

Distr.: General
31 December 2012
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنبثقة عن القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات

أتشرف بأن أحيل إليكم طيه التقرير الثالث عشر لفريق الدعم التحليلي ورصد تنفيذ الجزاءات المنشأ عملاً بالقرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤)، الذي قُدّم إلى لجنة مجلس الأمن المنبثقة عن القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات، وفقاً للفقرة (أ) من المرفق الأول للقرار ١٩٨٩ (٢٠١١).

وأرجو ممتناً إطلاع أعضاء مجلس الأمن على التقرير المرفق وإصداره كوثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) بيتر فيتغ

رئيس

لجنة مجلس الأمن المنبثقة عن القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات



الرجاء إعادة استعمال الورق



التقرير الثالث عشر لفريق الدعم التحليلي ورصد تنفيذ الجزاءات،
المقدم عملاً بالقرار ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن القاعدة ومن يرتبط بها من
الأفراد والكيانات

المحتويات

الصفحة	
٤	موجز
٥	أولاً - التهديد
٥	ألف - القيادة العليا للقاعدة
٦	باء - المرتبطون بالقاعدة
٨	ثانياً - تنفيذ نظام الجزاءات
٨	ألف - أمين المظالم
١١	باء - التحديات القانونية لنظام الجزاءات
١٣	جيم - الاستعراضات الدورية للقائمة وحدود الفترات الزمنية
١٥	دال - الملخصات السردية
١٥	هاء - مسائل الامتثال
١٦	واو - أثر الجزاءات
١٧	رابعاً - القائمة
١٩	ألف - شرح معايير الإدراج ومزاياها المتوقعة
٢٠	باء - طلبات الإدراج المشتركة والتمويل المشترك
٢١	خامساً - تجميد الأصول
٢١	ألف - الاتجاهات في تمويل الإرهابيين
٢٢	باء - الفعالية ونهج قائم على المخاطرة
٢٤	جيم - تنفيذ تجميد الأصول
٢٦	دال - نُظم التحويلات البديلة: الأعمال المصرفية المتنقلة
٢٧	هاء - الاستثناءات من تجميد الأصول

٢٨	.....	واو - المؤشرات العامة لتمويل الإرهابيين
٢٩	.....	سادسا - حظر السفر
٢٩	.....	ألف - فعالية حظر السفر
٣٠	.....	باء - التحديات المشتركة إزاء تنفيذ حظر السفر
٣٢	.....	جيم - الاستثناءات
٣٢	.....	دال - وثائق السفر الصادرة للأشخاص المدرجين بالقوائم
٣٣	.....	سابعا - الحظر على الأسلحة
٣٣	.....	ألف - استخدام الأسلحة بواسطة الكيانات المدرجة في القائمة
٣٤	.....	باء - نطاق حظر الأسلحة
٣٥	.....	جيم - التزويد غير المباشر والتزويد خارج النطاق الإقليمي
٣٦	.....	دال - شرط الالتزام بحظر الأسلحة
٣٦	.....	هاء - المعايير الدولية المتصلة بحظر الأسلحة
٣٧	.....	واو - الانتهاكات المحتملة للحظر وعدم الامتثال له
٣٨	.....	ثامنا - أنشطة فريق الرصد
٣٨	.....	ألف - الزيارات
٣٨	.....	باء - المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية
٣٩	.....	جيم - التعاون مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
٣٩	.....	دال - الاجتماعات الإقليمية مع دوائر الاستخبارات والأمن
٤٠	.....	هاء - التعاون مع لجنة مكافحة الإرهاب ولجنة ١٥٤٠ (٢٠٠٤)
٤١	.....	واو - التعاون مع فرقة العمل المعنية بتنفيذ مكافحة الإرهاب

المرفقات

٤٢	.....	الأول - عمليات التقاضي المتصلة بالأفراد المدرجين في قائمة جزاءات القاعدة
٤٥	.....	الثاني - التحديات الجديدة التي تواجه مكافحة تمويل الإرهاب - الأعمال المصرفية المتنقلة
٥٠	.....	الثالث - التغييرات التي طرأت على نظام جزاءات القاعدة منذ عام ٢٠٠٤

موجز

هذا التقرير هو الثالث عشر والأخير الصادر عن خبراء فريق الدعم التحليلي ورصد تنفيذ الجزاءات (الفريق) الذي تم تعيينه في بادئ الأمر في آذار/مارس ٢٠٠٤ عملاً بقراري مجلس الأمن ١٥٢٦ (٢٠٠٤). ويتدارس التقرير ما تم إنجازه بواسطة مجلس الأمن وبواسطة لجنته ١٢٦٧ (١٩٩٩) المنشأة عملاً بقرار المجلس ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) في مواجهة تهديد القاعدة على مدار السنوات الثمان ونصف الأخيرة. ويشار إليها الآن بوصفها لجنة جزاءات القاعدة. وي طرح التقرير أفكاراً بشأن ما يمكن أن يتطور إليه نظام الجزاءات، ويتم ذلك على أساس تقدير الفريق بأنه، كما يحدث بالنسبة لنظام الجزاءات، فإن تهديد السلم والأمن الدوليين الذي تمثله القاعدة ومن يرتبطون بها قد تغير بصورة ملموسة خلال الفترة المذكورة. وفيما زادت فعالية نظام الجزاءات فقد تراجع التهديد من جانب القاعدة بوصفها منظمة إرهابية عالمية. ويبحث التقرير عن وجود أي ارتباط بين هذين التطورين.

أولاً - التهديد

١ - على مدار السنوات العشر الأخيرة تمثلت أكبر تغييرات لحقت بالقاعدة في إضعاف قيادتها الأساسية وصعود المرتبطين بها على المستوى الإقليمي، وحتى رغم أن سلطات الأمن حول العالم واصلت اكتشاف الأفراد والخلايا الصغيرة ممن يخططون لشن هجمات باسم القاعدة، فقد تشتتت شمل الحركة ذاتها وفقدت قوة اندفاعها. أما المرتبطون بها على المستويات الإقليمية فقد زادوا قوة وأهمية فيما لم يستطع أمن محمد ربيع الظواهري (QI.A.6.01) وغيره ممن يحيطون به توحيد صفوفهم بأي طريقة متسقة، وهم يتوخون أهدافاً محلية ويربطهم معاً اسم مشترك وتعبيرات مرحلية تنم عن الدعم المتبادل قبل أن يرتبطوا بأي استراتيجية مشتركة أو أي تعاون في العمليات. وبما أن السياسة غير التقليدية قد تباعدت عن نشاط القلة الإرهابي لصالح الاحتجاج السياسي السلمي إلى حد كبير للكثرة فإن جدول أعمال القاعدة ما برح بصورة متزايدة يبدو هامشياً وبعيداً.

٢ - وحيثما حاولت العناصر المرتبطة، سواء الإقليمية أو الوطنية، أن تسيطر على الأرض، فقد واجهت تحدياً أن لا تعدو كونها جماعات إرهابية، بعد أن فقدت التأييد الشعبي في غمار إضفاء تعبير عملي على أفكارها. أما الصعوبة التي تواجهها القاعدة في الحفاظ على التعاطف الشعبي فقد أفضت إلى انخفاض شديد في تمويلها مما اضطرها إلى الانغماس بصورة متزايدة في حمأة الإجرام مما أدى إلى المزيد من كشف افتقارها إلى الشرعية. ومن هنا فالقاعدة المسؤولة عن هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ اختفت من الوجود بينما أصبحت الحركة في حالة تحوّل لتصبح حركة ذات جوهر أضعف أو هيكل أكثر تشتتاً وأشد تركيزاً على القضايا المحلية، مع قليل من القدرة والدافعية من أجل شن هجمات على نطاق عالمي. ومع ذلك، فإن التهديد من جانب القاعدة، بوصفها حركة إرهابية عالمية، ما زال قائماً، ومن المرجح أن يصعب تقييمه بل وتزيد صعوبة التعامل معه.

ألف - القيادة العليا للقاعدة

٣ - لم تعاف قيادة القاعدة من حادثة موت أسامة بن لادن في أيار/مايو ٢٠١١ وما زال نفوذها إلى انحسار في ظل التوجيه غير المتميز لأمن ربيع الظواهري. وكنتيجة لذلك فإن الرؤية العالمية لأسامة بن لادن لم يعد لها تعبير خارجي برغم أن طروحاته الأساسية، التي ذكرت أن النفوذ الغربي يمثل مشكلة أهم من سوء الحكم المحلي، ما زال لها قدر من الجاذبية.

٤ - على أن الحملة التي تتواصل بغير هوادة باستخدام طائرات بغير طيار في منطقة الحدود بين أفغانستان وباكستان لم تُفض فقط إلى تضائل صفوف كبار أعضاء القاعدة،

ولكنها أيضاً أجبرت الباقين منهم على قيد الحياة على قطع ما يكاد يكون جميع الاتصالات مع من كانوا مرشّحين ليصبحوا مجنّدين جُددًا في صفوفهم. وكثير من المقاتلين الأجانب يّمّموا وجوههم شطر أوطانهم أو توجّهوا إلى مناطق نزاع أخرى^(١) فيما وقع العديد منهم في الأسر خلال هذه التصرفات^(٢). ومن ثم أصبح الاتصال مع المنتسبين خارج المنطقة المباشرة أمراً صعباً، كما أن الرسالة الموجهة إلى المؤيدين ما زالت لا تبعث على الإلهام: افعلوا ما يمكنكم أن تفعلوه حيثما تكونون وبأية وسائل متاحة تحت تصرفكم.

باء - المرتبطون بالقاعدة

٥ - منظمات المرتبطين بالقاعدة في باكستان مثل الاشقر جانجغفي (QE.L.96.03) وطريق الطالبان باكستان (QE.T.132.11) وحركة الجهاد الإسلامي (QE.H.130.10) ما زالت ترتكب أعمالاً إرهابية ضد الدولة وبشكلٍ أغلب ضد السكان المحليين وإن كان بدرجة أقل من السنوات السابقة. ومن الصعب رؤية أي اتساق في هذا العنف باستثناء استغلال حبيث لمجموعة مستضعفة من الأفراد الذين يتوخّون تحقيق مصالحهم السياسية والتجارية. والتمييز بين المتشدّدين الذين يقولون بأنهم إنما يحاربون فقط الغزاة الأجانب لأفغانستان ومنهم مثلاً الملاً نظير وحافظ غول بهادور وأسرّة حقّاني، وبين الذين يستهدفون علانية باكستان ما برح في حال من التآكل^(٣). وكان هناك أعضاء أقل من القاعدة يحاربون في أفغانستان^(٤) برغم أن مناطق كوناو ونورستان في الشرق اجتذبت خليطاً كثيفاً بالذات من المتشدّدين المستعدين لمهاجمة أهداف تقع على كلا جانبي الحدود الأفغانية. إلا أن ثمة مجموعة أصبحت بارزة في صفوف الحركة الإسلامية في أوزبكستان (QE.1.10.01) وما زالت تُجلى سمعتها من حيث ممارسة العنف الاستثنائي وشنّ الهجمات بلا رحمة إلى أن أصبحت أكثر نشاطاً في المقاطعات الشمالية من أفغانستان مثل بلخ وقندوز أكثر من أي منطقة أخرى في ذلك البلد ولكنها موجودة أيضاً في باكستان.

(١) مثل مالي والصومال والجمهورية العربية السورية واليمن.

(٢) مسؤول باكستاني في إحاطة موجزة للفريق، تموز/يوليه ٢٠١٢.

(٣) وجهت كل من حركة طريق الطالبان في باكستان والحركة الإسلامية في أوزبكستان دعوات لاستهداف باكستان بقدر استهداف أفغانستان في نيسان/أبريل وآب/أغسطس ٢٠١٢. وكلتاها موجودتان في المناطق التي يسود فيها نفوذ للملاً نظير وحافظ غول بهادور وأسرّة حقّاني. وقد عمّد حافظ غول بهادور والملاً نظير إلى إعاقة برنامج نظّمته الحكومة للقضاء على مرض شلل الأطفال في شمال وجنوب وزيرستان في حزيران/يونيه ٢٠١٢.

(٤) تقارير القتل والأسر لعام ٢٠١٢، القوة الدولية للمساعدة الأمنية (إيساف)، تنطرق إلى ذكر ٢٥٠ تقريباً من مؤيدي القاعدة في شمال وشرق وشرق أفغانستان.

٦ - وفي مناطق أخرى واجهت فروع القاعدة وسائر المرتبطين بها مصائر مختلطة وهي تواجه أيضاً مستقبلات غير مؤكدة. فقد حاولت القاعدة في شبه الجزيرة العربية (QE.A.129.10) أن تسيطر على مساحة واسعة من الأرض في اليمن بما في ذلك عدة بلدات كبيرة، ولكنها وجدت أن الاحتفاظ بهذه السيطرة أصعب مما كان متوقعاً، حيث إن الحلفاء القبليين للقاعدة في شبه الجزيرة العربية فارقوها عندما حاولت المنظمة المذكورة أن تُجِلَّ محل الأعراف والتقاليد المحلية نظاماً جديداً يقوم على أساس قيمها الذاتية، إضافة إلى تفسيرات ضيقة واهية الأساس من تفسيرات الشريعة. وما زالت المنظمة المذكورة مصممة على مهاجمة أهداف في اليمن وفي العربية السعودية، وهي تهدد بتصعيد الهجمات التي تشنها على ساحات أوسع ولديها القدرة على أن تقوم بذلك^(٥). ولكنها في الأجل القصير ستكون بحاجة إلى إعادة تجميع صفوفها ومعاودة النظر في استراتيجيتها باليمن قبل أن تتطلع إلى مواقع أخرى. وما يقال عن وفاة مفكرها الرئيسي عادل العباب في أوائل تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ وهو الذي حاول أن يعيد تسمية المنظمة ليصبح اسمها "أنصار الشريعة" من شأنه أن يتسبب على الأقل في انحسار مؤقت لجهودها في مجال التجنيد.

٧ - وقد شهدت منظمة القاعدة في المغرب الإسلامي (QET.14.01) صعود نجمها فيما ركز المجتمع الدولي على نجاح حلفائها في مالي. أما حركة الجهاد والوحدة في غرب أفريقيا وحركة أنصار الدين فتسيطران حالياً على شمال مالي. ومن الصعب رؤية كيف يمكن القضاء عليها برغم تصميم المجتمع الدولي على أن يفعل ذلك. ورغم أن بعض القوى الإقليمية ما زالت متقاعسة عن الربط بين حركة الجهاد والوحدة في غرب أفريقيا وأنصار الدين وبين منظمة القاعدة في المغرب الإسلامي، على أساس أن المنظمة الأولى منظمة إجرامية في معظمها، وأن الثانية منظمة وطنية، وأن الثالثة إرهابية^(٦) إلا أن الخلافات بينها خلافات طفيفة ولا شك في مدى التهديد الإقليمي الذي تشكله مثل هذه المنظمات. وحتى الآن لم تُظهر المجموعات المذكورة قدرة حتى الآن على شنّ الهجوم فيما يتجاوز المنطقة ذات الصلة. وفي نيجيريا تدّعي بوكوحرام أنها تشارك في الأهداف العالمية للقاعدة مما يشكل مصدر قلق للدول المجاورة ولا سيما النيجر فيما يتعلق بأهدافها في الأجل الطويل. وبرغم أن نشاطها مركز أساساً على نيجيريا إلا أن مقاتليها أفيد بوجودهم في شمالي مالي وفي النيجر وحتى في الصومال^(٧).

(٥) من المرجح أن البيان منسوب إلى منظمة القاعدة في شبه الجزيرة العربية بتاريخ ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٢.

(٦) آراء تم الإعراب عنها للفريق في اجتماع خاص لدوائر الاستخبارات الإقليمية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

(٧) على نحو ما أبلغ به الفريق من جانب مسؤولي حكوميّ النيجر ونيجيريا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

٨ - أما القاعدة في العراق (QE.J.115.04) فقد أصبحت أكثر نشاطاً، وما زالت عبارة عن جماعة طائفية شرسة وليس لديها برنامج عمل فيما يتجاوز إعادة توزيع السلطة محلياً. وقد أوفدت عدداً قليلاً من الأفراد للمشاركة في الحرب بالجمهورية العربية السورية. ولكن استناداً إلى المعلومات المتاحة للفريق فإن جبهة النصرة وغيرها من جماعات المتمردين السوريين الذين يرفعون علماً أسود ما هم إلا مرتبطون بصورة طرفية مع القاعدة إن كانوا مرتبطين أصلاً، ومن المستبعد أن يهيئوا للقاعدة موطناً قدم في البلد المذكور بصرف النظر عن ما سيؤول إليه أمر التمرد ضد حكم الرئيس بشار الأسد.

ثانياً - تنفيذ نظام الجزاءات

٩ - منذ عام ٢٠٠١ اعتمد مجلس الأمن كثيراً من الإجراءات الجديدة الرامية إلى تحسين كفاءة وفعالية نظام الجزاءات المفروض على القاعدة^(٨). وبعض هذه الإجراءات تصدّت إلى ما يساور الدول الأعضاء من شواغل بشأن عدالة النظام، فيما أدى البعض الآخر إلى طرح اقتراحات من جانب فريق الرصد ذاته بشأن سبل كفيّلة بتحسين التنفيذ. كما أصبح الكثير من الإجراءات الجديدة ممارسة راسخة بالنسبة إلى نظم الجزاءات الأخرى الصادرة عن مجلس الأمن. والحق أن نظام القاعدة بات أقرب إلى نموذج يُحتذى لوضع المعايير، سواء فيما يتصل بتطوير إجراءاته أو في صقل تدابيرها الخاصة بالجزاءات، كما أصبح محكاً للاختبار وخاصة فيما يتعلق ببدء العمل بآلية أمين المظالم^(٩)، والتي تمثل بالتأكيد أكثر التغييرات التي أدخلها مجلس الأمن حتى الآن، سواء من ناحية الابتكار أو من ناحية الجسارة بالنسبة لسائر التغييرات الإجرائية^(١٠).

ألف - أمين المظالم

١٠ - آلية أمين المظالم لقيت دعماً على نطاق واسع وفعال فيما بين الدول سواء داخل أو خارج اللجنة، لتصبح نظاماً راسخاً بالنسبة للاستعراض غير المتحيّز لحالات الأفراد والكيانات ممن لم يكن بوسعهم في السابق التماس الإنصاف إلا من خلال التقدّم إلى اللجنة

(٨) انظر المرفق الثالث.

(٩) على نحو ما طرحه قرار مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩).

(١٠) للاطلاع على جدول بالتغيّرات الرئيسية في الإجراءات منذ عام ٢٠٠٤، انظر المرفق الثالث.

عن طريق نقطة الاتصال بعد إنشائها في عام ٢٠٠٦^(١١) أو في المحاكم وهيئات المعاهدات الوطنية والإقليمية.

١١ - وقد أوصى الفريق في تقريره العاشر بأن تستلم اللجنة زمام المبادرة من أيدي ناقدتها، وتلبي الطلب المتزايد على "شكل من أشكال الاستعراض المستقل"^(١٢). وذكر الفريق أن من شأن آلية أمين للمظالم أن تحقق هذا الأمر أفضل من فريق مكلف بالاستعراض، وبحيث يكون بإمكان هذه الآلية على الأرجح أن تعزز نظام الجزاءات بدلاً من تقويضه. وجاء استحداث آلية أمين المظالم بواسطة قرار مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩) ليحقق إلى حد كبير هذه الأهداف. وعندما قام مجلس الأمن بموجب قراره ١٩٨٩ (٢٠٠١)، ومرة أخرى بما يتسق مع توصية صادرة عن الفريق، يجعل قرارات أمين المظالم نهائية اللهم إلا إذا تم إلغاؤها من خلال توافق آراء في اللجنة أو بتصويت في مجلس الأمن، فقد كاد المجلس يلبي الدعوات الصادرة لإيجاد آلية استعراض مستقلة ومُلزِمة قدر الإمكان.

١٢ - ومنذ اعتماد قرار مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩) ظلَّت اللجنة تعمل بروح "ملاحظات" أمين المظالم في جميع الحالات باستثناء حالة واحدة. وعقب اعتماد القرار ١٩٨٩ (٢٠١١) حظيت بالقبول جميع توصياتها^(١٣). على أن هذا ترك بعض مسؤولي الدول الأعضاء في حالة من عدم الارتياح باعتبار أن آلية أمين المظالم قوّضت دور اللجنة في صنع القرار. وقد أدركوا أنه في حالة أن يوصي أمين المظالم بالشطب من القوائم يصبح من المستبعد إلى حد كبير أن ترفض اللجنة ما تم التوصل إليه بتوافق الآراء. ولم يحدث أن عضواً باللجنة طرح اعتراضها على توصية أمين للمظالم على مجلس الأمن على النحو الذي تقضي به الفقرة ٢٣ من القرار ١٩٨٩ (٢٠١١) برغم أن لم يكن من مناص إلا أن تثار اعتراضات على قرارات صادرة عن اللجنة. ومن الصعب في واقع الأمر تصوّر الظروف التي كان يتاح فيها لعضو باللجنة أن يطلب التصويت على طلب محل نزاع بالرفع من القوائم إلا إذا كان الأمر واضحاً بالفعل بأن هناك على الأقل ٩ من أعضاء مجلس الأمن وافقوا على أن أمين المظالم على خطأ وأن ليس هناك من الأعضاء الدائمين في المجلس من تصوّروا أن كان على صواب. وثمة عامل حقيقي مثبّط بالنسبة إلى لجوء عضو في اللجنة إلى مجلس الأمن، إما لأن هذا يكشف عن غياب توافق الآراء في اللجنة، أو لأنه إذا لم تكن النتيجة مضمونة فإن الدولة ذات الصلة من المرجح أن يتوجّب عليها أن تكشف عن معلومات كانت غير معلنة

(١١) بدأ العمل بها بموجب قرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦).

(١٢) S/2009/502، الفقرة ٤٢.

(١٣) بما في ذلك طلبات الرفع من القائمة التي قُدِّمت في السابق عن طريق آلية جهة الاتصال ولكن رفضتها اللجنة.

في السابق من أجل إقناع نفس مجموعة الدول التي أعلنت عن اختلافها مع هذا الأمر بأن تغيير آراءها.

١٣ - من ثم فقد أدى بدء العمل بآلية أمين المظالم إلى نتائج عميقة بالنسبة لنظام الجزاءات. وفي واقع الأمر قبل مجلس الأمن ببعض التآكل في سلطته المطلقة عندما سمح لفرد واحد معين من جانب الأمين العام، حتى مع موافقة مجلس الأمن، بأن يتمتع بنفوذ حاسم على عملية صنع القرار في المجلس. فضلاً عن ذلك، وبرغم أن أمين المظالم ليس مُلزمًا بالنظر فيما إذا كان الإدراج الأصلي في القوائم قائمًا على أسس سليمة عندما يتم النظر في حالة مطروحة من أجل الشطب من القائمة، إلا أنه تعيّن على أمينة المظالم بالحثم أن تنظر في، وتعلّق على، الحالة الأصلية كما تقرّر ما إذا كانت عملية الإدراج ما زالت مناسبة. وقد أدّى ذلك إلى أن اللجنة أعادت النظر في المعايير المتبعة في ممارسة الإدراج ولكن دون تغيير في نطاقها من الناحية النظرية.

١٤ - على أن آلية أمين المظالم لا تخلو من احتمال ارتكاب أخطاء في الحكم. وعلى سبيل المثال ففي بعض الحالات يتعيّن على أمين المظالم أن يمارس تقديرًا ذاتيًا بشأن المدى الذي اقتنع به مقدّم الطلب لكي يكفّ عن تأييد القاعدة وعمّا إذا كان ذلك راجعًا إلى تدابير الجزاءات نفسها وليس إلى حدوث تغيير أساسي في الموقف. كما يقتضي ذلك من أمين المظالم إصدار حكم بشأن صدقية مقدّم الطلب بغير التعويل على أي استجواب مقابل لطرف ثالث بشأن ادّعاءاته وتأكيداته. ومع ذلك فقد أوضحت أمينة المظالم أن العبء يقع على كاهل الدول التي تقدّم المعلومات وليس على عاتق مقدّم الطلب فيما يتصل بطرح ما يؤيد ادّعاءات محدّدة^(١٤) ومن أوجه التقدّم الإيجابية، وهو ما حدث مرة أخرى متسقًا مع توصية سبق إليها الفريق، ما تمثّل في تزايد استعداد الدول لتقاسم المعلومات السريّة مع أمينة المظالم^(١٥). ومع ذلك فليس من الواضح كيف يتسنى لأمين المظالم مراجعة مدى صدقية المعلومات السرية أو مأمونية مصادرها بغير كشف مضمونها أمام مقدّم الطلب وبغير الدعوة إلى إيراد تفسير للملايسات والحقائق المرتبطة بالصلوع المفاد به مع القاعدة^(١٦).

(١٤) S/2012/590، الفقرة ٣٤.

(١٥) مع نهاية تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، كان ثمة ١٢ دولة لديها اتفاقات أو ترتيبات لتقاسم المعلومات السريّة مع أمين المظالم. بما في ذلك ثلاثة من الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن. انظر www.un.org/en/sc/ombudsperson/accessinfo.shtml.

(١٦) حكم المحكمة العامة (الدائرة السابعة) المؤرخ ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، T-85/09، قاضي ضد المفوضيّة، متاح على <http://curia.europa.eu>.

١٥ - أما وقد أصبحت آلية أمين المظالم جزءاً راسخاً من نظام جزاءات القاعدة فقد أصبح أيضاً من المستبعد إلى حد بعيد أن يلغي مجلس الأمن هذه الآلية قبل أن يضع نهاية للنظام بأكمله. وفي واقع الأمر، وبافتراض أن الآلية لن تتوسع في ذلك الحين إلى حيث تغطي أنظمة أخرى للجزاءات، فإن هذا ربما يكون السبيل الوحيد الذي يتيح لمجلس الأمن الموافقة على إلغاء هذا النظام. ومن هنا يتوقف الكثير من نجاح الآلية على شخصية وأحكام وإدراك أمين المظالم. ولتشجيع الاستمرارية مع الحفاظ على المرونة، يوصي الفريق بأن يسمح المجلس للأمين العام بتعيين شخص في المنصب لفترة أطول من فترة الـ ١٨ شهراً الحالية، ولكن بغير الافتراض بأن هناك من يخدم بهذه الصفة لفترة يتجاوز إجمالها خمس سنوات.

١٦ - ولا يوصي الفريق باتخاذ مزيد من الإجراءات فيما يتصل بجعل قرارات أمين المظالم ملزمة للجنة. وعلى مستوى الممارسة فإن قرارات أمين المظالم ملزمة في كل تفاصيلها بقدر إلزامية تلك الصادرة عن هيئة قضائية وطنية أو إقليمية. وفضلاً عن ذلك، تتيح آلية أمين المظالم فحصاً مستفيضاً لجميع الملابس التي تحيط بعملية إدراج اسم من الأسماء منذ بدايتها وحتى الوقت الحاضر، فضلاً عن تدارس جميع العوامل التي يمكن أن تجعل ذلك مناسباً أو غير مناسب بما في ذلك العوامل السياسية. وفي هذا الصدد تظل الآلية هي الأفضل لملاءمة لطبيعة وممارسة مجلس الأمن ولجنة جزاءات القاعدة المنبثقة عنه.

باء - التحديّات القانونية لنظام الجزاءات

١٧ - بعد فترة إصلاح، وصل نظام الجزاءات إلى حالة توازن مستقرة وإن كانت مرحلية فيما يتصل بمسائل الإجراءات القضائية الأصولية، وإن كان يمكن أن يُطرح عاملان خارجيان على الأقل من شأنهما الإخلال بهذا التوازن. فمحكمة العدل الأوروبية مرفوع أمامها الاستئناف المقدم بالنسبة للقرار الصادر في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ لصالح ياسين عبد الله عز الدين قاضي، مما يمكن أن يعزز تحليلها لولاية أمين المظالم التي وجدت المحكمة أنه يعوزها أمور أخرى في ذلك الوقت. ثانياً، وفيما كان المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية يتصدّى للإرهاب، فقد أصدر تقريراً انتقادياً لنظام أمين المظالم في بعض الجوانب^(١٧).

(١٧) A/67/396.

١٨ - على أن أشهر قرار قضائي صدر مؤخراً فيما يتصل بيوسف ندا الذي سبق إدراجه في القوائم، بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢^(١٨) ولم يُفرض إلى الكثير من حيث تغيير المشهد القانوني. فالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أصدرت حكمها في القضية لصالح ندا وكان ذلك بعامة على نفس الأساس الذي اتبعته محكمة العدل الأوروبية في قرارها بالنسبة لقاضي، ومن ثم اتفقت مع الرأي القانوني للأغلبية بأنه لا بد من توافر إنصاف فعّال لصالح الأفراد إزاء تنفيذ الجزاءات. ومع ذلك، فلأن محكمة العدل الأوروبية قيّمت نظام ما قبل أمين المظالم وحيث أن كان ثمة قضية محددة بشأن الوقائع^(١٩)، فليس من الواضح أن القرار سوف يكون له أثر أوسع نطاقاً. على أن قضية ندا أثارت بالفعل مسألة الاستثناءات، ولو كان بوسعها أن يقدم التماساً إلى اللجنة (أو أمين المظالم) مباشرة بالنسبة لاستثناء السفر لكان يمكن للقضية أن تفضي إلى نتيجة مختلفة.

١٩ - أما القضية التي ما زالت منظورة أمام محكمة العدل الأوروبية، وتشمل قاضي، فتنطوي من الناحية الأخرى على إمكانية أن يكون لها أثر ملموس على النظام حتى رغم أن اللجنة رفعت اسمه من قائمة جزاءات القاعدة في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ في أعقاب طلبه للرفع من القائمة عن طريق آلية أمين المظالم. وربما يتمحور القرار حول ما إذا كانت عملية أمين المظالم لها قدرة كافية على تهيئة نظر منصف ومن ثم تقديم تعويض كافٍ في هذا الشأن وهو الخطأ الرئيسي الذي حدّدته المحكمة العامة الأدنى مستوى. وقد عقدت المحكمة جلسة في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ ومن المرجح أن تصل إلى قرارها في هذا الشأن في أواخر عام ٢٠١٢ أو أوائل عام ٢٠١٣^(٢٠).

٢٠ - وفي تقريره بشأن مواجهة الإرهاب، يذكر المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، أن آلية أمين المظالم، حتى وهي مزوّدة بالتعزيزات التي كفلها القرار ١٩٨٩ (٢٠١١)، إلا أنها لا تهيئ الاستقلال القضائي الكافي بما يكفل لمقدمي الطلبات تفعيل الإجراءات القانونية الواجبة^(٢١). وهو يشير إلى أن ليس هناك مانع قانوني يحول دون إجراء استعراض قضائي مُلزم لمقرر صادر عن مجلس الأمن من جانب أمين المظالم^(٢٢). وبالإضافة إلى اقتراح إلغاء الإجراءات التي من شأنها إبطال توصية أمين المظالم

(١٨) حكم الدائرة العليا للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ في قضية ندا ضد سويسرا (No. 10593/08) متاح على www.echr.coe.int.

(١٩) الحكم كان يختص بحظر السفر المطبق على ندا الذي عاش في جيب إيطالي صغير محاط بسويسرا.

(٢٠) انظر http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6581/?dateDebut=16/10/2012&dateFin=16/10/2012

(٢١) انظر A/67/390، الفقرة ٣٥.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٧.

عن طريق توافق آراء اللجنة أو الإحالة إلى مجلس الأمن، يردّ المقرر الخاص بأن أمين المظالم لا يتمتع بالاستقلال الكافي وينبغي أن يُمنح فترة أطول من البقاء في المنصب (ثلاث سنوات على الأقل)، فضلاً عن منحه السلطة لكي تصبح قرارات أمين المظالم مُعلنة للجمهور^(٢٣). كما يوصي بعدد من التدابير الأخرى. بما في ذلك أن يكشف أمين المظالم عن هوية الدولة ذات الصلة بعملية الإدراج وأن يحوّل التمثيل القانوني بواسطة مجلس الأمن وأن تستبعد المعلومات إذا ما استقر أمين المظالم على أنها جاءت نتيجة الاستجواب تحت طائلة التعذيب^(٢٤).

٢١ - ولا يجادل الفريق بأنه من الناحية المجردة، يمكن لآليات الفصل في القضايا، في ظل الملامح التي أوضحها المقرر الخاص، أن تكون مفضّلة بالنسبة للذين يفتقرون إليها. ومع ذلك فالتقرير لا يتعامل بشكل كامل مع الحالة الفريدة، وخاصة ما يتعلق بجانب السياسة، من طلبات الإدراج التي يقوم بها مجلس الأمن، بطريقة تساعد على إيجاد فرصة لإضفاء مزيد من التحسينات على النظام القائم. وفي جملة أمور فإن المقرر الخاص لا يعترف بفعالية إجراءات عكس توافق الآراء في إيجاد النمط الصحيح من الحوافز السياسية فيما بين أعضاء اللجنة. كما أن تركيز التقرير على "الإجراءات القضائية الأصولية الهيكلية"^(٢٢) يمثّل بالذات تحدياً بعد أن عمل المجلس على أن يصمّم عملية لأمين مظالم بما قد يكون الطريقة الوحيدة المقبولة من جميع أعضائه، كما هيأ السبيل لإجراء استعراض فعال ومنصف في مجال الممارسة. وعلى ذلك، ففيما يضم التقرير عدداً من الاقتراحات التي يمكن أن تكون مفيدة، إلا أن أثره من المرجح أن يكون أقل من الرأي القضائي المقبل المتصل بعملية إدراج بعينها.

جيم - الاستعراضات الدورية للقائمة وحدود الفترات الزمنية

٢٢ - على مدار عدد من السنوات حظيت بقدر من التأييد الفكرة التي تقول بأن عمليات الإدراج في القوائم لا بد وأن تنتهي بعد فترة بعينها. وقبيل إيجاد آلية أمين المظالم وتوسّعها، على نحو ما حدث لأي قرار من جانب اللجنة، فقد اقتضى الأمر موافقة جميع الأعضاء على شطب فرد أو كيان من القائمة، وعلى فكرة أن ينقضي أجل الإدراج بعد عدد ثابت من السنوات إلا إذا ما نشأ توافق بين الآراء على تجديدها، وهي فكرة اقترحت لتحويل جنوح اللجنة من حالة من الركود، إلى حيث تصبح قوة لشطب البنود المتنازع عليها بدلاً من الإبقاء على تلك البنود. وفضلاً عن ذلك فهناك الكثيرون بمن فيهم الفريق نفسه، ممن ذهبوا

(٢٣) المرجع نفسه الفقرتان، ٣٦ و ٥٩ (أ)

(٢٤) المرجع نفسه، الفقرة ٥٩ (ب).

إلى أن تقييد الإطار الزمني للتدابير منذ البداية هو أمر يتفق بصورة أفضل مع عزم مجلس الأمن على أن تكون هذه التدابير وقائية قبل أن تكون عقابية.

٢٣ - وفيما يؤيد الفريق أي آلية تساعد على كفالة أن تعكس القائمة ذات الصلة حالة التهديد في الحاضر والمستقبل بدلاً من توجيه النظر إلى الوراء، فإن القول المؤيد للتقييدات الزمنية فقد الكثير من قوته بفضل نجاح عملية أمين المظالم، مع الافتراض، الذي تم إثباته في متن القرار ١٩٨٩ (٢٠١١) بأنه عندما تعكف اللجنة على إجراء استعراض فإن الذي يسود في النهاية هو موقف الدولة صاحبة الاقتراح، المؤيد لعملية الرفع من القائمة. وبطبيعة الحال، وفيما يتصل بالطابع الوقائي لتدابير الجزاءات، فما زالت الحجج المؤيدة للقيود الزمنية قائمة وإن كانت آلية الاستعراض الثلاثي تخدم بالضرورة نفس الغرض.

٢٤ - وموجب القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) أوعز مجلس الأمن إلى اللجنة أن تستعرض جميع عمليات الإدراج في القوائم كل ثلاث سنوات إذا لم تكن موضعاً للفحص ضمن تلك الفترة. وكان للجنة أن تقرّر، بين أشياء أخرى ما إذا كان الإدراج لا يزال ملائماً، وبذلك كان لها أن تستشير الدول الطالبة فضلاً عن دول الإقامة والجنسية. وموجب الفقرة ٢٧ من القرار ١٩٨٩ (٢٠١١) فإذا ما أوصت الدولة صاحبة الاقتراح بعملية رفع من القائمة فحينئذ لا يستمر الإدراج إلا إذا وافق جميع أعضاء اللجنة على الإبقاء عليه^(٢٥). وهذا يعني أن نتيجة الاستعراض الثلاثي السنوات تتوقف كثيراً على رأي الدولة صاحبة الاقتراح. ولمزيد من دعم أثر الاستعراض المذكور، يوصي الفريق بأنه إذا لم تدفع الدولة المذكورة باستمرار الإدراج مشفوعاً بأسبابها التفصيلية من أجل ذلك، ينبغي للجنة أن تتصرف كما لو كانت الدولة المذكورة قد أوصت بالشطب طبقاً للفقرة ٢٧ من القرار ١٩٨٩ (٢٠١١).

٢٥ - ويوصي الفريق كذلك بأنه لدى إجراء الاستعراض كل ثلاث سنوات تسأل اللجنة الدول ذات الصلة عن ماهية الجهود الأخرى التي بذلتها للتصدّي للتهديد الذي يشكّله الطرف المُدرَج في القائمة. ومن الناحية النموذجية لا بد أن يمثّل الإدراج مجرد تدبير واحد بين مجموعة تدابير تتخذها الدول. وعلى الدولة صاحبة الاقتراح أن تتحمّل مسؤولية خاصة عن اتخاذ المزيد من الخطوات الفعّالة لتخفيف التهديد المعبر عنه من خلال الإدراج وليس لها فقط أن تحيل المسؤولية إلى عاتق المجتمع الدولي من خلال اللجنة.

(٢٥) تنطبق نفس القاعدة على الاستعراضات المتصلة. من يفاد بأنهم أفراد متوفّون أو كيانات لم تعد قائمة وكذلك على البنود المدرجة في القائمة ولكنها تفتقر إلى العناصر التي تحدّد هويتها.

دال - الملخصات السردية

٢٦ - الملخصات السردية لأسباب الإدراج توجد الآن بالنسبة لجميع مفردات البنود المدرجة ضمن القائمة. وقد وجد الفريق أن الدول المقدمة لها على استعداد للمشاركة في مناقشة تفصيلية لسبب الإدراج بما يضمن أن يشمل الملخص السردى المعلومات ذات الصلة، إن لم يكن جميع المعلومات، دون أن يخالف المعايير المطبقة للإدراج على نحو ما حدده مجلس الأمن. على أن الملخصات السردية لا يُقصد بها بالضرورة أن تظهر وجهة دواعي الإدراج ولكنها تقدّم بالفعل توجيهاً فيما يتصل بطبيعة التهديد فيما تتيح للطرف المدرج في القائمة فرصة صياغة طلب مركز للرفع من القائمة.

هاء - مسائل الامتثال

٢٧ - طُرحت تقارير قليلة من جانب دول أعضاء اتخذت إجراءات محدّدة ضد الأطراف المدرجة في القوائم سواء بتجميد أصولها أو إيقافها عند الحدود أو منع حصولها على سبل الهجوم. ومن المنطقي من ثم التساؤل عما إذا كانت الجزاءات قد نجم عنها الأثر التقييدي المقصود. وكثيراً ما أعربت اللجنة عن خيبة أملها إزاء هذا الغياب الواضح للأثر، وتساءلت عن الالتزام الحقيقي من جانب الدول بتنفيذ التدابير ذات الصلة، وقد طلبت من الفريق أن يقدم نماذج من عدم الامتثال.

٢٨ - وقد وجد الفريق أن من الصعب أن يُقدّم على ذلك، لأن من رآه أن حالات عدم الامتثال، أو عدم التنفيذ، قلما تشير إلى تقاعس سياسي من جانب الدولة إزاء الامتثال، أو إلى قرار متعمّد صادر بعدم الامتثال؛ فكثيراً ما تواجه الدول قرارات صعبة بشأن كيفية التعامل مع الأطراف المدرجة في القوائم والموجودة ضمن ولايتها القضائية. وبدلاً من الاقتصر على رؤيتها وهي في حالة امتثال فإن الدولة يتعيّن عليها أن تنظر في أسلوب هذا الامتثال بحيث يتم تحقيق هدف الامتثال بأقرب صورة ممكنة. ومع ذلك فتوجهات مجلس الأمن مُلزِمة وواضحة في آن معاً. وقد أوصى الفريق، ووافقت اللجنة، بأنه عندما تحدّد دولة ما مشكلة بعينها إزاء الامتثال، سواء من خشية وقوع النتائج المرجّحة وغير المقصودة، أو بسبب غياب المعرفة بأنشطة الطرف المدرج في القائمة أو بسبب الافتقار إلى القدرة، فإن على الدولة أن تتصل باللجنة (أو بالفريق) طلباً للمشورة. كما يوصي الفريق بأن تدعو اللجنة الدول لمناقشة مسائل الامتثال عندما تحال تلك المشاكل إلى اهتمام اللجنة بأي وسائل ممكنة.

٢٩ - وفي بعض الحالات فمن شأن شخص تشمله القائمة، ويمتلك أصولاً يمكن تحديدها ولكنه لا يُعدّ تهديداً في نظر الدولة التي تضم تلك الممتلكات، فإن هذا يمكن أن يفضي إلى امتثال مزعزع إزاء التدابير ذات الصلة. ومع ذلك فما يكاد يكون جميع هذه الحالات تم حله من خلال استعراض أجرته أمانة المظالم وأدى إلى الرفع من القائمة، مما ساعد الفريق على أن يوضح للدول أنه عندما تنشأ مثل هذه الظروف فمن الأفضل أن تقدّم من أجل الرفع من القائمة أو التشجيع على التقدّم إلى أمانة المظالم بدلاً من انتهاك التزاماتها.

٣٠ - وثمة مشكلة ثالثة نشأت عندما يكون الأشخاص المدرجون قد سافروا إلى مكان تكون فيه ضوابط مراقبة الحدود متراحية أو غير قائمة أو غير نافذة. وفي كثير من أنحاء العالم، بما في ذلك كثير من أنحاء أوروبا وأفريقيا، فإن ضوابط الحدود تمثل مفهوماً نظرياً أكثر منه واقعاً حقيقياً بينما يمكن في بعض البلدان تدعيم مراقبة الحدود إذا ما توافرت الموارد والإرادة السياسية من أجل ذلك. وفي بلدان أخرى لا يُعدّ هذا خياراً عملياً. فالحديث عن تحسين ضوابط الحدود في مالي على سبيل المثال معناه إنكار حقيقة حدود يزيد طولها على ٧ ٠٠٠ كيلومتر دون أن تتسم بملامح طبيعية بارزة بل أنها تتجاز مساحات شاسعة من الأراضي المنبسطة أو الصحراء وتفصل بلداً فقيراً عن ما مجموعه سبعة جيران بمائلونه من حيث شحّة الموارد. والامتثال في حالات كهذه يُعدّ مسألة تدخل في باب فعل ما هو ممكن.

٣١ - ولقد ظل الفريق، على مدار ولايته، يعتقد بأن الامتثال العالمي الشامل يمكن في أغلب الأحيان تحقيقه من خلال بناء شعور بالتواصل والملكية المشتركة لنظام الجزاءات بين مجلس الأمن والدول الأعضاء الأخرى. وما من بلدٍ يؤيّد الأهداف العالمية للقاعدة ولا فعّل ذلك أي بلد، ولكن من خلال توافر موافقة الغالبية العظمى من الدول لدعم نظام الجزاءات إلى أقصى ما تسعه قدرتها، مع قبول مسؤولية مشتركة لمواجهة التهديد، تصبح الدول التي تكون متقاعسة على الأقل إزاء الامتثال هي أكثر من يخضع للضغط من أجل تحسين أدائها من جانب نظرائها وجيرانها، فضلاً عن مجلس الأمن واللجنة.

واو - أثر الجزاءات

٣٢ - يحيط الفريق علماً برأي اللجنة على النحو المُعرّب عنه في ورقة الموقف التي قدّمتها، بشأن التوصيات الواردة في التقرير الثاني عشر للفريق، بأن قياس أثر الجزاءات لا يمثل مهمة ذات أولوية^(٢٦). ويرى الفريق مع ذلك أن الأساس الوحيد الذي يمكن لمجلس الأمن أن يُدخل فيه تحسیناً على التدابير إنما يتمثل في معرفة أثرها، سواء فيما يتصل بالأهداف

المقصودة أو غير المقصودة. ويوصي الفريق بأن تعيد اللجنة تدارس موقفها وأن يكلف المجلس الفريق التالي بجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بآثر نظام الجزاءات، سواء على تهديد السلم والأمن الدوليين الذي تشكّله القاعدة والمرتبطون بها بشكل عام، أو بشأن الأطراف المدرجة في القائمة بشكل خاص. كما يوصي الفريق بأنه بقدر ما تستطيع اللجنة أن تُصدر حكماً على هذا الأمر فإن عليها أن تُوازن بين أثر النظام وبين تكاليف تنفيذه.

٣٣ - ويوصي الفريق أيضاً بأن تصدر اللجنة حكمها على أثر نظام الجزاءات بوصفه جزءاً من الجهود الأوسع نطاقاً الرامية إلى تعزيز التعاون الدولي لمكافحة الإرهاب. وفي هذا الصدد يرى الفريق أن النظام كان، وسيظل، ناجحاً؛ فقد جمع بين الدول على صعيد واحد وفي إطار مسعى مشترك قائم على أساس تقدير متفق عليه للتهديد الخاص الذي تشكّله القاعدة والمرتبطون بها من المدرجين في القائمة، كما أتاح تركيزاً على الإجراءات المشتركة المتخذة في هذا الصدد. وقد عمل مجلس الأمن، من خلال العمل المشترك للجنة جزاءات القاعدة ولجنة مكافحة الإرهاب وأفرقة الخبراء التابعة لها، على تهيئة منتدى للنقاش وطرح إطار لاتخاذ الإجراءات المشتركة من جانب جميع الدول الأعضاء.

رابعاً - القائمة

٣٤ - يتطلب التنفيذ الفعّال لتدابير الجزاءات الهادفة عالمياً جهوداً وموارد كبيرة، ولهذا السبب، فضلاً عن أسباب الإنصاف، لا ينبغي للجنة، وهو ما لم تفعله، أن توافق على حالات إدراج جديدة بغير إمعان النظر فيها.

٣٥ - لقد أدى الإدراج إلى فرض تدابير تقييدية لردع الآخرين عن اتباع نفس المسار، وتنبه المجتمع الدولي إزاء التهديدات التي تواجهه وإحاطة الطرف المدرج علماً بضرورة تغيير السلوك. وفي بعض الأحيان فالحجج التي تُساق ضد الإدراج إنما تفوق في وزنها الحجج التي تُساق لصالح الإدراج، برغم ما قد ينطبق من المعايير على الفرد أو الكيان ذي الصلة، كأن يحدث مثلاً أن ترى دولة ما أن الإدراج يمكن أن يؤدي بغير موجب إلى تعزيز أهمية الفرد أو الكيان، أو يشجّع على التجنيد، أو يعطي الانطباع بأن القاعدة باتت أكثر فعالية مما هي عليه.

٣٦ - وبعض حالات الإدراج رمزية، بمعنى أنه يستبعد أن تنجم عنها آثار عملية، ومن ذلك مثلاً ما يحدث ضد الكيانات غير الشرعية أو المجرمين الهاربين من وجه العدالة. ولكن إذا ما بدأت الدول في النظر إلى نظام الجزاءات بوصفه رمزياً إلى حدٍ كبير تسقط معايير التنفيذ لديها كنتيجة لذلك، وحينئذ يفقد النظام واحداً من أهم آثاره بوصفه رادعاً رئيسياً

في هذا المضمار وخاصة في ميدان تمويل الإرهابيين. ويوصي الفريق بأنه عند إدراج جماعات أو كيانات لا يكون لها وجود قانوني، ينبغي للجنة أن تبذل جهداً خاصاً كي تُدرج في الوقت نفسه كبار القادة والممولين وخاصة إذا ما كانت أماكن وجودهم معروفة. وعلى اللجنة أن تسعى كذلك إلى تحديد مجالات أنشطتهم بأقصى قدر من الدقة. كما يعيد الفريق توصيته بأن على اللجنة أن تطلب من الدول صاحبة الاقتراح تمرير أي معلومات للجنة (أو للفريق) قد تكون في حوزتها بشأن الأصول المملوكة للفرد أو الكيان المستهدف وقت تقديمها الاسم من أجل إدراجه في القائمة.

٣٧ - وقد خصّصت اللجنة قدراً كبيراً من الجهد لتحسين قائمتها وقبلت اقتراحات طرحها فريق الرصد من أجل إضفاء ما يقرب من ٤٠٠ تعديل على القائمة منذ آذار/مارس ٢٠٠٤، بحيث تصبح الإشارات الغامضة إلى أهداف سيئة التعريف بمثابة بنود قابلة لاتخاذ إجراءات ومزوّدة بما يكفي من تفاصيل التعريف بما يتيح للدول تطبيق التدابير النافذة. كذلك فقد أصبح القطاع الخاص بدوره مشاركاً في هذا الأمر بعد أن طلب إلى اللجنة، عن طريق الفريق، تحسين صيغة القائمة، وإضفاء المزيد من التوحيد عليها بما يساعد على تنفيذ العملية الصعبة والباهظة التكاليف التي تتم لمراجعة الصفقات المالية على أساس البنود المطروحة على نحو ما تطلبه السلطات التنظيمية الوطنية. وثمة ميزة إضافية في هذا الأمر حسّنتها موافقة الهيئات الوطنية والإقليمية الأخرى التي تُصدر قوائم الجزاءات على العمل مع الفريق في تصميم صيغة للقائمة تتيح لهذه الهيئات بدورها أن تعتمد عليها تحقيقاً لمزيد من التوسّع في مزايا عملية التوحيد^(٢٧).

٣٨ - وبالإضافة إلى ذلك، فمنذ عام ٢٠٠٤، أدت الاستعراضات المتواترة لجميع بنود القوائم، مع تعديلها من خلال القرارات المختلفة التي صدرت على مدار السنوات الأخيرة، إلى شطب ما مجموعه ٧٩ بنداً تتعلّق بالأفراد الذين أفاد الفريق بأنهم فارقوا الحياة^(٢٦) والكيانات التي يعتقد أنها أصبحت غير قائمة (٤٤) أو البنود التي خلصت اللجنة إلى أنها تحوي تفاصيل غير كافية لضمان تحديد الهوية بدقة^(٢٨) (٩) وكل من هذه الاستعراضات،

(٢٧) يعكف مكتب الولايات المتحدة لمراقبة الأصول الأجنبية حالياً على طرح صيغة مضاهية لقائمتها من الأشخاص والكيانات المقترح إدراجها، كما أن المفوضية الأوروبية ووزارة الخزانة بالملكة المتحدة تنظران حالياً في اتخاذ نفس الإجراء.

(٢٨) لمزيد من المعلومات بشأن حالات الرفع من القائمة، انظر النشرات الصحفية المتاحة على www.un.org/sc/committees/1267/pressreleases.shtml.

وجميعها تعتمد على دعم الدول^(٢٩) ذات الصلة، كانت تصلح لإغناء القائمة ولضمان أن تصبح المعلومات التي تحويها معلومات مُحدثة قدر الإمكان.

٣٩ - ولكن من عوامل خيبة الأمل التي لا بد وأن تكون قد واجهت مجلس الأمن واللجنة ما يتمثل في أنه برغم جميع هذه الجهود الرامية إلى تحسين القائمة، ورغم ما اتخذ من إجراءات الإدراج والشطب، فلم يزد عدد الدول التي تقدّمت لتطرح الأسماء. وما زال الأمر ينطوي بصورة عامة على نفس المجموعة الصغيرة من البلدان، وهي الأكثر نشاطاً من حيث اقتراح بنود جديدة (أو محذوفات جديدة). ويمكن أن يعكس هذا شاغلاً تحذيرياً بشأن التهديد الذي تشكله القاعدة والمرتبطون بها، وأن هناك العديد من الولايات القضائية التي ما زالت الحركة تشكّل فيها تحدياً وحيث يمكن للإدراج في القوائم أن يكون تديراً ملائماً. كما أن الالتزام بتنفيذ التدابير المتخذة ضد الأهداف القائمة لم يؤدّ حتى الآن إلى مزيد من التحمس لتطبيقها على أهداف جديدة.

٤٠ - ويوصي الفريق بأن تواصل اللجنة بذل كل جهد ممكن لاستبعاد البنود القاصرة وغير المهمة من القائمة. وما زال هناك أمثلة قليلة، ولكن كلما أمعنت اللجنة في اتباع جادة الحزم بما يكفل أن تقترب القائمة من كونها مجعماً مُستكملاً للعناصر الرئيسية للتهديد الدولي الذي تشكّله القاعدة والمرتبطون بها، زادت المصادقية التي ستوليها الدول لنظام الجزاءات. كما يوصي الفريق بأن تواصل اللجنة مع الدول حيث لا تزال تنشط جماعات الأفراد أو الكيانات التي تبدو وكأنها تلبّي معايير الإدراج، من أجل مناقشة مزايا إضافة أسمائهم إلى القائمة.

ألف - شرح معايير الإدراج ومزاياها المتوقعة

٤١ - في قراره ١٦١٧ (٢٠٠٥)، وأتباعاً لتوصية طرحها الفريق في تقريره الثاني^(٣٠)، بدأ مجلس الأمن أولاً بشرح ما يقصد بمصطلح "الارتباط" كمعيار للإدراج في القائمة. ولم يكن ذلك مفيداً فقط كتوجيه للدول التي تقدّم الأسماء ولكن كان مفيداً كذلك بالنسبة للأطراف المدرجة نفسها بحيث يمكنها فهم ما يتوجّب عليها أن تفعله من أجل شطبها من القائمة. وتؤدي الملخصات السردية لأسباب الإدراج التي تمّ طرحها بموجب القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) إلى توسيع الفهم العام والخاص على السواء لمعايير اللجنة فيما يتعلق بالإدراج. ومع ذلك فالفريق يوصي بأن تقدّم اللجنة مزيداً من التوجيه بشأن معاييرها المتبعة للإدراج

(٢٩) دول الإقامة والجنسية والدول الطالبة للإدراج.

(٣٠) S/2005/83 المرفق، الفقرة ٣٢.

فيما يتجاوز الارتباط^(٣١). وبالذات من خلال تفسير الأهداف المحددة لحالات إدراج الأفراد.

٤٢ - وعند توصلها إلى القرارات التي تتخذها فمن المهم أن تتدارس اللجنة بدقة وتفهم الأثر المرجح أن ينجم عن أي حالة إدراج. أما الدولة التي تقدم الأسماء فلا بد وأن تفسر لماذا أصبح الإدراج هو النهج المفضل على أي إجراء آخر مثل التوقيف أو المحاكمة^(٣٢). وفي حالة إدراج أفراد يكونون بالفعل قيد الاحتجاز لا بد أن تفسر السبب لاستهداف المزيد من الحماية من خلال الإدراج. وفي حالة ما إذا كان الفرد مقيماً فيما يتجاوز إمكانية وصول الدولة إليه أو في حالة جماعة ليس لها وجود قانوني، يصبح على الدولة التي تقدم الأسماء أن تشرح ما ترجو تحقيقه من وراء الإدراج. وعليها أيضاً أن تفسر وجهة وضرورة المعايير التي اتبعتها عند التوصل إلى قرارها بتقديم اسم من الأسماء. ومن خلال الطلب بأن تقدم الدول مبررات كاملة لطلبها إدراج الأسماء التي تطرحها بما يتجاوز مجرد الاقتصار على ذكر أن الأطراف ينطبق عليها معيار الارتباط، فإن اللجنة ستكون في وضع أفضل يتيح أن ينهض جميع أعضائها بمسؤولياتهم في تدارس الاقتراح بدلاً من تركه لتلك الدول التي تتمتع بأكثر قدرة على مراجعة الحقائق.

باء - طلبات الإدراج المشتركة والتمويل المشترك

٤٣ - بينما يسلم الفريق بأن طلبات الإدراج المشتركة طريقة جيدة لإثبات أن طلبات تقديم الأسماء للإدراج في القوائم تستند إلى دعم واسع النطاق، فإن تعدد الأطراف المشتركة في تقديم الطلبات يمكن أن يعقد تطبيق القواعد التي طرحها القرار ١٩٨٩ (٢٠١١). وعلى ذلك يوصي الفريق بأن تسمح اللجنة بطلب مشترك وقت تقديم الأسماء، ولكن عليها أن توضح كذلك أنه إذا ما رغبت دولة في المشاركة في طبع الأسماء بعد التقديم الأولي، فإن عليها أن تفعل ذلك بموافقة من الدولة الأصلية التي قدمت الأسماء، وبما ينبغي معه أن يفضي إلى تقديم المزيد من المعلومات الموضوعية دعماً لعملية الإدراج المعتمدة.

٤٤ - ويوصي الفريق كذلك بأنه إذا ما نشأ خلاف بين المشاركين في طلب الإدراج فيما يتصل باستمرار ملاءمة عملية إدراج فإن اللجنة لا بد أن تتحيز للطرف المدرج في القائمة.

(٣١) مثل تقديم دعم مادي غير عقائدي.

(٣٢) ومن ذلك على سبيل المثال، منع الآخرين من إمكانية الوصول إلى الأموال المقصود توجيهها للأغراض الإرهابية، أو توجيه الأموال لهذا السبب من جانب الفرد المسجون، أو كرادع أو رفض جهود التجنيد أو التدريب من خلال تقديم الخبرات وجهاً لوجه.

خامساً - تجميد الأصول

ألف - الاتجاهات في تمويل الإرهابيين

٤٥ - الإرهابيون، شأنهم شأن سائر المجرمين، يتكيفون حسب الظروف. وعندما يأتي الأمر إلى التمويل فرما يغيرون منهجيتهم عندما تزداد الصعوبة بالنسبة إلى إحدى وسائل جمع الأموال وخرزها ونقلها عن ذي قبل أو لأن ثمة سبيلاً آخر أصبح أيسر اتباعاً. كما أن الاتجاهات الأخيرة في الأساليب التي يمول بها الأطراف المدرجون في القائمة عملياتهم، على نحو ما لاحظ الفريق، إنما تشير إلى تناقص في السبل القانونية ذات الصلة ومن ذلك مثلاً الهبات، فيما تشير إلى زيادة في ارتكاب الجريمة. وبينما كانت عمليات الغش والسرقه من الطرق المعتمدة لوقت طويل في تمويل الإرهابيين فقد تحوّلت الجماعات ذات الصلة إلى أنشطة أكثر تنظيمياً ولا سيما الاختطاف للحصول على الفدية.

١ - المصادر المشروعة للتمويل

٤٦ - أوضحت المناقشات التي جرت مع مسؤولي إنفاذ القوانين أن الإرهابيين في بعض البلدان مولوا هجماتهم من واقع مصادر مشروعة بما في ذلك التمويل الذاتي^(٣٣) من خلال استخدام أموال تم جمعها من أفراد الأسر^(٣٤) ومن خلال استخدام الاستحقاقات الاجتماعية بما في ذلك استحقاقات الإعاقة والبطالة ومن خلال تحويل مسار المنح التعليمية. وفضلاً عن ذلك، فقد استخدم الأفراد حساباتهم المصرفية الشخصية لدعم أنشطة الإرهابيين عبر البحار^(٣٥). كما أن استغلال المنظمات غير الربحية لتمويل الإرهاب ما زال بدوره أمراً شائعاً برغم أن هناك من القرائن ما يدل على أن هذا الاتجاه قد انحسر منذ عام ٢٠٠٨ مع تشديد الأنظمة المتبعة^(٣٦).

(٣٣) المركز الأسترالي لتقارير المعاملات وتحليلها AUSTRAC: Typologies and Case Studies report 2012، متاح على الموقع: www.austrac.gov.au/files/typ_rprt12_full.pdf.

(٣٤) انظر مركز المعاملات المالية والتقارير التحليلية في كندا، FINTRAC: Typologies and Trends Reports- April، 2012 p. 25، متاح على الموقع: www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-eng.pdf.

(٣٥) انظر مجموعة آسيا - المحيط الهادئ بشأن غسل الأموال APG: Yearly Typologies Report 2012، p. 18، متاح على الموقع: www.apgml.org/frameworks/docs/11/APG%20Yearly%20Typologies%20Report%202012_FINAL.pdf.

(٣٦) على سبيل المثال: مركز المعاملات في كندا (FINTRAC)، تقارير الأنماط والاتجاهات، نيسان/أبريل ٢٠١٢. وفي ٢٠١١/٢٠١٠ كان هناك نسبة ٢٠ في المائة من حالات تمويل الإرهابيين المشبوهة تشمل استخدام المنظمات غير الربحية مقابل ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨.

٢ - التمويل عن طريق الجريمة

٤٧ - ويعكف الإرهابيون بصورة متزايدة على جمع الأموال عن طريق النشاط الإجرامي. وطبقاً لبعض الحسابات فإن ٣٤ في المائة من حالات الكشف عن تمويل الإرهابيين منذ عام ٢٠٠٨ يمكن أن ترتبط كذلك بجرائم غسل الأموال^(٣٧). وكما كشفت التحقيقات عن وجود صلات بين تمويل الإرهابيين وبين الاتجار بالبشر وجرائم الغش في بطاقات الائتمان وبطاقات الاقتراض وتزوير وثائق السفر. كما أن تجارة المخدرات أصبحت مصدراً مهماً للتمويل بالنسبة للقاعدة والمرتبطين بها في غرب أفريقيا حيث يدفع التجار للإرهابيين أموالاً لضمان سلامة مرور الكوكايين إلى الأسواق الأوروبية^(٣٨). وعلى مدار السنوات الأخيرة نشأ الاحتطاف طلباً للفدية بوصفه مصدراً مهماً من مصادر تمويل الإرهابيين، وتقدر حكومة الولايات المتحدة أن المنظمات الإرهابية قد جمعت ما يقرب من ١٢٠ مليون دولار من مدفوعات الفدية منذ عام ٢٠٠٤^(٣٩).

باء - الفعالية ونهج قائم على المخاطرة

٤٨ - في تقاريره السابقة لاحظ الفريق أن ثمة طرقاً جيدة قليلة لقياس النجاح المحدد في الجهد الدولي المبذول لمواجهة تمويل الإرهابيين مقابل الجهد الشامل لمكافحة الجريمة المالية. وفضلاً عن صعوبة الكشف عن تمويل الإرهابيين قبل وقوع هجوم ما فإن المبالغ ذات الصلة ليست كبيرة عند مقارنتها بما يقدر بمبلغ ٢ تريليون دولار يحاول المجرمون غسلها كل سنة^(٤٠).

(٣٧) انظر مركز المعاملات في كندا: Typologies and Trends Reports- April 2012, p. 20، متاح على: www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-eng.pdf

(٣٨) طبقاً لإحاطة رسمية للفريق من جانب سلطات الجزائر.

(٣٩) الاحتطاف للحصول على الفدية: التحدي المتزايد في تمويل الإرهابيين *Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge*, David S. Cohen, US Under Secretary the treasury for Terrorism and Financial Intelligence, 05 October 2012, available at www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf

(٤٠) تقدير التدفقات المالية غير المشروعة المتأتية من الاتجار في المخدرات وغيرها من الجرائم المنظمة عبر الوطنية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ ص ١٩، متاح على: *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*، متاح على: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

١ - التطوّرات التي طرأت على فرقة عمل الإجراءات المالية

٤٩ - فرقة عمل الإجراءات المالية هي الهيئة الرئيسية التي تقوم بوضع المعايير الدولية، سواء من أجل مكافحة تمويل الإرهاب أو مكافحة أنشطة غسل الأموال. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٢ قامت فرقة العمل المذكورة أعلاه بتنقيح توصياتها ٩+٤٠ بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشارهما منذ عام ٢٠١٢. ومنذ العام المذكور ما برحت تعمل على وضع طرائق الجولة المقبلة لتقييماتها، وهذه التقييمات المتبادلة توفر حافزاً مفيداً للدول من أجل تنفيذ التوصيات المنقّحة كما تطرح مؤشراً موضوعياً للسبيل الذي أفضى إلى نجاحها.

٥٠ - ومن المهم أن تعمل الجولة التالية من التقييمات على تحليل الامتثال التقني للتوصيات المنقّحة وكذلك لفعالية التدابير التي تم اتخاذها. وهذا النهج سوف يسمح بإجراء تقييم موضوعي للأسلوب الذي تعمل في ظلّه، على صعيد الممارسة، الأنظمة الوطنية من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وليس مجرد الاقتصار على تبيان كيفية عملها من الناحية النظرية. وعلى أعلى المستويات فإن النتائج التي تسعى إليها التدابير المتخذة من جانب فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إنما تتمثل في حماية النظم المالية، بل وحماية الاقتصاد في نطاقه الأوسع، من تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشاره، ومن ثم تدعيم نزاهة القطاع المالي والمساهمة في تحقيق السلامة والأمن.

٥١ - وبموجب توصياتها المنقّحة فإن فرقة العمل المذكورة أعلاه تتبع نهجاً معزّزاً وقائماً على المخاطر إزاء مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهابيين. وهذا النهج المعزّز مبني على أساس التوصيات ٩+٤٠ السابقة التي سمحت إلى حدٍ ما للدول بأن تتيح للمنظمات المالية استخدام نهج قائم على المخاطر فيما يتصل ببعض الالتزامات في هذا المجال. وطبقاً لفرقة العمل فإن النهج المذكور هو سبيل فعّال لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهابيين باعتبار أن مثل هذا النهج إنما يكفل الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

٥٢ - ومن شأن اتباع نهج قائم على المخاطر أن يتطلّب من السلطات الوطنية والمؤسسات المالية ودوائر الأعمال التجارية وكذلك المهن غير المالية المعيّنة أن تباشر عمليات تكفل تحديد وتقييم ورصد وإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهابيين والتخفيف من وطأها. وحينئذ تصبح البلدان قادرة على أن تتصدّى لهذه المخاطر من خلال تطبيق تدابير معزّزة فيما يتعلّق بسيناريوهات المخاطر المرتفعة واتباع تدابير مبسّطة عندما تكون المخاطرة المحدّدة منخفضة.

٥٣ - ومع ذلك تسلّم فرقة العمل بأن تطبيق نهج قائم على المخاطر إزاء مكافحة تمويل الإرهابيين يمكن أن ينطوي على صعوبات، بقدر ما أن المعاملات المتصلة بتمويل الإرهابيين

لا تكشف عن نفس الخصائص أسوة بتلك المتصلة بغسل الأموال^(٤١). ذلك لأن تمويل الإرهابيين يمكن أن يشمل موارد متأتية من مصادر مشروعة وغير مشروعة على السواء. وعندما ينطوي الأمر على الأموال غير المشروعة فإن دليل أدوات مكافحة غسل الأموال يمكن أن يفيد في مكافحة تمويل الإرهابيين. ولكن غالباً ما تشمل العمليات المتصلة بتمويل الإرهابيين مبالغ صغيرة. ومثل هذه الصفقات عادة ما يُنظر إليها على أنها مخاطر بالغة الانخفاض بالنسبة لغسل الأموال. وعندما تكون الأموال متأتية من مصادر مشروعة تزداد صعوبة تحديد إذا ما كان يُقصد بها أغراض تمويل الإرهابيين أم لا.

٥٤ - كما أن تطبيق النهج القائم على المخاطر إزاء تمويل الإرهابيين يتطلب تحديد مجموعة واسعة من المؤشرات المرتبطة بالأساليب والتقنيات المستخدمة من أجل تمويل الإرهابيين، على نحو ما يمكن اتباعه لإجراء تقييمات المخاطر. وحقيقة أن ثمة طرائق محدودة هي المتاحة بشأن تمويل الإرهابيين تجعل من الصعوبة تقدير المخاطر ذات الصلة. وتعكف فرقة العمل حالياً على وضع توجيه آخر بشأن غسل الأموال وتقييمات مخاطر تمويل الإرهابيين. وما من شك في أنها بسبيل معالجة بعض هذه الصعوبات.

٥٥ - ومن المهم التأكيد على أن الدول تفهم أن أي نهج قائم على المخاطر لا يتيح خياراً فيما يتصل بتنفيذ نظام جزاءات القاعدة، لأن التدبير الذي يقضي بتجميد الأصول بموجب نظام القاعدة ينطبق على الأشخاص المدرجين بالقوائم، باعتبار ذلك تعهداً إلزامياً بموجب ميثاق الأمم المتحدة وليس باعتباره دالة على المخاطرة. وما برح الفريق يعمل عن كثب مع فرقة العمل بما يكفل فهماً صحيحاً لهذه النقطة.

جيم - تنفيذ تجميد الأصول

٥٦ - من خلال علانية تحديد الولايات القضائية التي تعاني من أوجه ضعف فيما يتصل بنظمها وإجراءاتها المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهابيين، فإن عملية فريق استعراض التعاون الدولي التابع لفرقة العمل دفعت على الفور إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية في هذا الصدد. وفي هذا السياق كان الفريق مدعواً من جانب عددٍ من الدول لإبداء تعليقات على الصكوك القائمة ومشاريعها التي تستهدف تنفيذ تجميد الأصول. بموجب التوصية الثالثة الخاصة الصادرة عن فرقة العمل التي أصبحت التوصية ٦ المنقحة.

(٤١) التوجيه الصادر بشأن النهج القائم على المخاطرة في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهابيين - المبادئ والإجراءات الرفيعة المستوى (FATF)، حزيران/يونيه ٢٠٠٧) متاح على: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf

٥٧ - وقد لاحظ الفريق وجود سلبيات عديدة وشائعة تشوب التدابير التي تم اعتمادها لتنفيذ تجميد الأصول بما في ذلك:

(أ) تمت صياغة تدابير تجميد الأصول في عدد من البلدان في لغة تقييدية مما خلق صعوبات في تنفيذ تجميد أصول القاعدة في أعقاب الفصل بين نظام جزاءات القاعدة ونظام جزاءات طالبان في حزيران/يونيه ٢٠١١. وتُشير الصكوك المطروحة في عدد من البلدان إلى "القائمة الموحدة" مما يجعل من الصعب تنفيذ تدبير تجميد الأصول ضد الأفراد والكيانات الذين حددتهم قائمة جزاءات القاعدة بعد حزيران/يونيه ٢٠١١. ويوصي الفريق بأن تعمل اللجنة على تذكير الدول بأنه كنتيجة فصل نظام جزاءات القاعدة عن جزاءات طالبان فإن "القائمة الموحدة" لم يعد لها وجود. وعلى الدول أن تحيط علماً كذلك من خلال التوجيه الصادر من فرقة العمل بشأن تنفيذ التوصية ٦ المنقحة.

(ب) في بعض البلدان لا يتسم تعريف "الأموال والأصول المالية الأخرى أو الموارد الاقتصادية" بالاتساع الكافي بحيث يغطي '١' تقديم خدمات استضافة شبكة الإنترنت وما يتصل بها وهي المستخدمة من أجل دعم القاعدة فضلاً عن الأفراد والجماعات والمشاريع أو الكيانات المرتبطة بذلك '٢' دفع الفدية إلى أفراد وجماعات ومشاريع أو كيانات من المدرجين على قائمة جزاءات القاعدة '٣' المبالغ المتحصلة من الجرائم بما في ذلك من المخدرات، وكلها محدّدة في القرارات ذات الصلة من نظام جزاءات القاعدة^(٤٢).

(ج) الإجراءات التي تسمح باستثناءات من تجميد الأصول قلّما يتم التطرّق إليها، فضلاً عن مجرد الإبلاغ عنها. وفي بعض الحالات، حيث يكون ثمة إجراءات، فإنها لا تتسق مع الإجراءات المتخذة بموجب قرار مجلس الأمن ١٤٥٢ (٢٠٠٢)، بمعنى أن ليس هناك بند لإخطار اللجنة، بل في عدد من الحالات تُمكن المحاكم من منح هذه الاستثناءات بغير إحالة أخرى إلى اللجنة. وهذا يتناقض بالذات مع الإفراج عن الأموال لأغراض المصاريف الاستثنائية، وهو ما يقتضي موافقة صريحة من جانب اللجنة بموجب القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢)؛

(د) الإجراءات المتبعة لفك تجميد الأرصد في أعقاب الشطب من القائمة لا يتم التطرّق إليها تحديداً.

(٤٢) انظر قرار مجلس الأمن ١٩٨٩ (٢٠١١)، الفقرات ٦-٨. وفي معرض حديثه في لندن يوم ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ ذكر وكيل وزارة الخزانة بالولايات المتحدة لشؤون الإرهاب والمعلومات المالية أن الاختطاف للحصول على الفدية "ربما أصبح أكبر أسلوب يثير تحدياً ويتفاقم بأسرع ما يكون بحيث أصبحت المنظمات الإرهابية، وخاصة المرتبطون [القاعدة في المغرب الإسلامي والقاعدة في شبه الجزيرة العربية] يستخدمونه لتمويل أنفسهم على مدار السنتين الماضيتين". متاح على www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf

(هـ) تنفيذ الجانب الثاني من تجميد أصول القاعدة باعتبار ذلك تدبيراً مستهدفاً من تدابير الجزاءات المالية تم تجاهله إلى حدٍ كبير^(٤٣).

ويوصي الفريق بأن تقدّم اللجنة مزيداً من التوجيه لمساعدة الدول الأعضاء على فهم هذه النقاط.

٥٨ - ويواصل الفريق جهوده مع فرقة العمل ومع الهيئات الإقليمية التي تتبع أسلوب الفرقة المذكورة من أجل تعزيز الوعي بنظام جزاءات القاعدة^(٤٤). وبعد تنقيح التوصيات ٩+٤٠ تعكف فرقة العمل على عملية استعراض أوراقها التوجيهية، فيما يعمل الفريق في تعاون وثيق مع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب لإبداء تعليقات مستفيضة على ورقة أفضل الممارسات الصادرة عن فرقة العمل بشأن الجزاءات المالية المستهدفة والمتصلة بتمويل الإرهاب والإرهابيين.

٥٩ - كما يوصي الفريق بأن تواصل اللجنة دعم أنشطة فرقة العمل، التي يمكن أن تكون أكثر واضعي المعايير تأثيراً بالنسبة إلى التنفيذ الفعال لتجميد الأصول كما أنها تكمل عمليات الفريق من خلال اتصالاتها المباشرة. ويمكن أن يتم هذا من خلال لجنة مكافحة الإرهاب أو بدونها، أو بواسطة رسالة أو دعوة موجهة إلى فرقة العمل لمخاطبة اللجنة المذكورة.

دال - نظم التحويلات البديلة: الأعمال المصرفية المتنقلة

٦٠ - في تقريره العاشر^(٤٥) أكد الفريق عزمه على أن يتدارس بصورة أعمق تجربة الأعمال المصرفية المتنقلة، مع طرح توصيات بشأن التنفيذ العملي لتدبير تجميد الأصول في إطار هذا النوع من النظم المتبعة لتحويل الأموال. وعلى ذلك أجرى الفريق استعراضاً مكتبياً للمؤلفات ذات الصلة من أجل أن يفهم بصورة أفضل مخاطر تمويل الإرهابيين المرتبطة بهذه الطريقة الجديدة لتداول الأموال (انظر المرفق الثاني).

(٤٣) "... كفالة عدم إتاحة تلك الأموال أو أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أخرى لصالح هؤلاء بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو عن طريق رعاياها أو أي أشخاص موجودين في أراضيها"؛ قرار مجلس الأمن ١٩٨٩ (٢٠١١)، الفقرة ١ (أ).

(٤٤) يعمل الفريق حالياً مع ثلاث من هذه الهيئات الإقليمية - مجموعة آسيا والمحيط الهادئ المعنية بغسل الأموال، ومجموعة مكافحة غسل الأموال في شرقي وجنوبي أفريقيا وفرقة عمل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للإجراءات المالية.

(٤٥) S/2009/502، الفقرة ٦٤.

٦١ - وتمثل صناعة الصيرفة المتنقلة فرصة تجارية ضخمة، وسوف تواصل تطورها السريع سواء في الأجل القصير أو المتوسط. وقد تنبأت دراسة استقصائية حديثة أنه بحلول عام ٢٠١٢ سيكون هناك ما يصل إلى ٢٩٠ مليون من الأفراد الذين لم يملكوا حسابات مصرفية في السابق ولكن يمكن أن يستعملوا الخدمات المصرفية المتنقلة بما يتيح لها أن تدرّ ٥ بليون دولار كإيرادات مباشرة و ٢,٥ بليون دولار كإيرادات غير مباشرة على العاملين في هذا المجال سنوياً^(٤٦). أما التخفيف من مخاطر تمويل الإرهابيين في سياق من التطور السريع والتدفق الكبير للعمليات المنخفضة القيمة فلن يكون صعباً، وخاصة بالنسبة للحكومات في العالم النامي حيث ما زال استعمال خدمات الصيرفة المتنقلة أمراً أوسع انتشاراً، كما أن الموارد ذات الصلة محدودة. ولهذا السبب، واتساقاً مع المعايير الدولية لمكافحة تمويل الإرهابيين، ينبغي تشجيع الدول على: (أ) تحديد وتقييم مخاطر تمويل الإرهابيين فيما يتصل باستعمال خدمات الصيرفة المتنقلة قبل أن يشرعوا في استعمال هذه الخدمات و (ب) اتخاذ التدابير الملائمة بما في ذلك توعية اليقظة الواجبة بين صفوف العملاء، ومسك الدفاتر والإبلاغ عن المعاملات المشكوك في أمرها لمجابهة وتخفيف المخاطر ذات الصلة. ويوصي الفريق كذلك أن تطلب الدول من العاملين في الشبكات المتنقلة أن يدرجوا آلية رصد كافية ضمن نظم معلوماتهم بما يتيح لهم أن يكشفوا ويجمّدوا التدفقات المالية التي تتجه إلى، أو تُرد من، المدرجين بالقائمة من كيانات وأفراد.

هاء - الاستثناءات من تجميد الأصول

٦٢ - يقصد قرار مجلس الأمن ١٤٥٢ (٢٠٠٢) إلى السماح بالقوائم للمدرجين من الأفراد والكيانات باستثناءات محدّدة من تجميد الأصول. بموجب طلب مقدم من دول إقامتهم وإن كان هذا الأمر لم يسفر عن نتائج إيجابية. وبرغم أن ١٢ دولة قدّمت طلبات للاستثناءات بموجب القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢) منذ صدوره، إلا أن هناك ١٨ دولة أخرى يقيم فيها الأفراد المدرجون بالقائمة وفي عناوين معروفة، ولكنها لم تقدّم من أجلهم طلبات للاستثناء. وبهذا يثار السؤال عن كيفية تمكّن هؤلاء الأفراد المدرجون من البقاء على قيد الحياة. ولم يستطع مجلس الأمن أن يوافق على نظام، إما أنه يكفل للدول حق التقدير من أجل منح إعفاءات طبقاً للظروف المحلية، أو نظام يضع معايير لهذه الإعفاءات ومن شأنه أن يعمل عبر جميع مناطق العالم. ومن أجل التوصل إلى مقترحات عملية لإصلاح إجراء

(٤٦) حماية الأموال المتنقلة من الجرائم المالية (البنك الدولي، ٢٠١١) ص. ٤ - www-

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_201103100007

.27/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf

الاستثناءات استعرض الفريق رأي جميع الدول التي يسجل بالنسبة لها أن الأفراد المدرجين بالقائمة يعيشون فيها ولكن جاءت الاستجابة محدودة القيمة للغاية. وعلى ذلك لم يستطع الفريق أن يطرح حلاً لمشكلة تتمثل في التجاهل الواسع لقرار صدر عن مجلس الأمن. بموجب الفصل السابع من الميثاق.

٦٣ - وهناك عشرة من بين أنظمة الجزاءات الـ ١٣ التي أنشأها مجلس الأمن، وهي تطرح برغم سلبياتها، استثناءات على أساس خطوط القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢). وبقدر ما أمكن للفريق أن يتأكد من أفرقة الخبراء الأخرى، فإن الأمر لم يعد ينطوي على المزيد من الطلبات في هذه الحالات بأكثر مما شهدته حالة نظام جزاءات القاعدة. وعليه، يوصي الفريق بأنه إذا ما ظل مجلس الأمن عازفاً عن تكييف القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢). بما يتيح للدول حيزاً أوسع للسماح بالاستثناءات لتدبير المصرفيات العادية فإن عليه أن يترك الأمر كما هو. والنظام الحالي الذي ينطوي على غموض بناءً يتيح للجنة على الأقل أن تشير الأسئلة إذا ما نما إلى علمها وجود استثناءات تبدو صارخة وتندرج بالتالي ضمن فئة المصرفيات غير العادية وتستحق تدارساً أعمق من جانب اللجنة.

واو - المؤشرات العامة لتمويل الإرهابيين

٦٤ - في إطار تواصله مع المؤسسات المالية للقطاع الخاص، حيث يعتمد على ذلك تنفيذ تجميد الأصول في نهاية المطاف، قاد الفريق دراسة مدعومة من جانب فرقة عمل تنفيذ مكافحة الإرهاب، واستهدفت تحديد المؤشرات الممكنة لتمويل الإرهابيين^(٤٧). وقد طلبت مصارف القطاع الخاص إجراء دراسة من هذا القبيل لمساعدتها على تركيز تقاريرها بصورة أدق على الأنشطة المشبوهة. ولأغراض الدراسة، أجرى الباحثون مقابلات مع مسؤولي المؤسسات المالية وإنفاذ القوانين من البلدان التي تضم عدداً من حالات الإرهاب التي خضعت للمحاكمة، وفحصوا المعلومات المتاحة علناً فيما يتصل بالقضايا المعروفة بتمويل الإرهابيين وبالإرهاب.

٦٥ - وفي إطار ملاحظة أن كثيراً من تمويل الإرهابيين يعتمد على مصادر مشروعة، تنبأ الفريق بأن الدراسة سوف توضح أن الإرهابيين فعلوا ما درج عليه معظم المجرمين المدفوعين مالياً: اجمع الأموال بأسهل طريقة ممكنة وأقلها عرضة للاكتشاف. وهذا يبدو إلى حد كبير الحال في هذا المضمار. واستناداً إلى القدر المحدود من المعلومات المتاحة للباحثين وجدت

(٤٧) تم إجراؤها بواسطة سويكرت (جامعة براون) وريتشارد غوردون (جامعة كيس ويسترن) ونيكوس باساس (جامعة نورث إيسترن) وسوف تتاح قريباً على الموقع الشبكي التابع لفرقة عمل تنفيذ مكافحة الإرهاب (www.un.org/en/terrorism/ctif/index.shtml).

الدراسة أن ”الإرهابيون والممولون يبدون وكأنهم يتصرفون بطرق تماثل الأساليب التقليدية لغسل الأموال، بصرف النظر عمّا إذا كانوا يحاولون غسل عوائد ناجمة عن الجريمة“. وحتى إذا ما لم تكن الدراسة ذات قيمة مباشرة للقطاع الخاص، فقد لبّت الدراسة طلباً من جانب العديد من المصارف التي التمسست التوجيه وأدّت إلى طمأننتهم بأن شواغل هذه الأطراف وأدوارها هي موضع تقدير من جانب اللجنة وأنها تأخذها في اعتبارها.

٦٦ - وعلى مدار السنوات العشر الأخيرة خصصت المؤسسات المالية موارد مالية وبشرية كبيرة بما يكفل أن لا تخضع خدماتها للاستغلال لأغراض تمويل الإرهابيين. ولا شك في أن التدابير الحازمة لتزويد العملاء بالتنبيهات الواجبة ورصد المعاملات والعلاقات التجارية تؤدّي إلى تمكين المؤسسات المالية من الوقوف على المعاملات المشبوهة والإبلاغ عنها. ولكن برغم ثراء المعلومات المتاحة عبر نظمها، إلا أنه قلّما يتاح لمؤسسة مالية إلا في القليل النادر أن تربط بين نشاط مشبوه وبين تمويل الإرهابيين. أما الدراسة التي كلّفت بإجرائها فرقة العمل المذكورة أعلاه فقد وجدت رغم ذلك أن ”المعلومات المقدّمة من جانب المؤسسات المالية ما زال لها أهميتها الفائقة بالنسبة لجهود الاستخبارات وإنفاذ القوانين الرامية إلى إحباط الإرهاب. وينبغي دعم المبادرات التي تقصد إلى تعزيز تقاسم المعلومات بين الحكومات والقطاع الخاص“. كما وجدت الدراسة أنه ”عندما يتم تقاسم المعلومات الاستخبارية بشأن النشاطات الممكنة للإرهابيين مع المؤسسات المالية فإن المعلومات التي يمكن لتلك المؤسسات أن تقدمها بشأن الصفقات المالية تتسم بأنها حيوية وغير متاحة من المصادر الأخرى“.

سادساً - حظر السفر

ألف - فعالية حظر السفر

٦٧ - من الصعب قياس فعالية تدابير الحظر على السفر. وليست الدول مضطرة إلى إبلاغ اللجنة بشأن متى منعت شخصاً مُدرجاً في القائمة من عبور حدودها، كما أن اللجنة لم تتلق تقارير من الدول الأعضاء على مدار السنوات الثمان الماضية تفيد بأنها فعلت ذلك الشيء. وبرغم ما نما إلى علم الفريق بشأن حالات تم فيها منع فرد مُدرج في القائمة من دخول حدود دولية، أو أنه حاول العبور بوثيقة سفر لا تضاهاه بالضبط خانة القائمة، إلا أن هذه الحالات نادرة للغاية. ومع ذلك فمن الواضح أن بعض الأطراف المدرجة لم تسافر بسبب الحظر فيما اضطر آخرون أن يحملوا هوية مزوّرة لكي يفعلوا هذا الأمر.

باء - التحديات المشتركة إزاء تنفيذ حظر السفر

٦٨ - من المسائل التي تؤثر على تنفيذ حظر السفر ما يتمثل في مجرد عدد الأسماء المدرجة على قوائم مماثلة، فضلاً عن حاجة الدول إلى أن تُدرج الأسماء التي تضمها قائمة جزاءات القاعدة ضمن قوائم الترقب الخاصة بتلك الدول^(٤٨). وفيما لم تتجاوز قائمة جزاءات القاعدة على الإطلاق ٥٠٠ اسم، فمن المعتقد على سبيل المثال أنه مع نهاية شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ كان هناك ما يقرب من ٢١ ٠٠٠ اسم مدرجاً على قائمة حظر الطيران لإدارة الولايات المتحدة لأمن النقل^(٤٩). وأن نحو ٣ ٠٠٠ اسم كان مدرجاً على قاعدة بيانات الإرهابيين وكذلك الإرهابيين المشتبه بهم في رابطة الدول المستقلة^(٥٠).

٦٩ - وهذه الأعداد تفوق قدرة سلطات الدول، وخاصة في ضوء الحاجة إلى تسريع سفر المسافرين من خلال نقاط مزدحمة لعبور الحدود، بل أن السلطات التي يتاح لها الاطلاع على قواعد البيانات المتقدمة يمكن أن تفوت عليها حالات التضارب بين الأسماء بسبب التباينات في الهجاء وخاصة الأسماء التي تتحوّل بحروفها من لغاتها الأصلية. وما برح الفريق يعمل مع منظمة الطيران المدني الدولي والوكالة الدولية للنقل الجوي والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) لرؤية ما إذا كان ممكناً تحسين التقنيات المتبعة في مضاهاة أسماء المسافرين مقابل قائمة جزاءات القاعدة، وإدخال العمل بالأساليب البيومترية على وثائق السفر المقروءة آلياً، وما إذا كان هذا في نهاية المطاف سيؤدّي إلى فرق رئيسي في هذا الصدد. ولكن قبل أن يحدث ذلك سيتعيّن على اللجنة أن تبتّ في الأسلوب الذي يُتبع باستخدام التكنولوجيا الرفيعة في إعداد القائمة، كما يتعيّن على الدول أن تحوز الآلات الضرورية وأن تدرب موظفيها على استخدامها. وقد قبلت اللجنة توصية من جانب الفريق لتشجيع الدول على تقديم المعلومات الحيوية وغيرها من المعلومات الإضافية عند تقديمها طلباً للإدراج. كما أن الشكل المعياري الجديد للإدراج يوفر مجالاً لذلك، ولكن حتى الآن لم تقدّم أي دولة مثل هذه المعلومات ولا أمكن للجنة ولا لأمانتها أن تجد طريقاً لتعميمها.

(٤٨) لم تقدّم منظمة الطيران المدني الدولي ولا الوكالة الدولية للنقل الجوي قوائم جزاءات الأمم المتحدة إلى سلطات أمن الطيران ولا إلى خطوط الطيران، ولا توصي الأدلة الخاصة بما بمراجعة أسماء المسافرين مقابل مثل هذه القوائم حتى برغم أنه يتعيّن في الغالب على خطوط الطيران أن تكون مسؤولة عن الركاب الذين يُرفض دخولهم إلى مناطقهم المقصودة.

(٤٩) هذه الأرقام ما زالت سرّية. وهذا التقدير قائم على أساس البحث الذي قام به الفريق.

(٥٠) إحاطة موجزة مقدمة إلى الفريق من جانب مسؤول أمنيّ في الاتحاد الروسي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

٧٠ - وثمة قضية أخرى تتمثل في أنه حتى عندما يتوافر لدى الدول الاستعداد والقدرة قانونياً على تقاسم المعلومات مع اللجنة إلا أن قواعد بياناتها الوطنية للأفراد الذين يكونون موضع الاهتمام، عادة ما تحتوي على معلومات سرّية أو مميّزة. وعملية فك السرية تتسم بالتعقيد وتخضع لنظم مشدّدة كما أنها تستهلك وقتاً. وربما تفضّل سلطات الأمن كذلك أن تحتفظ لنفسها بالمعلومات التي تملكها بشأن شخص مدرج في القائمة فيما يكون أيضاً مطلوباً للرد على تُهم جنائية موجهة إليه، خوفاً من أن يكون في ذلك تنبيه له بحجم المعلومات المتاحة لديهم. كذلك فقد تفضّل وكالات إنفاذ القانون تبادل المعلومات مع نظرائها مع التهوين من شأن إضافة معلومات إلى قائمة لن تؤدي سوى إلى منع الأفراد من عبور أحد الحدود دون أن تؤدي إلى توقيفهم أو إلى اتخاذ أي إجراء آخر بحقهم. كما أن السلطات الأخرى التي لديها معلومات إضافية بشأن فرد مدرج على القائمة دون أن يتوافر لديها سبب يدفعها إلى التحقيق معه أو اتهامه بموجب تشريعاتها الوطنية قد تتردّد بدورها في تقديم تفاصيل إضافية في ضوء شواغلها بشأن الخصوصية وحقوق الإنسان.

٧١ - ومن الصعوبات التي وجدها الفريق، وإن كانت تخفّ بمرور الزمن، ما يتمثل في الدور الذي تقوم به وزارات الخارجية بوصفها القناة الرسمية للاتصال بين الأمم المتحدة وسلطات الدولة. ففي بعض الحالات كان هذا يؤدي إلى صعوبة وصول المعلومات إلى النقطة الصحيحة بطريقة مناسبة زمنياً ومشفوعة بالتفسير الكافي مما صرف النظر عن مباشرة اتصالات مفتوحة في هذا الخصوص. ولكن على مدار السنوات الثمان الأخيرة، وبموافقة وزارات الخارجية ذات الصلة، أصبح الفريق قادراً على إنشاء اتصالات مباشرة مع السلطات الوطنية لمكافحة الإرهاب في كثير من الدول، كما أضاف عناوينها إلى قوائم البريد الإلكتروني التي تتعهد أمانة اللجنة من أجل الإخطارات الروتينية. ويوصي الفريق بأن تهيم جميع الدول إقامة علاقات مماثلة تتطوّر بين اللجنة ومسؤوليها ذوي الصلة.

٧٢ - وكما سبق ذكره في الفقرة ٣٠ فقد نشأ تحدّي آخر إزاء إنفاذ الحظر على السفر لأن كثيراً من الدول لديها حدود تشوبها الثغرات وضوابط حدودية لم ترتق بعد إلى المستوى المطلوب. والجمع الدولي مشارك بفعالية في التماس الطرق الكفيلة بتدعيم الحدود في بعض أجزاء من العالم، بينما توجد هيئات إقليمية في أماكن أخرى تسعى إلى إضعافها لأسباب تجارية وسياسية. وبصرف النظر عن هذه الاتجاهات فهناك كثير من البلدان لا يتوافر فيها رغم ذلك أي أفق واقعي يعدّ بكفاءة إنفاذ ضوابط مراقبة الحدود في أي وقت من المستقبل القريب وبصرف النظر عن المساعدة المتاحة لذلك.

جيم - الاستثناءات

٧٣ - منذ بدء العمل بالاستثناءات من حظر السفر بموجب قرار مجلس الأمن ١٣٩٠ (٢٠٠٢) قدّمت الدول ثلاثة طلبات ناجحة، وهذا يوحي بأن النظام لا يحتاج إلى تنقيح فوري. ولكن الفريق يوصي بأن يسمح المجلس للأفراد المدرجين في القائمة بالتقدّم طلباً لاستثناء من حظر السفر دون حاجة إلى دولة تتبنّى هذا الأمر. وعليهم أن يفعلوا ذلك عن طريق أمين المظالم الذي يستطيع في هذه الحالة فحص الطلب وتقديمه على النحو الواجب إلى اللجنة. وفي حال موافقة اللجنة، عليه أن يُخطر الدولة المعنية.

دال - وثائق السفر الصادرة للأشخاص المدرجين بالقوائم

٧٤ - ليس في نظام الجزاءات ما يمنع الأفراد المدرجين بالقائمة من حيازة وثائق سفر سارية المفعول أو الحصول على وثائق جديدة. على أن الفريق يلاحظ أن كثيراً من الدول الأعضاء اتّبعَت ممارسة تقضي بإضافة شروح على وثائق السفر الصادرة لرعاياها مما يحدّ من صلاحيتها ومن ذلك مثلاً إمكانية السفر إلى بلدان بعينها. ويستطيع مجلس الأمن أن يشجّع الدول التي تُصدّر وثائق السفر إلى الأفراد المدرجة أسماؤهم، على ملاحظة أن حامل الوثيقة خاضع لحظر السفر وإجراءات الاستثناء المرتبطة بذلك. وثمة طريقة أخرى لزيادة الفرصة التي تنبّه موظفي الحدود وأمن النقل إلى وضعية شخص مُدرج فيما يحاول عبور أحد الحدود الدولية، ويتمثّل ذلك في التوسّع في استخدام وثائق سفر الإنتربول المرتبطة بإخطارات منهاج التفتيش مما يسمح لسلطات الحدود أن تفحص بيانات جواز السفر لترى ما إذا ما كان حامله خاضعاً لإخطار خاص^(٥١) وبوسع مجلس الأمن أن يسترعي اهتمام الدول الأعضاء لهذه الأداة على نحو ما يجب أن يفعله بالنسبة لقاعدة بيانات الإنتربول بشأن وثائق السفر المسروقة والضائعة^(٥٢). وفي تقريرها العاشر وجدت اللجنة ميزة في دعوة الدول إلى أن تكفل توعية الخطوط الجوية بشأن أي حظر للسفر في هذا الصدد^(٥٣) ويستطيع مجلس الأمن بالتالي أن يشجّع الدول على إخطار المنظمة الدولية للطيران المدني والوكالة الدولية للنقل الجوي بأن

(٥١) انظر التقرير السنوي للإنتربول لعام ٢٠١١، متاح على www.interpol.int/News-and-media/Publications#n627.

(٥٢) للاطلاع على وصف لقواعد بيانات الإنتربول، انظر www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases.

(٥٣) S/2010/125، الفقرة ١٤.

الأفراد المدرجين هم "ركاب غير مسموح لهم" بالنسبة للسفر الدولي إلا إذا ما انطبقت حالات الاستثناء في هذا الصدد^(٥٤).

سابعاً - الحظر على الأسلحة

ألف - استخدام الأسلحة بواسطة الكيانات المدرجة في القائمة

٧٥ - بينما ظلّت قيادة القاعدة تجد نفسها وقد اقتضت على زيادة استخدام أشرطة الفيديو باعتبار ذلك السلاح الوحيد في ترسانتها، فإن المرتبطين بالقاعدة توسعوا في ترساناتهم بل وأضاف بعضهم إليها الأسلحة الثقيلة^(٥٥). وهذه المعدات لا ترتبط بالهجمات الإرهابية، كما أن التصعيد في نوعية معدات القاعدة في شبه الجزيرة العربية على سبيل المثال بدا وكأنه يجعلها قوة شبه عسكرية أكثر من كونها جماعة إرهابية. وبالمثل فقد جاء تدفق الأسلحة الثقيلة من ليبيا إلى المرتبطين بمنظمة القاعدة في المغرب الإسلامي في شمالي مالي ليشجّع المقاتلين هناك على أن يتعاملوا مع أنفسهم على أساس الأرض التي يسيطرون عليها وليس على أساس الهجمات المشتتة التي يشنّها على دول المنطقة.

٧٦ - وثمة عملية معاكسة تدور حالياً في الصومال حيث واجهت جماعة حركة الشباب المجاهدين (الشباب)، وهي الجماعة المرتبطة بالقاعدة نكسات عسكرية قاسية بوصفها قوة عسكرية منظمة تسيطر على الأرض وقد تتحوّل الآن إلى استخدام تكتيكات إرهابية واضحة. وقد شنت حركة الشباب بالفعل هجمات محدودة النطاق واستخدمت مهاجمين انتحاريين ضد أهداف في الصومال وكينيا ولكنها لم تفعل أكثر من ذلك في الميدان منذ الهجوم الذي وقع في كمبالا، في تموز/يوليه ٢٠١٠. على أن الفرصة سانحة، وسوف يتعيّن على اللجنة أن تراقب مدى التهديد ذي الصلة وأن تبتّ فيما إذا كانت أنشطة الشباب، وهي مدرجة بالفعل في إطار نظام الجزاءات الذي تم إنشاؤه عملاً بقرار مجلس الأمن ٧٥١ (١٩٩٢) والقرار ١٩٠٧ (٢٠٠٩) فيما يتصل بالصومال وإريتريا، يمكن وقف المزيد من حركتها من خلال إدراجها كذلك في إطار نظام جزاءات القاعدة.

(٥٤) تتعهّد الوكالة الدولية للنقل الجوي نظاماً لإدارة معلومات السفر ويضم متطلبات الدول الأعضاء من أجل الدخول إلى أراضيها، وتتولى الخطوط الجوية مراجعة ذلك قبل نزول الركاب.

(٥٥) على سبيل المثال أنصار الشريعة (مدرجون بوصفهم القاعدة في شبه الجزيرة العربية) حاولوا الاستيلاء على دبابات وأسلحة ثقيلة أخرى من القوات المسلحة اليمنية. كما تلقت القاعدة في أقطار المغرب الإسلامي أسلحة منهبوبة من مخازن الحكومة الليبية.

٧٧ - على أن التذبذب في الشخصية والتكتيكات في حالة هذه الكيانات المدرجة في القائمة، طبقاً لنوعية الأسلحة التي في حوزتها، فضلاً عن ضعف سلطات الدولة المعارضة يمثل ملمحاً خاصاً من ملامح الجماعات المرتبطة بالقاعدة، مما أدى إلى تسريع الاتجاه بعيداً عن شنّ حملة عالمية إرهابية إلى أعمال ذات طابع محلي أكثر. ولكن تبقى المخاطرة متمثلة في أن أهدافاً مدنية، بما في ذلك الطائرات، قد تصبح أكثر تعرّضاً طبقاً لنطاق الأسلحة المستخدمة ومدى ضراوتها. ومن ثم يصبح حظر الأسلحة أكثر أهمية. وفي الحالات التي تشهد مشاركة الأطراف المدرجة في القائمة أو الأطراف المرتبطة بها في الانتفاضات المحلية، يستطيع مجلس الأمن واللجنة النظر في تطبيق حظر على الأسلحة سبيلاً للحيلولة دون أن تصل الأسلحة الفتاكة، إلى الأيدي الخاطئة، ويتم ذلك من خلال إقرار تدابير حظر تُطبّق على المناطق التي يسيطر عليها المتمردون المرتبطون بالقاعدة^(٥٦)، ومن خلال إنذار هؤلاء المتمردون بأنهم هم أنفسهم سوف يُدرجون في القائمة إذا لم يفصموا هذا الارتباط^(٥٧).

باء - نطاق حظر الأسلحة

٧٨ - برغم أن جميع الدول الأعضاء اتخذت تدابير عامة لمراقبة الأسلحة إلا أنها تمهون كثيراً من النفع العائد من إيجاد أدوات محدّدة لاستهداف القاعدة والمرتبطین بها من المدرجين في القائمة^(٥٨) وبرغم تشجيع اللجنة على ذلك^(٥٩). وعلى سبيل التوجيه فإن اللجنة طرحت التدابير التي تدعمها في ورقات موقف وفي شرح لورقة المصطلحات^(٦٠). كما يوصي الفريق بأن ينظر مجلس الأمن في قيمة تشجيع الدول الأعضاء على تنفيذ هذه التدابير في جزء المنطوق من أحد القرارات.

(٥٦) على سبيل المثال، على غرار حظر الأسلحة الذي استهدف أرض أفغانستان التي تسيطر عليها الطالبان على النحو الذي حدّته لجنة ١٢٦٧. انظر قرار مجلس الأمن ١٣٣٣ (٢٠٠٠)، الفقرة ٥.

(٥٧) في قراره ٢٠١٧ (٢٠١٢) دعا مجلس الأمن جماعات المتمردین من مالي إلى قطع جميع صلاتها بالمنظمات الإرهابية وخاصة منظمة القاعدة في المغرب الإسلامي معرباً عن استعداده فرض قرارات حظر هادفة على الذين لا يقومون بذلك.

(٥٨) على سبيل المثال يبدو أن كثيراً من الدول لا تقوم بتعميم القائمة بخلاف وكالات مراقبة استيراد وتصدير الأسلحة العسكرية. وقد يكون ثمة قصور في التنسيق سواء ضمن إطار الحكومات أو بينها وبين كيانات القطاع الخاص التي تتعامل في الأسلحة والذخائر أو في موضوع الدراية الفنية بالنسبة إلى حظر الأسلحة.

(٥٩) انظر موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في التقرير السابع لفريق الرصد (S/2008/16)، الفقرة ٢٧.

(٦٠) في الآونة الأخيرة، وفي موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في تقرير فريق الرصد عن نتائج الاستعراض الذي تم إجراؤه عملاً بالفقرة ٢٥ من القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) (S/2010/653) انظر أيضاً (S/2011/245)، الفقرة ٦٤. ويتاح شرح ورقة المصطلحات بشأن حظر الأسلحة على

www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml

٧٩ - وبرغم أن معيار "مرتبط بـ" المعتمد في القائمة بوصفه سبباً من أجل الإدراج^(٦١) يشمل فعل "بمُتد من أجل" بالنسبة إلى الكيانات المدرجة، فإن تدابير الجزاءات لا تتعامل مع هذا النشاط بصورة مباشرة. وقد أعربت اللجنة عن تأييدها لتوصية الفريق بأن يحظر مجلس الأمن صراحة تقديم الموارد البشرية إلى الكيانات المدرجة، وأن يذكر تحديداً أن حظر الأسلحة يشمل التدريب والتجنيد بصورة عامة^(٦٢). كما أن اللجنة آيدت الفكرة التي مفادها أن يطلب مجلس الأمن إلى الدول منع الأفراد والكيانات المدرجة أسماءهم في القائمة من سبل الحصول على مرافق عسكرية أو مرافق لتدريب الإرهابيين ضمن حدودها أو إنشاء تلك المرافق أو الاحتفاظ بها^(٦٣). كذلك فقد اتفقت اللجنة مع الفريق على أن "المساعدة والمشورة التقنية أو التدريب" كمعيار لا بد أن يغطّي الذين يسيرون أو يديرون أو يقدمون المشورة التقنية أو المساعدة أو التدريب للأطراف المدرجة في القائمة إضافة إلى الذين يتلقونها^(٦٤). كما طرحت اللجنة بإسهاب آراءها في ورقات المصطلحات التي تم شرحها، ومرة أخرى يوصي الفريق بأن ينظر مجلس الأمن في التعبير عن هذه الآراء في قرار يصدر مستقبلاً.

جيم - التزويد غير المباشر والتزويد خارج النطاق الإقليمي

٨٠ - لمنع الأسلوب غير المباشر في التزويد بالأسلحة أو بيعها أو نقلها وما يتصل بها من ذخائر بالنسبة للمدرجين على القائمة، آيدت اللجنة توصية الفريق بتشجيع إيجاد آليات، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، بما يكفل ألا يظهر على القائمة لا بائعو ولا مشترو الأسلحة النهائيون أو الذين يعملون باسم أي فرد أو هيئة من المدرجين على القائمة^(٦٥). واللجنة مدركة لمدى صعوبات تنفيذ حظر الأسلحة على الأطراف غير المدرجة بالقائمة ممن يقدمون الأسلحة إلى الأطراف المدرجة منها، ولكنها أوضحت أن الامتثال يتطلّب من الدول

(٦١) انظر قرار مجلس الأمن ١٦١٧ (٢٠٠٥)، الفقرة ٢.

(٦٢) انظر موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في التقرير السابع للفريق (S/2008/16، الفقرة ٢٣) وقد تم التأكيد عليه في موقفها بشأن التقرير العاشر (S/2010/125، الفقرة ١٥). وقد أوردت اللجنة أمثلة عن القوانين ذات الصلة في وثيقتها بشأن تجارب التنفيذ بالدول الأعضاء حيث ترد تفاصيل هذه التدابير، وهي متاحة على www.un.org/sc/committees/1267/ExperiencesofMemberStates.pdf.

(٦٣) انظر موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في التقرير الثامن للفريق (S/2008/408، الفقرة ٢١).

(٦٤) انظر موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في التقرير السادس للفريق (S/2007/229، الفقرة ١٨). وقد تم التأكيد على موقفها بشأن التقرير العاشر (S/2010/125)، الفقرة ١٥. وتصف هذه التدابير ورقة اللجنة بشأن تجربة الدول الأعضاء في تنفيذ تدابير الجزاءات.

(٦٥) انظر S/2008/16، الفقرة ٢٢.

أن تفعل ذلك^(٦٦). كما شجعت اللجنة الدول على تقاسم المعلومات بشأن هؤلاء الأفراد بما في ذلك ما يتم عن طريق الإنترنت^(٦٧). ويمكن لمجلس الأمن أن يعزز هذه المواقف. وفضلاً عن ذلك، فبوسعه أن يكلف الفريق بتقديم معلومات إلى اللجنة عن الأفراد غير المدرجين على القائمة ممن يعملون باسم كيانات مدرجة عليها، في انتهاك لحظر الأسلحة وبهدف إضافة أسمائهم إلى القائمة^(٦٨).

دال - شرط الالتزام بحظر الأسلحة

٨١ - أوصى الفريق بإقرار التزام رسمي تتعهد بموجبه الأطراف المدرجة في القائمة باتباع نظام الجزاءات مع التزام الدول بإبلاغ تلك الأطراف بالتدابير التي تم اتخاذها بحققها^(٦٩). وتؤيد اللجنة تماماً توصية الفريق بأن تكفل الدول أن لا يخالف رعاياها حظر الأسلحة، وإذا ما فعلوا ذلك أن تضمن وجود التشريعات المحلية اللازمة لاتخاذ إجراءات بحقهم^(٧٠). كما أن الشرط القانوني بالالتزام بإزاء التدابير الوطنية بتنفيذ حظر الأسلحة يمكن إبلاغه إلى الأطراف المدرجة في القائمة عندما يتم إشعارها بهذا الإدراج عملاً بالفقرة ٢٠ من القرار ١٩٨٩ (٢٠١١).

هاء - المعايير الدولية المتصلة بحظر الأسلحة

٨٢ - المعايير الدولية لا تشير بصورة روتينية إلى نظم الجزاءات ذات الصلة، الصادرة عن مجلس الأمن، برغم التزام الدول الأعضاء بالامتثال لها. والمادة ٤٨ من ميثاق الأمم المتحدة تتطلب من الدول الأعضاء أن تراعي القرارات الإلزامية الصادرة عن مجلس الأمن، ليس فقط بصورة مباشرة ولكن أيضاً من خلال الإجراءات التي تتخذها في الوكالات الدولية الملائمة التي تدخل ضمن عضويتها. وقد وافقت اللجنة من ناحية المبدأ على أن تكفل للمبادرات الدولية الأخرى المتصلة بالحد من الأسلحة، الاعتراف بوجود أحكام حظر الأسلحة فيما يتصل بالقاعدة. كما وافقت اللجنة على تشجيع الدول على استخدام نظام الإنترنت في تتبع مسار الأسلحة والمتفجرات، إضافة إلى الآليات الأخرى ذات الصلة التي وضعتها

(٦٦) أوضحت اللجنة موقفها في شرحها لوثيقة المصطلحات.

(٦٧) انظر موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في التقرير التاسع للفريق (S/2009/427)، الفقرة ٢٦.

(٦٨) على سبيل المثال فوض مجلس الأمن فريق الرصد المعني بالصومال وإريتريا بأن يُدرج ضمن تقاريره أي معلومات تتصل بإمكانية تحديد الأفراد والكيانات (انظر قرار مجلس الأمن ٢٠٦٠ (2012)، الفقرة ١٣ (أ)).

(٦٩) على النحو المقترح في التقرير السابع للفريق (S/2007/677)، الفقرة (١١١).

(٧٠) انظر موقف اللجنة من التوصيات الواردة في التقرير الخامس للفريق (S/2006/1047)، الفقرة (١٦) وبشأن التوصيات الواردة في التقرير السابع للفريق (S/2008/16)، الفقرة (٢٩).

المنظمات الدولية، ومنها مثلاً منظمة الطيران المدني الدولي، والوكالة الدولية للنقل الجوي والمنظمة العالمية للجمارك لدعم تنفيذها لحظر الأسلحة^(٧١). وبالإضافة إلى ذلك فقد دَعَم مجلس الأمن مثل هذا التنسيق من خلال إشارات محدّدة أوردها من جانبه إلى دور الهيئات الدولية الأخرى في القرار ٢٠١٧ (٢٠١١) بشأن ليبيا والقرار ٢٠٧١ (٢٠١٢) بشأن شمالي مالي^(٧٢).

واو - الانتهاكات المحتملة للحظر وعدم الامتثال له

٨٣ - برغم تنفيذ حظر الأسلحة الذي يمثّل التزاماً على عاتق الدول كافة^(٧٣) فقد شكت بعض الدول للفريق بأنّها عانت من تراخي إنفاذ الحظر من جانب دول أخرى. وفيما تضم الفقرة ٤٦ من قرار مجلس الأمن ١٩٨٩ (٢٠١١) بنوداً لمعالجة هذه المسألة فلم تطلب أي دولة بعد من اللجنة رسمياً أن تتخذ إجراءات في هذا الصدد. ومع ذلك فإن الكثير من نظم الأسلحة الثقيلة أو المتقدّمة التي حصل عليها المرتبطون بالقاعدة يمكن تتبع مسارها، بما يتسنى معه طرح قاعدة يُستند إليها للتحقيق في مسار التزويد بها. وليس لدى الفريق ولاية تتعلق بإجراء التحقيقات، ولكن أعضاء اللجنة الذين لديهم القدرة اللازمة يمكنهم التعامل مع هذه المسائل ومن ثم عرضها على اهتمام اللجنة. وبغير ذلك يستطيع المجلس أن يعدّل ولاية الفريق بما يتفق مع توصيات الأمين العام بشأن تبادل المعلومات بين مؤسسات الأمم المتحدة^(٧٤). ويمكن للإنفاذ الأكثر وضوحاً أن يؤدي إلى تنشيط التنفيذ وإلى المساهمة في نظام الجزاءات في كثير من البلدان التي تدعم بفعالية أعمال اللجنة.

(٧١) انظر موقف اللجنة بشأن التوصيات الواردة في التقرير الثامن للفريق (S/2008/408)، الفقرة ٢٠ و (S/2008/16)، الفقرتان ٢٥ و ٢٦). انظر أيضاً التقرير العاشر للفريق (S/2009/502)، الفقرة ٨٤).

(٧٢) للاطلاع على المراجع المتاحة، انظر قرار مجلس الأمن ١٧٣٥ (٢٠٠٦)، الفقرة ٢٣. وبموجب قراره ١٩٨٩ (٢٠١١)، المرفق الأول، الفقرة الفرعية (٥) كلف المجلس الفريق كذلك بالعمل مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة تعزيزاً للوعي والامتثال بالنسبة للتدابير المتخذة. انظر أيضاً التقرير الثاني عشر للفريق (S/2012/729)، الفقرة ٦٤).

(٧٣) أهداف حظر الأسلحة تتسق كذلك مع بنود استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب التي أُقرّت بتوافق الآراء من جانب جميع الدول الأعضاء في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦. انظر قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٨٨، المرفق، فقرة الديباجة ١ (ج)، الجزء ثانياً الفقرات ١ و ٥ و ١٣ والجزء ثالثاً الفقرات ٩-١٢.

(٧٤) لاحظ الأمين العام في تقريره بشأن الأسلحة الصغيرة أن "قد يرغب مجلس الأمن في تشجيع تدعيم التعاون العملي فيما بين أفرقة رصد الجزاءات ذات الصلة التابعة لمجلس الأمن وبعثات حفظ السلام والدول الأعضاء وسلطات التحقيق بما، إضافة إلى المنظمات الإقليمية والدولية ذات الصلة"^(٧٥) (S/2011/255)، الفقرة ٣٦).

ثامناً - أنشطة فريق الرصد

ألف - الزيارات

٨٤ - قام الفريق بزيارة ١٢ من الدول الأعضاء في فترة الأشهر السبعة بين نيسان/أبريل وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. بما وصل بمجموع الدول الأعضاء التي تمت زيارتها مرة واحدة على الأقل منذ أول تعيين له إلى ٩٨ دولة. وهذه الزيارات شكلت قيمة هائلة بالنسبة للفريق، وهو يرجو أن تكون كذلك بالنسبة للجنة وللدول المعنية؛ فقد ساعدت الفريق على فهم التحديات التي تواجه الدول الأعضاء فيما يتصل بكفالة التنفيذ الكامل للتدابير المتخذة والتماس الحلول الممكنة. كما ساعدت الفريق على فهم رؤية الدول المختلفة للتهديد المائل من جانب الأطراف المدرجة في القائمة، مع طرح مقترحات فيما يتصل بالأسلوب الذي يمكن بواسطته أن يعكس نظام الجزاءات آراءها بصورة أفضل. وقد كشفت للفريق عن نطاق واسع من الإجراءات التي اتخذتها الدول لمكافحة الإرهاب، وعن الموظفين المسؤولين عن اتخاذ الإجراءات ووضع السياسات على السواء. كما حدّدت الشواغل التي تساور الدول الأعضاء بشأن إجراءات اللجنة، وساعدت على التوصل إلى أفكار لتحسينها. ولكن كان الأهم من هذا كله أنها ساعدت على بناء شراكة فعالة بين الدول واللجنة مما ساعد على تطوير استجابة دولية متناسقة بحق إزاء التهديد الذي تمثله القاعدة.

باء - المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية

٨٥ - نظّم الفريق دورات تدريبية وقدم عروضاً في اجتماعات دولية عُقدت حول العالم، بما في ذلك تلك التي نظّمها الاتحاد الأفريقي، ومجموعة آسيا والمحيط الهادئ المعنية بغسل الأموال، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية وكثير من المجموعات الإقليمية الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك شارك الفريق في عدد لا يحصى من المنتديات والحلقات الدراسية في جميع أرجاء العالم، وفي كثير من الاجتماعات التي عقدتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والهيئات الإقليمية المتبعة لأسلوب فرقة العمل المذكورة.

٨٦ - وقد أدّى حضور الفريق هذه الاجتماعات إلى إتاحة الفرصة أمامه لشرح نظام الجزاءات وأهدافه وتشجيع تنفيذه. وكان من نتيجة ذلك أن زادت المعرفة باللجنة، كما أن إجراءاتها كانت موضعاً لكثير من النقاش حيث أوّل ما يكاد يكون الجميع دعمهم لأهدافها. وأصبح النظام المذكور بمثابة نموذج يحتذى لوضع المعايير بالنسبة لتدابير الجزاءات المستهدفة المتخذة من جانب مجلس الأمن ولأعمال اللجنة والفريق مما أضفى على الأمم المتحدة دوراً تنفيذياً في محاربة الإرهاب. بما يضيء الدور الإجرائي والمعياري الذي اضطلعت به لجنة مكافحة الإرهاب المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) ومديريتها التنفيذية.

٨٧ - وقام الفريق بدور فعال بالذات في وضع التدابير اللازمة لمكافحة تمويل الإرهاب، سواء ضمن نطاق فرقة العمل المعنية بالتمويل المذكورة أعلاه أو خارج نطاقها. واتسم هذا بأهمية خاصة باعتبار أن التنظيم على مستوى العالم كان يتعين تكييفه لكي يساير منهجية الإرهابيين المتغيرة. وكنتيجة لذلك أصبح عدد أكبر من الدول قادراً على تنفيذ تجميد الأصول طبقاً لتشريعاتها الوطنية. أما الدول التي لم تستطع ذلك فتعمل حالياً على التماس السبل الكفيلة بتنفيذ هذا الأمر.

جيم - التعاون مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

٨٨ - نجم عن التعاون بين الفريق وبين المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) أثر رئيسي أفضى إلى الأخذ بالإخطارات الخاصة المشتركة بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وبين الإنتربول بالنسبة إلى الأفراد والكيانات المدرج أسماؤها في القائمة. وأدى ذلك إلى توسع هذا الأمر ليشمل نظم الجزاءات الأخرى الصادرة عن مجلس الأمن. وأصبح الفريق حالياً مشاركاً بفعالية في الدورات التدريبية التي تعقدها الإنتربول، مما أكد على الكثير من التواصل بين الإنتربول والأمم المتحدة. كما واصلت المنظمة الدولية المذكورة أعلاه نشر الإخطارات الخاصة المشتركة بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وبين الإنتربول، على موقعها الشبكي العام فيما يتصل بالأفراد والكيانات المدرج أسماؤها في القائمة^(٧٥).

دال - الاجتماعات الإقليمية مع دوائر الاستخبارات والأمن

٨٩ - بالإضافة إلى ذلك، أنشأ الفريق صلة واسعة النطاق بين اللجنة وبين دوائر الأمن والاستخبارات حول العالم، وعقد ١٠ اجتماعات لرؤساء ونواب رؤساء دوائر الاستخبارات والأمن من شمال أفريقيا والشرق الأوسط وباكستان، وخمسة اجتماعات للدوائر ذات الصلة في شرق أفريقيا ومنطقة الخليج لمناقشة الحالة في شرق أفريقيا. كما عقد الفريق ثلاثة اجتماعات إقليمية للدوائر المعنية في جنوب شرقي آسيا. وفضلاً عن ذلك شارك في خمسة اجتماعات سنوية للدوائر الخاصة ووكالات الأمن ومنظمات إنفاذ القوانين التي عُقدت بواسطة دائرة الأمن الاتحادية للاتحاد الروسي إلى جانب اجتماعين لدوائر الاستخبارات والأمن في غرب أفريقيا، إضافة إلى سائر الاجتماعات السنوية لمنتدى آسبن للأمن.

(٧٥) يقوم الموقع الشبكي العام للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (<http://interpol.int/UN>) بتجميع هذه الإخطارات بشأن القاعدة مع البنود المتعلقة بأفراد الطالبان المدرجة أسماؤهم وقد يضيف في الوقت المناسب الأفراد الواردة أسماؤهم بموجب القرار ١٥٢١ (٢٠٠٣) فيما يتعلق بليبيريا.

٩٠ - وتتمثل قيمة هذه الاجتماعات في التفاعل الذي تتيحه بين العالم التنفيذي لمكافحة الإرهاب وبين بيئة وضع المعايير في مجلس الأمن باعتبار أن أنشطة هاتين المجموعتين لا تفضي كثيراً إلى حوار بينهما ومن ثم لا يكون أمامهما سوى فرصة طبيعية محدودة لتشجيع الوعي أو الفهم بالنسبة للتحديات والفرص المتعلقة من الطرفين. وكان الفريق قادراً على تعزيز أعمال هذين القطاعين من خلال هذا التبادل.

هاء - التعاون مع لجنة مكافحة الإرهاب ولجنة ١٥٤٠ (٢٠٠٤)

٩١ - شاركت أفرقة الخبراء الثلاثة جنباً إلى جنب في ١٢ حلقة عمل، كما نفذ الفريق ٢١ زيارة قطرية مشتركة مع خبراء المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إلى جانب رحلتين مع الخبراء الذين يدعمون اللجنة المنشأة عملاً بالقرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤). وقام الفريق بتنسيق خططه في السفر مع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ومع فريق خبراء ١٥٤٠ (٢٠٠٤) وتبادل المعلومات قبل وبعد الرحلات. وعملت أفرقة الخبراء الثلاثة على عقد اجتماعات مفتوحة بين وقت وآخر لتبادل الآراء ومناقشة كيفية تحسين التنسيق ضمن نطاق الولايات المكلف بها كل منها. كما عزز الفريق سبل التواصل والتعاون مع أفرقة الخبراء الأخرى المعيّنة لدعم لجان مجلس الأمن^(٧٦).

٩٢ - ومن شأن هذه الأعمال المشتركة، وقد كان لها أهميتها في كل حال، أن تلبّي طلباً من جانب مجلس الأمن بتنسيق النشاط وتجنّب الازدواجية. على أن ما أفضت إليه يتمثل في تحديد أكثر وضوحاً للنطاق المشترك بين مجالات النشاط على النحو الأنسب لفريق الرصد، فضلاً عن مجالات النشاط الأفضل ملائمة لأفرقة الخبراء الأخرى. وترى الأطراف المعنية مزيداً من النفع في توخّي القيام بأنشطة منفصلة ولكن مع إبقاء كل طرف على بيّنة مما يتم لدى الطرف الآخر، وهو أمر أفضل من محاولة احتدام التنافس بين الولايات المختلفة التي تكلف بها ضمن مبادرات مشتركة وغير طبيعية. والاستثناء من هذا الأمر يتمثل في الدورات التدريبية لموظفي مكافحة الإرهاب التي تديرها الأفرقة بصورة مشتركة وخاصة ما يتعلق منها بتجميد الأصول وبالحواب الأخرى من القرارات الملزمة المختلفة الصادرة عن مجلس الأمن.

(٧٦) بما في ذلك اجتماعان مع فريق الخبراء الذي يساعد لجنتي مجلس الأمن المنشأتين بموجب القرارين ١٧١٨ (٢٠٠٦) بشأن جمهورية الكونغو الشعبية الديمقراطية و ١٧٣٧ (٢٠٠٦) بشأن جمهورية إيران الإسلامية لمناقشة اتباع نهج متسق لمساعدة الدول الأعضاء فيما يتصل بتنفيذ تدابير مجلس الأمن التي تقضي بتجميد الأصول في إطار التوصيات المنقحة ٥ و ٦ و ٧ الصادرة عن فرقة العمل.

واو - التعاون مع فرقة العمل المعنية بتنفيذ مكافحة الإرهاب

٩٣ - يتعامل الفريق بجدية مع الدور الذي يضطلع به ضمن نطاق فرقة العمل المعنية بتنفيذ مكافحة الإرهاب باعتباره إحدى هيئات الأمم المتحدة الثلاث التي تتعامل دون غيرها مع الإرهاب على أساس منتظم^(٧٧). وينشط الفريق ضمن مختلف الأفرقة العاملة، وكذلك في تعزيز المشاريع الانفرادية ذات الصلة. وهو يتولى زمام القيادة بشأن القضايا المتصلة بمكافحة جاذبية الإرهاب في سياق استراتيجية الأمم المتحدة العالمية ملتماً السبل الكفيلة بتعزيز بناء القدرات. ويشارك أيضاً في ترؤس الفريق العامل المعني باستخدام شبكة الإنترنت لمكافحة الإرهاب. وبالإضافة إلى ذلك فهو عضو فعال في الأفرقة العاملة التي تغطي قضايا تمويل الإرهاب وحقوق الإنسان مع مكافحة الإرهاب وإدارة الحدود، ويشارك بفعالية كذلك كعضو في فرقة العمل المعنية بتنفيذ مكافحة الإرهاب في أنشطة المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

(٧٧) فضلاً عن المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب وفرع منع الإرهاب في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

المرفق الأول

عمليات التقاضي المتصلة بالأفراد المدرجين في قائمة جزاءات القاعدة

١ - يرد فيما يلي وصف للتحديات القانونية التي تشمل أفراداً وكيانات من المدرجين على قائمة جزاءات القاعدة، المعروفة لدى الفريق بأنها إما قيد النظر أو تم اختتامها في الفترة الأخيرة.

الاتحاد الأوروبي

٢ - قدمت المفوضية الأوروبية، بالاشتراك مع بلد عضو في الاتحاد الأوروبي، استئنافاً ضد القرار الذي يتصل بياسين عبد الله عز الدين قاضي، وقد صدر عن محكمة العدل للاتحاد الأوروبي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠^(أ) ليأمر بإلغاء مفعول الجزاءات ضد قاضي واعتمد بذلك معياراً "كاملاً" وفعالاً^(ب) للمراجعة القضائية. وعقدت محكمة العدل الأوروبية جلسة نظرت خلالها في الاستئناف بتاريخ ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ وما زال الاستئناف قيد النظر برغم أن قاضي رُفِع اسمه من القائمة بمعرفة لجنة جزاءات القاعدة بتاريخ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

٣ - وقد أوقفت المحكمة العامة إجراءات النظر في الدعوى المرفوعة من جانب وكالة سنابل الغوثية المحدودة (QE.S.124.06) بين أمور أخرى بانتظار هذا الحكم^(ج).

باكستان

٤ - الدعوة التي رفعتها مؤسسة الراشد الاستثمانية (QE.A.5.01) ضد تطبيق تدابير الجزاءات عليها ما زالت منظورة أمام المحكمة العليا في باكستان بناءً على استئناف رفعته الحكومة إزاء قرار مضاد صادر في عام ٢٠٠٣^(د). والطعن المماثل الذي قدمته مؤسسة الأخطر الاستثمانية الدولية (QE.A.121.05) ما زال منظوراً أمام محكمة أدبي^(هـ).

(أ) الحكم الصادر عن محكمة العدل للاتحاد الأوروبي (<http://curia.europa.eu>) القضية T-85/09، قاضي ضد المفوضية، ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

(ب) المرجع نفسه، قاضي ضد المفوضية، الفقرة ١٥١.

(ج) المرجع نفسه، القضية T-134/11، الفقيه وآخرون ضد المفوضية (متاح على <http://curia.europa.eu>).

(د) معلومات مقدمة من باكستان.

(هـ) معلومات مقدمة من باكستان.

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

٥ - المملكة المتحدة تدافع حالياً عن طعن يتعلق بمراجعة قضائية لما اتخذته من قرارات فيما يتصل بتحديد اسم هاني السيد السباعي يوسف المقيم في المملكة المتحدة^(٣) في إطار نظام جزاءات القاعدة (Q.I.A.198.05).

الولايات المتحدة الأمريكية

٦ - في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ أصدرت محكمة استئناف الدائرة التاسعة بالولايات المتحدة قراراً يؤيد تحديد مؤسسة الحرمين (الولايات المتحدة الأمريكية) (QE.A.117.04) على أساس ما حصلت إليه بشأن جوانب القضية، وحيث أن الإجراءات القضائية المكفولة لمؤسسة الحرمين قد انتهكت حقها في الإجراءات القضائية الأصولية بموجب التعديل الخامس إلا أن هذه الانتهاكات كانت خطأً غير ضار^(٤). ومع ذلك فقد خلصت الدائرة التاسعة بالفعل إلى أن عدم الحصول على أمر قضائي سابق على طلب الإدراج ينتهك التعديل الرابع. وأحالت القضية إلى المحكمة المحلية للنظر في أمر التعويض المناسب إذا ما كان ثمة تعويض. وفي ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ قدّمت الحكومة طلباً إلى الدائرة التاسعة من أجل إعادة النظر في القضية. وفي ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٢ رفضت الدائرة التاسعة طلب إعادة النظر ونقّحت رأيها لتوضيح الاحتجاج بالتعديل الرابع. وما زالت معاودة النظر في هذا الأمر مطروحة في المحكمة المحلية.

٧ - وفي ١٩ آذار/مارس ٢٠١٢ ارتأت المحكمة المحلية لإقليم كولومبيا أن إدراج اسم ياسين قاضي في الولايات المتحدة كان "مدعوماً على النحو الكافي" على أساس مواد سرّية وغير سرّية تدلّ على ما قدمه في جملة أمور من دعم إلى أشخاص مرتبطين بالقاعدة وما يتصل بها من جماعات وأنشطة. وخلصت المحكمة إلى أن قاضي قدّم الدعم إلى شخصيات من القاعدة بما في ذلك وائل جوليّدان^(٥) (QI.J.79.02) على شكل مزايا وأكثر من مليون دولار من الأموال. كذلك رفضت المحكمة الادّعاءات الدستورية التي دفع بها

(و) معلومات مقدمة من المملكة المتحدة.

(ز) الحرمين الإسلامية ضد وزارة الخزانة بالولايات المتحدة رقم 10-35032 (٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١) (متاح على www.ca9.uscourts.gov/datatore/opinions/2011/09/23/10-35032.pdf).

(ح) قاضي ضد جيثنر، رقم 9-0108 مذكورة رأي (المحكمة المحلية، كولومبيا، بالولايات المتحدة <http://docs.justia.com/cases/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdec/1:2009cv00108/134774/56/0.pdf?1332242198>).

قاضي، الذي استأنف قرار المحكمة المحلية أمام محكمة استئناف الولايات المتحدة لدائرة إقليم كولومبيا ولكنه سحب الاستئناف طواعية في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٢.

القضايا التي شملت أفراداً قامت اللجنة فعلاً برفع أسمائهم من القائمة

الاتحاد الأوروبي

٨ - المحكمة العامة للاتحاد الأوروبي أوقفت سير الدعوى القضائية^(ط) التي رفعها سعد راشد محمد الفقيه وحركة الإصلاح في الجزيرة العربية^(ي) رهناً بصدور الحكم النهائي من محكمة العدل بالاتحاد الأوروبي في قضية قاضي.

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

٩ - القضية التي رفعها يوسف مصطفى ندا عبادة في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تولى الفصل فيها الدائرة الكبرى في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢^(ك) وصدر حكم المحكمة المذكورة في القضية لصالح ندا، وتم ذلك بصورة عامة على نفس الأساس الذي اعتمده محكمة العدل الأوروبية في حكمها الصادر في قضية قاضي حيث وجدت أن ندا حرمته السلطات السويسرية من آلية ملائمة للطعن في تطبيق الجزاءات عليه، وأن السلطات السويسرية "كان عليها إقناع المحكمة بأنها اتخذت - أو على الأقل حاولت أن تتخذ - جميع التدابير الممكنة لتكييف نظام الجزاءات مع حالة الفرد مقدّم الاستئناف" (الفقرة ١٩٦).

(ط) أحكام محكمة العدل للاتحاد الأوروبي، القضية T-322/09 الفقيه وميرا ضد المجلس والمفوضية (http://curia.europa.eu).

(ي) رُفِع من القائمة في ٢ تموز/يوليه ٢٠١٢.

(ك) حكم الدائرة الكبرى للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ في القضية ندا ضد سويسرا (رقم 10593/08) (متاح على www.echr.coe.int).

التحديات الجديدة التي تواجه مكافحة تمويل الإرهاب - الأعمال المصرفية المتنقلة

١ - الأعمال المصرفية المتنقلة ظاهرة حديثة نسبياً، وقد أدت إلى تحويل طراً على ساحة الخدمات المالية في أكثر من ٦٠ بلداً في طول العالم وعرضه. وكشفت دراسة مبكرة أجريت في عام ٢٠٠٩^(١) عن أن ما يقرب من أربعة بلايين فرد على الصعيد العالم لا تتاح لهم الخدمات المالية الرسمية. ومن المهم ملاحظة أن هناك بليون نسمة لا يملكون حساباً مصرفياً ولكنهم يملكون هاتفاً محمولاً. وقدّرت الدراسة كذلك أنه بحلول عام ٢٠١٢ سيكون هناك ٣٦٤ مليون نسمة من غير المتعاملين مع المصارف ومن ذوي الدخل المنخفضة ولكن بوسعهم استخدام الأموال المتنقلة مما يدر مبلغ ٧,٨ بليون دولار على شكل إيرادات جديدة لصناعة النقد المتنقلة.

٢ - وفي عام ٢٠٠٦^(ب) لم يكن هناك سوى ١٠ من مشاريع النقد المتنقلة على الصعيد العالمي، ثم زاد هذا العدد إلى ٣٨ في عام ٢٠١٠ وهو الآن يزيد على ١٤٠^(ج) من المشاريع التي تعمل في ٦٥^(د) بلداً عبر العالم. وعلى سبيل المثال ففي كينيا^(هـ) حيث يبدو استخدام الصيرفة المتنقلة من أنجح ما يكون، بدأت في عام ٢٠٠٧ الخدمات المالية المتنقلة. ومع حلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ كانت الصناعة المذكورة تضم أكثر من ١٩,٢ مليون عميل وقامت بتحويل ١١٨,٤ مليون شلن كيني من خلال ٤٢,٤١ مليون عملية في ذلك الشهر وحده. وفي باكستان^(و) فُتِحَ أكثر من ٤٠٠.٠٠٠ من الحسابات المصرفية المتنقلة، كما تمت أكثر من ١٠ ملايين من المعاملات المالية على مدار السنة ونصف الأولى من التشغيل. وحسب الأرقام المنشورة في عام ٢٠١٠^(ز) ضمت الفلبين ٣,٧ مليون من

(أ) "نافذة على من لا يتعاملون مع البنوك: النقود المتنقلة في الفلبين" موجز صادر عن المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩).

(ب) "الصيرفة المتنقلة والشمول المالي، الدروس التنظيمية" (ورقة عمل لبحوث السياسات رقم ٥٦٦٤، البنك الدولي، أيار/مايو ٢٠١١) ص. ٢.

(ج) <http://www.cgap.org/topics/mobile-banking>

(د) <http://www.mobilemoneylive.org/money-tracker>

(هـ) <http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>

(و) نائب المحافظ، بنك الدولة في باكستان كلمة أمام المؤتمر الدولي الرابع للتجارة المتنقلة، آذار/مارس ٢٠١١.

(ز) "مجموعة آسيا والمحيط الهادئ، مذكرات بشأن تنظيم الصيرفة العديمة الفروع في الفلبين"، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ص. ٥.

المستخدمين الفعالين للمنصّات المتنقلة لحزن الأموال إلكترونياً وإرسالها كتحويل أو كسداد للفواتير. وفي بنغلاديش^(ح) كان هناك في آذار/مارس ٢٠١٢ نحو ٥٠٠.٠٠٠ من الحسابات المتنقلة وأكثر من ٩٠٠٠٠ وكيل بمعاملات تراكمية تصل إلى ٢٥,٩ مليون دولار. وفي أفغانستان^(ط) كان أكثر من ٥٠٠ شرطي يتقاضون أجورهم من خلال شبكة الصيرفة المتنقلة. وتقبل جمهورية تانزانيا المتحدة سداد الضرائب بواسطة خدمات النقد المتنقلة، وفي بعض البلدان تُستخدم الصيرفة المتنقلة لسداد مدفوعات الرعاية أو المعونة. وبرغم أن التحويلات المتنقلة على المستوى الدولي متاحة في بعض البلدان فإن التحويلات المتنقلة عبر الحدود، مقارنة بالتحويلات المحلية، لم تجتذب حتى الآن سوى القليل من الاهتمام^(ق).

٣ - ولا يمكن إنكار نجاح الصيرفة المتنقلة في تيسير إتاحة الخدمات المالية وفي تعزيز النزاهة المالية من خلال طرح المزيد من المعاملات من خلال القنوات الرسمية. ومع ذلك، ففي ظل الزيادة الملحوظة في استخدام الصيرفة المتنقلة عالمياً تلوح إمكانية استغلال خدمات الصيرفة المتنقلة لأغراض تمويل الإرهابيين، وهو أمر من المرجح أن يزداد. وفي الحقيقة فإن جمال على أحمد نور، وهو من مموّلي جماعة الشباب، (وكان مُدرجاً في السابق على قائمة جزاءات القاعدة) كما أنه مُدرج بواسطة لجنة مجلس الأمن عملاً بالقرارين ٧٥١ (١٩٩٢) و ١٩٠٧ (٢٠٠٩) فيما يتصل بالصومال وإريتريا، يُعتقد أنه أنشأ مشروع زاد للتحويلات النقدية من هاتف محمول إلى هاتف محمول آخر، كما أنه أبرم صفقة مع جماعة الشباب لجعل التحويلات النقدية أبعد عن أن تحمل أسماء ومن ثم إلغاء ضرورة الكشف عن التعريف بالهوية^(ك). لكن لا يزال من السابق لأوانه كثيراً تقييم البُعد الكامل للتهديد ذي الصلة وإن كان هناك بعض المخاطر التي بدأت في الظهور في ضوء دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠١١^(ل) وترد مناقشتها أدناه.

(ح) نمو الخدمات المصرفية المتنقلة في بنغلاديش (<http://www.cgap.org/blog/growth-mobile-financial-services->) (bangladesh).

(ط) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "مشروع البرنامج الإنمائي تحت الأضواء: قانون ونظام الصناديق الاستثمارية". <http://www.undp.org.af/Publications/projectinspotlight/Project%20in%20Spotlight%20--%20LOTFA.pdf>

(ي) المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء. "دراسة ميدانية عن التحويلات الدولية بواسطة النقود المتنقلة" <http://www.cgap.org/blog/lessons-pioneer-mobile-international-remittances-philippines>

<http://www.slideshare.net/CGAP/cgap-landscape-study-on-international-remittances-through-mobile-2012>

(ك) http://www.un.org/sc/committees/751/pdf/1844_cons_list.pdf

(ل) حماية الأموال المتنقلة من الجرائم المالية، البنك الدولي، واشنطن العاصمة ٢٠١١.

٤ - ولقد نشأت أنواع متباينة من نماذج أعمال الصيرفة المتنقلة في إطار بيعات تنفيذية مختلفة. وبشكل عام، وضمن أقصى الحدود، يمكن للصيرفة المتنقلة أن تتيح قنوات سهلة لتحويل النقد إلى قيمة إلكترونية وبالعكس. وعلى ذلك فإن منافذ التجزئة تمثل عنصراً رئيسياً في معظم نماذج عمليات الصيرفة المتنقلة. ففي كينيا على سبيل المثال، كانت الخدمات المالية المتنقلة في شباط/فبراير ٢٠١٢ قد أتاحت من خلال شبكة تضم ٥٠.٠٠٠ وكيل بما في ذلك الدكاكين ومحطات التزويد بالنفط والصيدليات المنتشرة عبر البلد^(٢). وفي البرازيل، حيث يتاح لما يكاد يكون أي منشأة تتعامل بالتجزئة أن تعمل بوصفها وكيلاً في هذا الصدد ومن ثم كان هناك أكثر من ٩٥.٠٠٠ وكيل يعملون على الصعيد الوطني بأكمله في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨^(٣).

٥ - على أن استخدام منافذ التجزئة يشكل تحديات خاصة إزاء الغرض المتمثل في مكافحة الإرهاب. فوكلاء التجزئة لا يعبون غير تقليديين في قطاع الخدمات المالية، وهم من ثم ليسوا خاضعين لالتزامات المشاركة في مكافحة تمويل الإرهاب في سياق الإدارة اليومية لأعمالهم التجارية. وبغير ضمان ما يكفي من التثقيف والتوعية بهذه المسألة، يمكن استغلال منافذ التجزئة لأغراض تمويل الإرهاب أو لتيسير تدفق الأموال إلى من ترد أسماءهم في القائمة من أفراد وكيانات. على أن قائمة جزاءات القاعدة ليست موزعة على منافذ التجزئة. وحتى لو وصلت هذه المنافذ فهم يفتقرون إلى النظم أو الإجراءات المعمول بها من أجل مراجعة أسماء العملاء المحتملين على أساس هذه القائمة. وقد أوضحت البحوث أن الوقت الحالي يشهد مسؤولي السلطات ومقدمي الخدمات وهم يكافحون إزاء المسائل التي تتصل بتنظيم منافذ التجزئة والإشراف عليها وترخيصها^(٤). وثمة شواغل تدور حول خطر تمويل الإرهابيين في المجالات التي تسود فيها الأنشطة الإرهابية وحيثما يتم استخدام الصيرفة المتنقلة بما يزيد من شعبيتها ولا سيما في مناطق النزاع فيما يكاد يكون من المستحيل تنفيذ تدابير الإشراف والرصد.

٦ - وبرغم أن المعاملات المصرفية المتنقلة إلكترونية الطابع ومن ثم فهي تترك أثراً، إلا أن ثمة ممارسات ثقافية يمكن أن تستر هذا الأثر. فعلى سبيل المثال يعد الجمع الهاتفي ممارسة شائعة للغاية في القرى الريفية في جميع أنحاء أفريقيا وآسيا^(٥)، وحيث يقوم المجتمع المحلي بتعيين شخص مسؤول لإدارة الهاتف النقال الذي يمثل شراكة فيما بين المقيمين بالقرية. وحيثما

(م) بيان معروض من المصرف المركزي في كينيا <http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>.

(ن) تنظيم الصيرفة التحويلية المدومة الفروع: الهواتف المتنقلة والتكنولوجيا الأخرى لزيادة إتاحة التمويل، مجموعة آسيا والمحيط الهادئ، مذكرة محورية رقم ٤٣، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، ص ٩.

يتطلب الأمر التسجيل فإن الهاتف يسجّل تحت اسم الشخص المسؤول، ومن ثم فهو يخفي هوية المستخدمين الآخرين. ويمكن كذلك أن تنشأ مخاطر تمويل الإرهابيين عندما يتخلى مُستخدم مسجّل عن هاتفه أو هاتفها (سواء كان ذلك، أو لم يكن، تحت طائلة الإكراه) أو عندما يُسرق الهاتف لأغراض التمويل الإرهابي. وفي بعض البلدان لوحظ هذا الاستغلال بين صفوف المنظمات الإجرامية الضالعة في الاتجار بالمخدرات. وهناك مخاطر أخرى تتمثل في أن الإرهابيين يمكن أن يحصلوا على فرص إتاحة الخدمات المصرفية المتنقلة باستخدام أسماء مستعارة أو يمكن أن تتاح لهم هذه الأمور بغير الكشف عن هويتهم.

٧ - ومن الممكن أيضاً فتح حسابات متعددة لإخفاء القيمة الحقيقية للإيداعات. وفي ضوء الأساليب الراهنة للكشف عن المعاملات المشتبّه بها^(س)، فإن تحديد أنماط النشاط المشبوه بين آلاف من التحويلات المنخفضة القيمة سيكون منطوياً على تحدٍ واضح^(ع). وفضلاً عن ذلك لا تتوافر قرائن تشهد بأن العاملين في إدارة الشبكات المتنقلة قد أدرجوا آلية رصد ضمن نظم المعلومات التي يعملون في إطارها من أجل الكشف عن الأفراد أو الكيانات من المدرجين على قائمة جزاءات القاعدة.

٨ - على أن مخاطر تمويل الإرهابيين التي تنبع من استخدام الصيرفة المتنقلة يمكن الحدّ منها بواسطة تطبيق تدابير مضادة تتسق مع نوعية المخاطر. والتوصية ١٥ المنقّحة الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية^(ف) تطرح شرطاً يقتضي من البلدان والمؤسسات المالية تقييم مخاطر تمويل الإرهابيين التي يمكن أن تنشأ من استخدام التكنولوجيات الجديدة قبل بدء العمل بها. وبعد تحديد المخاطر ينبغي للمؤسسات المالية حينئذ أن تتخذ التدابير الملائمة لإدارة هذه المخاطر والتخفيف من وطأها. وللأسف ففي عدد من البلدان التي تشهد استخدام الصيرفة المتنقلة على نطاق واسع لا توجد مثل هذه التقديرات للمخاطر. وبرغم غياب تقدير للمخاطر فقد توسعت بعض البلدان في اتخاذ تدابير لمكافحة تمويل الإرهابيين لكي تشمل مقدّمي خدمات الصيرفة المتنقلة. وهذه التدابير تشمل إصدار التصاريح وممارسة الإشراف على مديري الشبكات المتنقلة وطرح اشتراطات بشأن توحيّ اليقظة الواجبة إزاء

(س) اقتضت التوصية ١١ للجنة الإجراءات المالية القديمة أموراً شتى من جانب المؤسسات المالية منها إيلاء اهتمام خاص لجميع المعاملات الكبيرة بصورة غير اعتيادية.

(ع) فرض المنظّمون في عدد من البلدان حدوداً على مبالغ الصفقات من خلال الصيرفة المتنقلة. وعلى سبيل المثال ففي كينيا يظل الحد هو ٤٢٠ دولاراً وفي بنغلاديش يبلغ الحد ١٠.٠٠٠ تاكا (نحو ١٢٢ دولاراً) يومياً و ٢٥.٠٠٠ تاكا (نحو ٣٠٠ دولاراً) شهرياً. وفي الفلبين يبلغ حد المعاملة اليومية ٤٠٠.٠٠٠ بيزو فلبيني (نحو ٩٧٥ دولاراً).

(ف) سابقاً التوصية ٨ لفرقة العمل.

العملاء وتفعيل ممارسة مسك دفاتر التسجيل واتباع الالتزامات بالإبلاغ عن المعاملات المشتبه بها. وفي بعض البلدان يظل مديرو الشبكات المتنقلة مسؤولين عن تهيئة التدريب في هذا الخصوص لصالح ما يتبعهم من منافذ معاملات التجزئة. وفي معظم البلدان، إن لم يكن في جميعها، يوجد حد أقصى لقيمة المعاملات المالية التي تتم على صعيد الشبكة المتنقلة.

المرفق الثالث

التغيرات التي طرأت على نظام جزاءات القاعدة منذ عام ٢٠٠٤

التغيرات الإجرائية ٢٠٠٤-٢٠١٢

١ - منذ صدور قراره ١٢٦٧ (١٩٩٩)، طوّر مجلس الأمن نظام جزاءات القاعدة منذ خلال إصدار ١١ قراراً آخر. لكن تدابير الجزاءات الثلاثة ذاتها بقيت بغير تغيير منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ (القرار ١٣٩٠) (٢٠٠٢) برغم ما تم من تطوير ملموس للإجراءات المصاحبة لذلك. وفي معرض الاستجابة لآراء توصية من جانب فريق الرصد تقضي بأنه بالإضافة إلى الأموال وحركة الاعتدة للأطراف المدرجة في القائمة، فلا بد أن تحاول اللجنة استهداف قدرتها على الاتصال. ومن ثم فقد دأب مجلس الأمن بانتظام على تذكير الدول منذ عام ٢٠٠٦، (القرار ١٧٣٥ (٢٠٠٦)) بأن تجميد الأصول ينطبق كذلك على تهمة الاستضافة عبر شبكة الإنترنت أو الخدمات ذات الصلة، ولكنه لم يجد سبيلاً لإلزام الدول بأن تستولي على المواقع الشبكية التي تدعم الأطراف المدرجة في القائمة. وفي نفس القرار وما بعده استرعى المجلس الانتباه إلى تمويل الأطراف المدرجة من خلال تجارة المخدرات، ومن ثم فمذ صدور القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) عرض كذلك لعمليات الغش في بطاقات الائتمان. ومنذ القرار ١٩٠٤ (٢٠٠٩) استرعى مجلس الأمن الانتباه إلى عمليات الخطف للحصول على الفدية بواسطة الأطراف المدرجة باعتبار ذلك مصدراً آخر من مصادر الأموال التي ينبغي أن تجمّد، ولكنه لم يستطع أن يتفق على سبيل لحظر دفع الفدية.

٢ - ومن التغيرات الأولى في النظام ما جاء مع صدور القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢) الذي تم تعديله بعد ذلك بالقرار ١٧٣٥ (٢٠٠٦) الذي أتاح بدوره استثناءات من تجميد الأصول. وبعد ذلك اعترف قراراً مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بأن إجراء الاستثناء بحاجة إلى استعراض شامل. ولكن المجلس لم يتفق حتى الآن على سبيل للتحرك إلى الأمام. وكان هناك نظام للاستثناءات من حظر السفر منذ العمل به بموجب القرار ١٣٩٠ (٢٠٠٢). وبالإضافة إلى ذلك قررت اللجنة في مبادئها التوجيهية نشر جميع الاستثناءات الممنوحة من حظر السفر على موقعها الشبكي للعلم ولاستخدام الدول الأعضاء.

٣ - وفيما يتعلّق بالانتهاكات، يبدو مجلس الأمن وكأنه استخدم لغة أقل تشدداً على مدار السنوات. فبعد أن بدأ بتوجيه الدول الأعضاء إلى المعاقبة على الانتهاكات، إلا أن المجلس منذ عام ٢٠٠٤ (القرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤)) لم يُبلغ الدول بأن تكفل اتخاذها إجراءات كافية ضماناً للتنفيذ. وفي عام ٢٠٠٦ تحوّلت مهمة ضمان التنفيذ من الدول إلى اللجنة، (القرار ١٧٣٥ (٢٠٠٦)) برغم أن ذلك لا يزال يتم بمساعدة من جانب الفريق على النحو

الذي قال به القرار ١٦١٧ (٢٠٠٥). ولفترة قصيرة طلبت اللجنة إلى الفريق أن يُعدّ تقارير بشأن الأحداث الممكنة التي يمكن أن تشهد عدم امتثال من جانب الدول، ولكن هذه التقارير قلّما أدّت إلى اتخاذ إجراءات إذا كانت قد فعلت ذلك أساساً ومن ثم آلت المبادرة إلى نهايتها.

٤ - ثم جاء الخط الأكثر مهاودة الذي اتبعه مجلس الأمن مع الدول الأعضاء ليتزامن مع جهد مبذول لإشراكها في المسألة بصورة أكثر مباشرة. ومنذ عام ٢٠٠٤، (القرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤)) شجّع مجلس الأمن الدول على أن تجتمع إلى اللجنة ولكن لم يفعل ذلك سوى ١١ دولة ولم يفعل ذلك أصلاً أي دولة منذ عام ٢٠١٠. واقترح الفريق أن تتخذ اللجنة المبادرة بدعوة دول محدّدة لحضور اجتماع للعمل، مثلاً، على مناقشة إحدى قضايا التنفيذ أو وقوع تهديد لمنطقة بعينها، ولكن حتى الآن لم تجد اللجنة أي قيمة من هذا العمل.

٥ - وفضلاً عن ذلك، فالجهود الرامية إلى إشراك الدول من خلال طلب تقارير خطّية لم تؤت كثيراً من الثمار. وفيما استجاب عدد كبير من الدول (١٦٠) إلى ما طلبه مجلس الأمن في قراره ١٤٥٥ (٢٠٠٣) فقدّمت تفاصيل عن تنفيذها التدابير ذات الصلة، فإن قلة من الدول (٦٢) هي التي قدّمت قائمة كاملة على النحو المطلوب. بموجب القرار ١٦١٧ (٢٠٠٥). وقد أوضح الفريق أن الدول لم يكن لديها سوى دافع محدود لإنفاق وقت على هذه المهام. ووافق مجلس الأمن على أن عبء تقديم التقارير أصبح مسألة عامة في هذا الصدد. وقد واصل مجلس الأمن الطلب إلى رئيس اللجنة بأن يزور الدول منذ صدور قرار المجلس ١٤٥٥ (٢٠٠٣) كسبيل لتعزيز التنفيذ وإلاّ كان الاعتماد على الفريق لنشر الرسالة ذات الصلة. ومنذ صدور القرار ١٦١٧ (٢٠٠٥) شملت المبادرات الأخرى لتشجيع مشاركة الدول الأعضاء جدولاً منتظماً لجلسات الإحاطة الشفهية المعقودة من أجل الدول الأعضاء بواسطة الرئيس، ولكن الفترات الفاصلة بين هذه الفعاليات أصبحت أطول. وفي القرار ٢٠١١ (١٩٨٩) قرر المجلس أن يترك لرئيس اللجنة اتخاذ القرار بشأن تواتر انعقاد تلك الجلسات.

٦ - على أن أكبر وأهم مجالات التغيير على مدار السنوات ما تمثّل في تحسين عدالة النظام. وهذه التغيّرات كان لها بدايات صغيرة: في عام ٢٠٠٤، وبموجب قرار مجلس الأمن ١٥٢٦ (٢٠٠٤)، شجّعت اللجنة الدول الأعضاء على إخطار الأفراد والكيانات بما تم من إدراجهم في القائمة وكذلك بالاستثناءات المسموح بها في إطار القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢). ثم تطوّر التشجيع إلى توجيه أكثر وضوحاً حيث أصبح مطلوباً من الدول اتخاذ جميع التدابير الممكنة لإخطار من تُدرج أسماؤهم مجدداً في القائمة. كما أن مشاركة أمين المظالم في عملية

موازية إنما تعني أنه منذ عام ٢٠٠٩ كان ثمة جهد متناسق يُبذل في جميع الحالات لإخطار الأطراف الوارد أسماؤها مجدداً في القائمة ليس فقط بحقيقته هذا الإدراج ولكن أيضاً بإجراءات الاستثناءات ودور أمين المظالم.

٧ - كما عمد مجلس الأمن إلى التيسير على الأطراف المدرجة أسماؤها كي نعرف السبب الذي جعل اللجنة تضيف الاسم إلى القائمة. ومنذ عام ٢٠٠٥، وبموجب قرار مجلس الأمن ١٦١٧ (٢٠٠٥)، كان على الدول المقدمة للأسماء أن توضح بجلاء كيف يلي أي فرد أو كيان المعايير المتبعة للإدراج. ومنذ صدور القرار ١٧٣٥ (٢٠٠٦) كان للدول بدورها رأي بشأن ماهية الجزء من بيانها الذي يمكن إصداره علانية. وفي مرفق لنفس القرار قدمت اللجنة كشفاً استهلالياً للدول لكفالة الإيضاح والاتساق في عمليات إدراج الأسماء المقترحة. ومنذ صدور القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) بدأت اللجنة في استخدام هذه البيانات لوضع الموجزات السردية المتعلقة بأسباب الإدراج في القوائم بالنسبة لجميع الأسماء، وكان ذلك من إعداد الفريق الذي يُعلن الآن على موقعه الشبكي هذه الأسماء بجميع اللغات الرسمية.

٨ - وللتقليل إلى أدنى حدٍ من مخاطرة أن يصبح أشخاص غير مقصودين خاضعين للجزاءات نتيجة لعدم التمييز في البنود المدرجة على القائمة، بذل مجلس الأمن واللجنة جهوداً واسعة النطاق لتحسين نوعية القائمة. ومنذ صدور القرار ١٤٥٥ (٢٠٠٣) شجّع مجلس الأمن الدول على تقديم المزيد من التفاصيل بشأن الأسماء المدرجة. وفي قراره ١٧٣٥ (٢٠٠٦) أتي صراحة على ذكر مخاطر الهوية المغلوطة. ثم بموجب قراره ١٩٠٤ (٢٠٠٩) طلب المجلس إلى الفريق أن يعمّم سنوياً قائمة بالأسماء التي تفتقر إلى محدّدات الهوية بحيث يتسنى للجنة أن تنظر في أمر رفع هذه الأسماء من القائمة. وبعد ١٨ شهراً، عمل بموجب قراره ١٩٨٩ (٢٠١١) على تقصير الفترة الزمنية الفاصلة إلى ستة أشهر.

٩ - وفي قراره ١٧٣٥ (٢٠٠٦) شجّع مجلس الأمن على رفع الأسماء التي لم تعد تلبّي معايير الإدراج. وهذه المبادرة توسعت بموجب القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) كيما تشمل استعراضاً استباقياً لجميع عمليات الإدراج على أساس هذا المعيار. وبموجب القرار ١٩٠٤ (٢٠٠٩) أضيفت الحاجة لرفع أسماء المتوفين. ثم بموجب القرار ١٩٨٩ (٢٠١١) أضيفت الكيانات التي لم يعد لها وجود. وباعتبار أن أهمية رفع هذه الأسماء ظلّت في ازدياد، بدأت اللجنة في ممارسة الضغط على أعضاء اللجنة الذين يعارضون رفع الأسماء بغير تفسير من جانبهم، على نحو ما قضى به أولاً القرار ١٩٠٤ (٢٠٠٩) وبعد ذلك بموجب القرار ١٩٨٩ (٢٠١١) حيث أصبح صعباً عليهم الاعتراض، جاء السماح بأن تتمتع الدولة

الطالبة بسلطة البتّ في أمر الرفع من القوائم باستثناء حالة أن تختلف مع هذا الأمر اللجنة بأكملها أو يصوّت مجلس الأمن ضد هذا الإجراء.

١٠ - وقد بدأت آلية أمين المظالم وجودها بوصفها جهة اتصال أدخل العمل بها أولاً قرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦) استجابة إلى توصية من جانب الفريق، وكانت تهدف إلى أن تكفل سبيلاً لأن يطلب المدرّجون في القائمة من الأفراد أو الكيانات من اللجنة رفع أسمائهم بغير أن يتعيّن عليهم أن يفعلوا ذلك من خلال دولة عضو. وبناءً على اقتراح آخر من جانب الفريق، أدخل المجلس في قراره ١٩٠٤ (٢٠٠٩) العمل بمكتب أمين المظالم الذي كلّف بولاية أن يستعرض طلبات رفع الأسماء من القائمة مع إبداء الملاحظات بشأن الحالة ذات الصلة. وبموجب قراره ١٩٨٩ (٢٠١١) أعاد المجلس صياغة آلية أمين المظالم لتصبح فريق استعراض شبه مستقل من خلال السماح لأمين المظالم بأن يصدر توصيات يكون لها سلطة القرارات إلا إذا ما ألغتها اللجنة بتوافق الآراء أو تم ذلك من خلال تصويت في مجلس الأمن.

إحصاءات إدراج الأسماء في القائمة ورفع الأسماء منها

١١ - في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ كان هناك ٣٠٦ من الأسماء مدرجة على قائمة جزاءات القاعدة: ٢٣٨ فرداً و ٦٨ كياناً. ومنذ بدأت القائمة في عام ٢٠٠١ شطبت اللجنة ١٣٧ من أسماء القاعدة وهم ٧٤ فرداً و ٦٣ كياناً وأدجت اثنين من بنود القائمة، فيما وصل عدد الأسماء المدرجة إلى ذروته في عام ٢٠٠٩ عندما كان هناك ٣٧١ اسماً مدرجاً في أقسام القاعدة ولم تبلغ القائمة مثل هذا الطول في يوم من الأيام.

١٢ - ولقد بدأت القائمة بعدد ١٢٤ اسماً في أقسام القاعدة منها ٥٦ من الأفراد، وتوسعت بسرعة بإضافة ٥٤ اسماً في عام ٢٠٠٢ ثم ٧٧ اسماً في عام ٢٠٠٣. ومع ذلك فهناك ١١١ من هذه البنود المدرجة لم تعد تظهر والبعض توقّي والبعض غيّر سلوكه. ومن هنا تباطأت وتيرة الإدراج والرفع من القائمة في ذلك الحين حيث أضيف ٤٤ اسماً جديداً في عام ٢٠٠٤ و ٣١ اسماً في عام ٢٠٠٥ و ٢٤ اسماً في عام ٢٠٠٦ ثم رُفِع بعد ذلك ما مجموعه ٢١ اسماً. ومنذ ذلك الحين ظل متوسط الإضافة السنوية، بما في ذلك عام ٢٠١٢، يدنو بقليل عن ٣٠ اسماً حيث أن خمسة أسماء فقط من واقع ٨٨ اسماً هي التي رُفعت بعد ذلك من القائمة. وقد أوضحت عمليات الشطب من القائمة اتجاهها عكسياً مقابل عمليات الإدراج فيها حيث العدد القليل هو الذي شهدته السنوات الأولى ولكن زادت كثيراً من عام ٢٠١٠ (٢٩ اسماً) حتى عام ٢٠١١ (٢٦ اسماً) ثم عام ٢٠١٢ (٤٣ اسماً)^(أ).

(أ) في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

١٣ - ولقد جاءت الزيادة في حالات الرفع من القائمة نتيجة مباشرة لاعتماد مجلس الأمن إجراءات جديدة. ففي قراره ١٨٢٢ (٢٠٠٨)، استهل المجلس استعراضاً شاملاً لجميع الأسماء المدرجة على القائمة في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨. ومع اختتام الاستعراض، كانت اللجنة قد رفعت ٣٥ من أسماء القاعدة. كما استعرضت اللجنة على فترات البنود المدرج فيها أفراد يرى الفريق أنهم فارقوا الحياة وكيانات يرى أنها لم يعد لها وجود، وأدى ذلك إلى أن قامت اللجنة برفع ٢٦ اسماً آخر، ثم تعهدت اللجنة بفحص جميع البنود المدرجة على الأقل مرة كل ثلاث سنوات منذ صدور القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨).

١٤ - كما شطبت اللجنة أسماء ١٨ فرداً و ٢٤ كياناً بعد تدارس الحالة بواسطة آلية أمين المظالم التي تم إنشاؤها بموجب قرار مجلس الأمن ١٩٠٤ (٢٠٠٩)، إضافة إلى ١٣ بناءً على طلب الدولة المقترحة للأسماء، وبموجب الإجراءات التي أدخلها القرار ١٩٨٩ (٢٠١١)^(ب). وهذه الحالات من الرفع من القوائم، فضلاً عن التغييرات الإجرائية التي تكمن وراءها، أضفت على القائمة مزيداً من التركيز الدقيق كما أدت إلى تحسين نوعية البنود التي تحتويها.

(ب) في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.