إحدى الدول تستخدم نظاماً تفاعلياً دولياً للمعلومات المسبقة عن الركاب، ومن المتوقع أن تنفذ دولة أخرى. ونفذت دولتان أخريان نظام المعلومات المسبقة عن الركاب في عامي 2020 و 2021 على التوالي. وبدأت دولة واحدة العمل بنظام سجل أسماء الركاب في عام 2021، ومن المتوقع تنفيذ هذا النظام في دولتين إضافيتين. ولم تسن ثلاث دول بعد تشريعات تشترط تنفيذ نظام المعلومات المسبقة عن الركاب، ولا تشترط أربع دول بعد سجلات أسماء الركاب.

243 - وأدخلت تحسينات أخرى على مراقبة الحدود (بما في ذلك تعزيز سجلات الهجرة ووثائق السفر) في المنطقة دون الإقليمية. فعلى سبيل المثال، اضطلعت الهند بالتحدي الكبير المتمثل في تحديث وعصرنة سجلات الهجرة وجوازات السفر والوثائق الاستصدارية، وهي الآن تصدر جوازات سفر إلكترونية وتشارك في دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي. وقد حولت باكستان نظامها لإنتاج جوازات السفر إلى نظام لتجهيز البيانات بطريقة آلية بالكامل يتضمن مجموعة من التدابير الأمنية للتحقق من بيانات السيرة الذاتية ومقارنتها بقواعد بيانات الهوية الوطنية لكفالة إصدار جوازات السفر لأصحابها الشرعيين. كما أنها تصدر الآن وثائق سفر مقروءة آلياً، تتوافق مع مقاييس منظمة الطيران المدني الدولي وتتضمن ميزات أمنية. وأطلقت بنغلاديش أيضاً برنامجاً للاستعاضة عن أكثر من ستة ملايين جواز سفر مكتوب بخط اليد بجوازات سفر إلكترونية، وتشارك الآن أيضاً في دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي. أما ملديف، فإنها تصدر الآن جوازات سفر إلكترونية. بيد أن بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية لا تزال تواجه تحديات تتعلق باستخدام وثائق هوية وسفر مزورة، ويلزم اتخاذ مزيد من الخطوات لضمان إنتاج وثائق السفر وتحديثها من خلال إضافة سمات حديثة تتضمن خصائص أمنية ومقاومة للتزوير. وستستفيد سلطات مراقبة الحدود في بعض الدول من التدريب على التعرف على جوازات السفر المزورة، وكذلك على الفرز الفعال للمسافرين.

244 - وعلى الرغم من أن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد استحدثت واستخدمت بطاقات هبوط للمسافرين الوافدين، ويستخدم عدد قليل من الدول بطاقات الركوب للمسافرين المغادرين، فإن ملديف وحدها، التي تستخدم النظام المؤمن للمقارنة والتقييم لتحديد الهوية الشخصية، (PISCES)، معروفة بتسجيل وتخزين بيانات دخول/خروج الأشخاص الذين يعبرون حدودها في نظام آلي. وليس لدى إحدى الدول نظام قاعدة بيانات في مطارها الدولي، ولا تزال السجلات تُحفظ بطريقة يدوية.

245 - ولا يزال هناك نقص نسبي في التعاون في مجال إدارة الحدود في هذه المنطقة دون الإقليمية، ويعزى ذلك جزئياً إلى التوترات الثنائية التي لا تزال تحول دون التعاون الكامل في بعض الحالات. وقد أقامت بعض الدول علاقات ثنائية مع بعضها البعض، ويمكن لخمس دول أن تشارك في بروتوكولات معلوماتية معينة، بوصفها أعضاء في الكمنولث. وتتعاون دول كثيرة في هذه المنطقة دون الإقليمية مع دول

خارج المنطقة في بناء القدرات والتدريب وإجراء عمليات لمراقبة الحدود ومكافحة الإرهاب، ولا سيما خلال منظمة شنغهاي للتعاون. وتوفر هذه المنظمة فرصاً لدول جنوب آسيا لتبادل المعلومات لمكافحة استخدام وثائق السفر المزورة ولتحديد هويات الإرهابيين ومنع سفرهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جميع دول جنوب آسيا هي أعضاء في رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي وتشارك في الوحدة التابعة للرابطة المعنية برصد الجرائم الإرهابية، التي تعمل كمركز لجمع وتحليل ونشر المعلومات المتعلقة بالجرائم المتصلة بالإرهاب، إضافة إلى تبادل الخبرات والاستراتيجيات لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة.

246 - وليس لدى أي دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية إجراء وطني لإقرار صفة اللاجئ لمنع منح اللجوء أو إلغائه للأفراد المتورطين في نشاط إرهابي أو تأمين إلغائه. وعوضاً عن ذلك، تعتمد دولتان على التعاون الوثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة لإجراء عمليات تسجيل اللاجئين وإقرار صفة اللاجئ. وفي تموز/يوليه 2021، كانت أفغانستان هي الدولة الوحيدة في جنوب آسيا التي خلفت غيرها في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967. ووفقاً لمفوضية شؤون اللاجئين، فإن باكستان تستضيف واحداً من أكبر تجمعات اللاجئين في العالم. ومع ذلك، فإن حقيقة أنه ليس لديها أساس قانوني وطني لتمحيص طالبي اللجوء للتأكد من إمكانية تطبيق شروط الاستثناء المحتملة تعزز من احتمال إساءة استخدام الإرهابيين لكرم باكستان كمضيف لتجمعات اللاجئين.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

247 - منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، ما فتئت دول جنوب آسيا تعمل بنشاط على التنفيذ الكامل للجوانب القانونية للقرار 1373 (2001). وقد استكملت الهند وملاييزيا إلى حد كبير أنظمتها القانونية لمكافحة الإرهاب، واتخذت عدة دول خطوات لسن أحكام لتنفيذ القرار 2178 (2014). وعدلت أفغانستان قانونها الجنائي منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، وذلك جزئياً لتيسير مقاضاة مرتكبي جرائم الإرهاب. بيد أن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية، كما كانت وقت إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، لا تجرم صراحة أعمال التخطيط والإعداد بوصفها جرائم قائمة بذاتها، وإن كانت قد تكون لديها القدرة على مقاضاة مرتكبي هذه الأفعال بتطبيق نظريات المسؤولية عن المشاركة والتآمر الجرميين. ومن الناحية العملية، لم يؤثر هذا التمييز تأثيراً ذا مغزى على مقاضاة مرتكبي جرائم التخطيط لأعمال الإرهاب والإعداد لها. وفي بعض الأماكن، تنشط الكيانات الإرهابية المصنفة بهذه الصفة من قبل الأمم المتحدة والجماعات المنتسبة إليها، بما فيها الكيانات المحظورة بموجب القانون المحلي وفقاً للقرار 1373 (2001)، بشكل علني، بما في ذلك من خلال تنظيم التجمعات العامة وجمع الأموال لدعم الأنشطة الإرهابية. وهناك أيضاً حالات تنشط فيها الجماعات المنتسبة أو الأمامية للكيانات الإرهابية المحظورة تحت أسماء مختلفة وعبر الحدود.

القدرة على التحقيق والمقاضاة

248 - أشير في الدراسة الاستقصائية السابقة إلى أن العديد من الدول تفتقر إلى القدرة على التحقيق الفعال في جرائم الإرهاب وتمويل الإرهاب ومقاضاة مرتكبيها. ولم يكن لدى معظمها القدرة على الاعتماد على الأدلة الجنائية، وهي أداة قوية وبالغة الأهمية في التحقيق في أعمال الإرهاب والتفجيرات الإرهابية ومقاضاة مرتكبيها، لأنها إما تفتقر إلى مختبرات الاستدلال الجنائي أو إلى الموارد البشرية والتقنية الكافية

لتلبية جميع احتياجات التحقيق والمقاضاة. وعموماً، حدث تحسن في هذا المجال المليء بالتحديات وسريع التطور، فقد قامت دولتان في المنطقة دون الإقليمية بتحسين وزيادة استخدامهما للأدلة الجنائية. ويعمل في دوائر الادعاء العام في هذه المنطقة دون الإقليمية مهنون مهرة ومتحمسون، يتمتعون بإمكانية أكبر لتحصيل الأدلة الجنائية مما كانوا عليه وقت إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة. وقد حدث تحسن كبير في قدرة المدعين العامين والمحققين على استخدام الأدلة الإلكترونية في التحقيقات والمحاكمات في مجال الإرهاب.

249 - وتُمكن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية وكالات متعددة (على الصعيدين الوطني والإقليمي)، إلى جانب الجيش، من التحقيق في جرائم الإرهاب. ولا تزال القدرة على التحقيق في هذه المنطقة دون الإقليمية تعوقها عدم كفاية التنسيق والاتصال في ما بين تلك الوكالات، إضافة إلى تداخل مجالات المسؤولية والولايات القضائية. وعلى الرغم من أن ثلاث دول (باكستان وملديف والهند) قد اعترفت بهذه الثغرة وأنشأت وكالات تنسيق وطنية لمكافحة الإرهاب، فإن هناك مجالاً لمزيد من التحسين في المنطقة دون الإقليمية.

250 - وقد حسّنت دول هذه المنطقة دون الإقليمية من قدراتها على استخدام أساليب التحقيق الخاصة منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. وأصبح اعتراض الاتصالات والمراقبة الإلكترونية أكثر أساليب التحقيق الخاصة شيوعاً، وهما يستخدمان في خمس دول.

251 - وقد أنشأت بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية شكلاً من أشكال آلية الإشراف على أجهزة إنفاذ القانون بغية كفالة الكفاءة المهنية واحترام حقوق الإنسان في عملها في مجال مكافحة الإرهاب. بيد أن معظم آليات الرقابة ليست مستقلة قانونياً ووظيفياً، مثلاً في ظل وجود تسلسل إداري خارج التسلسل الهرمي للشرطة أو الجيش، وتفتقر إلى القدرة على مقاضاة الضالعين في سوء السلوك من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أو على التحقيق في القضايا وإحالتها إلى مدع عام مستقل. وقد لاحظت عدة آليات من آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وكذلك مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حالات عديدة لانتهاكات ارتكبتها عناصر الشرطة وقوات الأمن، بما في ذلك عمليات القتل خارج نطاق القضاء وحالات التعذيب.

سيادة القانون

252 - لا يزال تعريف الأعمال الإرهابية في تشريعات العديد من دول هذه المنطقة دون الإقليمية فضفاضاً للغاية بالنسبة للأعمال الخارجة عن نطاق الصكوك الدولية وينطبق عليها.

253 - وقد واجهت دول هذه المنطقة دون الإقليمية تحديات في الاحترام الكامل لسيادة القانون في قضايا الإرهاب. ففي إحدى دول هذه المنطقة دون الإقليمية، خضع الجناة المشتبه فيهم للاحتجاز السابق للمحاكمة دون أن تتاح لهم إمكانية الاستعانة بمحام وبفرصة إعادة النظر في الاحتجاز من قبل موظف قضائي مستقل. وفي دولة أخرى، يُسمح للسلطات المختصة بمدة أقصاها 180 يوماً لتزويد المتهم بتفاصيل الجريمة المنسوبة إليه. وفي بعض الدول، يوجد الحق في المراجعة القضائية للاحتجاز السابق للمحاكمة، ولكن نظراً لأن المحاكم تواجه أعباء ثقيلة للغاية من حيث عدد القضايا، فإن المراجعة تتأخر دون مبرر وقد لا يبلغ المشتبه فيهم بالتهمة الموجهة إليهم إلا بعد مرور فترات زمنية طويلة.

254 - ولم تسن أربع دول في هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين تمنح صلاحيات استثنائية للسلطات لمكافحة الإرهاب. ولدى ثلاث دول أخرى صلاحيات استثنائية لا تخضع لشروط الانقضاء التدريجي.

6 - تفعيل التعاون الدولي

المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين بفعالية

255 - منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، حسّنت دول هذه المنطقة دون الإقليمية من تعاونها دون الإقليمي والدولي في ما يتعلق بالتعاون القضائي الرسمي (مثل المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين). وقد عينت أربع دول في هذه المنطقة دون الإقليمية سلطات مركزية وطنية للمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين، أو كانت بصدد تعيينها. وقامت الهند، التي عينت وزارة الداخلية كسلطة مركزية للمساعدة القضائية المتبادلة ووزارة خارجيتها كسلطة مركزية لتسليم المطلوبين، بتحديث مبادئها التوجيهية للمساعدة القضائية المتبادلة في عام 2019 لتعزيز التعاون القانوني الدولي. وتشكل ثلاث دول جزءاً من تعاون الكمنولث في المسائل الجنائية بين الدول، مثل خطة هراري المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وخطة لندن لتسليم المطلوبين.

ضمان تبادل المعلومات والاستخبارات بفعالية

256 - لقد تحسّن إلى حد ما التبادل دون الإقليمي والدولي للمعلومات العملية بين الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. وأحد أسباب ذلك هو تشكيل سلطات وطنية لمكافحة الإرهاب، بعضها أنشئ منذ صدور الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، تعمل على تيسير الاتصال والتعاون مع الشركاء الخارجيين. كما أحرز تقدم جيد في مجال الأدلة الإلكترونية، الذي ينطوي حتماً على التعاون الدولي لدول هذه المنطقة دون الإقليمية، لأن جميع الشركات الكبرى لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ووسائل التواصل الاجتماعي تقع مقراتها الرئيسية خارج المنطقة. بيد أن هناك مجالاً للتحسين في هذا المجال.

7 - التوصيات ذات الأولوية

257 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) تعديل تعريف جرائم الإرهاب لكفالة اعتبار جميع الجرائم المنصوص عليها في المعاهدات جرائم خطيرة في القوانين المحلية؛ وأن يكون أي تعريف ذي صلة لجريمة إرهابية واضحاً ودقيقاً، وأن تقي التشريعات بمتطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، وإدراج جرائم جديدة لتجريم المجموعة الكاملة من الأعمال التحضيرية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب والجرائم الممكن منعها على النحو الذي يقتضيه القراران 1373 (2001) و 2178 (2014)؛

(ب) تعزيز الأنظمة والآليات الرامية إلى تجميد الأموال وغيرها من الأصول المالية للأشخاص الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية أو يحاولون ارتكابها أو يشاركون فيها أو يسهلون، دون إبطاء، وفي الوقت نفسه إيجاد نظام فعال لإدراج الأسماء في قائمة الجزاءات عملاً بالقرار 1373 (2001)؛

(ج) زيادة تبادل المعلومات الاستخبارية بين مسؤولي الشرطة والجيش والاستخبارات، بما في ذلك عن طريق وضع بروتوكولات لتبادل المعلومات والاستخبارات، والنظر في إنشاء أفرقة عمل مشتركة بين الوكالات وآلية وطنية لتنسيق جهود مكافحة الإرهاب؛

(د) تعزيز إدارة الحدود من خلال الإدارة المنسقة للحدود التي يسهل اختراقها والحدود المفتوحة، على صعيد الوكالات الوطنية ومع الشركاء الإقليميين والدوليين، وتوسيع نطاق الوصول الآني إلى منظومة الإنترنت العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة (منظومة I-24/7) ليشمل جميع موظفي الحدود، ومن خلال تعزيز اعتماد وتنفيذ نظام المعلومات المسبقة عن الركاب ونظام سجلات أسماء الركاب، باستخدام مبدأ "النافذة الواحدة"، مع توفير ضمانات مناسبة للخصوصية وحماية البيانات؛

(هـ) وضع وتنفيذ تدابير قانونية وعملية لتحديد الأهلية للحصول على صفة اللاجئ وعلى اللجوء؛

(و) تعزيز قدرة الشرطة والمدعين العامين والقضاة على الحصول على الأدلة الإلكترونية والتعامل معها، بما في ذلك استخراج الأدلة وتحليلها جنائياً من الأجهزة الإلكترونية، وتقديم طلبات المساعدة القضائية المتبادلة للحصول على أدلة من مقدمي خدمات الإنترنت وشركات وسائل التواصل الاجتماعي؛

(ز) إنشاء آليات فعالة ومستقلة ومحايدة لقوات إنفاذ القانون والأمن التي تضطلع بمسؤوليات مكافحة الإرهاب، وتزويد الموظفين بالتدريب على تقنيات التحقيق والاستجواب المراعية لحقوق الإنسان.

دال - وسط آسيا وجنوب القوقاز

أذربيجان، وأرمينيا، وأوزبكستان، وتركمانستان، وجورجيا، وطاجيكستان، وقيرغيزستان، وكازاخستان

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

258 - لا تزال منطقة وسط آسيا تواجه تحديات أمنية كبيرة، لأسباب من بينها قربها المباشر من مناطق تتسم بالنشاط الإرهابي الدائر هناك، والاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة، وقلة منعها في وجه الدعاية الإرهابية والتجنيد، والمخاطر المرتبطة بالاعتماد الواسع النطاق على التحويلات المالية البديلة. ولا تزال حماية الحدود وإدارتها في كل من وسط آسيا وجنوب القوقاز تعوقهما الموارد غير الكافية وصعوبة التضاريس والنزاعات التي لم تحل، مما يؤثر أيضاً على التعاون الإقليمي والدولي.

259 - وتدرج الأمم المتحدة حالياً ثلاث منظمات إرهابية نشطة في وسط آسيا على أنها تابعة لتنظيم الدولة الإسلامية و/أو تنظيم القاعدة، وهي: الحركة الإسلامية لتركستان الشرقية، وجماعة الجهاد الإسلامي، والحركة الإسلامية في أوزبكستان. وكان هناك عدد محدود نسبياً من الهجمات أو الحوادث المتصلة بالإرهاب في وسط آسيا في السنوات الأخيرة. بيد أن عدد الهجمات الإرهابية التي ينفذها بعض مواطني دول وسط آسيا خارج المنطقة قد ازداد. ففي عام 2017، أجرت جورجيا عملية واسعة النطاق لمكافحة الإرهاب شملت فرداً أدرجت الأمم المتحدة اسمه في قائمة المنتسبين إلى تنظيم الدولة الإسلامية و/أو تنظيم القاعدة.

260 - وقد تأثرت معظم دول وسط آسيا وجنوب القوقاز بظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، سواء كدول منشأ (لعدة آلاف من المقاتلين) أو كطرق للعبور. وكان المقاتلون من هاتين المنطقتين دون الإقليميتين من بين كبار قادة تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة (وثلاثة منهم مدرجة أسماؤهم حالياً في قائمة مجلس الأمن). وفي السنوات الأخيرة، أصبحت ظاهرة عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وانتقالهم مصدر قلق أيضاً.

261 - وينبغي رصد مخاطر تغذية نزعة التطرف الجديدة المتعلقة بالجائحة عن كثب. ففي وسط آسيا⁽³⁹⁾، تفيد التقارير بأن الجماعات الدينية المتطرفة قد استغلت غياب الدعم الاجتماعي المقدم من الحكومات للقيام بالتجنيد وتغذية نزعة التطرف من خلال الأنشطة الخيرية والرياضية والتعليمية. وفي سياق عمليات الإغلاق المرتبطة بكوفيد-19 لأماكن العبادة الرسمية، انتشرت التجمعات الدينية المنزلية في جميع أنحاء وسط آسيا. وكان السجناء والعمال المهاجرون من بين أكثر المستهدفين هشاشة وتضرراً. وتشير التقديرات إلى أن حوالي 80 في المائة من سكان وسط آسيا الذين تطرفوا وانضموا إلى جماعات إرهابية أو عنيفة قد فعلوا ذلك أثناء إقامتهم في الخارج، غالباً بصورة غير قانونية، في دول المقصد لهجرة اليد العاملة. ويمثلون أولئك الذين أُجبروا بعد ذلك على العودة إلى دولهم الأصلية (بسبب فقدان وظائفهم أثناء الإغلاق والركود الاقتصادي والقيود المفروضة على السفر التي منعتهم من الوصول إلى مناطق النزاع) تهديداً محتملاً في ما يتعلق بنشر التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب وتنظيم الخلايا النائمة في وسط آسيا. وقد أُلقي القبض على العشرات من هؤلاء الأفراد منذ تقشي الجائحة بتهمة التخطيط والإعداد لهجمات إرهابية في دولهم الأصلية. وأصبحت العديد من السجون في المنطقة دون الإقليمية مكتظة إلى حد كبير وساءت الأوضاع فيها. وغُلقت معظم برامج الوقاية وإعادة التأهيل التي تجرى بالحضور الشخصي. ويبدو أيضاً أن أزمة كوفيد-19 قد عمقت التوترات العرقية وساهمت في زيادة خطر الهجمات الإرهابية على أساس كراهية الأجانب والعنصرية وغيرها من أشكال التعصب.

الإطار 5

إضاءات إقليمية

مواطنو وسط آسيا الذين سافروا سابقاً إلى العراق والجمهورية العربية السورية للانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام أو الذين ولدوا في الأراضي التي كانت تحت سيطرته

أكد مجلس الأمن في قراره 2396 (2017) جملة أمور منها أن النساء والأطفال المرتبطين بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين أو المنتقلين من مناطق النزاع وإليها ربما يكونون قد اضطلعوا بأدوار كثيرة مختلفة، بما في ذلك بوصفهم داعمين للأعمال الإرهابية أو ميسرين لها أو مرتكبيها، ويحتاجون إلى اهتمام خاص لدى وضع استراتيجيات مصممة خصيصاً للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وشدد أيضاً على أهمية تقديم المساعدة إلى النساء والأطفال المرتبطين بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين قد يكونون ضحايا للإرهاب، وأكد أهمية اتباع نهج حكومي شامل، بما في ذلك دور مختلف القطاعات، في المساهمة في إعادة تأهيل وإعادة إدماج المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين والمنتقلين وأسره. وعلاوة على ذلك، شجع القرار الدول الأعضاء على وضع ضمانات قانونية مناسبة لكفالة

(39) انظر أيضاً المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، *The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism*, December 2020, pp. 5-6 (Central Asia).

الامتثال التام لاستراتيجيات الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج التي يجري وضعها لالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك في القضايا المتعلقة بالأطفال. وقامت أربع دول من وسط آسيا ودولة واحدة من دول جنوب القوقاز بإعادة المئات من مواطنيها بشكل استباقي، ومعظمهم من النساء والأطفال، كما نقلت الأطفال الذين تبين لها أنهم من نسل مواطنيها ولدوا في الأراضي التي كانت تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، من الجمهورية العربية السورية والعراق. وعاد مئات آخرون إلى وسط آسيا وجنوب القوقاز بمبادرة شخصية منهم. ومن بين التحديات المختلفة المتصلة بجهود إعادة الإعادة إلى الوطن، لاحظت تلك الدول أن هناك صعوبات في ما يتعلق بالتعرف على هوية مواطنيها في الجمهورية العربية السورية والعراق وأماكن وجودهم في المخيمات أو السجون؛ وإجراء المفاوضات مع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية المعنية للتوصل إلى الإفراج عنهم ومرورهم الآمن؛ وضمان المساءلة عن طريق المقاضاة، وكذلك التخلي عن حيل تنظيم الدولة الإسلامية وتأثيره وخطابه؛ ونشر مهنين في مجال إعادة التأهيل من ذوي المهارات العالية؛ وضمان ظروف وفرص معيشية آمنة على المدى الطويل؛ وكذلك معالجة الوصم والتمييز داخل المجتمعات المحلية.

وقد حوكم⁽¹⁾ المشتبه في مشاركتهم في أنشطة إرهابية في الخارج حيثما انطبق ذلك، ويجري تزويد الآخرين بخدمات إعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وبعض الدول الأعضاء في المنطقة أقل صرامة من غيرها في ما يتعلق بالتحقيق مع العائدين من مواطنيها ومقاضاتهم، وترى أن معظم مواطنيها الذين غادروا إلى مناطق النزاع في الجمهورية العربية السورية والعراق كانوا مدفوعين إلى حد كبير بالدعاية المضللة المتعلقة بأهداف تنظيم الدولة الإسلامية وأنشطته، وكذلك الرغبة في تحقيق مكاسب مالية، وأنهم شعروا منذ ذلك الحين بالخذلان وأعربوا عن خيبة أملهم و/أو ندمهم. وفي كثير من الحالات، لم تجد السلطات أدلة كافية على تورطهم في أنشطة إرهابية. وهي تركز بدلا من ذلك على بعض تدابير الرصد وإنكاء الوعي وحملات الخطاب المضاد بين الفئات السكانية التي يحتمل أن تكون ضعيفة. وينبغي أن يكون تنفيذ هذه التدابير متسقاً مع التزامات الدول الأعضاء عملاً بقرارات مجلس الأمن 1373 (2001) و 2178 (2014) و 2396 (2017) في ما يتعلق بتقديم الإرهابيين إلى العدالة؛ ومنع وتجريم سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتمويله وتجنيدهم للسفر؛ ووضع وتنفيذ استراتيجيات مناسبة للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج للمقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين وأفراد أسرهم المرافقين لهم.

وعلى الرغم من أن بعض هذه الدول حاکمت مقاتلات إرهابيات أجنبيات أو نساء مرتبطات بمقاتلين إرهابيين أجانب لتورطهن في نشاط إرهابي (ارتكب إما في الخارج أو بعد عودتهن)، فإن دولا أخرى منحت العفو في سياق العودة الطوعية أو امتنعت عن مقاضاة النساء على افتراض أنهن لم يكن لديهن سوى خيار اللحاق بأزواجهن في الخارج. وعدلت إحدى الدول تشريعاتها للسماح بالعفو عن المقاتلين الذين يعودون طوعاً من العراق أو من الجمهورية العربية السورية وينبذون الجماعات المسلحة الأجنبية (مع إمكانية إبقائهم على قائمة المراقبة). وبالإضافة إلى التزامات الدول الأعضاء المتعلقة بالمساءلة، من الضروري أيضاً ضمان أن تراعي إجراءات العدالة الجنائية المنظور الجنساني وأن تتجنب القوالب النمطية القائمة على نوع الجنس.

وفي دولتين من دول وسط آسيا، جرت العادة على وضع العائدين في مراكز تأهيل، حيث يخضعون لأنواع مختلفة من إجراءات إعادة التأهيل النفسي والاجتماعي وإعادة الإدماج (بما في ذلك المساعدة الطبية والنفسية والدينية والاجتماعية) ويتلقون المساعدة في مجال التدريب المهني و/أو التعافي و/أو إصدار وثائق جديدة. وقد أنشأت كازاخستان^(١٧) 17 مركزاً متخصصاً في عدة مناطق من الدولة. ووضعت أوزبكستان^(١٨) إطاراً تشريعياً متيناً، يشمل قانونها لعام 2018 بشأن الإرهاب، وينص على اتباع نهج شامل لإعادة التأهيل الاجتماعي. ولم يتم بعد تقييم فعالية جهود إعادة التأهيل وإعادة الإدماج هذه (خاصة في ما يتعلق بالأجل الطويل).

وتحتاج الأسر والمجتمعات المحلية التي تستقبل العائدين، ولا سيما الأطفال منهم، إلى متابعة ودعم مستمرين من جانب السلطات أو المنظمات المعنية بهدف معالجة وضع العائدين على المدى الطويل واحتياجاتهم الجسدية والنفسية والعاطفية والمادية. ويمكن أن يؤدي فشل جهود إعادة الإدماج إلى احتمال إعادة تغذية نزعة التطرف، والوقوع ضحية مرة ثانية، والانتقال إلى أشكال أخرى من السلوك الإجرامي والعنيف، وحالات تجنيد جديدة، وما إلى ذلك. وتتطلب التحديات المقبلة تقديم الدعم ووضع الاستراتيجيات للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، بشكل شامل ومصمم خصيصاً وطويل الأجل، للأفراد المرتبطين بالجماعات الإرهابية، بمن فيهم أولئك الذين أعيدوا إلى أوطانهم من مناطق النزاع. وعلاوة على ذلك، تمكن مكتب مفوض حقوق الطفل التابع لرئيس الاتحاد الروسي من إعادة 318 طفلاً منذ عام 2018 من الجمهورية العربية السورية والعراق.

(أ) حتى تموز/يوليه 2020، أُلقي القبض على 45 عائداً (33 رجلاً و 12 امرأة) في إطار عملية جوسان، التي نفذتها كازاخستان، وأدينوا وحكم عليهم لتورطهم في الإرهاب.

(ب) في عام 2019، نفذت كازاخستان، بمساعدة العديد من الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية، عمليتين خاصيتين (تسميان "جوسان" و "الرصافة") لإعادة مواطنيها من مناطق النزاع في الجمهورية العربية السورية والعراق، على التوالي. ونتيجة لذلك، أعيد إلى الوطن أكثر من 600 مواطن كازاخستاني (من بينهم 33 رجلاً و 156 امرأة و 420 طفلاً (منهم 32 يتيمًا)).

(ج) في عام 2019، نفذت أوزبكستان عمليتين خاصيتين، "مهر-1" و "مهر-2" (الطف 1 و 2)، لإعادة مواطنيها المرتبطين بمقاتلين إرهابيين أجانب من مناطق النزاع المسلح. وفي أيار/مايو 2019، أعيد 156 مواطناً من أوزبكستان، معظمهم من النساء والأطفال (رجل واحد و 48 امرأة و 107 أطفال)، إلى طشقند من الشرق الأوسط. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2019، أعيدت مجموعة من 64 طفلاً (39 فتى و 25 فتاة) إلى ديارهم من العراق في إطار عملية "مهر-2". وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، أعادت أوزبكستان في إطار عملية "مهر-3" 25 امرأة و 73 طفلاً من مخيمات في الجمهورية العربية السورية. وفي الفترة 2018-2019، أعادت أوزبكستان (بالتعاون الوثيق مع شركاء أجانب) 57 من مواطنيها (من بينهم 14 رجلاً و 9 نساء و 34 طفلاً) من أفغانستان.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في وسط آسيا وجنوب القوقاز

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

262 - اتخذت دول وسط آسيا الخمس خطوات للتصدي للإرهاب بطريقة شاملة ومتكاملة، ولا سيما من خلال مشاركتها في خطة العمل الإقليمية المشتركة لتنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة

الإرهاب، التي تخضع حالياً لعملية استعراض مدتها 10 سنوات بعد الانتهاء من ثلاثة مراحل⁽⁴⁰⁾. ومنذ عام 2016، وضعت جميع دول وسط آسيا استراتيجيات وطنية جديدة لمكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف وخطط عمل مناظرة لها، العديد منها بدعم من منظمات دولية. وتعكس معظم هذه الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية نهجاً يشمل الحكومة بأسرها، وهي تشمل، بدرجات متفاوتة، عناصر من نهج يشمل المجتمع بأسره. بيد أن ضمان التنفيذ العملي والرصد والتقييم الفعالين لا يزال يمثل تحديات.

263 - وقد اعتمدت أرمينيا وجورجيا استراتيجيات شاملة. ففي جورجيا، يشارك مختلف أصحاب المصلحة (بما في ذلك السلطات المحلية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني) في تنفيذ الاستراتيجية، وأنشئت هيئة دائمة للإشراف على التنفيذ. كما وضعت أرمينيا ونفذت برنامجاً لتنفيذ استراتيجيتها. وأدرجت الدولة الثالثة في جنوب القوقاز الإرهاب كعنصر من عناصر استراتيجيتها الشاملة للأمن الوطني في عام 2007، ولكنها لم تضع بعد استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة. وقد أوصتها اللجنة بأن تفعل ذلك.

تقييم المخاطر

264 - أنشأت معظم دول وسط آسيا وجنوب القوقاز هيئات وطنية لتنسيق تدابيرها الرامية إلى مكافحة الإرهاب وتقييماتها للتهديدات. وأنشأت دولتان من دول جنوب القوقاز مراكز لجمع وتحليل المعلومات عن التهديدات الإرهابية، تجمع المعلومات الواردة من الشركاء المحليين والدوليين وتعمّم تقييمات التهديدات على وكالات إنفاذ القانون المعنية. وتتيح إحدى الدول أيضاً نسخة غير سرية من وثيقتها لتقييم التهديدات للجمهور وتقدم تقارير سنوية إلى البرلمان. وتجرى أيضاً جميع الوكالات المعنية بمكافحة الإرهاب تقييماتها وتحليلاتها الفردية للمخاطر وفقاً لمسؤوليات كل منها. وفي الحالات التي لا يجري فيها تبادل هذه التقييمات بصورة منتظمة مع الوكالات المعنية مقدماً (بما في ذلك في عدة دول في وسط آسيا)، قد تقوّض الجهود التي تبذلها تلك الوكالات لتوجيه عملها وتعديل تقييماتها للمخاطر. وفي هذا الصدد، أوصت اللجنة بأن تعزز الدول تبادل المعلومات.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

265 - أدرجت جورجيا وكازاخستان حكماً صريحاً في قوانينهما الجنائية يعاقب على التجنيد لأغراض تنظيم أنشطة إرهابية. وتغطي دول أخرى المسؤولية الجنائية عن التجنيد من خلال حكم في القانون الجنائي يعاقب على إشراك شخص ما في نشاط إرهابي، إلى جانب أحكام أخرى تتناول التدريب على الإرهاب أو تنظيمه أو توجيه نداءات علنية بشأنه. وفي جميع دول وسط آسيا، تدرج قوانين مكافحة الإرهاب "التجنيد" ضمن تعاريف النشاط الإرهابي.

(40) تسعى المرحلة الثالثة، التي أطلقت في عام 2018، إلى مساعدة دول وسط آسيا على التصدي للتحديات الناشئة في مجال مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف في المنطقة، وكذلك توفير دعم مستمر ومنسق من منظومة الأمم المتحدة لدول المنطقة في تنفيذ خطة العمل المشتركة من أجل تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.

تمويل الإرهاب

266 - جرّمت جميع دول وسط آسيا وجنوب القوقاز تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها تشمل تمويل الأفراد الإرهابيين والمنظمات الإرهابية على السواء، بما في ذلك في حالة غياب الصلة بعمل إرهابي محدد. وتعالج أوجه القصور الطفيفة المتبقية في تجريم هذا العمل من خلال عمليات التقييم والمتابعة المتبادلين التي تقوم بها الهيئات الإقليمية ذات الصلة المنشأة على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

267 - وقد أنشأت جميع دول المنطقتين دون الإقليمية أطرًا قانونية تسمح له، من حيث المبدأ، بتجميد أصول الإرهابيين دون إبطاء. ومن الناحية العملية، تتوقف السرعة التي تنفذ بها تدابير التجميد المعمول بها عملاً بالقرار 1373 (2001) على أساس أسباب الإدراج في قائمة الجزاءات أو القرار بتجميد الأصول. وقد اعتمدت قيرغيزستان مؤخراً تشريعاً يسمح للكيانات الملزمة بالإبلاغ بتجميد أصول الأشخاص المدرجين في القائمة مباشرة، دون قرار مسبق من وحدة الاستخبارات المالية، مما أدى إلى تحسن كبير في تنفيذ هذه التدابير من حيث الفعالية وحسن التوقيت. وفي إحدى دول جنوب القوقاز، يدخل الالتزام بالتجميد حيز النفاذ فوراً، وهناك شرط إخطار لتوجيه انتباه الكيانات المبلغة فوراً إلى الأمر بالتجميد. غير أنه في دولة أخرى من دول جنوب القوقاز، يبدو أن الإطار القانوني يسمح بمهل تصل إلى 15 يوماً. وقد جمدت أربع من أصل خمس دول في وسط آسيا أصولاً عملاً بالقرار 1373 (2001)، وهي تتعاون بنشاط بشأن هذه المسائل من خلال القنوات الإقليمية والثنائية. ولم تجمد دولتان من دول جنوب القوقاز بعد أي أصول عملاً بالقرار 1373 (2001)، ولم تجمد الدولة الثالثة سوى مبلغ صغير (وهو ما لا يتناسب مع عدد المحاكمات المتصلة بالإرهاب التي أجريت وعمليات الإدراج في قائمة الجزاءات التي حصلت).

268 - وتعمل وحدات الاستخبارات المالية في جميع دول وسط آسيا بكامل طاقتها وتستفيد من التدريب والدعم المستمرين اللذين تقدمهما المنظمات الدولية والإقليمية، وكذلك من خلال آليات تنسيق المساعدة التقنية التابعة للمجموعة الأوروبية - الآسيوية المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وهي مجهزة ببرامجيات حديثة نسبياً ومعدات للمعالجة الآلية للتقارير عن المعاملات المشبوهة والتقارير عن المعاملات التي تساوي أو تتجاوز العتبة المحددة. بيد أن وحدتين على الأقل من وحدات الاستخبارات المالية أشارتا إلى أن عدد الموظفين فيهما غير كاف. ولم تتلق إحدى وحدات الاستخبارات المالية (حتى تشرين الثاني/نوفمبر 2017) أي تقارير عن معاملات مشبوهة تتعلق بالاشتباه في تمويل الإرهاب ولم تجر أي تحقيق مالي في هذا الصدد. وفي جنوب القوقاز، اتخذت الدول الثلاث جميعها أيضاً خطوات هامة نحو تعزيز وحدات الاستخبارات المالية التابعة لها عن طريق تعزيز الموارد البشرية وتوفير برامجيات وأدوات محدثة لاستقراء البيانات. وفي أرمينيا، يجري تبادل المعلومات مع السلطات الأخرى المعنية من خلال شبكة مخصصة، توفر للسلطات المختصة قناة اتصال آمنة ومحمية. وخمس من دول آسيا الوسطى أعضاء في المجموعة الأوروبية - الآسيوية المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وثلاث من دول جنوب القوقاز أعضاء في لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التابعة لمجلس أوروبا.

269 - وقد زودت دول جنوب القوقاز الثلاث جميعها سلطاتها الحدودية بالسلطة القانونية لوقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وعلى الرغم من وجود تشريع صريح في دولتين من دول وسط آسيا، فهو لا ينفذ بفعالية من الناحية العملية، ولا تقوم السلطات الجمركية بأي دور هام في الكشف عن تمويل الإرهاب أو التحقيق فيه. ولا يجوز لسلطات الجمارك في دولتين أخريين من دول وسط آسيا التصرف إلا بعد تلقي المعلومات ذات الصلة من وكالات

إنفاذ القانون أو وحدة الاستخبارات المالية. ونظام الإقرار في إحدى دول وسط آسيا ليس مجهزاً لمعالجة الأهداف المتعلقة بمكافحة غسل الأموال من أجل مكافحة تمويل الإرهاب، ولا تملك سلطات الجمارك سلطة احتجاز أو مصادرة الأموال أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول في حالة الاشتباه في أي أنشطة لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وقد ذكرت تلك الدولة مؤخراً أنها شرعت في صياغة تعديلات لقانونها الجمركي لمعالجة أوجه القصور ذات الصلة. وفي الدول الخمس كافة، لا تزال هناك حاجة إلى زيادة تعزيز قدرة موظفي الجمارك على تحديد ومنع وكشف عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تتم عن طريق حاملي النقدية.

270 - وأجرت حكومتا أرمينيا وأذربيجان تقييمات شاملة لقابلية تضرر قطاع المنظمات غير الربحية فيهما من خطر استغلاله لأغراض تمويل الإرهاب. وتجري إحدى الدولتين استعراضات منتظمة وتعتبر أن الخطر منخفض نسبياً بسبب الأنظمة الصارمة المعمول بها في ما يتعلق بتسجيل المنظمات غير الربحية والإبلاغ عنها. أما في الدولة الأخرى، فإن الاعتبارات الرئيسية التي تؤخذ في الاعتبار هي الخصائص الرئيسية للمنظمات غير الربحية في الدولة، والأنظمة المعمول بها بشأن تفاعلاتها مع الدول الأكثر عرضة للخطر، وعدم وجود ظروف مواتية للأنشطة الإرهابية وتمويل الإرهاب في تلك الدولة. ولم تجر الدولة الثالثة بعد تقييماً مستقلاً لمخاطر تمويل الإرهاب التي تواجه قطاع المنظمات غير الربحية فيها. وفي كازاخستان، تجري وحدة الاستخبارات المالية تحليلاً نصف سنوي لقابلية تعرض قطاع المنظمات غير الربحية لمخاطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع إيلاء اهتمام خاص للرياضات القتالية والمدارس الداخلية الخاصة ودور الأيتام، وكذلك المدارس الدينية. واتخذت دولتان أخريان من وسط آسيا خطوات لتقييم أو استعراض مخاطر تمويل الإرهاب التي تواجهها قطاعا المنظمات غير الربحية فيهما، إما كعملية منفصلة لمرة واحدة، أو كجزء من التقييم الوطني لمخاطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. بيد أنهما لم تحدثا أو تتابعا تلك المبادرات. وفي الدولتين المتبقيتين، لم يجر أي تقييم أو استعراض لقطاع المنظمات غير الربحية في ما يتعلق بمخاطر تمويل الإرهاب.

الأسلحة النارية

271 - في حين جرمت جميع دول وسط آسيا وجنوب القوقاز صنع الأسلحة النارية وقطع الغيار أو إصلاحها بصورة غير مشروعة، وشراء الأسلحة النارية والذخائر والمواد المتفجرة وأجهزة التفجير أو بيعها أو تخزينها أو الاتجار بها أو إرسالها أو حملها بصورة غير مشروعة، أوصت اللجنة بأن تكفل هذه الدول أن يشمل إطارها القانوني أيضاً، وكذلك التدابير والضوابط التنفيذية ذات الصلة، التعديل غير المشروع للأسلحة النارية وطمس وسومها بصورة غير مشروعة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

272 - ربطت دول جنوب القوقاز الثلاث جميعها عملياتها لفرز المهاجرين على مستوى الخطوط الأمامية بقاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة ضمن منظومة الإنترنت العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة I/24-7، والنشرات الحمراء الصادرة للإبلاغ عن المجرمين المشتبه فيهم والأشخاص المطلوبين، وكذلك بقوائم جزاءات مجلس الأمن المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة. وفي وسط آسيا، لا ترتبط العمليات الوطنية لفرز المهاجرين على مستوى الخطوط الأمامية في أربع من الدول الخمس ارتباطاً مباشراً أو كاملاً بهذه المصادر. وفي معظم دول المنطقة دون الإقليمية، تتمتع المكاتب المركزية الوطنية التابعة للإنتربول بالصلة المباشرة الوحيدة وتتحكم في مستويات الوصول إلى قواعد

بيانات الإنترنت الممنوحة للفروع المحلية وغيرها من الوكالات المختصة. ويعود ذلك في جزء منه إلى العقبات التشريعية التي تحول دون إدماج هذه المصادر في قواعد البيانات الوطنية، وفي جزء آخر إلى عدم قدرة الدول على تحمل تكاليف تعهد التوصيلات الشبكية ذات الصلة. بيد أن كازاخستان أفادت مؤخراً بأنها نفذت توصية اللجنة في هذا الصدد وأدمجت قواعد بيانات الإنترنت ذات الصلة في قاعدة بياناتها الوطنية المتكاملة (التي تديرها وزارة الداخلية)، بما يتيح لجميع موظفي سلطات إنفاذ القانون وسلطات التحقيق والهجرة إجراء عمليات تحقق آني على الإنترنت.

273 - ولم تستكمل أي دولة من دول وسط آسيا أو جنوب القوقاز تنفيذ نظام للمعلومات المسبقة عن الركاب، ولكن معظمها اتخذ خطوات في هذا الاتجاه، بسبل منها طلبات المساعدة التقنية، والتحليل المقارن للنظم القائمة، وإنشاء فرق عمل مشتركة بين الوكالات، والشروع في استعراضات تشريعية وعمليات شراء. وفي بعض الدول، تقدّم بعض شركات الطيران طوعاً معلومات مسبقة عن الركاب، ولكن لا يوجد إطار تشريعي كاف معمول به. ورحبت اللجنة بالتقدم المحرز حيثما ينطبق ذلك، وشجعت الدول المعنية على أن تدير وتكمل بنشاط تنفيذها لنظام المعلومات المسبقة عن الركاب/نظام سجلات أسماء الركاب. وما فتئت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تساعد بنشاط دول وسط آسيا في هذا المجال. وأكدت دولة واحدة على الأقل استعدادها لتلقي المساعدة في إطار برنامج الأمم المتحدة لمكافحة سفر الإرهابيين.

274 - وفي وسط آسيا، يستخدم حرس الحدود تحليلات المخاطر القائمة وتحديد الملامح والمعلومات الواردة من وكالات إنفاذ القانون في دول أخرى لتحديد الأفراد الذين يتعين فحصهم بمزيد من الدقة. وفي جورجيا، تصدر تحليلات المخاطر شهرياً ويُطلع عليها المسؤولون العاملون في مراكز مراقبة الحدود.

275 - ويمكن لدولتين على الأقل من دول آسيا الوسطى استخدام قواعد بيانات الإنترنت للكشف عن الوثائق المزورة. وتستخدم أوزبكستان برامجياتها الخاصة التي توفر الصور والأوصاف والسمات الأمنية لوثائق السفر والهوية الأصلية الصادرة عن دول ومنظمات دولية أخرى. وقد زودت إحدى الدول في جنوب القوقاز مراكز مراقبة الحدود التابعة لها بمعدات متقلة وثابتة (بما في ذلك قارئات جوازات السفر والمختبرات الصغيرة)، فضلاً عن موظفين مدربين على فحص وثائق السفر. ورأت اللجنة أن إحدى الدول الأخرى من جنوب القوقاز يمكن أن تستفيد من معدات وبرامجيات متخصصة لوثائق السفر أكثر تقدماً. وتسجل دولتان في هذه المنطقة دون الإقليمية تلقائياً بيانات عن دخول/خروج الأشخاص الذين يعبرون حدودهما. وفي وسط آسيا، لا توجد معلومات كافية بشأن تنفيذ نظم آلية لتسجيل وتخزين بيانات دخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون الحدود، ولكن تستخدم دولتان على الأقل هذه النظم في بعض المطارات ومراكز مراقبة الحدود.

276 - واتخذت كافة دول المنطقتين دون الإقليميتين تدابير للتعاون مع الدول الأخرى بشأن إدارة الحدود، بما في ذلك من خلال الاتفاقات الثنائية مع الدول المجاورة (تنص على تبادل المعلومات والتدريب المشترك) والتعاون مع الوكالات الإقليمية. ويجري تنسيق الجهود الإقليمية لمكافحة الإرهاب وأمن الحدود في وسط آسيا بوجه خاص من خلال الهياكل ذات الصلة لمركز مكافحة الإرهاب التابع لرابطة الدول المستقلة، ومنظمة معاهدة الأمن الجماعي، والهيكل الإقليمي لمكافحة الإرهاب التابع لمنظمة شنغهاي للتعاون، بما في ذلك التدريبات المشتركة وعمليات المحاكاة. وقدمت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الدعم لدول المنطقة من خلال جملة أمور منها تنظيم دورات تدريبية بشأن الكشف عن الوثائق المزورة والمحتالين. وتتلقى دول المنطقة أيضاً (ولا سيما تلك المتاخمة لأفغانستان) قدراً كبيراً من المساعدة الدولية في هذا المجال (بما في ذلك من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة الدولية للهجرة، ومبادرتي إدارة الحدود في

شمال أفغانستان وبرنامج إدارة الحدود في وسط آسيا). وفي جنوب القوقاز، تشمل أطر التعاون الدائم أيضاً وكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية، وكذلك ترتيبات عالمية مثل الإنتربول ومنظمة الجمارك العالمية. وقد أبرمت أرمينيا وجورجيا اتفاقاً بشأن إدارة الحدود لتيسير التعاون بين وكالاتهما الحكومية.

277 - ولدى جميع دول جنوب القوقاز الثلاث أنظمة معمول بها لإقرار صفة اللاجئ. ويشمل ذلك في إحدى الدول تدابير عملية لأخذ بصمات جميع ملتمسي اللجوء وفحص بعض طالبي اللجوء في مقابل قواعد البيانات الوطنية والدولية حيث تتبين أي صلات محتملة لهم بالإرهاب. وفي دولة أخرى، تؤخذ البصمات ويتم التحقق من الهوية، ويشمل التقييم عمليات تحقق تجري بالتعاون مع دوائر الاستخبارات ووكالات الأمن لتحديد أي صلات بالإرهاب. وقوائم المراقبة الدولية غير متاحة لسلطات الهجرة التي تجري عملية إقرار صفة اللاجئ. وأوصت اللجنة بفحص جميع ملتمسي اللجوء في مقابل قواعد البيانات ذات الصلة عند التسجيل الأولي لطلب اللجوء. وفي ما يتعلق بإحدى دول المنطقة دون الإقليمية، لاحظت اللجنة أن التشريعات المحلية المتعلقة بمركز اللاجئ وسعت نطاق أسس الاستبعاد لتتجاوز تلك المنصوص عليها في اتفاقية اللاجئين لعام 1951. وشددت اللجنة على أنه في جميع الحالات المماثلة، يجب تنفيذ جميع تدابير مكافحة الإرهاب بطريقة تتسق مع القانون الدولي للاجئين، بما في ذلك الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951.

278 - ولا تملك دولة واحدة في وسط آسيا إطاراً قانونياً متاحاً للجمهور يتعلق بإقرار صفة اللاجئ. وسنت ثلاث دول تشريعات تقضي بأن التورط في أنشطة إرهابية يشكل سبباً لرفض منح صفة اللاجئ، وفي إحدى الدول، ثمة أسباب عامة لرفض منح تلك الصفة بدعوى الأمن القومي، على الرغم من عدم وجود إشارات محددة للإرهاب. غير أنه لا توجد عموماً معلومات كافية بشأن أي تدابير عملية قائمة للتيقن من عدم استغلال إجراءات اللجوء من جانب الإرهابيين و/أو لأغراض إرهابية. وأشارت إحدى الدول مؤخراً إلى عدم وجود حالات اشتبه فيها في تورط طالبي الحصول على صفة اللاجئ في الإرهاب. ونظراً لنقص القدرات، فإن عمليات التحري عن السوابق في تلك الدولة لا تشمل التحقق من البيانات البيومترية من مختلف المصادر.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

279 - لدى دول جنوب القوقاز الثلاث كافة تشريعات تمكنها من مقاضاة الضالعين في أي أعمال تحضيرية أو تبعية تنفذ على أراضي الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج أراضيها. وفي معظم دول وسط آسيا، تعتبر الجريمة المرتكبة في إقليم دولة ما (وهو ما يؤدي إلى الملاحقة الجنائية عملاً بالقانون الجنائي الوطني) جريمة بدأت أو استمرت أو أنهيت داخل إقليم تلك الدولة. ولم يوضح استعراض أجري للأحكام القانونية ذات الصلة لدولتين من دول وسط آسيا ما إذا كانت تلك الأحكام كافية لمقاضاة الضالعين في أي أعمال تحضيرية/تبعية ترتكب في هاتين الدولتين بهدف ارتكاب أعمال إرهابية في الخارج، لا سيما إذا لم ترتكب هذه الأعمال الإرهابية في نهاية المطاف. وينص قانون مكافحة الإرهاب في تركمانستان تحديداً على ولايتها القضائية لمقاضاة الأشخاص المتورطين في أنشطة إرهابية، بما في ذلك في الحالات التي يجري فيها التخطيط لأعمال إرهابية أو تنفذ خارج الدولة، ولكنها تضر بمصالح تلك الدولة، وكذلك في الحالات الأخرى المنصوص عليها في المعاهدات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها.

280 - وعادة ما تجري الملاحقة القضائية لمرتكبي أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها في وسط آسيا وجنوب القوقاز استناداً إلى مجموعة من أحكام الجزء العام من القانون الجنائي المتعلقة بمسؤولية المتواطئين والأحكام المتعلقة بجرائم إرهابية محددة. ويغطي صراحة القانون الجنائي لإحدى دول وسط آسيا الإعداد للأعمال الإرهابية وأشكال الدعم الأخرى. وتشمل قوانين مكافحة الإرهاب في معظم دول المنطقتين دون الإقليمية أيضاً في تعريف "النشاط الإرهابي" التنظيم والتخطيط والإعداد لعمل إرهابي.

القدرة على التحقيق والمقاضاة

281 - يجري جهاز الأمن القومي عادة تحقيقاً أولياً في الجرائم المتصلة بالإرهاب في دول وسط آسيا تحت إشراف مكتب المدعي العام المسؤول عن الإشراف على امتثال سلطات إنفاذ القانون وسلطات التحقيق المسؤولة عن تنفيذ الأنشطة التنفيذية وأنشطة التحقيق للتشريعات الوطنية. وتسمح تشريعات دولة واحدة على الأقل صراحةً بإسناد مهمة التحقيقات الأولية في القضايا الجنائية المعقدة أو الكبيرة إلى فريق تحقيق قد يضم محققين من عدة وكالات ويمكن أن يقوده مدع عام. وقد استحدثت كيرغيزستان مؤخراً وظيفة قاضي التحقيق. وعلى الرغم من أن أربع من الدول الخمس تتمتع بخبرة واسعة في ملاحقة المتورطين في قضايا الإرهاب قضائياً (بما في ذلك عدة قضايا معقدة)، فإن المعلومات المتعلقة بخبرة السلطات المختصة ووسائلها التقنية ومواردها البشرية محدودة. وأبلغت إحدى الدول اللجنة بأنها لم تجر أي تحقيقات أو ملاحقات قضائية ذات صلة بالإرهاب. ولاحظت اللجنة أن من أوجه القصور الشائعة في وسط آسيا افتقار الدول إلى القدرة على جمع المعلومات والأدلة المتصلة بالجرائم التي يرتكبها المقاتلون الإرهابيون الأجانب من مواطنيها أثناء وجودهم في مناطق النزاع في الخارج.

282 - وأنشأت إحدى دول جنوب القوقاز وحدة مكلفة بالإشراف على التحقيق في جرائم الإرهاب ومقاضاة مرتكبيها، واتخذت خطوات لضمان أن تتوفر للوحدة الوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة. وتشجع اللجنة تلك الدولة على مواصلة تعزيز تلك القدرات للتصدي للتهديد المتنامي للإرهاب. وفي الدولة الثانية من هذه المنطقة دون الإقليمية، تجري وحدة متخصصة من الشرطة تحقيقات أولية في القضايا المتصلة بالإرهاب. وتشرف وحدة في مكتب المدعي العام متخصصة في الجرائم المخلة بالسلامة العامة على التحقيقات، ولكنها لا تشارك فيها. وفي الدولة الثالثة، توجد وحدة متخصصة للملاحقة القضائية، ولكن هناك سبع وكالات أخرى مخولة أيضاً بالتحقيق في القضايا المتصلة بالإرهاب.

283 - وتأذن تشريعات جميع الدول الثماني لوكالات إنفاذ القانون باستخدام طائفة من أساليب التحقيق الخاصة، بما في ذلك مراقبة الرسائل والاتصالات البريدية والبرقية، والتنصت على المكالمات الهاتفية، واستقراء بيانات قنوات الاتصال، وإخضاع الشراء أو الاقتناء للمراقبة، واستخدام مساعدين علنيين أو سريين. وبوجه عام، لا يلزم الحصول على إذن لاستخدام أساليب التحقيق الخاصة لإجراء التحقيقات العادية (مثل تفتيش أجهزة كمبيوتر). بيد أنه يجب تقديم تبرير وموافقة صريحة عادة من السلطة المشرفة (في معظم الدول تكون هذه السلطة مكتب المدعي العام، وفي إحدى الدول قاضي التحقيق) لاستخدام التنصت على المكالمات الهاتفية أو غيرها من التدابير التدخلية التي تجرى دون إثارة انتباه الشخص موضوع التحقيق. وتسمح معظم الدول باستثناءات في القضايا العاجلة المتصلة بالجرائم البالغة الخطورة بشرط الحصول على إذن من المحكمة بأثر رجعي (جنوب القوقاز) أو تحديد/تأكيد قانونية الإجراء لاحقاً من جانب المدعي العام المختص أو قاضي التحقيق المختص (وسط آسيا). وتشترط إحدى دول جنوب القوقاز إتلاف جميع المعلومات التي يتم جمعها باستخدام أساليب التحقيق الخاصة بعد ستة أشهر إذا لم تكشف عن معلومات مفيدة للتحقيق.

284 - وخلال الفترة التي واجهت فيها دول وسط آسيا تدفقات كبيرة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، لاحظت اللجنة أن الأساليب المذكورة أعلاه لم تكن تستخدم بشكل كامل في ما يتعلق بمغادرة هؤلاء المقاتلين وأوصت باعتماد تشريع بشأن استخدام أساليب التحقيق الخاصة لتيسير تحويل المعلومات الاستخبارية إلى أدلة مقبولة في المحاكم، مع الإشارة بشكل خاص إلى المقاتلين الإرهابيين الأجانب (بما في ذلك استخدام المعلومات المستخرجة من الإنترنت، ومنها وسائل التواصل الاجتماعي، للبدء بمراقبة المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه بهم). وفي ما يتعلق بدولة واحدة على الأقل من دول وسط آسيا، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء عدم وجود إطار قانوني واضح ينظم أنشطة المراقبة، بما في ذلك من جانب دوائر الاستخبارات، وإزاء التقارير التي تفيد بتقييد خروج ودخول الأفراد المدرجة أسماؤهم في القائمة لأنهم خاضعون لمراقبة الدولة.

285 - وقد أنشأت دول جنوب القوقاز الثلاث جميعها آليات متعددة للإشراف على إنفاذ القانون، بما في ذلك تقديم تقارير سنوية إلى البرلمان، وإنشاء هيئة رقابة داخلية داخل جهاز الأمن، وهيئة مستقلة للتحقيق في ادعاءات التعذيب والجرائم ذات الصلة التي ترتكبها أجهزة إنفاذ القانون، وآلية عامة للشكاوى الفردية ضد أجهزة إنفاذ القانون. فعلى سبيل المثال، تشرف إدارة التحقيقات الداخلية التابعة لوزارة الداخلية في إحدى الدول على الامتثال للقانون وحقوق الإنسان والحريات المدنية عند أداء الواجبات، ويمكنها أن تحقق في الشكاوى المقدمة.

286 - وفي دول وسط آسيا، يشرف مكتب المدعي العام على مشروعية واتساق الإجراءات التي تتخذها وكالات إنفاذ القانون. وفي الدول الخمس جميعاً، يُضطلع بذلك من خلال سلطة مستقلة، تضم إدارات مكرسة لحماية حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، يمكن للمدعي العام أن يشرف على مشروعية التحقيقات الجنائية وأنشطة العمليات والتفتيش؛ والتحقق من قانونية الاحتجاز؛ والأمر بالإفراج عن الأشخاص المحتجزين في انتهاك للتشريعات المعمول بها؛ وإلغاء القرارات غير القانونية أو التي لا أساس لها الصادرة عن المحقق المعني أو المدعي العام المساعد. وقد استحدثت قيرغيزستان مؤخراً وظائف رقابية جديدة لقضاة التحقيق، ولكن هذه الآليات لم تنفذ تنفيذاً كاملاً. وأنشأت معظم الدول أيضاً منصب أمين مظالم مخول بإجراء جملة أمور منها عمليات تفتيش مفاجئة لأماكن الاحتجاز والإصلاحات، وذلك كآلية لمنع التعذيب، بصفة استشارية. بيد أن معظم أمناء المظالم يفتقرون إلى الموارد والاستقلالية.

سيادة القانون

287 - تتضمن قوانين مكافحة الإرهاب في معظم دول وسط آسيا تعاريف لـ "الإرهاب" (في إشارة إلى الأيديولوجية أو السياسة أو أساليب العمل) و "النشاط الإرهابي" و "العمل الإرهابي". وتعترف القوانين الجنائية للدول جريمة الإرهاب (أو في بعض الحالات، الأعمال الإرهابية). وما فتئت اللجنة تحذر دول وسط آسيا باستمرار من التعاريف الشديدة التعميم للجرائم الإرهابية التي يمكن أن تنطبق على الأعمال غير العنيفة أو أخطارها.

288 - وفي دولتين من دول جنوب القوقاز، ترى اللجنة أن تعريف الأعمال الإرهابية واضح ودقيق بما فيه الكفاية. وأثبتت اللجنة على جورجيا لاستعراضها وتعديلها بشكل استباقي ومستمر لتشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب في ضوء المعايير الدولية والتهديد المتنامي للإرهاب. وفي الدولة الثالثة، يتضمن التعريف بعض العناصر الغامضة، مثل أعمال الأسر التي تسبب "عواقب خطيرة اجتماعياً".

289 - وتتضمن قوانين الإجراءات الجنائية لجميع دول وسط آسيا وجنوب القوقاز ضمانات رئيسية تتعلق بسيادة القانون. بيد أن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أعربت عن قلقها البالغ إزاء تنفيذها العملي في القضايا الجنائية في معظم دول المنطقتين دون الإقليميتين (بما في ذلك، في بعض الحالات، في ما يتعلق بالتقارير المتعلقة بتعذيب وإساءة معاملة الأشخاص المحرومين من حريتهم، وعدم استقلال القضاء، والاستخدام المتكرر للاعترافات المنتزعة بالإكراه كأدلة في المحاكم، والعقوبات التي تحول دون استئناف حكم الإدانة من حيث أسسه الموضوعية، والقيود المفروضة على إمكانية الاستعانة بمحام). ويمكن أن تؤثر هذه الشواغل على معالجة قضايا الإرهاب. وقد شجعت اللجنة جميع الدول المعنية على مواصلة حوارها مع آليات الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن هذه المسائل وعلى إطلاع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على المستجدات وفقاً لذلك.

290 - وتنص قوانين مكافحة الإرهاب في جميع دول المنطقتين دون الإقليميتين على نظم قانونية تنطبق على بعض عمليات أو مناطق مكافحة الإرهاب، مما يمنح السلطات المختصة طائفة واسعة من الصلاحيات الاستثنائية. وهي تشمل، على سبيل المثال، سلطة الحد مؤقتاً من حركة المرور أو حركة الرافلين أو تعليقها والوصول إلى مواقع معينة؛ وإزالة المركبات والأشخاص من مواقع معينة، ومراقبة بطاقات الهوية، واتخاذ تدابير خاصة للتعرف على الهوية؛ واحتجاز الأشخاص الذين ارتكبوا أو حاولوا ارتكاب أعمال تهدف إلى التدخل في التدابير المشروعة لمكافحة الإرهاب وإحالتهم إلى السلطات المختصة؛ وحرية الدخول إلى المساكن وغيرها من المباني والمركبات؛ وممارسة سلطات متزايدة لتفتيش الأشخاص. ويتوقف العمل بنظام عمليات مكافحة الإرهاب هذا بانتهاء الخطر. وبخلاف ذلك، لا توجد قيود (شروط الانقضاء التدريجي) على مدة هذه العمليات.

6 - تفعيل التعاون الدولي

291 - ينص قانون الإجراءات الجنائية في جميع دول وسط آسيا على الإجراءات المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المجرمين. وقد قدمت بعض الدول معلومات موجزة خاصة باتفاقيات بعينها إلى الدليل الإلكتروني الذي يديره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. ووضعت دولتان من دول جنوب القوقاز الثلاث مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المجرمين وأتاحتها للجمهور من أجل إبلاغ السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للحصول على المساعدة أو تسليم المجرمين. وأتاحت الدولة الأخرى بعض المعلومات عن طريق الموقع الشبكي لمجلس أوروبا (وإن كانت بشكل موجز فقط).

292 - وأدرجت قبرغيزستان حكماً صريحاً في قانونها المتعلق بمكافحة الإرهاب ينص على أنه في حالة رفض تسليم شخص أجنبي أو شخص عديم الجنسية غير مقيم بصفة دائمة في الدولة ارتكب أو يشتبه في ارتكابه جريمة ذات طابع إرهابي، يخضع الشخص المعني للملاحقة الجنائية استناداً إلى الأسس والإجراءات المنصوص عليها في التشريعات الوطنية. وفي دول أخرى في المنطقة دون الإقليمية، لا ينعكس مبدأ التسليم أو المقاضاة إلا جزئياً أو لا ينعكس على الإطلاق في تشريعاتها. وتتص اتفاقيتا رابطة الدول المستقلة المتعلقة بالمساعدة القضائية والعلاقات القانونية في القضايا المدنية والأسرية والجنائية، الموقعة في مينسك في عام 1993 وفي كيشيناو في عام 2002، على التوالي، على محاكمة الدولة لمواطنيها، حيث لا يمكن تسليمهم.

293 - وفي جنوب القوقاز، كانت جورجيا هي الدولة الوحيدة التي سنّت تشريعاً محلياً يتضمن أحكاماً تكفل الامتثال الكامل لمبدأ التسليم أو المحاكمة في الممارسة العملية. وينص تشريع دولة أخرى من دول المنطقة دون الإقليمية على الملاحقة القضائية في الحالات التي يُرفض فيها التسليم، ولكن فقط كأساس تقديري بناء على طلب الدولة التي تطلب التسليم (وهو ما لا يتسق مع الطبيعة الإلزامية للقاعدة).

294 - وقد استحدثت جورجيا وكازاخستان أطراً قانونية محددة لإنشاء وتشغيل أفرقة تحقيق مشتركة تضم سلطات أجنبية. وإمكانية إنشاء أفرقة تحقيق دولية مشتركة منصوص عليها أيضاً في اتفاق رابطة الدول المستقلة لعام 1999 بشأن إجراءات تمركز الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين والتعاون معهم في دول رابطة الدول المستقلة وفي اتفاقية كيشيناو لعام 2002. وقد وضع مشروع اتفاق بشأن إنشاء وتشغيل أفرقة تحقيق مشتركة في أراضي دول رابطة الدول المستقلة في إطار البرنامج المشترك بين الدول المعني بالتدابير المشتركة لمكافحة الجريمة. وفي معظم الدول، يمكن التفاعل مع السلطات الأجنبية في شكل تبادل للمعلومات ومشاورات وما إلى ذلك من خلال التعاون الثنائي غير الرسمي. ونجحت الدول أيضاً في استخدام قنوات مكتب رابطة الدول المستقلة المعني بتنسيق مكافحة الجريمة المنظمة. وقد تبادلت دول المنطقتين دون الإقليميتين أمثلة على نجاحها في تنفيذ عمليات مشتركة لمكافحة الإرهاب شاركت فيها وكالات إنفاذ القانون والوكالات الحدودية. وأبلغت أرمينيا عن تعاونها في التحقيق في قضية تتعلق باستعدادات مزعومة للقيام بأعمال إرهابية من خلال استخدام وسائل التواصل الاجتماعي. وأصبحت جورجيا مؤخراً قادرة على المشاركة في أفرقة التحقيق المشتركة التي أنشأتها وكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال إنفاذ القانون (اليوروبول) عملاً باتفاقها بشأن التعاون العملي والاستراتيجي.

7 - التوصيات ذات الأولوية

295 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) استعراض التشريعات وتنقيحها لكفالة إدراج جميع الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية ذات الصلة لمكافحة الإرهاب على نحو كاف في القوانين المحلية، وأن تكون جميع تعاريف الجرائم الإرهابية ذات الصلة واضحة ودقيقة لكفالة إدراج مقتضيات قرارات مجلس الأمن ذات الصلة التي اتخذت مؤخراً بصورة كاملة في التشريعات المنقحة لمكافحة الإرهاب، ولا سيما في ما يتعلق بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب والجرائم الأخرى التي يرتكبها هؤلاء المقاتلون في الخارج؛

(ب) تعزيز الأدوات المتاحة للكيانات الملزمة بالإبلاغ من أجل الكشف الآلي عن المعاملات المشبوهة وإحالة المعلومات ذات الصلة إلى وحدة الاستخبارات المالية؛

(ج) إجراء استعراضات منتظمة لقطاعات المنظمات غير الربحية في هذه الدول في ما يتعلق بخطر استغلالها لأغراض تمويل الإرهاب وتعزيز الاتصال بالقطاع لزيادة وعيه بالمخاطر ذات الصلة؛

(د) تعزيز قدرة أجهزة إنفاذ القانون والمدعين العامين على جمع البيانات من المصادر الرقمية، بما في ذلك البيانات المشفرة، والبيانات الموجودة في الهواتف المحمولة، والبيانات الموجودة خارج نطاق ولاياتهم القضائية، وكذلك تدريب السلطة القضائية على التعامل مع الأدلة الرقمية؛

(هـ) توسيع نطاق الوصول الآني إلى منظومة الإنتربول I-24/7 ليشمل جميع موظفي الحدود والموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين والاستخدام الفعال للمعلومات الواردة في نظم المعلومات المتعددة

الأطراف، مثل تعميم نشرات الإنتربول وقواعد بياناته (بما في ذلك البيانات الاسمية وقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة، وقاعدة بيانات البصمات، ومنظومة الإنتربول لإدارة سجلات الأسلحة المحظورة واقتفاء أثرها، وما إلى ذلك)؛

(و) إدارة عملية تنفيذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب بفعالية من أجل ضمان جمع البيانات وتحليلها ونشرها بشكل فعال؛

(ز) تعزيز استخدام البيانات البيومترية للتحقق من هوية المشتبه فيهم من مصادر أخرى ومقارنتها بقواعد البيانات ذات الصلة، بما في ذلك قواعد بيانات الإنتربول، والتحري عن سوابق ملتمسي اللجوء كجزء من عملية إقرار صفة اللاجئ؛

(ح) تعزيز الجهود الرامية إلى زيادة تحسين التعاون في المسائل العملية والقانونية على السواء مع الدول الأعضاء في مناطق النزاع التي ينشط فيها المقاتلون الإرهابيون الأجانب أو في الدول المجاورة لها.

هاء - غرب آسيا

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

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

296 - كما ورد في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، فقد عانى عدد قليل من الدول في غرب آسيا مؤخراً من نزاعات مطولة، ولكن بعضها عانى كثيراً من النشاط الإرهابي. وبحلول عام 2020، كانت الهجمات الإرهابية قد أثرت على 10 من الدول الأعضاء الـ 12 في هذه المنطقة دون الإقليمية. ولا تزال هشاشة الحالة السياسية والأمنية في بعض الدول تستدعي اليقظة. وجاء في الدراسة الاستقصائية السابقة أيضاً أن قرب هذه الدول من النزاع المسلح في الجمهورية العربية السورية وأنشطة مختلف المنظمات الإرهابية يزيدان إلى حد كبير من خطر الإرهاب على غرب آسيا. ولا يزال هذا هو الحال، ويعود ذلك جزئياً إلى استمرار نزوح الناس من العراق والجمهورية العربية السورية، الأمر الذي يسبب استمرار المخاوف الأمنية عبر الحدود وتوترات سياسية واقتصادية كبيرة للدول الواقعة في هذه المنطقة دون الإقليمية. كما أن سهولة اختراق العديد من الحدود البرية وطول مسافتها وضعف مراقبة الحدود أيضاً أمور تزيد باستمرار من ضعف هذه المنطقة دون الإقليمية.

297 - ولا يزال تنظيم الدولة الإسلامية يشكل تهديداً إرهابياً نشطاً داخل حدود بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية. وهو يعتبر أن معظم دول هذه المنطقة (التي تمارس العقيدة الإسلامية في الغالب) عليها أن تنقيد بتفسير أكثر صرامة للتعاليم الدينية. ومن ثم فإن التهديدات الموجهة إلى الأسر المالكة الحاكمة في سبع من دول هذه المنطقة دون الإقليمية لا تزال تستدعي اليقظة. غير أن هناك تبايناً في مستويات التهديد الوطني. وفي حالة الدول التي تتمتع باقتصادات متقدمة وبوفرة الموارد، تستهدف التهديدات الإرهابية وضعها الخاص، وينعكس هذا بدوره في مخصصات الميزانيات المرصودة لبرامج مكافحة الإرهاب.

298 - وفي ست دول، يشكل الوجود الأجنبي الكبير ركيزة رئيسية للقوة العاملة. وقد أصدرت الجماعات الإرهابية بيانات تهدد بتنفيذ هجمات في تلك الدول، تستهدف بشكل خاص المواطنين الغربيين والمصالح الغربية، والمجمعات العسكرية، والنفط، والنقل والطيران، والفنادق، ومراكز التسوق. وبالنظر إلى الاعتماد على المصالح والعمالة الغربية في اقتصادات بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية، فإن هذه التهديدات تؤخذ على محمل الجد، لا سيما وأنها قد تحققت بالفعل في بعض الحالات.

299 - والعدد الكبير للسكان من الشباب في معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية نشط جداً على الإنترنت، وهم بالتالي عرضة لتغذية نزعة التطرف عبر الإنترنت. ويمثل استغلال الجماعات الإرهابية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي، تحدياً كبيراً للدول الأعضاء في منطقة غرب آسيا. وقد اتخذت الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية خطوات نحو صياغة معاهدة شاملة بشأن الإرهاب الإلكتروني. ولا تتناول الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات لعام 2010 بشكل كامل جميع الجرائم المتعلقة بإساءة استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية.

300 - وكما ورد في الدراسة الاستقصائية السابقة، فإن دول هذه المنطقة دون الإقليمية كانت من بين أكثر الدول تأثراً بظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ولا يزال العراق والجمهورية العربية السورية يشكلان المنطقة الرئيسية الخاضعة لاستغلال تنظيم الدولة الإسلامية، ويواصل التنظيم أيضاً استغلال قدرته على البقاء في الدول الأعضاء التي تتسم بمحدودية آفاق تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار. ولا يزال وجود تنظيم الدولة الإسلامية يغذي الطائفية ويزيد من حدة النزاع في غرب آسيا ويطيل أمده ويزيد من تعقيدته. وقد تكون عوامل عديدة قد أسهمت في مساعدة دول غرب آسيا على التصدي للتهديدات والتحديات الناشئة المرتبطة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. ومن هذه العوامل أن هذه الظاهرة ليست جديدة على هذه المنطقة دون الإقليمية. فقد اتخذ العديد من هذه الدول تدابير تشريعية وتنفيذية قبل عقدين من الزمن في إطار جهودها الرامية إلى التعامل مع "الأفغان العرب" العائدين في أعقاب الحرب في أفغانستان. كما وضعت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تدابير لتنفيذ القرار 1373 (2001) يمكن استخدامها لمعالجة المسائل المتصلة بظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

301 - وأعربت دول هذه المنطقة دون الإقليمية عن قلقها إزاء تزايد استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية، بما في ذلك نشر الدعاية الإرهابية والتجنيد من خلال شبكات ووسائل التواصل الاجتماعي الشعبية. كما ازداد الوصول إلى الإنترنت في دول هذه المنطقة دون الإقليمية خلال جائحة كوفيد-19، الأمر الذي أتاح للجماعات الإرهابية فرصة التواصل مع جمهور أوسع. وتعتزف معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية بالتهديد الذي يشكله نشر خطابات تمرر دون اعتراض على وسائل التواصل الاجتماعي وأثرها على التجنيد. وقد سنت بعض الدول تشريعات وأنظمة بشأن الجرائم السيبرانية و/أو استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية، ولكن ثبت أنها غير كافية لوقف أنشطة تجنيد الإرهابيين، ولا سيما على الإنترنت.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في غرب آسيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

302 - كما ورد في الدراسة الاستقصائية السابقة، فإنه لا يبدو أن أي من دول هذه المنطقة دون الإقليمية وضعت استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وقد أحرز بعض التقدم في هذا الصدد، حيث استحدثت بعض الدول الأعضاء منذ ذلك الحين مشاريع استراتيجيات لمكافحة الإرهاب، وأطلقت دول أخرى منظومة الأمم المتحدة على تلك المشاريع للتعليق عليها: وترى اللجنة أن هذه ممارسة جيدة. ووسعت دول أخرى نطاق أصحاب المصلحة المشاركين في وضع الاستراتيجيات وتنفيذها، وهو ما يعتبر أيضاً ممارسة جيدة. وشجعت دول هذه المنطقة دون الإقليمية على مواصلة إشراك المزيد من القطاعات في المجتمع، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، لتعزيز منعة السكان في وجه الإرهاب.

تقييم المخاطر

303 - لا تجري أي دولة من دول غرب آسيا تقييمات منتظمة مفصلة وشاملة للتهديدات الإرهابية. وبدلاً من ذلك، أجرت معظم الدول تقييمات وطنية لمخاطر تمويل الإرهاب، أو هي بصدد إجرائها. وعلى الرغم من أن هذا الأمر يسمح بإلقاء نظرة ثاقبة على المخاطر العامة في ما يتعلق بالأنشطة الإرهابية ويسلط الضوء على مواطن الضعف ذات الصلة، فإنه غير كاف لمنع جميع الأنشطة الإرهابية.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

304 - في وقت إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، لم يكن هناك سوى عدد قليل من الدول قد جرم صراحة تجنيد الإرهابيين في تشريعاته. ولا تزال الدول المتبقية تعتمد على أحكام عامة في قوانينها الجنائية، تجرم مختلف أشكال المشاركة في المنظمات الإرهابية (الأمر الذي من شأنه أن يشمل فعل التجنيد).

305 - ولم تضع دول غرب آسيا استراتيجيات وطنية لمنع وقمع التجنيد بغرض الإشراك في أنشطة إرهابية. وتواصل معظم الدول استثمار الجهود في أنشطة إنفاذ القانون بدلاً من وضع استراتيجيات شاملة لمنع التجنيد.

تمويل الإرهاب

306 - سنت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات تجرم تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها، ولكن تقارير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تزال تتضمن توصيات بإدخال تحسينات فنية على صياغة تشريعات لتلك الجرائم. وفي معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية، يشمل الجرم تمويل الفرد الإرهابي والمنظمات الإرهابية.

307 - وكما ورد في الدراسة الاستقصائية السابقة، فوفقاً لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لم تمتثل أي من دول هذه المنطقة دون الإقليمية امتثالاً تاماً لواجب تجميد أموال الإرهابيين

دون إبطاء وفقاً للقرار 1373 (2001). ولا تزال هناك أوجه قصور في تنفيذ التشريعات في العديد من الدول، على الرغم من أن اللجنة أشارت إلى أن بعض الدول تقي حالياً بهذا الواجب. وتشمل أوجه القصور المتبقية: عدم وجود التزام قانوني بتجميد الأصول؛ وعدم وجود عملية مخصصة لآلية إدراج الأسماء في قائمة الجزاءات؛ والاعتماد على الآليات العامة للقانون الجنائي مثل حجز الأصول ومصادرتها. وعلى الرغم من أن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد اتخذت مؤخراً تدابير ترمي إلى تجميد الأصول وفقاً للقرار 1373 (2001)، فإن المعلومات المتاحة عن الإحصاءات والسوابق القضائية تشير إلى أن الدول لم تنفذ بعد تنفيذاً كاملاً التدابير المذكورة. وعلى الرغم من أن خطر تمويل الإرهاب شديد في معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية، فإنها لم تجمد بعد أي أصول عملاً بالقرار 1373 (2001). غير أن بعض دول الخليج أبلغت عن قيامها بذلك.

308 - وقد أنشأت معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية وحدات استخبارات مالية متطورة مجهزة ببرامجيات داخلية للكشف عن التقارير عن المعاملات المشبوهة. وأثبتت اللجنة على عمان لإعداد برامجيات متقدمة تسمح برصد جميع المعاملات المالية في حينها، مع وجود قواعد آلية للإبلاغ عن المعاملات والأنماط القائمة على نماذج محتملة لتمويل الإرهاب. وقد ازداد انخراط بعض دول المنطقة دون الإقليمية في أنشطة مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ورفعت وحدات الاستخبارات المالية في المنطقة دون الإقليمية من مستوى الموارد البشرية في السنوات الأخيرة؛ واستحدثت سلطات واسعة للاستعلام عن التقارير عن المعاملات المشبوهة وللحصول على معلومات إضافية، بما في ذلك الوصول إلى قواعد بيانات أجهزة إنفاذ القانون؛ وحدثت البرامجيات وأدوات استقراء البيانات؛ وقدمت برامج تدريبية متخصصة للمؤسسات المالية وموظفي القضاء الجنائي وموظفي الجمارك والحدود لبناء القدرات. وتشمل أوجه القصور المستمرة الافتقار إلى الموارد البشرية المدربة وأدوات تكنولوجيا المعلومات، الأمر الذي يعوق الجهود التي تبذلها وحدات الاستخبارات المالية لإنتاج تحليلات استراتيجية بشأن التقارير عن المعاملات المشبوهة وتنفيذها. وإحدى عشرة دولة في المنطقة هي أعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والمملكة العربية السعودية عضو أيضاً في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وهناك دولة واحدة ليست جزءاً من أي هيئة إقليمية مناظرة لهذه الهيئات.

309 - ومن بين الثغرات الرئيسية التي تعوق الجهود التي تبذلها دول هذه المنطقة دون الإقليمية لتعطيل تدفق الأموال عدم كفاية تبادل المعلومات والاستخبارات. ولا يوجد حتى الآن منبر أو شبكة دون إقليمية لتيسير تبادل المعلومات الشاملة وفي الوقت المناسب بين وكالات إنفاذ القانون والشركاء في مجال الاستخبارات بشأن التدفقات المالية التي تتلافى المؤسسات المالية.

310 - وقد أجرت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقريباً شكلاً من أشكال تقييم المخاطر في ما يتعلق بضعف قطاعاتها غير الربحية أمام استغلالها لأغراض تمويل الإرهاب. وشملت الممارسات الجيدة التي تم تحديدها في هذا السياق في دول الخليج الإمارات العربية المتحدة، وعمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية. وقد أجرى معظمها تلك التقييمات كعنصر من عناصر تقييماتها الوطنية الشاملة لمخاطر تمويل الإرهاب، ولكن هذا لا يسمح بإجراء تحليل متعمق.

الأسلحة النارية

311 - كما ورد في الدراسة الاستقصائية السابقة، فقد سنّ معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات لتنظيم حيازة الأسلحة واستخدامها، ولكن عدداً محدوداً فقط من هذه الدول أدرج أحكاماً صريحة بشأن تصنيع الأسلحة النارية أو تخزينها أو طمس وسومها، أو تعديلها بصورة غير مشروعة. ولا يزال هذا هو الحال، حيث تبرر معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية أوجه القصور في تجريدها لتعديل الأسلحة النارية أو طمس وسومها بصورة غير مشروعة بأنها ليست من مصنعي الأسلحة النارية. وقد تم تبين هذا القصور في الدراسة الاستقصائية السابقة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

312 - تطورت بعض دول الخليج في هذه المنطقة دون الإقليمية في السنوات الأخيرة فأصبحت مراكز ضخمة لحركة النقل الجوي الدولي، حيث تمرّ عبر مطاراتها أعداد كبيرة من المسافرين وكميات كبيرة من البضائع. واستثمرت أيضاً موارد كبيرة في الأخذ بتدابير متقدمة، بما في ذلك الاستخدام الفعال للتكنولوجيا، لحماية الحدود وكشف ومنع تحركات الإرهابيين، بمن فيهم من يُشتبه في كونهم مقاتلين إرهابيين أجانب. وتشمل هذه التدابير تنفيذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب. وقامت دولة الإمارات العربية المتحدة بترقية نظامها ليصبح نظاماً تفاعلياً للمعلومات المسبقة عن الركاب. وهناك عدد قليل من الدول الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية لديها نظام للمعلومات المسبقة عن الركاب. ويقوم بعض هذه الدول بإنشاء نظام لسجلات أسماء الركاب، وبعض الدول ليس لديها أيّ من النظامين.

313 - وكما ورد في الدراسة الاستقصائية السابقة، فإن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد أنشأت مكتباً مركزياً وطنياً تابعاً للإنتربول يتمتع بالقدرات اللازمة. بيد أن ثمة تفاوتاً في مدى استخدام المكتب المركزي الوطني لأدوات الإنتربول وخدماته. ووسعت عدة دول قاعدة بيانات منظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة (I-24/7) لتشمل موظفي الخطوط الأمامية في نقاط مراقبة الحدود الرسمية. بيد أن قلة من الدول فقط في هذه المنطقة دون الإقليمية أفادت عن مدى تغذيتها لقواعد بيانات الإنتربول من خلال المكاتب المركزية الوطنية التابعة لها. ولاحظت اللجنة أن إحدى الدول تستخدم خدمات الإنتربول استخداماً نشطاً بوجه خاص، وأشارت إلى ممارستها الجيدة المتمثلة في مبادرتها إلى بناء علاقات مع أجهزة إنفاذ القانون وإدارة الحدود بدول أخرى من مناطق أخرى قبل وقت طويل من أي زيادة متوقعة في عدد الزوار الأجانب.

314 - ولم تتخذ معظم الدول تدابير كافية لضمان تزويد موظفي الخطوط الأمامية المكلفين بتنظيم حركة الأشخاص عبر الحدود بمعلومات مستكملة في حينها لإجراء تقييم فعال لمخاطر السفر وعمليات فحص قائمة على الأدلة للمساعدة في التعرف على هوية من يشتبه في أنهم إرهابيون. وقد شرعت بعض دول الخليج في تنفيذ مشاريع لتسييج القطاعات الحدودية المعرضة لخطر التسلل. وقد استفادت الحدود المشتركة بين دول الخليج من السلامة والأمن اللذين يوفرهما المستوى العالي من التنسيق بين وكالات إنفاذ القانون. ولدى معظم هذه الدول آليات متقدمة لتسجيل دخول وخروج الأشخاص العابرين لحدودها، ولا سيما عبر المطارات.

315 - وتواصل دول الخليج في هذه المنطقة دون الإقليمية التعاون في إطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ولا سيما في مجال تبادل المعلومات والاستخبارات. وباستثناء الترتيبات الثنائية، لم تنشئ الدول المتبقية في هذه المنطقة دون الإقليمية منبراً دون إقليمي يسمح بتبادل المعلومات بفعالية وسرعة. وتشارك الدول في التعاون الثنائي في مجال إدارة الحدود بصفة غير رسمية بدرجة أكبر، ولم تضع بعد برنامجاً أكثر استدامة للتعاون.

316 - وليس لدى أي دولة عضو من هذه المنطقة دون الإقليمية إجراءات لإقرار صفة اللاجئ أو تشريعات محدّدة تحول دون منح اللجوء لشخص سبق أن خطط لعمل إرهابي أو سهّله أو شارك فيه. وكررت اللجنة تأكيد الحاجة إلى تطبيق التشريعات والأطر المحلية في هذا المجال بطريقة تتسق مع اتفاقية اللاجئين لعام 1951. ولم يتحمل سوى عدد قليل من دول هذه المنطقة دون الإقليمية عبئاً مفرطاً من اللاجئين وملتمسي اللجوء في السنوات الأخيرة، على الرغم من قربها من مناطق النزاع. وقد أعربت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن قلقها إزاء عدم وجود طرق فحص رسمية أو إجراءات تشغيل موحدة في عملية إقرار صفة اللاجئ.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

317 - سنّت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات تنص على الملاحقة القضائية لأي أعمال تحضيرية أو تبعية تنفذ على أراضي الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج أراضيها. والتشريع ليس صريحاً في هذا الصدد، ولكنه ينشأ عوضاً عن ذلك من خلال المبادئ العامة للقانون الجنائي المحلي المنطبق على جرائم الإرهاب التي تكفل الاختصاص خارج إقليم الدولة.

318 - وكما ورد في الدراسة الاستقصائية السابقة، فإن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تستخدم الأحكام العامة القائمة لتجريم التواطؤ والإعداد بوصفهما جريمتين خطيرتين. وجرمت بعض هذه الدول محاولات ارتكاب جريمة خطيرة، بينما لم يعتمد سوى عدد قليل جداً منها أحكاماً محددة بشأن التخطيط والإعداد للجرائم المتصلة بالإرهاب. ومنذ ذلك الحين، سنت معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات قائمة بذاتها لتنفيذ قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بمكافحة الإرهاب والصكوك الإقليمية والدولية التي صدقت عليها، مما يسمح لها بتجريم جرائم محددة متصلة بالإرهاب. وأدخلت دول أخرى عوضاً عن ذلك تعديلات على قوانينها الجنائية من أجل مواءمتها مع المعايير الدولية لمكافحة الأعمال الإرهابية ومنعها. وجادلت دول أخرى، مثل عمان، بأن إطارها القانوني القائم كاف لتغطية معظم الأعمال المرتكبة في ما يتعلق بالإرهاب.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

319 - في ما يتعلق بقدرة مكاتب الادعاء العام في دول هذه المنطقة دون الإقليمية وخبراته ووسائله التقنية للتحقيق في قضايا الإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائياً، هناك تفاوت بين الاختصاص القانوني والممارسة الفعلية. ويتمتع مكتب المدعي العام عموماً بسلطة الملاحقة الجنائية في الجرائم الإرهابية، ولكن قلة قليلة جداً من الدول برهنت عملياً على أن دوائر الادعاء العام بها لديها القدرة والخبرات والوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة لمعالجة قضايا الإرهاب المعقدة، ولا سيما عندما تكون ولايات قضائية أخرى معنية بها. ولم تعان بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية من الأعمال الإرهابية إلا بقدر محدود. وبُنذلت جهود لتعزيز القدرات عن طريق طلب مزيد من التدريب للقضاة والمدعين العامين في مجال الملاحقة في القضايا المتصلة بالإرهاب، نظراً للتعقيد المتزايد للجرائم المتصلة بالإرهاب، وتحويل المعلومات الاستخبارية إلى أدلة في الملاحقات القضائية المتعلقة بالإرهاب. وبالنسبة لجميع الدول، هناك حاجة إلى مزيد من المعلومات بشأن قدرات الملاحقة القضائية.

320 - وتكفلت دول هذه المنطقة دون الإقليمية بتكاليف استخدام أفرقة التحقيق الخاصة المتعددة في التحقيق في قضايا الإرهاب (مثل العمليات السرية، واعتراض الاتصالات، والمراقبة، والاطلاع على البيانات الحاسوبية). ولا تنص التشريعات ذات الصلة دائماً بوضوح على الشروط المسبقة لاستخدام هذه التقنيات (مثل الحد الأدنى من الجرائم والأسباب المعقولة للاشتباه في ارتكاب فعل، وكذلك التدابير المستندة إلى أمر كتابي معلل، مشفوع بحد أدنى من المحتويات المحددة، صادر عن قاض بناء على التماس مقدّم من المدعي العام). ولم تستثمر معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية بعد في تدريب المحققين على التحقيقات المتصلة بالإرهاب، بما في ذلك من خلال إنشاء وحدات مخصصة لإنفاذ القانون.

321 - ولم تنشئ أي دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية آليات إشراف مستقلة وظيفياً عن الحكومة. وتعتمد معظم الدول على مكتب المدعي العام إما للملاحقة القضائية على سوء السلوك الجنائي من جانب موظفي إنفاذ القانون أو للتحقيق في القضايا وإحالتها إلى آلية تأديبية داخلية تحت رعاية وزارة الداخلية. وفي معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية، يشمل دور المدعي العام دوراً رقابياً و/أو إشرافياً (على الرغم من أن قلة من الدول قد مكّنت المدعي العام من الأدوات اللازمة لضمان الإشراف السليم على أنشطة إنفاذ القانون).

322 - وتعريف الأعمال الإرهابية المعتمد في معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية فضفاض ولا يتسم بالوضوح والدقة الكافيين، وبالتالي يُخشى أن ينطبق على أعمال تتجاوز تلك المستهدفة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. وتشمل أوجه القصور الشائعة في هذا الصدد استخدام مصطلحات فضفاضة أو غير محددة في التعريف وتجريم بعض السلوكيات غير العنيفة التي تقع خارج نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة. وقد نفذت دولة واحدة في الخليج توصيات اللجنة الداعية إلى استعراض تشريعاتها، وهي قطر، التي أعادت صياغة قانونها بشأن مكافحة الإرهاب في عام 2019 ليشمل تعريفاً دقيقاً ومركّزاً بشكل مناسب على أعمال العنف المرتكبة بنية إرهابية.

323 - واعتمدت دول هذه المنطقة دون الإقليمية اعتماداً كبيراً على التحقيق والملاحقة القضائية القائمين على الاعترافات. ومن شأن ضمان سهولة الوصول إلى التكنولوجيات الجديدة، ولا سيما في دول الخليج، أن ييسر وضع أساليب تحقيق خاصة بهدف إجراء تحقيقات وملاحقات قضائية قائمة على الأدلة، مع إيلاء الاحترام الواجب لسيادة القانون وحقوق الإنسان. وتشجّع جميع دول المنطقة دون الإقليمية على مواصلة حوارها مع الهيئات الدولية لحقوق الإنسان في هذا الصدد وعلى إبقاء اللجنة على علم بالتقدم المحرز في هذا الشأن.

سيادة القانون

324 - لا يزال القلق يساور الآليات الدولية لحقوق الإنسان إزاء بعض تشريعات وسياسات مكافحة الإرهاب التي تتبعها دول هذه المنطقة دون الإقليمية، بما في ذلك ما يتعلق بحالات مبلغ عنها استُخدمت فيها أحكام مكافحة الإرهاب لإسكات منتقدي الحكومة وبعض شرائح السكان والقضاء عليهم. ولدى تقييم تدابير حماية الإجراءات القانونية الواجبة، حددت اللجنة وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عدداً من أوجه القصور الشائعة، بما في ذلك فترات الاحتجاز الطويلة قبل المثل أمام قاض؛ والفترات الطويلة من الاحتجاز السابق للمحاكمة؛ والتأخيرات أو القيود المتعلقة بإمكانية الاستعانة بمحام؛ وعدم المسارعة إلى إبلاغ المحتجزين بحقوقهم بلغة يفهمونها؛ واستخدام الاحتجاز السابق للمحاكمة بمعزل عن العالم الخارجي، مع ما يترتب على ذلك من قيود على إمكانية الوصول إلى محام والحصول على المراسلات.

325 - وقد سنت بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين موسعة لحالات الطوارئ تمنح صلاحيات محددة لسلطات معينة لمكافحة الإرهاب وغيره من أشكال الإجرام. وتتعلق هذه القوانين، على سبيل المثال، بتدابير الرقابة الإدارية، بما في ذلك القيود المفروضة على الحركة، وتوسيع صلاحيات التفتيش الممنوحة لأجهزة إنفاذ القانون. وفي معظم الحالات، لا يبدو أن هذه القوانين تتضمن بنوداً للانقضاء التدريجي.

6 - تفعيل التعاون الدولي

326 - لم يتم سوى عدد قليل جداً من الدول بوضع مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات الوطنية المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين وإتاحتها للعموم، وذلك من أجل إبلاغ السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للحصول على المساعدة أو التسليم عبر المواقع الشبكية لوزاراتها المعنية. وقد أنشأت جامعة الدول العربية الشبكة القضائية العربية لتعزيز التعاون دون الإقليمي بشأن المسائل الجنائية، ولكن لم تعين جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية جهة تنسيق.

327 - ولا تكفل التشريعات المحلية لدول هذه المنطقة دون الإقليمية الامتثال الكامل في الممارسة العملية لمبدأ التسليم/أو المحاكمة المنصوص عليه في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. وتسمح القوانين المحلية ذات الصلة بإحالة القضايا إلى السلطات المختصة لغرض الملاحقة القضائية في ظروف معينة، لكنها لا تجعل ذلك أمراً إلزامياً. ولا تنص هذه القوانين أيضاً على أن هذه الإحالة يجب أن تتم "دون تأخير لا مبرر له".

328 - وفي ما يتعلق بالتعاون الثنائي في التحقيقات المتعلقة بالإرهاب، لا يبدو أن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد أقامت تعاوناً ثنائياً في التحقيقات المتعلقة بقضايا الإرهاب. وعلى الرغم من توقيع دول هذه المنطقة دون الإقليمية على ترتيبات ثنائية، فإنها لم تنشئ منبراً دون إقليمي يسمح بتبادل المعلومات بفعالية وسرعة. وتتعاون دول الخليج تقليدياً في إطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ولا سيما في مجال تبادل المعلومات والاستخبارات. وقد قوّض التعاون من خلال المجلس مؤخراً بسبب اضطراب في العلاقات الإقليمية، ولكن الجهود جارية لاستئناف التعاون.

7 - التوصيات ذات الأولوية

329 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) تعديل جرائم الإرهاب لضمان اعتبار جميع الجرائم المنصوص عليها في المعاهدات أعمالاً إجرامية خطيرة في القانون المحلي وجعل أي تعاريف للجرائم الإرهابية واضحة ودقيقة من أجل الامتثال لمبدأ الشرعية؛ واستحداث جرائم جديدة لتجريم المجموعة الكاملة من الأعمال التحضيرية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب والجرائم الممكن منعها على النحو الذي يقتضيه القراران 1373 (2001) و 2178 (2014)؛ وضمان إمكانية قبول الأدلة التي يتم جمعها من خلال أساليب التحقيق الخاصة كأدلة في القضايا المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب مع احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في حرية التعبير والحق في حماية الخصوصية من التدخل التعسفي أو غير القانوني؛

(ب) وضع استراتيجيات وخطط عمل شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب تشمل أدواراً هامة للشباب والأسر والنساء والقادة الدينيين والثقافيين والتربويين وغيرهم من جماعات المجتمع المدني المعنية؛

- (ج) تعزيز النظم القانونية والمؤسسية والعملية لمكافحة غسل الأموال/لمكافحة تمويل الإرهاب، وتحسين الإشراف، وزيادة صلاحيات السلطات الإشرافية؛
- (د) تعزيز إدارة الحدود من خلال توسيع قواعد بيانات الإنتربول لتشمل المراكز الحدودية في الخطوط الأمامية وزيادة الاستثمار في الأدوات والمعدات اللازمة لرصد الحدود ومسحها؛
- (هـ) بدء العمل بنظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب، مع توفير ضمانات مناسبة للخصوصية وحماية البيانات، واتخاذ تدابير لمنع تزوير وثائق السفر والهوية والنظر في إصدار وثائق السفر البيومترية؛
- (و) زيادة التعاون بين موظفي الجمارك والحدود لتعزيز القدرة على التعرف على هوية الأشخاص الذين يُحتمل أن يكونوا من حاملي النقدية والكشف عن الروابط المحتملة بتمويل الإرهاب؛
- (ز) الاحتراس من الإعادة القسرية وضمان اتساق التدابير المتخذة لتنفيذ قرارات مكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني؛
- (ح) تضمين بيان صريح ينص على أنه، لأغراض تسليم المجرمين، لا يمكن اعتبار الأعمال الإرهابية أعمالاً سياسية، وفرض حظر على تسليم المجرمين في الحالات التي توجد فيها أسباب وجيهة تحمل على الاعتقاد بأن المتهم سيكون في خطر التعرض للتعذيب؛
- (ط) تعزيز قدرة موظفي إنفاذ القانون والأمن على التحقيق في القضايا المتعلقة بالإرهاب مع ضمان احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون.

واو - شرق آسيا

جمهورية كوريا، وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، والصين، ومنغوليا، واليابان

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

330 - لم تشهد سوى دولة واحدة هجمات إرهابية منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، وتعرضت دولتان أخريان للإرهاب في الماضي (سواء نفذته جماعات محلية أو جماعات لها صلات بعناصر أو منظمات إرهابية أجنبية). وإضافة إلى ذلك، لقي عدد من مواطني شرق آسيا مصرعه في هجمات إرهابية نُفذت في الخارج. وشهدت الصين عدداً من الهجمات شنتها جماعات إرهابية مدرجة في قائمة الجزاءات، وقع آخرها في شباط/فبراير 2017. وأصدرت الصين قائمة وطنية بأسماء الإرهابيين المصنفين والمنظمات الإرهابية المصنفة هكذا، تشمل الحركة الإسلامية في شرقي تركستان⁽⁴¹⁾ والعديد من الأفراد والجماعات المرتبطة بها.

(41) تناقش بعض الدول الأعضاء استمرار وجود الحركة الإسلامية في شرقي تركستان، في حين تعتقد دول أعضاء أخرى أن الحركة لا تزال تعمل وتشكل تهديداً إرهابياً. ولا تزال المنظمة مدرجة تحت الرمز QDe.088 في القائمة الموحدة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وفي قائمة الجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة، اللتين وافقت عليهما لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1889 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات. وأُنجز الاستعراض عملاً بقرار مجلس الأمن 2368 (2017) في 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

وتم أيضاً استهداف المصالح الصينية في الخارج على وجه التحديد. فقد نُفذَ هجوم انتحاري بسيارة مفخخة ضد السفارة الصينية في قيرغيزستان في آب/أغسطس 2016، وفي عام 2018 نُفذَ العديد من الهجمات في باكستان (تضمن آخرها هجوماً شنه انفصاليون من بلوشستان على القنصلية الصينية في كراتشي). وقد اعتمدت دول هذه المنطقة دون الإقليمية سياسات عدم التسامح مطلقاً مع الإرهاب وعززت تشريعاتها ومؤسساتها الأمنية لمنع الإرهاب ومكافحته بنشاط.

331 - وكان يُعتقد أن منطقة شرق آسيا دون الإقليمية لم يمسها إلى حد كبير النزاعان الدائران في الجمهورية العربية السورية والعراق، لكن التقارير تشير إلى قيام تنظيم الدولة الإسلامية والجماعات المنتسبة إليه بتجنيد أفراد كمقاتلين إرهابيين أجانب. كما جندت منظمات إرهابية أخرى مواطنين من دول هذه المنطقة دون الإقليمية، وهناك قلق إزاء احتمال عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى بلدانهم الأصلية. وبالنظر إلى تطور البنى التحتية التكنولوجية في المنطقة دون الإقليمية، هناك مخاوف من أن المزيد من الشباب قد يصبحون ضحايا للتجنيد، وقد اتخذت جميع الدول خطوات لمكافحة انتشار الدعاية الإرهابية على الإنترنت.

332 - ولربما تكون اليابان واجهت تحديات أمنية في التحضير للألعاب الأولمبية والألعاب الأولمبية للأشخاص ذوي الإعاقة "طوكيو 2020" (التي نظمت في عام 2021). وعلى الرغم من أن المنطقة دون الإقليمية لديها خبرة حديثة في استضافة الأحداث الرياضية الدولية، يجب على المنطقة دون الإقليمية أن تواصل تعزيز أمن الحدود والتعاون من أجل التصدي للمخاطر الأمنية المتزايدة الناجمة عن التهديدات الإرهابية الآخذة في التطور. وهناك مجال كبير لتحسين التعاون وتبادل المعلومات بين دول شرق آسيا.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في شرق آسيا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

333 - استحدثت ثلاث دول في منطقة شرق آسيا دون الإقليمية استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. فقد اعتمدت جمهورية كوريا استراتيجية تركز على ستة مجالات رئيسية (بما في ذلك الأمن وحقوق الإنسان)؛ واعتمدت الصين استراتيجيتين للتصدي للإرهاب المحلي وللتهديدات القادمة من الخارج، فضلاً عن استراتيجيات محددة بشأن إنفاذ القانون، والأمن السيبراني، وحماية البنية التحتية الحيوية، وغيرها من المجالات الرئيسية. وتحدد خطة عمل اليابان لمكافحة الإرهاب 16 تدبيراً ضرورياً لمنع الإرهاب. وأنشأت الدول الثلاث أيضاً هياكل حكومية شاملة لمعالجة مسائل مكافحة الإرهاب وتنسيقها. وأنشأت منغوليا كذلك هيئة مركزية، هي المجلس الوطني لتنسيق مكافحة الإرهاب، الذي يتألف من طائفة واسعة من وكالات مكافحة الإرهاب، ويحدد أولويات مكافحة الإرهاب، وينسق أنشطة الوقاية والتصدي الحكومية.

تقييم المخاطر

334 - من المعروف أن أجهزة إنفاذ القانون ووكالات الأمن الأخرى في أربع دول تُجري تقييمات للتهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب. وينص قانون مكافحة الإرهاب الصيني على أنه ينبغي أن تجرى بانتظام تقييمات للمخاطر المتعلقة بالأهداف المحتملة الرئيسية. واعتمدت أجهزة إنفاذ القانون ومراقبة الحدود المنغولية منهجيات لإدارة المخاطر. وتجرى دولتان تقييمات منتظمة للتهديدات والمخاطر كجزء من نهجها التشغيلي إزاء الأمن. وأجرت هذه الدول أيضاً تقييمات وطنية للمخاطر. وأجرت منغوليا تقييماً وطنياً

للمخاطر في ما يتعلق بالإرهاب والانتشار وغسل الأموال وتمويل الإرهاب. وأجرت الصين سلسلة من تقييمات التهديدات والضعف والمخاطر بالنسبة لأجزاء مختلفة من قطاعها المالي وأكملت أول تقييماتها الوطنية للمخاطر في عام 2017. وتتكب جمهورية كوريا على عملية مستمرة لتقييم المخاطر أسفرت عن ثلاثة تقييمات وطنية للمخاطر. وأجرت اليابان أول تقييماتها الوطنية للمخاطر في عام 2015 وأصدرت تقارير سنوية ذات صلة.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

335 - سنتت جميع الدول الخمس في المنطقة دون الإقليمية بعض الأحكام التشريعية التي تمكنها من التصدي للتجنيد لأغراض الإرهاب. بيد أن دولة واحدة فقط سنتت تشريعاً واضحاً ومحدداً في تجريمها لتجنيد أي شخص ليكون عضواً في جماعة إرهابية أو للمشاركة في أنشطة إرهابية أو القيام بها. وتقرض دولة أخرى حظراً شاملاً على جميع أشكال التجنيد في الجماعات الإرهابية. ولا تجرم تشريعات دولة واحدة فقط إلا التجنيد في أي منظمة إرهابية أدرجتها الأمم المتحدة.

تمويل الإرهاب

336 - سنتت أربع دول تشريعات بشأن تمويل الإرهاب. ولا توجد معلومات كافية لتحديد فعالية التشريعات في الدولة الخامسة. وجرمت أربع دول تمويل الإرهاب بوصفه جريمة قائمة بذاتها حتى وإن لم يكن بالإمكان ربط الأموال بعمل إرهابي محدد، وجرمت تمويل الإرهاب حتى وإن لم تستخدم الأموال لارتكاب عمل إرهابي أو محاولة ارتكابه. وتشمل تشريعات أربع دول تمويل فرد إرهابي ومنظمة إرهابية على السواء. وبوجه عام، حققت دول هذه المنطقة دون الإقليمية مستوى عالياً نسبياً من الامتثال للمعايير الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب، كما أن أطرها التنظيمية وقدراتها المؤسسية قوية بوجه عام.

337 - ومنذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، أنشأت دولتان آليتين شاملتين لتجميد الأصول دون إبطاء، على النحو المطلوب في القرار 1373 (2001). وسنتت اثنتان من الدول الثلاث الأخرى تشريعات لتجميد الأصول، وبدأت العمل كذلك بشكل من أشكال نظام تجميد الأموال التي يشتبه في أنها تعود إلى إرهابيين. وجمدت ثلاث دول أصولاً لإرهابيين، ولكن دولة واحدة فقط جمدت بشكل واضح أموالاً عملاً بالقرار 1373 (2001).

338 - وقد استحدثت الدول الخمس جميعها أحكاماً تشريعية تنظم سلطة وحدات الاستخبارات المالية التابعة لها ووظائفها وعملياتها. وأنشأت أربع دول وحدة استخبارات مالية تعمل بكامل طاقتها، ومزودة بمستويات مرضية من العمليات والموظفين والتدريب والمعدات. وسنتت الدولة الخامسة تشريعاً ينص بوضوح على وظائف وحدة الاستخبارات المالية، ولكن لا يمكن إجراء تقييم لفعاليتها ومن غير الواضح إلى أي مدى تستطيع هذه الوحدة بالذات أن تعمل بطريقة مستقلة. وهناك ثلاث وحدات للاستخبارات المالية في هذه المنطقة دون الإقليمية من ضمن الأعضاء النشطين في مجموعة حكومية دولية من الوحدات الاستخبارات المالية تكفل تبادل المعلومات بكفاءة.

339 - وتلزم جميع الدول الخمس الركاب بملء نموذج التصريح عن الرسوم الجمركية. وتمتلك سلطات الحدود في دولتين عضوين السلطة القانونية لوقف أو تقييد العملة والصكوك لحاملها القابلة للتداول إذا اشتبه

أحد الضباط في أنها ذات صلة بجريمة، بما في ذلك غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وفي دولتين آخرين، لا يسمح للسلطات بوقف الأموال وتقييدها إلا في حالة عدم التصريح بها أو تقديم إعلان كاذب عنها.

340 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، أُحرز تقدم في ما يتعلق بتقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها قطاع المنظمات غير الربحية. فقد أدرجت جمهورية كوريا والصين واليابان استعراض قطاعاتها من المنظمات غير الربحية في تقييماها الوطنية للمخاطر. وتعكف إحدى الدول حالياً على جمع البيانات والمعلومات الاستخباراتية لأغراض تقييمها للمخاطر التي تتعرض لها المنظمات غير الربحية، وقد اتخذت بالفعل خطوات لزيادة الوعي بتمويل الإرهاب والمخاطر ذات الصلة بين المنظمات غير الربحية. وهناك أربع دول في المنطقة أعضاء في فريق آسيا والمحيط الهادئ المعني بغسل الأموال، ثلاث منها أعضاء أيضاً في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وهناك دولة واحدة ليست جزءاً من أي هيئة إقليمية على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

الأسلحة النارية

341 - اتخذت الدول الخمس جميعها بعض التدابير لتجريم الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية، وما يتصل بذلك من أفعال التصنيع غير القانوني، وصنع الأسلحة النارية أو تعديلها بصورة غير مشروعة، أو طمس علاماتها بصورة غير مشروعة. وتقرض دولة واحدة، على وجه الخصوص، ضوابط صارمة في هذا المجال. ووقعت دولتان على بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول الأسلحة النارية)، وصدقت دولتان أخريان على البروتوكول.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

342 - هناك دولة واحدة فقط من هذه المنطقة دون الإقليمية ليست عضواً في الإنتربول. والدول الأربع الأخرى أعضاء في الإنتربول منذ أكثر من 30 عاماً وقد أنشأت مكاتب مركزية وطنية عاملة. ولدى ثلاث دول إمكانية الاستفادة الكاملة من منظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة (I-24/7) وقواعد البيانات ذات الصلة. ويستخدم موظفو إنفاذ القانون شبكات قواعد البيانات الجنائية، ويجرون عمليات التحقق من التاريخ الجنائي، ويمكنهم إجراء تحريات عن الخلفية ومقارنات البيانات البيومترية رداً على الاستفسارات في ما بين المكاتب المركزية الوطنية. كما أن النشرات الخاصة المشتركة بين الإنتربول ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة متاحة بالكامل. ووسعت إحدى الدول نطاق الوصول إلى قواعد بيانات منظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة (I-24/7) ليشمل شرطتها الوطنية والحدودية، وكذلك موظفي الهجرة وأمن الحدود في الخطوط الأمامية. وتدمج دولة أخرى معلومات الإنتربول الآتية في قاعدة بياناتها المشتركة للهجرة ومراقبة الحدود. ولم تتح إحدى الدول بعد معلومات آتية لموظفيها في الخطوط الأمامية، ويبدو أنها تستخدم نظاماً أقدم يتطلب من المكتب المركزي الوطني تنزيل معلومات الإنتربول وتوزيعها من خلال نظمه الداخلية لشبكات إنفاذ القانون.

343 - وتنفذ أربع دول في شرق آسيا نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب، وتستخدم دولتان نظاماً تفاعلياً للمعلومات المسبقة عن الركاب. وهناك دولة واحدة لا تتطلب نظام المعلومات

المسبقة عن الركاب ولا سجلات أسماء المسافرين. ويمكن لموظفي الهجرة وأمن الحدود في ثلاث دول الاطلاع على المعلومات المسبقة عن الركاب؛ ولدى وكلاء تسجيل أسماء المسافرين في شركات الطيران في المطارات الدولية في إحدى الدول ارتباطاً أيضاً بنظام المعلومات المسبقة عن الركاب. وفي إحدى الدول، ترتبط بيانات المعلومات المسبقة عن الركاب كذلك بنظام المعلومات الآلية الجمركية لدعم إدارة المخاطر. وتجري جميع الدول الأربع التي تنفذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء المسافرين تقييمات للمخاطر واستهداف للتهديدات وتجري عمليات أمنية للكشف عن الإرهابيين ومنع تحركاتهم. وتدير إحدى الدول نظاماً صارماً لمراقبة الحدود يعمل على مدار 24 ساعة، وهو نظام يضطلع بتقييمات لمخاطر مراقبة الحدود ويمنع عبور الإرهابيين والتهديدات الأخرى المنظور إليها كتهديدات للأمن الوطني. وسنت الدول الخمس جميعها تشريعات تجرم استخدام وثائق السفر المزورة، وتتخذ سلطات الهجرة ومراقبة الحدود تدابير، بما في ذلك استخدام آلات عالية الأداء، للتحقق من صحة وثائق السفر.

344 - وتصدر أربع دول جوازات سفر إلكترونية، وقد وضعت هذه الدول ضوابط مناسبة على جميع عمليات تقديم وثائق السفر والفصل فيها وإصدارها (بما في ذلك ضمان صحة وثائق الميلاد والزواج وغيرها من وثائق الهوية) وهي تدرج خصائص أمنية متطورة في وثائقها المتعلقة بالهوية الوطنية ووثائق سفرها بغرض منع التزوير. وهناك ثلاث دول مشاركة في دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي.

345 - وتستخدم دول هذه المنطقة دون الإقليمية نظاماً آلياً لتسجيل حركة الركاب. وأنشأت ثلاث دول قواعد بيانات بيومترية متطورة لتسجيل وتخزين التفاصيل الشخصية للزوار الأجانب. ويجوز قانون إدارة الخروج والدخول في إحدى الدول جمع البيانات البيومترية عند الحدود والاحتفاظ بها لمدة 90 يوماً. وينص تشريع الهجرة في دولة أخرى على وجوب قيام جميع المسافرين الأجانب بتسجيل إقامتهم. وتعكف إحدى الدول حالياً على إنشاء شبكة وطنية للتسجيل المدني ومراقبة جوازات السفر. وتلتزم جميع الدول المسافرين بملء بطاقات الوصول والمغادرة، وتشترط دولتان حصول جميع القادمين من غير المواطنين على تأشيرات دخول. ولا تشترط الدول الثلاث الأخرى الحصول على تأشيرات دخول إلا للمواطنين القادمين من دول ليس لديها معها اتفاقات للسفر بدون تأشيرة. وفي جميع الحالات التي يكون فيها الحصول على تأشيرات الدخول ضرورياً، يجب التقدم بطلب للحصول على التأشيرات قبل السفر، وتقوم سلطات مراقبة الحدود بجمع المعلومات وفحص مقامي الطلبات استناداً إلى قواعد بيانات الإرهابيين المعروفين.

346 - وتتعاون أجهزة مراقبة الحدود وإنفاذ القانون في جميع دول شرق آسيا مع نظيراتها في الدول الأخرى في المنطقة دون الإقليمية (وإن كان بعضها لا يتعاون إلا مع الشركاء الثنائيين والجيران الحدوديين والبعض الآخر يتعاون على نطاق أوسع). فهناك دولة واحدة، على سبيل المثال، تعمل بشكل وثيق مع الجيران الحدوديين ومن خلال منظمة شنغهاي للتعاون، وكذلك على الصعيد الثنائي مع الدول التي تأتي منها أعداد كبيرة من المسافرين الوافدين. وتنسق دول المنطقة دون الإقليمية مع شركائها لتعزيز أمن الحدود، وتبادل المعلومات، ومكافحة استخدام وثائق السفر المزورة، والكشف عن الإرهابيين ومنع سفرهم. وهناك ثلاث دول معروف أنها تغذي بانتظام قاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة بمعلومات عن وثائق السفر المسروقة والمفقودة والمزورة، ودولتان عضوان معروف أنهما توفدان ضباط اتصال إلى الدول الأجنبية لتيسير تبادل المعلومات الاستخباراتية والعملية وتيسير مرور المسافرين الحقيقيين.

347 - وشرق آسيا ليس مقصداً ذا شعبية للاجئين وملتمسي اللجوء، ولكن معظم دول المنطقة دون الإقليمية استحدثت بعض الأحكام القانونية ذات الصلة، ووضعت دولتان إجراءات لمنح اللجوء أو صفة اللجوء. وتعتمد دولتان على التعاون الوثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة لإجراء تسجيل اللاجئين وإقرار صفة اللجوء. وسنّت ثلاث دول تشريعاً ينص تحديداً على أنه لا يجوز لهما منح صفة اللجوء أو توفير اللجوء لأي إرهابي أو جاني مزعوم.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

348 - كفلت دولتان فقط اختصاص الملاحقة القضائية للأعمال التي تُنفذ داخل الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج أراضي الدولة. وتجرّم إحدى الدول أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها، مما يكفل وضوح معنى تلك المصطلحات. وتجرّم دولتان أخريان الإعداد للأعمال أو الجرائم الإرهابية. واستحدثت إحدى الدول أحكاماً لمكافحة التخطيط والتسهيل. وتجرّم إحدى الدول التحريض والدعم ويبدو أنها تعتمد على الأحكام التشريعية العامة المتعلقة بمسؤولية الشريك عن الجرائم الخطيرة في تجريم الأعمال التحضيرية والتبعية عوضاً عن تجريمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

349 - فصلت دولتان في قضايا إرهاب معقدة ولديهما نظامان للعدالة الجنائية يضمنان مدعين عامين مدربين تدريباً مناسباً على جميع المستويات. واتخذت إحدى الدول خطوات لتعزيز قدراتها في مجال الملاحقة القضائية، بما في ذلك من خلال إنشاء أفرقة متخصصة من المدعين العامين. وبذلت إحدى الدول أيضاً جهوداً لتعزيز القدرات ذات الصلة للدول الأعضاء الأخرى. وعلى الرغم من أن مكاتب الادعاء العام الوطنية في الدول الثلاث الأخرى تتمتع في ما يبدو بسلطة تناول قضايا الإرهاب المعقدة، فإنه لا توجد في قضيتين معلومات كافية للبت في ما إذا كانت لديها القدرات والوسائل الفنية للقيام بذلك.

350 - وتتمتع سلطات إنفاذ القانون والأمن في هذه المنطقة دون الإقليمية بطائفة من الصلاحيات الاستثنائية وأساليب التحري الخاصة، على النحو المنصوص عليه في قوانين مكافحة الإرهاب الخاصة بكل منها. وبوجه عام، يسمح بالمراقبة بالفيديو والمراقبة الإلكترونية عندما تكون هناك مؤشرات على أنه يجري التخطيط لجرائم أو ارتكابها. ويمكن أخذ الأدلة الفوتوغرافية والبيومترية، وقد يؤخذ في ظروف معينة بالتنصت على المكالمات الهاتفية والمراقبة السرية. ويبدو أيضاً أن اعتراض الاتصالات والاطلاع على المواد البريدية، وكذلك صلاحيات التفتيش والافتحام، هي أمور مأذون بها إما بموجب القانون أو بموجب إذن خاص، بحسب الدولة. وفي إحدى الدول، تمنح تشريعات مكافحة الإرهاب إنذاراً محدداً لسلطات الأمن العام بإلقاء القبض على المشتبه فيهم وتفتيشهم والتحقيق معهم. وتستخدم جميع دول شرق آسيا الخمس بكثافة نظم المراقبة بأجهزة التلفزيون ذات الدوائر المغلقة، التي يتولى رصدها أفراد الشرطة والأجهزة الأمنية في جميع الأوقات. واستحدثت جميع الدول أيضاً التكنولوجيا البيومترية للتعرف على الأشخاص من سمات وجوههم كممارسة متبعة لجمع البيانات ورصد الجمهور، لتشمل الرعايا الأجانب والمواطنين.

351 - ويبدو أن هناك شكلاً من أشكال الآليات المستقلة أو المدنية القائمة للإشراف على أجهزة إنفاذ القانون في ثلاث من دول هذه المنطقة دون الإقليمية. ويبدو أن دولة واحدة فقط أنشأت مكتباً لأمين المظالم لمعالجة مسائل الشرطة وإنفاذ القانون، ولكن دولاً أخرى أنشأت مكاتب أمناء المظالم تتعامل مع الفساد ومسائل أخرى. وفي الصين، تضطلع أجهزة الدولة والأجهزة القضائية والسلطات الإدارية جميعاً بمهام الإشراف القانوني، ويمكن للمؤتمرات الشعبية ولجانها الدائمة الإشراف على أجهزة إنفاذ القانون من خلال مجموعة من الوسائل (بما في ذلك تنظيم التحقيقات، وقبول الاتهامات والالتماسات من الجمهور، وإجراء عمليات التفتيش). وتعمل اللجنة الوطنية للسلامة العامة في اليابان بشكل مستقل للإشراف على وكالة الشرطة الوطنية، وضمان الحياد السياسي، ووضع سياسات لعمليات الشرطة. وينص قانون مكافحة الإرهاب في جمهورية كوريا على تعيين موظف معني بحماية حقوق الإنسان، يخضع لولاية اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب، من أجل منع الانتهاكات المتصلة بأنشطة مكافحة الإرهاب. وسبق أن كُلف مكتب المدعي العام في منغوليا برقابة أجهزة إنفاذ القانون، ولكن يبدو أن هذا لم يعد هو الحال. ولا توجد معلومات متاحة عن ممارسات الرقابة في إحدى الدول، لكن تقريراً صادراً في عام 2019 عن مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة أشار إلى أن موظفي إنفاذ القانون يعتبرون التعذيب وسوء المعاملة وسيلة للحصول على الاعترافات ومعاقبة المحتجزين⁽⁴²⁾، ولم تنشئ الدولة مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان.

سيادة القانون

352 - عرّفت دولتان الأعمال الإرهابية بما يتفق إلى حد كبير مع الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، ولكن لم تدرج أي دولة استثناءات بشأن الدعوة والاحتجاج والتظاهر والمخالفة. وتستخدم ثلاث دول لغة فضفاضة أو غامضة يمكن استخدامها لتجريم أعمال تتجاوز بكثير تلك المقصودة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب بالإشارة إلى نشاط "يقوّض الأمن العام" أو يجري "لأغراض مناوئة للدولة".

353 - ولدى تقييم ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة، خلصت اللجنة إلى أن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية لم تحترم بعض المبادئ الرئيسية لسيادة القانون احتراماً كاملاً في قضايا الإرهاب. وتشمل أوجه القصور التي حددتها اللجنة وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التأخيرات أو القيود المتعلقة بإمكانية الاستعانة بمحام في قضايا الإرهاب؛ والفترات الطويلة من الاحتجاز السابق للمحاكمة؛ وأخذ الاعترافات دون حضور محامين؛ والتقارير التي تفيد بأن افتراض البراءة، على الرغم من النص عليه في القانون، لا يحترم دائماً في الممارسة العملية؛ والشواغل بشأن استقلال السلطة القضائية. ففي إحدى الدول الأعضاء، على سبيل المثال، يمكن احتجاز الأشخاص في زنازين الشرطة لمدة تصل إلى 23 يوماً، مع إمكانية محدودة للاستعانة بمحام ودون إمكانية الإفراج عنهم بكفالة.

354 - ويبدو أن تشريعات مكافحة الإرهاب في جميع الدول الأعضاء الخمس تمنح صلاحيات إضافية لبعض السلطات في مكافحة الإرهاب. ويمنح تشريع إحدى الدول سلطة جمع المعلومات المتعلقة بتمويل المشتبه في أنهم إرهابيون وتحركاتهم ومواقعهم، ويمنح تشريع دولة أخرى صلاحيات واسعة لسلطات الأمن العام في فرض مجموعة من التدابير التقييدية ضد الأشخاص الذين يجري التحقيق معهم للاشتباه في قيامهم

(42) تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية (A/HRC/40/66)؛ الدورة الأربعون لمجلس حقوق الإنسان، 25 شباط/فبراير - 22 آذار/مارس 2019.

بأنشطة إرهابية. واعتمدت إحدى الدول قوانين وأنظمة إضافية لمكافحة الإرهاب تأذن بصلاحيات استثنائية. ولا تخضع هذه القوانين الخاصة لبنود الانقضاء.

6 - تفعيل التعاون الدولي

المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين بفعالية

355 - سنت أربع دول في هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين بشأن تسليم المطلوبين والمساعدة القضائية المتبادلة. وعلى الرغم من أنه لا يبدو أن أي دولة وضعت مبادئ توجيهية منفصلة بشأن قوانينها وإجراءاتها المحلية، فإن قوانين تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القضائية في جميع دول المنطقة دون الإقليمية تتضمن أحكاماً واضحة بشأن القواعد والإجراءات، وهي متاحة للعموم. وينبغي بذل جهود أكبر للإعلان عن أسماء الموظفين المعنيين في السلطات المركزية ومعلومات الاتصال الخاصة بهم. وهناك دولة واحدة فقط تجسد بوضوح مبدأ "التسليم أو المحاكمة" في تشريعاتها (حيث تمتد نطاقه ليشمل المواطنين والأجانب والأشخاص عديمي الجنسية في جميع الظروف). أما عن الوضع في الدول المتبقية، فإما أن تطبيق المبدأ يقتصر على الجرائم المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب التي هي أطراف فيها، أو أن التشريعات لا تشمل المبدأ على وجه التحديد.

ضمان تبادل المعلومات والاستخبارات بفعالية

356 - وضعت جمهورية كوريا والصين واليابان قواعد بيانات متكاملة لمكافحة الإرهاب تتضمن معلومات/استخبارات عن الإرهابيين/الجماعات الإرهابية، وبيانات عن أجهزة إنفاذ القوانين الوطنية، ومعلومات يتقاسمها الشركاء الأجانب يمكن لمجموعة من أجهزة إنفاذ القانون والأمن أن تسهم فيها وأن تتمكن من الوصول إليها.

357 - وعلى الرغم من أن أربع دول من شرق آسيا تتعاون مع شركائها الثنائيين والمتعددي الأطراف في المجالات المتصلة بالجريمة عبر الوطنية والمنظمة وغسل الأموال والاحتيال وغير ذلك من الأنشطة الإجرامية، فإن دولتين فقط أقامتا تعاوناً ثنائياً مع السلطات الأجنبية في التحقيقات المتعلقة بقضايا الإرهاب. وتتخبط دولة واحدة، على وجه الخصوص، بنشاط في التعاون الثنائي والإقليمي مع دول آسيا الوسطى من خلال إطار منظمة شنغهاي للتعاون. وتستطيع إحدى الدول، بصفتها دولة لها مركز المراقب لدى منظمة شنغهاي للتعاون، أن تشارك في التحقيقات الدولية المشتركة ذات الصلة وغيرها من أشكال التعاون التي تجرى من خلال شبكات هذه المنظمة.

7 - التوصيات ذات الأولوية

358 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وآليات فعالة لتنفيذها، على النحو الموصى به في قرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017)؛
- (ب) مراجعة التشريعات وتفتيحها لضمان ألا تكون تعريفات الإرهاب الواردة في القوانين الوطنية فضفاضة أو غامضة، وألا تشمل الجرائم الإرهابية سوى أعمال العنف المتعمدة التي تنطوي على نية إرهابية واضحة وألا تجرم التجمع السلمي أو الاحتجاجات غير العنيفة أو التعبير المشروع عن الآراء أو الفكر؛

(ج) تعزيز التدابير الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب، بما في ذلك تعزيز قدرة وحدات الاستخبارات المالية، وتعزيز التشريعات المتعلقة بتجميد الأصول امتثالاً لمتطلبات القرار 1373 (2001) (بما في ذلك التجميد دون إبطاء)، ومنع حركة الأموال غير المشروعة عبر الحدود؛

(د) توسيع نطاق الاستغاثة من منظومة الإنترنت العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة (I-24/7) ليشمل الكيانات الوطنية المعنية بإنفاذ القانون في جميع مراكز مراقبة الحدود ومراكز الشرطة (مع إدماج المنظومة في النظم الوطنية، حيثما يكون ذلك مناسباً)، وتعزيز قيام أجهزة إنفاذ القانون باستخدام وتغذية قواعد بيانات الإنترنت؛

(هـ) تعزيز أمن الحدود من خلال مراقبة الحدود وفحص المسافرين استناداً إلى تقييمات المخاطر القائمة على المعلومات الاستخبارية وتعزيز القدرة التشغيلية لنظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء المسافرين، بما في ذلك القدرة على جمع واستخدام ومعالجة وحماية بيانات نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب/سجلات أسماء المسافرين وفقاً للقواعد القياسية والممارسات الموصى بها ذات الصلة الصادرة عن المنظمة الطيران المدني الدولي ذات الصلة، ووفقاً للقرارين 2396 (2017) و 2482 (2019)؛

(و) ضمان اتساق تدابير المراقبة وجمع البيانات والتدابير التقييدية الخاصة المنفذة لأغراض مكافحة الإرهاب مع الأحكام ذات الصلة من القرار 2396 (2017)، وامتثالها للممارسات الجيدة والضمانات المتعلقة بحماية البيانات، ووفائها بمبدأي الضرورة والتناسب، وضمان ألا ترقى إلى مستوى التمييز أو التدخل بشكل تعسفي أو غير قانوني في الخصوصية أو شؤون الأسرة أو المنزل أو المراسلات؛

(ز) ضمان اتساق الصلاحيات الخاصة وأساليب التحقيق والتدابير التقييدية مع مبادئ الشرعية والتناسب والضرورة، ووضع ضمانات للحماية من التمييز العرقي أو الإثني أو غير ذلك من أشكال التمييز، والنظر في الحد من الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لسلطات الأمن العام واستحداث إجراءات واضحة وميسرة للأشخاص المتضررين للطعن في استخدام هذه التدابير أمام سلطة قضائية؛

(ح) تعزيز احترام الحق في محاكمة عادلة ومراعاة الأصول القانونية الواجبة، ولا سيما في ما يتعلق بحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبة القاسية واللاإنسانية، وضمان عدم استخدام الاعتقالات الجماعية وفترات الاحتجاز الطويلة دون تهمة كجزء من سياسات منع الإرهاب.

خامساً - المشهد الإقليمي: أمريكا اللاتينية

ألف - أمريكا الوسطى

بليز، وبنما، والسلفادور، وغواتيمالا، وكوستاريكا، والمكسيك، ونيكاراغوا، وهندوراس

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

359 - على الرغم من أن التهديد الإرهابي لا يزال منخفضاً، فقد اضطرت منطقة أمريكا الوسطى دون الإقليمية لسنوات عديدة إلى التصدي للعنف والفساد الناشئين عن الجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات. وقد واصلت دول المنطقة دون الإقليمية تعزيز جهودها لمكافحة الإرهاب، وذلك أساساً في إطار لجنة البلدان

الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية. وأدرجت بعض الدول مؤخراً أسماء جديدة لجماعات إرهابية. فعلى سبيل المثال، أعلنت هندوراس عن التصنيف الجديد للمنظمات الإرهابية الدولية في كانون الثاني/يناير 2020.

360 - وركزت الدول جهودها على تعزيز أمن الحدود، ومنع تمويل الإرهاب، وتحسين إنفاذ القانون وتبادل الاستخبارات والمعلومات، وتعزيز تدابير العدالة الجنائية للتصدي للإرهاب. وواصلت المكسيك تعزيز مؤسساتها المعنية بإنفاذ القانون في إطار الجهود الرامية إلى الحد من العنف. ومنذ اكتشاف خواصم بيانات يسيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية في بنما، ركزت الدول جهودها أيضاً على تعزيز الأمن السيبراني. ومن الأولويات أيضاً تعزيز حماية البنية التحتية الحيوية مثل قناة بنما. وما فتئت هيئة قناة بنما، بدعم من الشركاء الإقليميين والدوليين، تتوخى اليقظة في جهودها الرامية إلى الحفاظ على قناة شحن آمنة.

361 - وعلى الرغم من أن عدة دول عززت قدراتها في مجال مكافحة الإرهاب، فإن قلة منها استحدثت تشريعات شاملة لمكافحة الإرهاب أو أنشأت أطراً قانونية قوية لمكافحة الإرهاب. ولا تزال معظم الدول تواجه تحديات تتعلق بالفساد، وضعف المؤسسات الحكومية، وعدم كفاية التعاون في ما بين الوكالات، ونقص الموارد (وكلها أمور لا تزال تعوق التقدم في المنطقة دون الإقليمية ككل).

362 - ومنذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، أدى استمرار النجاعة العملياتية لجماعات الجريمة المنظمة وعصابات المخدرات القوية إلى طفرة أخرى في العنف، وتآكل سيادة القانون، وانتهاكات حقوق الإنسان. والتدفق المستمر للهجرة إلى الخارج مدفوع بالاضطرابات المستمرة، ولا سيما في نيكاراغوا ودول المثلث الشمالي السلفادور وغواتيمالا وهندوراس. ومنطقة أمريكا الوسطى منطقة عبور للكوكايين المتدفق من أمريكا الجنوبية إلى الولايات المتحدة. والمثلث الشمالي والمنطقة الجنوبية من أمريكا الوسطى معروفان بأنهما بيئتان تشهدان مستويات كبيرة من شحنات الأسلحة، سواء داخل المنطقة دون الإقليمية أو الأسلحة الموجهة إلى جماعات التمرد والجماعات الإجرامية في دول أمريكا الجنوبية.

363 - ودول المنطقة دون الإقليمية متيقظة للتهديدات المتزايدة للتطرف المرتبط بجماعات مدفوعة بالعنصرية وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وغير ذلك من أشكال التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب. ولا يوجد نشاط عملياتي معروف مرتبط بالإرهاب الدولي في أمريكا الوسطى، ولكن التصور السائد بأن التهديد الإرهابي منخفض يمكن أن يزيد من مواطن ضعف المنطقة إزاء التجنيد لغرض الإرهاب وتمويل الإرهاب. وهناك أدلة حديثة العهد على أن المنظمات الإجرامية ربما تعتمد حيلاً إرهابية وأن خلايا قد ظهرت في المنطقة دون الإقليمية. وفي عام 2019، ذكرت الشرطة الوطنية النيكاراغوية أنها فككت مجموعتين من المجرمين كانتا تعترضان تنفيذ هجمات إرهابية في مقاطعات تشينانديغا وليون وماسايا.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في منطقة أمريكا الوسطى

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

364 - لم تضع أي دولة من دول هذه المنطقة دون الإقليمية استراتيجية أو خطة عمل شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب على النحو الموصى به في قرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017). وواصلت ثلاث دول تنفيذ استراتيجيات للأمن الوطني تشمل مكافحة الإرهاب ضمن

عناصرها وواصلت التشديد على الحاجة إلى التعاون الإقليمي والدولي. وفي دول أخرى، بذلت جهود لاستعراض الامتثال للصوصك الدولية لمكافحة الإرهاب، ووضع استراتيجية لتنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب، وجمع البيانات المتعلقة بالتدابير الحكومية لمكافحة الإرهاب، والإبلاغ عن الإجراءات المتخذة، والتوصية باتخاذ تدابير جديدة.

تقييم المخاطر

365 - على الرغم من أن معظم الدول لا يبدو أنها تجري تقييمات منهجية للتهديد الإرهابي ومخاطره، فقد أنشأت ثلاث دول وكالات لإجراء تقييمات في مجالات الوقاية والكشف عن المعلومات الاستخبارية والتحقيق. فعلى سبيل المثال، أنشأت المكسيك مركز الاستخبارات الوطني في أمانة الأمن وحماية المواطنين، وهي الوكالة الرائدة في الكشف عن التهديدات الإرهابية وردعها ومنعها. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2018، أطلقت باراغواي نظامها الوطني للاستخبارات (الذي يتكون من مجلس الاستخبارات الوطني وأمانة الاستخبارات الوطنية)، والذي سيساعد في تقييم ومنع التهديدات من الجماعات الإرهابية والمنظمات الإجرامية عبر الوطنية. وتجري بلير تقييمات للتهديدات والمخاطر من خلال مركزها للتنسيق المشترك. وطبقت معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية نهجاً قائماً على المخاطر في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

366 - استحدثت ثلاث دول من هذه المنطقة دون الإقليمية أحكاماً تشريعية تمكنها من التصدي للتجنيد لأغراض الإرهاب. وهذا يمثل تحسناً منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. واعتمدت دول أخرى أحكاماً تشريعية أعم تجرم التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية. وأصبح بوسع دولتين استخدام جريمة إنشاء جمعية غير قانونية.

تمويل الإرهاب

367 - أدرجت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية جريمة قائمة بذاتها تتمثل في تمويل الإرهاب في تشريعاتها الجنائية الوطنية. وتشمل الجرائم المنصوص عليها في سبع دول تمويل أي فرد إرهابي وأي منظمة إرهابية. وفي ست دول، تشمل جريمة تمويل الإرهاب تمويل فرد إرهابي ومنظمة إرهابية على السواء. ووضعت سبع دول أنظمة بشأن تجريد أصول الإرهابيين وأنشأت أيضاً سلطات معينة لتلك المهمة. بيد أن دولة واحدة فقط سنتت تشريعاً يسمح بتجميد الأصول عملاً بالقرار 1373 (2001). وعلاوة على ذلك، لم يُختبر هذا النظام بعد. وفي العديد من الدول، لا يوجد إجراء محدد لإدراج الأسماء في القوائم على الصعيد المحلي، كما أن التأخيرات في النظم الإدارية يحول دون التجميد دون إبطاء. ولا يبدو أن أي دولة من دول هذه المنطقة دون الإقليمية جمدت أموالاً أو أجرت تحقيقات أو ملاحقات قضائية في قضايا تتعلق بتمويل الإرهاب. وفي عام 2017، تلقت بنما طلباً من دولة طرف ثالثة لإدراج أربعة أشخاص على صلة بمنظمات إرهابية دولية مدرجة في قائمتها الوطنية. ووافقت بنما على الطلب ولكنها لم تعثر على أي أموال في البلد⁽⁴³⁾.

(43) من الناحية الفنية، لم تجمد أي أموال في هذه الحالة لأنه لم يكن هناك وجود لأي أموال في بنما. واستغرق إدراج بنما لهؤلاء الأفراد في قائمتها الوطنية أقل من 48 ساعة.

368 - وقد أنشأت جميع دول المنطقة دون الإقليمية وحدات استخبارات مالية، ولكن هناك تفاوتاً كبيراً في مستويات قدراتها وتمويلها وملاك موظفيها ونواتجها. وأنشأت دولتان وحدتي استخبارات مالية تعملان بكامل طاقتهما (وإن كانت إحداهما أكبر بكثير من الأخرى) وأنشأت خمس دول الأطر والهيكل القانونية اللازمة للعمل. ومعظم وحدات الاستخبارات المالية مستقلة، ولكن معظمها يتطلب أيضاً موظفين إضافيين. ويبدو أن التعاون مع وحدات الاستخبارات المالية المماثلة من خلال فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمریکا اللاتينية وفرقة العمل الكاريبية المعنية بالإجراءات المالية يتسم بكفاءة معقولة. ووحدات الاستخبارات المالية في جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية، باستثناء دولة واحدة، أعضاء نشطون في فريق حكومي دولي من وحدات الاستخبارات المالية، مما يكفل تبادل المعلومات بكفاءة. وهناك ست دول في المنطقة أعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمریکا اللاتينية، كما أن المكسيك عضو في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛ وهناك دولتان عضوان في فرقة العمل الكاريبية المعنية بالإجراءات المالية.

369 - ويبدو أن سلطات الحدود في ثلاث دول فقط منحت السلطة القانونية لوقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وفي الدول المتبقية، لا تملك سلطات الحدود هذه السلطة أو تشترط شروطاً أخرى (مثل تقديم إعلان كاذب إلى موظفي الجمارك). ولم تجر سوى أربع دول تقييماً أو استعراضاً لمخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها قطاعاتها التي لا تستهدف الربح. ووضعت إحدى الدول دليلاً محدداً للنهج القائم على المخاطر للقطاعات غير المالية، يتضمن فصلاً للمنظمات غير الربحية يشمل تدابير محددة تتعلق بممارسات التسجيل والإشراف القطاعيين. وليس هناك ما يشير إلى أن الدول قد اضطلعت بأنشطة توعية في ما يتعلق بمواطن ضعف المنظمات غير الربحية إزاء إساءة الاستخدام في تمويل الإرهاب ومخاطر تمويل الإرهاب.

الأسلحة النارية

370 - سنت جميع دول المنطقة دون الإقليمية تشريعات وأنظمة تقييدية بشأن مراقبة الأسلحة النارية. وتجزم معظم الدول صنع الأسلحة والذخائر والمتفجرات وغيرها من المواد ذات الصلة والاتجار غير المشروع بها. ومن أوجه القصور الشائعة في معظم الدول عدم تجريم الطمس غير المشروع للوسوم. وفي المكسيك، توضع علامات على جميع الأسلحة النارية الموجودة في حوزة القوات المسلحة وقوات الأمن الحكومية، وقت صنعها، تتضمن معلومات عن الشركة المصنعة والعيار والطراز والرقم التسلسلي ودولة الصنع. وتجزم المكسيك صنع هذه الأسلحة أو الاتجار بها أو تعديلها بصورة غير مشروعة، كما تُجرّم طمس علاماتها بصورة غير مشروعة. وفي كوستاريكا، تنفذ السلطات المختصة إجراءات معترف بها لتعقب الأسلحة وتتبعها، مستخدمة تكنولوجيا الاستدلال على السلاح من مقذوفه لتعقب البنادق والذخائر. بيد أنه لا يزال من دواعي القلق توافر الأسلحة النارية غير المشروعة وانتشارها في هذه المنطقة دون الإقليمية وتزايد الصلات بين الجماعات الإجرامية المنظمة والعصابات العنيفة والإرهاب.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

371 - يبدو أن دولة واحدة فقط ربطت بشكل كامل عمليات الفرز التي تقوم بها دوائرها للهجرة على الخطوط الأمامية بقواعد بيانات وأدوات منظومة I-24/7 الخاصة بالإنترنت، ويمكنها أيضاً أن تقوم بالفرز

الآتي على ضوء قائمة جزاءات مجلس الأمن المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة. وفي ثلاث دول أخرى، يبدو أن الموظفين العاملين على الخطوط الأمامية في المطارات الدولية الرئيسية وأفراد الشرطة في مواقع معينة قادرون على إجراء عمليات فحص آنية على ضوء قاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة. فقد أنشأت بلير، على سبيل المثال، المركز المشترك لتنسيق الاستخبارات، الذي يجمع الاستخبارات المتعلقة بالمسائل الجنائية من جميع الوكالات الحكومية والإنتربول، ويوزعها على الوكالات المعنية وجميع نقاط الدخول. وفي الدول الأربع المتبقية، يجري تبادل المعلومات مع أجهزة إنفاذ القانون عن طريق المكتب المركزي الوطني التابع للإنتربول. وهناك عدة دول معروفة بأنها لا تستخدم قواعد بيانات الإنتربول إلا بشكل محدود، على الرغم من ارتفاع حجم حركة المسافرين عبر حدودها.

372 - وتمتلك دول هذه المنطقة دون الإقليمية كلها القدرة على فرز المسافرين في مطاراتها الدولية الرئيسية وفي معظم مراكز مراقبة الحدود البرية الرسمية. وعززت المكسيك قدرتها على فرز الأشخاص الداخلين إلى أراضيها في عام 2019 وهي حالياً الدولة الوحيدة من دول هذه المنطقة دون الإقليمية التي تنفذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب. وتنفذ ست دول أخرى نظام المعلومات المسبقة عن الركاب، وتتخذ الدولة المتبقية حالياً خطوات كي تنفذه هي أيضاً. وقد أذنت دولتان باستخدام نظام سجل أسماء الركاب، ولكنهما لم تنفذا النظام. وتشترط جميع الدول على المسافرين القادمين أن تكون معهم تأشيرات دخول، كما أن المكسيك تشترط حالياً على الزائرين أن يقدموا استمارة هجرة للدخول الرسمي ("بطاقة السائح في المكسيك")⁽⁴⁴⁾ مسبقاً قبل وصولهم. بيد أن بلير وغيانا، بوصفهما دولتين عضوين في الكومنولث، وبلير وسورينام وغيانا، بوصفهما دولاً أعضاء في الجماعة الكاريبية، تسمح بالدخول بدون تأشيرة لمواطني الدول⁽⁴⁵⁾ المشاركة في الاتفاقات الخاصة بهاتين الجماعتين. وبالإضافة إلى ذلك، استحدثت معظم دول أمريكا الوسطى برامج إعفاء من تأشيرات الدخول تشترك فيها مع دول مختلفة خارج المنطقة دون الإقليمية. وهناك أربع دول أطراف في اتفاق أمريكا الوسطى-4 لحرية التنقل⁽⁴⁶⁾، الذي يتمتع بموجبه مواطنو الدول الموقعة عليه بحرية المرور عبر الحدود، ويسمح للمواطنين الأجانب الذين دخلوا دولة واحدة بعبور الحدود البرية للدول المشاركة الأخرى دون الحصول على تصاريح أو الخضوع لعمليات فحص عند نقاط الحدود. وتؤدي سهولة اختراق الحدود البرية والبحرية بين معظم دول المنطقة دون الإقليمية إلى زيادة تقويض الفعالية في فرز المسافرين.

373 - وهناك بعض الاختلافات في ما يتعلق بقدرة الدول على كشف الوثائق المزورة على الحدود. ومن المعروف أن سلطات الحدود في دولتين تلقت تدريباً على الكشف عن جوازات السفر المزورة، وأن دولتين قامتتا بتركيب معدات للكشف عن وثائق السفر المزورة. وتشارك بنما وحدها في دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي.

(44) تعد حيازة بطاقة السائح في المكسيك شرطاً من شروط الدخول لجميع المواطنين الأجانب المسافرين إلى المكسيك لأغراض السياحة أو العمل أو الترفيه.

(45) تحتفظ بلير وغيانا باستثناءات وتطلبان من مواطني بعض دول الكومنولث الحصول على تأشيرات دخول.

(46) اتفاق أمريكا الوسطى-4 للتنقل الحر اتفاق وقعت عليه دول أمريكا الوسطى السلفادور وغواتيمالا ونيكاراغوا وهندوراس في حزيران/يونيه 2006 وينص على حرية تنقل مواطنيها عبر الحدود بين الدول الأربع الموقعة دون الخضوع لأي قيود أو عمليات فحص.

374 - وقامت دول هذه المنطقة دون الإقليمية أيضاً بتعزيز نظمها الوطنية لمراقبة الحدود، ويمكن لدول أن تسجل وتخزن بيانات دخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون حدودها في نظم آلية، سواء من خلال نظامها الوطني (دولتان) أو من خلال النظام الخاص بهيئة إقليمية (ثلاث دول). غير أن ضعف البنية التحتية التقنية قد أعاق القدرة على التوفيق بين سجلات الدخول والمغادرة في ثلاث دول.

375 - وتوجد لدى الدول كلها تدابير معمول بها للتعاون مع الدول الأخرى من أجل تعزيز أمن حدودها الدولية. فعلى سبيل المثال، وقعت بنما اتفاقات لتبادل المعلومات مع كوستاريكا وكولومبيا في عام 2019 لتمكين من زيادة التعاون من أجل مكافحة التنظيمات الإجرامية العابرة للحدود الوطنية. وأجرت قوات الأمن البنمية أيضاً عمليات مع كوستاريكا وكولومبيا لتحديد الطرق والشبكات ذات الصلة. وأبرمت دولة واحدة، وهي المكسيك، اتفاقات بشأن تنسيق مراقبة الحدود مع بليز وغواتيمالا والولايات المتحدة.

376 - وجميع دول المنطقة دون الإقليمية أعضاء في لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية، التي تعزز التعاون وتوفر التدريب للدول الأعضاء في مجال مكافحة الإرهاب. وتتلقى دول الجماعة الكاريبية معلومات عن التهديدات الإرهابية والمسافرين الإرهابيين المحتملين من خلال مركز الاتصالات الإقليمي المشترك ومركز دمج المعلومات الاستخباراتية الإقليمي التابع للوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية التابعة للجماعة الكاريبية، والأمانة العامة لمنظومة التكامل بين دول أمريكا الوسطى، وبرنامج أمن الحدود في أمريكا الوسطى. وتدعم أمانة لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب بنشاط الدول في وضع وتنفيذ خطط وطنية وإقليمية لتعزيز الأمن البحري والجمركي وأمن الموانئ، والتنسيق بين الوكالات، وتبادل المعلومات. وتشارك عدة دول أيضاً في المشاورات الافتراضية بشأن الآثار العالمية لسفر الإرهابيين في المجال البحري التي تعقدها المبادرة المتعلقة بالأمن البحري وسفر الإرهابيين التابعة للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

377 - واتخذت المكسيك تدابير قانونية محددة لضمان عدم منح الأفراد الذين ارتكبوا جريمة إرهابية حق اللجوء أو صفة اللاجئ، وسنت دولتان أخريان قوانين يمكن استخدامها لرفض منح اللجوء للأشخاص الذين يُرتأى أنهم قد ارتكبوا جرائم إرهابية. ولدى جميع الدول، باستثناء دولة واحدة، عملية وطنية لإقرار صفة اللاجئ و/أو البت في طلبات اللجوء، وتتعاون جميع الدول مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد اضطلعت غالبية الدول منذ الدراسة الاستقصائية السابقة بجهود لتحسين تشريعاتها وإجراءاتها ذات الصلة، وتحديدًا في إطار مبادرة ضمان الجودة الإقليمية. ويظل التحدي الرئيسي يتمثل في الحاجة إلى تقليل الأوقات التي تستغرقها معالجة طلبات اللجوء.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

378 - تجرّم أربع دول في المنطقة دون الإقليمية استخدام إقليمها الوطني لارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو الإعداد لارتكابها. وتتضمن تشريعات الدول الأخرى أحكاماً بشأن الأعمال الإرهابية التحضيرية أو التبعية العامة، ولكنها لا تتضمن أي أحكام على وجه التحديد تتعلق باستخدام الإقليم الوطني للإعداد لارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى. وتجرم خمس دول أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لارتكابها ودعّمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

379 - اكتسبت بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية القدرة على المقاضاة بفعالية في القضايا الجنائية المعقدة، ولكن لم تنشئ أي دولة فريقاً متخصصاً معنياً بقضايا الإرهاب. وتطبق غالبية الدول نظاماً لضمان التدريب المستمر للمدعين العامين وقد اتخذت خطوات لتعزيز قدرتها عموماً على البت في القضايا. وأعدت المكسيك تنظيم مكتب المدعي العام في عام 2019 من أجل تشكيل أفرقة تحقيق متعددة التخصصات. وعزز مكتب المدعي العام في بنما هيكله بإنشاء وحدة متخصصة في غسل الأموال وتمويل الإرهاب في عام 2016. بيد أن بعض الدول لا تزال معرّقة بالفساد؛ وترهب القضية والمدعين العامين والشهود؛ وأوجه عدم الكفاءة التي تؤدي إلى طول قوائم الانتظار وتراكم القضايا. وفي دولتين، شكّك في استقلال السلطة القضائية.

380 - وأضافت دول هذه المنطقة دون الإقليمية كلها أحكاماً تشريعية تجيز لأجهزة إنفاذ القانون والأمن استخدام أساليب التحري الخاصة. ولا يُستخدَم معظم هذه الأساليب إلا في التحقيق في القضايا الجنائية ويتطلب موافقة على مستوى القضاء أو الادعاء العام. وتشتمل أساليب التحري الخاصة التي شاع الإذن باستخدامها على استخدام معدات التسجيل السمعي البصري، واعتراض الاتصالات، والمراقبة بالفيديو، والتنصت على الهواتف، واستخدام المخبرين، والمراقبة السرية. وفي عام 2017، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة عن قلقها إزاء التقارير التي تفيد بأن واحدة من الدول تستخدم بوتيرة متكررة قانونها الخاص بشأن اعتراض الاتصالات الخاصة، الذي يستتبع مراقبة الاتصالات الخاصة على نطاق واسع.

381 - وبصفة عامة، فالرقابة على هياكل إنفاذ القانون وأجهزة الأمن ضعيفة في منطقة أمريكا الوسطى دون الإقليمية. وعلى الرغم من أن ست دول أنشأت بشكل من الأشكال آلية للرقابة على وكالات إنفاذ القانون، بغية ضمان الكفاءة المهنية واحترام حقوق الإنسان في عملها في مجال مكافحة الجريمة، فهناك دولتان ليست لديهما آليات رقابية. وتلقت سبع دول ملاحظات من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن تدابير تُنظر إليها باعتبارها غير متسقة مع القواعد والمعايير الدولية.

سيادة القانون

382 - عرّفت دول قليلة "الإرهاب" و"الأعمال الإرهابية" بما يكفي من الوضوح والدقة بحيث لا تنطبق التعاريف على أعمال تتجاوز تلك المتوخاة في الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب. فالتعاريف، باستثناء بعضها، تنسم بغموض شديد ويمكن أن تنطبق على أشخاص يمارسون حقهم في التظاهر ليس إلا. وفي ما يتعلق بدولة واحدة على الأقل، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أيضاً عن قلقها من الاتجاه نحو التوسيع غير المبرّر لمفهوم "الإرهاب" ليشمل الأعمال الإجرامية التي ترتكبها عموماً العصابات والجماعات الإجرامية المنظمة.

383 - وتنص دساتير وقوانين دول المنطقة دون الإقليمية كلها على الحق في محاكمة علنية عادلة، وقرينة البراءة، والحق في حضور المحاكمة، والحق في الاستعانة بمحام في الوقت المناسب. وهي تنص أيضاً على استقلال السلطة القضائية. ولكن من الناحية العملية، فهذه المعايير لا تُستوفى. وفي ما يتعلق ببعض الدول، أعربت آليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً عن قلقها إزاء عمليات الاعتقال والاحتجاز التعسفيين التي لا تزال تُستخدَم كوسيلة لقمع المعارضة. وأعربت هيئات أخرى عن القلق لأن الضمانات القانونية الجوهرية، وبخاصة الحق في المثل أمام قاض في غضون المهلة الزمنية التي يحددها القانون، لا تُحترم ولأن حالات التعذيب وسوء المعاملة التي تستهدف الأشخاص الذين اعتُقلوا بسبب الاحتجاج والمعارضة لا تزال مستمرة في الوقوع.

384 - وهناك دولة واحدة فقط معروفة بأنها تطبق إجراءات جنائية استثنائية تتعلق بجرائم الإرهاب على النحو المحدد في قانون الإرهاب الخاص بها، ولا تخضع هذه الإجراءات لبند الانقضاء التدريجي. واستحدثت دولة أخرى أحكاماً خاصة بشأن "المناطق التي تنتشر فيها الجريمة" تُمكن وزير الأمن الوطني من أن يسمي مناطق بعينها "مناطق خاصة" ويمنح الشرطة وقوات الأمن داخل تلك المناطق صلاحيات واسعة للاعتقال والاحتجاز. وعلى الرغم من أن هذه الأحكام وُضعت أصلاً من أجل التصدي للعصابات الإجرامية، إلا أنه يمكن تطبيقها على التنظيمات الإجرامية العابرة للحدود الوطنية واستخدامها لاحتواء النشاط الإرهابي.

6 - تنشيط التعاون الدولي

المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين بفعالية

385 - جميع دول أمريكا الوسطى أعضاء في لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية وأطراف في اتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب. وقد صدقت كلها أيضاً على اتفاقية البلدان الأمريكية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية. وسبع دول منها أعضاء في الشبكة الأيبيرية - الأمريكية للمساعدة القضائية الدولية⁽⁴⁷⁾. وعلى الصعيد الإقليمي، تضم شبكة نصف الكرة الغربي للتعاون القانوني بشأن المسائل الجنائية مكتبة افتراضية تقدم معلومات قانونية تتعلق بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين في الدول الـ 34 ذات العضوية النشطة في منظمة الدول الأمريكية. ووضعت دولتان مبادئ توجيهية متاحة للاطلاع العام بشأن القوانين والإجراءات الداخلية المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين. وتشارك بليز وغيانا في آليات التعاون بين الدول في المسائل الجنائية الخاصة بالكومنولث، كخطة هراري للمساعدة القضائية المتبادلة وخطة لندن لتسليم المطلوبين.

386 - وفي حالة رفض تسليم المطلوبين، تكون جميع دول المنطقة دون الإقليمية ملزمة بإحالة القضية إلى نظامها القضائي لمقاضاة الشخص المعني امتثالاً لمبدأ التسليم أو المحاكمة.

ضمان تبادل المعلومات والاستخبارات بفعالية

387 - أُرست سبع دول في هذه المنطقة دون الإقليمية الأساس القانوني لإنشاء أفرقة تحقيق مشتركة. وجميع الدول الثماني أعضاء في شبكة المدعين العامين لمكافحة الجريمة المنظمة⁽⁴⁸⁾، وتتعاون في مكافحة الجريمة المنظمة، بما يشمل التعاون من خلال أفرقة التحقيق المشتركة. وقد تعاونت معظم الدول على الصعيد الثنائي مع دول أخرى في المنطقة دون الإقليمية ومع شركاء خارجيين لإجراء تحقيقات تتعلق بالجريمة المنظمة عبر الوطنية وجرائم المخدرات. فعلى سبيل المثال، أنشأت بنما والولايات المتحدة فرقة العمل المشتركة المعنية بالأجانب محل اهتمام خاص، وهي آلية ثنائية لتبادل المعلومات عن الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم، وتعاونتا على عدة قضايا. ويسّرت بنما أيضاً التحقيق المتعدد الأطراف بشأن خوادم حواسيب يسيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية في بنما وإزالة هذه الخواديم. وكما ورد أعلاه، فإن الدول الثلاث التي تشارك في الوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية التابعة

(47) تتألف الشبكة الأيبيرية - الأمريكية للتعاون القانوني الدولي من السلطات المركزية وجهات الاتصال التابعة لوزارات العدل ومكاتب المدعين العامين والسلطات القضائية في الدول الـ 22 التي تشكل جماعة الأمم الأيبيرية - الأمريكية، وكذلك المحكمة العليا لبورتوريكو.

(48) شبكة المدعين العامين لمكافحة الجريمة المنظمة هي بمثابة منتدى للتعاون بين مكاتب المدعين العامين في الدول الأعضاء فيها (بليز وبنما والجمهورية الدومينيكية والسلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا وكولومبيا والمكسيك ونيكاراغوا وهندوراس).

للجماعة الكاريبية قادرة على المساهمة في التحقيقات المشتركة التي تجري من خلال تلك الهيئة؛ ويمكنها أيضاً الاطلاع على البيانات والمعلومات الأخرى المتبادلة بين الدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية من خلال هذه الوكالة. وفي الفترة 2020/2019، بدأت أمانة لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب في إنشاء شبكة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، وهي مبادرة رائدة تستجيب للحاجة التي أعربت عنها الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية لتيسير تبادل المعلومات العملية في حينها لمنع الإرهاب ومكافحته في المنطقة دون الإقليمية. وستصبح الشبكة جاهزة للعمل بشكل كامل في عام 2021. وهي ستيسر الاتصال بين مراكز التنسيق الوطنية القائمة لتسريع وتيرة تبادل المعلومات عن التهديدات الإرهابية المحتملة بهدف منع وقوع حوادث أو هجمات.

7 - التوصيات ذات الأولوية

388 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وآليات فعالة لتنفيذها، على النحو الموصى به في قرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017)؛
- (ب) مراجعة التشريعات ذات الصلة لكفالة تجريمها لأعمال التخطيط والإعداد باعتبارها جريمة قائمة بذاتها؛
- (ج) استحداث نظام شامل لتجميد أصول الإرهابيين يكون مشتملاً على آلية إدراج مع توافر ضمانات كافية لمراعاة الأصول القانونية الواجبة ويكون من الممكن إبلاغ القطاع الخاص بقراراته بسرعة من أجل تحديد وكشف أي أموال أو أصول مالية تكون بحوزة أشخاص مدرجين أو كيانات مدرجة في القائمة؛
- (د) كفالة تمتع السلطات المختصة بالصلاحيات القانونية لوقف أو تقييد العملات و/أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول الواردة والصادرة التي يُشتبه في صلتها بتمويل الإرهاب، وتعزيز تبادل المعلومات بين وحدة الاستخبارات المالية والشرطة وسلطات الجمارك لمنع الحركة غير المشروعة للنقدية وللصكوك لحاملها القابلة للتداول؛
- (هـ) النظر في التصديق على البروتوكول المتعلق بالأسلحة النارية واعتماد وتنفيذ سلسلة من تدابير مكافحة الجريمة الرامية إلى تنفيذ البروتوكول من جميع جوانبه؛
- (و) كفالة أن تكون قواعد البيانات الوطنية لمكافحة الإرهاب وجميع قواعد بيانات الإنتربول وأدواته مستخدمة ومتاحة بشكل كامل لجميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، ولا سيما أولئك الذين هم خارج المكاتب المركزية الوطنية للإنتربول، بما يشمل الكيانات الموجودة في جميع مراكز مراقبة الحدود والمطارات ومراكز الجمارك والهجرة ومراكز الشرطة؛
- (ز) تعزيز التنسيق وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء بشأن مختلف التهديدات الإرهابية، والاستفادة من الآليات الموجودة لهذه الأغراض، بما في ذلك شبكة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية؛
- (ح) إنشاء آليات فعالة ومستقلة ومحيدة يمكنها معالجة الشكاوى الفردية المتعلقة بسوء سلوك موظفي إنفاذ القانون أو الادعاء العام؛

(ط) توسيع نطاق الوصول الآني إلى شبكة منظومة I-24/7 الخاصة بالإنترنت ليشمل جميع موظفي الحدود؛

(ي) تنفيذ نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب وإجراء عمليات مراقبة حدودية تستند إلى تقييمات المخاطر من أجل الكشف عن تحركات الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم والتعرف عليهم؛

(ك) تعزيز احترام الحق في محاكمة عادلة ومراعاة الأصول القانونية الواجبة، ولا سيما في ما يتعلق بالحماية من الحرمان غير القانوني والتعسفي من الحرية؛ وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبة القاسية واللاإنسانية؛ والحق في انعقاد جلسة استماع دون تأخير لا مبرر له، بما في ذلك في حالة إجراءات الطرد المتعلقة بالرعايا الأجانب.

باء - 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

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

389 - لا يزال الإرهاب يشكل، في منطقة البحر الكاريبي دون الإقليمية، تهديداً احتمال وقوعه ضعيف، ولكن أثره المحتمل شديد. وتدرك الحكومات التهديد المتغير واللامركزي الذي تشكله الجماعات الإرهابية الدولية، بما فيها تنظيمي داعش والقاعدة. وما زال خطر تجنيد الإرهابيين وتغذية نزعة التطرف لتصبح تطرفاً عنيفاً يفضي إلى الإرهاب، وحجم الدعاية الإرهابية وإمكانية الوصول إليها، واحتمال استغلال النظم المصرفية للعديد من الدول واقتصاداتها غير الرسمية في تمويل شبكات الإرهاب، من المسائل المثيرة للقلق. وفوق ذلك، فالمنطقة دون الإقليمية معرضة، بسبب جغرافيتها، للنشاط الإجرامي البحري، بما يشمل تهريب المخدرات، والأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، والأشخاص، والمواد الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية أو النووية.

390 - وفي عام 2018، أحبطت ترينيداد وتوباغو مؤامرة مستلهمة من داعش لمهاجمة احتفالاتها الكرنفالية. وفي عام 2020، سلمت حكومة جامايكا الشيخ عبد الله الفيصل إلى الولايات المتحدة لاتهامه بتجنيد أفراد يسعون إلى ارتكاب أعمال إرهابية وتقديم الدعم لهم. وبحلول بداية عام 2018، كان أكثر من 200 من المقاتلين الإرهابيين الأجانب من دول الجماعة الكاريبية قد سافروا، حسبما ورد، إلى العراق والجمهورية العربية السورية. ومن دواعي القلق الأخرى الزيادة في وتيرة وقوع الهجمات الإرهابية على البنية التحتية الحيوية والأهداف "غير المحصنة"، بما في ذلك الأماكن العامة المرتبطة بالسياحة والمناسبات الكبرى وأماكن العبادة، على الصعيد العالمي.

391 - ويتسبب الطابع العابر للحدود الوطنية الذي يتسم به الإرهاب في نشوء خطر يتمثل في إمكانية استخدام دول منطقة البحر الكاريبي في تجنيد و/أو تدريب الإرهابيين و/أو التخطيط للأنشطة الإرهابية و/أو تمويلها. ويؤكد التعقيد المتزايد للصلات المحتملة بين الإرهاب والجريمة المنظمة التحدي المتزايد المتصل

بقدرته المنطقة دون الإقليمية على التحقيق في قضايا الإرهاب وصلاتها بالجريمة المنظمة عبر الوطنية ومقاضاة مرتكبيها والفصل فيها. وانتشار طرق الاتجار غير المشروع في جميع أنحاء حوض البحر الكاريبي يزيد أيضاً من خطر تجنيد الجماعات الإجرامية المنظمة والعصابات العنيفة من أجل تيسير مغادرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وعودتهم دون الكشف عنهم في المنطقة دون الإقليمية.

392 - وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء في المنطقة دون الإقليمية قد عززت قدراتها في مجال مكافحة الإرهاب، فلا يزال عدد من التحديات قائماً، منها نقص الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب وقدرات أجهزة القضاء والادعاء العام؛ ومحدودية استخدام أساليب التحري الخاصة وتدابير حماية الشهود؛ وأوجه القصور في قدرات الاستدلال الجنائي؛ وسهولة اختراق السواحل؛ ونقص الموارد المالية والبشرية؛ وانخفاض القدرة على التصدي لتغذية نزعة التطرف والدعاية المتطرفة العنيفة عبر الإنترنت اللتين تقضيان إلى الإرهاب. وبالإضافة إلى ذلك، يحتمل أن توفر جائحة كوفيد-19 فرصة للمنظمات الإرهابية والأفراد الإرهابيين لاستغلال مواطن الضعف في مجال مكافحة الإرهاب في المنطقة.

الإطار 6

إضاءات إقليمية

أمن الحدود (جواً وبراً وبحراً) في منطقة البحر الكاريبي

تقتضي الالتزامات المتصلة بأمن الحدود المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن 1373 (2001) من الدول الأعضاء أن تمنع تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر. وفي ذات القرار، يدعو المجلس أيضاً الدول إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية؛ وتكثيف تبادل المعلومات العملية وتسريع وتيرته؛ والتعاون على منع الاتجار بالأسلحة والمتفجرات والمواد الحساسة. ويكتسي تحقيق الفعالية في إدارة الحدود أهمية خاصة في ما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، على نحو ما ورد في قرار مجلس الأمن 2178 (2014) وأعيد تأكيده لاحقاً في قرار المجلس 2396 (2017)، اللذين يلزمان الدول الأعضاء بأن تُنشئ نظماً للمعلومات المسبقة عن الركاب وقدرات لجمع بيانات سجلات أسماء الركاب وتجهيزها وتحليلها. وفي القرار 2396 (2017)، قرر المجلس أن تقوم الدول بوضع قوائم مراقبة أو قواعد بيانات عن الإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، لتستخدمها وكالات إنفاذ القانون وأمن الحدود والجمارك والجيش والمخابرات للتدقيق في المسافرين وإجراء تقييمات للمخاطر وتحقيقات، بما يمثل للقانون المحلي والقانون الدولي، بما في ذلك، قانون حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، تُشجّع الدول على تقاسم هذه المعلومات من خلال الآليات الثنائية والمتعددة الأطراف. ويدعو المجلس، في قراره 2482 (2019)، الدول إلى تعزيز إدارة الحدود لتحديد تنقل الإرهابيين والجماعات الإرهابية والمجرمين المنخرطين في الجريمة المنظمة عبر الوطنية العاملين معهم ومنعه بفعالية.

تبادل المعلومات والتنسيق والتعاون في ما بين الوكالات

غالبية سلطات الهجرة العاملة على الخطوط الأمامية لديها إمكانية الوصول إلى قوائم المراقبة والتنبيهات الوطنية. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، أنشأت دولتان (ترينيداد وتوباغو وجامايكا) قواعد بيانات مركزية لمكافحة الإرهاب يمكن لوكالات إنفاذ القانون ذات الصلة الوصول إليها وفقاً لمبدأ الحاجة

إلى المعرفة. وأصدرت دولة واحدة (جامايكا) أمراً توجيهياً يهدف إلى كفالة الإدارة الفعالة لقائمة المراقبة لأغراض مكافحة الإرهاب الخاصة بها. وأنشأت ثلاث دول (ترينيداد وتوباغو وجامايكا وجزر البهاما) آليات وطنية مشتركة بين الوكالات لتنسيق الاستخبارات والتخطيط الاستراتيجي المشترك بين جميع وكالات إنفاذ القانون الوطنية والإدارات الحكومية. وبوجه عام، تتفاوت بشدة البنية التحتية للدول في مجال الاستخبارات الجنائية (في ما يتعلق بإنشاء وتعهد قوائم أو قواعد بيانات متكاملة للمراقبة لأغراض مكافحة الإرهاب، والقدرات الاستخباراتية، ومعدات تكنولوجيا المعلومات).

التعاون والتنسيق على الصعيدين الدولي والإقليمي

تُدعم نظم إدارة الحدود الوطنية في معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية بمبادرات إقليمية معززة مثل نظام المعلومات المسبقة عن المسافرين، ونظام أمن الحدود المتكامل الخاص بالجماعة الكاريبية، ونظام قائمة المراقبة الآلية الخاص بالجماعة الكاريبية. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، زادت الدول من استخدام قائمة المراقبة الإقليمية الخاص بنظام أمن الحدود المتكامل الخاص بالجماعة الكاريبية لتيسير تبادل وتحليل المعلومات الاستخباراتية، بما فيها المعلومات المتعلقة بجوازات السفر المسروقة والمفقودة والجرائم الجنائية والانتماءات الإرهابية. وجميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية أعضاء في الإنتربول وهي تتلقى وتتبادل المعلومات المتعلقة بالإرهاب وغيره من الجرائم الخطيرة من خلال آليات الإنتربول، وكذلك من خلال النظم الخاصة بالجماعة الكاريبية - التي جرى توسيع نطاق بعضها منذ عام 2016 من أجل تيسير تبادل وتحليل المعلومات والتقييمات الاستخباراتية البالغة الأهمية. وفي عام 2018، أنشأ الإنتربول مكتب اتصال داخل مركز الاتصالات الإقليمي المشترك التابع للوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية التابعة للجماعة الكاريبية من أجل دعم التعاون الشرطي في المنطقة دون الإقليمية.

ومنذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، عززت دول هذه المنطقة دون الإقليمية تعاونها وتنسيقها بشأن تدابير إنفاذ القانون ومراقبة الحدود، ولا سيما في إطار الجماعة الكاريبية ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية. وفي شباط/فبراير 2018، اعتمدت منطقة البحر الكاريبي دون الإقليمية استراتيجية مشتركة لمكافحة الإرهاب داخل الجماعة الكاريبية. وتدعو الاستراتيجية الدول إلى تعزيز القدرات المعلوماتية والاستخباراتية، وتعزيز مراقبة الحدود، والنهوض بعلاقات منسقة وتعاونية بين وكالات الاستخبارات والأمن وإنفاذ القانون على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وتحقيقاً لهذه الغاية، استمرت الوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية التابعة للجماعة الكاريبية ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التابعة لمنظمة الدول الأمريكية في دعم الدول في جهودها الرامية إلى تعزيز آليات الاستخبارات وتبادل المعلومات بشأن الإرهابيين الأفراد والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، بما في ذلك في مجالات مكافحة الاتجار بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، والتدريب المشترك، وآليات الإنذار المبكر.

وتحلت الجماعة الكاريبية بطابع ابتكاري خاص في وضع ترتيبات إقليمية لتقاسم بيانات البنية التحتية لمراقبة الحدود والمسافرين. وتشمل الآليات البارزة في هذا الصدد الوكالتين الفرعيتين التابعتين للوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية - مركز الاتصالات الإقليمي المشترك ومركز دمج المعلومات الاستخباراتية الإقليمي - اللتين تعملان على تيسير تبادل المعلومات

والاستخبارات مع الدول الأعضاء والجهات الشريكة الدولية. فمركز دمج المعلومات الاستخباراتية الإقليمي يعمل على تعزيز تقاسم تقييم التهديدات والمخاطر والدعم التحليلي المتصل بها مع السلطات الوطنية ويدعم مركز الاتصالات الإقليمي المشترك في مجال أمن الحدود. أما مركز الاتصالات الإقليمي المشترك، فهو يتولى تحليل وفرز بيانات نظام المعلومات المسبقة عن الركاب الواردة إليه في ضوء قوائم المراقبة الإقليمية والدولية التي تغذيها الدول المشاركة، بالاقتران مع معلومات المسافرين الأخرى مثل المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب، من أجل الكشف عن الإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم واعتراضهم. وفي عام 2018 وحده، جرى فرز أكثر من 63 مليون سجل من سجلات الركاب. وتتلقى الدول الأعضاء المعلومات بشكل متزامن من خلال إدارتها المعنية بالهجرة عن طريق نظم إدارة الحدود ذات الصلة. وقد مكن هذا الهيكل الموظفين الوطنيين والإقليميين المكلفين بإنفاذ القوانين من إجراء تقييمات مشتركة للمخاطر وتعزيز القدرة على الاستهداف. والعمل من خلال الوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية يُمكن الدول المشاركة من خفض تكاليفها ومواردها البشرية.

وتمتثل جميع دول الجماعة الكاريبية امتثالاً تاماً لمقتضيات قرار المجلس 2178 (2014) بشأن نظام المعلومات المسبقة عن الركاب، وقد اعتمدت غالبيتها تشريعات بشأن استخدام نظام سجلات أسماء الركاب عملاً بالقرار 2396 (2017). وثمة حاجة إلى ضمان القدرة التشغيلية لنظام سجلات أسماء الركاب، بما يشمل القدرة على جمع بيانات سجلات أسماء الركاب ومعالجتها وتحليلها، عملاً بمعايير منظمة الطيران المدني الدولي ذات الصلة وممارساتها الموصى بها ووفقاً لقراري مجلس الأمن 2396 (2017) و 2482 (2019)، بما في ذلك ما يشمل ضمانات الخصوصية وحماية البيانات.

الأمن البحري

يشكل الحفاظ على حدود بحرية آمنة وحفظ أمن المناطق البحرية والساحلية تحدياً أمام العديد من دول هذه المنطقة دون الإقليمية. فكثيراً ما تتفاقم صعوبة القيام بدوريات فعالة في المساحات البحرية الشاسعة بسبب نقص الحدود المادية ونقاط التفتيش. وتشمل التحديات الأخرى التي تواجهها غالبية دول هذه المنطقة دون الإقليمية نقص الموارد المالية والبشرية والمعدات والمهارات المتخصصة، وكذلك نقص التعاون داخل الدول وفي ما بينها. وقد أنشأت دول قليلة نهجاً شاملاً للأمن البحري في سياق مكافحة الإرهاب.

ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، عززت دول هذه المنطقة دون الإقليمية تدابيرها الرامية إلى تبادل المعلومات المتعلقة بأمن الشحنات والمسائل الجمركية الأخرى. وعملت الوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية عن كثب مع جميع دول الجماعة الكاريبية لتيسير سنها للتشريعات اللازمة لنظام المعلومات المسبقة عن البضائع. وحتى الآن، سنت خمس دول من هذه المنطقة دون الإقليمية (أنتيغوا وبربودا، وبربادوس، ودومينيكا، وسانت فنسنت وجزر غرينادين، وغرينادا) تشريعات بشأن هذا النظام. وواصلت لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب دعم الدول الأعضاء بنشاط في وضع وتنفيذ خطط وطنية وإقليمية لتعزيز الأمن البحري والجمركي وأمن الموانئ، والتنسيق بين الوكالات، وتبادل المعلومات. وعززت أيضاً مشاركتها في المشاورات الافتراضية بشأن الآثار العالمية لسفر الإرهابيين في المجال البحري التي عقدتها المبادرة المتعلقة بالأمن البحري وسفر

الإرهابيين التابعة للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب. وبالتنسيق والتعاون مع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب والمنظمة البحرية الدولية وغيرهما من الجهات الشريكة الاستراتيجية، واصلت لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب أيضاً تعزيز قدرات وكالات الجمارك وأمن الحدود المسؤولة عن مراقبة تدفق البضائع ووسائل نقلها عبر الحدود البرية والجوية والبحرية عن طريق تشجيع الحوار الإقليمي، وتعزيز القدرات التقنية والعملياتية، ولا سيما في ما يتعلق بتفتيش البضائع والحاويات، وتشجيع تبادل المعلومات.

شبكة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب

في عام 2019، شرعت أمانة لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب في إنشاء شبكة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، استجابةً للاحتياجات التي أعربت عنها الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية لتيسير تبادل المعلومات العملياتية في حينها لمنع الإرهاب ومكافحته في المنطقة دون الإقليمية. وستصبح هذه المنصة (التي تشبه شبكة 7/24 التي أنشأها مجلس أوروبا) جاهزة للعمل بشكل كامل في بداية عام 2021 وستسهل الاتصال بين مراكز التنسيق الوطنية القائمة التي تعينها كل دولة لتسريع تبادل المعلومات المتعلقة بالتهديدات الإرهابية المحتملة، بهدف منع وقوع حوادث أو هجمات. وستتاح أيضاً لأعضاء منظمة الدول الأمريكية من أمريكا الوسطى والجنوبية إمكانية الوصول إلى المنصة.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في منطقة البحر الكاريبي

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

393 - لم تعتمد غالبية الدول الأعضاء في المنطقة دون الإقليمية بعد استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب على النحو الموصى به في قرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017). وفي عام 2018، اعتمدت ترينيداد وتوباغو استراتيجية شاملة لمكافحة الإرهاب تركز، في جملة أمور، على ردع الناس عن المشاركة في الإرهاب أو دعمه، وتعزيز القدرات العملياتية الوطنية في مجال مكافحة الإرهاب، وبناء القدرة الوطنية على الصمود في أعقاب أي هجوم. وأنشأت جامايكا، في العام نفسه، لجنة توجيهية في منتداه الوطني لمكافحة الإرهاب من أجل صياغة استراتيجيتها الوطنية لمكافحة الإرهاب، التي تعكس أحكام قرارات مجلس الأمن ذات الصلة وصكوك مكافحة الإرهاب الدولية. بيد أن معظم دول المنطقة دون الإقليمية لا تزال تعتمد على استراتيجيات الأمن الوطني للتصدي لمختلف أنواع الجريمة وليس على استراتيجيات مستقلة لمكافحة الإرهاب تدمج تدابير إنفاذ القانون وتعالج العناصر الاجتماعية والاقتصادية وحقوق الإنسان والمنظور الجنساني وسيادة القانون.

تقييم المخاطر

394 - يبدو أن عدة دول في هذه المنطقة دون الإقليمية تجري تقييمات لتهديدات الإرهاب ومخاطره. ولم تكتسب جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية خبرة كافية في مجال جمع البيانات وتحليلها وإعداد المعلومات الاستخباراتية ونشرها. وتتلقى معظم الدول بيانات تتعلق بالتهديدات من مركز دمج المعلومات الاستخباراتية الإقليمي من أجل دعمها في تحديد التهديدات المحلية والإقليمية.

395 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، أنشأت بضع دول في هذه المنطقة دون الإقليمية مؤسسات محلية لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية. فعلى سبيل المثال، اعتمدت جزر البهاما، في عام 2019، قانون الوكالة الوطنية لمكافحة الجريمة والاستخبارات، الذي أنشأ الوكالة الوطنية لمكافحة الجريمة والاستخبارات من أجل الاضطلاع بمهام منها تنسيق الاستخبارات والتخطيط الاستراتيجي المشترك بين جميع وكالات إنفاذ القانون الوطنية والإدارات الحكومية.

3 - التصدي لعوامل تمكين الإرهاب

التجنيد

396 - استحدثت معظم الدول أحكاماً تشريعية لقمع تجنيد الإرهابيين والمقاتلين الإرهابيين الأجانب. ولا تزال دولتان تعتمدان على القوانين العامة التي تحظر تكوين العصابات الإجرامية والتآمر ودعم الإرهاب. وسنّت دول أخرى قوانين تدرج التجنيد لأغراض الإرهاب في تعريف "الأنشطة الإرهابية" الخاص بها. وفي إحدى الدول، لا ينطبق نطاق الحكم المتعلق بالتجنيد في الإرهاب إلا على تجنيد الفرد ليصبح عضواً في تنظيم إرهابي ولا يغطي تجنيد الأفراد للمشاركة في عمل إرهابي بوصفه جريمة قائمة بذاتها. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، استحدثت عدة دول نظاماً تشريعياً تسمح بالحظر التنفيذي أو القضائي للجماعات بوصفها تنظيمات إرهابية غير مشروعة، وتعاقب على التجنيد لصالحها أو المشاركة فيها بعد حظرها بوصفه جريمة. وفي عام 2018، استحدثت ترينيداد وتوباغو جريمة الموافقة على تجنيد طفل أو تجنيده للمشاركة في ارتكاب عمل إرهابي باعتبار ذلك ظرفاً من ظروف التشديد.

تمويل الإرهاب

397 - جرمت جميع الدول تمويل الإرهاب بوصفه جريمة مستقلة بذاتها تشمل تمويل كل من الإرهابيين الأفراد والتنظيمات الإرهابية. وقامت ثلاث دول بسن أو تعديل تشريعات ونظم لتجميد الأصول من أجل تجميد أموال الإرهابيين بدون تأخير عملاً بالقرار 1373 (2001). غير أنه من الناحية العملية، لم تُختبر فعالية آليات التجميد في معظم الدول ولم تُجمّد أي أموال عملاً بالقرار 1373 (2001). وتعمل وحدات الاستخبارات المالية في جميع الدول تقريباً بكامل طاقتها وهي قد رُوّدت بالموارد البشرية والمالية الكافية. وعززت بضع دول قدرات وحدات الاستخبارات المالية التابعة لها في ما يتعلق بتلقي التقارير عن المعاملات المشبوهة وتحليلها، والتحقيق في جرائم تمويل الإرهاب، والتعاون الدولي. وهناك إحدى عشرة دولة من دول المنطقة أعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لمنطقة البحر الكاريبي ودولتان عضوان في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمريكا اللاتينية.

398 - وعززت عدة دول التنسيق بين السلطات المختصة من أجل تحديد عمليات نقل النقد أو غيره من الصكوك لحاملها القابلة للتداول عبر الحدود والتحقيق في هذه العمليات، مما أسفر عن عدد من المبالغ المصادرة. ومع ذلك، فبعض الدول لا تزال تفتقر إلى الأساس التشريعي الذي يتيح للسلطات المختصة وقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يُشتبه في صلتها بتمويل الإرهاب أو التي يجري الإقرار بها أو الإفصاح عنها بشكل كاذب. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، استعرضت الدول أطرها القانونية المتعلقة بالمنظمات غير الربحية، ونظرت في التهديد الذي تشكله المنظمات غير الربحية في تقييدها الوطنية للمخاطر، وعززت اتصالها بهذا القطاع. بيد أن بضع دول فقط أجرت تقييمات للمخاطر لتحديد القطاع الفرعي الأكثر عرضة لتمويل الإرهاب من بين القطاعات الفرعية المنبثقة من قطاع المنظمات غير الربحية.

الأسلحة النارية

399 - تجرّم غالبية الدول، إلى حد ما، الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية وصنعها، وتجرم كذلك طمس الوسوم الرسمية. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، قامت عدة دول بإقرار أو تعزيز تشريعات وطنية من أجل أن تصبح حيازة الأسلحة النارية والذخائر واستخدامها ونقلها جريمة خطيرة، بسبل منها زيادة الغرامات والجزاءات. ومع ذلك، وعلى الرغم من المبادرات والآليات العديدة الرامية إلى التصدي لمشاكل العنف المسلح، لا تزال المنطقة دون الإقليمية متضررة بشدة من تدفق الأسلحة النارية والذخائر غير المشروعة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

400 - عززت غالبية الدول استخدامها لمنظومة I-24/7 الخاصة بالإنتربول (بما يشمل النشرات الحمراء) وقائمة مجلس الأمن للجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة، من أجل فرز المسافرين الدوليين الذين يدخلون إقليمها. ووسعت عدة دول أيضاً نطاق الوصول إلى التكنولوجيا الخاصة بقاعدة بيانات شبكة الإنتربول المتحركة/قاعدة بيانات شبكة الإنتربول الثابتة ليشمل موظفي الخطوط الأمامية المسؤولين عن التحري عن وثائق السفر استناداً إلى قاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة. ومع ذلك، فبضع دول لا تزال إما تقتصر على إمكانية الوصول المباشر على الخطوط الأمامية إلى قواعد بيانات الإنتربول أو تستخدمها بشكل محدود، على الرغم من حجم حركة المسافرين الذين يعبرون حدودها. فموظفو الخطوط الأمامية يعتمدون على المعلومات الواردة إما من المكتب المركزي الوطني للإنتربول أو من مركز الاتصالات الإقليمي المشترك.

401 - وبدأت جميع دول المنطقة دون الإقليمية العمل بنظام المعلومات المسبقة عن الركاب، وقامت عدة دول بإقرار أو تعديل تشريعات من أجل تضمين البيانات الخاصة بسجلات أسماء الركاب. ومع ذلك، لا تزال معظم الدول تقتصر إلى القدرة التشغيلية، بما في ذلك القدرة على جمع بيانات هذه السجلات واستخدامها وتجهيزها وحمايتها وفقاً لمعايير منظمة الطيران المدني الدولي وممارساتها الموصى بها، على النحو المطلوب في قرار مجلس الأمن 2396 (2017) و 2482 (2019). وعززت الدول أيضاً قدرة نظمها الوطنية لمراقبة الحدود من أجل كشف الإرهابيين المحتملين. واستحدثت عدة دول جوازات سفر بيومترية تحتوي على رقائق إلكترونية مدمجة وأجهزة القراءة الآلية لجوازات السفر من أجل كشف وثائق السفر المزيفة أو المزورة. وأدمجت دول أخرى في جوازات سفرها الوطنية خاصيات أمنية مثل العلامات المائية. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، تلقى موظفو الهجرة في عدة دول التدريب على كشف الوثائق المزيفة.

402 - ويبدو أن بضع دول فقط تسجل بيانات دخول الأشخاص الذين يعبرون حدودها وخروجهم وتخزينها في نظام آلي. وقامت جامايكا بتحديث نظامها الهجرة الإلكتروني لسجلات دخول المسافرين وخروجهم من أجل استيعاب جوازات السفر الإلكترونية والعدد المتزايد من السجلات والصور المخزنة. وأدى تقادم البنية التحتية للمطارات في دول أخرى إلى تقييد القدرة على التوفيق بين سجلات الدخول والمغادرة.

403 - ودول المنطقة دون الإقليمية كلها أعضاء في الإنتربول وهي قادرة على تبادل المعلومات مع الإنتربول ومع غيرها من أعضاء الإنتربول من خلال مكاتبها المركزية الوطنية. وهي أيضاً تتلقى وتتقاسم

المعلومات العملياتية مع نظيراتها في دول الجماعة الكاريبية الأخرى ومع نظام الأمن الإقليمي لمنطقة شرق البحر الكاريبي. ويجري تبادل المعلومات بانتظام مع الوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية ووكالاتها الفرعية، أي مركز الاتصالات الإقليمي المشترك ومركز دمج المعلومات الاستخباراتية الإقليمي. ومركز الاتصالات الإقليمي المشترك مربوط بقاعدة بيانات الإنترنت المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة ضمن منظومة I-24/7 الخاصة بالإنترنت وهو يتلقى جميع النشرات، ويتلقى كذلك المدخلات من قائمة مجلس الأمن للجزاء المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة. وتتلقى جميع دول الجماعة الكاريبية تنبيهات من مركز الاتصالات الإقليمي المشترك. ووسعت الجماعة الكاريبية نطاق نظام أمن الحدود المتكامل الخاص بالجماعة الكاريبية من أجل زيادة تيسير تبادل وتحليل المعلومات الاستخباراتية البالغة الهامة المتعلقة بجملة أمور منها جوازات السفر المسروقة والمفقودة والأعمال الإجرامية والانتماءات الإرهابية. ومن غير الواضح ما إذا كان الأشخاص الذين يدخلون جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية يخضعون للفرز استناداً إلى قوائم المراقبة المحلية وتلك الخاصة بالجماعة الكاريبية والأمم المتحدة والإنترنت.

404 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، أصدرت جامايكا أمراً توجيهياً يهدف إلى ضمان الإدارة الفعالة لقائمة المراقبة لأغراض مكافحة الإرهاب الخاصة بها، باعتباره دليلاً إرشادياً للوكالات ذات الصلة، ولا سيما موظفي الهجرة وأمن الحدود والاستخبارات المسؤولين عن مكافحة الإرهاب. ويبدو أن بضع دول تُطلع الموظفين المعنيين بإنفاذ القوانين وموظفي الحدود على قوائم المراقبة الوطنية للإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، من أجل فرز المسافرين وإجراء تقييمات المخاطر والتحقيقات، امتثالاً للقانون المحلي والدولي، بما يشمل قانون حقوق الإنسان وضمانات حماية البيانات.

405 - ولا يزال التحدي المتمثل في معرفة ما إذا كان طالبو اللجوء قد شاركوا في أنشطة إرهابية معقداً بشكل خاص في هذه المنطقة دون الإقليمية. وهناك عدة دول أطراف في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967. ومع ذلك، فقد اعتمدت دول قليلة تشريعات أو أنظمة إدارية بشأن اللجوء أو صفة اللجوء أو وضعت إجراءات وطنية للجوء. ويبدو أن دولتين فقط تقومان بالتحقق من خلفية ملتمسي اللجوء والتحري عن الأسماء استناداً إلى قوائم المراقبة وقواعد بيانات الجريمة الإقليمية والدولية. وفي معظم الدول، تقع مسؤولية ضمان عدم منح صفة اللجوء لفرد يكون قد ارتكب عملاً إرهابياً على عاتق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي تقوم بالتسجيل وإقرار صفة اللجوء.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

406 - يتزايد الاعتراف داخل المنطقة دون الإقليمية بأن التدخل لمنع الأعمال الإرهابية في مرحلة التخطيط والإعداد أمر بالغ الأهمية. وتجرم عدة دول التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لارتكابها ودعمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها، ولديها قوانين مطبقة لتجريم التخطيط والإعداد لارتكاب هجمات إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج إقليم الدولة. وتعاقب غالبية الدول على الجرائم التي تم "ارتكابها" أو "الشروع فيها" أو "المساعدة فيها أو التحريض عليها" أو "الأمر بها" أو "الإيعاز بها" أو "الإسهام فيها". غير أن بضع دول فقط تحدد بدقة كافية عناصر التخطيط أو الإعداد أو الدعم غير المشروع لجماعة إرهابية أو لارتكاب عمل إرهابي.

407 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، جرمت غالبية دول المنطقة دون الإقليمية النطاق الكامل للأعمال الإرهابية المتصلة بسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وفقاً للقرار 2178 (2014)، بما في ذلك السفر لأغراض ارتكاب أعمال إرهابية أو التخطيط لها أو الإعداد لها و/أو المشاركة فيها أو توفير التدريب الإرهابي أو تلقيه. واستحدثت دومينيكا وترينيداد وتوباغو أيضاً أفعالاً إجرامية جديدة تجرم بها السفر دون موافقة مسبقة إلى أي مكان مصنف على أنه "منطقة جغرافية معلنة".

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

408 - عززت مكاتب المدعين العامين الوطنيين في عدة دول في هذه المنطقة دون الإقليمية تدريبها ومواردها في السنوات الأخيرة للاضطلاع بالمحاكمة في القضايا الجنائية المعقدة. وأنشأت ترينيداد وتوباغو وحدة مكافحة الإرهاب في مكتب النائب العام ووزارة الشؤون القانونية. واعتقل جهاز الشرطة في ترينيداد وتوباغو، في عام 2018، شخصاً ووجه له لأول مرة اتهامات بموجب قانون مكافحة الإرهاب المعدل، حيث اتهمه بالتحريض على أعمال العنف العنصري عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي. غير أن قدرات وخبرات القضاء والادعاء العام في مجال مكافحة الأعمال الإرهابية لا تزال محدودة بوجه عام. وقد أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها بشأن إقامة العدل، بما يشمل عدم كفاية الموارد ونقص القضاة والنقص العام في الموظفين، وهو ما أدى إلى تأخر المحاكمات لفترات طويلة وطول فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة.

409 - وغالباً ما تتطوي الاستراتيجيات الاستباقية لإنفاذ القانون والتحقيقات المعقدة على استخدام أساليب التحري الخاصة. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، اعتمدت عدة دول تشريعات تشترط استخدام أساليب مثل المراقبة الإلكترونية، والعمليات السرية، والتسليم المراقب. وفي معظم الحالات، يمكن استخدام هذه الأساليب بوصفها أدوات تحقيق رهناً بالحصول على إذن قضائي مسبق والخضوع لإشراف قضائي، ولكن ليس لأغراض جمع الأدلة. وقامت عدة دول بتحديث تشريعاتها لتنظيم الاعتراض المشروع للاتصالات إذا استوفيت شروط محددة بوضوح. وفي معظم الحالات، تكون الأدلة و/أو السجلات الإلكترونية مقبولة في إجراءات المحكمة باعتبارها أدلة وتتيح عملية توثيق.

410 - وأنشأت عدة دول هيئات رقابة خارجية رسمية الغرض منها تكميل المساءلة والمسؤولية الوزارية عن سلوك الشرطة. واستعرضت دول أخرى قدرتها على الرقابة على إنفاذ القوانين، ولكن تلك الاستعراضات تفقر عموماً إلى الاستقلالية والفعالية. وقد أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في السنوات الأخيرة عن قلقها إزاء سوء سلوك الشرطة وطول فترات الاحتجاز في المنطقة دون الإقليمية. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، أنشأت جزر البهاما وجامايكا لجاناً رقابية برلمانية تمارس مهام الرقابة المحلية على وكالات الاستخبارات وإنفاذ القانون. وفي عام 2020، اعتمدت جامايكا قانون حماية البيانات الخاص بها، والذي أنشأ لجنة رقابية معنية بحماية البيانات، من أجل أمور منها منع التدخل التعسفي أو غير القانوني في الخصوصية.

سيادة القانون

411 - عرّفت غالبية الدول "الإرهاب" و"الأعمال الإرهابية" بما يكفي من الوضوح والدقة بحيث لا تنطبق التعاريف على أعمال تتجاوز تلك المتوخاة في الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، عالجت ترينيداد وتوباغو والقلق من احتمال استخدام تشريعات مكافحة الإرهاب لقمع المعارضة السياسية أو الإجراءات الصناعية. فنطاق التعريف الوارد في (تعديل) قانون مكافحة الإرهاب

لعام 2018 يستثني الفعل الذي يُرتكب في إطار مظاهرة أو احتجاج أو توقف عن العمل. وترد ضمانات مماثلة في قوانين مكافحة الإرهاب الوطنية في دول أخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية. وفي عام 2020، أصدرت هايتي مرسوم تعزيز الأمن العام، الذي وسع تعريف الأعمال الإرهابية ليشمل أعمالاً مثل السطو والابتزاز والحرق العمد والتجمهر وقطع الطرق العامة لعرقلة الحركة فيها. غير أن التعريف الجديد لا يتسق حالياً مع معايير حقوق الإنسان الدولية، ويمكن استخدامه ضد الأفراد المشاركين في حركات اجتماعية يلحق فيها الضرر بالمتلكات عن غير قصد.

412 - وفي معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية، يحق للأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم جنائية، بما فيها الجرائم المتصلة بالإرهاب، التمتع بحقوق محددة في إطار مراعاة الأصول القانونية الواجبة، منها حق جميع الأشخاص في أن يُنظر إليهم باعتبارهم متساوين أمام المحاكم والهيئات القضائية؛ والحق في افتراض براءتهم؛ والحق في أن تُعقد لهم جلسة استماع تتوافر فيها ضمانات تكفل مراعاة الأصول القانونية الواجبة؛ والحق في أن يحاكموا في غضون فترة زمنية معقولة وأن تحاكمهم محكمة أو هيئة قضائية مختصة ومستقلة ومحايدة؛ والحق في أن تعيد محكمة أو هيئة قضائية أعلى النظر في الإدانة والحكم وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. غير أنه منذ الدراسة الاستقصائية السابقة، أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها لأن بعض المحتجزين يُحتجزون لأكثر من 48 ساعة دون توجيه الاتهام إليهم. وفي دول أخرى، أدى تراكم القضايا المعروضة على المحاكم الجنائية إلى طول فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة. وينبغي لعدة دول في المنطقة أن تواصل تعزيز احترام الحق في محاكمة عادلة ومراعاة الأصول القانونية الواجبة، ولا سيما في ما يتعلق بالحماية من الحرمان غير القانوني والتعسفي من الحرية، وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبة القاسية واللاإنسانية، والحق في انعقاد جلسة استماع دون تأخير لا مبرر له، بما في ذلك في حالة إجراءات الطرد المتعلقة بالرعايا الأجانب.

413 - وتحتج قوانين مكافحة الإرهاب في عدة دول في هذه المنطقة دون الإقليمية اتخاذ إجراءات جنائية خاصة، بما يتضمن استخدام أوامر الاحتجاز، للتحقيق في الجرائم المتصلة بالإرهاب ومقاضاة مرتكبيها، واستخدام صلاحيات موسعة تكفل الاعتقال أو تفتيش الأماكن دون أمر قضائي. وتقترن هذه الإجراءات الخاصة بضمانات مناسبة، من بينها المراجعة القضائية لأوامر الاحتجاز وفترات الاحتجاز القصوى. وفي معظم الدول، يجب أن تحصل أجهزة إنفاذ القانون على إذن قضائي لإجراء مراقبة إلكترونية للاتصالات الخاصة لأغراض التحقيقات الجنائية، بما في ذلك في قضايا الإرهاب. وفي دول أخرى، يجوز لوزير الأمن الوطني أن يعلن منطقة معينة "منطقة خاصة"، وبذلك يمنح للشرطة ووكالات الأمن صلاحيات خاصة، تشمل صلاحيات موسعة للاعتقال والاحتجاز. ولم تنشئ دول هذه المنطقة دون الإقليمية دوائر خاصة أو متخصصة في محاكمها العادية أو محاكمها الخاصة للنظر في القضايا المتصلة بالإرهاب.

6 - تفعيل التعاون الدولي

المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين بفعالية

414 - وضعت دول هذه المنطقة دون الإقليمية أطراً وترتيبات قانونية للمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين، من بينها اتفاقات إقليمية ودون إقليمية. غير أن دولا قليلة وضعت مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتصلة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين وأتاحتها للاطلاع العام من أجل إعلام السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب استيفائها للحصول على المساعدة. ومن شأن الدول أن

تستفيد أيضاً من اعتماد آليات (مثل إصدار أدلة إجرائية موجهة إلى سلطات إنفاذ القانون والادعاء العام والقضاء ذات الصلة) لإتاحة تعميم المعلومات على سلطاتها المحلية بشأن القوانين والممارسات والإجراءات المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتقديم الطلبات إلى الدول الأخرى. وعلى الصعيد الإقليمي، تضم شبكة نصف الكرة الغربي للتعاون القانوني بشأن المسائل الجنائية مكتبة افتراضية تقدم معلومات قانونية تتعلق بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين في الدول الـ 34 ذات العضوية النشطة في منظمة الدول الأمريكية.

415 - وإذا تقرر عدم تسليم إرهابي، يمكن لجميع الدول، باستثناء دولة واحدة، أن تحيل القضية دون تأخير لا مبرر له إلى سلطاتها المختصة بغرض مقاضاته، من خلال إجراءات تُتخذ وفقاً لقوانينها. ومن الناحية العملية، تنشأ صعوبات عندما تكون الأدلة (بما فيها ما يتعلق بالجناة والشهود والضحايا) موجودة في الخارج. وقد أبرمت عدة دول اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف في ما يتعلق بالمساعدة القضائية المتبادلة، ولكن القليل منها فقط يسمح باستخدام التحقيقات المشتركة في سياق التعاون الدولي والإقليمي.

ضمان تبادل المعلومات والاستخبارات بفعالية

416 - تبادل المعلومات الاستخبارية في ما بين وكالات إنفاذ القانون في هذه المنطقة دون الإقليمية (ولا سيما بين دول الجماعة الكاريبية) أمرٌ أساسي لفعالية التخطيط للتحقيقات المشتركة وتعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون في منطقة البحر الكاريبي. وقد وضعت عدة دول في هذه المنطقة دون الإقليمية أطراً قانونية وآليات عملياتية، من بينها ترتيبات غير رسمية، لتنفيذ التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف في المسائل الجنائية المتصلة بالإرهاب. وأُلقت إحدى الدول القبض على أحد مواطنيها بناء على أمر تسليم صادر من دولة أخرى بتهمة تتعلق بالإرهاب. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، وقعت بربادوس وترينيداد وتوباغو ترتيباً للتعاون الثنائي بالاستناد إلى مثال محدد للسفر يتعلق بسفر إرهابي معين عبر بربادوس وعودته إلى ترينيداد وتوباغو. ووضعت أيضاً قائمة مراقبة لتقييم أي تحركات أخرى.

7 - التوصيات ذات الأولوية

417 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وآليات فعالة لتنفيذها، على النحو الموصى به في قرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017).

(ب) استحداث نظام شامل لتجميد أصول الإرهابيين يكون مشتملاً على آلية إدراج مع توافر ضمانات كافية لمراعاة الأصول القانونية الواجبة والقدرة على التجميد "بدون تأخير"، ويكفل سرعة إبلاغ القطاع الخاص بقرارات التجميد من أجل تحديد وكشف أي أموال أو أصول مالية يحتفظ بها أشخاص أو كيانات مدرجة أسماؤهم في القوائم؛

(ج) كفالة حصول موظفي الجمارك على تدريب متخصص في مجال مكافحة تمويل الإرهاب، بما يشمل تحديد ملامح المخاطر المرتبطة بالعملاء واستهدافهم بناء عليها بطريقة مراعية لحقوق الإنسان، والتعرف على العملات المزيفة، وجمع المعلومات الاستخباراتية، وكشف الاحتيال، بما في ذلك بالشاركة مع جهات تشغيل الخطوط الجوية والسفن؛

(د) تنظيم أنشطة سماسرة الأسلحة والسمسرة في الأسلحة؛

(هـ) كفالة أن تكون قواعد البيانات الوطنية لمكافحة الإرهاب وجميع قواعد بيانات الإنترنت وأدواته مستخدمة ومتاحة بشكل كامل لجميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، ولا سيما أولئك الذين هم خارج المكاتب المركزية الوطنية للإنترنت، بما يشمل الكيانات الموجودة في جميع مراكز مراقبة الحدود والمطارات ومراكز الجمارك والهجرة ومراكز الشرطة؛

(و) كفالة القدرة التشغيلية لسجلات أسماء المسافرين، بما في ذلك القدرة على جمع بيانات هذه السجلات واستخدامها وتجهيزها وحمايتها وفقاً لمعايير لمنظمة الطيران المدني الدولي وممارساتها الموصى بها ومتطلبات قرار مجلس الأمن 2396 (2017) و 2482 (2019)؛

(ز) سن تشريعات وإنشاء قدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات اللازمة لجمع تفاصيل دخول/خروج المسافرين الذين يعبرون حدودها وتسجيلها والاحتفاظ بها والبحث عنها واستخدامها، بما يشمل عمليات للتعامل مع المعلومات الشخصية (البيوغرافية والبيومترية) تكون مستوفية لمتطلبات الحق في الخصوصية وحماية البيانات؛

(ح) إنشاء هيئة استعراض أو رقابة مستقلة كي تشرف على وكالات إنفاذ القانون والاستخبارات، بما في ذلك تشريعات الأمن القومي وممارساته، والنظر في إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان وفقاً لمبادئ باريس؛

(ط) تعزيز احترام الحق في محاكمة عادلة ومراعاة الأصول القانونية الواجبة، ولا سيما في ما يتعلق بالحماية من الحرمان غير القانوني والتعسف من الحرية؛ وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبة القاسية واللاإنسانية؛ والحق في انعقاد جلسة استماع دون تأخير لا مبرر له، بما في ذلك في حالة إجراءات الطرد المتعلقة بالرعايا الأجانب.

الإطار 7

أضواء إقليمية

منع الجماعات الإرهابية من حيازة الأسلحة عن طريق الاتجار غير المشروع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

1 - السياق

في القرار 2117 (2013)، وهو أول قرار يركز فيه مجلس الأمن على مكافحة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، يشير المجلس بقلق إلى الصلة الوثيقة بين الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار بالمخدرات وغسل الأموال وسائر المعاملات المالية غير المشروعة والسمسرة غير المشروعة في الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والاتجار غير المشروع بالأسلحة الأخرى. وفي وقت لاحق، يشير المجلس، في قراره 2322 (2016) و 2370 (2017)، إلى الصلات القائمة بين الإرهاب والجريمة المنظمة، معرباً عن قلقه لأن الإرهابيين يستفيدون من الجريمة المنظمة عبر الوطنية وما زالوا يستفيدون منها، بما في ذلك استفادتهم من الاتجار بالأسلحة والأشخاص والمخدرات والمشغولات الفنية، ويسلم بالدور الذي لا غنى عنه للتعاون الدولي في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية ودور إيجاد نظم منصفة وفعالة للعدالة الجنائية كركيزة أساسية لأي استراتيجية لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة عبر

الوطنية. وبالمثل، يعرب المجلس، في قراره 2482 (2019)، عن قلقه من أن الإرهابيين يمكن أن يستفيدوا من الجريمة المنظمة، سواء أكانت محلية أم عابرة للحدود الوطنية، كمصدر للتمويل أو الدعم اللوجستي، ويسلم بأن طبيعة ونطاق الصلات القائمة بين الإرهاب والجريمة المنظمة تختلف باختلاف السياق الذي تجري فيه. وتوفر مبادئ مجلس الأمن التوجيهية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب (S/2015/939، المرفق الثاني)، وإضافتها (S/2018/1177، المرفق)، أدوات وإرشادات عملية للدول الأعضاء من أجل التصدي للاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة.

2 - التهديدات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

تضررت دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بشكل متفاوت بسبب انتشار وتوافر الأسلحة النارية غير المشروعة وأجزائها ومكوناتها والذخيرة. وكثيراً ما تستخدم الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة في جرائم القتل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أكثر من أي منطقة أخرى في العالم. وشكلت أربع دول من أمريكا اللاتينية ربع جميع الوفيات العالمية المرتبطة بالأسلحة النارية في عام 2017^(أ). وفي منطقة البحر الكاريبي دون الإقليمية، يقتل كل عام بالأسلحة النارية أكثر من 70 في المائة من ضحايا جرائم القتل^(ب). وزاد انتشار الأسلحة النارية أيضاً في المنطقة دون الإقليمية من تأجيج مختلف النزاعات الداخلية في العقود الأخيرة.

وتدخل الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة السوق غير المشروعة في المنطقة دون الإقليمية من خلال قنوات مختلفة، بما في ذلك تحويل مسارها من السوق القانونية إلى السوق غير المشروعة داخل الدول وفي ما بينها، وإعادة التدوير الجارية للأسلحة النارية من النزاعات السابقة. وتشمل بعض التحديات الأكثر إلحاحاً التحويلات من المخزونات سيئة التأمين و "تجارة الكميات الصغيرة" (تهريب كميات صغيرة من الأسلحة أو أجزائها ومكوناتها بين الدول المتجاورة). وبالنظر إلى تنوع وحجم الأسلحة والذخائر التي تُنقل إلى المنطقة دون الإقليمية وداخلها، هناك حاجة ملحة إلى التنظيم والرقابة الفعالين^(ج).

الصلات بين الأسلحة النارية والجريمة المنظمة والإرهاب

تدرك دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي التهديد الذي تشكله العلاقة المتطورة بين جماعات الجريمة المنظمة والعصابات العنيفة، من جهة، والجماعات الإرهابية وفردى الإرهابيين من جهة أخرى. ويتفاقم هذا التهديد بسبب الدور الذي تؤديه الأسلحة النارية المتجر بها والمكتسبة بصورة غير مشروعة في احتمال ارتكاب أو تمويل الجرائم المنظمة عبر الوطنية والأعمال الإرهابية. وبما أن المجرمين والإرهابيين يعتمدون إلى حد كبير على الأسلحة في أنشطتهم، فإن شراء الأسلحة النارية يمكن أن يكون مجالاً طبيعياً للتعاون بين هذين النوعين من الجهات الفاعلة. وهناك أيضاً خطر مستمر يتمثل في أن الجماعات الإرهابية والإجرامية المنظمة يمكن أن تستفيد من حدود الدول الطويلة التي يسهل اختراقها، وقلة مواردها البشرية والمالية، والأولويات المالية وغيرها من الأولويات المتنافسة.

3 - سبل التصدي

السياسات والاستراتيجيات الوطنية والإقليمية

تتطلب مكافحة الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية ومنع المنظمات الإجرامية والجماعات الإرهابية من حيازة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها أن تضع الدول سياسات شاملة بشأن الأسلحة النارية لتصبح سياسات أوسع نطاقاً لمكافحة الجرائم المرتبطة بالأمن الوطني. وقد وضعت عدة دول سياسات للأمن الوطني تشير إلى التهديدات التي تشكلها الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، ولكن قلة منها فقط (مثل كولومبيا) تشير تحديداً إلى الصلة بين الإرهاب والأسلحة والجرائم. وعلى الصعيد دون الإقليمي، تسترعي استراتيجية الجماعة الكاريبية لمكافحة الإرهاب، والاستراتيجية الأمنية للجماعة الكاريبية، الانتباه إلى الصلات التي يمكن أن تنشأ بين الجريمة المنظمة عبر الوطنية وصنع الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، والإرهاب.

تجريم جرائم معينة ومعايير إصدار الأحكام

تشكل الأطر القانونية الشاملة المتسقة مع الصكوك الدولية مثل بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية شرطاً مسبقاً هاماً لمنع ومكافحة تسريب الأسلحة النارية والاتجار غير المشروع بها، وحيازتها غير المشروعة من قبل الجماعات الإجرامية أو الإرهابية. وقد اعتمدت جميع دول المنطقة تدابير تشريعية لحظر الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وصنعها، ولكن عدداً قليلاً منها فقط هو الذي ينظم السمسة (بطرق منها اشتراط تسجيل السماسة أنفسهم). وتجرم معظم الدول تزيف العلامات الفريدة المنصوص عليها في الصك الدولي للتعقب أو محوها أو إزالتها أو تغييرها على نحو غير مشروع. ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، اعتمدت عدة دول تشريعات وطنية أو عززتها لجعل حيازة الأسلحة النارية والذخائر واستخدامها ونقلها بصورة غير مشروعة عملاً جنائياً خطيراً، بسبل منها زيادة مبالغ الغرامات وتشديد العقوبات. بيد أن قلة من الدول اعتمدت ونفذت نظماً قانونية وتنظيمية شاملة، بما في ذلك النظم المتكاملة لحفظ السجلات، تعالج كامل دورة حياة الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة.

ومن شأن مواءمة الأطر القانونية في ما بين الدول وبين القوانين والمعايير التنظيمية الوطنية والإقليمية أن تساعد على تيسير التعاون الدولي في هذا المجال ودرء خطر استغلال الإرهابيين للثغرات القانونية. وفي منطقة البحر الكاريبي دون الإقليمية، اعتمدت الجماعة الكاريبية قانوناً نموذجياً بشأن هذا الموضوع في عام 2017. ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، واصلت دول المنطقة اتخاذ خطوات لتحويل أحكام بروتوكول الأسلحة النارية إلى تشريعات محلية لدعم التوحيد القياسي في التشريعات الوطنية.

تعزيز القدرة على إجراء تحقيقات بشأن الأسلحة النارية ومقاضاة حائزيها وكشفها ومصادرتها

إن الكشف عن مرتكبي الجرائم المتصلة بالأسلحة النارية والتحقيق معهم ومقاضاتهم أمرٌ أساسي لمكافحة أنشطة الاتجار بفعالية، ولا سيما أولئك الضالعون في الجرائم المنظمة عبر الوطنية والمنتمون إلى الجماعات الإرهابية. وأنشأت عدة دول في المنطقة، من بينها البرازيل وترينيداد وتوباغو وجامايكا

وكولومبيا، برامج أو وحدات متخصصة في مجال الأسلحة النارية داخل هيكلها المعنية بإنفاذ القوانين من أجل تجميع كافة المسائل الخاصة بالأسلحة النارية، بما في ذلك قدرات التعقب. وأنشأت غواتيمالا والمكسيك وحدات متخصصة في دوائر الادعاء العامة التابعة لهما تعنى تحديداً بالاتجار بالأسلحة النارية. وأنشأت أوروغواي وجامايكا محاكم جنائية متخصصة مكلفة بمسائل الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية.

ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، عززت عدة دول في المنطقة جمع المعلومات الاستخباراتية وتحليلها على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وعززت دول أخرى قدرة موظفيها المكلفين بإنفاذ القوانين على كشف الأسلحة النارية ومصادرتها، ولا سيما في مراكز مراقبة الحدود البرية من خلال زيادة الاستهداف والتعاون بين الشرطة والجمارك. وفي عام 2016، استحدث مركز الأمم المتحدة الإقليمي للسلام ونزع السلاح والتنمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أداة عملية وبرامج تدريبية لتحسين قدرة موظفي إنفاذ القانون ومراقبة الحدود الذين يؤدون مهام المراقبة والتفتيش عند نقاط الدخول والخروج والعبور على الكشف عن الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة.

استخدام تحليل الموقوفات والتحليل الجنائي

لتعزيز القدرة على التحقيق في الجرائم المتصلة بالأسلحة ومقاضاة مرتكبيها، أنشأت بعض الدول مختبرات جنائية لربط الأدلة المجمعة من مسارح الجريمة بآليات التحليل الوطنية والإقليمية والدولية. وعلى الصعيد دون الإقليمي، تستخدم خمس دول من الجماعة الكاريبية الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات عن الموقوفات لدعم التحقيقات الجنائية. وحتى الآن، انضمت أربع دول في المنطقة دون الإقليمية (بربادوس وبليز وترينيداد وتوباغو وجامايكا) إلى شبكة الإنترنت للمعلومات للسيارية التي تمكن الدول من إجراء عمليات بحث إقليمية للكشف عن الأسلحة النارية المستخدمة في الجرائم العابرة للحدود واستخدام المعلومات في إدانة الجناة.

وسم الأسلحة وحفظ سجلاتها وتعقبها

تقوم معظم دول المنطقة بوسم الأسلحة وقت صنعها واستيرادها. بيد أن عدداً قليلاً فقط من الدول أنشأت واحتفظت بسجلات للأسلحة النارية، بما في ذلك سجلات شاملة لما يصادر من أسلحة نارية ويُعثر عليه ويُسلم، من أجل منع الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية ومكافحته على نحو فعال. وأنشأت عدة دول مراكز لتعقب الأسلحة النارية وإجراءات وطنية لتقديم طلبات التعقب، ولكن معظم الدول لا تزال تواجه تحديات في جهودها المتعلقة بالتعقب.

الضوابط المراعية للمنظور الجنساني على الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة

لا يزال الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة يبيّر طائفة واسعة من الأنشطة التي تشكل انتهاكات لحقوق الإنسان في المنطقة دون الإقليمية، بما في ذلك قتل الأطفال وتشويههم، والاعتصاب، وغير ذلك من أشكال العنف الجنسي والجنساني⁽⁴⁾. وفي وقت إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، لم تكن الاعتبارات الجنسانية قد أدمجت بعدُ بما فيه الكفاية في السياسات التي تنظم الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، نشر مكتب الأمم المتحدة

لشؤون نزع السلاح ومركز الأمم المتحدة الإقليمي للسلام ونزع السلاح والتنمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مواد توجيهية بشأن تحديد الأسلحة الصغيرة على نحو يراعي المنظور الجنساني؛ وتقديم المساعدة في مجال بناء القدرات لموظفي العدالة الجنائية في المنطقة في مجال إدماج المنظورات التي تراعي الفوارق بين الجنسين في التدابير الوطنية لتحديد الأسلحة، وتعزيز القدرة التقنية للنساء المدربات على التدابير المتخصصة لتحديد الأسلحة، بما في ذلك التحقيقات المتعلقة بالأسلحة النارية.

التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي وتبادل المعلومات

تواصل عدة دول في المنطقة التعاون وتبادل المعلومات بشأن حيز الأسلحة النارية المتجر بها بصورة غير مشروعة ومصادرتها وإدارتها وتعقبها، بما في ذلك بالاشتراك مع المركز الوطني لتعقب الأسلحة النارية التابع لمكتب الولايات المتحدة المعني بالحدود والتبغ والأسلحة النارية والمتفجرات. وتواصل الدول أيضاً تقديم طلبات التعقب عن طريق منظومة الإنتربول لإدارة سجلات الأسلحة المحظورة واقتفاء أثرها. وعلى الصعيد دون الإقليمي، وضعت الوكالة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الجريمة والإجراءات الأمنية التابعة للجماعة الكاريبية مذكرة تفاهم لتبادل المعلومات المتعلقة بالفضائل التيسارية في إطار الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات بالبلدية، وكذلك إجراءات تشغيل موحدة لإحالة الأدلة بشأن المقذوفات، لتوفير مبادئ توجيهية موحدة لتقديم أدلة الأسلحة النارية إلى مختبرات النظام المتكامل لتعريف المقذوفات. وأنشأ الفريق العامل المعني بالأسلحة النارية التابع للسوق الجنوبية المشتركة شبكة من المتخصصين لتبادل المعلومات، بما في ذلك الخبرات والممارسات في مجال وسم الأسلحة النارية والذخائر.

(أ) *Global Study on Firearms Trafficking* (منشورات الأمم المتحدة، 2020).

(ب) استراتيجية الجماعة الكاريبية لمكافحة الإرهاب (2018).

(ج) *Global Study on Firearms Trafficking* (منشورات الأمم المتحدة، 2020)؛ Mark Bromley and Alfredo Malaret, "ATT-related activities in Latin America and the Caribbean: identifying gaps and improving coordination", *Stockholm International Peace Research Institute*, معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام (شباط/فبراير 2017).

(د) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، مبادرة تسليط الضوء (2019)، يمكن الاطلاع عليها في الموقع الشبكي التالي: <https://mexico.unwomen.org/es/noticias.yeventos/articulos/2019/12/spotlight>

جيم - أمريكا الجنوبية

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

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

418 - منذ إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، واصلت منطقة أمريكا الجنوبية دون الإقليمية إحراز تقدم جيد في منع الإرهاب ومكافحته، ولكن لا تزال هناك تحديات كبيرة. فعلى الرغم من التصور العام بأن التهديد الإرهابي للمنطقة منخفض، فإن جميع دول المنطقة دون الإقليمية يعترف بالتهديد الذي يشكله

الإرهاب واتخذت تدريجياً تدابير لمنع الأعمال الإرهابية وتقلّل الإرهابيين عبر الحدود. ومع ذلك، لا تزال المنطقة عرضة لتمويل الإرهاب؛ والجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ والنقل غير المشروع للأموال والأسلحة والأشخاص عبر الحدود؛ وغيرها من التهديدات التي يحتمل أن تكون مرتبطة بالإرهاب.

419 - ولا تزال الحدود التي يسهل اختراقها تشكل تحديات كبيرة تتعلق بالعنف الشديد وعدم الاستقرار. ولا تزال الحدود بين إكوادور وجمهورية فنزويلا البوليفارية وكولومبيا تشكل المكان المناسب لوقوع الحوادث الأمنية. ولا تزال منطقة الحدود الثلاثية في الأرجنتين وباراغواي والبرازيل تتأثر بمختلف أنواع الإجرام، بما في ذلك أنشطة الجماعات المتمردة والإجرامية، والاتجار بالمخدرات، والاتجار بالأسلحة بكافة أنواعها، وتهريب البشر، وغسل الأموال، وغير ذلك من الجرائم. وفي تموز/يوليه 2019، شكلت الأرجنتين والبرازيل وباراغواي والولايات المتحدة تحالفاً لمكافحة الإرهاب وغيره من الأنشطة غير المشروعة في أمريكا الجنوبية، مع تركيز أنشطتها على منطقة الحدود الثلاثية.

420 - ودول أمريكا الجنوبية في حالة تأهب لمواجهة التهديدات المتزايدة التي يشكلها الإرهاب القائم على كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب. ومن المعروف أن بعض مواطني دول المنطقة دون الإقليمية سافروا إلى مناطق النزاع في الجمهورية العربية السورية والعراق لدعم تنظيم الدولة الإسلامية (داعش). وقد اعتقلت سلطات إنفاذ القانون بعض هؤلاء الأفراد، وقامت دوائر الادعاء العام بتوجيه تهم لهم بموجب التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب. وفي البرازيل، في تموز/يوليه 2016، اعتقلت الشرطة 12 عضواً في جماعة محلية موالية لداعش يشتبه في تخطيطهم لتنفيذ هجمات إرهابية خلال دورة الألعاب الأولمبية في ريو دي جانيرو في عام 2016، وحكم على ثمانية منهم بالسجن في أيار/مايو 2017 لدورهم في التخطيط للهجمات والتجنيد والترويج للإرهاب. وفي أيار/مايو 2018، اتهم المدعون العامون الاتحاديون البرازيليون 11 شخصاً آخرين بالتخطيط لإنشاء خلية تابعة لداعش في البرازيل ومحاولة تجنيد جهاديين لإرسالهم إلى الجمهورية العربية السورية. ولم يُعتبر أن أيًا من المجموعتين مرتبط رسمياً بداعش. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2016، اتهمت بيرو إرهابياً مشتبهاً فيه بالتآمر لارتكاب أعمال إرهابية وتزوير وثائق. وأدين ذلك الشخص في نيسان/أبريل 2017 بتهمة التزوير، لكن القضاء في بيرو أمر، في تشرين الأول/أكتوبر 2017، بإجراء محاكمة أخرى بتهمة الإرهاب.

421 - وأدرجت أيضاً بعض الدول مؤخراً جماعات إرهابية جديدة في القائمة. وفي آب/أغسطس 2019، أدرجت باراغواي منظمات إرهابية دولية جديدة في القائمة، وفي كانون الثاني/يناير 2020، اعتمدت كولومبيا القوائم الكاملة للمنظمات الإرهابية التي أدرجها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في القائمة. وفي 18 تموز/يوليه 2019، وهي الذكرى السنوية الخامسة والعشرين لتفجير مقر الرابطة الأرجنتينية الإسرائيلية المشتركة في بوينس آيرس لعام 1994، أدرجت الأرجنتين حزب الله في قائمة المنظمات الإرهابية. واستمر أيضاً الإرهاب المحلي المرتبط بالجماعات المتمردة في بعض الدول. وتظهر الإحصاءات الصادرة عن حكومة كولومبيا زيادة بنسبة 11,5 في المائة في الهجمات الإرهابية المحلية من عام 2017 إلى عام 2018. وحتى وقت قريب، كان جيش التحرير الوطني والمنشقون عن القوات المسلحة الثورية الكولومبية يواصلون أنشطتهم وارتكاب أعمال وجرائم إرهابية. وفي كانون الثاني/يناير 2019، فجر أحد مقاتلي جيش التحرير الوطني جهازاً متفجراً يدوي الصنع محمولا على مركبة داخل أكاديمية الوطنية للشرطة في كولومبيا، مما أسفر عن مقتل 22 شخصاً وإصابة 87 شخصاً بجروح. وفي باراغواي، واصلت عناصر مزعومة من جيش باراغواي الشعبي ورابطة الفلاحين المسلحين القيام بعمليات، بما في ذلك عمليات الاختطاف والقتل.

422 - ولا تزال المخاطر الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية متسقة مع المخاطر المبلغ عنها في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. وتتفاقم هذه المخاطر بسبب تزايد الضغوط الناجمة عن أسباب غير متصلة بالإرهاب ترتبط بمواطن الضعف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والهشاشة المؤسسية والجريمة المنظمة. بيد أن الدول وضعت استراتيجيات وطنية للأمن السيبراني ووضعت مبادرات محددة للتصدي للتهديدات السيبرانية. وشاركت الدول أيضاً في مناقشات بشأن التهديدات التي يشكلها التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب وإنشاء شبكات لتبادل المعلومات.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في أمريكا الجنوبية

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

423 - لم يعتمد سوى عدد قليل من دول هذه المنطقة دون الإقليمية استراتيجيات شاملة للتصدي للإرهاب والتطرف العنيف المؤدي إلى الإرهاب. وتعكف دولة واحدة (أوروغواي) على وضع استراتيجية شاملة. أما بيرو فقد اعتمدت سياسة وطنية متعددة القطاعات لمكافحة الإرهاب للفترة 2019-2023، وهي سياسة تؤدي وظيفة استراتيجيتها الوطنية لمكافحة الإرهاب وتعكس وعيها بتعقيدات الإرهاب ومظاهره المختلفة على الصعيدين الوطني والدولي. وعينت دولتان وكالة تنسيق لتحليل حالة مكافحة الإرهاب على الصعيدين الوطني والإقليمي. وعينت سورينام منسقاً وطنياً لمكافحة الإرهاب في مكتب الأمن القومي التابع لديوان الرئيس، وكلف بتنسيق المسائل الأمنية مع السلطات الأجنبية والجهات المحلية صاحبة المصلحة. واستحدثت دولتان استراتيجيات للأمن الوطني تشمل مكافحة الإرهاب كهدف وتشدد على التعاون الإقليمي والدولي. ووضعت معظم الدول استراتيجية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

تقييم المخاطر

424 - تجري معظم الدول شكلاً من أشكال التحليل المنتظم للتهديدات وتقييم المخاطر، وتسهر دوائر استخباراتها بتيقظ على رصد تهديدات الهجمات الإرهابية. وأنشأت ثلاث دول وحدات محددة مشتركة بين الوكالات لإجراء تحليل التهديدات وتقييمها. وتزداد التهديدات السيبرانية تطوراً وتعقيداً، وفي بعض الحالات تتجاوز قدرة الحكومات والمنظمات الخاصة على التصدي لها. ووفقاً لفرق التصدي لحوادث أمن الفضاء الإلكتروني التابعة للجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، تعرضت، في النصف الأول من عام 2020، أكثر من 12 000 صفحة شبكية لهجوم في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وتعرضت نسبة 85 في المائة من هذه البوابات الإلكترونية للهجوم من خلال نقاط الضعف المعروفة⁽⁴⁹⁾. وتعرضت للقرصنة المواقع الشبكية وحسابات وسائط التواصل الاجتماعي التابعة لوكالات إنفاذ القانون والإدارات العسكرية في عدة دول⁽⁵⁰⁾.

(49) انظر الموقع التالي: [CSIRTAmericas.org](https://www.CSIRTAmericas.org).

(50) يتضمن تقرير عام 2020 المعنون *الأمن السيبراني: المخاطر والتقدم المحرز والمضي قُدماً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي* (Cybersecurity: Risks, Progress and the Way forward in Latin America and the Caribbean) الصادر عن منظمة الدول الأمريكية وبنك التنمية للبلدان الأمريكية تحليلاً متعمقاً لقدرات الأمن السيبراني في المنطقة، مشيراً إلى حاجة دول المنطقة إلى تعزيز قدراتها في هذا المجال.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

425 - لم يجرم التجنيد سوى أربع دول في المنطقة دون الإقليمية. ولا تزال بعض الدول تعتمد على القوانين العامة التي تحظر تكوين الجمعيات الإجرامية وتقديم الدعم للأعمال الإرهابية والتدريب عليها وتنظيمها والإيعاز بارتكابها. وفي بعض الحالات، يُعتبر مرتكب الجريمة إما شريكاً في الجريمة بتكوين جمعية غير مشروعة وإما مشاركاً في الجرائم التي ترتكبها جماعة إجرامية منظمة.

تمويل الإرهاب

426 - لقد جرمت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها، ويكاد يكون التجريم متسقاً تماماً مع الفقرة 1 (ب) من القرار 1373 (2001) ومع المادة 2 من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. وتجرم جميع الدول، باستثناء دولتين، تمويل الإرهابيين الأفراد والمنظمات الإرهابية.

427 - وقامت ثلاث دول بسن أو تعديل تشريعات ونظم لتجميد الأصول بغرض تجميد أموال الإرهابيين بدون تأخير على النحو المطلوب في القرار 1373 (2001). بيد أن إدراج الإرهابيين في القائمة ووضع قوائم وطنية لا يزالان يشكلان تحدياً لمعظم دول المنطقة دون الإقليمية. وتفتقر دولتان إلى القدرة على إجراء التجميد الإداري وتعتمدان بدلاً من ذلك على الإجراءات الجنائية وإجراءات المساعدة القانونية المتبادلة. ومن الناحية العملية، لم تُختبر فعالية آليات التجميد في معظم دول المنطقة دون الإقليمية. وتختبر إحدى الدول نظامها بانتظام ولكنها لم تجمد أموالاً؛ وجمدت دولة واحدة أموالاً عملاً بتشريعاتها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وأمرت إحدى الدول بتجميد إداري للأشخاص المتهمين "بقضايا تتعلق بإرهاب الدولة". بيد أنه لا توجد أمثلة حديثة على تجميد الأموال عملاً بالقرار 1373 (2001). ووحدات الاستخبارات المالية في معظم الدول مستقلة من الناحية العملية، ولها وضعها القانوني واستقلالها الإداري وأموالها. وعلى الرغم من أن جميع وحدات الاستخبارات المالية تؤدي المهام الأساسية لوحدة الاستخبارات المالية، فإنها لا تعمل جميعها بكامل طاقتها في ما يتعلق بتلقي تقارير المعاملات المشبوهة، وإجراء التحليل، وإحالة نتائج التحليل المالي إلى السلطات المختصة. وتفتقر وحدتا استخبارات مالية إلى معدات وبرامجيات تكنولوجيا المعلومات اللازمة، ويعاني العديد منها من نقص في الموظفين. بيد أن هناك درجة كبيرة من التعاون وتبادل المعلومات بين وحدات الاستخبارات المالية والسلطات المختصة، ويتعاون العديد من هذه الوحدات مع نظرائها خارج المنطقة. وقدمت وحدتا استخبارات مالية التدريب لوحدات أخرى في المنطقة دون الإقليمية. وتسع وحدات للاستخبارات المالية في المنطقة دون الإقليمية من الأعضاء النشطين في المجموعة الحكومية الدولية لوحدات الاستخبارات المالية التي تكفل تبادل المعلومات بكفاءة. وهناك إحدى عشرة دولة من دول المنطقة أعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمركا اللاتينية، ودولتان منها أيضاً هي من الدول الأعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛ وهناك دولة واحدة عضو في فرقة العمل الكاريبية المعنية بالإجراءات المالية.

428 - وعززت جميع الدول التنسيق بين السلطات المختصة لتحديد عمليات نقل النقد أو غيره من الصكوك لحاملها القابلة للتداول عبر الحدود والتحقيق في هذه العمليات، مما أسفر عن عدد من المبالغ المصادرة في السنوات الأخيرة. وأرست ثمان دول الأساس التشريعي للسلطات المختصة لوقف أو تقييد العملة والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي لم يتم الإقرار بها أو الإفصاح عنها على الوجه الصحيح. وفي

بعض تلك الدول، يؤذن للسلطات المختصة بمعاينة الأشخاص الذين لا يقرون أو لا يفصحون على الوجه الصحيح بدخول أو خروج النقد والصكوك لحاملها القابلة للتداول، بغرامات تعادل نسبة مئوية (تختلف حسب الدولة) من مجموع الأموال التي لم يتم الإقرار بها أو الإفصاح عنها على الوجه الصحيح، دون المساس بمواصلة تنفيذ الإجراءات الجنائية في حالة ارتكاب جريمة. ولم تسن سوى أربع دول قوانين واضحة تمكن سلطات الحدود من وقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في أن لها صلة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

429 - ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، لم يجر سوى عدد قليل من دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقييماً لمخاطر تعرض قطاع المؤسسات غير الربحية للاستغلال بغرض تمويل الإرهاب. وقد تحسن التنفيذ عموماً في هذا المجال، ولكن يلزم اتخاذ مزيد من الخطوات. واستعرضت دولتان أطرها القانونية المتعلقة بالمؤسسات غير الربحية ونظرت في التهديد الذي تشكله هذه المؤسسات في تقييماها للمخاطر الوطنية، وعززتا تواصلهما مع هذا القطاع. ويبدو أنه لم تجر أي دولة من دول هذه المنطقة دون الإقليمية تحليلاً للمخاطر من شأنه أن يحدد المجموعة الفرعية من المؤسسات غير الربحية الأكثر عرضة للاستغلال بغرض تمويل الإرهاب.

الأسلحة النارية

430 - تجرّم معظم دول المنطقة دون الإقليمية الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية وصنعها، ولكن ثلاث دول فقط تجرّم على وجه التحديد طمس الوسوم الرسمية. ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، اعتمدت عدة دول تشريعات وطنية أو عززتها لجعل حيازة الأسلحة النارية والذخائر واستخدامها ونقلها عملاً جنائياً خطيراً، مع زيادة مبلغ الغرامات وتشديد العقوبات. وفي أيلول/سبتمبر 2020، أودعت دولة بوليفيا المتعددة القوميات صك الانضمام إلى بروتوكول الأسلحة النارية. وقد صدقت عشر دول في المنطقة دون الإقليمية على هذا البروتوكول الذي يهدف إلى التشجيع على التعاون الدولي وتعزيزه ووضع آليات متماسكة بهدف منع ومكافحة واستئصال صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

فرز المسافرين

431 - جميع دول المنطقة دون الإقليمية أعضاء في الإنتربول وهي تستضيف المكتب المركزي الوطني التابع للإنتربول. ويبدو أن سبع دول قد ربطت خدماتها لمراقبة الحدود في الخطوط الأمامية بقواعد بيانات وأدوات منظومة الإنتربول I-24/7، ووسعت أيضاً عدة دول نطاق الوصول إلى قاعدة بيانات شبكة الإنتربول المتحركة وقاعدة بيانات شبكة الإنتربول الثابتة ليشمل موظفي الخطوط الأمامية المكلفين بمسؤوليات إنفاذ القانون. وترتبط قواعد بيانات الإنتربول العالمية بنظام تبادل المعلومات الأمنية للسوق الجنوبية المشتركة الذي يربط قواعد البيانات الوطنية للدول الأعضاء فيه ببعض الدول الأخرى، مما يتيح للمستعملين المأذون لهم البحث في آن واحد في كليهما وبالتالي تجنب الازدواجية والثغرات الحرجة في المعلومات. بيد أن عدداً قليلاً من الدول لا يزال يفتقر إلى إمكانية النفاذ المباشر إلى قواعد بيانات الإنتربول في الخطوط الأمامية، أو لا يستخدمها إلا استخداماً محدوداً، على الرغم من العدد الضخم لتدفقات المسافرين الذين يعبرون حدودها. ويعتمد موظفو الخطوط الأمامية بدلاً من ذلك على المعلومات الواردة من المكتب المركزي الوطني، التي يمكن أن تقلل من فعالية عملية التحقق.

432 - ولدى دول المنطقة دون الإقليمية عموماً القدرة على فرز المسافرين بفعالية في نقاط الدخول، وكذلك القدرة على الكشف عن الإرهابيين المحتملين والاستخدام الاحتياطي لجوازات السفر. وتشترط معظم الدول الحصول على تأشيرات إلكترونية (أو على الأقل تقدم طلبات تأشيرات إلكترونية)، مما يعزز المعلومات الاستخباراتية المستخدمة في تحليل تجهيز التأشيرات والتدقيق المسبق في المسافرين القادمين. وتنفذ خمس دول في المنطقة دون الإقليمية نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب؛ ولا تطبق سوى أربع دول أخرى نظام المعلومات المسبقة عن الركاب ولا تحتاج بعد إلى بيانات سجل أسماء الركاب؛ وأذنت دولتان أخريان بالعمل بنظام المعلومات المسبقة عن الركاب فقط وتعكفان على تطبيقه. ولم تأذن سوى دولة واحدة بأي من النظامين. ولا تزال معظم الدول تقتصر إلى القدرة القانونية والتشغيلية لإدارة بيانات سجلات أسماء الركاب وفقاً لمتطلبات قرارى مجلس الأمن 2396 (2017) و 2482 (2019). وتصدر تسع دول في هذه المنطقة دون الإقليمية جوازات سفر إلكترونية تحتوي على بيانات بيومترية، وتشارك خمس دول في دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي. وتتعاون عدة دول مع مشروع التخابط بين المطارات التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة⁽⁵¹⁾ وتلقت تدريباً على كشف الوثائق المزورة والمسروقة. ويمكن لدول السوق الجنوبية المشتركة الوصول إلى الأفرقة العاملة الإقليمية التنفيذية المتخصصة المعنية بتزوير وثائق السفر وغيرها من المواضيع المتصلة بمنع الإرهاب.

433 - وأنشأت ست دول نظاماً إلكترونياً لتسجيل وتخزين البيانات المتعلقة بدخول/خروج الأشخاص. وتعمل معظم الدول على تحسين قدراتها على كشف الاستخدام الاحتياطي لوثائق الهوية والسفر.

434 - ولا يزال التعاون عبر الوطني في مجال إنفاذ القانون في مرحلته الأولى، ولكن دول المنطقة دون الإقليمية تتعاون فعلاً على المستوى الإقليمي من خلال السوق الجنوبية المشتركة ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب وتشارك في التعاون الثنائي، ولا سيما مع الدول المجاورة ومع جهات أخرى شريكة. وتتعاون شيلي تعاوناً وثيقاً مع البلدان المجاورة لها، وقد أبرمت اتفاقات محددة بين دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبيرو، وكذلك بين الأرجنتين وباراغواي والبرازيل بشأن منطقة الحدود الثلاثية. وأنشئت أيضاً آليات أخرى للتعاون دون الإقليمي، وتتعاون دول كثيرة مع دول أمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي وأمريكا الشمالية في مجالات مثل مراقبة الحدود والهجرة ومنع الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية.

435 - ومعظم دول المنطقة دون الإقليمية أطراف في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967 واعتمدت تشريعات أو لوائح إدارية لمنع منح اللجوء لأولئك الذين ارتكبوا جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، على النحو المحدد في الصكوك الدولية، أو الذين ارتكبوا جريمة خطيرة خارج دولة اللجوء قبل قبولهم كلاجئين أو الذين ارتكبوا أعمالاً إرهابية أو أعمالاً مخالفة لمبادئ الأمم المتحدة.

(51) مشروع التخابط بين المطارات مشروع متعدد الوكالات ينفذه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالتعاون مع الإنتربول ومنظمة الجمارك العالمية، ويهدف إلى تعزيز قدرات المطارات على كشف واعتراض المخدرات وغيرها من السلع غير المشروعة والركاب الذين يشكلون خطورة كبيرة، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، وتعطيل الشبكات الإجرامية.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

436 - لدى خمس دول في هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات سارية تنص على مقاضاة كل من يقوم بأعمال تحضيرية أو تبعية تُنفذ على أراضي الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج أراضي هذه الدولة. وفي بعض الدول الأخرى، ليس من الواضح تماماً ما إذا كان التجريم يشمل أم لا التخطيط أو الإعداد لأنشطة أو أعمال تهدف إلى ارتكاب جرائم إرهابية ضد دولة أخرى أو ضد مواطنيها أو ضد منظمة دولية. ولا تجرم دول كثيرة أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها بوصفها جرائم قائمة بذاتها.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

437 - باستثناء حالات خمس دول، من الصعب تبين ما إذا كانت مكاتب الادعاء الوطنية تتمتع أم لا بالسلطة والقدرة والخبرة والوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة لمعالجة قضايا الإرهاب المعقدة. ولم تنشئ الدول السبع المتبقية وحدات متخصصة للقضايا الإرهابية، ولكن لدى دولتين وحدات متخصصة في القضايا الجنائية المعقدة وربما بإمكانها أيضاً معالجة القضايا الإرهابية. وأنشأت شيلي الوحدة المتخصصة في غسل الأموال والجرائم الاقتصادية والجريمة المنظمة، التي تُعنى بقضايا الإرهاب. وفي كولومبيا، يضم مكتب المدعي العام وحدة متخصصة لمكافحة الإرهاب، يعمل بها وكلاء مكلفون في بوغوتا وفي مناطق النزاع في جميع أنحاء الدولة، وقد اكتسبت خبرة كبيرة في التحقيق في أعمال الإرهاب والتمرد ومقاضاة مرتكبيها، وتعمل جنباً إلى جنب مع هيئة التحقيق الجنائية التقنية التابعة للمدعي العام، والشرطة الوطنية الكولومبية، والجيش.

438 - ولدى معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية العديد من أساليب التحقيق الخاصة المتاحة للتحقيق في قضايا الإرهاب والتي تنظمها قوانين الإجراءات الجنائية وتتطلب موافقة على المستوى القضائي أو مستوى المدعي العام. وتشمل تلك الأساليب، في جملة أمور، استخدام معدات التسجيل السمعي البصري؛ واعتراض الاتصالات؛ والمراقبة الإلكترونية؛ وتداول الأصول الإجرامية وتسليمها المراقبين؛ والعملاء السريين؛ واستخدام العملاء الخاصين والعمليات السرية. بيد أن أساليب التحقيق الجنائي لم تبلغ بعد، في بعض الدول، درجة التطور الكاملة أو لم تحظ بما يكفي من الدعم بأدوات تكنولوجيا المعلومات مثل أجهزة المراقبة، أو تحديد المواقع عن طريق النظام العالمي لتحديد المواقع، أو مقارنات قواعد بيانات المتعلقة بالبصمات. وفي إحدى الدول، لا يُسمح بأساليب التحقيق الخاصة، مثل العمليات السرية، إلا في حالات الاتجار بالمخدرات والجرائم ذات الصلة (بما في ذلك غسل الأموال)، وليس في حالات الإرهاب. بيد أن أساليب التحقيق الخاصة المستخدمة في قضايا الجريمة المنظمة يمكن أيضاً أن تُطبق، في معظم الدول، على قضايا الإرهاب.

439 - وقد وضعت جميع الدول تقريباً شكلاً من أشكال الرقابة على تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها أجهزة إنفاذ القانون. ومع ذلك، يمكن اعتبار أن عدداً قليلاً جداً من الدول يمتلك آليات قائمة فعالة ومستقلة تماماً. ويعمل المعهد الوطني لحقوق الإنسان في شيلي بصورة مستقلة وفعالة، ويصدر بيانات عامة وتقاريراً سنوياً، ويقترح إدخال تغييرات على الوكالات أو السياسات الحكومية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وقد أدخلت أوروغواي في دستورها إصلاحات تهدف إلى تعزيز إجراءات حماية حقوق الإنسان ومنحت

للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تعد أوروغواي طرفاً فيها صفة دستورية. وأنشأت أوروغواي أيضاً المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ومكتب أمين المظالم. وأنشأت خمس دول أخرى على الأقل مكتباً لأمين المظالم، ولكن النظم ذات الصلة لم تُنفذ بالكامل بعد. وفي ما يتعلق بخمس دول أعضاء، أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها من بطء تقدم التحقيقات في حالات التعذيب والاختفاء القسري والإعدام خارج نطاق القضاء، ومن انخفاض عدد الدعاوى الجنائية التي أُقيمت. ويشكل الاحتجاز المطول السابق للمحاكمة تحدياً كبيراً، بسبب أوجه القصور داخل الجهاز القضائي، ولا سيما في المناطق الريفية.

سيادة القانون

440 - في معظم دول المنطقة دون الإقليمية، لا يتسم تعريف الأعمال الإرهابية بالوضوح والدقة الكافيين، وقد ينطوي على مخاطر تنطبق على أعمال تتجاوز تلك المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. وتشمل أوجه القصور الشائعة في هذا الصدد استخدام مصطلحات فضفاضة جداً أو غير دقيقة في إطار تعريف وتجريم بعض السلوكيات غير العنيفة التي تقع خارج نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة. وتحدد ثماني دول على الأقل من هذه المنطقة دون الإقليمية نطاق الجرائم الإرهابية بطريقة غامضة وغير دقيقة. وقد أعربت آليات حقوق الإنسان عن قلقها المتكرر في هذا الصدد.

441 - وعلى الرغم من أن دساتير معظم دول المنطقة دون الإقليمية تنص على استقلال السلطة القضائية، فقد لاحظت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية وغيرها من المحللين أن السلطة القضائية في بعض الدول لا تعمل في كثير من الأحيان بطريقة مستقلة، ولا تكون محايدة باستمرار، وتخضع للنفوذ السياسي والفساد. بيد أن تشريعات معظم دول المنطقة دون الإقليمية تنص على الحق في محاكمة عادلة وعلنية. ويفترض أن جميع المتهمين أبرياء ولهم الحق في أن يبلغوا فوراً وبالتفصيل بالتهمة الموجهة إليهم وأن يخضعوا لمحاكمة عادلة وعلنية دون تأخير لا مبرر له. وينبغي أن يتمتعوا بالحق في الاتصال بمحام من اختيارهم أو يوَفَّرَ محام لهم على نفقة الدولة. بيد أن المحامين الذين تكلفهم الدولة كثيراً ما يتلقون تدريباً ضعيفاً. وكثيراً ما نددت هيئات حقوق الإنسان بالانتهاكات في هذا الصدد.

442 - وقد اعتمدت ست دول على الأقل قوانين خاصة تمنح صلاحيات محددة لسلطات معينة لمكافحة الإرهاب ولا يبدو أن هذه الصلاحيات تتضمن شروط الانقضاء التدريجي.

6 - تفعيل التعاون الدولي

المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين بفعالية

443 - لدى دول هذه المنطقة دون الإقليمية أطر وترتيبات قانونية تغطي المساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين، بما في ذلك الاتفاقات الإقليمية ودون الإقليمية. بيد أن دولا قليلة وضعت وأتاحت للجمهور مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتعلقة بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين لإبلاغ السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للحصول على المساعدة. غير أن شبكة نصف الكرة الغربي للتعاون القانوني بشأن المسائل الجنائية، على الصعيد الإقليمي، تضم مكتبة افتراضية تقدم معلومات قانونية تتعلق بالمساعدة القضائية المتبادلة وتسليم المطلوبين في الدول الأعضاء النشطة في منظمة الدول الأمريكية البالغ عددها 34 دولة.

444 - وفي ما يتعلق بالتعاون الإقليمي في مجال العدالة الجنائية، فإن جميع دول المنطقة دون الإقليمية، باستثناء دولتين، هي دول أعضاء في الشبكة الإيبيرية - الأمريكية للتعاون القضائي الدولي، التي تتألف من سلطات مركزية ونقاط اتصال من وزارات العدل ومكاتب المدعين العامين والسلطات القضائية في الدول الـ 22 التي تشكل الجماعة الإيبيرية - الأمريكية، وكذلك المحكمة العليا في بورتوريكو. ويتمثل الهدف من هذا التعاون في تعزيز صكوك المساعدة القضائية المدنية والجنائية، وكذلك التعاون في ما بين الدول. ففي عام 2017، وقّعت الأرجنتين وإكوادور والبرازيل والبرتغال وبنما وبيرو والجمهورية الدومينيكية وشيلي وجمهورية فنزويلا البوليفارية وكولومبيا والمكسيك على إعلان برازيليا بشأن التعاون القضائي الدولي لمكافحة الفساد، الذي ينطوي على إنشاء فرق مشتركة (ثنائية ومتعددة الأطراف) تعمل باستقلالية تقنية كاملة.

445 - وفي حالة اتخاذ قرار بعدم تسليم أحد الإرهابيين، يمكن لجميع الدول، باستثناء خمس دول، إحالة القضية دون تأخير لا لزوم له إلى سلطاتها المختصة بقصد المحاكمة، من خلال رفع دعوى وفقاً لقوانينها. والغرض الأساسي من هذا المبدأ هو ضمان تقديم الأفراد المسؤولين عن الجرائم البالغة الخطورة إلى العدالة، عن طريق النص على مقاضاة هؤلاء الأفراد ومعايبتهم على نحو فعال في إطار ولاية قضائية مختصة. وبهذه الطريقة، ومن أجل منع ارتكاب سلوك إجرامي معين والقضاء على أي احتمال للإفلات من العقاب، أُدرج مبدأ التسليم أو المحاكمة في العديد من الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي معظم الدول أطراف فيها. بيد أن الدول لا تزال تواجه تحديات في الحصول على الأدلة الموجودة في الخارج واستخدامها في نظمها القضائية.

ضمان تبادل المعلومات والاستخبارات بفعالية

446 - اتخذت بعض الدول خطوات لتعزيز تبادل المعلومات بين وكالات إنفاذ القوانين. وتقوم عدة دول على نحو متزايد بإدماج المعلومات الاستخباراتية في عمليات إنفاذ القانون، وفي أربع دول أصبحت وكالات إنفاذ القانون نفسها أكثر مشاركة في الحصول على المعلومات الاستخباراتية. وقد وضعت جميع الدول تقريباً أطراً قانونية لأفرقة التحقيق المشتركة. ولا تتوافر سوى معلومات قليلة عن استخدام هذه الأفرقة في القضايا الإرهابية. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2020، وقّع مكتب المدعي العام الاتحادي في البرازيل ومكتب المدعي العام في باراغواي على اتفاق بشأن تشكيل أفرقة تحقيق مشتركة بهدف التحقيق في جرائم الاتجار بالبشر، وخاصة في المنطقة الحدودية. وفي آب/أغسطس 2017، وقّع المدعون العامون للأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبيرو وشيلي وثيقة يعربون فيها عن اهتمامهم بإنشاء أفرقة تحقيق مشتركة في المنطقة دون الإقليمية. وتركز هذه الأفرقة على الجريمة المنظمة، ولكن يمكن أيضاً أن تعالج القضايا الإرهابية.

447 - وفي الفترة 2019-2020، بدأت أمانة لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب في إنشاء شبكة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، وهي مبادرة رائدة تستجيب للاحتياجات التي أعربت عنها الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية لتيسير تبادل المعلومات التشغيلية في حينها لمنع الإرهاب ومكافحته في المنطقة دون الإقليمية. وستصبح الشبكة جاهزة للعمل بكامل طاقتها في عام 2021. وستيسّر الاتصال بين مراكز التنسيق الوطنية القائمة للتعبيل بتبادل المعلومات عن التهديدات الإرهابية المحتملة بهدف منع وقوع حوادث أو هجمات. ويشمل عدد من المنظمات دون الإقليمية أيضاً هيئات مكافحة الإرهاب التي تيسّر تبادل المعلومات ذات الصلة بين وكالات الاستخبارات والأمن وإنفاذ القانون.

7 - التوصيات ذات الأولوية

448 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

- (أ) إدخال تعديل على تعريف جرائم الإرهاب لضمان اعتبار جميع الجرائم التعاهدية جرائم خطيرة في القانون المحلي وجعل أي تعريف ذي صلة للجريمة الإرهابية واضحاً ودقيقاً من أجل الامتثال لمبدأ الشرعية؛
- (ب) النظر في التصديق على بروتوكول الأسلحة النارية واعتماد وتنفيذ سلسلة من تدابير مكافحة الجريمة الرامية إلى تنفيذ جميع جوانب البروتوكول؛
- (ج) إنشاء آليات فعالة ومستقلة ومحيدة يمكنها معالجة الشكاوى الفردية من سوء السلوك الذي يقوم به موظفو إنفاذ القانون أو الادعاء العام؛
- (د) توسيع نطاق الوصول الآني إلى منظومة الإنترنت العالمية للاتصالات الشرطية المأمونة I-24/7 ليشمل جميع موظفي الحدود؛
- (هـ) تعديل التشريعات بحيث تشمل حظراً صريحاً في قوانينها للإجراءات الجنائية على استخدام الأقوال كدليل إذا كان من المحتمل أن يكون الحصول عليها قد تم عن طريق التعذيب، بما في ذلك تلك التي تقدمها ولاية قضائية أخرى؛
- (و) تعزيز احترام الحق في محاكمة عادلة والإجراءات القانونية الواجبة، وتحديدًا في ما يتعلق بالحق في عقد جلسة استماع دون تأخير لا مبرر له، بما في ذلك في حالة إجراءات الطرد المتعلقة بالرعايا الأجانب.

سادسا - أوروبا وأمريكا الشمالية

ألف - أوروبا الشرقية

الاتحاد الروسي، وإستونيا، وأوكرانيا، وبولندا، وبيلاروس، والجمهورية التشيكية، وجمهورية مولدوفا، وسلوفاكيا، ولاتفيا، وليتوانيا، وهنغاريا

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

449 - منذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، كان المستوى العام للهجمات الإرهابية في أوروبا الشرقية مستقرًا نسبيًا. فلدى معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية مستوى منخفض نسبيًا من المخاطر، على الرغم من وقوع بعض الهجمات أو المؤامرات الصغيرة، مثل تفجير حافلة عام 2016 على يد طالب في فروتسواف ببولندا. بيد أن مستوى التهديد في الاتحاد الروسي انخفض في السنوات الأخيرة. وكان تنظيم داعش قد دعا إلى شن هجمات خلال منافسات كأس العالم لكرة القدم لعام 2018 التي نظمتها الاتحاد الدولي لكرة القدم، ولكن لم يتم تنفيذ أي هجوم ناجح، ربما بسبب استعدادات الحكومة الروسية⁽⁵²⁾.

(52) انظر الموقعين الشبكيين التاليين: <http://nac.gov.ru/press-konferencii-i-brifingi/v-multimediyom-press-centre->

<http://nac.gov.ru/hronika-sobytiy/pyatnadcat-let-protiv-terrora.html> و mia-rossiya-segodnya.html

450 - ويشكل خطر العنف أو الهجمات الناجمة عن التطرف العنيف المؤدي إلى الإرهاب وكراهية الأجانب تهديداً متزايداً في جميع أنحاء المنطقة. وقد لوحظ ذلك في الدراسة الاستقصائية العالمية لعام 2016، ومنذ ذلك الوقت استمرت المجموعات التي تحركها العنصرية أو كراهية الأجانب أو التعصب الديني في النمو. وفي بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية، زاد من حدة هذا الاتجاه الارتفاع الكبير في عدد طالبي اللجوء الفارين من مناطق النزاع في الشرق الأوسط في عام 2015 وما يقابلها من زيادة في حدة النقاش السياسي بشأن الهجرة في الدول الأعضاء التي تستقبل أعداداً كبيرة من طالبي اللجوء. وقد حذرت اللجنة من الإفراط في التركيز على خطر اختلاط الإرهابيين بملتسمي اللجوء الشرعيين، لأن ذلك قد يصرف الانتباه عن مخاطر الهجمات الإرهابية وربما يزيد من حدتها.

451 - وتواجه دول هذه المنطقة دون الإقليمية الواقعة على جانبي الحدود الشرقية لمنطقة شنغن خطراً أكبر نسبياً حيث يمكن أن تستخدم كدول عبور للتحركات غير المشروعة للأشخاص والأسلحة والأموال بين الاتحاد الأوروبي ودول أخرى أو مناطق النزاع. ويتم التخفيف من حدة هذه المخاطر من خلال الجهود التي يبذلها الاتحاد الأوروبي لوضع معايير مشتركة لإدارة الحدود مشفوعة بدعم تشغيلي من وكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية (Frontex). وفي ما يتعلق بالدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، اعتمد رؤساء الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة، في كانون الأول/ديسمبر 2020، برنامج تعاون الدول الأعضاء في هذه الرابطة الرامي إلى تعزيز أمن الحدود على الحدود الخارجية للفترة 2021-2025. وتتمثل أهداف البرنامج في جملة تدابير منها توحيد جهود وكالات الحدود في دول رابطة الدول المستقلة، وكذلك جهود المنظمات الدولية والإقليمية لمواجهة التحديات والتهديدات الحالية التي تتعرض لها المناطق الحدودية، ووضع إطار قانوني تنظيمي ومواءمة التشريعات الوطنية، وكذلك تحسين آليات تسوية حالات الأزمات على الحدود الخارجية لرابطة الدول المستقلة. ويعتزم البرنامج إنشاء نظام موحد للمعلومات لوكالات أمن الحدود التابعة لرابطة الدول المستقلة⁽⁵³⁾.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في أوروبا الشرقية

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

452 - ورد في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة أن عدداً قليلاً فقط من الدول قد نفذ استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة تماماً لمكافحة الإرهاب، وأن دول الاتحاد الأوروبي تعتمد إلى حد كبير على تنفيذ استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب لعام 2005. وشجعت الدراسة الاستقصائية السابقة دول الاتحاد الأوروبي على إدراج الاستراتيجية في سياقاتها الوطنية. وقد أحرز تقدم في هذا الصدد. وبحلول عام 2020، اعتمد خمسة من الأعضاء السبعة في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة استراتيجيات شاملة (تم تحديث ثلاث منها مرة واحدة على الأقل، وواحدة منها قيد الاستعراض حالياً، وواحدة منها اعتمدت حديثاً في عام 2019). ومن بين الدولتين اللتين لم تعتمدا استراتيجيات شاملة، تفيد كلتاها بأنهما تتبعان استراتيجية الاتحاد الأوروبي وكلتاها تدرجان الإرهاب في استراتيجيتهما للأمن الوطني.

(53) انظر الموقع الشبكي التالي: https://cis.minsk.by/news/17411/prezidenty_stran_sodruzhestva_utverdili_programmu_sotrudnichestva_gosudarstv_%E2%80%93_uchastnikov_sng_v_ukreplenii_pogranichnoj_bezopasnosti_na_vneshnih_granich_na_2021%E2%80%932025_gody

453 - ومن بين الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية، اعتمدت ثلاث دول استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب، وقامت دولتان بتتبع تلك الاستراتيجيات مرة واحدة على الأقل، على الرغم من أن الدور الذي تؤديه الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في تصميمها وتقييمها غير واضح. واعتمدت الدولة المتبقية سلسلة من الوثائق الاستراتيجية بشأن الأنشطة ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، ولكنها لم تضع بعد استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب.

تقييم المخاطر

454 - تجري جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية، باستثناء دولة واحدة، تقييمات لمخاطر التهديدات الإرهابية. وفي بعض دول الاتحاد الأوروبي الأصغر حجماً، وبالنظر إلى المستوى العام للتهديدات، فإن تلك التقييمات ليست متكررة أو مركزة مثل تلك التي تجريها دول أوروبية أخرى ذات ملامح تهديد أعلى. ومن بين دول الاتحاد الأوروبي، تجري دولتان اثنتان تقييمات للتهديدات الإرهابية سنوياً كعنصر من عناصر تقييمات أكبر لتهديد الأمن القومي، وأجرت إحداها تقييمات للتهديدات لمرة واحدة على الصعيد السياسي، الذي اعتمدته البرلمان الوطني. وخارج الاتحاد الأوروبي، أنشأت ثلاث دول هيئات تتسيق معينة لتحليل مستويات التهديدات الحالية. وفي الاتحاد الروسي، أنشئت هيئة معينة أثناء الأعمال التحضيرية لتنظيم حدث رياضي دولي لتيسير التعاون بين وكالات الأمن المحلية والدولية وتقديم إحاطات أمنية. واعتبرت اللجنة ذلك ممارسة جيدة.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

455 - لم تسن سوى ثلاث دول من دول الاتحاد الأوروبي السبع في هذه المنطقة دون الإقليمية قانوناً بشأن جريمة محددة تشمل التجنيد في صفوف جماعة إرهابية. وترى الدول الأربع التي لم تفعل ذلك أن جرائمها التي تشمل المشاركة في جماعة إرهابية أو التآمر أو الإعداد مع آخرين لارتكاب عمل إرهابي (بما في ذلك جريمة المساعدة والتحريض على ارتكابها) ينبغي أن تشمل أيضاً التجنيد. غير أن هذه الجرائم تميل إلى أن تكون مرتبطة بارتكاب عمل إرهابي (في حين أن جريمة التجنيد ينبغي ألا تكون كذلك). وينبغي أن يكون التجنيد في صفوف جماعة إرهابية والمشاركة فيها عملياً إجراميين في حد ذاتهما.

456 - ولدى ثلاث من الدول الأربع غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية أحكام تشريعية سارية لقمع تجنيد الإرهابيين. وفي كل حالة، تعتبر هذه الجرائم جرائم خاصة بالإرهاب، تختلف عن الأحكام العامة للقانون الجنائي. وفي الدولة الوحيدة التي ليس لديها تشريع من هذا القبيل، يمكن أن يشمل التجنيد للإرهاب جزئياً أحكام القانون الجنائي العام المتعلقة بالتواطؤ.

تمويل الإرهاب

457 - أدرجت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية جرائم قائمة بذاتها تشمل تمويل الإرهاب في تشريعاتها الجنائية الوطنية. وتشمل الجرائم لدى جميع هذه الدول تمويل إرهابي فرد ومنظمة إرهابية على السواء. ويمثل هذا المستوى من التنفيذ تقدماً كبيراً مقارنة بعام 2016، عندما أشارت الدراسة الاستقصائية السابقة إلى أن أكثر من نصف دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد جرم جرائم تمويل الإرهاب، ولكن حتى

ضمن الدول التي قامت بذلك، لم يمثل سوى عدد قليل من الدول إلى حد كبير لمتطلبات الفقرة 1 (ب) من القرار 1373 (2001). وعلى الرغم من أن الهيئات الإقليمية المناظرة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية تواصل تقديم بعض التوصيات من أجل إدخال تحسينات تقنية على صياغة هذه الجرائم، فإن جميع الدول أصبحت الآن على الأقل ممثلة إلى حد كبير.

458 - ويُتناول موضوع تجميد أصول الإرهابيين في دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية بواسطة مزيج يجمع بين القانون الوطني والقانون الاتحادي على السواء. وعملاً بهذا النظام، تتخذ دول إبطاء قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بتجميد الأصول عملاً بالقرار 1373 (2001) لأنها تنطبق دون تأخير على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عملاً بلائحة المجلس الأوروبي رقم 2001/2580. بيد أن هذا النظام لا يحل تماماً محل سلطة محلية مستقلة لتجميد أصول الإرهابيين، لأنه لم يستخدم لتغطية الأشخاص أو الكيانات داخل الاتحاد الأوروبي أو في الحالات التي تقدم فيها دولة أخرى طلباً لإدراج أسمائهم في القائمة. ولذلك، تحتاج الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى أن تكون لها صلاحياتها المحلية الخاصة لتجميد الأصول بالإضافة إلى نظام الاتحاد الأوروبي. ولاحظت الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة أن الدول تفقر في بعض الحالات إلى التشريعات المحلية التكميلية اللازمة لذلك، وأن عدداً قليلاً جداً من دول هذه المنطقة دون الإقليمية كان ممثلاً من حيث القانون والممارسة.

459 - وقد تحسن التنفيذ التشريعي في هذا الصدد منذ إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة، ولكن ينبغي مواصلة تعزيزه. ويمكن لأربع من دول الاتحاد الأوروبي السبع في هذه المنطقة دون الإقليمية تجميد الأصول دون تأخير. ويجب على دولة واحدة أن تستكمل الإجراءات الداخلية أولاً، ولكنها ترى أن وجود صلاحية مؤقتة لحظر أي معاملات لمدة 96 ساعة من شأنه أن يفي بهذا الشرط (وهذا لم يخضع للاختبار). وهناك دولة واحدة فقط تعوزها الصلاحية المحلية لتجميد الأصول، وتظل تعتمد على نظام الاتحاد الأوروبي. وعلى الرغم من التحسن العام في التنفيذ التشريعي، فإن هذه الصلاحيات لم تستخدم بعد، ولا تزال دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية تعتمد اعتماداً كاملاً على الاتحاد الأوروبي أو مجلس الأمن لتحديد الأهداف التي ستخضع لتجميد الأصول. ولم تحدد أي دولة أهدافاً للإدراج في إطار سلطاتها المحلية. ولم تحدد سوى دولة واحدة أصولاً تخص أشخاصاً مدرجين في قوائم الأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي، وجمدت مبلغاً قدره 12 مليون يورو يخص 109 أشخاص اعتباريين وشخصاً طبيعياً واحداً.

460 - ومن بين الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية، يمكن لنصفها تجميد الأموال دون تأخير. وفي إحدى الدول، وعلى الرغم من أن الإجراء الأولي يتخذ في غضون ساعة واحدة، فإن هناك سلسلة من التدابير الإضافية التي يتعين اتخاذها قبل تجميد الأموال، مما يؤدي عملياً إلى أن تجميد للأصول يستغرق عدة أسابيع. وفي حالة أخرى، هناك تأخيرات في ما يتعلق بالأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين ليسوا من الكيانات الملزمة بتقديم التقارير. ولم تقم سوى دولة واحدة بتجميد أصول عملاً بالقرار 1373 (2001)؛ ولم تبلغ الدول الثلاث الأخرى بعد عن اتخاذ أي تدابير من هذا القبيل.

461 - وأنشأت جميع الدول وحدات للاستخبارات المالية تؤدي مهامها. كما أنها جميعاً مزودة بالموارد الكافية والمستقلة، وقد خلصت اللجنة إلى أنها فعالة عموماً في جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية. وتشمل المؤشرات الإيجابية استخدام برامجيات حاسوبية متقدمة وأدوات لاستخراج البيانات؛ وصلاحيات واسعة للاستعلام عن تقارير المعاملات المشبوهة والحصول على معلومات إضافية، بما في ذلك الوصول إلى قواعد بيانات إنفاذ القانون؛ وتقديم تقارير تحليلية إلى وكالات حكومية أخرى؛ وتوفير التوجيه والتدريب

بانتظام للكيانات الملزمة بتقديم التقارير؛ والتعاون الوثيق مع وحدات الاستخبارات المالية الأجنبية. وإحدى دول المنطقة هي من الدول الأعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والمجموعة الأوروبية - الآسيوية المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ولجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتسع دول أخرى أعضاء في لجنة الخبراء، ودولة واحدة عضو في المجموعة الأوروبية - الآسيوية.

462 - وتساعد لائحة الاتحاد الأوروبي 1672/2018، التي ستدخل حيز النفاذ في حزيران/يونيه 2021، على مواءمة استثمارات التصاريح في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي لحركة العملة عبر الحدود، وتضع معايير ومقاييس مشتركة لمخاطر الحركة النقدية، وتنشئ نظاماً مشتركاً لتبادل المعلومات حول التصاريح، بما في ذلك قاعدة بيانات مشتركة للاتحاد الأوروبي. وهي تمنح دول الاتحاد الأوروبي قدرة تقديرية (ولكن ليس إلزامية) على كبح جماح النقد والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي قد تكون مرتبطة بالجريمة. وقد عدّل العديد من دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية سلطاتها التشريعية لتنفيذ اللائحة. فقد منحت خمس من دول الاتحاد الأوروبي السبع سلطات الحدود صلاحية القانونية لوقف أو تقييد العملة والصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وتتراوح المدة الزمنية التي يمكن فيها تقييد النقد أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول من 48 ساعة في دولة ما إلى 30 يوماً في دولة أخرى. غير أن هذه الصلاحية في جميع الحالات تشكل تقييداً مؤقتاً، ولا يمكن إجراء أي عملية مصادرة إلا من قبل الشرطة أو وحدة الاستخبارات المالية، بعد إجراء تحقيق. وقد أثّرت مخاوف في ما يتعلق بثلاث دول على الأقل بشأن ما إذا كان موظفو الحدود قد تلقوا أم لا ما يكفي من التدريب والخبرة الفنية للكشف عما إذا كانت الأموال قد تكون مرتبطة بتمويل الإرهاب وبشأن معرفتهم بمؤشرات المخاطر.

463 - ولوحظ في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة أن بعض الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية هي وحدها التي أجرت تقييماً لمخاطر تعرض قطاعاتها من المؤسسات غير الربحية للاستغلال بغرض تمويل الإرهاب. وقد حدث تحسن في التنفيذ في هذا الصدد، ولكن لا يزال هناك مجال لمزيد من التحسين. وقد أجرت جميع دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية شكلاً من أشكال التقييم لقطاع المؤسسات غير الربحية في ما يتعلق بمخاطر استغلاله بغرض تمويل الإرهاب. بيد أن ثلاث منها فعلت ذلك كعنصر من عناصر التقييم الوطني للمخاطر والشامل الخاص بها، وليس كتقييم قائم بذاته. وهذا يمكن أن يعني وجود نقص في الصرامة. ولم يتم سوى نصف الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية بتقييم مخاطر تمويل الإرهاب على قطاعاتها غير الربحية. وقامت هاتان الدولتان أيضاً بتقييم الإطار التنظيمي المنطبق بالإضافة إلى تحديد مواطن الضعف في قطاع المؤسسات غير الربحية واقتراح تدابير للتخفيف. وقد أجرت إحدى الدول بعض التقييم لفئات معينة من المؤسسات غير الربحية ولكن دون تحديد المجموعة الفرعية التي تندرج ضمن تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال أو تحديد طبيعة التهديدات الإرهابية المحتملة التي تتعرض لها المؤسسات غير الربحية المعنية.

الأسلحة النارية

464 - يجري في دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية وضع وتنفيذ أنظمة بشأن الأسلحة النارية على الصعيد الإقليمي. وينظم التوجيه 91/477/EEC والتوجيه 2008/51/EC اقتناء الأسلحة

وحيازتها والمسائل ذات الصلة، بما في ذلك وسم الأسلحة. وبالإضافة إلى ذلك، تنص لائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 258/2012 على تدابير الإذن بالتصدير والاستيراد والعبور فيما يتعلق بالأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة المتصلة بها، وتتطلب من دول الاتحاد الأوروبي فرض جزاءات على الانتهاكات ذات الصلة. ومنذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، اعتمد الاتحاد الأوروبي أيضا لائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 2018/337، التي تضع مبادئ توجيهية مشتركة بشأن معايير وتقنيات تعطيل الأسلحة لضمان جعل الأسلحة النارية المعطلة غير قابلة للتشغيل بشكل لا رجعة فيه.

465 - وقد نفذت جميع دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية هذه الالتزامات في قوانينها الوطنية، وجرّمت صنع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تغييرها بصورة غير مشروعة. وعلى الرغم من أن أربع دول أفادت بأنها جرّمت المحو غير المشروع لوسم الأسلحة النارية، فإن هذه الجرائم ليست لها نصوص صريحة، ويلزمها مزيد من الوضوح التشريعي. وقد لوحظ هذا الضعف في التنفيذ أيضا في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، مما يشير إلى عدم إحراز تقدم بشأن هذه المسألة.

466 - وتجرّم ثلاث من دول المنطقة دون الإقليمية الأربع غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تصنيع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة أو طمس وسومها بصورة غير مشروعة. ولا يبدو أن الدولة المتبقية تجرّم طمس الوسوم بصورة غير مشروعة.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

467 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية هي وحدها التي ربطت عملية الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة في الخطوط الأمامية باستخدام منظومة الإنتربول I-24/7، وقاعدة بياناته المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة، ونشراته الحمراء المتعلقة بالمجرمين المشتبه فيهم والأشخاص المطلوبين، فضلا عن قائمة جزاءات مجلس الأمن المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة. وقد أحرز تقدم جيد في هذا المجال، نفذ من خلال آليات الاتحاد الأوروبي. وتستخدم معظم دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية نظام شنغن للمعلومات، الذي تم تعزيزه وتحديثه تدريجيا منذ عام 2016، ويوفر الآن بيانات الإنتربول لمستعمليه. وفي دولتين أخريين، يمكن لموظفي الحدود الوصول إلى أدوات الإنتربول، ولكن يلزم الحصول على مزيد من المعلومات عن طبيعة الاتصال الإلكتروني في جميع مراكز مراقبة الحدود. وفي هذا الصدد، تضع بولندا نموذجا للممارسات الجيدة، مع إدماج مجموعة من أدوات الإنتربول ونظام شنغن في برامجها الخاصة للفرز في الخطوط الأمامية. ويتيح ذلك إجراء عمليات تفتيش تلقائية على الحدود باستخدام قواعد البيانات الوطنية وقواعد بيانات شنغن والإنتربول من خلال إجراء بحث واحد عن جميع الأشخاص الذين يمرون عبر مراكز مراقبة الحدود.

468 - وفيما يتصل بنظامي المعلومات المسبقة عن الركاب/سجلات أسماء الركاب، أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن عددا قليلا جدا فقط من الدول استخدم هذا النظام و/أو ذاك لفرز الركاب بفعالية، وكشف الإرهابيين المشتبه فيهم في نقاط الدخول جوا إلى الدولة. وأشير أيضا إلى أنه يبدو أن عددا قليلا فقط من الدول يسجل ويخزن في نظام آلي دخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون الحدود الجوية والبحرية والبحرية. وكان التقدم المحرز في هذا المجال أكبر بكثير.

469 - وفي دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية، يخضع أمن الحدود لمجموعة من قوانين الاتحاد الأوروبي ولوائح، بما في ذلك توجيه المجلس EC/82/2004، الذي يتطلب من الدول اعتماد إطار قانوني وطني يسمح لوحدة وطنية لمعلومات الركاب بتجهيز بيانات سجلات أسماء الركاب للرحلات الجوية المسيرة من الاتحاد الأوروبي وإليه، وتوجيه (الاتحاد الأوروبي) رقم 681/2016، الذي يتطلب إتاحة بيانات سجلات أسماء الركاب لأجهزة إنفاذ القانون من أجل منع الجرائم الإرهابية والجرائم الخطيرة وكشفها والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائياً. وبالإضافة إلى ذلك، تنشئ لائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 2017/2226 نظام دخول/خروج لتسجيل بيانات الدخول/الخروج للأشخاص الذين يعبرون حدود شنغن الخارجية⁽⁵⁴⁾، والذي من المتوقع أن يبدأ العمل به في عام 2022، وتتطلب اللائحة أيضاً من أعضاء منطقة شنغن إنشاء أنظمة دخول/خروج خاصة بهم. وتستعين دول منطقة شنغن (بالإضافة إلى أيرلندا) بنظام شنغن للمعلومات، وهو قاعدة بيانات تمكن حرس الحدود، فضلاً عن سلطات إصدار التأشيرات والهجرة، من إدخال التنبهات المتعلقة بمواطني البلدان الثالثة والتشاور بشأنها لغرض رفض دخولهم إلى منطقة شنغن أو إقامتهم فيها. ويجري حالياً إضافة خاصيات وظيفية جديدة. وفي عام 2021، كان من المتوقع أن يتضمن هذا النظام معلومات إضافية عن الأشخاص والأشياء فيما يتعلق بالأنشطة المتصلة بالإرهاب، مما يحسن قدرات سلطات الحدود على الكشف عن الإرهابيين في نقاط الدخول إلى دول منطقة شنغن.

470 - وتمشيا مع هذه التوجيهات واللوائح، فإن جميع دول منطقة شنغن في هذه المنطقة دون الإقليمية لديها نظم لسجلات أسماء الركاب. ولم يقدم معظمها معلومات كافية للجنة لكي تفهم على نحو سليم قدراتها على الكشف عن الإرهابيين في مراكز مراقبة الحدود أو الكشف عن وثائق السفر المزورة. بيد أن اللجنة اكتسبت فهما جيداً لقدرات بولندا، وخلصت إلى أنها بدأت في ممارسة جيدة تتمثل في وضع نظام معلومات شامل لمراقبة الحدود يوحد مجموعة من عمليات التحقق من الهوية المحلية والدولية في شكل "نافذة واحدة" سهلة الاستعمال. وتدعم هذا النظام خبرات في الموقع في مجال كشف تزوير الوثائق. ولا تجمع سوى ثلاث من دول منطقة شنغن في هذه المنطقة دون الإقليمية جميع بيانات الدخول/الخروج. أما البلدان الأخرى فلا تفعل ذلك إلا من خلال الاحتفاظ ببيانات المعلومات المسبقة عن الركاب/سجلات أسماء الركاب، التي لا تغطي الحدود البرية أو البحرية. ومع ذلك، يلزم هذه الدول البدء في تسجيل بيانات الدخول/الخروج بحلول عام 2022 امتثالاً لتشريعات الاتحاد الأوروبي.

471 - وتقوم أيضاً ثلاث من الدول الأربع التي لا تشكل جزءاً من منطقة شنغن في هذه المنطقة دون الإقليمية بجمع المعلومات المسبقة عن الركاب، ولكن ليس لديها بعد نظم لسجلات أسماء الركاب. وهناك حاجة إلى مزيد من المعلومات بشأن القدرات التحليلية للكشف عن الإرهابيين المحتملين. وفيما يتعلق بالاستخدام الاحتياطي لوثائق الهوية والسفر، تعمل دولتان على تحسين قدرتهما، بما في ذلك عن طريق تزويد موظفي الحدود بأجهزة للتحقق من صحة وثائق السفر أو عن طريق إتاحة إمكانية وصول بعض أجهزة إنفاذ القانون إلى مواد الإنترنت المتعلقة بالوثائق المزورة وأساليب التزوير. غير أن من غير الواضح مدى قدرة سلطات الهجرة في المعابر الحدودية على الوصول إلى هذه الأدوات. وليس لدى اللجنة معلومات

(54) تشمل منطقة شنغن معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وليس كلها، بالإضافة إلى آيسلندا والنرويج وسويسرا. والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي غير المشاركة هي أيرلندا وبلغاريا ورومانيا وقبرص وكرواتيا. وقد أزيلت الدول المشاركة مراكز مراقبة الحدود فيما بينها وبين دول منطقة شنغن الأخرى.

عما إذا كانت الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية تسجل وتخزن دخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون حدودها (مثلا عن طريق نظام آلي).

472 - ويظل التعاون بين الدول مرتفعا بشأن مسائل أمن الحدود في هذه المنطقة دون الإقليمية. وأنشأت دول الاتحاد الأوروبي وكالة فرونتكس، التي أصبحت تعمل منذ عام 2020. وتتقاسم دول الاتحاد الأوروبي فعليا إدارة حدودها مع قوة حدودية متعددة الجنسيات، تشترك في إدارتها الدول المشاركة. ولدى وكالة فرونتكس نفسها قائمة طويلة من الشراكات مع الوكالات الوطنية والهيئات الدولية. وهناك أيضا مستويات عالية من التعاون الإقليمي بين أعضاء رابطة الدول المستقلة، بما في ذلك من خلال اتفاقات بشأن المسائل الجمركية. وعلاوة على ذلك، أنشأت الدول أيضا أفرقة دون إقليمية تضم دولاً من المنظميتين الإقليميتين (مثل هيئة التعاون بين دول منطقة بحر البلطيق في مجال مراقبة الحدود، التي تنص على ترتيب لتبادل المعلومات وعمليات مشتركة بين وكالات الحدود في جميع الدول المطلة على بحر البلطيق). وهناك أيضا عدد من الترتيبات الثنائية، بما في ذلك اتفاق لحركة المرور على الحدود المحلية بين بولندا وأوكرانيا، الذي وضع لتيسير التحركات المحلية للسكان من كلتا الدولتين. وفيما يتعلق بالتعاون في المسائل الجمركية، ترتبط دائرة الجمارك الاتحادية التابعة للاتحاد الروسي بشبكة الإنفاذ الجمركي، وتستضيف مكتب الاتصال الإقليمي للاستخبارات الجمركية للدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة، وقد أبرمت عددا من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجمركية، وتتعاون بنشاط في العمليات الجمركية الدولية.

473 - وأشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية لديها إجراء لإقرار صفة اللاجئ يمنع منح اللجوء أو يلغيه للأفراد الضالعين في نشاط إرهابي. ولا يزال هذا هو الحال، وقد قُدر أن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية لديها إجراءات لإقرار صفة اللاجئ، فضلا عن أحكام وإجراءات استيعادية لمنع منح اللجوء للأفراد حيثما توجد أسباب جدية للاعتقاد بأنهم خططوا لعمل إرهابي أو يسروه أو شاركوا فيه. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن التشريعات المحلية ذات الصلة في إحدى الدول تحيد عن المادة 1 (واو) من اتفاقية اللاجئين لعام 1951، من حيث إنها تقصر الاستبعاد على أولئك الذين "ارتكبوا" السلوك المعني، وليس حيثما توجد "أسباب جدية للاعتقاد" (قدر أدنى من اليقين). وفي دولة أخرى، فإن أسباب الاستبعاد المنصوص عليها في القانون المحلي أوسع نطاقا من تلك المنصوص عليها في المادة 1 (واو) من الاتفاقية، وقد أثرت شواغل بشأن نوعية صنع القرار في عملية إقرار صفة اللاجئ، ولا سيما فيما يتعلق بعدم وجود قرارات معللة. وحذرت اللجنة إحدى الدول من المبالغة في تقدير أخطار الإرهاب التي يشكلها اللاجئون وملتمسو اللجوء.

474 - وفيما يتعلق بتوافر الخبرة الفنية ذات الصلة لإجراء تقييم سليم لمخاطر إساءة استخدام الإرهابيين لعملية إقرار صفة اللاجئ، أوضحت اللجنة أن بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشترك خبراء أمنيين متخصصين في التدريب على مسائل مكافحة الإرهاب أو تستعين بمعرفة الخبراء بمناطق النزاع ذات الصلة في إطار إجراءات تحديد صفة اللجوء. بيد أن اللجنة تفتقر إلى معلومات عن قدرات معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية في هذا الصدد.

475 - وأشير أيضا في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى إعراب الآليات الدولية لحقوق الإنسان ومفوضية شؤون اللاجئين عن مجموعة من الشواغل بشأن عملية إقرار صفة اللاجئ في جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقريبا. ولا تزال المفوضية تعرب عن قلقها إزاء خمس دول في هذه المنطقة دون

الإقليمية. وتتعلق هذه الشواغل أساساً بمزاعم الإعادة القسرية وعمليات الصد الجبرية عند الحدود، فضلاً عن بعض القيود المفروضة على الوصول إلى إجراءات اللجوء، بحسب كيفية وصول مقدم الطلب المحتمل إلى الحدود. بيد أن استعراضاً لتقارير المفوضية المقدمة إلى آلية الاستعراض الدوري الشامل التابعة لمجلس حقوق الإنسان يبين الحوار الجاري بين المجلس ودول هذه المنطقة دون الإقليمية، فضلاً عن الاعتراف بالتقدم المحرز في بعض الدول.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

476 - لدى ثماني دول من أصل 11 دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات تنص على الملاحقة القضائية للضالعين في أي أعمال تحضيرية أو تبعية تُنفذ على أراضي الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج أراضي الدولة. وتتضمن التشريعات في دولتين، هما ليتوانيا وسلوفاكيا، نصوصاً صريحة في هذا الصدد. وفي الدول الست الأخرى التي لديها تشريعات من هذا القبيل، تنشأ إمكانية الملاحقة القضائية من خلال المبادئ العامة للقانون الجنائي المحلي المنطبق على جرائم الإرهاب خارج إقليم الدولة. وفي الدول الثلاث المتبقية، ليس من الواضح ما إذا كان القانون الجنائي المحلي يسمح بالملاحقة القضائية لمركبي هذه الأعمال التحضيرية أو التبعية. وفي إحدى الحالات، ينشأ عدم الوضوح من أن بعض الجرائم الإرهابية على النحو المعرف في القانون المحلي تقتصر فيما يبدو على الأفعال التي تسعى إلى التأثير على السلطات داخل تلك الدولة فقط.

477 - وتجزم جميع دول الاتحاد الأوروبي السبع في هذه المنطقة دون الإقليمية أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها، مما يوفر الوضوح فيما يتعلق بمعنى هذه المصطلحات، وإن كان ذلك مكفولاً في ثلاث من تلك الدول من خلال الأحكام العامة للقانون الجنائي المتعلقة بمسؤولية الشريك، وليس من خلال جرائم إرهابية محددة إضافية. وفي ثلاث من الدول الأربع غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية، لا تجزم أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها بوصفها جرائم منفصلة مع توضيح معنى تلك المصطلحات. وفي إحدى الدول، طلبت اللجنة توضيحاً بشأن الأحكام التي تنص على الإعفاء من المسؤولية في الحالات التي يحول فيها الفرد الضالع في الإعداد لعمل إرهابي فيما بعد دون ارتكاب الجرم في نهاية المطاف. وفي الدولة الثانية، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء التعاريف الفضفاضة للغاية للجرائم ذات الصلة. وفي الدولة الثالثة، كان هناك عدم وضوح فيما يتعلق بتجريم التخطيط للأعمال الإرهابية خارج سياق المنظمات الإرهابية.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

478 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن مكتب المدعي العام يتمتع عموماً في جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية بصلاحيات الملاحقة الجنائية في الجرائم الإرهابية، ولكن دولة واحدة فقط هي التي أثبتت بوضوح في الممارسة العملية أن دائرة الادعاء التابعة لها تتوفر لديها القدرات والخبرات والوسائل التقنية والموارد البشرية اللازمة لتناول قضايا الإرهاب المعقدة. ووفقاً للدراسة الاستقصائية، فإن الدول المتبقية قد عانت من أعمال إرهابية بقدر محدود. ولا يزال هذا التقييم صحيحاً إلى حد كبير. بيد أنه بحلول عام 2020، كانت 8 دول من أصل 11 دولة في هذه المنطقة دون الإقليمية قد حاکمت المتهمين في قضية واحدة على الأقل، على الرغم من أن هيئة الادعاء في دولتين فقط قد أنشأت وحدة مكرسة تركز على قضايا الإرهاب.

479 - وفي دولتين تقاضيان المتهمين في قضاياهما الأولى، لاحظت اللجنة الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالتعاون الواسع النطاق المشترك بين الوكالات في بناء قضية الادعاء. غير أن هيئات الأمم المتحدة أثارت في إحدى هاتين الدولتين شواغل بشأن استقلال المدعين العامين وحيادهم.

480 - ولدى جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية عدة أساليب تحر خاصة للتحقيق في قضايا الإرهاب، تنظمها قوانين الإجراءات الجنائية أو قوانين الشرطة أو التشريعات المماثلة، وتتطلب موافقة على المستوى القضائي أو مستوى المدعي العام. وتشمل تلك الأساليب استخدام معدات التسجيل السمعي البصري؛ ووسائل اعتراض الاتصالات؛ والمراقبة بالفيديو؛ والتنصت على الهواتف؛ واستخدام المخبرين. بيد أن اللجنة لاحظت في عدة دول أن المدة المسموح بها لبعض هذه التدابير غير منصوص عليها دائما في التشريعات. ولاحظت اللجنة أيضا أنه فيما يتعلق بسبع دول، يلزم تقديم معلومات مستكملة عن كيفية وضع الإطار القانوني بشأن أساليب التحري الخاصة ليعكس الأهمية المتزايدة للأدلة الرقمية، ودور مقدمي خدمات الاتصالات، والضمانات القانونية المعمول بها لضمان الامتثال لقانون حقوق الإنسان. وسلمت اللجنة بممارسة جيدة تتمثل في أن قانون الإجراءات الجنائية البولندي يسمح باستخدام المواد الرقمية في قاعة المحكمة كأدلة. ولاحظت أيضا أنه يمكن إجراء عمليات تفتيش على مقدمي خدمات الإنترنت والكيانات التي تدير شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ويمكن أن تصدر عن المدعي العام أو المحكمة أوامر إلى هذه الكيانات بالحفاظ على الأدلة. بيد أن اللجنة أعربت أيضا عن قلقها لأن تشريع مكافحة الإرهاب في إحدى الدول يسمح بمستوى أكبر من المراقبة الإلكترونية على الرعايا الأجانب مقارنة بالمواطنين، مما يشكل استخداما تمييزيا محتملا للسلطة القسرية.

481 - وأشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن دول هذه المنطقة دون الإقليمية جميعا قد أنشأت شكلا من أشكال آلية الإشراف على أجهزة إنفاذ القانون بغية ضمان الكفاءة المهنية واحترام حقوق الإنسان في عملها في مجال مكافحة الإرهاب. وبحسب النظام القانوني المعمول به، تتخذ الآليات عددا من الأشكال المختلفة، سواء تعلق الأمر بهيئة قضائية أو برلمانية أو شرطية أو بأمين مظالم أو مدع عام أو مزيج من ذلك. بيد أن سلوفاكيا وحدها هي التي أنشأت آلية إشراف تعمل بصورة مستقلة عن أجهزة إنفاذ القانون الأخرى ولديها القدرة إما على الملاحقة القضائية لسوء السلوك الجنائي من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أو التحقيق في القضايا وإحالتها إلى مدع عام مستقل. وفيما يتعلق ببعض الدول، أعربت هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها من أن كيان الإشراف ذي الصلة يفتقر إلى الموارد المالية اللازمة للوفاء بولايته. وفي دولتين، أثارت هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان شواغل إضافية بشأن عدم إجراء تحقيق سريع ونزيه وفعال في ادعاءات التعذيب أو سوء المعاملة، بما في ذلك في قضايا الإرهاب. وأثيرت شواغل أيضا من أن المحتجزين لا يتمتعون، في الممارسة العملية، بإمكانية الوصول الكافي إلى آليات الشكاوى الآمنة والمستقلة، وأن التدريب على قواعد حقوق الإنسان ذات الصلة ليس إلزاميا لجميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين.

سيادة القانون

482 - أشير في الدراسة الاستقصائية السابقة إلى أنه قد أثرت شواغل، فيما يتعلق بدول هذه المنطقة دون الإقليمية، بشأن وضوح ودقة التشريعات التي تجرم السلوك الإرهابي. وتضمنت الدراسة الاستقصائية توصية بأن ترصد جميع الدول تطبيق تلك القوانين وتتقنها حسب الاقتضاء، حتى تكون متفقة تماما مع الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ومعايير سيادة القانون. وقد أحرز تقدم في هذا الصدد، وإن كان لا يزال هناك مجال للتحسين.

483 - وخلصت اللجنة إلى أن إستونيا وسلوفاكيا وليتوانيا وهنغاريا لديها تعاريف للأعمال الإرهابية واضحة ودقيقة بما فيه الكفاية بحيث لا تسري على أعمال غير تلك المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب (مثل الفقرة 3 من القرار 1566 (2004) أو المادة 2 (1) (ب) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب لعام 1999). بيد أن اللجنة لاحظت أن المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب انتقدت مع ذلك إحدى تلك الدول لإساءة استخدام جريمة الإرهاب في الملاحقة القضائية لمرتكبي إحدى قضايا خرق الحدود.

484 - وفي الدول السبع الأخرى، خلصت اللجنة إلى أن تعريف الأعمال الإرهابية ليس واضحاً ودقيقاً بما فيه الكفاية، وأنه ينطوي على خطر تطبيقه على أعمال غير تلك المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. ومن أوجه القصور الشائعة في هذا الصدد استخدام مصطلحات فضفاضة أكثر من اللازم أو غير محددة في التعريف، مثل الأعمال التي "تضر بمصالح الدولة". ومن العيوب ذات الصلة تجريم السلوك غير العنيف الذي يقع خارج نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة. وأشارت إحدى الدول، في حوارها مع الدول المعنية، إلى أن تعريفها الفضفاض مفيد لأنه يسمح بأن يتجاوب الفعل الإجرامي مع المنهجيات الإرهابية المتطورة. وعلى الرغم من أن اللجنة أشارت إلى ضرورة مراعاة الأساليب الإرهابية المتطورة، فقد أشارت مع ذلك إلى أن الصكوك الدولية التي تتوخى حظر أعمال العنف أو التهديد بالعنف والجرائم الإرهابية وتجرم السلوك غير العنيف تتجاوز متطلبات قرار مجلس الأمن 1373 (2001).

485 - وأشار في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أنه على الرغم من الشواغل التي أثارها الآليات الدولية لحقوق الإنسان، فإن بعض دول هذه المنطقة دون الإقليمية لا تراعي تماماً حقوق الإنسان في محاكمات الإرهاب، بما في ذلك الحق في المثل فوراً أمام قاض بعد عملية إلقاء القبض، والاتصال بمحام، وافترض البراءة.

486 - وفي خمس من الدول الإحدى عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية، لم تحترم المبادئ الرئيسية لسيادة القانون احتراماً كاملاً في قضايا الإرهاب. وتشمل أوجه القصور التي حددتها اللجنة وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على السواء عوامل التأخير أو القيود التي تعترض إمكانية الاستعانة بمحام في قضايا الإرهاب؛ والفترات الطويلة من الاحتجاز السابق للمحاكمة؛ والتقارير التي تقيد بأن افتراض البراءة، على الرغم من النص عليه في القانون، لا يحترم دائماً في الممارسة العملية؛ والشواغل المتعلقة باستقلال السلطة القضائية.

487 - وفي الدول الست الأخرى، لا تتضمن الإجراءات الجنائية وضمانات الإجراءات القانونية الواجبة أي استثناءات لقضايا الإرهاب. ومع ذلك، لاحظت اللجنة أن هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان أعربت في عدة حالات عن دواعي قلقها إزاء الحقوق المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة بوجه عام. وفي تلك الحالات، شجعت اللجنة الدولة على مواصلة حوارها مع الهيئات ذات الصلة.

488 - وفي بولندا، لاحظت اللجنة أن قانون الإجراءات الجنائية يتضمن قواعد لاستخدام المواد السرية كأدلة في المحاكمات الخاصة بالإرهاب. وتكفل هذه القواعد إمكانية وصول الدفاع إلى المواد، وتسمح للمحكمة بالدخول في جلسة مغلقة عند تقديم هذه المواد. ويتضمن القانون أيضاً قواعد رفع السرية. ولاحظت اللجنة أن إدراج قواعد تسمح باستخدام مواد سرية، مع الحفاظ في الوقت نفسه على حقوق الدفاع فيما يتعلق بالإجراءات القانونية الواجبة، يمثل ممارسة جيدة.

489 - وقد اعتمدت أربع دول من الدول الإحدى عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين خاصة تمنح صلاحيات محددة لسلطات معينة لمكافحة الإرهاب (تنص في جملة أمور على صلاحيات موسعة لاستخدام أساليب التحري الخاصة)، ولا يبدو أن أيًا من هذه القوانين يتضمن شروط الانقضاء التدريجي. ومن الأمثلة على ذلك قوانين دولتين تسمحان لأجهزة إنفاذ القانون بتحديد منطقة لعمليات مكافحة الإرهاب، وقد عززت السلطات في إطارها من صلاحيات التفتيش وربما تقيد حرية التنقل والتجمعات العامة.

490 - ومن بين الدول المتبقية، تنص هنغاريا على أن يعلن مجلسها الوطني "حالة تهديد إرهابي" تسمح للحكومة باتخاذ تدابير استثنائية بموجب مرسوم، وتعلق تطبيق قوانين محددة أو عدم التقيد بها. ويجب اعتماد الإعلان بأغلبية الثلثين ويجب أن يكون لفترة محددة، ولكن يمكن تمديده بتصويت آخر بأغلبية الثلثين. ولم يصدر بعد أي إعلان من هذا القبيل. ويسمح قانون الشرطة في هنغاريا للشرطة بتنفيذ تدابير أمنية ذات أولوية في حالة وقوع عمل إرهابي. وتطبق هذه الصلاحيات لمدة 72 ساعة ويمكن تمديدها لمدة 72 ساعة أخرى إذا لزم الأمر. وفي بولندا، يقوم النظام الوطني للإنذار بخطر وقوع هجوم إرهابي بتفعيل الصلاحيات الشرطية أو العسكرية في حالات الطوارئ وقدرة الحكومة على اتخاذ تدابير من قبيل حظر التجمعات العامة. وعلى الرغم من عدم وجود تواريخ انقضاء تلقائية منصوص عليها في التشريع الذي يحدد تلك الصلاحيات الخاصة، فإن التشريع ينص على أن مستويات الإنذار تلغى فوراً بمجرد التقليل إلى أدنى حد من التهديد أو الآثار المترتبة على الحدث الذي أدى إلى إطلاق الإنذار. ولم تعتمد الدول الخمس الأخرى قوانين تنص على صلاحيات إضافية أو خاصة لمكافحة الإرهاب، تتجاوز القوانين العامة التي تسمح بفرض الأحكام العرفية أثناء حالات الطوارئ الوطنية أو الهجمات المسلحة.

6 - تنشيط التعاون الدولي

تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين بفعالية

491 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن الدول الأعضاء في مجلس أوروبا قد نشرت مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتصلة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين في قضايا الإرهاب على الموقع الشبكي للمجلس. وعشر من دول هذه المنطقة دون الإقليمية أعضاء في مجلس أوروبا، وما زالت تتبع هذه الممارسة، رغم أن المعلومات المتعلقة بست من تلك الدول لم تستكمل منذ أكثر من خمس سنوات. ويمكن أيضاً الاطلاع على معلومات عن العديد من أشكال التعاون القضائي الأخرى على الموقع الشبكي للشبكة القضائية الأوروبية. ولأحظت اللجنة أن هذه ممارسات جيدة للتعاون داخل المنطقة دون الإقليمية، ولكنها أوصت مع ذلك باتباع نهج أيسر استعمالاً لمساعدة الممارسين من الولايات القضائية خارج المنطقة. وبالنسبة للولايات القضائية الأقل دراية بالمؤسسات الأوروبية ذات الصلة، سيكون من المفيد أن تنشر معلومات دقيقة من الناحية القانونية، بالإضافة إلى المعلومات الواردة في الموقع الشبكي لمجلس أوروبا، بلغات متعددة، مشفوعة بعينات من الوثائق أو النماذج، على المواقع الشبكية لوزارة العدل في تلك الدول.

492 - وفيما يتعلق بمبدأ التسليم أو المحاكمة المنصوص عليه في اتفاقيات مكافحة الإرهاب، تبين أن ثلاث دول فقط من الدول الإحدى عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية لديها تشريعات محلية لضمان الامتثال الكامل لهذا المبدأ في الممارسة العملية. ومن بين أوجه القصور هنا أنه على الرغم من أن القوانين المحلية ذات الصلة تسمح بإحالة القضايا إلى السلطات المختصة لغرض الملاحقة القضائية في ظروف معينة، فإنها لا تجعل ذلك إلزامياً؛ ولا ينص القانون المحلي على أن هذه الإحالة يجب أن تتم "دون تأخير لا مبرر له"؛ أو أن الإحالة الإلزامية إلى المدعي العام لا تنطبق إلا على المواطنين. وفي دولتين من الدول

التي لم تجد فيها اللجنة التزاما واضحا بإحالة قضية رفض فيها التسليم إلى المحاكمة، أشارت الدولتان المعنيتان إلى التزام عام يقع على عاتق سلطات الادعاء العام بفتح إجراءات في جميع الحالات التي تكون فيها على علم بجريمة وتكون هناك ولاية قضائية. بيد أن اللجنة تلاحظ أنه تفاديا للشك، ينبغي إدراج أحكام صريحة في قوانين تسليم المطلوبين أو قوانين الإجراءات الجنائية.

ضمان التبادل الفعال للمعلومات والاستخبارات

493 - فيما يتعلق بالتعاون الثنائي في التحقيقات المتعلقة بالإرهاب، تجدر الإشارة إلى أن سبع دول من الدول الإحدى عشرة لديها أحكام تشريعية لتيسير هذا التعاون، وأن السلطات المختصة في خمس دول لديها خبرة عملية في القيام بعمليات مشتركة مع دول أخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية.

7 - التوصيات ذات الأولوية

494 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) تعديل جرائم الإرهاب لإزالة العناصر الفضفاضة أو الغامضة بشكل مفرط، وضمان ألا تشمل الجرائم سوى أعمال العنف المتعمدة، عندما تكون هناك نية إرهابية واضحة، وألا تشمل أعمال الاحتجاج أو المعارضة غير العنيفة؛

(ب) ضمان قدرة موظفي الجمارك على تقييد العملات أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول لضمان وجود سلطات تقييدية عندما يكون هناك اشتباه في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وليس فقط عندما يكون هناك بلاغ كاذب أو عدم إبلاغ، وأن السلطة تنطبق بغض النظر عن المبلغ؛

(ج) الدخول في حوار مع مفوضية شؤون اللاجئين فيما يتعلق بملاحظاتها بشأن القوانين المتصلة باللاجئين واللجوء، وضمان اتساق التدابير المتخذة لتنفيذ قرارات مكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني؛

(د) ضمان وجود آليات فعالة ومستقلة ومحايدة يمكنها معالجة الشكاوى الفردية المتعلقة بسوء السلوك من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون أو موظفي الادعاء، وأن تكون هذه الآليات مستقلة من الناحية التشغيلية عن الهيئات موضوع الشكاوى؛

(هـ) نشر المعلومات والإرشادات للسلطات القضائية الأجنبية بشأن المتطلبات والإجراءات القانونية لتقديم طلبات تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية، بلغات متعددة، مشفوعة بنماذج من الوثائق، على المواقع الشبكية لوزارات العدل فيها؛

(و) تعزيز التعاون مع الإنترنت، ولا سيما من خلال زيادة تواتر تبادل هويات المقاتلين الإرهابيين الأجانب ومعلوماتهم البيومترية؛

(ز) مراجعة سلطات التحقيق الخاصة لضمان عدم تطبيقها بطريقة تمييزية وكفالة وجود ضمانات للحماية من التمييز العنصري أو الإثني أو غير ذلك من أشكال التمييز التمييزي؛

(ح) إدراج حظر صريح على استخدام الأقوال كدليل إذا كان هناك خطر من إمكانية الحصول عليها عن طريق التعذيب، بما في ذلك تلك التي تنص عليها ولاية قضائية أخرى، وإدراج حظر في التشريع على تسليم المطلوبين إذا كانت هناك أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأن المتهم سيتعرض لخطر التعذيب.

باء - دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ودول أخرى

إسبانيا، وأستراليا، وإسرائيل، وألمانيا، وأندورا، وأيرلندا، وآيسلندا، 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

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

495 - ظلت مجموعة دول أوروبا الغربية تعاني من معدل ثابت من الهجمات الإرهابية خلال السنوات الخمس الماضية. وشهدت أستراليا وكندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة أيضا نشاطا إرهابيا منذ إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. ومع ذلك، لا يتسم مستوى التعرض للمخاطر بالتساوي، فقد شهدت بعض الدول (مثل أستراليا وألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة) مستوى مرتفعا من الحوادث أكثر من غيرها. غير أن الهجمات استمرت على نطاق أصغر أو أقل تواترا في جميع أنحاء أوروبا الغربية والوسطى، بما في ذلك في بلجيكا والسويد وفنلندا والنرويج والنمسا وهولندا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من دول هذه المنطقة دون الإقليمية يدرك تماما التهديد المحتمل الموجه إلى مواطنيها في الخارج، حيث أصبح العديد منهم ضحايا للإرهاب فيما وراء البحار.

496 - وعلى الرغم من أن الدول الأصغر حجما في المنطقة دون الإقليمية لديها مستويات مخاطر منخفضة نسبيا، فإن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية تواجه إلى حد ما تحديات متزايدة تطرحها جماعات وأفراد بدافع كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب، وهي ظاهرة أصبحت منظمة وعابرة للحدود الوطنية على نحو متزايد. وسعت هذه الجهات الفاعلة أيضا إلى استغلال المخاوف والمظالم المتعلقة بكوفيد-19⁽⁵⁵⁾. وتشير الاتجاهات الحديثة العهد إلى تزايد انتشار هجمات "الفاعل المنفرد". وهناك أيضا خطر متبق منخفض يتمثل في وقوع هجمات إرهابية ناجمة عن انقسامات طائفية تاريخية، ولكن هذه النزاعات، وإن لم تحل بالكامل، يجري التصدي لها من خلال الوسائل السياسية.

497 - وفي وقت إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، كانت أوروبا الغربية مصدرا هاما للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وسافر ما يقرب من 200 شخص من كندا وأكثر من 100 شخص من أستراليا. وقد أعربت حكومات عديدة في هذا التجمع من الدول عن مخاوفها إزاء عودة أعداد كبيرة من المقاتلين إلى دولهم الأصلية في أعقاب الهزيمة الميدانية التي مني بها تنظيم داعش، مما يجلب معهم خطر تجنيد المتعاطفين معهم لتنفيذ هجمات محلية. ولم تفعل ذلك حتى الآن سوى أعداد صغيرة نسبيا. وبالإضافة إلى مخاطر المقاتلين العائدين، هناك عدد متزايد من الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم إرهابية في الماضي الذين أنهوا عقوباتهم أو سينتهون منها قريبا. ويساور بعض السلطات في المنطقة دون الإقليمية القلق إزاء مدى تمسك هؤلاء الأشخاص بقناعاتهم.

(55) انظر أيضا: CTED, *The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering*

violent extremism, December 2020, pp. 5-6

498 - وكثير من دول هذه المنطقة دون الإقليمية عبارة عن مراكز مالية أو تجارية رئيسية. وتشكل الخدمات المالية والأعمال التجارية العابرة للحدود التي تقدمها لجميع أنحاء العالم نسبة كبيرة من اقتصاداتها. وتواجه جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية، حتى تلك التي يكون فيها خطر التعرض لهجوم منخفضاً، مخاطر من أن يستغل الإرهابيون نظمها المالية أو نظم التبادل التجاري الخاصة بها واقتصاداتها المفتوحة نسبياً لنقل الأموال أو الأسلحة. وبعض الدول الأصغر حجماً في أوروبا لديها حكومات صغيرة نسبياً بالقياس إلى حجم قطاعاتها المالية غير المتناسب، ولم تثبت باستمرار قدرتها على تحديد وتجميد الأصول التي قد تكون مرتبطة بالنشاط الإرهابي، خارج نطاق الجزاءات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي أو الأمم المتحدة. ويخفف من حدة هذا الخطر جزئياً التنسيق والإشراف الفعالان فيما يخص الأنظمة المالية وإدارة الحدود على مستوى الاتحاد الأوروبي، مما يؤدي إلى تنسيق القواعد والممارسات المتبعة في جميع أنحاء المنطقة (بما يشمل، في بعض الحالات، دولاً غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي).

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في دول أوروبا الغربية

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

499 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن دول الاتحاد الأوروبي، مع استثناءات قليلة، لم تعتمد استراتيجيات شاملة لمكافحة الإرهاب، مفضلة الاعتماد بدلاً من ذلك على استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب وركزتها الأولى بشأن "الوقاية"، واستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمحاربة التطرف وتجديد الإرهابيين. وأوصت الدراسة الاستقصائية بأن تقوم تلك الدول بإدماج استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب ضمن قوانينها الوطنية وأن تعتمد وثائق وطنية تتكيف مع سياقاتها الوطنية. وقد أحرز تقدم كبير في هذا الصدد، وبحلول عام 2021 اعتمد أكثر من نصف هذه الدول استراتيجيات شاملة لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك السويد وقبرص ولكسمبرغ وهولندا. ويتبع العديد من تلك الاستراتيجيات نموذج استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب، التي تقوم على أربع ركائز هي: الوقاية، والحماية، والملاحقة، والاستجابة. وقد نقحت ست من تلك الدول استراتيجياتها مرة واحدة على الأقل. وقد أنشأت ست دول أو عيّنت هيئات تنسيق للإشراف على تنفيذ هذه استراتيجياتها، في حين شارك المجتمع المدني بنشاط في تنقيح الاستراتيجية في حالتين فقط.

500 - وبالنسبة للدول التي ليست لديها استراتيجية رسمية لمكافحة الإرهاب، فإن إحداها بصدد وضع استراتيجية من هذا القبيل، وتعتمد دولة أخرى على نموذج الاتحاد الأوروبي دون نقله بما يتناسب مع الصعيد المحلي، وتدرج إحدى الدول الإرهاب في استراتيجيتها الوطنية لأعمال الشرطة، ووضعت ثلاث دول أخرى استراتيجيات فردية لمكافحة تمويل الإرهاب أو مكافحة التطرف العنيف أو لحماية البنى التحتية الحيوية من الهجمات الإرهابية، ولكنها لم تضع بعد استراتيجية واحدة متكاملة لمكافحة الإرهاب تجمع بين جميع العناصر ذات الصلة.

501 - ولدى ثلاث دول أوروبية أخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب. وتعتمد الدول الثلاث جميعها نهج "الركائز الأربع" لإدماج مختلف عناصر مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف. وقامت المملكة المتحدة بتنقيح استراتيجيتها الشاملة لمكافحة الإرهاب، المعنونة "كونتست" (CONTEST)، في مناسبات متعددة، كان آخرها في عام 2018؛ وتشارك حالياً 22 إدارة

حكومية في تنفيذ استراتيجية "كونتيس"، إلى جانب جميع الإدارات الثلاث المفوضة، والسلطات المحلية في جميع أنحاء المملكة المتحدة وسفارات المملكة المتحدة في أكثر من 90 دولة. ومن بين الدول التي ليست لديها استراتيجية رسمية لمكافحة الإرهاب، هناك دولة تدرج مسائل مكافحة الإرهاب في استراتيجيتها الأوسع نطاقاً للأمن الوطني.

تقييم المخاطر

502 - تجري أجهزة إنفاذ القانون في 12 دولة من دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية تقييمات للتهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب، شأنها في ذلك شأن معظم الدول الأوروبية الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية. وتقوم جميع هذه الدول تقريباً بتحديث تقييماتها دورياً، ويقوم بعضها بذلك فصلياً وبعضها سنوياً. وأنشأت خمس دول كيانات مخصصة يركز على تقييم التهديدات الإرهابية، وتحديد مستويات التهديدات، وإصدار التحذيرات، فضلاً عن إصدار تقارير متعمقة عن الاتجاهات والشبكات والقدرات الإرهابية. والمملكة المتحدة لديها القدرة على إنشاء هذه الآلية استجابة لوقوع أزمة. وكلفت إحدى عشرة دولة هيئات محددة أو لجاناً مشتركة بين الإدارات بمسؤولية تنسيق المعلومات الاستخباراتية الواردة ونشرها، وتقوم الشرطة في أربع دول بتقييم المخاطر. ويختلف متلقو التحليلات حسب الدولة. واستجابة لزيادة التهديد الإرهابي، سعت بعض الدول إلى تيسير تبادل المواد المتصلة بالإرهاب بين الاستخبارات والشرطة، بما في ذلك من خلال اعتماد تعديلات أو بروتوكولات تشريعية.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب في دول أوروبا الغربية

التجنيد

503 - لدى أربع عشرة دولة من دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية أحكام تشريعية لقمع تجنيد الإرهابيين. وهناك اثنتان ليست لهما جرائم محددة من هذا النوع ولكنهما حظرتا سلوكاً معيناً مساعداً للإرهاب يمكن أن يشمل فعل التجنيد (مثل جرائم المشاركة).

504 - وخارج نطاق الاتحاد الأوروبي، لا يزال التنفيذ في هذه المنطقة دون الإقليمية متخلفاً عن الركب. ولم يجرم سوى نصف الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التجنيد لأغراض الإرهاب بشكل محدد. وجُرِّمَت الدول الأخرى أشكالاً مختلفة من المشاركة في المنظمات الإرهابية التي يمكن أن تشمل، في بعض الحالات، فعل التجنيد.

تمويل الإرهاب

505 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد سنت تشريعات صارمة تجرم تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها. ولا يزال الحال كذلك. غير أنه أشير أيضاً في الدراسة الاستقصائية إلى أن التشريعات في نحو ربع الدول تقتصر على عنصر تمويل فرد إرهابي أو جماعة إرهابية، بما في ذلك لأغراض أخرى غير ارتكاب عمل إرهابي على وجه التحديد. وفي هذا الصدد، أحرز تقدم منذ الدراسة الاستقصائية السابقة.

506 - وفي 20 دولة من دول هذه المنطقة دون الإقليمية الأربع والعشرين، يشمل التجريم تمويل فرادى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية على السواء. وفي ثلاث دول، من غير الواضح ما إذا كانت الجريمة تتطلب

وجود صلة بعمل إرهابي محدد، وفي إحدى الدول، من غير الواضح ما إذا كانت الجريمة تشمل توفير الأموال وجمعها، بصورة مباشرة وغير مباشرة. وفي حالة أخرى، اعتمدت الدولة مؤخرا تشريعا يهدف إلى معالجة أحد أوجه القصور في هذا الصدد.

507 - وينطبق نظام تجميد الأموال التابع للاتحاد الأوروبي الموصوف أعلاه (فيما يتعلق بدول الاتحاد الأوروبي في أوروبا الشرقية) بالقدر نفسه على دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية. وكما هو الحال بالنسبة لدول أوروبا الشرقية، تفتقر بعض دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية إلى أساس تشريعي محلي تكميلي لإصدار أوامرها الخاصة بتجميد أصول الإرهابيين، مما يترك فجوة محتملة في الجهود العالمية المبذولة لتعطيل تمويل الإرهاب.

508 - وقد أحرز تقدم في هذا الصدد. ومن بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية، يمكن لثلاثيها تجميد الأموال دون تأخير. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض أوجه القصور في التنفيذ التشريعي، بما في ذلك عدم وجود التزام قانوني للقيام بذلك؛ وعدم وجود آلية مخصصة والاعتماد بدلا من ذلك على الآليات العامة للقانون الجنائي، من قبيل حجز الأصول ومصادرتها؛ أو عوامل التأخير في التدابير المحلية المتعلقة بالأفراد أو الكيانات غير المدرجة في القائمة على مستوى الاتحاد الأوروبي؛ أو عدم التنفيذ العملي (بمعنى أنه لا يمكن التحقق من كفاية التدابير). وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال دولة واحدة تفتقر إلى السلطات التنظيمية اللازمة لإصدار أمر تجميد الأصول الخاص بها، وبدلا من ذلك تظل معتمدة اعتمادا كاملا على الآلية الأوروبية. ولا يزال هناك نقص واضح أيضا في التنفيذ العملي، كما يتضح من كون نصف هذه الدول لم تجمد بعد أي أصول عملا بقرار مجلس الأمن 1373 (2001). ويشمل هذا العدد دولتين على الأقل من دول الاتحاد الأوروبي تعتبران مركزين ماليين دوليين هامين.

509 - ويمكن لنصف الدول الأوروبية الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية تجميد أموال الإرهابيين دون تأخير، ولكن معظمها لم يفعل ذلك عمليا ولم يدرج أي إرهابيين أو كيانات إرهابية خارج تلك المدرجة في قوائم المنظمات الدولية. ولم تقم معظم تلك الدول بتجميد أصول ذات قيمة كبيرة.

510 - وفيما يتعلق بمستوى أداء وحدات الاستخبارات المالية في هذه المنطقة دون الإقليمية، حددت اللجنة تحسنا عاما في مستويات الموارد والقدرات خلال الفترة المشمولة بالدراسة الاستقصائية. وتشمل المؤشرات الإيجابية زيادة في مستوى الموارد البشرية في السنوات الأخيرة؛ وتحديث البرمجيات وأدوات استخراج البيانات؛ وتقديم تقارير تحليلية إلى وكالات حكومية أخرى؛ وزيادة وصول وحدات الاستخبارات المالية إلى قواعد بيانات محلية متعددة؛ وزيادة استخدام أجهزة إنفاذ القانون لتقارير وحدات الاستخبارات المالية؛ وإنشاء وحدات مخصصة لمكافحة تمويل الإرهاب. وتشمل بعض أوجه القصور المستمرة التي تم تحديدها انخفاض مستوى تقارير الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة الواردة أو نوعيتها المتغيرة، وهو ما يمكن ربطه جزئيا بعدم كفاية التوجيه المقدم إلى الكيانات المبلغة وبالتالي يمكن أن يؤثر على قدرة وحدة الاستخبارات المالية على توجيه مواردها؛ وعدم وجود اتصالات آمنة بين الوحدة والسلطات المختصة؛ والافتقار إلى الموارد البشرية أو أدوات تكنولوجيا المعلومات، مما يقوّض الجهود التي تبذلها الوحدات لإصدار تحليلات استراتيجية. وجميع الدول أعضاء في لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ و 19 دولة منها أعضاء أيضا في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

511 - وفيما يتعلق بحركة العملات عبر الحدود، ستدخل لائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 1672/2018 حيز النفاذ في حزيران/يونيه 2021 بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية (المزيد من المعلومات عن هذه اللائحة، انظر الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه). وفي 13 دولة من دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة، حُوت سلطات الحدود الصلاحية القانونية لوقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وتنشأ هذه الصلاحيات من تشريعات مكافحة غسل الأموال الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب و/أو من الصلاحيات العامة لوقف الأموال النقدية التي يشتبه في أنها نشأت في إطار أنشطة إجرامية أو أنها ستوجه إلى تمويلها. وعلى العكس من ذلك، لا تملك سلطات الحدود نفسها، في دولتين، صلاحية وقف الأموال النقدية أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول، ويجب عليها إشراك أجهزة إنفاذ القانون إذا اشتبهت في وجود صلة لها بتمويل الإرهاب. ويمكن لهذا الترتيب أن يقوض فعالية قدرة تلك الدول على إعاقة حركة أموال الإرهابيين عبر الحدود.

512 - وقد منحت سبع من دول الاتحاد الأوروبي الثماني الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية سلطات الحدود الخاصة بها الصلاحية القانونية لوقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول المشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وتنشأ هذه الصلاحيات من تشريعات مكافحة غسل الأموال الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب و/أو من الصلاحيات العامة لوقف الأموال النقدية التي يشتبه في أنها نشأت عن أنشطة إجرامية أو أنها ستوجه إلى تمويلها.

513 - وأشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن حوالي ربع دول هذه الفئة الفرعية فقط هي التي أجرت استعراضاً محدداً لمخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها قطاعات المنظمات غير الربحية التابعة لها. وعلى الرغم من حدوث بعض التحسن في هذا المجال، فإن هذا لا يزال يمثل نقطة ضعف للدول الأوروبية ويعكس الإشراف المجزأ والضعف نسبياً على المنظمات غير الربحية بوجه عام. وأجرت إحدى عشرة دولة من الدول الأربع والعشرين في هذه الفئة تقييماً كاملاً لمخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها قطاعها من المنظمات غير الربحية، ولم تفعل ذلك أربع دول منها إلا في إطار تقييم المخاطر الوطنية الأوسع نطاقاً للقطاع المالي ككل، بدرجات متفاوتة من الشمولية. وهناك دولة واحدة بصدد إجراء تقييمها الأول ودولة أخرى بصدد إجراء تقييم مستكمل. ومن بين الدول التي لم تجر بعد التقييم اللازم، اضطلع بعضها بأنشطة ذات صلة (مثل استعراض الإطار القانوني المتعلق بقطاع المنظمات غير الربحية أو استعراضات جزئية لمخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها هذا القطاع). وفيما يتعلق بنتائج تلك التقييمات، حددت إحدى الدول المنظمات غير الربحية النشطة في مناطق النزاع باعتبارها من بين الدول الأكثر عرضة لخطر إساءة الاستخدام لأغراض تمويل الإرهاب، في حين أبرزت دولة أخرى انعدام الشفافية في إدارة المنظمات غير الربحية.

الأسلحة النارية

514 - تلتزم دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية بأنظمة الاتحاد الأوروبي ذات الصلة (انظر الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه). وقد سنت إحدى عشرة من دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات لتجريم صنع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة، فضلاً عن طمس وسومها بصورة غير مشروعة. وبالنسبة للدول المتبقية، تتعلق أوجه القصور أو الاستفسارات أساساً بتجريم تغيير الأسلحة النارية أو طمس الوسوم بصورة غير مشروعة، وهو نفس القصور الذي تم تحديده في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة.

515 - وقد سنت معظم دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات لتجريم صنع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة، فضلاً عن طمس وسومها بصورة غير مشروعة. أما بقية الدول فلديها تشريعات لتجريم صنع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة، ولكنها ليست لديها جريمة محددة تتعلق بإزالة الوسوم.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود في دول أوروبا الغربية

516 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن بضع دول فقط في هذه المنطقة قد ربطت تماماً عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة في الخطوط الأمامية بقاعدة بيانات الإنتربول المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة والنشرات الحمراء الصادرة عن الإنتربول وبقائمة جزاءات مجلس الأمن المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة، وأن دولة واحدة فقط من هذه الدول قد أقامت اتصالاً كاملاً بقواعد البيانات المذكورة. ومنذ ذلك الحين، أحرز تقدم كبير في هذا المجال، ولا سيما داخل الاتحاد الأوروبي، حيث يتم تيسير الاتصال باستخدام نظام شنغن للمعلومات، الذي يتضمن قواعد بيانات الإنتربول ذات الصلة.

517 - وفي إحدى عشرة دولة من دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية، فإن عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة في الخطوط الأمامية موصولة بمنظومة الإنتربول I-24/7 وبأدوات الإنتربول ذات الصلة. وفي دولتين، تمكنت بعض سلطات الهجرة من الوصول إلى قواعد البيانات ذات الصلة، ولكن من غير الواضح ما إذا كانت الوصلة متاحة للسلطات في جميع مراكز مراقبة الحدود. وأشارت إحدى الدول إلى أن قواعد بيانات الإنتربول متاحة للمسؤولين في جميع مراكز مراقبة الحدود، ولكن ليس من الواضح ما إذا كان جميع المسافرين يجري فرزهم تلقائياً باستخدام قواعد البيانات المذكورة. وفي سبع من الدول الأوروبية الثماني الأخرى في هذه المجموعة، توفرت لدى بعض سلطات الهجرة، وليس كلها، إمكانية الوصول المباشر إلى منظومة الإنتربول I-24/7 والأدوات ذات الصلة.

518 - ولدى إحدى عشرة دولة من دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة في هذه المنطقة دون الإقليمية نظام معلومات مسبقة عن الركاب ونظام سجل أسماء الركاب. وقد أنشأت أربع دول نظام "النافذة الواحدة" لبيانات النظامين، وعادة ما يتم ذلك عن طريق وحدات معلومات الركاب، التي تعمل كهيئة معينة لتلقي البيانات الواردة وإرسالها وتحليلها. وسلطت اللجنة الضوء على هذه المسألة باعتبارها ممارسة جيدة. وتعتمد دولة واحدة نظاماً للمعلومات المسبقة عن الركاب، ولديها نظام لسجل أسماء الركاب قيد التطوير، وهناك دولة واحدة لديها نظام لسجلات أسماء الركاب، ولكن ليس لديها نظام معلومات مسبقة عن الركاب، وهناك ثلاث دول ليس لديها أي من النظامين (للحصول على تفاصيل عن تشريعات الاتحاد الأوروبي بشأن بيانات نظام المعلومات المسبقة عن الركاب ونظام سجل أسماء الركاب، انظر الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه).

519 - بيد أن اللجنة لاحظت أن نطاق جمع البيانات في نظام المعلومات المسبقة عن الركاب ونظام سجل أسماء الركاب يختلف باختلاف دول الاتحاد الأوروبي. فأولاً، يجمع بعض دول الاتحاد الأوروبي هذه البيانات فقط فيما يتعلق بالركاب المسافرين من خارج منطقة شنغن. وثانياً، اتخذ عدد صغير من دول الاتحاد الأوروبي خطوات ليجمع أيضاً بيانات المعلومات المسبقة عن الركاب من الركاب المسافرين بوسائل أخرى، بما في ذلك الحافلات والسكك الحديدية والبحر. وتتجاوز هذه التدابير المتطلبات الصارمة لقرارات مجلس الأمن، ولكن اللجنة أثنت عليها لأنها تساعد الدول على اكتشاف أنماط السفر المتقطع.

520 - ولم تنشئ سوى دولتين من الدول الأوروبية الأخرى في هذه المجموعة نظماً متقدمة للبيانات المتعلقة بنظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب ونظام "النافذة الواحدة" لتلقي هذه البيانات وتحليلها. وجمعت اثنتان أخريان بيانات نظام المعلومات المسبقة عن الركاب فقط فيما يتعلق ببعض المسافرين، وفقط من الرحلات القادمة من خارج منطقة شنغن، ولم يكن لديهما بعد أنظمة سجلات أسماء الركاب.

521 - وفيما يتعلق بالقدرات التحليلية، تجدر الإشارة إلى أن 12 دولة من دول الاتحاد الأوروبي لديها نظم لإصدار ونشر تحليل المخاطر على الموظفين في الخطوط الأمامية. واستخدمت على نطاق واسع أيضاً مؤشرات المخاطر المشتركة التي وضعتها وكالتا فرونتكس واليوروبول في هذا المجال. وقد اتخذت 14 دولة خطوات لمنع وكشف الاستخدام الاحتيالي لبطاقات الهوية ووثائق السفر في نقاط الدخول. وعادة ما يتلقى مسؤولو الهجرة تدريباً على تحديد ووثائق السفر المزورة، وتزود مراكز مراقبة الحدود بأجهزة فحص الوثائق وقواعد البيانات المرجعية، وفي العديد من الحالات يمكن لموظفي الخطوط الأمامية الوصول في الموقع إلى خبراء في أمن ووثائق السفر. وقد أُرست هولندا في هذا الصدد ممارسة جيدة، إذ أنشأت مكاتب إقليمية لتحديد الهوية توظف خبراء في الوثائق متخصصين في وثائق السفر والهوية والإقامة.

522 - ولا تتم عمليات التفتيش الحدودي للسفر داخل منطقة شنغن، ولا تقوم دول هذه المجموعة باستمرار بتسجيل وتخزين دخول وخروج الأشخاص الذين يعبرون حدود شنغن. وأبلغت اللجنة بأن المعلومات في آيسلندا لا تسجل إلا عن طريق الاحتفاظ ببيانات سجلات أسماء الركاب. وأبلغت اللجنة أيضاً بدولة أخرى يجري العمل فيها لإنشاء نظام لتخزين بيانات الدخول/الخروج من أجل ضمان الامتثال للائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 2226/2017 بحلول عام 2022 (انظر أيضاً الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه).

523 - وقد اتخذت أربع من الدول الأوروبية الثماني الأخرى في هذه المجموعة خطوات لمنع وكشف الاستخدام الاحتيالي لوثائق الهوية والسفر في نقاط الدخول، بما في ذلك توفير التدريب لموظفي الخطوط الأمامية، ونشر تحليلات الاتجاهات، وقواعد البيانات المرجعية، وإتاحة إمكانية الوصول للخبراء في مجال أمن ووثائق السفر. ولم يسجل ويخزن أكثر من نصف الدول بيانات دخول/خروج جميع الأشخاص الذين يعبرون حدودها. وأبلغت اللجنة بأن إحدى الدول لديها بالفعل السند التشريعي لجمع تلك البيانات وتخزينها، ولكن لم ترد أي معلومات عما إذا كانت تلك الصلاحية قد استخدمت في الممارسة العملية. بيد أن دولة واحدة لها حدود برية فقط وليس لديها مطار، تسجل تلقائياً دخول وخروج جميع لوحات ترخيص المركبات.

524 - ويجري التعاون داخل الاتحاد الأوروبي (لكل من الدول داخل منطقة شنغن والدول الواقعة خارجها)، في مجال إدارة الحدود على مستوى عالٍ. وتيسر كيانات الاتحاد الأوروبي (بما في ذلك وكالتا فرونتكس واليوروبول) ونظام شينغن للمعلومات تبادل البيانات والتحليلات والممارسات الجيدة. وأنشأت عدة دول في الاتحاد الأوروبي أيضاً آليات للتعاون مع دول المناطق المجاورة، ولا سيما في شمال أفريقيا وجنوب شرق أوروبا، فضلاً عن الهياكل دون الإقليمية المتصلة ببحر البلطيق ودول الشمال الأوروبي. وفي منتصف عام 2019، كشفت عملية نبتون الثانية، وهي عملية حدودية بحرية متعددة الأطراف ينسقها الإنتربول، عن وجود مقاتلين إرهابيين أجانب مشتبه بهم يسافرون عبر البحر الأبيض المتوسط.

525 - وخارج سياق الاتحاد الأوروبي، فإن معظم دول هذه المجموعة لديها تدابير معمول بها للتعاون مع الدول الأخرى في مجال إدارة الحدود: على الصعيد الثنائي مع الدول المجاورة؛ وعلى المستوى الإقليمي من خلال التفاعل مع هيئات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة؛ ومع الإنتربول.

526 - وقد وضعت جميع دول الاتحاد الأوروبي وست دول من الدول الثماني غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية إجراءات لإقرار صفة اللاجئ ولديها تشريعات وإجراءات لمنع منح اللجوء لشخص سبق أن خطط لعمل إرهابي أو يشره أو شارك فيه. بيد أن هناك وجها من أوجه القصور الشائعة يتمثل في أن التشريعات المحلية ذات الصلة تحيد عن المادة 1 (واو) من اتفاقية اللاجئين لعام 1951 بتخفيض معيار الإثبات المطلوب و/أو توسيع نطاق أسس الاستبعاد إلى ما هو أبعد من تلك المنصوص عليها في الاتفاقية (مثلا بالنص على الاستبعاد استنادا إلى شواغل أمنية فضفاضة).

527 - وفيما يتعلق بأربع دول من الدول الأصغر حجما غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية، لم تتلق اللجنة معلومات كافية لتقييم ما إذا كانت السلطات المختصة لديها القدرة التقنية على إجراء فحص فعال لملتسمي اللجوء بحثا عن صلات محتملة بالإرهاب، على الرغم من وجود أحكام وإجراءات تشريعية.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة في دول أوروبا الغربية

التخطيط والإعداد

528 - لدى جميع دول الاتحاد الأوروبي وسبع من الدول الأوروبية الثماني الأخرى في هذه المجموعة تشريعات تمكن من الملاحقة القضائية للضالعين في أي أعمال تحضيرية أو تبعية تنفذ في الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج إقليم الدولة. ويحصل ذلك بطرق شتى: فالمبادئ العامة للقانون الجنائي المحلي تشترط ألا يُرتكب في إقليم الدولة سوى عنصر واحد من العناصر المكونة للجريمة؛ و/أو يشمل تعريف الجريمة الإرهابية نفسه السلوك الذي يحدث، كليا أو جزئيا، خارج إقليم الدولة؛ و/أو تدرج جرائم الإرهاب ضمن فئات الجرائم التي تؤكد الدولة أيضا ولايتها عليها خارج حدودها الإقليمية؛ و/أو ينص القانون الجنائي المحلي على الولاية القضائية في جميع الحالات المتوخاة في الاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفا فيها (ويشمل ذلك الصكوك الدولية التسعة عشر لمكافحة الإرهاب).

529 - وتجزم جميع دول هذه المجموعة أيضا أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها، مما يكفل الوضوح فيما يتعلق بمعنى هذه المصطلحات. غير أن ذلك لا يتم في معظم الحالات إلا من خلال الأحكام العامة للقانون الجنائي المتعلقة بمسؤولية الشريك، وليس من خلال جرائم أخرى خاصة بالإرهاب. بيد أن تجريم دعم الأعمال الإرهابية في إحدى الدول لا يشمل سوى الجريمة الإرهابية الرئيسية، ولم يوسع نطاقه ليشمل الجرائم التي تنص عليها الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

530 - فيما يتعلق بقدرة مكاتب الادعاء العامة وخبراتها الفنية ووسائلها التقنية على معالجة قضايا الإرهاب المعقدة، تبين أن 12 دولة من الدول الأربع والعشرين في هذه المنطقة دون الإقليمية لديها القدرة الكافية. واتخذت 9 دول خطوات في السنوات الأخيرة لتعزيز قدراتها في هذا الصدد بتوفير تدريب إضافي للمدعين العامين وبتعزيز التعاون مع الشركاء الوطنيين والدوليين، بما في ذلك ما يتعلق بالحصول على الأدلة التي تم جمعها في مناطق النزاع التي ينشط فيها المقاتلون الإرهابيون الأجانب واستخدامها. وعلاوة على ذلك، عينت 10 دول وحدة من المدعين العامين للتركيز تحديداً على قضايا الإرهاب أو تمويل الإرهاب. وتتعلق التحديات المستمرة التي لوحظت في هذا المجال بالأدلة الرقمية، بما في ذلك عدم وجود تشريع لتنظيم استخدامها؛ والحجم

الهائل للمواد التي يجب تحليلها؛ والعقبات التي تحول دون الحصول على مثل هذه الأدلة عندما يُحتفظ بها في خوادم تسيطر عليها جهات مقدمة لخدمات الاتصالات موجودة خارج أوروبا. وسلطت إحدى الدول الضوء على التحديات المستمرة المتعلقة بالأدلة الرقمية، بما في ذلك استخراجها ومعالجتها وتحليلها، وشددت على ضرورة تعزيز التعاون الدولي في هذا الصدد. وبالنسبة للدول التي لم يتبين أن لها قدرات كافية، فإن الأسباب الرئيسية تشمل صغر حجم مكاتب المدعين العامين المعنية والافتقار إلى الخبرة اللازمة لبناء الخبرات. وينطبق ذلك بصفة خاصة على العديد من الدول الصغيرة في هذه المجموعة.

531 - وأتاحت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية عدة أساليب تحر خاصة للتحقيق في قضايا الإرهاب، تنظمها قوانين الإجراءات الجنائية أو قوانين الشرطة أو التشريعات المماثلة، وتتطلب موافقة على المستوى القضائي أو مستوى الادعاء العام. ووسعت معظم هذه الدول قائمة أساليب التحري الخاصة المتاحة في السنوات الأخيرة لتعكس التطورات في طبيعة التحقيقات المتعلقة بالإرهاب، لا سيما استخدام الأدلة الرقمية. ومن الأساليب المتاحة عموماً استخدام معدات التسجيل السمعي البصري؛ والمراقبة بالفيديو؛ والتنصت على الهاتف؛ واستخدام المخبرين؛ والنقاط وفك شفر الرسائل المشفرة؛ والتفاعل السري مع المشتبه بهم عبر الإنترنت.

532 - ويختلف نوع الإذن المطلوب لبدء استخدام أساليب التحري الخاصة هذه وتوسيع نطاقه باختلاف الدولة ونوع الأسلوب الذي يراد استخدامه. وفي العادة، كلما زاد مدى تدخل التدبير ارتفع مستوى الإذن المطلوب (بما في ذلك الإذن القضائي المسبق في بعض الحالات، مع تحديد فترات يجب بعدها التماس إذن آخر لمواصلة استخدام التدبير). وتتاح في أربع دول صلاحيات تحقيق أوسع نطاقاً و/أو يلزم الحصول على مستويات أدنى من الإذن في قضايا الإرهاب. وفي ثلاث من هذه الدول، ينص التشريع المعني على ضرورة إجراء تقييمات لمدى التناسب من أجل توجيه استخدام أساليب التحري الخاصة. واعتبرت اللجنة ذلك ممارسة جيدة. غير أنه فيما يتعلق بدولتين، أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها لأن صلاحيات المراقبة المخولة واسعة بشكل مفرط، و/أو تستند إلى أهداف غير محددة تحديداً كافياً، و/أو تقتصر إلى الرقابة الكافية.

533 - وأشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن ما يقرب من ثلث دول هذه المنطقة دون الإقليمية ليس لديه آليات مستقلة للإشراف على أجهزة إنفاذ القانون، باستثناء الرقابة القضائية، وأشير أيضاً إلى الأشكال المختلفة التي تتخذها الرقابة في مختلف الولايات القضائية. وحتى عام 2021، على الرغم من وجود شكل من أشكال الإشراف على تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها أجهزة إنفاذ القانون في جميع دول هذه المجموعة، وقيام بعضها بإنشاء هيئات متعددة للنظر في تدابير مكافحة الإرهاب، فلا يمكن اعتبار هذه الآليات فعالة تماماً (أي مستقلة قانونياً ووظيفياً وذات قدرة على الملاحقة القضائية لسوء السلوك في إنفاذ القانون أو التحقيق فيه وإحالة إلى مدع عام مستقل) إلا في 10 دول. ومن أوجه القصور المحددة في الحالات التي لا تستوفي فيها آليات الرقابة المعايير المطلوبة، تخصيص موارد مالية أو بشرية غير كافية لهيئات الرقابة؛ وعدم استقلالية هذه الهيئات؛ والتفاوت بين عدد الشكاوى المتعلقة بسوء المعاملة وعدد التحقيقات القضائية؛ وعدم كفاية الأدلة عموماً على فعالية التدابير المتخذة. وفي المقابل، لاحظت اللجنة أن فنلندا قد وضعت نظاماً يتيح للكيان المكلف بالإشراف على وكالات الاستخبارات الاطلاع في الوقت الحقيقي على التدابير الجارية ويمكنه أن يأمر بوقفها في حالة عدم امتثالها للتشريعات السارية.

سيادة القانون

534 - في أكثر من نصف الدول في هذه المجموعة، تبين أن تعريف الأعمال الإرهابية ليس واضحاً ودقيقاً بدرجة كافية، ويُحتمل أن ينطبق على أعمال غير الأعمال المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. ومن أوجه القصور الشائعة في هذا الصدد استخدام عبارات بالغة التعميم في التعريف، مثل الإشارات إلى الأعمال التي تزعزع استقرار "البنية الاجتماعية" أو الأعمال التي تمس "السلامة المعنوية" أو "الصحة العامة" أو التي "تضعف السلامة الوطنية"؛ وتجريم بعض أشكال السلوك غير العنيف الذي يقع خارج نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة؛ واشتراط أن يكون الإجراء رامياً إلى "التأثير" على الحكومة وليس إلى "تخويفها"؛ واشتراط درجة أدنى من النية الإجرامية في الحالات التي تستخدم فيها الأسلحة؛ وتجريم التهديدات بالتصرف دون الرجوع إلى مصادقية التهديد. ولاحظت اللجنة وجود ممارسة جيدة في التشريع الأيرلندي، تشمل استثناء صريحاً للنشاط الاحتجاجي المشروع من نطاق جريمة الإرهاب. ويتضمن القانون في هذه الحالة بندا ينص على أن الشخص الذي يشارك في أي احتجاج أو مناصرة أو معارضة، أو أي إضراب أو تعليق للعمل أو أي إجراء نقابي آخر، ليس في حد ذاته أساساً كافياً للاستدلال على أن الشخص ينوي القيام بعمل إرهابي.

535 - ولدى تقييم ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة، تبين أن المبادئ الرئيسية لسيادة القانون لم تحترم احتراماً كاملاً في قضايا الإرهاب في 14 دولة من دول هذه المجموعة التي تضم 24 دولة، وعلى وجه التحديد، أن الضمانات الإجرائية الموجودة من ناحية أخرى في الإجراءات الجنائية تتضاءل في قضايا الإرهاب. ومن أوجه القصور الشائعة التي حددتها اللجنة وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان طول فترات الاحتجاز قبل المثل أمام قاضٍ وطول فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة؛ والتأخيرات أو القيود المتعلقة بإمكانية الاستعانة بمحامٍ؛ وعدم إبلاغ المحتجزين على وجه السرعة بحقوقهم بلغة يفهمونها، أو بطبيعة الجريمة التي يُعتقلون من أجلها؛ واستخدام الاحتجاز السابق للمحاكمة بمعزل عن العالم الخارجي، مع ما يترتب على ذلك من قيود على إمكانية الاستعانة بمحامٍ وعلى المراسلة.

536 - واعتمدت تسع من بين الدول الأربع عشرة في هذه المجموعة قوانين خاصة تخول صلاحيات محددة لسلطات معينة لمكافحة الإرهاب. ومن هذه القوانين، على سبيل المثال، تدابير الرقابة الإدارية، بما يشمل فرض قيود على التنقل؛ وتوسيع صلاحيات التفتيش المخولة لأجهزة إنفاذ القانون؛ وتوسيع صلاحيات الاعتقال الوقائي أو الاحتجاز السابق للاتهام؛ وتوسيع صلاحيات جمع البيانات الإلكترونية؛ وتخويل صلاحيات إضافية لاستجواب نزلاء السجون لمنع الجرائم الإرهابية؛ وفي إحدى الدول، إمكانية الملاحقة القضائية أمام محاكم جنائية خاصة دون هيئات المحلفين، التي تعد حقاً من الحقوق في غير ذلك. ولا تخضع هذه القوانين لشروط الانقضاء التدريجي إلا في ثلاث دول. وفي فرنسا، تضمن قانون صدر في عام 2017 وينص على تدابير جديدة للشرطة الإدارية بندا صريحاً بشأن شرط الانقضاء التدريجي، وكان من المقرر أن يراجع البرلمان قبل أي تمديد. وفي دولة أخرى من هذه الدول، رغم عدم إمكانية تمديد هذا القانون الذي يجيز السلطات الاستثنائية لأكثر من 12 شهراً، فإنه يجدد بقرار برلماني على أساس سنوي منذ عام 1998.

537 - وأثبتت اللجنة على المملكة المتحدة لإنشائها آلية خاصة، هي المراجع المستقل للتشريعات المتعلقة بالإرهاب، الذي يتمتع بولاية واسعة لإجراء استعراضات سنوية لتدابير مكافحة الإرهاب وبإمكانية كبيرة للوصول إلى المعلومات الحساسة المتصلة بالأمن الوطني والموظفين المعنيين به. وللمراجع المستقل أيضاً

حرية تقديم تقرير متعمق عن مسائل معينة، من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الوزراء. وتقارير المراجع المستقل وردود الحكومة متاحة للجمهور.

6 - تنشيط التعاون الدولي في دول أوروبا الغربية

538 - وضعت معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين وأتاحتها للجمهور من أجل إبلاغ السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للحصول على المساعدة أو التسليم. وفي معظم الحالات، أتاحت الدول المعلومات ذات الصلة عبر الموقع الشبكي لمجلس أوروبا، ولكن هذه المعلومات لم تُستكمل في بعض الحالات منذ أكثر من خمس سنوات وكانت تتألف أساساً من ملاحظات توضيحية موجزة فقط.

539 - وفيما يتعلق بمبدأ التسليم أو المحاكمة الذي تنص عليه الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، تبين أن تشريعات 11 دولة من بين دول الاتحاد الأوروبي الست عشرة وسبع دول من بين الدول الأوروبية الثماني الأخرى في هذه المجموعة لا تكفل الامتثال التام لهذا المبدأ في الممارسة العملية. ومن أوجه القصور الشائعة التي تم تحديدها في هذا الصدد القوانين المحلية التي تسمح بإحالة القضايا إلى السلطات المختصة لغرض الملاحقة القضائية ولكنها لا تجعلها إلزامية، بخلاف الاتفاقيات؛ وقصر تطبيق هذا المبدأ على الحالات التي رفض فيها التسليم لأسباب معينة، خلافاً لما تقتضيه الاتفاقيات؛ وعدم النص على إلزام الإحالة إلى السلطات المختصة لغرض المقاضاة "دون تأخير لا مبرر له". وتمثل تشريعات لكسمبرغ ممارسة جيدة في هذا المجال. فلا يقتصر قانون تسليم المجرمين على إلزام السلطات بتقديم قضية للملاحقة القضائية في لكسمبرغ إذا رفض التسليم، بل إن قانون الإجراءات الجنائية يكرر الإلزام صراحة بالنسبة للجرائم الواردة في الفصل المتعلق بالإرهاب من القانون الجنائي.

540 - وقامت تسع دول من هذه المجموعة بتعاون ثنائي مع سلطات أجنبية في تحقيقات متعلقة بقضايا الإرهاب. وسنت سبع دول أخرى قوانين للسماح بإجراء تحقيقات مشتركة، لكنها لم تستخدم بعد هذه الصلاحيات في قضايا الإرهاب. ومن الأمثلة البارزة على هذا التعاون في قضايا الإرهاب عملية جرت بين إسبانيا ودولتين من المناطق المجاورة، أسفرت عن الملاحقة القضائية لشبكة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب بنجاح؛ وتحقيق مشترك أجرته سويسرا وفرنسا بمساعدة من اليوروبول وباستخدام أساليب تحر خاصة، كشف عن خطط أنصار داعش لتنفيذ هجمات عبر الحدود، وأسفر عن اعتقالات متعددة في كلتا الدولتين في عام 2017؛ وقيام فنلندا بالملاحقة القضائية لمرتكب هجوم إرهابي بفضل معلومات وردت من دول أخرى داخل الاتحاد الأوروبي وخارجه (عن طريق الإنتربول واليوروبول والملحقين القانونيين للدول المعنية). وبالنسبة للدول التي لم تكتسب بعد خبرة عملية في هذا المجال، توفر التشريعات المحلية ولوائح الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك القرار الإطارى للمجلس المؤرخ 13 حزيران/يونيه 2002 بشأن أفرقة التحقيق المشتركة، الإطار القانوني لإجراء هذه التحقيقات في المستقبل.

541 - أما بالنسبة للدول الأعضاء داخل الاتحاد الأوروبي، فيمكن لوكالة يوروجست أن تؤدي دوراً مهماً في تنسيق التحقيقات والمحاكمات المتعلقة بالإرهاب عبر الحدود وفي تيسير التعاون القضائي. وأنشأت اليوروجست سجلاً قضائياً لمكافحة الإرهاب بهدف جمع المعلومات عن إجراءات مكافحة الإرهاب من جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وفي السنوات الأخيرة، أصدرت الوكالة أيضاً تقارير تحليلية عن أساليب وتحديات معينة في مجال تدابير العدالة الجنائية لمواجهة الإرهاب، بما في ذلك استخدام الأدلة التي

تم جمعها في مناطق النزاع (انظر أيضا الفقرة 560، أدناه)؛ والتحقيق في الجرائم التي ترتكبها الجماعات الإرهابية بدافع كراهية الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب وملاحقة مرتكبيها قضائيا؛ وعن الملاحقة القضائية بشكل تراكمي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب على الجرائم الدولية الأساسية والجرائم المتصلة بالإرهاب⁽⁵⁶⁾.

7 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في دول أمريكا الشمالية ودول أخرى

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

542 - من بين الدول الست في هذه المجموعة، اعتمدت أستراليا وكندا ونيوزيلندا استراتيجية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب أدت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني دورا ما في وضعها. ومن بين الدول الثلاث الأخرى، اعتمدت دولة واحدة استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة، ولكن دون التشاور مع منظمات المجتمع المدني. وفي دولة أخرى، لم يتضح الدور الذي أدته الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في تصميم الاستراتيجية وتنفيذها. ووضعت إحدى الدول تدابير شاملة لجميع الأجهزة الحكومية لمكافحة الإرهاب تشمل كلا من عناصر إنفاذ القانون وعناصر الوقاية، ولكنها لم تعتمد بعد استراتيجية شاملة أو متكاملة لمكافحة الإرهاب.

تقييم المخاطر

543 - تُجري أجهزة إنفاذ القانون في جميع هذه الدول الست تقييمات للتهديدات والمخاطر المتصلة بالإرهاب. وأنشأت أربع دول مركزا لدمج المعلومات من أجل تيسير جمع بيانات التهديدات وتحليلات المخاطر ونشرها على نحو فعال، وأنشأت نيوزيلندا هيئة حكومية شاملة لتقييم التهديدات وتعزيز التقييمات التعاونية المشتركة بين الأجهزة.

8 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب في دول أمريكا الشمالية ودول أخرى

التجنيد

544 - وضعت خمس من الدول الست في هذه المجموعة أحكاما تشريعية لقمع تجنيد الإرهابيين. ولم يكن لدى إحدى الدول التي زارتها اللجنة حكم محدد لتجريم التجنيد لأغراض الإرهاب، ولكنها حظرت سلوكا معيناً يتعلق بالمنظمات الإرهابية، يمكن أن يشمل فعل التجنيد. وأوصت اللجنة باستكمال هذا الحكم بتجريم التجنيد أيضا في حالة عدم وجود صلة بمنظمة معينة.

تمويل الإرهاب

545 - وأشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن جميع دول هذه المجموعة قد سنت تشريعات قوية تجرم تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها. ولا يزال الحال كذلك. وجرمت جميع دول هذه المجموعة تمويل الإرهاب باعتباره جريمة قائمة بذاتها، بما في ذلك في حالة عدم وجود صلة بعمل

(56) انظر: www.eurojust.europa.eu/cumulative-prosecution-foreign-terrorist-fighters-core-international-crimes-and-terrorism-related.

إرهابي محدد. وفي خمس من الدول الست، تشمل جريمة تمويل الإرهاب تمويل فرادى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية على السواء. وفي إحدى الدول، رغم أن القانون لا يتناول هذا الجانب صراحة، أتاح الجمع بين قوانين الدولة ونظامها للجزاءات المالية تجريم تمويل فرادى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية تجريباً فعلياً.

546 - وبإمكان خمس من بين الدول الست في هذه المجموعة تجميد الأموال دون تأخير. وفي الدولة التي لم يكن فيها الأمر كذلك، لاحظت اللجنة أن العملية المتعددة المراحل لإدراج الأسماء في القائمة وتنفيذ تجميد الأموال تجعل التأخير أمراً لا مفر منه. وقامت أربع من بين الدول الست بتجميد الأصول عملاً بالقرار 1373 (2001). ولم تتوفر معلومات عن المبالغ الدقيقة المعنية. وأدرجت كيانات وأفراد في القائمة على الصعيد المحلي في دولتين ولكن لم يتم تحديد أصول المدرجين في القائمة من الأشخاص/الكيانات.

547 - وأنشأت جميع الدول وحدات استخبارات مالية تؤدي مهامها. ومن المؤشرات الإيجابية الجهود التي بذلت مؤخراً لتعزيز الموارد البشرية؛ والبرمجيات المحدثة وأدوات استخراج البيانات؛ والأدوات التحليلية المتكاملة؛ وإنشاء قسم مخصص لوحدات الاستخبارات المالية لأغراض التحليل الاستراتيجي وإجراء التحقيقات؛ وتعميم أنماط تمويل الإرهاب ومؤشراته على الكيانات المبلغة وسلطات إنفاذ القانون على نحو منظم؛ وإبرام اتفاقات تعاون مع الكيانات المحلية ذات الصلة؛ وتدريب الموظفين سنوياً بشأن المسائل المتصلة بالأمن، بما في ذلك التعامل مع الوثائق والسرية؛ وتبادل البيانات والمعلومات الاستخباراتية بشكل فعال ومنظم مع جهات إنفاذ القانون والمصارف والوكالات الشريكة الأخرى. والدول الست كلها أعضاء في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وفي شبكتها العالمية من الهيئات الإقليمية المناظرة لها.

548 - وخولت سلطات الحدود في الدول الست كلها الصلاحية القانونية لوقف أو تقييد العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يشتبه في صلتها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

549 - وقامت الدول الست كلها بتقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها قطاعات المنظمات غير الربحية فيها، مما كشف أن مخاطر تمويل الإرهاب التي تواجهها المنظمات غير الربحية تختلف باختلاف عمليات هذه المنظمات وأنشطتها والجهات التي تنتسب إليها، وأن أكثر فئات المنظمات غير الربحية عرضة لخطر تمويل الإرهاب هي أساساً المنظمات التي تقدم المساعدة الإنسانية في مناطق النزاع أو بالقرب منها وتلك التي لديها جهات مانحة أجنبية. وخلصت تقييمات المخاطر التي أجرتها دولتان إلى أنه يشتبه في أن عدداً صغيراً من المنظمات غير الربحية قد استُغلت لتحويل الأموال إلى جماعات أو أفراد ضالعين في نزاعات أجنبية أو أنشطة إرهابية في الخارج، وليس لأغراض نشاط إرهابي محلي.

الأسلحة النارية

550 - تجرّم معظم الدول في هذه المجموعة إلى حد ما صنع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تعديلها بصورة غير مشروعة أو طمس علامات وسمها بصورة غير مشروعة. وفي حالة ثلاث دول، سُنت أحكام تشريعية بشأن صنع الأسلحة الصغيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، ولكن من غير الواضح ما إذا كان تغيير الأسلحة النارية أو طمس علاماتها بصورة غير مشروعة يُعتبر جريمة أيضاً. وتعكف دولة واحدة على إصلاح تشريعاتها المتصلة بالأسلحة النارية وسنت ضوابط صارمة مؤخراً.

9 - فرص الاختراق وأمن الحدود في دول أمريكا الشمالية ودول أخرى

551 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن عددا قليلا فقط من دول هذه المجموعة قد ربط تماما عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة في الخطوط الأمامية بقاعدة بيانات الإنترنت المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة والنشرات الحمراء الصادرة عن الإنترنت وبقائمة جزاءات مجلس الأمن المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة، وأن دولة واحدة فقط من هذه الدول قد أقامت اتصالا كاملا بقواعد البيانات المذكورة. وحتى عام 2020، تمكنت أجهزة إنفاذ القانون، في أربع من الدول الست في هذه المجموعة، من الوصول المباشر أو غير المباشر إلى جميع بيانات وقواعد بيانات الإنترنت المحدثة، بما في ذلك في جميع نقاط الدخول. وفي إحدى الدول، لا يمكن لسلطات الهجرة ذات الصلة الوصول مباشرة إلى منظومة I-24/7 التابعة للإنترنت وقاعدة بياناته المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة ونشرااته الحمراء في جميع مراكز مراقبة الحدود الجوية والبحرية والبرية. وفي دولة أخرى، كان هذا الوصول متاحا للسلطات على المستوى المركزي، ولكن لم يكن من الواضح ما إذا كان بإمكان الموظفين في مراكز مراقبة الحدود أيضا الوصول إلى هذه الأدوات. وتجري ثلاث دول عمليات التفتيش بنشاط، بما في ذلك التحقق من الهوية والتحرر عن السوابق استنادا إلى سجلات الشرطة الوطنية وغيرها من السجلات الجنائية، والنشرات الحمراء الصادرة عن الإنترنت، وقاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة، وقوائم الأمم المتحدة، وغير ذلك من مجموعات البيانات التي يمكن لموظفيها الوصول إليها.

552 - ولدى خمس من الدول الست في هذه المجموعة نظم للمعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات لأسماء الركاب وتطبق هذه النظم باستخدام "نافذة واحدة"، تتمثل في مركز أنشئ لتلقي هذه البيانات وتقييمها. وأشارت إحدى الدول إلى أن البيانات الواردة ذات نوعية متباينة، واعتمدت دولة أخرى عدة ضمانات تتطبق على تجهيز البيانات واستخدام البيانات المستقاة من نظام المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب، بما في ذلك استخدام تقييمات الأثر على الخصوصية. ويُتوقع إنشاء نظام للمعلومات المسبقة عن الركاب في إحدى الدول. وتعمل أربع دول في شراكات مع موظفين أجانب مكلفين بإنفاذ القانون وشركات طيران تجارية في الخارج لمنع صعود الركاب الذين يشكلون تهديدا أمنيا إلى الطائرات، وتدير دولة واحدة برنامجا لحماية الركاب بغية منع السفر الجوي للأفراد المشتبه في أنهم يشكلون تهديدا. وأنشأ أيضا عدد من هذه الدول أفرقة مشتركة من موظفي إنفاذ القانون وأمن المطارات والاستخبارات تجري تقييمات لإدارة المخاطر وتحدد التهديدات.

553 - وعززت خمس من الدول الست في هذه المجموعة قدرتها على منع تزوير بطاقات الهوية ووثائق السفر وكشفه، بطرائق منها تدريب الموظفين المعنيين وتوزيع مجموعات أدوات تحديد الهوية على السلطات في مراكز مراقبة الحدود والسفارات والقنصليات. وفيما يتعلق بدولة واحدة، أوصت اللجنة أيضا بتدريب موظفي شركات الطيران على كشف الوثائق المزورة لتمكينهم من تقييم الوثائق التي يقدمها الركاب.

554 - وتسجل خمس من الدول الست في هذه المجموعة بيانات دخول الأشخاص الذين يعبرون حدودها وخروجهم وتخزينها في نظام آلي. ووضعت خمس دول من بين الدول الست نظاما بيومتريا للدخول/الخروج، وتجري اثنتان منها فحص الركاب بنسبة 100 في المائة، واستحدثت دولة واحدة القدرة على وضع قائمة مراقبة بيومترية والتحقق في الوقت الحقيقي عند الحدود.

555 - واتخذت جميع دول هذه المجموعة تدابير للتعاون مع الدول الأخرى في مجال إدارة الحدود عن طريق اتفاقات تعاون مع الهيئات الإقليمية واتفاقات ثنائية مع الدول المجاورة في المسائل الجمركية. وأُثنت اللجنة على إنشاء مركز ثلاثي للتعاون في مجالي الشرطة والجمارك بين بلغاريا وتركيا واليونان لتيسير تبادل المعلومات عن الإرهاب والتخريب وغير ذلك من الأنشطة غير المشروعة، فضلا عن التعاون في العمليات والتحقيقات فيما بين سلطات إنفاذ القانون والجمارك في الدول الثلاث. وأُثنت اللجنة أيضا على تركيا لما تبذله من جهود لإنشاء وتوسيع نطاق وحدات تحليل المخاطر ضمن نظامها المتكامل لإدارة الحدود. وتنتشر أربع من دول هذه المجموعة موظفي مراقبة الحدود والهجرة في الموانئ الجوية والبحرية الدولية لتيسير تحركات المسافرين الحقيقية وتحديد التهديدات وإدارتها. وتشارك هذه الدول أيضا في فريق لمراقبة الحدود من أجل تبادل التقارير بشأن المعلومات المتعلقة بالتهديدات والاتجاهات، كما وضعت برامج واسعة النطاق لتقديم المساعدة التقنية للشركاء الدوليين وبناء قدراتهم بهدف تعزيز قدرات فرز المسافرين، وتحسين تبادل المعلومات، وتوفير التدريب في مجال أمن وثائق السفر. ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، عززت الولايات المتحدة قدرة شركائها الدوليين على إجراء عمليات الفرز والفحص الخاصة بمكافحة الإرهاب للكشف عن سفر الإرهابيين. وتطلع حكومتها الشركاء الدوليين على المعلومات المتعلقة بالأفراد الإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم، بما في ذلك هويات المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وذلك لتيسير الفرز. وإضافة إلى ذلك، واصلت الولايات المتحدة تعزيز تدابير أمن حدودها، خاصة عن طريق برامجها للإنفاذ في الخارج (مثل برامج التخليص المسبق، والتقارير الإرشادية بشأن الهجرة والبرامج الأمنية المشتركة، وأفرقة الاتصال الإقليمية لشركات النقل) لتحديد سفر الأفراد الذين يعتبرون تهديدات أمنية ومنعه في أقرب وقت ممكن.

556 - ولدى جميع الدول في هذه المجموعة نظام لإقرار صفة اللاجئ. وتجمع ثلاث دول معلومات بيومترية من طالبي اللجوء وتجري عمليات شاملة للتحري عن سوابق لتحديد هوية طالبي اللجوء وصلاتهم المحتملة بالنشاط الإجرامي أو الإرهابي. وبالنسبة لدولتين، أثارت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان شواغل بشأن قدرة نظمها وامتنالها للمعايير الدولية فيما يتعلق بحماية الحقوق الإجرائية لملتسمي اللجوء. ولعدد من هذه الدول قوانين وإجراءات تحول دون منح اللجوء لشخص سبق أن خطط لعمل إرهابي أو يسره أو شارك فيه. ولاحظت اللجنة أن التشريعات المحلية ذات الصلة توسع أسس الاستبعاد لتتجاوز الأسس المنصوص عليها في اتفاقية اللاجئين لعام 1951، بوسائل منها النص على الاستبعاد على أساس الشواغل الأمنية الموضوعية بطريقة بالغة التعميم. وأُثنت اللجنة على تركيا للجهود الكبيرة التي تبذلها لاستضافة أكبر عدد من اللاجئين في العالم وتقديم الخدمات لهم.

10 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة في دول أمريكا الشمالية ودول أخرى

التخطيط والإعداد

557 - سنت خمس من الدول الست في هذه المجموعة تشريعات تمكن من الملاحقة القضائية للضالعين في أي أعمال تحضيرية أو تبعية تنفذ في الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج إقليم الدولة. ويمكن أن يحصل ذلك بطرق شتى: فالمبادئ العامة للقانون الجنائي المحلي تشترط ألا يُرتكب في إقليم الدولة سوى عنصر واحد من العناصر المكونة للجريمة؛ ويشمل تعريف "الجريمة الإرهابية" نفسه السلوك الذي يحدث، كلياً أو جزئياً، خارج إقليم الدولة؛ و/أو ينص القانون الجنائي المحلي على الولاية القضائية في جميع الحالات المتوخاة في الاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها، بما يشمل الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. غير أنه ليس من الواضح في إحدى الدول ما إذا كان هذا السلوك مشمولاً.

558 - وتجزم جميع دول هذه المجموعة أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها، رغم أن بعض هذه الأشكال الإضافية من المسؤولية التبعية ترتبط بأنشطة المنظمات الإرهابية في دولتين. وفي هذا الصدد، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء العملية التي يتم من خلالها تحديد المنظمات على هذا النحو. وسنت إحدى الدول تشريعات تجرم على وجه التحديد التخطيط والإعداد وتقديم الدعم؛ وجزمت دولة أخرى على وجه التحديد التخطيط وغيره من أعمال التحضير؛ وجزمت دولتان التيسير أو مجموعة من الأعمال التحضيرية.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

559 - فيما يتعلق بقدرة مكاتب الادعاء العام وخبراتها ووسائلها التقنية لمعالجة قضايا الإرهاب المعقدة، بذلت أربع دول من هذه المجموعة جهوداً لتعزيز القدرات، بسبل منها تعيين مدعين عامين للتركيز على قضايا الإرهاب في كل مكتب إقليمي، وقيل إن هذه الدول اكتسبت خبرة هامة في استخدام عملاء سريين واستغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتيسير التحقيقات؛ ورفع مستوى نظام إدارة القضايا؛ وتعزيز الآليات المشتركة بين الأجهزة أو التنسيق بين المدعين العامين وأجهزة إنفاذ القانون. وفي إحدى الدول، يلزم الحصول على مزيد من المعلومات عن قدرات الادعاء، ولكن لوحظ أن تحويل المعلومات الاستخباراتية إلى أدلة لمحاكمات الإرهاب يشكل تحدياً مستمراً.

560 - وأتاحت دول هذه المنطقة دون الإقليمية العديد من أساليب التحري الخاصة فيما يتعلق بقضايا الإرهاب، بما في ذلك القيام بعمليات سرية؛ والتنصت الهاتفي؛ واعتراض الاتصالات؛ والمراقبة الإلكترونية والمراقبة البشرية السرية؛ والاستدلال الرقمي الجنائي والكشف الرقمي؛ والوصول إلى البيانات الحاسوبية؛ والتسليم المراقب؛ وعمليات التفتيش دون إذن. ولا تنص التشريعات ذات الصلة دائماً بوضوح على شروط مسبقة لاستخدام هذه الأساليب، مثل الحد الأدنى من الجزاءات والأسباب المعقولة للاشتباه في ارتكاب فعل، وكذلك التدابير المستندة إلى أمر كتابي معلن، مشفوع بحد أدنى مقرر من المحتويات، صادر عن قاض بناء على التماس مقدّم من المدعي العام. ويمكن في ثلاث دول استخدام بعض أساليب التحري الخاصة، في حالة الطوارئ، دون إذن من المحكمة. وكثيراً ما كررت اللجنة التأكيد على أنه ينبغي للدول أن تكفل تنفيذ هذه الأساليب، لا سيما ممارسات المراقبة، بطريقة تتسق مع قانون حقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق بآليات الرقابة والانتصاف.

561 - وعلى الرغم من أن لدى جميع دول هذه المجموعة شكل من أشكال الإشراف على تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها أجهزة إنفاذ القانون، وأنها أنشأت بالفعل هيئات متعددة للنظر في تدابير مكافحة الإرهاب، فقد تقرر أنه لا يمكن اعتبار هذه الآليات فعالة ومستقلة بالقدر الكافي إلا في دولتين من الدول الست. ومن أوجه القصور التي تم تحديدها في الدول الأخرى عدم وجود تشريع ينص على إجراء تدقيق مستقل في العناصر المهمة لنظام مكافحة الإرهاب؛ وعدم الاستقلالية، من الناحية العملية، للهيئات المكلفة بالمراقبة؛ وعدم توثيق جميع ادعاءات سوء المعاملة المتعلقة بعمليات مكافحة الإرهاب والإبلاغ عنها دون تأخير والتحقيق فيها؛ وعدم كفاية الأدلة عموماً على فعالية التدابير المتخذة.

سيادة القانون

562 - تبين في ثلاث من الدول الست في هذه المجموعة أن تعريف الأعمال الإرهابية ليس واضحاً ودقيقاً بدرجة كافية، ويُحتمل أن ينطبق على أعمال غير الأعمال المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. ومن أوجه القصور المحددة استخدام مصطلحات مفرطة في التعميم أو مفتوحة ضمن التعريف؛ وتجريم التهديدات بالتصرف دون الرجوع إلى مصداقية التهديد؛ وتجريم بعض أشكال السلوك غير العنيف الذي يقع خارج نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة. واشتراط درجة أدنى من النية الإجرامية.

563 - ولدى تقييم ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة، تبين أن المبادئ الرئيسية لسيادة القانون لا تُحترم احتراماً كاملاً في جميع قضايا الإرهاب في خمس من الدول الست في هذه المجموعة. ومن أوجه القصور التي حددتها اللجنة وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الفترات الطويلة قبل مثول الشخص المتهم أمام قاضٍ، والتأخيرات أو القيود المتعلقة بإمكانية الاستعانة بمحامٍ في قضايا الإرهاب؛ وطول فترات الاحتجاز السابق للمحاكمة؛ واللجوء إلى الاحتجاز مع منع الاتصال؛ والشواغل المتعلقة باستقلال السلطة القضائية.

564 - واعتمدت دولتان من دول هذه المجموعة قوانين تخول بعض السلطات صلاحيات محددة لمكافحة الإرهاب ولا يبدو أنها تتضمن شروط الانقضاء التدريجي. واعتمدت ثلاث دول قوانين خاصة تخضع لشروط الانقضاء التدريجي، وإن كان شرط الانقضاء التدريجي قد مُدّد عدة مرات بالنسبة لحكم رئيسي في إحدى الحالات. وفي الدولة الأخرى، يبدو أن التشريع المنطبق ينص على عدد غير محدد من التمديدات لفترة الاحتجاز السابق للاتهام في قضايا الإرهاب. وفي إحدى هذه الدول، سلّطت اللجنة الضوء على التدابير الإدارية الشاملة المتخذة ضد آلاف أشخاص يدعى أنهم يتعاطفون مع الإرهابيين، كما سلّطت الضوء على إضفاء طابع قانوني على تدابير العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب، التي اعتمدت سابقاً بموجب تشريعات الطوارئ، والتي تحد من إمكانية الاستعانة بمحامٍ وتتص على تمديد فترة الاحتجاز السابق للمحاكمة.

565 - ولاحظت اللجنة أن أستراليا استحدثت إجراءات شاملة وأنشأت عدة هيئات متميزة خصيصاً لاستعراض التشريعات حرصاً على امتثالها لالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. ومن الآليات القائمة المرصد المستقل لتشريعات الأمن الوطني، المسؤول عن النظر فيما إذا كانت التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والأمن الوطني ضرورية ومتناسبة مع الإرهاب أو غيره من تهديدات الأمن الوطني، وتحديد ما إذا كانت القوانين تتضمن تدابير كافية لحماية حقوق الأفراد، واللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان، وهي مؤسسة وطنية مستقلة مسؤولة عن رصد حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، ويمكنها أن تتلقى شكاوى فردية. ولاحظت اللجنة أن استعراض تشريعات مكافحة الإرهاب لتحديد مدى ضرورتها وتناسبها وحمايتها للحقوق ممارسة جيدة، وتنثي على أستراليا لهذه التدابير.

11 - تنشيط التعاون الدولي في دول أمريكا الشمالية ودول أخرى

566 - اتخذت جميع الدول في هذه المجموعة خطوات لإتاحة مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين للجمهور. وأتاحت دولتان هذه المبادئ التوجيهية عبر الموقع الشبكي لمجلس أوروبا، ونشرت ثلاث دول معلومات على مواقعها الشبكية الحكومية. وأشارت اللجنة إلى أن ذلك يشكل ممارسة جيدة. وإضافة إلى ذلك، بذلت خمس دول جهوداً لتوعية الدول الأخرى بعملياتها على أساس ثنائي ومخصص.

567 - وفيما يتعلق بمبدأ التسليم أو المحاكمة المنصوص عليه في اتفاقيات مكافحة الإرهاب، لا تتضمن التشريعات المحلية في ثلاث من الدول الست أحكاماً تكفل الامتثال التام لهذا المبدأ في الممارسة العملية، وإن كانت اللجنة لاحظت في إحدى الحالات أن الدولة قد امتثلت حتى الآن لهذا المبدأ في قضايا الإرهاب على ما يبدو.

568 - أما فيما يتعلق بالتعاون الثنائي في التحقيقات المتعلقة بالإرهاب، فقد سنت دول هذه المجموعة كلها أحكاماً تشريعية لتيسير هذا التعاون. وتتمتع السلطات المختصة في خمس من الدول الست بخبرة عملية في إجراء عمليات مشتركة مع دول أخرى على أساس ثنائي، وتضطلع الدولة الأخرى بانتظام بعمليات مشتركة عن طريق هيئة تعاون إقليمي.

12 - التوصيات ذات الأولوية

569 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) استعراض التشريعات وتقيحها لضمان اتساق الأحكام المتعلقة بجرائم الإرهاب مع القانون الدولي، مثل ضمان أن تشمل المسؤولية عن المحاولات جميع الجرائم الإرهابية؛ وأن تشمل جرائم تمويل الإرهاب المنظمات الإرهابية وفرادى الإرهابيين على السواء؛ وأن تشمل الجريمة كلا من توفير الأموال عمداً وتوفير الأموال مع العلم بأنها ستستخدم لأغراض الإرهاب؛

(ب) العمل مع المنظمات الإنسانية والقطاعات المالية لكفالة عدم تطبيق تدابير لمكافحة تمويل الإرهاب بطريقة تؤثر دون وجه حق على تنفيذ الأنشطة الإنسانية البحتة، بما في ذلك الأنشطة الطبية، التي تضطلع بها الجهات الفاعلة المحايدة في مجال العمل الإنساني، على نحو يتسق مع القانون الدولي الإنساني؛

(ج) تبادل الخبرات في مجال التحقيق في الجرائم الإرهابية التي ترتكبها الجماعات بدافع العنصرية وكرهاية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب وملاحقة مرتكبيها قضائياً، بما في ذلك ما ووجه من تحديات مستمرة وما تبلور من ممارسات جيدة؛

(د) ضمان كون سجلات المنظمات غير الربحية شاملة ومستكملة، واستعراض الجزاءات المتاحة لهيئات الرقابة ضد المنظمات غير الربحية التي لا تمتثل للوائح المعمول بها؛

(هـ) ضمان تطبيق تشريعات اللجوء بطريقة تتسق مع اتفاقية اللاجئين لعام 1951، بما في ذلك ما يتعلق بأسس الاستبعاد المحددة التي تنص عليها الاتفاقية؛

(و) جمع بيانات مصنفة عن الأشخاص المستبشرين من صفة اللاجئ بسبب الاشتباه في صلتهم بالإرهاب، وعن التدابير المتخذة بعد استبعادهم، وفقاً لقرار مجلس الأمن 1373 (2001)، ووضع إجراءات تشغيلية موحدة لهذه الحالات، بما في ذلك إجراءات بشأن تبادل المعلومات مع دول ثالثة، مع الامتثال التام للقانون الدولي، وعن إمكانية إحالتهم إلى سلطات الادعاء المحلية؛

(ز) ضمان وجود آليات فعالة ومستقلة ومحايدة مكلفة بالتحقيق في إساءة استعمال السلطة وملاحقة مرتكبيها قضائياً، من شأنها أن تعزز السلوك اليومي لأجهزة إنفاذ القانون؛

(ح) إعمال القدرة على تجميد الأموال، في إطار التشريعات القائمة المتعلقة بتجميد الأصول، بناء على طلب دولة أخرى (وليس فقط المنظمات الدولية)؛

(ط) مراجعة قوانين تسليم المطلوبين لضمان الالتزام بعرض القضية على المدعي العام إذا لم يتم تسليم الشخص المتهم في قضية إرهابية، وإعداد بيان صريح بأن الأعمال الإرهابية لا يمكن أن تكون أعمالاً سياسية؛

(ي) ضمان تنفيذ جميع التدابير المتعلقة باحتمال حرمان الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في الإرهاب من جنسيتهم بطريقة تتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الصكوك الدولية المتعلقة بانعدام الجنسية، ومع إيلاء اعتبار خاص لضرورة توفير ضمانات إجرائية للأشخاص المتضررين.

جيم - جنوب شرق أوروبا

ألبانيا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، والجبل الأسود، ورومانيا، وسلوفينيا، وصربيا، وكرواتيا، ومقدونيا الشمالية

1 - اتجاهات الإرهاب

المخاطر

570 - ظلت منطقة جنوب شرق أوروبا خالية إلى حد بعيد من الهجمات الإرهابية في السنوات الخمس السابقة، واحتمال خضوعها للهجوم منخفض نسبياً مقارنة بالمناطق دون الإقليمية الأوروبية الأخرى.

571 - ووقت إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، لوحظ أن جنوب شرق أوروبا كان طريقاً رئيسياً لعبور الأشخاص والأموال والأسلحة والسلع من أفريقيا وآسيا الوسطى والشرق الأوسط إلى أوروبا. ففي عام 2015، على الرغم من تحسن إدارة الحدود والاستثمار الكبير في البنية التحتية والموارد البشرية والتعاون الإقليمي، تسبب عدد اللاجئين وطالبي اللجوء، لا سيما من مناطق النزاع، الذين كانوا يستخدمون هذه المنطقة دون الإقليمية للوصول إلى أوروبا في حالة أزمة. وقد خفت حدة هذه الأزمة، ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى التعاون بين تركيا والاتحاد الأوروبي، حيث تتحمل تركيا عبئاً كبيراً من المسؤولية عن استضافة اللاجئين الفارين من مناطق النزاع التي يعمل فيها تنظيم داعش والمقاتلون الإرهابيون الأجانب في الشرق الأوسط.

572 - ولا يزال الخطر الأساسي قائماً، وهو أن هذه المنطقة دون الإقليمية لا تزال جاذبة لمن يسعون إلى العبور بين الاتحاد الأوروبي ومناطق النزاع. ففي عام 2018 مثلاً، أدانت محكمة بلغارية داعية و 13 من أتباعه بتهمة تهريب عدة مقاتلين إرهابيين أجانب في طريقهم إلى الجمهورية العربية السورية. وفي العام نفسه، وجه المدعون العامون البلغاريون أيضاً اتهامات بتمويل الإرهاب إلى ستة أشخاص بعد أن حولوا أكثر من 10 ملايين دولار عبر نظام الحوالة المصرفي واشتروا وسلموا أكثر من 100 سيارة عند الحدود التركية السورية دعماً لمنظمات إرهابية في الجمهورية العربية السورية. وألقي القبض على 43 شخصاً آخر بتهمة مماثلة في عام 2019.

573 - واتخذت حكومات المنطقة دون الإقليمية عدة مبادرات من أجل التصدي للمخاطر التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وجرى 24 محاكمة في البوسنة والهرسك بتهمة القيام بأنشطة ذات صلة، بما

في ذلك التحريض، وتنفيذ صربيا تدابير لمنع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب من أراضيها وإليها وعبرها. ومن هذه التدابير عمل وحدة تقييم المخاطر التابعة لشرطة الحدود، وإطلاع شرطة الحدود على معلومات مستكملة عن الأساليب التي يستخدمها هؤلاء المقاتلون وعن أنماط سفرهم، وتوفير التدريب لأفراد شرطة الحدود. بيد أنه ينبغي لحكومات المنطقة دون الإقليمية أن تتجنب المبالغة في تقدير المخاطر التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب لتبرير القيود المفروضة على حقوق الإنسان الأساسية باسم مكافحة الإرهاب.

574 - ومن المخاطر المستمرة الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية الارتفاع النسبي لمستويات الجريمة المنظمة والاتجار بالأسلحة وصلاتهما المحتملة بالإرهاب. وتشير إحدى دول المنطقة دون الإقليمية في استراتيجيتها لمكافحة الإرهاب إلى وجود كميات كبيرة من الأسلحة المتبقية من حروب البلقان التي دارت في تسعينات القرن الماضي، وإلى الترابط بين الإرهاب والظواهر الإجرامية الأخرى، لا سيما تمويل الإرهاب، وغسل الأموال، والجريمة المنظمة، وتعاطي المخدرات، والهجرة غير المشروعة. ولا تزال هذه التحديات متسقة مع التحديات التي أفيد بها في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، التي أشير فيها أيضا إلى أن التوترات الثنائية القائمة منذ أمد بعيد تقوض التعاون الإقليمي.

2 - تنفيذ القرار 1373 (2001) في جنوب شرق أوروبا

من الوقاية إلى إعادة التأهيل

الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

575 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أنه لم يضع سوى بعض الدول في هذه المنطقة دون الإقليمية استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب. وحدث تحسن كبير في التنفيذ منذ ذلك الحين. فقد اعتمد معظم دول المنطقة دون الإقليمية، بحلول عام 2020، استراتيجيات وطنية شاملة لمكافحة الإرهاب. وغطت استراتيجية صربيا الفترة 2017-2021 وصاحبته خطة عمل. وشجعت الاستراتيجية العمل مع طائفة واسعة من الشركاء المنفذين وأصحاب المصلحة؛ وشملت أنشطة لإشراك الشباب والنساء والمؤسسات التعليمية والمجتمع المدني؛ وخصصت الموارد اللازمة لتسهيل تنفيذها. وتركز استراتيجية البوسنة والهرسك بشكل كبير على التدابير الوقائية وعلى التصدي للتحديات التي تشكلها التهديدات الإرهابية الجديدة، بما في ذلك ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب واستخدام الإنترنت لأغراض إرهابية. وتتناول استراتيجية ألبانيا المسائل المتصلة بالجريمة المنظمة، والاتجار غير المشروع، فضلا عن الإرهاب. وتتبع كرواتيا نهجا متكاملًا لمنع الإرهاب وقمعه، استنادا إلى عدة وثائق استراتيجية وطنية، منها الاستراتيجية الوطنية لمنع الإرهاب وقمعه.

567 - بيد أن استراتيجيات عدد من دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشوبها بعض أوجه القصور. فعلى سبيل المثال، لا يتضح دائما الدور الذي تؤديه الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في تصميم بعض الاستراتيجيات وتنفيذها. وفي إحدى الحالات، لا تشمل الاستراتيجية جميع العناصر المختلفة المنصوص عليها في الركائز الأربع لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (أي أنها تسقط ركيزة حقوق الإنسان). وفي إحدى الحالات، اعتمدت الاستراتيجية في عام 2002 ولم تستكمل منذ ذلك العام.

تقييم المخاطر

577 - لا تجري سوى دولة واحدة من الدول التسع في هذه المنطقة دون الإقليمية تقييمات منتظمة مفصلة لتهديدات الإرهاب. وتجري الدول الأخرى شكلا من أشكال تقييم المخاطر، ولكن هذا التقييم ليس مفصلا

ولا شاملا. فعلى سبيل المثال، تدرج دولتان مخاطر الإرهاب في وثائق السياسات الرفيعة المستوى. وسنت إحدى هاتين الدولتين تشريعات تقتضي من جميع المباني والمرافق العامة وضع تقييمات لمخاطر الإرهاب في مواقع محددة. وأجرت إحدى دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقييما للمخاطر عن طريق شرطة الحدود التابعة لها لتحديد التدابير اللازمة لمنع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتناولت دولة أخرى في تقييمها الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب مخاطر أكثر عمومية مرتبطة بالإرهاب، مثل خطر الجماعات الإرهابية الدولية والمخاطر الناجمة عن نزعة التطرف. وأبلغت إحدى الدول اللجنة بأن وكالتها المحلية ذات الصلة تحتاج إلى أدوات محدثة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تمكنها من وضع نظام فعال لأعمال الشرطة القائمة على المعلومات الاستخبارية.

578 - وأبرمت خمس دول من غرب البلقان اتفاقات تعاون تنفيذي واستراتيجي مع اليوروبول تمكنها من استخدام أدوات التحليل التي وضعها اليوروبول في التحقيقات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والمشاركة في مشاريع اليوروبول التحليلية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وعززت إحدى الدول التعاون وتبادل البيانات مع الشركاء الإقليميين من خلال آليات رسمية وغير رسمية، بما في ذلك استخدام شبكة تبادل المعلومات الأمانة لمكافحة الإرهاب التابعة لليوروبول في تبادل البيانات، وشاركت أيضا في عدد من مشاريع اليوروبول في مجال تحليل البيانات، إضافة إلى التعاون مع مركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا في عدد من المجالات، بما في ذلك مكافحة الإرهاب. ومنذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، أبرمت إحدى الدول اتفاقا تنفيذيا واستراتيجيا مع اليوروبول، ينص على زيادة التعاون فيما يتعلق بعدد من الجرائم، ومنها الإرهاب. وتشارك الدولة نفسها أيضا في التعاون وتبادل المعلومات في إطار الهيئات الإقليمية، بما فيها مركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا والفريق الاستشاري للمدعين العامين في دول جنوب شرق أوروبا، ومن خلال اتفاقية التعاون بين أجهزة الشرطة في جنوب شرق أوروبا.

3 - التصدي للعناصر التمكينية للإرهاب

التجنيد

579 - وأشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أنه تم إحراز تقدم جيد في تجريم التجنيد لأغراض الإرهاب وأن معظم الدول اعتمدت أيضا تدابير عملية ووقائية لمكافحة تجنيد الإرهابيين، وهو مجال يتسم بضعف شديد. غير أنه أشير أيضا في الدراسة الاستقصائية إلى أن على جميع الدول أن تستعرض تشريعاتها وتتنظر في استكمالها لضمان تجريم تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وفي عام 2020، خلصت اللجنة إلى أن سبعا من الدول التسع في هذه المنطقة دون الإقليمية قد سنت تشريعا لتجريم التجنيد في جماعة إرهابية. وجرمت إحدى الدولتين اللتين لا توجد فيهما جريمة خاصة بالإرهاب، تكوين العصابات الإجرامية، التي يمكن أن تشمل بعض حالات تجنيد الإرهابيين. وفي الدولة الأخرى، تسن الجريمة جزئيا (يعتبر تجنيد شخص لأغراض ارتكاب جريمة إرهابية جريمة جنائية). وتوصي اللجنة الدول في هذه الحالات بأن تكفل تجريم التجنيد في جماعة إرهابية بصرف النظر عن ارتكاب جريمة إرهابية.

تمويل الإرهاب

580 - كما أشير إليه في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، فإن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية أطراف في اتفاقية قمع تمويل الإرهاب لعام 1999 واعتمدت جميعها قوانين لمكافحة غسل الأموال وتمويل

الإرهاب. ولا تزال مستويات التنفيذ التشريعي مرتفعة. وأدرجت جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية جرائم قائمة بذاتها تشمل تمويل الإرهاب في تشريعاتها الجنائية الوطنية. وتشمل الجرائم في جميع هذه الدول تمويل فرادى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية على السواء.

581 - وأشير أيضا في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن التحديات التي تواجه هذه المنطقة دون الإقليمية تتعلق أكثر بالتنفيذ، بما في ذلك وضع لوائح تنظيمية لتنفيذ جوانب قرار مجلس الأمن 1373 (2001) تنفيذا فعالا من أجل الامتثال الكامل لشرط تجميد الأموال دون تأخير.

582 - ووفقا للدراسة الاستقصائية السابقة، لم يكن لدى سوى دولة واحدة من دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية القدرة على تجميد الأصول دون تأخير. وكانت الدولة نفسها هي الدولة الوحيدة من بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية التي أصدرت أوامر بتجميد الأصول بموجب صلاحياتها المحلية، إضافة إلى الأوامر الصادرة على مستوى الاتحاد الأوروبي بموجب لائحة (المجلس الأوروبي) رقم 2001/2580 (انظر أيضا الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه). وفي إحدى الدول غير الممتثلة، لم تُستكمل الأحكام التنظيمية منذ عام 2008 ولا تتطلب اتخاذ إجراء إلا في غضون خمسة أيام عمل.

583 - ولا تزال هذه التحديات قائمة إلى حد كبير. وقد عدلت إحدى الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعاتها لإدخال التزام عام بالتجميد دون تأخير. ووضعت دولة أخرى أنظمة لتنفيذ القرار 1373 (2001)، ولكنها لم تجمد بعد أي أصول إرهابية. ولم تقم دولة ثالثة بتجميد أي أصول إرهابية وقت زيارة اللجنة، على الرغم من أنها سنت لوائح في هذا الصدد. واتخذت دولتان أخريان خطوات لوضع أطرها القانونية المتعلقة بالتجميد، ولكن يلزم تقديم مزيد من المعلومات عما إذا كان بإمكانهما، من الناحية العملية، تجميد الأصول دون تأخير. ولم تقم أي من الدولتين بعد بتجميد أي أصول عملا بالقرار 1373 (2001).

584 - وفيما يتعلق بوحدات الاستخبارات المالية، لاحظت اللجنة أن دول هذه المنطقة دون الإقليمية لديها عموما وحدات عاملة ومستقلة من الناحية التنفيذية وتتمتع بالصلاحيات المناسبة للحصول على معلومات إضافية. وفي إحدى الدول، تقوم وحدة الاستخبارات المالية بوضع نموذج لتيسير التعاون مع السلطات الوطنية.

585 - بيد أن اللجنة أعربت عن قلقها لأن وحدات الاستخبارات المالية في ثلاث من دول هذه المنطقة دون الإقليمية لا تتوفر لها الموارد الكافية. وفي إحدى هذه الدول، كانت وحدة الاستخبارات المالية أيضا الهيئة المسؤولة في المقام الأول عن الإشراف على جميع الكيانات المبلغة، وهي وظيفة تتقاسمها عادة وكالات متعددة، وذلك على الرغم من أن مستوى ملاك موظفي الوحدة كان مماثلا لمستوى ملاك موظفي الوحدات في الدول المماثلة لها في الحجم. ويمثل ذلك عبء عمل يحتمل أن يكون غير متناسب بالنظر إلى مستويات مواردها. وفي دولة أخرى من هذه الدول، على الرغم من الارتفاع النسبي لمستوى ملاك الموظفين، تقتصر وحدة الاستخبارات المالية على أدوات التحليل والتدريب الكافيين في مجال تكنولوجيا المعلومات، وبالتالي فهي غير قادرة على تحليل حجم التقارير الواردة عن المعاملات المشبوهة. وشجعت اللجنة دول المنطقة دون الإقليمية على مواصلة جهودها الرامية إلى تزويد وحدات الاستخبارات المالية التابعة لها بما يكفي من المعدات الكافية والتدريب على استخدام برامجيات التحليل والتحقيق.

586 - وفيما يتعلق بنقل العملات عبر الحدود، سيبدأ نفاذ لائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 1672/2018 في حزيران/يونيه 2021 بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية (انظر الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه). بيد أن ثلاثاً من دول الاتحاد الأوروبي الأربع الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية لم تخول سلطات الحدود الصلاحية القانونية لوقف أو تقييد عمليات نقل العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يشتبه في صلتها بغسل الأموال أو بتمويل الإرهاب.

587 - وقامت دولتان فقط من دول المنطقة دون الإقليمية الخمس غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتحويل سلطات الحدود الصلاحية القانونية لوقف أو تقييد عمليات نقل العملات والصكوك لحاملها القابلة للتداول التي يشتبه في صلتها بغسل الأموال أو بتمويل الإرهاب. غير أن هذه الصلاحية لا تطبق عملياً في إحدى هاتين الدولتين لأن الموظفين ليسوا على علم تام بها.

588 - وأشار في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن أحد التحديات المشتركة بين دول المنطقة دون الإقليمية يتمثل في التعامل مع المنظمات غير الربحية ومنع إساءة استخدامها لأغراض تمويل الإرهاب. ولم تستعرض أي دولة قطاع المنظمات غير الربحية لديها أو تجر تقييماً للمخاطر المتعلقة باحتمال إساءة استعمال تمويل الإرهاب.

589 - وأحرز تقدم في هذا الصدد. وحتى عام 2020، أجرت ثلاث من دول هذه المنطقة دون الإقليمية تقييماً شاملاً للمخاطر التي يتعرض لها قطاع المنظمات غير الربحية، بما في ذلك خطر استغلالها لأغراض تمويل الإرهاب أو غسل الأموال. وأجرت إحدى الدول تقييماً عاماً للمنظمات غير الربحية، لكن في إطار تقييمها الوطني العام للمخاطر، وليس في إطار دراسة قائمة بذاتها. وأجرت دولة أخرى استعراضاً لمواطن الضعف في قطاع المنظمات غير الربحية إزاء تمويل الإرهاب، ولكن الوثيقة ظلت سرية، مما حال دون إجراء تقييم سليم. ولم تتخذ أربع دول أخرى بعد خطوات كافية لتقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي يتعرض لها قطاع المنظمات غير الربحية الوطنية فيها. وشجعت اللجنة الدول على مواصلة رصد الحوار مع قطاع المنظمات غير الربحية وتعزيزه من أجل منع تمويل الإرهاب مع ضمان احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حرية تكوين الجمعيات.

الأسلحة النارية

590 - أشار في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية جرت صنع الأسلحة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، ولكن أربع دول على الأقل لم تجرم بصورة مباشرة تعديل الأسلحة النارية أو طمس وسومها بصورة غير مشروعة. ولا يزال التنفيذ في عام 2020 متفاوتاً، كما كان عليه في عام 2016، وقت إجراء الدراسة الاستقصائية السابقة.

591 - ودول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية ملزمة بأنظمة الاتحاد الأوروبي ذات الصلة (انظر الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه). وقد سنت اثنتان من دول الاتحاد الأوروبي الأربع في هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات لتجريم صنع الأسلحة النارية والاتجار بها وتعديلها بصورة غير مشروعة، فضلاً عن طمس وسومها بصورة غير مشروعة. وفي دولة واحدة، لا تشمل التشريعات تجريم طمس الوسوم بشكل غير مشروع، وهو نفس القصور الذي حُدد في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. وفي الدولة الرابعة، كانت العملية التشريعية لتنفيذ هذه الأحكام جارية وقت إجراء اللجنة لعملية التقييم.

592 - وقد جرمّت جميع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية صنع الأسلحة والاتجار بها بصورة غير مشروعة. ومنذ إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، جرمّت دولتان تعديل الأسلحة النارية أو طمس وسومها بصورة غير مشروعة. وكان من غير الواضح في إحدى الدول ما إذا كان تعديل الأسلحة النارية أو طمس وسومها بصورة غير مشروعة مجزماً أيضاً إضافة إلى صنعها والاتجار بها بصورة غير مشروعة. ولا تزال إدارة مخزونات الأسلحة، بما فيها تلك المضبوطة، وتدمير فائض الأسلحة، من الأمور التي تشكل تحدياً في هذه المنطقة. وتشكل فوائض الأسلحة المتروكة من النزاعات السابقة مصدراً رئيسياً للاتجار والحياسة غير المشروعة. ولا تزال هذه التحديات قائمة بالنسبة لهذه المنطقة دون الإقليمية، على الرغم من الجهود الوطنية والدولية المبذولة للحد من المخزونات غير المشروعة من الأسلحة المتبقية من النزاعات السابقة وتقليلها إلى أدنى حد.

4 - فرص الاختراق وأمن الحدود

593 - أشير في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى أن عمليات الفرز التي تقوم بها دوائر الهجرة في هذه المنطقة دون الإقليمية تجري باستخدام منظومة الإنتربول I/24-7، بما في ذلك قاعدة البيانات المتعلقة بوثائق السفر الضائعة أو المسروقة، وبالتعاون مع المكاتب المركزية الوطنية التابعة للإنتربول وأجهزة إنفاذ القانون.

594 - بيد أن مدى ارتباط قواعد بيانات الإنتربول بالموظفين العاملين في الخطوط الأمامية لا يزال غير واضح. ولم تؤكد سوى دولة واحدة من دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية أنها ربطت جميع مراكز مراقبة الحدود فيها بقواعد بيانات الإنتربول لكي يستخدمها موظفو الحدود في الخطوط الأمامية. وفي دولة أخرى، ترتبط قواعد بيانات الإنتربول بنظام الشرطة الوطنية، ولكن من غير الواضح ما إذا كانت مرتبطة أيضاً بمراكز مراقبة الحدود. ولم يكن لدى جميع سلطات الهجرة في بعض من الدول الخمس الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية إمكانية الوصول المباشر إلى قواعد بيانات الإنتربول. وفي حالات أخرى، كانت إمكانية وصول سلطات الهجرة تقتصر على الوصول غير المباشر من خلال المكاتب المركزية الوطنية للإنتربول فقط.

595 - وأشير أيضاً في الدراسة الاستقصائية السابقة إلى أن معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية تواجه تحديات كبيرة في تحديد الإرهابيين المشتبه فيهم أو العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وأن ثلاث دول فقط في هذه المنطقة دون الإقليمية تستخدم نظاماً للمعلومات المسبقة عن الركاب، الذي يقوض الافتقار إليه الجهود التي يبذلها الموظفون العاملون في الخطوط الأمامية للكشف عن دخول أو خروج الأشخاص المطلوبين أو المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وهناك تفاوت في التقدم المحرز في التنفيذ في هذا المجال.

596 - وفي عام 2020، كانت جميع دول الاتحاد الأوروبي الأربع في هذه المنطقة دون الإقليمية قد نفذت كلا من نظامي المعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب، فضلاً عن إمكانية الوصول إلى نظام شنغن للمعلومات، بما يتفق مع القواعد المفروضة على المستوى الإقليمي. ولا تمثل بلغاريا وكرواتيا ورومانيا جزءاً من منطقة شنغن، ولكن لدى بلغاريا ورومانيا إمكانية الوصول الكامل إلى نظام شنغن للمعلومات، ولدى كرواتيا إمكانية الوصول إلى النظام لأغراض إنفاذ القانون. وفي دولتين من دول الاتحاد الأوروبي أيضاً أنظمة قائمة للهجرة لتسجيل وحفظ جميع عمليات الدخول والخروج عبر حدودهما (انظر أيضاً الفرع المتعلق بأوروبا الشرقية، أعلاه).

597 - ولا يوجد لدى أي دولة أخرى من دول هذه المنطقة دون الإقليمية نظام للمعلومات المسبقة عن الركاب أو نظام لسجل أسماء الركاب. وقد أنشأت إحدى الدول وحدة استخبارات داخل سلطاتها الجمركية، ولكن يبدو أنها لم تطور القدرات التحليلية اللازمة للكشف عن الإرهابيين المحتملين. ويلزم الحصول على مزيد من المعلومات لتقييم قدرة دول هذه المنطقة دون الإقليمية على الكشف بفعالية عن الإرهابيين في مراكز مراقبة الحدود أو الكشف عن الاستخدام الاحتياطي لوثائق السفر.

598 - وأشار في الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة إلى نقص نسبي في التعاون في مجال إدارة الحدود في هذه المنطقة دون الإقليمية. وقد زاد التعاون بشكل كبير اعتباراً من عام 2020، ولكن لا تزال التوترات الثنائية تحول دون التعاون الكامل في بعض الحالات. وواصلت دول الاتحاد الأوروبي الانضمام إلى شبكات الاتحاد الأوروبي التعاونية. وكانت ثلاث دول تعمل على الانضمام إلى منطقة شنغن، في حين أصبحت سلوفينيا عضواً فيها بالفعل. وعُززت أيضاً مؤسسات الاتحاد الأوروبي. وركزت وكالة فرونتكس بعض عملياتها الرئيسية على المنطقة، ولا سيما فيما يتعلق بالتصدي لطرق الاتجار والتهريب الرئيسية من الاتحاد الأوروبي وإليه.

599 - وأحرز تقدم أيضاً في الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي منذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. فقد شرعت صربيا، في جملة أمور، في وضع وتنفيذ نظام للإدارة المتكاملة للحدود وسيّرت دوريات مشتركة للقوات المسلحة والشرطة على حدودها مع بلغاريا ومقدونيا الشمالية. واستثمرت ألبانيا موارد كبيرة، تشمل الماسحات الضوئية المحمولة وأجهزة التصوير بالأشعة السينية ونظاماً لتكنولوجيا المعلومات، في إدارة الجمارك، وعززت على السواء التعاون الداخلي، ولا سيما مع شرطة الحدود ووحدة الاستخبارات المالية، والتعاون الدولي. وأبرمت البوسنة والهرسك عدداً من الاتفاقات التنفيذية والاستراتيجية مع الدول المجاورة، بشأن أمور منها الدوريات المشتركة، ومراكز التعاون المشترك، وحركة المرور الحدودية المحلية. ومن الأمثلة على ذلك في هذا الصدد مركز الاتصال المشترك مع كرواتيا على مركز مراقبة الحدود بياتشا - نوبا سيل. وأنشأت أيضاً البوسنة والهرسك والجبل الأسود وصربيا مركزاً مشتركاً للتعاون الشرطي لتيسير التدابير المشتركة لمكافحة الجريمة العابرة للحدود، وعينت أيضاً جهات تنسيق لتبادل التحليلات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب مع الدول المجاورة. ويجري العمل في إحدى تلك الدول لوضع نظام للإنذار المبكر تنقل بواسطته المعلومات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين يسعون إلى دخول دولة مجاورة إلى مراكز مراقبة الحدود للدول المجاورة.

600 - وتجدر الإشارة أيضاً إلى التعاون المتعدد الأطراف على نطاق دول الاتحاد الأوروبي والدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية. وتواصل الدول التعاون بشأن المسائل المتعلقة بإدارة الحدود من خلال مركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا، الذي يضم دول الاتحاد الأوروبي التي يتناولها هذا الفرع، بالإضافة إلى اليونان، والدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى تركيا. وقد وضعت أيضاً الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية ترتيبات عمل بالتعاون مع فرونتكس بشأن تبادل المعلومات وتدريب حرس الحدود.

601 - وفيما يتعلق باللاجئين وملتمسي اللجوء، تجدر الإشارة إلى أن دولتين فقط من أصل أربع من دول الاتحاد الأوروبي في هذه المنطقة دون الإقليمية وضعت إجراءات لإقرار صفة اللاجئ ولديهما تشريعات وإجراءات تحول دون منح اللجوء لشخص سبق أن خطط لعمل إرهابي أو يسهّر أو شارك فيه. ولدى ثلاث من الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أنظمة لإقرار صفة اللاجئ، ولكن اللجنة لاحظت فيما يتعلق

بأحد هذه الأنظمة أن التشريعات المحلية ذات الصلة توسع نطاق أسس الاستبعاد لتتجاوز تلك المنصوص عليها في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 (بوسائل منها النص على الاستبعاد بالاستناد إلى شواغل أمنية موضوعية بطريقة فضفاضة). وأثيرت شواغل في دولة أخرى بشأن الممارسة المبلغ عنها المتمثلة في رفض أو إلغاء الأذن الممنوحة للاجئين وملتمسي اللجوء على أساس التهديدات للأمن القومي، ما يهيئ احتمال الإعادة القسرية. وأثيرت شواغل أخرى بشأن دولة أخرى ينخفض فيها كثيرا معدل قبول طلبات اللجوء ولا تُمنح صفة اللاجئ إلا لعدد محدود من الأشخاص.

5 - تقديم الإرهابيين إلى العدالة

التخطيط والإعداد

602 - لدى معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية تشريعات تمكن من الملاحقة القضائية للضالعين في أي أعمال تحضيرية أو تبعية تنفذ على أراضي الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو ضد مواطنيها خارج أراضي الدولة. والتشريع واضح ودقيق في بعض الحالات. ففي دولتين على سبيل المثال، يقضي حكم تشريعي محدد بأنه يكفي ارتكاب واحد من الأركان المكونة لجريمة إرهابية في إقليم الدولة. واتخذت دولة أخرى ولاية قضائية عالمية، ما يجعل بالتالي حضور المتهم الاعتبار الإقليمي الوحيد الهام. وفي حالات أخرى، يبدو أن التشريع يمثل لهذا الشرط، ولكن من المفيد توخي مزيد من الوضوح. ويتضمن تشريع إحدى الدول، على سبيل المثال، وصفا واضحا بأن الإرهاب يمكن أن يكون له أساس عبر وطني، ولكن دون أن يفرض بوضوح مسؤولية جنائية عن الأعمال التحضيرية. وفي مثال آخر، أدت التعديلات التي أدخلت على القانون الجنائي في إحدى الدول إلى توسيع نطاق تطبيق الأحكام ذات الصلة لتجريم الأعمال التحضيرية ضد القيم التي يحميها القانون الدولي.

603 - وتجزم معظم دول هذه المنطقة دون الإقليمية أعمال التخطيط للأعمال الإرهابية والإعداد لها ودعمها. ومع ذلك، ورغم أن أعمال التخطيط لعمل إرهابي والإعداد له تكون واضحة ودقيقة في حالات قليلة، فإن معنى تلك المصطلحات ليس واضحا على الدوام. ففي إحدى الدول على سبيل المثال، يجرم التآمر وكذلك بعض الجرائم المساعدة المتصلة بالمنظمات الإرهابية، ولكن تعريف تلك الجرائم غير واضح. وفي حالة أخرى، تُستخدم في وصف الجريمة ذات الصلة مصطلحات تركز على القيادة والتنسيق في الإعداد لعمل إرهابي، ولكن دون تغطية الأدوار الداعمة الأكثر عمومية. وتجزم الدول الأخرى في هذه المنطقة دون الإقليمية التخطيط والإعداد والدعم من خلال الأحكام العامة للقانون الجنائي المتعلقة بمسؤولية المتواطئين بدلا من تجريم ارتكاب جرائم إضافية خاصة بالإرهاب.

القدرة على التحقيق والملاحقة القضائية

604 - أشير في الدراسة الاستقصائية السابقة إلى أن جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية قد أنشأت سلطات تحقيق فاعلة ومكاتب ادعاء عام فاعلة؛ وأشير في هذا السياق أيضا إلى أن أربع دول نجحت في ملاحقة مقاتلين إرهابيين أجانب قضائيا ومنعهم من السفر. واستفادت جميع الدول أيضا من المساعدة في تطوير قدراتها في مجال التحقيق والملاحقة القضائية. بيد أنه أشير أيضا في الدراسة الاستقصائية إلى أنه ينبغي حتى للدول التي تلقت مساعدة أن تواصل الاستفادة من مبادرات التدريب فيما يتعلق بالتعامل مع التحقيقات المعقدة المتعلقة بالإرهاب، والجرائم المالية، وتحديد الصلات بين الجريمة المنظمة والإرهاب.

605 - واستمر إحراز تقدم في هذا المجال منذ الدراسة الاستقصائية السابقة. وعُززت القدرة على مكافحة الإرهاب لدى مكتب المدعي العام الوطني في إحدى الدول من خلال إنشاء قسم مستقل يركز على القضايا المتصلة بالإرهاب، وتعيين تسعة مدعين عامين إضافيين للتعامل مع قضايا الإرهاب. وأدخلت دولة أخرى تعديلات على قانونها للإجراءات الجنائية فيما يتعلق بالتحقيقات التي يقودها المدعون العامون، ووسعت ولاية مكتب المدعي العام للتعامل مع الجريمة المنظمة في القضايا المتصلة بالإرهاب. غير أن اللجنة لاحظت أنه لا تزال هناك أوجه قصور محددة، بما في ذلك استمرار الحاجة إلى إنشاء آليات مركزية لتنسيق عمل الأجهزة القضائية وأجهزة مكافحة الإرهاب التابعة لمكتب المدعي العام؛ والحاجة إلى تحسين أنظمة تكنولوجيا المعلومات؛ وقضايا الإثبات في القضايا المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، والحوار اللغوية. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن العديد من دول هذه المنطقة دون الإقليمية لم يتعين عليها التحقيق في قضايا متعلقة بالإرهاب أو ملاحقة مرتكبيها قضائيا، وهي بالتالي لم تثبت بعد قدرتها على معالجة هذه القضايا.

606 - وأتاحت دول هذه المنطقة دون الإقليمية العديد من أساليب التحري الخاصة للتحقيق في قضايا الإرهاب، بما في ذلك استخدام معدات التسجيل السمعي البصري؛ واعتراض الاتصالات؛ والمراقبة بالفيديو؛ والتنصت على الهاتف؛ واستخدام المخبرين؛ والتسجيل داخل المباني، والمراقبة السرية للأفراد والأعيان؛ واستخدام المحققين والمخبرين السريين. وفي معظم الدول، تنص التشريعات ذات الصلة بوضوح على اشتراط الحصول على إذن قضائي؛ والشروط المسبقة لذلك الإذن، مثل جسامه الجريمة المشتبه فيها وتناسب التدبير؛ والمدة المسموح بها.

607 - وفي بعض الحالات، أثّرت شواغل في مجال حقوق الإنسان بشأن استخدام أساليب التحري الخاصة هذه. ففي إحدى الدول على سبيل المثال، أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن شواغلها إزاء التقارير التي تفيد باستخدام التنصت على المكالمات الهاتفية على نطاق واسع ضد الصحفيين والمعارضين السياسيين وإزاء عدم وجود سبل انتصاف قانونية فعالة للأشخاص موضوع هذه التدابير. ولوحظ في عدة دول أن المدة المسموح بها لبعض هذه التدابير غير منصوص عليها في التشريعات.

608 - ولدى جميع الدول تقريبا شكل من أشكال الرقابة على تدابير مكافحة الإرهاب التي تتخذها أجهزة إنفاذ القانون. ففي بلغاريا وسلوفينيا، على سبيل المثال، تشرف لجان برلمانية تتألف من جميع الأحزاب السياسية على وكالات الاستخبارات. وفي صربيا، تشمل التدابير المتخذة منذ عام 2016 وضع مدونة لأخلاقيات الشرطة، ومبادئ توجيهية بشأن الإجراءات في القضايا التي تقدم فيها ادعاءات بسوء المعاملة، وتوفير التدريب للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، واتخاذ تدابير لضمان تعدد مستويات الرقابة على أنشطة إنفاذ القانون. وفي ألبانيا، لدى مؤسستين لحقوق الإنسان ولاية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم ومصالحهم المشروعة من الإجراءات التي تتخذها، أو تمتنع عن اتخاذها، هيئات الإدارة العامة والأطراف الثالثة بصورة غير قانونية وغير نظامية.

609 - ورغم أن هذه التدابير تشكّل ممارسات جيدة، فقد أعربت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان عن قلقها إزاء عدم وجود آليات مستقلة للملاحقة القضائية في حالات سوء السلوك الجنائي أو للتحقيق في حالات إساءة استعمال السلطة وإحالتها إلى مدع عام مستقل. وتشمل أوجه القصور المحددة في الحالات التي لا تستوفي فيها آليات الرقابة المعايير المطلوبة تخصيص موارد مالية أو بشرية غير كافية لهيئات الرقابة؛ وعدم استقلالية هذه الهيئات؛ والتفاوت بين عدد الشكاوى المتعلقة بسوء المعاملة وعدد التحقيقات القضائية. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن لجان الرقابة البرلمانية مسؤولة عن الإشراف على

السياسات والإدارة والميزانيات والنفقات، ولكنها لا تستعرض الأنشطة التنفيذية ولا يمكنها التحقيق في حالات سوء السلوك الفردية أو ملاحقة مرتكبيها قضائياً.

سيادة القانون

610 - رغم تجريم جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية الأعمال الإرهابية، فقد لاحظت اللجنة في جميع القضايا أن تعريف الأعمال الإرهابية ليس واضحاً ودقيقاً بما فيه الكفاية، وهو ينطوي بالتالي على احتمال انطباقه على أعمال تتجاوز تلك المتوخاة في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب. وفي أحد الأمثلة، تتضمن جريمة الإرهاب ثلاثة عناصر: (أ) العنف، (ب) الموجه نحو أهداف عامة أو حكومية، الذي يكون له (ج) دافع سياسي للتأثير على الحكومة. وتتطلب جريمة الإرهاب المصممة بوضوح انطباق جميع العناصر الثلاثة لكفالة حكم بالإدانة، ولكن في هذه الحالة، لا يلزم سوى انطباق عنصر واحد من هذه العناصر لاستيفاء أركان الجريمة، الأمر الذي يؤدي إلى احتمال تجريم أعمال الاحتجاج أو المعارضة غير العنيفة. وفي حالة أخرى، يشمل التعريف الأعمال التي يقصد بها تدمير "الأسس الاجتماعية" للدولة. وعلى الرغم من أن اللجنة لاحظت وجود هذه الأحكام مراراً وتكراراً في التشريعات الوطنية، فقد لاحظت أنها ليست دقيقة وليست منبثقة عن أي من الصكوك القانونية الدولية ذات الصلة (مثل الفقرة 3 من قرار مجلس الأمن 1566 (2004)، أو المادة 2 (1) (ب) من اتفاقية قمع تمويل الإرهاب لعام 1999).

611 - وفي دولتين من دول هذه المنطقة دون الإقليمية، يرد تعريف جريمة الإرهاب في أكثر من تشريع. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة ذكرت أن وجود تعاريف متعددة وعدم المواءمة بين الأحكام ذات الصلة يمكن أن يقوض فعالية نظام الادعاء العام في قضايا الإرهاب.

612 - وفي جميع دول هذه المنطقة دون الإقليمية، ترد ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة في عدد من أشكال الحماية الدستورية، بما في ذلك الحق في محاكمة عادلة، واستقلال السلطة القضائية، والمساواة الكاملة للجميع أمام القانون. ولم تدرج أي من دول هذه المنطقة دون الإقليمية استثناءات لقضايا الإرهاب في إجراءاتها الجنائية. وفيما يتعلق بأكثر من نصف دول هذه المنطقة دون الإقليمية، أعربت هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان عن شواغل إزاء الحقوق المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة بوجه عام. وتشجع اللجنة كلا من الدول، في حوارها معها، على مواصلة حوارها مع هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان.

613 - واعتمدت ثلاث دول فقط من دول هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين خاصة تخول صلاحيات محددة لسلطات معينة بهدف مكافحة الإرهاب. ولا يتضمن أي منها شرط انقضاء تدريجي. وفي إحدى هذه الدول، ينص القانون على إيلاء سلطات موسعة للاحتجاز والتفتيش واستخدام القوة البدنية، في حال تهديد إرهابي وشيك، أو إذا كانت لدى السلطات معلومات تفيد بأن شخصاً معيناً يعد لهجوم إرهابي. وفي الدولة الثانية، يسمح القانون بفرض قيود مؤقتة على بعض الحقوق والحريات الدستورية للمواطنين لأغراض الإجراءات الجنائية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لجهاز الأمن أن يتقدم بطلب لاستصدار أمر يفرض مجموعة من التدابير الوقائية على الأشخاص الذين توجد بيانات تفيد بأنهم يعدون لعمل إرهابي، بما يشمل تدابير المراقبة وتدابير تحد من حركتهم أو سفرهم. وعلى الرغم من أنه يمكن استئناف هذه الأوامر، فهي لا تشمل بنود انقضاء تدريجي. وفي الدولة الثالثة، يحدد قانون شرطة الدولة الإجراءات التي يتبعها ضباط الشرطة في الجهود المتصلة بمكافحة الإرهاب.

6 - تنشيط التعاون الدولي

614 - وضعت سبع من أصل تسع من دول هذه المنطقة دون الإقليمية مبادئ توجيهية بشأن القوانين والإجراءات المحلية المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين وأتاحتها للجمهور من أجل إبلاغ السلطات الأجنبية بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للحصول على المساعدة أو التسليم. غير أن هذه المعلومات لم تُنشر إلا عن طريق الموقع الشبكي لمجلس أوروبا، وفي إحدى الحالات لم تستكمل لأكثر من خمس سنوات.

615 - وفيما يتعلق بمبدأ التسليم أو المحاكمة المنصوص عليه في الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، لم تضع سوى ثلاث دول في هذه المنطقة دون الإقليمية قوانين لتسليم المطلوبين تلزم الحكومات برفع قضية إلى سلطات التحقيق إذا رفض التسليم. وفي إحدى تلك الدول، تكرر الالتزام صراحة فيما يتعلق بجرائم الإرهاب. وتعتبر اللجنة أن تلك الممارسة جيدة. وفي إحدى الدول، لا ينفذ هذا المبدأ إلا جزئياً، من حيث أن القانون الجنائي يشترط إحالة القضية إلى المدعين العامين في حال رفض التسليم بحجة أن المتهم مواطن في تلك الدولة (وفي هذه الحالة يحظر الدستور التسليم). غير أن هذا الشرط لا ينطبق على الرعايا الأجانب. وفي الدول الأخرى من هذه المنطقة دون الإقليمية، لا تتضمن التشريعات المحلية أحكاماً تكفل الامتثال التام لمبدأ التسليم أو المحاكمة.

616 - ولدى خمس من دول هذه المنطقة دون الإقليمية أحكام تشريعية لتيسير التعاون الثنائي في التحقيقات المتعلقة بالإرهاب، وقد اكتسبت أيضاً خبرة عملية في تنفيذ عمليات مشتركة مع دول أخرى من هذه المنطقة. وفي إحدى تلك الدول، يسمح قانون الإجراءات الجنائية أيضاً لممثلي المنظمات الدولية، مثل اليوروبول ويوروجست، بالمشاركة في أفرقة التحقيق المشتركة. وتستضيف إحدى تلك الدول أيضاً على وجه الخصوص 15 شرطي اتصال أجنبي على أراضيها.

7 - التوصيات ذات الأولوية

617 - تشمل التوصيات ذات الأولوية ما يلي:

(أ) تعديل جرائم الإرهاب لإزالة العناصر الفضاضة أو المبهمة بشكل مفرط، وضمان عدم وجود تعريفات متعددة للإرهاب في القوانين الجنائية، ومراجعة الولاية خارج الحدود الإقليمية على الجرائم الإرهابية لتفادي وجود ثغرات في الولاية القضائية؛

(ب) استعراض التشريعات الوطنية لضمان إمكانية قبول الأدلة التي يتم جمعها من خلال أساليب التحري الخاصة، مع احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في حرية التعبير والحق في حماية الخصوصية من التدخل التعسفي أو غير القانوني؛

(ج) استعراض صلاحيات تجميد أصول الإرهابيين المشتبه فيهم لضمان أن يتجاوز نطاق ممارستها الأشخاص أو الكيانات المدرجة أسماؤهم في قوائم مجلس الأمن أو الاتحاد الأوروبي؛ وضمان أن تشمل أوامر تجميد الأصول تلك التي يملكها أو يتحكم فيها بشكل غير مباشر شخص أو كيان معين؛ ومراجعة الإجراءات للسماح بالطعن في قرارات تجميد الأصول؛ وضمان تجميد الأصول دون تأخير؛

(د) استعراض صلاحيات موظفي الجمارك للتأكد من قدرتهم على تقييد العملات أو الصكوك لحاملها القابلة للتداول، وزيادة الاستثمار في التدريب لتعزيز القدرة على تحديد الأشخاص الذين يحتمل أن يعملوا كحامل نقديّة و/أو تحديد الروابط المحتملة بتمويل الإرهاب؛

(هـ) النظر فيما إذا كانت حقوق الطعن كافية للاجئين أو ملتزمي اللجوء الذين تُرفض طلباتهم، وما إذا كان ينبغي استمرار عدم اتخاذ إجراء بشأن الترحيل إلى حين الانتهاء من جميع الإجراءات القانونية، بما في ذلك الطعون؛

(و) وضع استراتيجيات شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وخطط عمل ذات صلة تشمل أدواراً هامة للشباب والأسر والنساء والقادة الدينيين والثقافيين والتربويين وغيرهم من جماعات المجتمع المدني المعنية، وتحديثها دورياً لمراعاة التهديد المتنامي؛

(ز) مراجعة قوانين تسليم المطلوبين لاستثناء جرائم الإرهاب من اعتبارها أعمالاً ذات طابع سياسي؛

(ح) استعراض قوانين الإجراءات الجنائية لتشمل واجباً إلزامياً بإحالة جميع قضايا الإرهاب إلى المدعين العامين في الحالات التي يُرفض فيها التسليم؛

(ط) إدراج حدود زمنية في قوانين مكافحة الإرهاب بشأن مدة حالات الطوارئ التي يمكن إعلانها عملاً بالقانون، إلى جانب تواريخ انتهاء انطباقها تلقائياً، وتضمن هذه القوانين شرط أن تكون أي تدابير تتخذ أثناء حالة الطوارئ متناسبة، وألا تتخذ إلا بالقدر المطلوب تماماً، وأن تكون متسقة مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان؛

(ي) إدراج حظر صريح في قوانين الإجراءات الجنائية على استخدام الأقوال كدليل إذا كان هناك احتمال إمكانية الحصول عليها عن طريق التعذيب، بما في ذلك أي أدلة قد تقدمها ولاية قضائية أخرى؛ وإدراج حظر صريح على تسليم المطلوبين إذا كانت هناك أسباب وجيهة تدعو للاعتقاد بأن المتهم سيتعرض لخطر التعذيب.

سابعاً - المشهد المواضيعي

ألف - الاستراتيجيات الوطنية الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب

618 - إن الحاجة إلى وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة بغية ضمان اتباع نهج فعال وكلي في مكافحة الإرهاب هي إحدى المسائل الرئيسية التي تتناولها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في إطار حوارها مع الدول الأعضاء باسم اللجنة. ويطلب مجلس الأمن في الفقرة 6 من قراره 1963 (2010) والفقرة 18 من قراره 2129 (2013) إلى المديرية التنفيذية إسداء المشورة إلى الدول الأعضاء، حسب الاقتضاء، بشأن وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب واستحداث آليات تنفيذ تشمل الاهتمام بالعوامل التي تؤدي إلى وقوع أنشطة إرهابية. ويشجع المجلس الدول الأعضاء نفسها، في الفقرة 16 من قراره 2395 (2017)، على النظر في وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومتكاملة لمكافحة الإرهاب وآليات فعالة لتنفيذها.

619 - ومنذ الدراسة الاستقصائية السابقة، حددت المديرية التنفيذية زيادة في عدد الدول الأعضاء التي اتخذت خطوات لوضع نهج أوسع نطاقاً لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك بإشراك طائفة أوسع من الجهات الحكومية المعنية، بما يتجاوز أجهزة إنفاذ القانون. والدافع وراء هذا الاتجاه يعود جزئياً إلى تنامي التهديد، بما في ذلك استمرار تأثير ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، لا سيما في سياق عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب من مناطق النزاع التي كانوا ينشطون فيها أو انتقلهم منها. وثمة عامل دافع آخر يتمثل في التحول

في تكتيكات الجماعات الإرهابية، بما في ذلك زيادة تركيزها على تجنيد إرهابيين محليين محتملين بهدف التحايل على جهود الدول الأعضاء الرامية إلى وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مناطق النزاع التي ينشط فيها تنظيم داعش وغيره من الجماعات الإرهابية. وقد أدت هذه العوامل وغيرها من العوامل المتصلة بالهزائم الميدانية التي مني بها تنظيم داعش إلى توسيع الدول لنطاق مشاركة الوكالات الحكومية بغية تعزيز قدرة السكان على الصمود في وجه الهجمات الإرهابية.

620 - ومعظم الدول الأعضاء التي وضعت استراتيجيات جديدة لمكافحة الإرهاب في السنوات الأخيرة ضمنت انخراط جهات، منها وزارات التعليم والإعلام والشباب والمحافظات والبلديات، في تلك الجهود. وهذا النهج يتجاوز النهج السابق للدول، الذي كان يركز عادةً على إشراك وكالات إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات، ووزارات العدل، ووحدات الاستخبارات المالية، والجيش، ووزارات الخارجية في المقام الأول، وهو مصمم لكفالة أن تكون الاستراتيجيات الوطنية أكثر تكاملاً. وذهبت دول أخرى إلى أبعد من ذلك، حيث أشركت الجهات الفاعلة غير الحكومية (مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص) في وضع استراتيجيات كل منها. وعلى الرغم من أن هذه الممارسات تعتبر جيدة، يواصل العديد من الدول تركيز استراتيجياتها بشكل ضيق للغاية على تدابير إنفاذ القوانين، التي تظل فعالة إلى حد ما، ولكنها لا تشمل التدابير الوقائية العديدة الأخرى اللازمة للتصدي بفعالية للظروف المفضية إلى الإرهاب.

621 - وبعض الدول الأعضاء التي أشركت جهات معنية غير الحكومية تشاورت معها في عملية وضع الاستراتيجية، في حين تعاونت دول أخرى مع هذه الجهات في مرحلتي التصميم والتنفيذ. وغالباً ما تعالج هذه النهج العوامل (مثل العوامل الاجتماعية والاقتصادية و/أو التعليمية و/أو الإنمائية) التي يمكن أن تؤدي إلى أنشطة إرهابية أو تقضي إليها. وبغض النظر عن النهج المتبع، تُشجّع الحكومات على مواصلة المشاركة والتنسيق مع الجهات المعنية غير الحكومية طوال مراحل التصميم والصياغة والتنفيذ. وهذا الأمر أساسي لتعزيز قدرة جميع القطاعات الاجتماعية على الصمود في وجه الإرهاب. وينطبق الأمر نفسه أيضاً على خطط العمل الاستراتيجية، التي ينبغي أن تكفل استيعاب الجميع بأن تنص على المشاركة والتنسيق المستمرين مع الجهات المعنية غير الحكومية. وكثيراً ما تُستكمل خطط العمل هذه بآلية أو هيكل للإشراف على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية و/أو تنسيقها، وتتضمن مخططاً عاماً للمهام المحددة المسندة إلى كل وكالة، وتحدد أطراً زمنية في الوقت نفسه لتحقيق مؤشرات الاستراتيجية وأهدافها.

622 - وكفلت الممارسات الجيدة للدول أيضاً شمول استراتيجياتها الوطنية للبعد الجنساني بوصفه موضوعاً شاملاً لعدة قطاعات والإدماج الكامل لاعتبارات حقوق الإنسان وفقاً لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وموقف مجلس الأمن القاضي بوجوب اتخاذ جميع تدابير مكافحة الإرهاب وفقاً للقانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين. وتستعرض معظم الدول الأعضاء استراتيجياتها دورياً أو تدرج شرط انقضاء تدريجي ينص على إجراء استعراض مستقبلي بهدف التصدي للتهديدات والاتجاهات والتطورات الناشئة. ويتيح الاستعراض الدوري أيضاً فرصة لبعض الدول لتوسيع نطاق استراتيجيات مكافحة الإرهاب ذات التركيز الضيق لتصبح أكثر شمولاً وتكاملاً، وإشراك طائفة أوسع من أصحاب المصلحة⁽⁵⁷⁾.

(57) واصلت المديرية التنفيذية، لدى قيامها بزيارات تقييمية باسم اللجنة، إسداء المشورة إلى الدول التي زارتها منذ اتخاذ القرار 2395 (2017) بشأن الحاجة إلى أخذ جميع التدابير المذكورة أعلاه في الاعتبار لضمان وجود استراتيجية وطنية فعالة.

623 - وقد يكون النهج الكلي المطلوب في وضع وتنفيذ استراتيجيات شاملة لمكافحة الإرهاب مماثلاً للنهج المستخدم في سياقات أخرى (مثل منع و/أو مكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب). بيد أن الاستراتيجيات الشاملة لمكافحة الإرهاب تختلف من حيث النطاق والتنسيق وآليات التنفيذ وخطط العمل والتدابير المشمولة ونطاق الجهات المعنية المشاركة فيها. ولذا فإن المديرية التنفيذية توصي الدول الأعضاء، حسب الاقتضاء، بأن تميز بوضوح بين استراتيجياتها الشاملة والمتكاملة لمكافحة الإرهاب واستراتيجياتها لمنع ومكافحة التطرف العنيف وفقاً لقرارات مجلس الأمن 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2395 (2017).

باء - التشريع والعدالة الجنائية

1 - التشريع

624 - تتطلب ممارسات مكافحة الإرهاب الفعالة والملائمة والممتثلة لحقوق الإنسان التصديق على الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة، فضلاً عن تنفيذها محلياً. ويجب على الدول الأعضاء أيضاً أن تكفل تقييد الأطر المحلية الموضوعية لمكافحة الإرهاب بالتزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني.

625 - ويتألف الإطار الدولي الرئيسي لمكافحة الإرهاب من الصكوك الدولية الـ 19 لمكافحة الإرهاب، وهي مفتوحة للتصديق عليها من جانب جميع الدول الأعضاء. ووفقاً للبيانات المتاحة للمديرية التنفيذية في كانون الثاني/يناير 2021، فقد صدقت 168 دولة عضواً على أكثر من عشرة من الصكوك الدولية. ويمثل ذلك زيادة بنسبة 3,7 في المائة مقارنة بالدراسة الاستقصائية العالمية السابقة.

626 - ويستكمل هذا الإطار الدولي بعدد كبير من قرارات مجلس الأمن الأخيرة بشأن الإرهاب التي اتخذت استجابة للطابع المتغير لتهديد الإرهاب على الصعيد العالمي. والعنصر الرئيسي في القرارين 1373 (2001) و 2178 (2014) هو اشتراط قيام الدول بسن تشريعات شاملة لمكافحة الإرهاب على الصعيد المحلي تهدف إلى ضمان الملاحقة القضائية لأي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو التخطيط لها أو الإعداد لها أو ارتكابها، أو في دعم هذه الأعمال. ومنذ اتخاذ القرار 1373 (2001)، اتخذت معظم الدول الأعضاء خطوات لتجريم الأعمال الإرهابية وفقاً للصكوك الدولية.

(أ) التنفيذ التشريعي لمتطلبات مجلس الأمن

627 - عملاً بقرارات مجلس الأمن 2178 (2014) و 2322 (2016) و 2396 (2017) و 2462 (2019)، عجلت الدول الأعضاء باستعراض أطرها التشريعية والإدارية القائمة، وسنت، عند الضرورة، تدابير جديدة لدمج متطلبات قرارات المجلس ذات الصلة في القانون المحلي. بيد أنه على الرغم من هذا التقدم، لا تزال درجة تدوين الجرائم ذات الصلة تتطلب رقداً دقيقاً.

628 - وتقتضي قرارات مجلس الأمن ذات الصلة من الدول الأعضاء تجريم الأعمال التحضيرية، بما في ذلك التخطيط لارتكاب جرائم إرهابية والمساعدة عليها والتحريض عليها. ويجب دعم التدابير التشريعية ذات الصلة بالولاية القضائية الكافية لضمان اختصاص المحاكم المحلية بالتعامل مع المجرمين المحتملين. غير أن دولا كثيرة لا تستخدم بعد مبدأ الشخصية الإيجابية (الجنسية) للملاحقة القضائية للضالعين في الأعمال التحضيرية أو التبعية التي تهدف إلى تيسير ارتكاب جرائم إرهابية خارج إقليم الدولة.

629 - ويطلب مجلس الأمن، بموجب قراره 2178 (2014)، إلى الدول الأعضاء "كفالة أن تنصّ قوانينها ولوائحها الداخلية على تجريم الأفعال التالية باعتبارها جرائم خطيرة بما يكفي للتمكين من مقاضاة الجناة ومعاقتهم بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة": سفر الأفراد، أو محاولتهم السفر، 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، وكذلك الأشخاص الذين يسهلون هذا السفر.

630 - وتبين تقييمات اللجنة أن معظم الدول التي خضعت للتقييم لا تجرم تيسير سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب (بما في ذلك تنظيمهم ونقلهم وتجهيزهم). وتعتمد دول كثيرة بدلا من ذلك على تعريف (فضفاضة في بعض الأحيان) للانتماء إلى منظمة إرهابية أو للدعم المادي لهذه المنظمات لتلبية هذا المطلب. وتظهر بعض الدول أيضا مستويات امتثال منخفضة نسبيا فيما يتعلق بتجريم وضمان مساءلة توفير التدريب الإرهابي وتلقيه.

(ب) تعريف الإرهاب والجرائم المتصلة به

631 - حددت اللجنة والمديرية التنفيذية في أحيان كثيرة، عند تقييم ورصد التطورات التشريعية لدى الدول الأعضاء، أوجه قصور تتعلق بالتعريف المحلية للإرهاب والجرائم المتصلة بالإرهاب. وأوصت اللجنة في هذا الصدد بأن تعتمد الدول تعريفا واضحا ودقيقا للإرهاب يتوافق مع متطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب التي هي أطراف فيها، وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، والقواعد والمعايير الأخرى المنطبقة المستمدة من القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

632 - بيد أن عددا من الولايات القضائية اعتمد تعريف فضفاضة. ولاحظت اللجنة استخدام عبارات فضفاضة، مثل الإشارات إلى الأعمال التي تزرع استقرار "البنى الاجتماعية" أو الأعمال التي تمس بـ "السلامة المعنوية" أو "الصحة العامة" أو التي "تضعف السلامة الوطنية". وهذه التعاريف الشاملة، التي تُضاف إليها أحيانا قائمة موسعة من الجرائم المساعدة، تنطوي على خطر تجريم السلوك غير العنيف الذي يقع خارج نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة.

633 - وتشكل التعاريف الفضفاضة أيضا تحديات من حيث الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو على السواء أحد متطلبات قرارات المجلس ذات الصلة⁽⁵⁸⁾ وشرط مسبق لفعالية واستدامة الممارسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وكما لاحظت اللجنة، فإن التعاريف غير الواضحة للإرهاب يمكن أن تقوض أيضا جهود الدول الرامية إلى منع الإرهاب وقمعه من خلال زيادة احتمال خضوع أعداد كبيرة من الأشخاص للتحقيق والملاحقة القضائية فيما يتعلق بسلوك لا تطلب الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب من الدول تجريمه، مما يوسع نطاق قدرات أجهزة إنفاذ القانون والنظم القضائية. ويمكن أن تقوض أوجه القصور في التعريف أيضاً التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب.

(58) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن 1535 (2004) و 1566 (2004) و 1624 (2005) و 1787 (2007) و 1805 (2008) و 1963 (2010) و 2129 (2013) و 2170 (2014) و 2178 (2014) و 2249 (2015) و 2253 (2015) و 2309 (2016) و 2322 (2016) و 2341 (2017) و 2354 (2017) و 2370 (2017) و 2395 (2017) و 2396 (2017) و 2462 (2019) و 2482 (2019).

2 - العدالة الجنائية

634 - شدد مجلس الأمن، في قراراته ذات الصلة، بما في ذلك القرارات 1373 (2001) و 2178 (2014) و 2396 (2017)، على ضرورة أن تكفل الدول الأعضاء استجابات فعالة للعدالة الجنائية إزاء الإرهاب. ونظرا لأن الملاحقة القضائية الفعالة لقضايا مكافحة الإرهاب تعتمد على مهارات وخبرات محددة، يجب على سلطات التحقيق والادعاء والقضاء في الدول أن تطور طرائق للتعامل مع التعقيد المتزايد لهذه القضايا. ولا تزال معظم الدول التي قامت اللجنة بزيارتها تواجه صعوبات في جهودها الرامية إلى تنفيذ هذه المتطلبات. وتتطلب مواجهة هذه التحديات من الدول أن تتخذ خطوات لتعزيز قدرات الادعاء والقضاء.

(أ) استخدام المعلومات الاستخبارية في سياق العدالة الجنائية

635 - ينجم أحد التحديات الرئيسية في الملاحقة القضائية لقضايا الإرهاب عن أن المعلومات المتعلقة بهذه القضايا تنتجها في الغالب وكالات الاستخبارات. وتبرز التقييمات التي أجرتها اللجنة مؤخرا أن العديد من الدول الأعضاء لا يزال يكافح لبناء علاقات عمل فعالة وممتثلة لحقوق الإنسان بين وكالات الاستخبارات ونظم العدالة الجنائية.

636 - ولأحظت اللجنة أن بعض الدول أنشأت نظما لقبول المواد السرية كأدلة في المحاكمات الجنائية، تؤخذ من خلالها في الحساب حقوق المحاكمة العادلة ومصالح الأمن الوطني في الحفاظ على سرية المصادر من خلال إجراء متعدد المراحل يشمل طائفة من الآليات للتوفيق بين تلك الشواغل. ويمكن أن تشمل هذه الإجراءات أمرا أوليا من المحكمة يحدد المواد المعنية وينص على معالجتها وحمايتها على النحو المناسب؛ وتعيين المحكمة لموظف مكلف بمساعدة الأطراف فيما يتعلق بالمواد السرية؛ وتقديم الحكومة ملخصات أو نصوصا غير سرية لبعض الوقائع؛ وعقد جلسات استماع لتحديد استخدام الأدلة المقترحة وأهميتها ومقبوليتها؛ وإتاحة الفرصة للمدعى عليه للطعن في قرارات المحكمة بشأن هذه المسائل.

(ب) الحصول على معلومات مقبولة كأدلة من مناطق النزاع

637 - لا تزال الدول الأعضاء تواجه تحديات فيما يتعلق بالتحقيق مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه في وجودهم في مناطق النزاع أو عودتهم إليها أو انتقالهم منها، أو ملاحقتهم قضائياً. ووضع أطر قانونية محلية مناسبة، عند الاقتضاء، وتحسين قدرات الدول الأعضاء على جمع المعلومات المقبولة كأدلة من مناطق النزاع أو الحصول عليها بطريقة أخرى ييسر امتثال الدول لالتزامها بتقديم الإرهابيين إلى العدالة. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في الحالات التي تكون فيها قدرات التحقيق المدنية في الدولة التي يدور فيها النزاع غير كافية أو حيث يُفترق إلى ترتيبات تبادل المساعدة القانونية.

638 - بيد أن العديد من نظم العدالة الجنائية لا تقبل المعلومات التي تجمعها القوات المسلحة أو تعالجها أو تحتفظ بها أو تتممها كأدلة أمام المحاكم الجنائية الوطنية في القضايا المتصلة بالإرهاب، ولا سيما إذا جُمعت خارج إقليم الدولة وفي حالة نزاع مسلح. وينبغي للسلطات المحلية المعنية أن تعالج العوائق التي تحول دون مقبولة هذه المعلومات كأدلة وأن تستكشف السبل الكفيلة بضمان الوفاء بشروط المقبولة المنصوص عليها في القوانين المحلية والدولية.

639 - وبهدف مساعدة الدول الأعضاء على التصدي للتحديات المتصلة بجمع المعلومات في حالات النزاع أو حالات ما بعد النزاع مباشرة أو الحالات الشديدة الخطورة، قادت المديرية التنفيذية، في إطار الفريق

العامل المعني بالعدالة الجنائية والإجراءات القانونية والتصدي لتمويل الإرهاب المنبثق عن اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب، وضع المبادئ التوجيهية لتيسير استخدام المعلومات التي تجمعها القوات المسلحة وتعالجها وتحفظ بها وتعممها ولتيسير مقبوليتها كأدلة في المحاكم الجنائية الوطنية لمحاكمة مرتكبي الجرائم الإرهابية⁽⁵⁹⁾. ونتيجة للتعاون الاستراتيجي المستمر مع مختلف الجهات المعنية والمواءمة الاستراتيجية للعملية مع مبادرة المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، وهو ما أثمر عن وضع توصيات أبوجا بشأن جمع واستخدام وتبادل الأدلة لأغراض الملاحقة الجنائية للمشتبه في أنهم إرهابيون، ساهمت المبادئ التوجيهية في وضع توجيهات سياسات ذات صلة من جانب المنظمات الدولية والإقليمية، مثل مجلس أوروبا⁽⁶⁰⁾ والاتحاد الأوروبي (من خلال وكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال العدالة الجنائية)⁽⁶¹⁾، فضلاً عن الدول الأعضاء.

(ج) التعاون الدولي في المسائل الجنائية

640 - يشكل تعزيز التعاون القضائي الدولي هدفاً أساسياً لجهود مجلس الأمن في مكافحة الإرهاب، على النحو الذي شدد عليه المجلس في قراره 1373 (2001). وقد أكد المجلس كذلك، في قراره 2322 (2016)، على أهمية تعزيز التعاون الدولي من أجل منع الأعمال الإرهابية والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها، مع الاعتراف بالتحديات المستمرة الناجمة عن تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

641 - وعلى الرغم من إحراز تقدم كبير في جهود الدول الأعضاء المبذولة للائتمثال للمتطلبات المتعلقة بالتعاون القضائي في سياقات مكافحة الإرهاب وتنفيذها، لا تزال هناك تحديات تتعلق بالتنفيذ الكامل والفعال للأطر القانونية الدولية والإقليمية القائمة. ولمواكبة المرونة والارتجال اللذين أثبتتهما الجماعات الإرهابية، يجب أن يصبح التعاون الدولي في مجالي إنفاذ القانون والقضاء أسرع وأكثر فعالية من خلال الاستخدام الكامل والفعال للشبكات القائمة والتنفيذ الهادف للقوانين والسياسات القائمة. ويواصل انعدام الثقة والإرادة السياسية والموارد أيضاً تقويض جهود التعاون الدولي.

642 - واحترام سيادة القانون وحقوق الإنسان، بما في ذلك ضمانات المحاكمة العادلة، أمر أساسي للتعاون الدولي الفعال، على النحو الذي أكد عليه أيضاً مجلس الأمن في قراراته ذات الصلة⁽⁶²⁾.

(59) متاحة على الرابط: https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_military_evidence_guidelines.pdf

(60) مجلس أوروبا، اللجنة المعنية بمكافحة الإرهاب، اختصاصات الفريق العامل المعني بجمع الأدلة من مناطق النزاع لأغراض الملاحقة الجنائية، متاحة على الرابط: <https://rm.coe.int/cdct-ge-2019-01rev-eng-terms-of-reference-/168096f748>

(61) يوروجست، "2020 Memorandum on Battlefield Evidence"، متاحة على الرابط: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-09/2020-09-14-Eurojust-Memorandum-on-Battlefield-Evidence.pdf>

(62) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن (2013) 2129 و (2014) 2170 و (2014) 2178 و (2015) 2253 و (2017) 2396.

١' المساعدة القانونية المتبادلة

- 643 - على الرغم من التقدم الملحوظ المحرز في السنوات الأخيرة، ووجود إطار قانوني عالمي متطور للتعاون (ولا سيما من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000)، لا تزال عدة دول تواجه صعوبات فيما يتعلق بالتعاون الدولي في القضايا المتصلة بالإرهاب.
- 644 - وتنتج أوجه القصور التي حددتها المديرية التنفيذية في هذا الصدد عن عوامل كثيرة، منها عدم كفاية الأهلية القانونية للسلطات المركزية أو افتقارها إلى الموارد الكافية؛ وأوجه الاختلاف في النظم و/أو المتطلبات القانونية؛ وعدم كفاية الوعي بإجراءات طلب المساعدة القانونية المتبادلة؛ وعدم وجود جهة تنسيق لبدء الاتصالات غير الرسمية قبل إعداد الطلبات الرسمية؛ وغياب الإرادة السياسية.
- 645 - وهناك عدد كبير من الدول لم يعين بعد سلطة مركزية، أو عين واحدة بشكل جزئي فقط، ويستخدم القنوات الدبلوماسية في المقام الأول. وغالبا ما يؤدي هذا الأمر إلى امتداد أوقات المعالجة. ومعظم الدول مشمولة باتفاقات إقليمية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. بيد أن فعالية تلك الاتفاقات تختلف اختلافا كبيرا حسب المنطقة، ولا يزال التعاون الأقليمي يشكل تحديا. وبالتالي، فإن مواصلة تعزيز التعاون الأقليمي غير الرسمي والرسمي لا يزال يشكل أولوية في تعزيز الملاحقة القضائية في القضايا المتصلة بالإرهاب.

٢' تسليم المطلوبين

- 646 - تتأثر فعالية عمليات تسليم المطلوبين بعدم التصديق على الصكوك الدولية القائمة لمكافحة الإرهاب أو عدم تنفيذها بصورة كافية، فضلا عن عدم وجود إطار محلي فعال وشامل لتيسير التعاون الرسمي وغير الرسمي مع سلطات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية الأجنبية. وتشمل التحديات التي تواجهها الدول كذلك رفض طلبات تسليم المطلوبين على أساس الجنسية، وتسييس عملية التسليم، وضرورة تحديد بعض الولايات القضائية لعملياتها على نحو أفضل فيما يتعلق بتقديم الطلبات وتلقيها وتجهيزها.
- 647 - والتعاون الفعال والمناسب مطلوب أيضاً في مسائل تسليم المطلوبين لإنفاذ الالتزامات ذات الصلة المتعلقة بالمحاكمة أو التسليم. وتشمل بعض أوجه القصور الشائعة التي حددتها المديرية التنفيذية في هذا المجال استخدام القوانين المحلية التي تسمح بإحالة القضايا إلى السلطات المختصة لغرض الملاحقة القضائية دون جعلها إلزامية؛ وقصر الإحالات على القضايا التي رُفض فيها التسليم لأسباب معينة؛ وعدم النص على شرط الإحالة إلى السلطات المختصة لغرض الملاحقة القضائية "دون تأخير لا مبرر له".
- 648 - وفي سياق عمليات تسليم المطلوبين، أبرزت اللجنة ضرورة أن تتصرف الدول وفقاً لالتزاماتها بموجب القانون الدولي. وعلى وجه الخصوص، يجب عليها احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية على النحو المحدد في القانون الدولي للاجئين، فضلا عن صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان ذات الصلة.

٣' التعاون الدولي في العصر الرقمي

- 649 - تستخدم الجماعات الإرهابية بشكل متزايد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل بث ونشر الدعاية، وتسهيل التجنيد، والتخطيط للهجمات، وتنسيقها، وحتى الإعلان عنها. ومع تزايد عدد الجرائم المتصلة بالإرهاب التي ينفذ جزء منها عن طريق إحدى الوسائل السيبرانية، تواجه سلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية تحديات تتعلق بجمع الأدلة الرقمية واستخدامها. وستتطوّر طلبات البيانات بانتظام على

عنصر عبر وطني يتطلب الوصول إلى المعلومات المخزنة في ولاية قضائية أجنبية. ولذلك يجب على السلطات المختصة ألا تتعامل مع الوكالات الحكومية التابعة للدول الأخرى فحسب، بل أيضاً مع الجهات الفاعلة الخاصة، بما في ذلك مقدمو خدمات الإنترنت، ومقدمو خدمات الاتصالات، ومختلف وسطاء الإنترنت من الأوصياء على البيانات المطلوبة. وقد يتم حذف المعلومات أو تعديلها من قبل المستخدمين ومقدمي الخدمات، مما يعقد عمليات الاستدلال الرقمي الجنائي، وربما يؤثر على مقبولية البيانات كأدلة. وبالتالي، فإن الوصول السريع إلى البيانات هو شرط أساسي لتأمين أدلة موثوقة.

650 - وتبين تقييمات وتحليلات المديرية التنفيذية أن سلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية تواجه سلسلة من العقبات التي تحول دون التعاون الفعال فيما يتعلق بجمع الأدلة الرقمية واستخدامها في قضايا الإرهاب. وهي تشمل ما يلي:

- (أ) محدودية كفاءة الأدوات التقليدية للتعاون بين أجهزة إنفاذ القانون والسلطات القضائية في السياق السيبراني، ولا سيما بالنظر إلى تزايد خطر تدهور أو اختفاء الأدلة المحتملة، بسبب التأخير في تأمين المعلومات ذات الصلة. وقد أدى ذلك بصورة متزايدة بالحكومات إلى اتباع حلول انفرادية لتأمين المعلومات؛
- (ب) أوجه التعقيد القضائية في الفضاء السيبراني المتعلقة بالصعوبات التي تواجه التأكيد بشكل مجدٍ على مبدأ الإقليمية وعدم وجود توافق دولي في الآراء بشأن سبل التصدي لهذا التحدي؛
- (ج) لامركزية الرقابة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والشبكات الرقمية ذات الصلة، مما يؤدي إلى صعوبات في تحديد الجهات الفاعلة ذات الصلة وتحديد مواقعها، بما في ذلك المستخدمين والكيانات التي تخزن البيانات و/أو تتحكم فيها؛
- (د) الشواغل بشأن حماية حقوق الإنسان في الفضاء الرقمي، مثل التدخل التعسفي أو غير القانوني في الحق في الخصوصية، بما في ذلك حماية البيانات، والحق في حرية التعبير أو الدين أو المعتقد. ويمكن أن يشكل ضمان الحق في سبيل انتصاف فعال تحدياً خاصاً في هذه السياقات؛
- (هـ) التحديات التي تواجه التعاون مع القطاع الخاص: في غياب عمليات موحدة وإطار واضح ومقبول دولياً لتنظيم هذه العمليات، يواجه مقدمو الخدمات احتمال الإخلال بالالتزامات المنصوص عليها في أطروم القانونية المحلية و/أو التواطؤ في حالات انتهاك للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛
- (و) الافتقار إلى القدرات المتخصصة ضمن دوائر التحقيق والادعاء العام لتولي جمع الأدلة الرقمية وحفظها وتبادلها ومعالجتها بفعالية. ويقوض هذا القصور أيضاً الجهود الرامية إلى ضمان استيفاء المعلومات ذات الصلة لمعايير المقبولية المنصوص عليها في قوانين الإجراءات الجنائية؛
- (ز) الملاحقة القضائية للمقاتلين الإرهابيين الأجانب وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم.

651 - في أعقاب الهزيمة الميدانية لتنظيم داعش، دخل العديد من المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين وأفراد أسرهم في نظم عدالة جنائية مُجَهدة أصلاً. وتواجه الدول الأعضاء ضرورة ملحة لمعالجة هذا الأمر، وغالباً ما ترد باعتماد تدابير مجزأة تقتصر على نهج شامل واستراتيجي. ويحدد قرار مجلس الأمن 2178 (2014) و 2396 (2017) متطلبات للدول لوضع استراتيجيات للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج لكي تتصدى لهذا التحدي. وقد طُور هذا المطلب بشكل أكبر في المبادئ التوجيهية لمجلس الأمن المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب: مبادئ مدريد التوجيهية لعام 2015 وإضافة عام 2018

(انظر S/2015/939 و S/2018/1177) والدليل التقني لتنفيذ القرار 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة (S/2017/716). ومع ذلك، فإن العديد من الدول المتضررة من الإرهاب لم تضع بعد مثل هذه الاستراتيجيات. وفي بعض الحالات، تتخذ التدابير ذات الصلة حسب كل حالة على حدة، مما قد يؤدي إلى تخصيص موارد هيكلية ومالية وبشرية غير كافية.

652 - وتتطلب استراتيجيات الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج الفعالة والمستدامة نهجاً كلياً يهدف إلى ضمان تفاعل المكونات وتكميلها لبعضها البعض بطريقة مجدية وشاملة. ورغم أن معظم الدول الأعضاء وضعت أطراً قانونية وسياساتية تحكم هذه المكونات الفردية، غالباً ما يُفقر إلى نهج متكامل أو يكون تنفيذ هذا النهج، إن وُجد، منقوصاً. وثمة حاجة إلى تعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية وسائر الجهات المعنية. وقد يشمل ذلك التعاون المشترك بين الوكالات بين سلطات العدالة الجنائية والقوات العسكرية أو وكالات الاستخبارات بهدف زيادة جمع المعلومات المقبولة كأدلة وفقاً للقانون الدولي المنطبق. ويتطلب ذلك أيضاً تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية وغيرها من الوكالات الحكومية أو منظمات المجتمع المدني، ولا سيما تلك العاملة في القطاع الاجتماعي وقطاع الرعاية الاجتماعية. بيد أنه في بعض الولايات القضائية، يمكن أن يؤدي التعاون مع الجهات الفاعلة التي تقدم الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية وغيرها من الخدمات إلى إضفاء الطابع الأمني غير المبرر على تلك الخدمات. وقد يؤدي ذلك إلى نتائج عكسية على المدى الطويل، لأنه يقوض ثقة المستفيدين فيها، وبالتالي قدرة تلك الكيانات على خدمة مجتمعاتها المحلية.

653 - وتجري بضع دول فقط، لدى تصميمها للتدابير المتصلة بالملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، مشاورات عامة مجدية تشمل جميع الجهات المعنية، ولا سيما المجتمعات الأكثر تضرراً من الإرهاب. ونظراً للحاجة إلى ضمان مشاركة المجتمعات المحلية وتولي زمام الأمور على الصعيد المحلي لتيسير إعادة تأهيل المجرمين الإرهابيين وغيرهم من الأشخاص المرتبطين بالجماعات الإرهابية وإعادة إدماجهم على نحو فعال ومستدام، من الضروري اعتماد نهج استشاري.

جيم - مكافحة الإرهاب والقانون الدولي الإنساني

1 - التقاطع بين الإرهاب والنزاع المسلح

654 - ثمة تحديات تواجه جهود الدول الأعضاء الرامية إلى وضع وتنفيذ تدابير ترمي إلى منع الإرهاب ومكافحته في سياق النزاع المسلح. فالنزاعات المسلحة (ولا سيما تلك التي تتسم بطابع طويل الأمد) وما ينجم عنها من عنف وعدم استقرار وانهايار مؤسسات سيادة القانون، هي بمثابة عوامل محركة للتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب. وتجعل هذه الظروف الأفراد والمجتمعات المحلية عرضة للتجنيد، بما في ذلك من خلال استغلال المظالم العميقة الجذور الناجمة عن النزاع وما يرتبط بها في كثير من الأحيان من فجوة في الحوكمة والمساءلة⁽⁶³⁾. وفضلاً عن ذلك، فإن مواطن الضعف المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية المتصلة بالنزاعات قد تقوض أيضاً إلى حد كبير جهود مكافحة الإرهاب وتؤثر سلباً على استدامتها على المدى الطويل. وتشيع أوجه القصور في مجال المساءلة بصفة خاصة. ويمكن أن يؤدي اجتماع ضعف

(63) انظر، على سبيل المثال، A/70/674، الفقرة 30. وانظر أيضاً قرارات مجلس الأمن 2178 (2014) و 2242 (2015) و 2354 (إرهاب) و (2017) 2396 (2017).

مؤسسات سيادة القانون أو غيابها والطابع الواسع النطاق للعنف والإجرام إلى الإفلات من العقاب، وتقويض قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها عملاً بالقانون الدولي ومتطلبات قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بتقديم مرتكبي الجرائم الإرهابية إلى العدالة، بمن فيهم المسؤولون عن أعمال ترقى إلى درجة انتهاكات القانون الدولي الإنساني وخروقات أو تجاوزات حقوق الإنسان⁽⁶⁴⁾.

655 - ونظراً لأن تداعيات الأزمات المعقدة التي تتطوي على نشاط إرهابي في سياق النزاع المسلح كثيراً ما يمتد أثرها عبر الحدود، فهي تؤثر سلباً أيضاً على السلام والأمن على الصعيدين الإقليمي أو الدولي وقد تهدد بإغراق مناطق بأكملها في العنف المسلح. ومن الضروري الامتثال للالتزامات المنطبقة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بحماية المدنيين (مثل الأشخاص المشمولين بالحماية الذين أنهكتهم حالة النزاع، بمن فيهم الأطفال والمشردون داخلياً واللاجئون والأشخاص ذوو الإعاقة والناجون من العنف الجنسي والجنساني وأفراد الأقليات الذين يحتل أن يستهدفهم طرف في النزاع)⁽⁶⁵⁾. وتتطلب أنشطة الحماية هذه عادة تعاوناً دولياً، بما في ذلك ما يتعلق بتنفيذ الأنشطة الإنسانية وإيصال المعونة الإنسانية.

2 - قرارات مجلس الأمن وتعزيز احترام القانون الدولي الإنساني

656 - أكد مجلس الأمن بانتظام أن الجهود الرامية إلى منع ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب يجب أن تتمثل للالتزامات الدول الأعضاء بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني⁽⁶⁶⁾. وأكد المجلس أيضاً أن استراتيجيات مكافحة الإرهاب ينبغي أن تهدف إلى كفالة السلام والأمن المستدامين وأن احترام القانون الدولي لا غنى عنه لنجاح جهود مكافحة الإرهاب⁽⁶⁷⁾. وتكتسي الالتزامات ذات الصلة أهمية بالغة في سياق التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. فعلى سبيل المثال، يقتضي قرار المجلس 2178 (2014) أن تتعاون الدول الأعضاء، بما يتسق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي، في بذل الجهود لمواجهة الخطر الذي يمثله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، بوسائل منها منع نشر الفكر المتطرف الذي يفضي إلى الإرهاب وتجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بمن فيهم الأطفال، ومنع المقاتلين الإرهابيين الأجانب من عبور حدودها، وتعطيل ومنع تقديم الدعم المالي إلى هؤلاء المقاتلين، ووضع وتنفيذ استراتيجيات لمقاضاة العائدين منهم ولإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم⁽⁶⁸⁾.

657 - وأهاب مجلس الأمن، في قراره 2396 (2017)، بالدول الأعضاء أن تقوم بتقييم حالة الأفراد الذين يكون لديها أسباب معقولة للاعتقاد بأنهم إرهابيون والتحقيق فيها، بسبل من قبيل استخدام تقييمات المخاطر المرتكزة على الأدلة، وإجراءات التدقيق، وجمع بيانات السفر وتحليلها، وفقاً للقانون الدولي، بما في ذلك

(64) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن 2170 (2014) و 2249 (2015) و 2322 (2016) و 2396 (2017).

(65) انظر، على سبيل المثال، قراري مجلس الأمن 2472 (2019) و 2475 (2019)، وبيان رئيسه S/PRST/2019/8، وقرار الجمعية العامة 284/72، الفقرة 80.

(66) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن 1624 (2005)، الفقرة 4؛ و 2178 (2014)، الفقرة 5؛ و 2309 (2016)، الفقرة 2؛ و 2322 (2016)، الفقرة 2؛ و 2341 (2017)، الديباجة؛ و 2354 (2017)، الفقرة 2 (هـ)؛ و 2396 (2017)، الفقرة 4 (انظر أيضاً الفقرات 18 و 19 و 34 و 40)؛ و 2462 (2019)، الفقرة 6 (انظر أيضاً الفقرات 5 و 20 و 24)؛ و 2482 (2019)، الفقرة 16.

(67) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن 2129 (2013) و 2253 (2015) و 2368 (2017). وانظر أيضاً قرار الجمعية العامة 284/72، الفقرتان 10 و 76.

(68) انظر قرار مجلس الأمن 2178 (2014)، الفقرة 5.

القانون الدولي الإنساني، حسب الاقتضاء. وأكد المجلس من جديد، في قراراته 2170 (2014) و 2322 (2017) و 2396 (2017)، الالتزام بتقديم مرتكبي انتهاكات للقانون الدولي الإنساني أو من كانوا مسؤولين عن ارتكابها بطرق أخرى إلى العدالة. وحث المجلس كذلك في قراره 2396 (2017) الدول على وضع وتنفيذ استراتيجيات مناسبة في مجالي التحقيق والمحاكمة فيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وفقا للقانون المحلي والقانون الدولي لحقوق الإنسان الواجب التطبيق والقانون الدولي الإنساني. وبالإضافة إلى ذلك، تناول المجلس، في قراره 2462 (2019) و 2482 (2019)، التحديات التي تواجهها الجهات الفاعلة المحايدة في مجال العمل الإنساني عند العمل في نزاع مسلح في سياق تنشط فيه الجماعات الإرهابية. وفي هذا السياق، يحث المجلس الدول، عند تصميم وتطبيق تدابير لمكافحة تمويل الإرهاب، على مراعاة التأثير المحتمل لتلك التدابير على الأنشطة الإنسانية حصراً، بما في ذلك الأنشطة الطبية، التي تضطلع بها الجهات الفاعلة المحايدة في المجال الإنساني، على نحو يتسق مع القانون الدولي الإنساني.

(أ) مكافحة الإرهاب والعمل الإنساني

658 - يمكن أن يكون الإرهاب والتطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب من العوامل الهامة التي تسهم في الأزمات الإنسانية، بما في ذلك حالات الطوارئ المعقدة الناجمة عن مزيج من عناصر طبيعية وعناصر من صنع الإنسان، بما يشمل النزاع المسلح والعنف. وتتطلب حالات الطوارئ من هذا النوع استجابة إنسانية سريعة وفعالة تتفقد بطريقة محايدة ومستقلة وغير متحيزة. والنشاط الإرهابي يعرض أيضا الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني للخطر ويمكن أن يقوض العمل الإنساني⁽⁶⁹⁾. وقد شهدت السنوات الأخيرة هجمات ارتكبتها الجماعات الإرهابية ضد العاملين في المجال الإنساني والعاملين في المجال الطبي، بما في ذلك الاختطاف وأخذ الرهائن والاحتجاز والقتل. وأعلن تنظيم داعش وغيره من الجماعات الإرهابية أن العاملين في مجال تقديم المعونة "أهداف مشروعة" ودعت أتباعها إلى "محاربة" المنظمات الإنسانية.

659 - ويتضمن القانون الدولي الإنساني مجموعة من القواعد المتعلقة بالأنشطة الإنسانية، بما في ذلك ما يتعلق بحماية شرائح المدنيين، التي يمكن أن تشمل موظفي الإغاثة الطبية والإنسانية والأعيان المدنية⁽⁷⁰⁾، والقواعد المتعلقة بأطراف النزاع المسلح التي تسمح بمرور الإغاثة الإنسانية إلى المدنيين وتسهيله، شريطة أن يكون هذا العمل محايدا، وأن يتم تنفيذه دون تمييز ضار⁽⁷¹⁾. وأنشطة الإغاثة الإنسانية مرهونة

(69) انظر، على سبيل المثال، A/70/674، الفقرتان 22 و 57.

(70) بموجب القانون الدولي الإنساني، يجب احترام وحماية الموظفين المكلفين حصرا بمهام طبية. انظر، على سبيل المثال، اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة)، المادة 20؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة (البروتوكول الإضافي الأول)، المادة 15؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الإضافي الثاني)، المادة 9؛ وتمتد الحماية أيضا إلى الوحدات الطبية ووسائل النقل. وانظر، على سبيل المثال، اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 18؛ والبروتوكول الإضافي الأول، المادة 12، والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة 11. ويفقد هؤلاء الأفراد والأعيان حمايتهم إذا دأبوا على ارتكاب "أعمال ضارة بالخصم تخرج عن نطاق [مهمتهم] الإنسانية". وانظر البروتوكول الإضافي الأول، المادة 13؛ والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة 11 (2).

ويتمتع موظفو الإغاثة الإنسانية والأعيان المستخدمة في عمليات الإغاثة الإنسانية بالحماية الممنوحة للمدنيين والأعيان المدنية بموجب القانون الدولي الإنساني. ويفقد هؤلاء الأشخاص أو تلك الأعيان الحماية في حال المشاركة المباشرة في الأعمال العدائية أو الاستخدام لتقديم مساهمة فعالة في العمل العسكري.

(71) انظر اتفاقية جنيف الرابعة، المادتان 23 و 55؛ والبروتوكول الإضافي الأول، المادة 70 (2)؛ والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة 18 (2).

بموافقة أطراف النزاع المسلح ومراقبتها، ولكن ينبغي عدم الامتناع عن الموافقة تعسفا وينبغي عدم تقييد أنشطة موظفي الإغاثة وتحركاتهم دون مبرر. وفي سياقات النزاع المسلح الذي تشارك فيه جماعات إرهابية، يمكن أن يكون لتدابير مكافحة الإرهاب التي تطبق أو يحدد نطاقها بطريقة غير مناسبة أثر سلبي على قدرة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على العمل، وبالتبعية على الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية. وقد أدت هذه التدابير، في جملة أمور، إلى تقييد إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية إلى السكان في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة من غير الدول المصنفة كمنظمات إرهابية. كما حذرت منظمات إنسانية مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر من تأثير مخيف "يثبط أو يمنع المستجيبين في الخطوط الأمامية من الوصول إلى السكان المحتاجين" (72).

660 - وحث مجلس الأمن، في قراره 2462 (2019) و 2482 (2019)، الدول الأعضاء، عند تصميم وتطبيق تدابير لمكافحة الإرهاب، على مراعاة التأثير المحتمل لتلك التدابير (73) على الأنشطة الإنسانية حصراً، بما في ذلك الأنشطة الطبية، التي تضطلع بها الجهات الفاعلة المحايدة في المجال الإنساني، على نحو يتسق مع القانون الدولي الإنساني والمبادئ الإنسانية. ويشير التقرير المشترك للمديرية التنفيذية وفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات عن الإجراءات التي اتخذتها الدول الأعضاء لوقف تمويل الإرهاب (S/2020/493)، الذي أعد عملاً بالفقرة 37 من قرار مجلس الأمن 2462 (2019)، إلى أن 45 في المائة من الدول التي أجابت على استبيان مخصص تقتصر إلى إطار مؤسسي للنظر في آثار تدابير مكافحة تمويل الإرهاب المطبقة أو المحدد نطاقها بصورة غير مناسبة على الأنشطة الإنسانية. وقد اعتمد 35 في المائة من الدول تدابير في هذا المجال، ولكن كثيراً من التدابير المبلغ عنها كانت ذات طابع عام. ولم تنشئ سوى قلة من الدول منتديات وطنية دائمة تجمع بين الوكالات الحكومية المعنية وممثلي القطاع غير الربحي لمناقشة المسائل المتصلة بالأنشطة الإنسانية في الولايات القضائية الشديدة الخطورة. وقد أدرجت ثلاث دول مجيبة على الأقل إعفاءات لأسباب إنسانية في تشريعاتها المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب (74).

(ب) المساءلة عن الجرائم الإرهابية، بما فيها الجرائم التي ترقى إلى درجة الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني

661 - ما فتى مجلس الأمن يدين باستمرار الخروقات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان وانتهاكات القانون الدولي الإنساني (75).

(72) International Committee of the Red Cross, statement to Security Council debate on the theme "Threats to international peace and security caused by terrorist acts: international cooperation in combating terrorism 20 years after the adoption of resolution 1373 (2001)", 12 January 2021, available at <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>.

(73) أشار مجلس الأمن، في قراره 2482 (2019)، إلى تدابير مكافحة الإرهاب بوجه عام (الفقرة 16)، ويتناول المجلس، في قراره 2462 (2019)، التدابير الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب (الفقرة 24).

(74) S/2020/493 (لا سيما الفقرات 83-85).

(75) قرارا مجلس الأمن 2170 (2014) و 2249 (2015).

662 - وأكد مجلس الأمن مرارا وجوب محاسبة جميع الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال إرهابية أو المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات للقانون الدولي الإنساني أو تجاوزات لحقوق الإنسان⁽⁷⁶⁾. وقد يؤدي انعدام المساءلة في سياقات النزاع المسلح إلى تقويض جهود الوساطة في النزاعات وحلها، بما في ذلك عمليات الانتقال السياسي، وقد يكون له أثر سلبي طويل الأجل على السلام والأمن. وحث المجلس، في قراره 2396 (2017)، الدول على وضع وتنفيذ استراتيجيات مناسبة في مجالي التحقيق والمحاكمة، وفقا للقانون المحلي والقانون الدولي لحقوق الإنسان الواجب التطبيق والقانون الدولي الإنساني، فيما يتعلق بالأشخاص الذين يشتبه في ارتكابهم جرائم ذات صلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. بيد أن الدول واجهت، في سياق ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، تحديات كبيرة في جهودها الرامية إلى ضمان التحقيق في الأعمال الإرهابية وما يتصل بها من انتهاكات للقانون الدولي الإنساني وملاحقة مرتكبيها قضائيا على النحو الواجب، وضمان قيام الدول بمساعدة بعضها البعض فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية المتصلة بالإرهاب وإجراءات العدالة الجنائية، بما في ذلك في الحصول على الأدلة اللازمة.

663 - وكثيرا ما واجهت نظم العدالة الجنائية، في إطار سعيها إلى مساءلة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، تحديات في جهودها الرامية إلى التحقيق في السلوك المرتكب على بعد آلاف الأميال وملاحقة مرتكبيه قضائيا، ويكون ذلك غالبا في مناطق تمزقها النزاعات المسلحة وتشهد انهيار سيادة القانون والمؤسسات المرتبطة بها وانتشار الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول. وقد تتطلب الملاحقة القضائية الفعالة للسلوك ذي الصلة المرتكب في مناطق النزاع استخدام أنواع غير تقليدية من المعلومات والأدلة قد لا تكون للدول خبرة واسعة بها، بما في ذلك الأدلة الإلكترونية، والمعلومات الاستخباراتية المستقاة من مصادر مفتوحة ووسائل التواصل الاجتماعي، والمعلومات التي تجمع أو يتم الحصول عليها من مناطق النزاع، بما في ذلك المعلومات التي تجمعها أو تحصل عليها جهات عسكرية، بما يتسق مع معايير المحاكمات العادلة المعترف بها دوليا. وتطرح هذه العوامل أمام الدول تحديات كبيرة قد تؤدي، في غياب معالجتها، إلى الإفلات من العقاب وحرمان ضحايا الإرهاب والمجتمع على نطاق أوسع من العدالة. ويؤدي عدم محاسبة المقاتلين الإرهابيين الأجانب بدوره إلى إضعاف سيادة القانون، مما يسهم في تهينة الظروف المؤدية إلى تغذية نزعة التطرف المفضي إلى العنف، والمخاطرة بالدخول في حلقة مفرغة من النزاع وعدم الاستقرار.

دال - مكافحة تمويل الإرهاب

1 - فهم المخاطر والتهديدات والاتجاهات المتعلقة بتمويل الإرهاب

664 - أدى اتخاذ القرار 2462 (2019) إلى تركيز جديد على مخاطر تمويل الإرهاب، وحث جميع الدول على بلورة فهم واضح لمخاطر تمويل الإرهاب التي تتعرض لها وللقطاعات الاقتصادية الأكثر تعرضا لتمويل الإرهاب، بما في ذلك الخدمات غير المالية⁽⁷⁷⁾. وعلى الرغم من أن معظم الدول لم تجر بعد تقييما مخصصا لمخاطر تمويل الإرهاب، فقد اعتبر العديد منها المخاطر ذات الصلة جزءا من عملية التقييم الوطني للمخاطر أو تقييم أوسع نطاقا لمخاطر غسل الأموال⁽⁷⁸⁾. والتهديدات الرئيسية التي تحددها الدول

(76) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس الأمن 2170 (2014) و 2249 (2015) و 2322 (2016) و 2396 (2017).

(77) قرار مجلس الأمن 2462 (2019)، الفقرة 14. وانظر أيضا "الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى" (S/2019/998، المرفق)، الفقرات 66-425.

(78) S/2020/493، الفقرة 39.

متسقة مع التهديدات الناشئة عن الجماعات الإرهابية عبر الوطنية التي حددتها الأمم المتحدة من قبيل تنظيم داعش وتنظيم القاعدة والكيانات المرتبطة بهما. وحددت عدة دول أيضا التهديدات المتعلقة بتمويل الإرهاب التي تشكلها جماعات محلية محددة وفقا لنظم الجزاءات الوطنية الخاصة بها. وقد حدد بعضها صراحة التهديدات المتصلة بالجماعات التي تحركها العنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب⁽⁷⁹⁾.

665 - ويواصل الإرهابيون والجماعات الإرهابية في جميع أنحاء العالم جمع الأموال بوسائل منها إساءة استعمال المؤسسات المشروعة والمنظمات غير الربحية، واستغلال الموارد الطبيعية، والتبرعات، والتمويل الجماعي، والعائدات المتأتية من الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك الاختطاف طلبا للقدية، وابتزاز الأموال، والمتاجرة والاتجار غير المشروعين بالمنتجات الثقافية، والاتجار بالأشخاص، والاتجار بالمخدرات، والاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة⁽⁸⁰⁾. وتنقل هذه الأموال بالوسائل "التقليدية"، مثل النظم المصرفية الرسمية، أو المؤسسات المالية، أو شركات الخدمات المالية، أو الشبكات المالية غير الرسمية وحاملي النقدية، وأيضا باستخدام أساليب الدفع الجديدة مثل البطاقات المدفوعة القيمة مسبقا أو المحافظ على الأجهزة المحمولة أو الأصول الافتراضية⁽⁸¹⁾.

666 - وتواصل الجماعات الإرهابية إساءة استخدام وسائل التواصل الاجتماعي ومنصات الرسائل المشفرة لجمع ونقل الأموال اللازمة لتمويل أنشطتها. وتشمل التحديات الرئيسية التي تواجه الكشف عن تمويل الإرهاب من خلال إساءة استخدام خدمات وسائل التواصل الاجتماعي والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه قضائيا ضخامة عدد خدمات وسائل التواصل الاجتماعي وحسابات المستخدمين؛ والمعدل الإجمالي لاستخدام وسائل التواصل الاجتماعي؛ واقتفاء أثر الأشخاص وتحديد هويتهم؛ وتحليل الأدلة الجنائية الرقمية؛ وما تتسم به إجراءات الحصول على الأدلة من طابع عابر للحدود الوطنية⁽⁸²⁾.

667 - وعلى نحو ما لاحظ فريق الرصد، تواصل خلايا تنظيم داعش في العراق والجمهورية العربية السورية جمع الأموال بطرق الابتزاز والمضايقة والاختطاف طلبا للقدية⁽⁸³⁾. وهي تتلقى الأموال أيضا من الخارج عن طريق الشبكات المالية غير الرسمية. وأفادت التقارير أيضا بأن الأموال تتدفق إلى مخيمات المشردين داخليا ومنها عن طريق مؤسسات غير مسجلة تقدم خدمات مالية كوسيلة لدعم تنظيم داعش وأفراد أسر المقاتلين. وتساعد هذه الأموال أيضا في تهريب الأشخاص من المخيمات.

668 - وتشير التقارير إلى قيام الجماعات والأفراد الضالعين في الإرهاب على أساس كره الأجانب والعنصرية وغير ذلك من أشكال التعصب باستخدام التمويل الذاتي ومختلف أساليب جمع التبرعات، بما في ذلك التبرعات المباشرة، والمنح السياسية، ورسوم العضوية، والتمويل الجماعي، والعملات المشفرة، والأنشطة التجارية، مثل الطلبات البريدية والمبيعات على شبكة الإنترنت (بما يشمل الموسيقى والأدب والبضائع)، والإيرادات المتأتية من الحفلات الموسيقية والمهرجانات والأنشطة ذات الصلة بفنون الدفاع عن النفس، والمعاملات العقارية، وألعاب الإنترنت، والأنشطة غير القانونية (مثل تجارة المخدرات).

(79) S/2020/493، الفقرة 40.

(80) انظر قرار مجلس الأمن 2462 (2019) و 2482 (2019)؛ والوثيقة S/2020/493، الفقرة 58.

(81) انظر قرار مجلس الأمن 2462 (2019)؛ والوثيقة S/2020/493، الفقرتان 43 و 57.

(82) انظر، على سبيل المثال، "Social media and terrorism financing"، "Typologies Report of the Asia/Pacific Group"، "on Money Laundering and the Middle East and North Africa Financial Action Task Force"، (January 2019).

(83) انظر S/2021/68، الفقرات 78-83.

669 - ويستمر استخدام العملات المشفرة والتقنيات التي لا يمكن تعقبها إلى حد كبير في الزيادة⁽⁸⁴⁾. واستناداً إلى أكثر من 100 دراسة حالة أجريت خلال الفترة من عام 2017 إلى عام 2020، لاحظت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أن الأصول الافتراضية تستخدم للتهرب من الجزاءات وجمع الأموال لدعم الإرهاب⁽⁸⁵⁾. وتفيد التقارير باستمرار زيادة استخدام العملة المشفرة من قبل تنظيم داعش والقاعدة والمقاتلين الإرهابيين أو أفراد أسرهم الذين يسعون إلى جمع الأموال عبر عناوين محفظات العملات المشفرة⁽⁸⁶⁾.

670 - ولجأت المنظمات الإرهابية أيضاً إلى عدد من الأنشطة الإجرامية كمصدر للتمويل. ويبدو، على الأرجح، أن الخلايا الإرهابية الصغيرة تستخدم مبالغ زهيدة متأتية من التمويل الذاتي أو من المنظمات غير الربحية التي تسعى إلى نقل المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مناطق النزاع. أما الجماعات الإرهابية الأكبر حجماً، فمن بين الجرائم التي تستخدمها لجمع الأموال الاتجار بالمخدرات وتهريب الأشخاص أو الأسلحة. لذلك هناك حاجة إلى استراتيجيات مختلفة لتعطيل هذه الأنشطة. ويبدو أن العواقب الاقتصادية لجائحة كوفيد-19 دفعت الإرهابيين إلى زيادة الاعتماد على الأنشطة الإجرامية. وأبلغ عن زيادة في الاعتماد على تهريب المخدرات، والاتجار بالمعادن والأحجار الكريمة، والاحتيال بالوسائل الإلكترونية، وبيع الأدوية المزيفة، والجرائم السيبرانية⁽⁸⁷⁾. ويحذر بعض الخبراء من أن القيود المفروضة على السفر الدولي قد تؤدي إلى ظهور طرق جديدة للاتجار بالبشر وتهريب الأموال النقدية وزيادة شيوخ الخدمات غير النظامية لتحويل الأموال⁽⁸⁸⁾.

2 - استجابات آخذة في التطور

671 - على مدى السنوات الثلاث السابقة، أدخلت الدول الأعضاء على نحو متزايد تعديلات على تشريعاتها المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب بهدف الوفاء بمتطلبات قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، وتنفيذ التوصيات التي قدمتها لجنة مكافحة الإرهاب إثر زيارات التقييم التي قامت بها والتقييمات المتبادلة وعمليات المتابعة التي قامت بها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية المناظرة لها. ومع ذلك، وكما هو موضح في استنتاجات التقرير المشترك الذي أعد في عام 2020 عملاً بالقرار 2462 (2019)⁽⁸⁹⁾، فإن العديد من القوانين والآليات المعتمدة حديثاً أو المعدلة لمكافحة تمويل الإرهاب لا تستخدم بشكل متسق أو كامل.

(84) انظر S/2020/493 و S/2021/68، الفقرة 81، فيما يتعلق بتمويل الإرهاب عن طريق شراء كوبونات العملة المشفرة، واسترداد الأموال من خلال الرسائل النصية المشفرة، واستخدام التمويل الإلكتروني لإرسال الأموال، وإدارة شبكة من شبكات بيتكوين باستخدام قنوات تطبيق تليغرام وغيرها من منصات التواصل الاجتماعي لطلب التبرعات بالعملات المشفرة.

(85) Financial Action Task Force, report on virtual assets red flag indicators, October 2020.

(86) S/2021/98، الفقرة 18.

(87) S/2021/98، الفقرة 61؛ Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism", p. 4, (December 2020). انظر أيضاً: Financial Action Task Force, "COVID-19-related money laundering and terrorist financing", December 2020.

(88) Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism, information note concerning the COVID-19 impact on the EAG countries' anti-money-laundering efforts for countering the financing of terrorism and measures taken to mitigate related risks stemming from the COVID-19 pandemic, 2020, available at https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D1%8B_%D0%B2_%D1%81%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%B8_%D1%81_COVID-19/Information_note_on_COVID-19_measures_eng_rev4.pdf.

(89) S/2020/493.

672 - وقد جرمت جميع الدول تقريباً تمويل الإرهاب، وحقق العديد منها امتثالاً عاماً للمتطلبات الرئيسية للصدك الدولية ذات الصلة، وقرارات مجلس الأمن، والمعايير الدولية. ومع ذلك، لا تزال هناك أوجه قصور في تجريم تمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وفقاً للقرار 2178 (2014). ولم تكفل بعض الدول اشتغال تعريفها لجريمة تمويل الإرهاب على الحصول على موارد اقتصادية أياً كان نوعها وعدم اقتصره على الأصول المالية. ويثير هذا القصور قلقاً بالغاً فيما يتعلق بحالات تمويل الإرهاب من خلال استغلال النفط والموارد الطبيعية الأخرى. ووفقاً للفقرة 5 من القرار 2462 (2019) والتوصية 5 لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء أيضاً تجريم تمويل المنظمات الإرهابية وفردى الإرهابيين على نطاق أوسع، دون اشتراط وجود صلة بعمل أو أعمال إرهابية بعينها.

673 - بيد أن التشريعات التي تجرم تمويل الإرهاب ليست كافية لضمان تقديم الممولين إلى العدالة فعلياً. والواقع أن العدد المحدود عموماً من أحكام الإدانة الصادرة في جرائم تمويل الإرهاب (حتى في الحالات التي تكون فيها المخاطر شديدة) يشير إلى ضرورة تعزيز التحقيقات المالية المنهجية التي تجرى بالتزامن مع قضايا الإرهاب⁽⁹⁰⁾. ولا تزال دول كثيرة تواجه صعوبات عملية في ضمان مقبولية المعلومات الاستخباراتية المالية في الإجراءات الجنائية، وكثيراً ما تختار استخدام جرائم أخرى لمقاضاة ممولي الإرهاب وإدانتهم. وعملاً بالقرار 2462 (2019)، الذي يسلط الضوء على قيمة الاستخبارات المالية والتحقيقات المالية في مجال مكافحة الإرهاب، ينبغي أن تواصل الدول الأعضاء تعزيز القدرة التحليلية لوحدات الاستخبارات المالية التابعة لها، وأن تعزز الأطر التي تسمح بالتعاون فيما بين الوكالات من أجل زيادة فعالية التحقيق في تمويل الإرهاب، وأن تكثف تبادل المعلومات الاستخباراتية المالية في الوقت المناسب، على الصعيدين المحلي والدولي، في القضايا المتعلقة بالإرهاب.

674 - وهناك أيضاً حاجة عالمية إلى تعزيز الخبرة المتخصصة للموظفين في معالجة القضايا المتزايدة التعقيد التي تتطلب على تقنيات متقدمة للتحقيق وآليات للتعاون الدولي، بغية مواكبة التطور السريع في الأدوات المالية وأساليب تمويل الإرهاب⁽⁹¹⁾. كما أصبح التطور المتزايد لتقنيات التحقيق والموارد والأدوات المستخدمة للكشف عن تمويل الإرهاب يشكل تحدياً من منظور حقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق بعدم وجود ضمانات كافية للخصوصية وحماية البيانات.

675 - وقد أحرزت دول كثيرة تقدماً كبيراً في تنفيذها لمتطلبات تجميد الأصول المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن 1373 (2001). بيد أنه يبدو أن أغلبية كبيرة من الدول لم تستخدم قط آلياتها الوطنية لإدراج أفراد وكيانات في قوائم وطنية وتجميد الأصول وفقاً لذلك⁽⁹²⁾. أما الدول التي قدمت طلبات للإدراج في القوائم أو تلقت طلبات من أطراف ثالثة للإدراج فيها فلم يتجاوز عددها بضع دول، ولا تزال دول أخرى تشترط تجهيز الطلبات من خلال قنوات المساعدة القانونية المتبادلة، وهو ما لا يتسق مع القرار 1373 (2001). ويبدو أن الدول الأعضاء ما زالت في حيرة من أمرها بشأن متطلبات التجميد الواردة في القرار 1373 (2001) مقارنة بتلك التي فرضت بموجب نظم جزاءات المجلس. وعلاوة على ذلك، لا تزال بعض الدول تعتمد على الإجراءات الجنائية كتدبير مؤقت أو على الإجراءات الإدارية، وبالتالي لا تجمد الأموال "بدون تأخير" على النحو الذي طلبه المجلس في قراره 1373 (2001).

(90) S/2020/493، الفقرة 59 حتى النهاية.

(91) S/2020/493، الفقرة 87.

(92) S/2020/493، الفقرة 26.

676 - والدول الأعضاء مدعوة إلى تنفيذ نهج قائم على تقييم المخاطر في منع إساءة استخدام القطاع غير الربحي لأغراض تمويل الإرهاب لأن المنظمات غير الربحية ليست كلها معرضة بطبيعتها لمخاطر تمويل الإرهاب. ولم يشرع العديد من الدول في هذه العملية إلا منذ فترة وجيزة. وعلى الرغم من أن معظم الدول اعتمدت عددا من التدابير القانونية والتنظيمية للامتثال للمتطلبات الدولية، فإن عدد الدول التي اتخذت تدابير عملية مخصصة ودخلت في حوار مستمر مع القطاع غير الربحي بشأن هذه المسألة لم يتجاوز الثلث⁽⁹³⁾. وما زال فهم مدى إساءة استعمال المنظمات غير الربحية لأغراض تمويل الإرهاب في العديد من الدول محدودا للغاية.

677 - وفي أجزاء كثيرة من العالم، تكون آليات التنسيق بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص والمجتمع المدني بشأن المسائل المتصلة بمكافحة تمويل الإرهاب غائبة أو غير كافية. وفي الحالات التي أضفي فيها الطابع الرسمي على الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو آليات التشاور مع المجتمع المدني، تقتصر آليات التنسيق في كثير من الأحيان على عملية تقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي يواجهها قطاع المنظمات غير الربحية من أجل تحقيق الامتثال للتوصية 8 المنقحة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. بيد أن الدول التي أقامت شراكات نشطة بين القطاعين العام والخاص تفيد بحدوث زيادة في نوعية وكم تقارير المعاملات المشبوهة التي ترد فيما يتعلق بتمويل الإرهاب⁽⁹⁴⁾. فالمؤسسات المالية تستخدم بشكل متزايد تحليل المعلومات الاستخبارية للكشف عن مخاطر الجرائم المالية والتنبؤ بها. وفي المقابل، يمكن أن يوفر القطاع المالي كمأ وافرًا من المعلومات، من ضمنها البيانات المتعلقة بالمعاملات والسلوكيات وهوية المستخدمين، التي يمكن أن تساعد السلطات المختصة على إثبات وجود صلات مالية بين المشتبه فيهم وإجراء تحليل وقائي أو بعد شنّ الهجوم⁽⁹⁵⁾. وتتسم الشراكات مع قطاع تكنولوجيا الخدمات المالية وشركات الإنترنت، ولا سيما شركات وسائل التواصل الاجتماعي بأنها ذات قيمة كبيرة فيما يتعلق بتطور اتجاهات تمويل الإرهاب ومصدره وأساليبه. وكانت الشراكات بين القطاعين العام والخاص أيضا بمثابة منتدى مفيد للسلطات لتعميم توجيهات منتظمة على القطاع الخاص بشأن الاتجاهات والأنماط.

678 - وفيما تواصل الدول تعزيز تشريعاتها المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب وتدابيرها التنفيذية، يدور جدل كبير حول مدى التأثير المحتمل لتلك التدابير على الأنشطة الإنسانية البحتة، بما في ذلك في مناطق النزاع التي تنفّش فيها الأنشطة الإرهابية. كما أثارت جائحة كوفيد-19 شواغل إضافية بشأن التأثير المحتمل لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب على تدابير مواجهة حالات الطوارئ. وحتى الآن، لم يعتمد سوى بضع دول تدابير مخصصة في هذا المجال (مثلا عن طريق تعزيز شفافية الترخيص وتدابير الإعفاء المحددة، ومواصلة الحوارات المركزة مع قطاع المنظمات غير الربحية والمؤسسات المالية)⁽⁹⁶⁾.

679 - وتُشجّع الدول الأعضاء أيضا على اتخاذ إجراءات حاسمة لتحديد حالات الاتجار بالأشخاص التي يتم استخدامها في تمويل الإرهاب، بما في ذلك من خلال التحقيقات المالية الاستباقية. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات كبيرة في هذا المجال لأن الطبيعة السرية للاتجار بالبشر، وصعوبة جمع الأدلة، والافتقار إلى

(93) S/2020/493، الفقرتان 82 و 83.

(94) S/2020/493، الفقرة 68.

(95) S/2019/998، الفقرة 87.

(96) S/2020/493، الفقرات 83-85.

الخبرة اللازمة لإجراء التحقيقات المناسبة أمور تقوض الجهود الرامية إلى الفهم الكامل للعلاقة بين الاتجار بالبشر والإرهاب والتصدي لها بفعالية⁽⁹⁷⁾. وفيما يتعلق بالصلات بين تمويل الإرهاب والجريمة المنظمة بشكل أعم، ما زالت هناك هوة كبيرة بين مستوى القلق الذي أعرب عنه مقرر السياسات، وتنفيذ الأطر القانونية التي تتناول الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية على السواء، وبين المستوى الفعلي للتحقيق والملاحقة القضائية في القضايا التي تشمل جماعات إجرامية وإرهابية على السواء. ولذلك، من الضروري أن تزيد الدول من قدرة الممارسين المعنيين على كشف هذه الصلات وردعها، بما في ذلك التدريب على تحديد الأساليب الرقمية غير المشروعة المستخدمة في تمويل الإرهاب وتعبئها ومكافحتها وتوفير التدريب في مجال الاستدلال الجنائي الخاص بالبيانات.

هاء - إنفاذ القوانين

680 - تعزز تنفيذ الدول الأعضاء للقرار 1373 (2001) إلى حد بعيد بإنشائها وحدات لإنفاذ القانون مكرسة لمكافحة الإرهاب وتدريبها ضباطا متخصصين في مكافحة الإرهاب للتحقيق في الأعمال الإرهابية والإجرامية. وطور عدد كبير من الدول أيضا هذه القدرات باستخدام أدوات محوسبة، وإنشاء قوائم وقواعد بيانات للمراقبة، والتحقق من الملفات الجنائية، وتوسيع نظم تبادل المعلومات. وأحرزت الدول الأعضاء بعض التقدم في تعزيز إنفاذ قوانين مكافحة الإرهاب والتعاون والتنسيق الأمنيين، بدعم من وظائف تبادل المعلومات المشتركة بين الوكالات أو خلايا دمج المعلومات. واعتمدت الدول الأعضاء أيضا خطط عملها الوطنية المتعلقة بإنفاذ القوانين لمنع الإرهاب ومكافحته. وشجعت الحاجة إلى وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب الدول كذلك على إنشاء أدوات محددة لمكافحة الإرهاب، وتنقيح إجراءاتها التنفيذية، وتعزيز آلياتها الوطنية المعنية بالتنسيق. وساعدت الدول الأعضاء أيضا على تعزيز التعاون الدولي، بما في ذلك عن طريق توسيع نطاق الوصول إلى منظومة I/24-7 للإنتربول خارج نطاق مكاتبها المركزية الوطنية.

681 - وقد أصبح اتخاذ تدابير لمنع الهجمات الإرهابية عنصرا رئيسيا في سياسات إنفاذ القانون في مجال مكافحة الإرهاب. وفي السنوات الأخيرة، طورت الدول قدرتها على رصد الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم. ووضعت بعض الدول نظم معلومات محوسبة جديدة (بما في ذلك قواعد بيانات تتسع لتخزين البيانات الشخصية البيوغرافية والبيومترية) وقوائم مراقبة مكافحة الإرهاب. ومع ذلك، فإن هذا مسعى معقد وملء بالتحديات. فمعظم الدول الأعضاء يصعب عليها إنشاء وتعهّد قائمة مراقبة وطنية متكاملة لمكافحة الإرهاب وضمان احتوائها على مدخلات واردة من الوكالات المعنية المأذون لها وجعلها في متناول أجهزة إنفاذ القانون المعنية. وبغية التنفيذ الكامل للقرار 1373 (2001)، يجب على أجهزة إنفاذ القانون أن تتقاسم البيانات والمعلومات والاستخبارات الجنائية ذات الصلة مع الشركاء المعنيين. وما زالت معظم الدول تعوزها الأدوات الأساسية والأطر التشريعية أو السياساتية والتنفيذية المناسبة، والضمانات، والبروتوكولات، وآليات التدريب كي تضمن فعليا التبادل الضروري للمعلومات على الصعيد الوطني في الوقت المناسب.

682 - وعززت أجهزة إنفاذ القانون إجراءاتها وأنشطتها التدريبية في مجال التحقيق في الأعمال الإرهابية. وبُذلت الجهود أيضا لتعزيز التعاون الدولي بين أجهزة الشرطة في جمع الأدلة واستخدامها لأغراض الملاحقة القضائية المحتملة. والشراكات بين القطاعين العام والخاص ضرورية للغاية لنشر التكنولوجيات والتطبيقات

(97) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, *Identifying and Exploring the Nexus between Human Trafficking, Terrorism and Terrorism Financing* (2019).

الجديدة لأغراض مكافحة الإرهاب ووضع تدابير لحماية البنى التحتية الحيوية والأهداف "غير المحصنة" من الهجمات الإرهابية. وأقامت بعض الدول شراكات تنفيذية، بما في ذلك منصات لتبادل المعلومات، مع القطاع الخاص لمنع الهجمات الإرهابية والتصدي لها. بيد أن دولا كثيرة تقتصر على إمكانية الوصول إلى التكنولوجيات الجديدة والمتقدمة المطلوبة، وكثيرا ما تكافح من أجل تحديد أصحاب المصلحة غير الحكوميين ذوي الصلة الذين يمكن بناء شراكات مع أجهزتهم المعنية بإنفاذ القوانين.

683 - وما زال عدم توافر القدرة على ضمان الوصول إلى المعلومات ذات الصلة في الوقت المناسب، بما في ذلك وصول موظفي الخطوط الأمامية إليها، يشكل فجوة خطيرة في الجهود التي تبذلها دول كثيرة لتطوير قدراتها الوطنية على إنفاذ القوانين في مجال مكافحة الإرهاب. وينبغي للدول أن تواصل جهودها للمساعدة على ضمان التعاون الدولي الفعال بين أجهزة الشرطة. ولا تزال هناك تحديات وفجوات على الصعيد الدولي. وكثيرا ما توصي لجنة مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية بأن تزيد الدول الأعضاء التي تمت زيارتها من تبادل المعلومات وبيانات مكافحة الإرهاب وأن تواصل ملء قواعد بيانات الإنترنت ذات الصلة.

684 - وقد زاد خلال السنوات الأخيرة استخدام التكنولوجيات الجديدة ونشر النظم والتطبيقات التي تعالج البيانات الشخصية، مثل المعلومات المسبقة عن الركاب، وسجلات أسماء الركاب، والبيانات البيومترية. وعززت الدول أيضا جهودها لضمان تنفيذ هذه النظم على نحو متوافق مع حقوق الإنسان وغير تمييزي ومراعٍ للاعتبارات الجنسانية والعمرية. ويمتلك عدد قليل من الدول الموارد والقدرات والخبرات اللازمة، بما في ذلك الأطر التشريعية والتنظيمية المناسبة والأطر الواضحة المستندة إلى حقوق الإنسان، لتنفيذ النظم ذات الطابع التقني المعقد تنفيذا فعالا. وفي عدد من الدول، لا تزال التشريعات والضمانات المناسبة لحماية الخصوصية والبيانات الشخصية غير كافية إلى حد كبير وتشكل مصدرا للقلق.

685 - وتطرح حماية البنى التحتية الحيوية والأهداف "غير المحصنة" عددا من التحديات الكبيرة والمعقدة بسبب التباين الكبير في حجمها وطبيعتها ولأن معظمها مملوك للقطاع الخاص. والدعم القوي الذي أعرب عنه تنظيم داعش وغيره من الجماعات الإرهابية لشن هجمات ضد هذه المواقع لا يؤدي إلى استمرار رفع المستوى العام للمخاطر فحسب، بل إنه يؤدي أيضا إلى زيادة عدم القدرة على التنبؤ. وينبغي أن تضع الدول استراتيجيات وخطط عمل وطنية أو توسع نطاق ما هو قائم منها للنظر في المخاطر والتهديدات التي تتعرض لها الأهداف "غير المحصنة"⁽⁹⁸⁾. ويشمل ذلك تحديد هذه الأهداف وترتيبها حسب الأولوية وحمايتها، والعمل بالتنسيق مع القطاع المعني والاستفادة من المعارف والخبرات المتوفرة فيه. وينبغي أن تشمل جهود التأهب أيضا وضع آليات لتعزيز صنع القرار استنادا إلى الوعي بالمخاطر، وتبادل المعلومات، وإقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص لمواجهة الهجمات الإرهابية، وعلى وجه التحديد الهجمات الإرهابية ضد الأماكن العامة. وشجع مجلس الأمن الدول أيضا على تبادل المعلومات، وإقامة الشراكات، وتطوير استراتيجيات وقدرات وطنية لمكافحة استخدام الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع، التي غالبا ما تكون الأسلحة المفضلة لدى الإرهابيين فيما يشنونه من هجمات ضد الأهداف "غير المحصنة".

686 - ومن أجل التنفيذ الفعال للقرار 1373 (2001)، يتعين على الدول الأعضاء أيضا أن تمنع إمداد الإرهابيين بالأسلحة. ومع ذلك، نظرا للطابع المتطور باستمرار للبيئة الإرهابية من الناحية العملية، فإن حرمان الإرهابيين من الحصول على الأسلحة يشكل تحديا معقدا ومتعدد الأوجه. وكثيرا ما يرتبط الاتجار

(98) مبادئ مجلس الأمن التوجيهية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب وإضافة عام 2018، المبدأان التوجيهيان 50 و 51.

غير المشروع بالأسلحة بأشكال أخرى من الجريمة المنظمة تسهله، من بينها الإرهاب. وقد تقع الأسلحة في أيدي الإرهابيين بسبب سوء تأمين المخزونات وعدم فرض ضوابط محكمة على الحدود. وتعزز أنشطة المقاتلين الإرهابيين الأجانب من احتمال نقل الأسلحة والذخائر عبر الحدود. ويسلم المجلس، في قراره 2370 (2017)، بضرورة أن تتخذ الدول الأعضاء تدابير مناسبة، بما يتفق مع القانون الدولي، للتصدي للاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، خصوصاً مع الإرهابيين، بما في ذلك عن طريق القيام بتعزيز نظمها الوطنية لجمع بيانات مفصلة عن الاتجار غير المشروع بهذه الأسلحة مع الإرهابيين وتحليلها، ووضع قوانين ولوائح وإجراءات إدارية ملائمة، لممارسة الرقابة الفعالة على إنتاج الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة أو تصديرها أو استيرادها أو السمسرة فيها أو عبورها أو نقلها، ضمن حدود ولايتها القضائية.

687 - وأنشأت الدول قدرات على إنفاذ القانون لمنع إمداد الإرهابيين بالأسلحة، بما في ذلك عن طريق تجريم صنع الأسلحة النارية أو الاتجار بها أو تعديلها بصورة غير مشروعة، وعن طريق تعزيز الإجراءات الجنائية وقدرات التحقيق⁽⁹⁹⁾. ويلزم مجلس الأمن، في قراره 1373 (2001)، الدول الأعضاء بأن تمتع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح أو الضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، بما في ذلك عن طريق منع تزويد الإرهابيين بالسلح. ولا توجد قوانين كافية لتحقيق ذلك حالياً إلا في عدد قليل من الدول.

688 - وينشر الإرهابيون الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع بسبب رخص تكلفة إنتاجها وسهولة نقلها وإخفاؤها واستخدامها. وتواجه دول كثيرة تحديات في الكشف عن هذه الأجهزة وضبطها، بسبب سهولة اختراق الحدود التي تمكن الإرهابيين والمجرمين من نقل الأسلحة غير المشروعة من دولة أو منطقة إلى أخرى دون صعوبة. ولا تزال معظم الدول التي زارتها اللجنة تواجه تحديات في تنفيذ التكديس الآمن للأسلحة المنشطة والمعطلة وتسجيلها وفي تعقب الأسلحة، وإجراءات التتبع، والحصول على التكنولوجيا للسيارية اللازمة لتعقب الأسلحة (بما في ذلك الأسلحة المفقودة والمسروقة) والذخيرة. وعلى الرغم من أن بعض الدول اتخذت خطوات لحل مشكلة تعقب الأسلحة (وذلك على سبيل المثال من خلال سن تشريعات تشترط وضع علامات تعريف فريدة على كل سلاح ناري)، ما زال المحو غير المشروع لوسم الأسلحة النارية يشكل تحدياً. كما ارتكبت هجمات إرهابية باستخدام أسلحة معطلة بشكل غير دائم أعيد تنشيطها بعد شرائها عبر الإنترنت. ويمثل الاتجار بالأسلحة عبر طرود البريد الصغيرة واستخدام طابعات ثلاثية الأبعاد لإنتاج أجزاء من أسلحة نارية مكتملة الصنع تهديدات ناشئة تشكل تحديات جسيمة عند إجراء التحقيقات.

689 - وما زالت معظم الدول تقتصر إلى إطار يهدف إلى القضاء على إمداد الإرهابيين بالأسلحة، بما في ذلك من خلال سمسرة الأسلحة. ومن المهم للغاية أيضاً أن تسعى الدول جاهدة إلى وقف إمدادات الأسلحة إلى المنظمات الإرهابية عن طريق دعم البروتوكولات الدولية، بما فيها تلك التي وضعت للمساعدة في معالجة الصلة بين الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية⁽¹⁰⁰⁾. ويوجد حالياً 119 دولة طرفاً في بروتوكول الأسلحة النارية لعام 2001. ويمثل ذلك زيادة قدرها 18 دولة منذ إجراء الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة. ويتعاون عدد من الدول أيضاً مع برنامج العمل لعام 2001 المتعلق بمنع الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة من جميع جوانبه ومكافحته والقضاء عليه، الذي يوفر إطاراً للأنشطة الرامية إلى مكافحة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة.

(99) المرجع نفسه، المبادئ التوجيهية 15 و 16 و 17 و 18 و 19 و 51.

(100) قرار مجلس الأمن 2370 (2017).

واو - مراقبة الحدود

690 - تمثل الحدود البحرية والبرية والجوية خط الدفاع الأول في مواجهة حركة الإرهابيين والبضائع والسلع غير المشروعة. بيد أن طول الحدود في العديد من الدول، ووعورة تضاريسها التي غالبا ما يعبرها الإرهابيون، وتزايد وجود مراكز المراقبة الحدودية غير الرسمية، واستخدام أنماط "السفر المتقطع"، هي عوامل تطرح تحديات كبيرة أمام الدول الأعضاء في هذا الصدد. ويلزم مجلس الأمن الدول، بموجب الفقرة 2 (ز) من قراره 1373 (2001)، بمنع تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر، وبتخاذ تدابير لمنع تزوير وتزييف أوراق إثبات الهوية ووثائق السفر أو انتحال شخصية حاملها.

691 - وتشكل الحاجة إلى فرز المسافرين بصورة فعالة في نقاط الدخول أحد أكبر التحديات التي تواجهها الدول في جهودها الرامية إلى الوفاء بمقتضيات القرار 1373 (2001) ذات الصلة. ويتعين على الدول الأعضاء تنفيذ طائفة واسعة من الأدوات والأساليب المتعلقة بأمن الحدود، وكفالة أن تكون استراتيجياتها لإدارة الحدود شاملة ومتعددة الأوجه بما فيه الكفاية. وهناك أداتان من أنجع الأدوات المتاحة للدول في هذا الصدد، وهما المعلومات المسبقة عن الركاب، وسجلات أسماء الركاب؛ ويلزم، وفقا لقراري المجلس 2396 (2017) و 2482 (2019)، وعملا بالمرفق 9 لاتفاقية الطيران المدني الدولي، وجود قدرة تتعلق بجمع البيانات المتعلقة بالمعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب للدول الأعضاء جمع وتحليل وحمايتها⁽¹⁰¹⁾. وتتيح المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب للدول الأعضاء جمع وتحليل بيانات الركاب المسافرين عبر الحدود منها وإليها، من أجل تحديد الإرهابيين والمجرمين الآخرين وكشفهم واعتراضهم. وفي الوقت الراهن، تنفذ 86 دولة عضوا نظام المعلومات المسبقة عن الركاب، وتقوم 53 دولة عضوا بتطوير قدرة تتعلق بسجلات أسماء الركاب. وعلى الرغم من أن معدل تنفيذ الدول الأعضاء لنظم المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب أخذ في الازدياد، فهناك العديد من الدول ما زالت تواجه تحديات كبيرة في هذا الصدد، بما في ذلك تكلفة التنفيذ، ومستوى التدريب التقني اللازم لتشغيل هذه النظم، والحاجة إلى وجود قوانين مناسبة لحماية البيانات.

692 - وثمة طريقة أخرى فعالة للغاية لتعزيز الحدود عن طريق إتاحة إمكانية وصول موظفي الخطوط الأمامية وموظفي إنفاذ القانون إلى قوائم المراقبة واستخدامهم لها، بما يمكنهم من تحديد الإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم على الحدود. وقرر مجلس الأمن، في قراره 2396 (2017)، أن تقوم الدول بوضع قوائم مراقبة أو قواعد بيانات بالإرهابيين المعروفين أو المشتبه فيهم، لتستخدمها وكالات إنفاذ القانون وأمن الحدود والجمارك والجيش والمخابرات للتدقيق في المسافرين وإجراء تقييمات للمخاطر وتحقيقات، بما يمثل للقانون المحلي والقانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان. ويجب تنسيق وضع وتنفيذ قوائم المراقبة على أساس يشمل الحكومة بأكملها. وكشفت التقييمات التي أجرتها المديرية التنفيذية بالنيابة عن اللجنة أن الدول الأعضاء كثيرا ما تستخدم قوائم مراقبة متعددة أو غير منسقة أو غير كاملة، أو لا تستوفي الإجراءات المعمول بها، أو تقتصر إلى الموظفين المزدودين بما يكفي من الموارد للمساعدة في تطوير قواعد بيانات قوائم

(101) يتضمن القراران 2396 (2017) و 2482 (2019) التزاما جديدا يتمثل في ضرورة إنشاء نظم لسجلات أسماء الركاب. وعلاوة على ذلك، يلزم القرار 2482 (2019) الدول بتنفيذ نظم سجلات أسماء الركاب ليس لأغراض مكافحة الإرهاب فحسب، بل أيضا لأغراض مكافحة الجرائم الخطيرة. ويصبح استحداث نظم سجلات أسماء الركاب معيارا جديدا بموجب المرفق 9 لاتفاقية الطيران المدني الدولي، اعتبارا من شباط/فبراير 2021.

المراقبة. وتعمق تبادل المعلومات عن الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم، في بعض الحالات، العقوبات القانونية والسياساتية الداخلية وعدم وجود هياكل أساسية ملائمة للتدقيق تتيح الاستخدام الفعال لقوائم المراقبة بالاقتران مع الأدوات الأخرى المتعلقة بأمن الحدود (مثل سجلات أسماء الركاب). وعلاوة على ذلك، يمكن أن يساعد تطبيق المعايير الدولية وأفضل الممارسات لدى وضع وتعهد قوائم المراقبة وقواعد البيانات في منع التحديات المتصلة بحقوق الإنسان وسيادة القانون. وتلاحظ آليات حقوق الإنسان أن الدول لا تطبق قواعد ومعايير موحدة لدى إدراجها أسماء الأفراد في قوائم مراقبة الإرهابيين وقواعد البيانات الوطنية، أو إدارتها لقواعد البيانات هذه وإتاحة الاطلاع عليها، أو وضعها أساسا وإجراءات ممكنة لرفع الأسماء.

693 - وبالإضافة إلى وضع قوائم مراقبة وطنية، تشجّع الدول الأعضاء، بموجب قرارات مجلس الأمن 2178 (2014) و 2322 (2016) و 2396 (2017) و 2482 (2019)، على أن تستعين بانتظام بقواعد بيانات الإنترنت لاستخدامها في التدقيق في المسافرين على الحدود الجوية والبحرية، وأن تضمن ربط وكالات إنفاذ القانون وأمن الحدود والجمارك التابعة للدول الأعضاء بقواعد البيانات هذه من خلال مكاتبها المركزية الوطنية.

694 - وثمة أداة حاسمة أخرى في تعزيز عمليات مراقبة الحدود، هي تكنولوجيا البيانات البيومترية. وعملا بقرار مجلس الأمن 2396 (2017)، يتعين على الدول الأعضاء أن تقوم بوضع وتنفيذ نظم لجمع البيانات البيومترية بغية التحديد السليم بطريقة مسؤولة للإرهابيين، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وعلى الرغم من أن تكنولوجيا البيانات البيومترية يمكن أن تعزز التحقيقات مع الإرهابيين إلى حد كبير، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب، وتحديد هويتهم في الوقت المناسب، وأن تعطل سفرهم، فمن الضروري أن يتم استخدام البيانات البيومترية وتبادلها بالامتثال التام للالتزامات الدولية ذات الصلة والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في حرية التنقل والخصوصية وضمانات حماية البيانات الشخصية، ومبدأ عدم التمييز. وهناك العديد من الدول التي ما زالت تواجه تحديات في جهودها الرامية إلى مواكبة المعدل السريع للابتكار التكنولوجي في هذا المجال وسن التشريعات اللازمة. ونتيجة لذلك، تستخدم عدة دول تكنولوجيا البيانات البيومترية ولكنها لم تضع بعد أطرا قانونية واضحة، أو الضمانات الإجرائية اللازمة، أو قواعد إدارة البيانات وتجهيزها، أو سياسات واضحة تتعلق بالاحتفاظ بالبيانات، أو تقييمات شاملة لأثر تلك التكنولوجيا على حقوق الإنسان.

695 - وفي مجال أمن الوثائق، أحرزت الغالبية العظمى من الدول تقدما سريعا في جهودها الرامية إلى الوفاء بشرط منظمة الطيران المدني الدولي المتمثل في استحداث وثائق السفر المقروءة آليا. ولا يوجد حاليا سوى دولة واحدة تستخدم وثائق غير مقروءة آليا. واتخذ ما مجموعه 145 دولة خطوة أخرى باستحداث وثائق سفر غير إلكترونية مقروءة آليا (مثل جوازات السفر، أو جوازات السفر الإلكترونية، التي تتضمن سمات أمنية إضافية مثل البيانات البيومترية). وبالإضافة إلى ذلك، انضمت 76 دولة إلى برنامج دليل المفاتيح العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي، الذي يتيح للدول الأعضاء التحقق من البيانات البيومترية لحامل جواز السفر.

696 - وأحرزت الدول الأعضاء تقدما كبيرا في تعزيز أمن الطيران وتيسيره. بيد أن دولا كثيرة لا تزال تواجه تحديات في تنفيذ المعايير الأساسية لمنظمة الطيران المدني الدولي. وعلى الرغم من مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب" للمنظمة، تُظهر التقييمات تبانيات كبيرة في التنفيذ حسب المنطقة. وحتى 30 أيلول/سبتمبر 2020، حقق ما نسبته 63 في المائة من الدول التنفيذ الفعال للخطة العالمية لأمن الطيران بنسبة 65 في المائة، غير أن دول غرب ووسط أفريقيا وأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي لا تزال تواجه تحديات كبيرة في التنفيذ في هذا الصدد، حيث نفذت الخطة العالمية لأمن الطيران الخاصة بها بنسبة أقل من 40 في المائة.

697 - وبدأت السلطات الجمركية للدول أيضا في إدراج الأمن كجزء من ولايتها ووظائفها، حسب الاقتضاء، عن طريق إدراجه في خططها الاستراتيجية ونشر القدرات ذات الصلة في الخطوط الأمامية، على النحو المطلوب في قرار لجنة السياسات التابعة لمنظمة الجمارك العالمية لعام 2015 المتعلق بدور الجمارك في السياق الأمني. وأحرز أيضا تقدم كبير في منع الإرهاب ومكافحته، ووضع الإجراءات التنفيذية، وتدريب موظفي الجمارك، الذين يستعرضون أيضا المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب لأغراض منع الإرهاب نظرا لصلاته بالجريمة المنظمة عبر الوطنية. وفي بعض الدول، تم تدريب موظفي الجمارك على العمل في مكافحة أنشطة الاحتيال والأنشطة غير المشروعة المضطلع بها باستخدام الإنترنت والشبكة الخفية، بما في ذلك تزويد المجرمين والإرهابيين بالأسلحة، غير أن الغالبية العظمى من الدول لا تزال تعاني من أوجه قصور كبيرة في قدرتها على تقييم هذا الاتجاه الإجرامي ومعالجته.

698 - وأحرزت الدول أيضا تقدما في جهودها الرامية إلى تعزيز عمليات مراقبة الحدود من خلال تنفيذ إطار معايير منظمة الجمارك العالمية لتأمين وتيسير التجارة العالمية، ووضع سياسات جمركية شاملة تستند إلى تقييمات المخاطر والمعلومات المسبقة عن البضائع، وإرساء ثقافة أمنية. واستحدثت معظم إدارات الجمارك أنظمة رقمية لإدارة البضائع وتجهيزها. وتساعد الأدوات الإلكترونية والشبكات وقواعد البيانات المحوسبة على تعزيز معايير تحديد واعتراض السلع والمسافرين لأغراض التدقيق والتحقق والتجهيز الجمركي. وأحرزت الدول أيضا تقدما كبيرا في جهودها الرامية إلى ضمان مشاركة إدارات الجمارك في جميع مستويات هيكلها الوطنية لمكافحة الإرهاب.

زاي - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

1 - إساءة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض إرهابية

699 - منذ الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، لا تزال الدول الأعضاء تواجه تهديدا حادا ومتزايدا يشكله الإرهابيون والجماعات الإرهابية الذين يستغلون الإنترنت، ولا سيما وسائط التواصل الاجتماعي، ليس لارتكاب أعمال إرهابية فحسب، ولكن أيضا لتيسير القيام بطائفة واسعة من الأنشطة الإرهابية، بما في ذلك التحريض، وتغذية نزعة التطرف المفضي إلى العنف، والتجنيد، والتدريب، والتخطيط، وجمع المعلومات، والاتصالات، والإعداد، والتمويل. واتضح في وقت وجيز أن القدرة الناشئة لدى الأشخاص على التواصل عن بعد مع أشخاص آخرين موجودين في جميع أنحاء العالم تطرح فرصا ومخاطر على حد سواء.

700 - وفي أعقاب التدابير التي اتخذتها شركات التكنولوجيا الكبرى والدول الأعضاء لمكافحة استغلال الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، انتقل الإرهابيون إلى استخدام مواقع أكثر سرية ومنصات أصغر حجما لديها قدرات أو استعداد أقل فيما يتعلق بالإشراف على المحتوى، ونظم تشفير من طرف إلى طرف، وشبكات خصوصية افتراضية للتدريب على هجماتهم والتخطيط لها. ويستخدم الإرهابيون منصات أصغر حجما لتبادل الملفات بغرض توجيه المستخدمين إلى عناوين الموارد المؤخدة الصادرة (URLs)، وتقوم "شبكات الداعمين" بتوسيع نطاق الدعاية الإرهابية من خلال إعادة مشاركة المواد وإعادة تحميلها عبر طائفة واسعة ومجزأة بشكل متزايد من المنصات الأصغر حجما. وكان هذا هو الحال بالنسبة للهجمات التي نفذت في آذار/مارس 2019 في كرايستشيرش، نيوزيلندا، والهجوم الإرهابي الذي وقع في تشرين الأول/أكتوبر 2019 في هال، ألمانيا (وَجَرى بث هذا الهجوم مباشرة على تطبيق Twitch، وتحميل لقطات البث المباشر تلقائيا ونشرها على منصات أخرى أصغر حجما). ويستطيع مستخدمو المنتديات، مثل موقع 8Chan،

إخفاء هويتهم تماما، ومن شأن انعدام الإشراف وحذف المحتوى أن يجعلها مواقع مثالية للجماعات الإرهابية للقيام بإلغام الناس وتحريضهم على ارتكاب العنف.

701 - ومن المسائل الأخرى المثيرة للقلق احتمال إساءة استخدام التكنولوجيات الجديدة ذات الاستخدام المزدوج من جانب الإرهابيين، ودور وسائل التواصل الاجتماعي في تعزيز الخطاب الإرهابي، وإمكانية حصول الجماعات الإرهابية على أسلحة الدمار الشامل وارتكاب أعمال الإرهاب الكيميائي أو البيولوجي أو الإشعاعي أو النووي. ومن بين التكنولوجيات الناشئة التي تزيد من خطر حصول الجماعات الإرهابية على الأسلحة الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية أو النووية واستخدامها لتلك الأسلحة، المنظومات الجوية غير المأهولة، والشبكة الخفية، والبرامجيات الخبيثة، والبيولوجيا التركيبية، والطباعة ثلاثية الأبعاد. وسواء كان الأمر يتعلق بقيام تنظيم داعش بتوصيل كاميرا بمنظومة جوية غير مأهولة مسلحة محلية الصنع في الجمهورية العربية السورية، أو قيام إرهابيين في جمهورية الكونغو الديمقراطية بتحميل أجهزة فيديو بدقة 4 كيلوبيكسل يتعهدون فيها بالولاء لأبو بكر البغدادي، فإن الفضاء الإلكتروني والتكنولوجيات الناشئة تسهل الأنشطة الإرهابية على نطاق لم يسبق له مثيل.

702 - وتتزايد قدرات الذكاء الاصطناعي وتعلم الآلة بمعدل غير مسبوق. وقد يهدد الاستخدام الضار للذكاء الاصطناعي ليس فقط الأمن المادي والسياسي، ولكن الأمن الرقمي أيضا. ولا يزال التقدم المحرز في مجال الذكاء الاصطناعي يسهل شن أنواع جديدة من الهجمات، مما يضمن إمكانية إنجاز مهام معينة بنجاح أكبر من إنجازها بشريا، واستغلال نقاط الضعف الموجودة لدى البشر، ولكنها غير موجودة في أنظمة الذكاء الاصطناعي. فعلى سبيل المثال، يتعذر على أي فريق بشري أن يحدد بشكل واقعي مسار رحلة كل منظومة من المنظومات الجوية غير المأهولة الموجودة في سرب يُستخدم لتنفيذ هجوم مادي.

703 - وتستغل الجماعات الإرهابية المدفوعة بالعنصرية وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب التقدم التكنولوجي لتكثيف أساليب عملياتها، سواء بتوطيد التقنيات التقليدية لنشر الدعاية، أو بالحصول على الأسلحة وأشكال الدعم الأخرى، أو بتطوير تقنيات جديدة. وسلط الأمين العام الضوء أيضا، في تقريره عن الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة لعام 2019، على زيادة استخدام الإنترنت للتجارة بالأسلحة النارية بين مستخدمين غير مأذون لهم، بمن فيهم الجماعات الإرهابية وجماعات الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وأدت أيضا عمليات الإغلاق التي فرضتها الدول للتصدي لجائحة كوفيد-19 إلى زيادة هائلة في استخدام الإنترنت، مما أتاح للجماعات الإرهابية التي تتبنى خطابا إرهابية مختلفة نشر دعايتها، وتأجيج الكراهية تجاه الأعداء المشتركين، وتغذية نزعة التطرف المفضي إلى العنف لدى الأفراد الجدد، وخاصة الشباب الأكثر ضعفا، بما في ذلك من خلال الألعاب.

2 - استخدام التكنولوجيات لمكافحة الإرهاب

704 - يشكل استخدام التكنولوجيات لمكافحة الإرهاب موضوعا يثير قلقا متزايدا لدى الممارسين وواضعي السياسات والباحثين في مجال مكافحة الإرهاب، في سياق الدور المتزايد الذي تؤديه التكنولوجيا في مجال الإرهاب ومكافحة الإرهاب. ويعالج مجلس الأمن هذا الأمر على وجه الخصوص في قراراته 2129 (2013) و 2178 (2014) و 2395 (2017)، غالبا في سياق مكافحة إساءة استخدام الإرهابيين لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات⁽¹⁰²⁾.

(102) موجز بحوث المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، العدد 11، كانون الأول/ديسمبر 2020.

(أ) الذكاء الاصطناعي

705 - على مدى السنوات القليلة الماضية، تم تطوير العديد من البرامج والأدوات التي تستخدم الذكاء الاصطناعي وخوارزميات توسيع النطاق لمنع التطرف العنيف ومكافحته. فعلى سبيل المثال، تتألف مبادرة Redirect، التي طورتها شركتنا Jigsaw (وهي شركة تابعة لشركة Google) و Moonshot لمكافحة التطرف العنيف، وهي شركة غير ربحية، من نظام خوارزمي قادر على تحديد ملفات تعريف الأفراد الذين يمكن أن تستهدفهم الجماعات الإرهابية بروايات الكراهية وجهود تغذية نزعة التطرف. وجرى اختبار الخوارزمية على الخطاب الإرهابي لتزويدها بمعلومات عن الكلمات والعبارات المستخدمة. وبمجرد برمجتها، تُستخدم الخوارزمية لتحديد مستعملي الإنترنت الذين يعتبرون عرضة للخطر من أجل إعادة توجيههم إلى محتوى إيجابي بديل.

706 - وثمة استخدام إيجابي آخر للذكاء الاصطناعي يتعلق بتحديد المحتوى غير القانوني، والمحتوى المحظور بموجب شروط الخدمة الخاصة بمنصات وسائل التواصل الاجتماعي، والمحتوى الضار الذي لا هو محتوى غير قانوني ولا محظور بموجب شروط خدمة المنصات، ولكنه يُعتبر محتوى يسهم في تغذية نزعة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، وذلك لإخضاع تلك المحتويات لمزيد من الاستعراض. ويجري حاليا الإشراف بشكل كبير على محتويات المنصات الصغيرة والكبيرة من خلال استخدام الذكاء الاصطناعي والتشفير المحوّر. بيد أن الإشراف البشري يُستخدم، أو ينبغي استخدامه، للإشراف على القرارات المتخذة باستخدام الخوارزميات. ونظرا للحجم الهائل للمحتوى الذي ينتجه المستخدمون، وتكلفة توفير الإشراف البشري، وإدخال تحسينات مستمرة على التكنولوجيات الآلية وسبل استخدامها على نحو مسؤول، ينبغي أن نتوقع زيادة في استخدام الذكاء الاصطناعي والتشفير المحوّر في المستقبل. بيد أن الإشراف البشري يثير أيضا بعض الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان والشواغل الأخلاقية، مثل إمكانية الإفراط في الإشراف وإزالة المحتوى مما قد يترتب عليه أثر مثبط على حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية الدين وغير ذلك من الحقوق المدنية والسياسية.

707 - وهناك شكل آخر من أشكال التكنولوجيا الذكية يتمثل في استخدام الخوارزميات في التعرّف على الأشخاص من سمات وجوههم. واختبرت سلطات إنفاذ القوانين في عدة دول هذه الخوارزميات تجريبيا، سواء لأغراض مكافحة الإرهاب أو لأغراض منع الجريمة بصورة أعم. وتقوم أنظمة التعرّف على الأشخاص من سمات وجوههم باستخراج ومعالجة البيانات البيومترية لوجوه الأفراد لمقارنتها بالوجوه الأخرى الموجودة في قواعد بيانات الأشخاص المشتبه في ارتكابهم أعمالا إرهابية أو المدانين بالفعل بجرائم إرهابية. ويثير أيضا استخدام هذه التكنولوجيا وإمكانية إساءة استخدامها شواغل تتعلق بحقوق الإنسان وشواغل أخلاقية، فضلا عن الشواغل المتعلقة بالخصوصية.

(ب) الإشراف على المحتوى

708 - في حزيران/يونيه 2017، أعلنت شركات Facebook و Microsoft و Twitter و YouTube عن تشكيل منتدى الإنترنت العالمي لمكافحة الإرهاب، لوضع حلول تكنولوجية (بما في ذلك مجموعة رقمية لتبادل الشفقات المحوّرة)، وإجراء البحوث، وتبادل المعارف مع الشركات الصغيرة، بغرض المساهمة في جهود مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي، وأعيدت هيكلة المنتدى في نهاية عام 2019 بوصفه منظمة

غير حكومية. وتتمتع المديرية التنفيذية بمركز المراقب الدائم في اللجنة الاستشارية المستقلة للمنتدى⁽¹⁰³⁾. وينفذ المنتدى العديد من أنشطته في إطار مبادرة تسخير التكنولوجيا لمكافحة الإرهاب التي تدعمها المديرية التنفيذية، والتي أطلقت منبرا إلكترونيا لتبادل المعارف يهدف إلى تعزيز تبادل الممارسات الجيدة، ومجموعة من الأدوات والموارد لدعم جهود الشركات الناشئة وشركات التكنولوجيا الصغيرة، تعزيزا لاستجابتها لاستغلال الإرهابيين للإنترنت. وطورت مبادرة تسخير التكنولوجيا لمكافحة الإرهاب أيضا منصة تحليل المحتوى الإرهابي، وهي منصة مركزية تتناول المحتوى الإرهابي الذي تم التحقق منه ومصممة لتمكين شركات التكنولوجيا من تحديد استخدام الإرهابيين لخدماتها على وجه السرعة.

709 - وفي أيار/مايو 2019، وفي أعقاب الهجوم الإرهابي الذي وقع في كرايستشيرش، نيوزيلندا، والذي جرى بثه مباشرة، جمعت فرنسا ونيوزيلندا رؤساء دول وحكومات وقيادات من قطاع التكنولوجيا لاعتماد "نداء كرايستشيرش من أجل العمل"، وهو خطة عمل تتعهد فيها الحكومات وشركات التكنولوجيا باتخاذ مجموعة من التدابير، بما في ذلك تطوير أدوات لمنع تحميل المحتوى الإرهابي؛ ومعالجة جذور التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب؛ وزيادة الشفافية بشأن إزالة المحتوى واكتشافه؛ واستعراض الكيفية التي يمكن بها لخوارزميات الشركات أن توجه المستخدمين إلى المحتوى الإرهابي⁽¹⁰⁴⁾. ولا تزال هذه المسائل تعالج أيضا في منظمات أخرى متعددة الأطراف، بما في ذلك مجموعة الدول السبع ومجموعة العشرين والمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب ومجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأوروبي.

710 - واعتمدت دول عديدة قوانين وأنظمة لمنع نشر المحتوى الإرهابي على الإنترنت، بهدف ضمان قيام المنصات الإلكترونية بدور أكثر نشاطا في الكشف عن المحتوى الإرهابي على الإنترنت، وإزالة هذا المحتوى في غضون إطار زمني قصير. وجرى الطعن في المحاكم في بعض التدابير القانونية على أساس أنها تحد من حرية التعبير.

(ج) الأدلة الرقمية

711 - أصبح الوصول إلى الأدلة الإلكترونية أمرا بالغ الأهمية بالنسبة للعديد من التحقيقات الجنائية. ففي العديد من التحقيقات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، على سبيل المثال، قد تكون هذه الأدلة الرقمية (مثل المنشورات على Facebook، والرسائل الفورية عبر WhatsApp، والمكالمات عبر Skype، ومقاطع الفيديو على YouTube، والصور التي تتم مشاركتها عبر البريد الإلكتروني أو Instagram، والوثائق المخزنة على Dropbox، والمحتوى المستمد من مئات المنصات الأقل شهرة) هي الدليل الوحيد المتاح على تواطئهم في الجرائم التي ترتكبها داعش أو القاعدة. وفي الوقت الحالي، أصبح الحصول على الأدلة الإلكترونية بصورة قانونية من مزودي خدمات الإنترنت عنصرا حاسما للملاحقة القضائية الناجمة لإثبات مكان وجود المشتبه في ارتكابهم جرائم إرهابية وجرائم منظمة، والجهات التي يتواصلون معها، والجرائم التي يخططون لها.

712 - وخلصت دراسة أجريت بشأن قياس سلوكيات الإرهابيين المدانين في المملكة المتحدة على الإنترنت إلى أن 76 في المائة من هؤلاء الإرهابيين استخدموا الإنترنت للتعرف على أنشطة إرهابية، وأن 46 في

(103) متاح على الرابط: <https://gifct.org>.

(104) متاح على الرابط: <https://www.christchurchcall.com/about/christchurch-call-text/>.

المائة منهم قاموا بتنزيل وسائط إعلام المتطرفين، وأن 32 في المائة منهم قاموا بالإعداد لشن الهجمات عن طريق الحصول على الموارد المتاحة على الإنترنت⁽¹⁰⁵⁾. وأظهرت أيضا دراسة استقصائية أجراها الاتحاد الأوروبي⁽¹⁰⁶⁾ أن أكثر من نصف التحقيقات تضمنت طلبات للحصول على أدلة إلكترونية عبر الحدود؛ وأن الأدلة الإلكترونية بأي شكل من أشكالها هي مجدية في حوالي 85 في المائة من مجموع التحقيقات (الجنائية)؛ وأنه فيما يقرب من ثلثي التحقيقات التي تكون فيها الأدلة الإلكترونية مجدية، يلزم تقديم طلب إلى مزودي الخدمات الذين يقع مقرهم في ولاية قضائية أخرى.

713 - وفي كانون الأول/ديسمبر 2019، اتخذت الجمعية العامة قرارا بعنوان "مكافحة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للأغراض الإجرامية" (القرار 247/74)، بهدف إنشاء لجنة خبراء حكومية دولية مخصصة مفتوحة العضوية، تُمثل فيها جميع الأقاليم، لوضع اتفاقية دولية شاملة بشأن مكافحة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للأغراض الإجرامية. وفي 26 أيار/مايو 2021، اتخذت الجمعية العامة القرار 282/75 بتوافق الآراء. وكان من المقرر أن تبدأ اللجنة المخصصة عملها في كانون الثاني/يناير 2022 لتقديم مشروع اتفاقية إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والسبعين. وكان من المقرر عقد الدورة الأولى في الفترة الممتدة من 17 إلى 28 كانون الثاني/يناير 2022.

714 - ومن بين الأمور التي تعتبر ذات أولوية قصوى أيضا إيجاد حلول متقدمة لجمع الأدلة الإلكترونية عبر الوطنية على الصعيد الإقليمي. وفي نيسان/أبريل 2018، اقترحت المفوضية الأوروبية قواعد جديدة تمكن الشرطة والسلطات القضائية من الحصول على أدلة إلكترونية بوتيرة أسرع وسهولة أكبر. وأدرجت تلك القواعد في الاقتراح الداعي إلى وضع قاعدة تنظيمية للبرلمان الأوروبي والمجلس بشأن الأوامر الأوروبية للإفصاح عن الأدلة الإلكترونية وحفظها فيما يتعلق بالمسائل الجنائية، والأمر التوجيهي المصاحب لها للبرلمان الأوروبي والمجلس بشأن إرساء قواعد منسقة تتعلق بتعيين الممثلين القانونيين لأغراض جمع الأدلة في المحاكمات الجنائية. ومن شأن القواعد الجديدة، حال اعتمادها، أن تستحدث أوامر أوروبية للإفصاح عن البيانات وأخرى لحفظ البيانات، وأن تلزم مزودي الخدمات بتعيين ممثل قانوني في الاتحاد الأوروبي.

715 - وفي حزيران/يونيه 2017، وافقت لجنة اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بالجريمة الإلكترونية على الاختصاصات المتعلقة بإعداد بروتوكول إضافي ثان لاتفاقية مجلس أوروبا لعام 2001 المتعلقة بالجريمة الإلكترونية. وبدأت المفاوضات في أيلول/سبتمبر 2017. ويجري النظر في العناصر التالية: (أ) الأحكام المتعلقة بزيادة كفاءة المساعدة القانونية المتبادلة؛ (ب) الأحكام المتعلقة بالتعاون المباشر مع مزودي الخدمات في الولايات القضائية الأخرى؛ (ج) إطار وضمانات الممارسات القائمة لتوسيع نطاق عمليات البحث عبر الحدود؛ (د) سيادة القانون وضمانات حماية البيانات⁽¹⁰⁷⁾.

716 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2018، سنت الولايات المتحدة قانون توضيح الاستخدام القانوني للبيانات في الخارج، الذي يعدل القانون الجنائي الاتحادي لينص على وجوب امتثال مزودي خدمات

(105) متاحة على الرابط: https://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/What-are-the-Roles-of-the-Internet-in-Terrorism.pdf

(106) متاحة على الرابط: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0118&from=EN>

(107) متاح على الرابط: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/t-cy-drafting-group>

الاتصالات الإلكترونية أو خدمات الحوسبة عن بعد للمتطلبات الحالية لحفظ محتويات الاتصالات الإلكترونية، أو السجلات أو المعلومات من غير المحتويات، المتعلقة بأحد العملاء أو المشتركين، أو تخزينها احتياطياً أو الكشف عنها، بغض النظر عما إذا كانت تلك الاتصالات أو السجلات موجودة داخل الولايات المتحدة أو خارجها⁽¹⁰⁸⁾. ويمهد القانون الطريق أيضاً للتفاوض بشأن اتفاقات ثنائية تنص على الاعتراف المباشر في الولايات المتحدة بأوامر المحاكم الأجنبية التي تقضي بالاطلاع على بيانات الرعايا الأجانب، وجرت الموافقة على إبرام اتفاق ثنائي من هذا القبيل بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة.

717 - وتشكل معالجة التحديات المتعلقة بالحصول على الأدلة الإلكترونية عبر الحدود إحدى أولويات مجلس الأمن واللجنة في سياق التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة، وجرى تناولها في قرارات المجلس 2322 (2016) و 2178 (2014) و 2396 (2017)؛ ومبادئ مدريد التوجيهية لعام 2015؛ وإضافتها لعام 2018. وشرعت المديرية التنفيذية، بتشجيع من اللجنة، في التصميم الأولي لمبادرة عالمية بشأن الوصول إلى البيانات الرقمية عبر الحدود بصورة قانونية، وهي مبادرة مشتركة تتعلق بالأدلة الإلكترونية، يُضطلع بها مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والجمعية الدولية لأعضاء النيابة العامة، وتركز على حفظ البيانات، وطلبات الحصول عليها في حالات الطوارئ، والوصول إليها على نحو طوعي، والتعاون مع القطاع الخاص.

718 - وعملت المديرية التنفيذية بشكل وثيق مع مشروع الاتحاد الأوروبي المشترك بين يوروجست واليوروبول بشأن الأدلة الإلكترونية (SIRIUS)، من خلال العمل في مجلسه الاستشاري والعمل مع مراكز الفكر، بما في ذلك في إطار فريق الاتصال المعني بالبيانات والولاية القضائية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، بسبل من بينها تحديد الممارسات المتبعة في القطاع الخاص والعمل مع كيانات القطاع الخاص. ومن بين نتائج المشروع إصدار "دليل عملي لطلب الأدلة الإلكترونية عبر الحدود"، بما في ذلك طبعته الثانية المقبلة، وإطلاق إطار الكشف عن البيانات والترويج له في المستقبل، والقيام، بالاشتراك مع مشروع SIRIUS المشترك بين يوروجست واليوروبول، بإصدار استمارات موحدة للطلبات المباشرة لمساعدة مزودي الخدمات على التعاون فيما يتعلق بطلبات الأدلة الإلكترونية عبر الحدود. والدليل العملي، الذي اشتركت في نشره المديرية التنفيذية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والجمعية الدولية لأعضاء النيابة العامة والذي ترجم إلى الفرنسية والإسبانية والبرتغالية والروسية والعربية، معترف به على نطاق واسع بوصفه الوثيقة المرجعية الدولية المتعلقة بالأدلة الإلكترونية، وهو من بين أكثر المنشورات التي تم تنزيلها على نطاق واسع من بوابة المكتب المخصصة لتقاسم الموارد الإلكترونية والقوانين المتعلقة بالجريمة (بوابة شيرلوك). والمديرية التنفيذية عضو أيضاً في فريق الخبراء للاتصال المعني بالأدلة الإلكترونية على الإنترنت والولاية القضائية، وهو فريق خبراء متطور معني بالأدلة الإلكترونية.

3 - البعد المتعلق بحقوق الإنسان في مسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

(أ) الخصوصية وحماية البيانات

719 - أثار مدافعون عن حقوق الإنسان شواغل تتعلق بالمراقبة وجمع البيانات غير المتناسبين اللذين ينتهكان حقوق الخصوصية على الإنترنت، وأعربوا عن موقفهم المتمثل في أن المراقبة وجمع البيانات يتعين

(108) متاح على الرابط: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>.

تعريفهما بدقة في قوانين واضحة ومتاحة للجمهور، على أن تحدد هذه القوانين هدفا مشروعاً للمراقبة أو جمع البيانات وأن تحدد نطاقهما وطبيعتهما، ومدى ضرورة وتناسب التدابير الرامية إلى تحقيق ذلك الهدف، مع استخدام أقل الخيارات المتاحة اقتراماً للحياة الخاصة⁽¹⁰⁹⁾.

720 - وحتى في الوقت الذي تطرح فيه تدابير مكافحة الإرهاب تحديات متزايدة تتعلق بالخصوصية وحماية البيانات، لا يزال هناك نقص نسبي في الأطر القانونية لحماية البيانات وفي توفير التوجيهات للشركات الخاصة والحكومات بشأن المسائل التقنية، من قبيل المعايير القانونية لإدراج البيانات، وسياسات الاحتفاظ بها أو حذفها، وتجهيزها، وتبادلها، ومنع إساءة استخدامها، وأمنها، والتحقق من صحتها والرقابة عليها. ويمثل ذلك عائقاً كبيراً أمام التعاون الدولي وتبادل البيانات على الصعيد الدولي، حيث إن القوانين الوطنية لكثير من الدول تحظر تبادل البيانات المحمية والبيانات الشخصية مع دول لديها نظم أضعف في مجال حماية البيانات. فالتطورات الجديدة، من قبيل التقدم في مجال الذكاء الاصطناعي (مثل تعلم الآلة) وزيادة الاعتماد على أدوات تعمل بهذه التكنولوجيا، تجعل وضع هذه التوجيهات أمراً ضرورياً.

(ب) عمليات إغلاق شبكة الإنترنت وترشيحها

721 - أذن مجلس حقوق الإنسان عرقلة الوصول إلى الإنترنت وإلى المعلومات بسبب عمليات إغلاق شبكة الإنترنت وترشيح محتوياتها⁽¹¹⁰⁾، وأعلن خبراء حقوق الإنسان أن إغلاق أجزاء كاملة من أنظمة الاتصالات ليس له ما يبرره بموجب قانون حقوق الإنسان⁽¹¹¹⁾. ومنذ صدور الدراسة الاستقصائية العالمية السابقة، فرضت دول عديدة عمليات إغلاق لشبكة الإنترنت تبرّر غالباً بأسباب تتعلق بالسلامة العامة أو الحاجة إلى تجنب انتشار الأخبار الكاذبة وأعمال العنف، ولا سيما أثناء الانتخابات أو فترات حدوث الاضطرابات. وحتى في البلدان التي تظل فيها شبكة الإنترنت متاحة، كانت هناك شواغل أيضاً تتعلق باستخدام الحكومات لقوانين ولوائح فضفاضة للضغط على الشركات لكي تحظر وصول المستعملين في ولاياتها القضائية إلى محتوى معين على شبكة الإنترنت.

حاء - حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف المفوضي إلى الإرهاب

722 - لا يزال مجلس الأمن يؤكد وجوب أن تكفل الدول التقيد، في أي تدابير تتخذها لمكافحة الإرهاب، بجميع الالتزامات الواقعة عليها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني. ولذلك، واصلت اللجنة ومديريتها التنفيذية تناول قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة في تقييماتها لتنفيذ الدول للقرار 1373 (2001). وهذا أمر هام، ليس فقط في سياق الالتزامات القانونية للدول، بل أيضاً، على النحو الذي أعاد المجلس تأكيده في عدة مناسبات، بما في ذلك قراراته 2395 (2017) و 2396 (2017) و 2462 (2019) و 2482 (2019)، لأن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون عناصر مكملة للتدابير الفعالة التي تُتخذ لمكافحة الإرهاب ومتآزرة معها، وهي جزء أساسي من أي مسعى ناجح لمكافحة الإرهاب.

(109) A/HRC/27/37، الفقرة 23.

(110) قرار مجلس حقوق الإنسان 13/32 (2016).

(111) مقرة الأمم المتحدة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، وممثلة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعنية بحرية وسائط الإعلام، والمقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية المعني بحرية التعبير، والمقرر الخاصة للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المعنية بحرية التعبير والوصول إلى المعلومات، "إعلان مشترك بشأن حرية التعبير والاستجابة لحالات الصراع"، 2015.

723 - ونفذت بعض الدول تدابير لتعزيز امتثال قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب للالتزامات القانونية الدولية. بيد أن معظم الدول لم تفعل بعد ما يكفي في هذا المجال البالغ الأهمية⁽¹¹²⁾.

724 - ومن المسائل الأساسية التي لا تزال تثير قلقا بالغاً، بعد مرور ما يقرب من 20 عاماً على اتخاذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001)، مسألة التعريف القانوني للأعمال الإرهابية. ولا تزال القوانين الوطنية لعدة دول تجرم الأعمال الإرهابية بعبارات غامضة أو فضفاضة يمكن أن تؤدي إلى إساءة استعمالها. وتُلزم الفقرة 2 (هـ) من القرار 1373 (2001) الدول بتجريم المشاركة في تمويل الأعمال الإرهابية أو التخطيط لها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو في دعم هذه الأعمال، ولكنها لا تقدم تعريفاً لهذه الجرائم. ولا تزال المديرية التنفيذية تشعر بالقلق إزاء التعاريف الوطنية للإرهاب التي تتجاوز نطاق قرار المجلس 1566 (2004)، والصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب، والتعريف النموذجي الذي قدمه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مما قد يؤدي إلى وصف السلوك غير العنيف غير ذي الطابع الإرهابي بأنه سلوك "إرهابي". ويشمل ذلك الأعمال التي توصف بعبارات فضفاضة أو غامضة للغاية والتي يقال إنها "تخل بالنظام العام"؛ أو "تزعزع الأمن أو الاستقرار الوطنيين"؛ أو "تهدد الوحدة الوطنية". وجرى تحديد ما مجموعه 23 دولة من الدول الـ 46 التي قيمتها اللجنة في الفترة من 2017 إلى 2020 على أنها وضعت تعريفات فضفاضة للإرهاب أو الأعمال الإرهابية. وعلاوة على ذلك، اتُّهم مدافعون عن حقوق الإنسان ومحامون ومعارضون وسياسيون وأفراد من الأقليات الدينية أو الإثنية بارتكاب جرائم إرهابية ذات تعريفات فضفاضة في عدة دول.

725 - وجرمت عدة دول أفعالاً قد لا ترقى إلى مستوى التحريض على السلوك الإجرامي. وربما يكون لذلك أثر سلبي على حقوق الإنسان، ولا سيما حرية التعبير. ويتم تناول الآثار المترتبة على الأحكام الجنائية لحظر التحريض على الإرهاب في مجال حقوق الإنسان بمزيد من التفصيل في الدراسة الاستقصائية العالمية التي أجرتها المديرية التنفيذية في عام 2021 بشأن تنفيذ الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن 1624 (2005). ويُعرّف أيضاً مصطلحا التطرف العنيف والتطرف تعريفاً غامضاً في تشريعات بعض الدول. وجرى تناول تعريفي التطرف العنيف أو التطرف في ثمان من الدول التي قيمتها اللجنة في الفترة من 2017 إلى 2020. وأثارت اللجنة والمديرية التنفيذية، في حالات أربع دول منها، شواغل تتعلق بالتعاريف الفضفاضة للتطرف التي لا تشتمل على عنصر العنف ويمكن أن تؤدي إلى فرض قيود تعسفية أو غير متناسبة على حقوق الإنسان في الممارسة العملية. وأثارت التقييمات أيضاً شواغل إزاء الآثار التمييزية لتدابير مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف على بعض المجتمعات، بما في ذلك ما يتعلق بالتمييز والمراقبة. وواصلت التقييمات القطرية التي أجرتها اللجنة أيضاً الكشف عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ارتكبتها قوات الأمن والسلطات الأخرى، بما في ذلك عمليات القتل خارج نطاق القضاء، والاحتجاز التعسفي، والتعذيب وسوء المعاملة. ولا تزال المديرية التنفيذية توصي الدول بتعزيز آليات الرقابة المستقلة لرصد أنشطة أجهزة إنفاذ القانون لكفالة الاضطلاع بجميع تدابير مكافحة الإرهاب بطريقة تمتثل تماماً للقانون الدولي لحقوق الإنسان ولضمان المساءلة في حالة حدوث انتهاكات.

(112) يشجع مجلس الأمن، في قراره 2395 (2017)، المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على مواصلة تطوير أنشطتها لضمان معالجة جميع قضايا حقوق الإنسان وسيادة القانون ذات الصلة بتنفيذ القرارات 1373 (2001) و 1624 (2005) و 2178 (2014)، وغيرها من القرارات ذات الصلة، على أنها تشكل مكوناً هاماً مما تقوم به المديرية التنفيذية من أعمال.

726 - ولا يزال الامتثال للمعايير الدولية المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية الواجبة والمعاملة العادلة مسألة تثير القلق، وخصوصا حيثما تطبق تدابير مكافحة الإرهاب بطريقة وقائية. ويربط قرارا مجلس الأمن 2178 (2014) و 2396 (2017)، المتعلقان بالتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، بوضوح بين أحكامهما وتنفيذ الدول للقرار 1373 (2001). وأثارت التدابير المتخذة لمعالجة مسألة تنقل المقاتلين الإرهابيين الأجانب وأفراد أسرهم شواغل تتعلق بحقوق الإنسان إزاء جملة أمور منها تطبيق الاحتجاز الإداري، وحظر السفر، ومصادرة جوازات السفر، والتجريد من الجنسية، مما قد يؤثر على الحق في الحرية وحرية التنقل والحق في الجنسية. وأثيرت أيضا شواغل تتعلق بتدابير العدالة الجنائية، بما في ذلك زيادة الاعتماد على التدابير الاستخباراتية والإدارية، والحرمان من ضمانات المحاكمة العادلة. وتُبرز الزيادة في جمع البيانات وتحليلها (بما في ذلك ما يتعلق منها بالمعلومات المسبقة عن الركاب، وسجلات أسماء الركاب، وقوائم المراقبة، وقواعد البيانات، والبيانات البيومترية) الحاجة إلى إشراف فعال لضمان عدم إساءة استخدام المعلومات.

727 - ومن المجالات الأخرى التي تثير شواغل والتي اجتذبت انتباه اللجنة والمديرية التنفيذية، أثر تنفيذ القرار 1373 (2001) على أنشطة منظمات المجتمع المدني. وينوّه المجلس، في قراره 2395 (2017)، بالعلاقة بين المديرية التنفيذية والمجتمع المدني، وبأهمية المجتمع المدني في إنكاء الوعي بالأخطار التي يشكلها الإرهاب والتصدي لها بقدر أكبر من الفعالية. ويذكر أيضا بأهمية الاحترام التام لحقوق الأفراد في التعبير وفي تكوين الجمعيات في المجتمع المدني. وركزت المديرية التنفيذية على تطوير علاقتها مع منظمات المجتمع المدني المعنية التي قدمت رؤى مفيدة بشأن مواضيع شتى، بما في ذلك التعريف الوطنية للأعمال الإرهابية والجرائم ذات الصلة، والأحكام المتعلقة بتمويل الإرهاب، وتدابير الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، وأثر تدابير مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني. وتدرك المديرية التنفيذية الحاجة إلى منع الأعمال الانتقامية ضد الجهات التابعة للمجتمع المدني بسبب تعاونها مع الأمم المتحدة، وتشاطر الأمن العام قلقه إزاء استمرار الدول في استخدام حجج الأمن الوطني وتشريعاته واستراتيجيات مكافحة الإرهاب كمبرر لمنع الوصول إلى الأمم المتحدة أو المعاقبة على العمل معها.

728 - ويسلم قرار مجلس الأمن 2462 (2019)، المتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب، بالدور الحيوي الذي تؤديه المنظمات غير الربحية في الاقتصادات الوطنية والنظم الاجتماعية. ويشجع أيضا الدول الأعضاء على العمل، بالتعاون مع القطاع غير الربحي، على منع إساءة استعمال هذه المنظمات، مع الإشارة إلى أن الدول يجب عليها أن تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولذلك، تواصل المديرية التنفيذية الاستفسار من الدول عما إذا كانت استعراضاتها لقوانينها المتعلقة بالقطاع غير الربحي تكفل احترام الحق في حرية تكوين الجمعيات واحترام الدور المشروع الذي تؤديه المنظمات غير الربحية في جمع الأموال وتوزيعها. وتلاحظ المديرية التنفيذية مع القلق الأحكام المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب (مثل القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات بالنسبة للمنظمات غير الربحية) التي لا تمتثل في تنفيذها للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وعدم وجود إجراءات لرفع التجميد عن الأموال التي جرى تجميدها بصورة غير مشروعة.

طاء - المسائل الجنسانية

729 - يدعو مجلس الأمن، في قراره 2242 (2015)، الدول الأعضاء والأمم المتحدة إلى زيادة التكامل فيما بين برامجها المتعلقة بمسائل المرأة والسلام والأمن، ومكافحة الإرهاب، ومكافحة التطرف المصاحب بالعنف الذي يمكن أن يؤدي إلى الإرهاب، ويطلب إلى المديرية التنفيذية إدراج مسألة الاعتبارات الجنسانية بوصفها مسألة شاملة لعدة قطاعات في جميع أنشطتها. ويقر المجلس بأن الإرهاب والتطرف المصاحب بالعنف يخلقان أثراً متبايناً على حقوق الإنسان الواجبة للنساء والفتيات، وأن استراتيجيات مكافحة الإرهاب قد يكون لها، بدورها، أثر متباين على المرأة، بما في ذلك على حقوق الإنسان الواجبة للمرأة ومنظمات المجتمع المدني النسائية⁽¹¹³⁾. ومنذ اعتماد القرار 2242 (2015)، اشتمل عدد متزايد من قرارات المجلس المتعلقة بالإرهاب على إدماج الاعتبارات الجنسانية، بما في ذلك ما يتعلق بمسائل من قبيل الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج؛ ومكافحة الخطاب الإرهابي؛ والصلات بين الإرهاب والاتجار بالأشخاص والعنف الجنسي المرتبط بالنزاع⁽¹¹⁴⁾.

730 - وعلى الرغم من تنامي الوعي بصورة كبيرة بشأن ضرورة ضمان أن تكون ممارسات مكافحة الإرهاب مراعية للاعتبارات الجنسانية ومتوافقة مع حقوق الإنسان، لا يزال تنفيذ هذه النهج على الصعيدين الإقليمي والوطني يواجه تحديات عديدة.

1 - البيانات المصنفة حسب نوع الجنس

731 - يعد ضمان توافر البيانات ذات الصلة أمراً ضرورياً لوضع تدابير مصممة خصيصاً ومراعية للمنظور الجنساني لمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف. بيد أن تقييمات المديرية التنفيذية كشفت عن ثغرات كبيرة في جمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس بصورة منهجية في جميع الدول الأعضاء. وتم تحديد هذه الثغرات فيما يتعلق، على سبيل المثال، بتتبع عدد النساء اللاتي يشاركن في نشاط إرهابي (مثل عدد النساء اللاتي سافرن للانضمام إلى داعش)، وعدد النساء اللاتي عُدن من مناطق النزاع، ومصيرهن فيما بعد (بما في ذلك عدد الملاحقات القضائية وأحكام الإدانة). ويقوض نقص المعلومات هذا قدرة الدول على فهم التهديد الفريد الذي تشكله أولئك النساء ومواجهته، وعلى تصميم الاستجابات الملائمة في هذا الصدد. ومن شأن جمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس وتحليلها على نحو أكثر منهجية أن يكفل جعل قرارات الدول الأعضاء المتعلقة بالسياسات مرتكزة على الأدلة ومصممة خصيصاً، وأن يتم تحديد الاحتياجات في مجال بناء القدرات في مرحلة مبكرة.

2 - الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج المراعية للاعتبارات الجنسانية

732 - يؤكد مجلس الأمن، في قراره 2396 (2017)، أن النساء والأطفال يحتاجون إلى اهتمام خاص لدى وضع الدول الأعضاء استراتيجيات مصممة خصيصاً للملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة

(113) قرار مجلس الأمن 2242 (2015)، الديباجة والفقرة 12.

(114) تشمل القرارات التي تم استعراضها قرارات مجلس الأمن 1373 (2001) و 1624 (2005) و 2129 (2013) و 2133 (2014) و 2178 (2014) و 2195 (2014) و 2220 (2015) و 2242 (2015) و 2253 (2015) و 2309 (2016) و 2322 (2016) و 2331 (2016) و 2341 (2017) و 2347 (2017) و 2354 (2017) و 2368 (2017) و 2370 (2017) و 2379 (2017) و 2388 (2017) و 2395 (2017) و 2396 (2017) و 2462 (2019) و 2467 (2019) و 2482 (2019).

الإدماج⁽¹¹⁵⁾. وترد توجيهات إضافية في مبادئ مدريد التوجيهية لمجلس الأمن (S/2015/939) بشأن وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

733 - وتعتمد الدول الأعضاء نهجا مختلفة لملاحقة النساء قضائيا. فبعض الدول تختار عدم ملاحقة النساء قضائيا على الإطلاق، وفي بعض الحالات تسمح تعاريف "العضوية" الفضفاضة للمحاكم بإدانة النساء لمجرد كونهن من أفراد أسر مقاتلي داعش المزعومين⁽¹¹⁶⁾.

734 - وفي العديد من الدول، تقدّم برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج من خلال نظام العدالة الجنائية. ومع ذلك، وبسبب العدد القليل نسبيا من النساء العائدات اللاتي تمت ملاحقتهن قضائيا، فإن إمكانية الوصول إلى برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج هذه كانت محدودة. وي طرح ذلك مخاطر عدم تلبية احتياجات العائدات، بما يقوض جهود إعادة إدماج أولئك النساء في المجتمع بنجاح، ويعرضهن لخطر أكبر محتمل وهو معاودة الاجرام. ويمكن تنفيذ برامج إعادة التأهيل كمكمل للملاحقة القضائية وكبديل لها على حد سواء.

735 - وشاركت بعض الدول في عملية متعددة الوكالات، عملت فيها بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني، ومقدمي الرعاية الصحية والنفسية الاجتماعية، والمستشارين الدينيين، والمجتمعات المحلية، على توفير دعم شامل لإعادة إدماج العائدات. وعملت بعض الدول بشكل استباقي مع الأسر استعدادا لعودة أفراد من منطقة النزاع (وهو نهج حددته المديرية التنفيذية في حوار مع الدول الأعضاء بوصفه ممارسة جيدة).

736 - غير أنه في العديد من الحالات الأخرى، لا تتناول السياسات والبرامج حقوق المرأة واحتياجاتها بشكل كاف. وينبغي للدول أن تطور فهما دقيقا للأدوار والدوافع الجنسانية، وأن تضع تقييمات للمخاطر والظروف المخففة، في إطار نهج مراعي للاعتبارات الجنسانية في الملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وهناك حاجة ملحة داخل النظم القضائية إلى التدريب وبناء القدرات بشأن النهج المراعية للاعتبارات الجنسانية في التحقيقات والملاحقات القضائية⁽¹¹⁷⁾.

3 - مكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب

737 - تسهم المرأة إسهاما حاسما في مكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب في جميع مناطق العالم. وغالبا ما تكون المرأة في طليعة جهود المجتمع المدني الرامية إلى بناء مجتمعات أكثر قدرة على الصمود، وتتعرض أحيانا لخطر كبير على أمنها. ويحث مجلس الأمن، في قراره 2242 (2015)، الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة على كفالة مشاركة النساء والمنظمات النسائية وتوليها دورا قياديا في وضع استراتيجيات لمكافحة الإرهاب والتطرف المصحوب بالعنف الذي يمكن أن يؤدي إلى الإرهاب، بما في ذلك من خلال مكافحة التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية، وغير ذلك من الأنشطة المناسبة في هذا الصدد، وبناء قدرتها على القيام بذلك بفعالية. وتشدد كل من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب (قرار الجمعية العامة 288/60) وخطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف (A/70/674) على أهمية إشراك المرأة في الجهود الرامية إلى مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف ومنعهما.

(115) قرار مجلس الأمن 2396 (2017)، الفقرة 31.

(116) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "The repatriation of ISIL-associated women", analytical brief, 2019; and "The prosecution of ISIL-associated women", analytical brief, 2020.

(117) S/2015/939 و S/2018/1177، الصفحة 25.

738 - بيد أن وضع استراتيجية مراعية للمنظور الجنساني لمكافحة التطرف العنيف لا يزال يشكل تحدياً بالنسبة للعديد من الدول. ويُنظر إلى مشاركة المرأة في الجهود الرامية إلى مكافحة التطرف العنيف على أنها عنصر أساسي في جهود التصدي للتطرف على مستوى المجتمعات المحلية ووسيلة لتمكين المرأة، غير أن العديد من المبادرات لم تبرز الطاقات الكامنة للمرأة بالكامل بوصفها أحد عوامل التغيير داخل المجتمع. وتشكل الافتراضات المُجنسنة أساساً يقوم عليه العديد من برامج مكافحة التطرف العنيف، التي غالباً ما تثبت الاعتقاد بأن المرأة بطبيعتها مسالمة أكثر من الرجل، وأن الأمهات، على وجه الخصوص، يتمتعن بوضع فريد يتيح لهن الكشف عن علامات التطرف لدى أطفالهن. وقد تكون هذه النهج ضارة في كونها تزيد ترسيخ التمييزات الجنسانية القائمة، وقد لا تكون فعالة. وتكافح العديد من منظمات المجتمع المدني النسائية لتأمين التمويل اللازم للعمل في مجال المرأة والسلام والأمن في الحالات التي لا يكون فيها هذا العمل مرتبطاً بمكافحة التطرف العنيف. ولذلك، هناك احتمال بأن يُفرض على تلك المنظمات برنامج مكافحة التطرف العنيف، مما قد يؤدي إلى استغلال مبادرات بناء السلام المحلية وإضفاء طابع أمني عليها⁽¹¹⁸⁾.

4 - الاتجار بالأشخاص والعنف الجنسي

739 - تستخدم الجماعات الإرهابية مثل داعش وبوكو حرام وحركة الشباب الاتجار بالبشر والعنف الجنسي بطرق متعمدة واستراتيجية لتعزيز أهدافها. والاتجار بالأشخاص والعنف الجنسي ظاهرتان مُجنسنتان إلى حد كبير تؤثران بشكل غير متناسب على النساء والفتيات، اللاتي يشكلن أكثر من 70 في المائة من العدد الإجمالي للضحايا الذين يتم التعرف عليهم⁽¹¹⁹⁾.

740 - ومع ذلك، لا يزال هناك إفلات شبه كامل من العقاب على الاتجار بالبشر والعنف الجنسي المرتكبين في سياق إرهابي. ولذلك، من الضروري سد الثغرات الموجودة في التحقيقات والملاحقات القضائية وإصدار الأحكام، الأمر الذي يجب أن يرسخ بقوة في نهج قائم على حقوق الإنسان ومراعٍ للاعتبارات الجنسانية. ويعد ذلك أمراً بالغ الأهمية لتعزيز الجهود الجماعية الرامية إلى ردع الاتجار بالبشر من جانب الجماعات الإرهابية، والتصدي لما هو قائم من إفلات الجناة من العقاب، وتيسير إمكانية لجوء الضحايا إلى القضاء وحصولهم على خدمات الدعم.

741 - ويؤدي الطابع السري للاتجار بالبشر، وصعوبة جمع الأدلة، والافتقار إلى الخبرة اللازمة لإجراء التحقيقات المناسبة، إلى تقويض الجهود الرامية إلى الفهم الكامل للصلات بين الاتجار بالبشر والإرهاب ومعالجتها بفعالية⁽¹²⁰⁾.

(118) انظر، على سبيل المثال، Anna Möller-Loswick, "The countering violent extremism agenda risks undermining women who need greater support", Saferworld, 26 April 2017; Duke Law School, International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, "Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security", 2017.

(119) يتناول مجلس الأمن، في قراراته 2331 (2016) و 2388 (2017) و 2467 (2019)، الصلات بين الاتجار بالبشر والعنف الجنسي والإرهاب، مطالبا الدول الأعضاء بتحسين تنفيذ الالتزامات القانونية بتجريم الاتجار بالأشخاص ومنعه ومكافحته، وبإتاحة فرص الحصول على الحماية والمساعدة للضحايا الذين يتم التعرف عليهم.

(120) Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "Identifying and exploring the nexus between human trafficking, terrorism and terrorism financing", 2019.

5 - الجماعات المدفوعة بالعنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

742 - يؤثر النوع الاجتماعي على خطاب وأساليب عمل الجماعات المدفوعة بالعنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. ويُستخدَم كره النساء والعنف في الدعاية المحددة الهدف وجهود التجنيد التي تستهدف بعض الرجال. وعلى الرغم من أن قناعات الجماعات المدفوعة بالعنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب كثيرا ما تكون معادية للنساء بشدة، تؤدي المرأة، مع ذلك، أدوارا نشطة وهامة داخل هذه الجماعات. ولذلك، فمن الأهمية بمكان أن تُدمج المنظورات الجنسانية إدماجا كاملا في جهود التصدي للتهديد الذي تشكله الجماعات المدفوعة بالعنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.