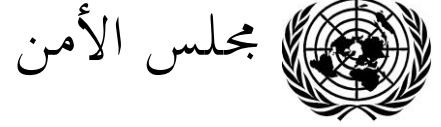


Distr.: General
14 May 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ١٣ أيار/مايو ٢٠١٥ موجهة إلى رئيسة مجلس الأمن من رئيسة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب باسم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب، يشرفني أن أقدم إلى مجلس الأمن الوثيقة المعنونة "تنفيذ الدول المتضررة من مشكلة المقاتلين الإرهابيين الأجانب لقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)" (انظر المرفق). وستكون اللجنة ممتنة لو تفضلتم بتوجيه نظر أعضاء مجلس الأمن إلى هذه الرسالة ومرفقها وإصدارهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) ريموندا مورموكايتي

الرئيسة

لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً

بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب



الرجاء إعادة استعمال الورق



تنفيذ الدول المتضررة من مشكلة المقاتلين الإرهابيين الأجانب لقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)

موجز

هذا التقرير هو الأول في سلسلة من التقارير التي تعالج قدرة الدول الأعضاء على التصدي للتحديات التي يمثلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

فالمقاتلون الإرهابيون الأجانب يشكلون خطرا شديدا ومتعظما. فهم يزيدون النزاعات تأججا ويطيرون أمدتها واستعصاءها على الحل، وربما تحولوا إلى خطر كبير على دولهم الأصلية، والدول التي يعبرون منها والدول التي يسافرون إليها، إضافة إلى الدول المجاورة لمناطق النزاعات المسلحة التي ينشط فيها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، مثل الأردن، وتحمل جراء ذلك أعباء أمنية جسيمة، وكثيرا ما تجتد نفسها مضطرة لرصد موارد ضخمة للتصدي للآثار المترتبة على ذلك، وتجتد نفسها وقد أصبحت ضحية للإرهاب بدورها. ومن الممكن أن يمس خطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب جميع المناطق والدول الأعضاء، حتى ما كان منها بعيدا عن مناطق النزاع. فقد أقام الإرهابيون والكيانات الإرهابية شبكات دولية تمتد عبر عدة دول يُنقل من خلالها المقاتلون الإرهابيون الأجانب والموارد اللازمة لدعمهم جيئة وذهابا.

إن هذا التقرير، وهو يبحث المخاطر الرئيسية التي تمثلها ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، ينطلق من افتراض مؤداه أن خطر الأعمال الإرهابية التي تقوم بها مجموعة من التنظيمات الإرهابية، ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وجبهة النصرة، يتغير بسرعة ولن يتسنى حصره بالكامل في منطقة جغرافية بعينها؛ وأنه يبدو أن لا سبيل، عمليا، إلى وقف بعض هذه الأخطار في الأجل القصير؛ وأن ثمة خطرا عظيما وأطول أمدا سيكون مصدره "قدماء" المقاتلين الإرهابيين الأجانب لدى عودتهم إلى بلدانهم أو عند وصولهم إلى بلدان ثالثة.

ويشير التقرير إلى وجود حاجة ملحة إلى تبادل فعلي للمعلومات على الصعيدين الوطني والدولي لتنفيذ قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) على النحو المشار إليه في قراري مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ٢١٧٨ (٢٠١٤)، ويقترح السبل التي تمكن من تحقيق ذلك. ويوجه التقرير الانتباه إلى المخاطر الكبيرة التي تواجهها الدول الصغيرة بسبب العواقب

المحتمل أن تترتب على عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، ويناقش ما لتدابير التصدي الممكنة من آثار في حقوق الإنسان. وستناقش التقارير المقبلة سبل التصدي للتجنيد، والتحديات التي يطرحها الإنترنت وتكنولوجيات الاتصالات، وإجراءات التفتيش عند الخروج والدخول، وعودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وغير ذلك من المسائل.

وقد حددت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب قائمة أولية تضم ٦٧ دولة من الدول الأعضاء الأكثر تضررا من الخطر الشديد والمتنامي الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب الذين يعرفهم قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) بكونهم الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة. وعند استعراض تنفيذ المجموعة الأولى المتألفة من ٢١ دولة للقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، حددت المديرية التنفيذية التدابير التالية ذات الأولوية التي يتعين أن تتخذها الدول لمنع تنقل المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

١ - منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب من دولة إلى أخرى

لا بد من اتخاذ تدابير عملية عاجلة لمنع سفر المواطنين و/أو المقيمين الذين يُشتبه في أنهم يحاولون الالتحاق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. ويحتاج موظفو الخط الأمامي إلى معلومات مستكملة بانتظام لكي يجرؤوا عمليات فعالة وقائمة على أدلة لتقييم المخاطر والتفتيش. ويتبع المقاتلون الإرهابيون الأجانب أنماطا من السفر تتسم بالمرادفة، أو "السفر المتقطع"، ليمنعوا المسؤولين من أن يحددوا بدقة أين كانوا قبل وصولهم. وهناك حاجة ملحة إلى إيجاد أساليب عملية من شأنها، إذا نفذت، أن تحسن بشكل كبير من قدرة المسؤولين على كشف حالات "السفر المتقطع".

فمعظم الدول، بما في ذلك جميع الدول المشمولة بهذه الدراسة الاستقصائية باستثناء دولة واحدة، لا تُخضع المسافرين العابرين أو المسافرين الذين لا يغادرون المنطقة الدولية من المطارات لإجراءات مراقبة الهجرة. ومن المعلوم أن المعايير الدولية ذات الصلة لا تقتضي إخضاع هؤلاء المسافرين لهذه الإجراءات. ولذا يمكن لمقاتل إرهابي أجنبي أن يسافر عبر ثلاثة بلدان أو أكثر دون أن يطلب منه أن يدلي بوثائق السفر. وتعتبر المديرية التنفيذية هذا الأمر خلافا هيكليا على الصعيد العالمي يتعين معالجته على وجه الاستعجال.

ولا تشترط إلا خمس دول فقط من الدول التي شملتها الدراسة الاستقصائية الإدلاء بمعلومات مقدما عن المسافرين أو تقديم قائمة بأسماء المسافرين. وربما كان هذان الشرطان

الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن تفيد في كشف المقاتلين الإرهابيين الأجانِب في النظم التي لا تتطلب تأشيرات أو التي تعمل بتسليمها عند الوصول.

٢ - إنفاذ القانون

من أولويات إنفاذ القانون ما يلي: التبادل المركزي والمنسق للمعلومات على الصعيد الوطني، والتخلي عن عقلية "التفكير الانعزالي" لدى أجهزة إنفاذ القانون، والحاجة الماسة إلى وضع نظام إنذار يعمل على مدار الساعة وطيلة أيام الأسبوع بمكّن المستخدمين من تبادل المعلومات على الفور مع موظفي الخط الأمامي، بما في ذلك مسؤولو الهجرة والسلطات الجمركية.

٣ - مكافحة التحريض على الإرهاب، بما في ذلك عن طريق الإنترنت

اتخذت جميع الدول تقريبا المشمولة بهذه الدراسة الاستقصائية تدابير لتحظر قانونا التحريض على ارتكاب أي عمل إرهابي في إطار قوانينها الجنائية على نحو ما دعا إليه قرار مجلس الأمن ١٦٢٤ (٢٠٠٥). ويمكن أن تسهم هذه التدابير إلى حد بعيد في وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانِب الذين تحركهم في كثير من الأحيان دعوات إلى العنف الإرهابي يطلقها أشخاص آخرون، سواء بصفة شخصية أو عن طريق الإنترنت أو بغيره من وسائل التواصل الاجتماعي. وقد يجوز قانونا فرض بعض القيود على الحق في حرية التعبير، تحت شروط صارمة، بما في ذلك في حالات التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية. ويبدو أن الآليات القانونية في بعض الدول لا تتضمن قيودا مناسبة بشأن تقييد حرية التعبير، مما يجعل إجراءات التقييد التي تعمل بها غير مقبولة. وتبذل العديد من الدول جهودا فعلية لزيادة التعاون المباشر مع زعماء المجتمعات المحلية والسلطات الدينية بهدف تكوين جبهة موحدة ضد من يسعون إلى تجنيد الأفراد والتحريض على العنف الإرهابي.

٤ - التجريم

اعتبرت المديرية التنفيذية من ضمن الأولويات العليا أن تسن الدول قوانين تنص على التجريم الشامل للأعمال الإجرامية حتى يتسنى ملاحقة من يقومون بأعمال تحضيرية أو أعمال مساعدة داخل الدولة المعنية بهدف ارتكاب أعمال إرهابية خارج أراضيها. ولم تضع مثل هذه التشريعات سوى خمس فقط من جملة الدول الـ ٢١ المشمولة بالاستعراض. ومن الأولويات العليا أيضا كفالة وضع قوانين جنائية تسمح بملاحقة الأفراد الذين يسافرون أو يحاولون السفر إلى دولة غير الدول التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب

أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها، أو لتقديم التدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب. ولم تجرم الكثير من الدول الـ ٢١ بعد بالكامل هذه الأعمال. وحرمت الدول المشمولة بالاستعراض عموماً تقديم التدريب وليس تلقيه. وقد يعزى هذا الأمر إلى كون تلقي التدريب أدرج لأول مرة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، في حين أن تقديم التدريب منصوص عليه في العديد من الصكوك الإقليمية.

٥ - تمويل المقاتلين الإرهابيين الأجانب

رغم أنه من السابق لأوانه أن يتوقع من الدول أن تكون قد استعرضت الآليات القائمة واستحدثت آليات جديدة مصممة خصيصاً لتعطيل الدعم المالي المقدم للمقاتلين الإرهابيين الأجانب ومنعه، فإن معظمها استحدثت آليات لتعطيل توفير الدعم المالي للإرهابيين ومنعه، ويمكن تطبيق هذه الآليات على المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ولا تزال المخاوف قائمة بشأن قدرة الدول على تجميد أصول الإرهابيين وفقاً للقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١).

ومن الأخطار المطروحة أيضاً أن يؤدي توسع ما لتنظيم داعش من نفوذ إلى قيام إرهابيين ممن اختاروا التطرف من تلقاء أنفسهم بهجمات ينفذونها بمفردهم أو ضمن خلايا صغيرة. وفي هذا الصدد، يساور المديرية التنفيذية القلق من أن ١٢ دولة فقط من أصل الدول الـ ٢١ سنت قوانين تجرم تمويل الإرهاب تشمل تمويل كل من التنظيمات الإرهابية والأفراد الإرهابيين. وينبغي النظر في تحسين تنفيذ التدابير المتعلقة بالكشف عن نقل العملة نقلاً مادياً بطرق غير مشروعة عبر الحدود، بما أن دولة واحدة على الأقل من الدول الـ ٢١ أبلغت المديرية التنفيذية عن تجنيد مقاتلين إرهابيين أجانب لمواطنيها مقدمين وعوداً بصرف مكافآت مالية ومبالغ نقدية لتمويل سفرهم إلى الخارج. ولا تنفذ هذه التدابير بالكامل أو إلى حد كبير سوى ١٠ دول من الدول الـ ٢١.

المحتويات

الصفحة

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير هو الأول في سلسلة من التقارير التي تهدف إلى دعم عمل لجنة مكافحة الإرهاب على تحديد الثغرات الرئيسية التي تعترى قدرة الدول الأعضاء على تنفيذ القرارات ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) والتي قد تعيق قدرة الدول على وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وتحديد الممارسات السليمة والمساهمة في تيسير تقديم المساعدة الفنية، على نحو ما طلبه مجلس الأمن في الفقرة ٢٤ من قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤). والنتائج المستخلصة ذات طابع أولي، وتستند إلى تحليل مجموعة أولى تتألف من ٢١ دولة. وسيدرج التقريران الثاني والثالث البيانات التي جمعت من عدد أكبر من الدول، مما يتيح إجراء دراسات تحليلية إقليمية ومواضيعية مفصلة، وصياغة توصيات قائمة على الأدلة والمخاطر بشأن سبل التصدي لأوجه النقص. وسيناقش التقريران المقبلان أيضا سبل التصدي للتجنيد والتحديات التي يشكلها الإنترنت وتكنولوجيات الاتصالات وعمليات التفتيش عند الخروج والدخول، والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، ومسائل أخرى. وفي الأشهر المقبلة، سيعرض التقريران خريطة طريق مفصلة للمساعدة على بناء القدرة على الصمود في وجه الخطر الذي يمثله المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

٢ - ويشكل المقاتلون الإرهابيون الأجانب خطرا شديدا ومتعظما. فهم يزيدون النزاعات تأججا ويطلقون أمدها واستعصاءها على الحل، وربما تحولوا إلى خطر كبير على دولهم الأصلية، ودول العبور والدول التي يقصدونها، إضافة إلى الدول المجاورة لمناطق النزاعات المسلحة التي ينشط فيها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، مثل الأردن، وتتحمل جراء ذلك أعباء أمنية جسيمة، وكثيرا ما تجد نفسها مضطرة لرصد موارد ضخمة للتصدي للآثار المترتبة على ذلك، وتجد نفسها وقد أصبحت ضحية للإرهاب بدورها. ومن الممكن أن يمس خطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب جميع المناطق والدول الأعضاء، حتى ما كان منها بعيدا عن مناطق النزاع. فقد أقام الإرهابيون والكيانات الإرهابية شبكات دولية تمتد عبر عدة دول يُنقل من خلالها المقاتلون الإرهابيون الأجانب والموارد اللازمة لدعمهم جيئة وذهابا.

٣ - ويتطلب التصدي للتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب معالجة شاملة للظروف الكامنة التي تفضي إلى انتشار الإرهاب، بسبل منها منع التطرف المفضي إلى الإرهاب، وقمع عمليات التجنيد، ومنع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وقطع الدعم المالي الموجه للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، ومجابهة التطرف العنيف، ومجابهة التحريض على الإرهاب، وإشاعة التسامح السياسي والديني، وتحقيق التنمية الاقتصادية والوئام

الاجتماعي وإشراك الجميع، وإنهاء النزاعات المسلحة وتسويتها، وتيسير اندماج العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتأهيلهم.

ألف - تعريف المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٤ - لقد حددت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ٦٧ دولة من الدول الأعضاء الأكثر تضرراً من الخطر الشديد والمتنامي الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب الذين يُعرفهم قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) بأنهم الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة.

باء - تحديد الدول المتضررة

٥ - أُعطيت الأولوية للدول الأعضاء البالغ عددها ٦٧ دولة لأنها إما الدول الأصلية للمقاتلين الإرهابيين الأجانب أو الدول التي يعبرونها و/أو الدول التي يقصدونها، أو لأنها دول مجاورة لمناطق النزاعات المسلحة التي ينشط فيها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، وهؤلاء مقاتلون تجنّدهم كيانات، ويكونون في طريقهم للانضمام إليها، مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة وجميع خلايا تنظيم القاعدة أو الجماعات الأخرى المرتبطة بالتنظيم أو المنشقة عنه أو المتفرعة منه، ومن بينها جماعة أبو سيف، وحركة الشباب، وتنظيم بوكو حرام، وجماعة لشكر الطيبة، والجماعة الإسلامية، وغيرها من التنظيمات. وتوجّه الفقرة ١٤ من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الانتباه بشكل خاص إلى محنة هذه الدول. وبالاعتماد على الحوار المستمر الذي تقيمه المديرية التنفيذية مع الدول، تعتبر المديرية أن "دول المقصد" هي عدة دول تقع خارج المنطقة التي ينشط فيها حالياً تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة لأن هذه الدول تجذب المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى تنظيمات أخرى مدرجة في القائمة التي أعدها وتعهدها لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة. ومن المرجح أن يحدد عدد أكبر من هذه الدول في التقريرين اللاحقين اللذين سيتناولان أيضاً وضع المقاتلين الإرهابيين الأجانب على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن العديد من الدول المتضررة تدرج في إطار فئتين أو أكثر من الفئات المذكورة أعلاه.

٦ - والدول التي يتناولها هذا التقرير هي: الأردن، وأفغانستان، وألبانيا، وإندونيسيا، وباكستان، والبوسنة والهرسك، وتركيا، وتونس، والجزائر، والفلبين، وقطر، ولبنان، وليبيا، ومالي، وماليزيا، ومصر، والمغرب، وملديف، والمملكة العربية السعودية، ونيجيريا، والهند.

ثانياً - منهجية التقرير

٧ - باستخدام الإجابات على الأسئلة الواردة في أدوات التقييم الحالية، إلى جانب أدوات أخرى صُممت خصيصاً للمهمة التي تركز على المقاتلين الإرهابيين الأجانب، أجرت المديرية التنفيذية في هذا التقرير مسحا للثغرات الرئيسية الموجودة في ٢١ دولة فقط من الدول الأكثر تضرراً التي تم تحديدها من خلال تحاور المديرية مع الدول. ومن المتوقع أن تطرأ تغييرات على التوصيات الواردة في هذا التقرير عندما يشمل التحليل دولاً أخرى. وسيستفيد تحديد الثغرات وتحليلها من جمع المزيد من الأدلة، بل وقد يحدث تغيير في الأمر مع إضافة دول أخرى. فالتقرير الثاني سيضيف ٢٥ دولة إلى الدول الواردة في هذا التقرير، ليلبلغ مجموعها ٤٦ دولة، أما التقرير الثالث، المقرر تقديمه في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، فسيكتمل استعراض الحالة في جميع الدول البالغ عددها ٦٧ دولة.

٨ - ولتفادي التكرار في تجميع هذه الدراسة، اعتمدت المديرية التنفيذية نهجاً مماثلاً لنهج إعداد "الدوريات". وبعبارة أخرى، سيكون هيكل التقارير على نفس النمط بشكل عام، ولكن بمحتويات مختلفة. ويتبع هذا التقرير نهجاً مواضيعياً إزاء الدول المتضررة، يتمثل في تحديد وتحليل المشاكل القانونية والسياساتية الحاسمة التي ينبغي أن تعالجها الدول من أجل وضع حد لتدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وسيركز التقرير الثاني على التحليل الإقليمي وسيجري تحليلاً أكثر تفصيلاً لخصائص كل منطقة وللتدابير التي يتعين اتخاذها. وسيتضمن التقرير الثالث المعلومات الواردة في التقريرين السابقين، مع إضافة معلومات وتحليل بشأن المزيد من الدول. وسيركز التقرير الثالث أيضاً على الممارسات الجيدة المحددة خلال جميع مراحل العملية وسيقدم توصيات باتخاذ مزيد من الإجراءات للمساعدة على تعزيز القدرات اللازمة للتصدي للتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

٩ - وسيتضمن كل تقرير أيضاً فرعاً عن المسائل والاتجاهات والتطورات التي ستوجه المديرية التنفيذية انتباه اللجنة إليها وفقاً لولايتها المنصوص عليها في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) وفي الفقرة ٥ من القرار ٢١٢٩ (٢٠١٣). وتشكل محتويات هذا الفرع مما ترى المديرية التنفيذية أنها نتائج جديدة بالمزيد من الاهتمام واتخاذ إجراءات بشأنها، وستتضمن سبل

التصدي للتهديد، والتحديات التي يشكلها الإنترنت وتكنولوجيات الاتصالات، والتحقق عند المغادرة والدخول، ومشكلة المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين، ومشاكل أخرى.

ألف - نهج قائم على الأدلة

١٠ - أجرى خبراء المديرية التنفيذية الاستقصاء باستخدام معلومات تم الحصول عليها خلال الزيارات التي أجرتها اللجنة إلى الدول وجمعت من أشكال أخرى من التحاور مع الدول، بما في ذلك الردود على أسئلة قدمت مباشرة إلى الدول في إطار الاستقصاء، فضلا عن معلومات جمعت لإتمام استقصاء التنفيذ المفصل والاستعراض العام لتقييم التنفيذ الذي أعد لكل دولة من الدول الأعضاء. ووجهت المديرية التنفيذية أيضا رسائل إلى جميع الدول المعنية تطلب منها أفكارها. وقامت اللجنة في الآونة الأخيرة بزيارة إلى مالطة (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤)، وفرنسا (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)، وسري لانكا (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)، والفلبين (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤)، ومالي (شباط/فبراير ٢٠١٥)، والنيجر (شباط/فبراير ٢٠١٥)، وتركيا (شباط/فبراير ٢٠١٥)، والكامبيون (آذار/مارس ٢٠١٥)، وتونس (آذار/مارس ٢٠١٥)، وأوزبكستان (نيسان/أبريل ٢٠١٥)، وإيطاليا (أيار/مايو ٢٠١٥)، وعمان (أيار/مايو ٢٠١٥). وسيدرج التقريران المقبلان نتائج هذه الزيارات وغيرها.

١١ - ويعتمد الاستقصاء أيضا على تحليل التهديدات المعروض في سياق حوار المديرية التنفيذية مع شركائها، بما في ذلك فريق الرصد التابع للجنة لمجلس الأمن المنبثقة عن القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات، وأفرقة الخبراء الأخرى التابعة لمجلس الأمن، ومجلس أوروبا، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والمكتب الدولي للهجرة، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

باء - إدارة المخاطر

١٢ - اعتمدت المديرية التنفيذية للمرة الأولى، عند إجرائها هذا التحليل، نهجا قائما على تحديد المخاطر يهدف إلى تيسير بناء القدرات وفق ما يلائم تصور كل دولة للاحتياجات الخاصة بها. وبالنظر إلى أن الدول المتضررة تختلف اختلافا بينا، من حيث حجمها وسكانها، وبالنظر إلى اختلاف التهديدات التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب باختلاف الدول، فضلا عن تباين الدول من حيث قدراتها على التصدي لهذه التهديدات ومن حيث مواطن ضعفها إزاءها، فإن نهج "مقاس واحد يناسب الجميع" نهج غير عملي.

١٣ - ولذلك ينبغي للدول أن تعد أساليب مواجهتها لتهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب حسب ما يلائم شواغلها الأمنية الوطنية، بدلا من إعدادها بالاعتماد على نموذج ثابت قد لا تكون له فائدة تُذكر بالنسبة لأوضاعها. وحجم الدولة وحده مؤشر بسيط ولكنه بالغ الأهمية على أن بعض تدابير مكافحة الإرهاب قد تكون مجدية أكثر من غيرها. فعلى سبيل المثال، أظهرت التقييمات التي أجرتها المديرية التنفيذية أن الدول الكبيرة الحجم بحاجة إلى آليات تنسيق متطورة لتبادل البيانات بين الوكالات الوطنية أكثر من الدول الأصغر حجما حيث يكون من السهل نسبيا تبادل المعلومات المفيدة على المستوى العملياتي.

١٤ - وتكمن إحدى نقاط القوة الهامة لعملية التقييم التي أجرتها المديرية التنفيذية في اتساقها. فقد طُرحت نفس الأسئلة على جميع الدول. وتحوّل هذه الميزة التوصل إلى استنتاجات مؤكدة ولكنها مفصّلة على المستويين الإقليمي والعالمي وفقا لمعايير متفق عليها. وتقوم المديرية التنفيذية في هذا التقرير بإعداد منهجية تحافظ على حياد عملية التقييم مع السماح في الوقت ذاته بإعداد أداة يمكن أن تقدم إجابات عملية لكل دولة على حدة بشأن كيفية التصرف: وهكذا تقترح خريطة طريق ستمكّن الدول وشركاءها الدوليين من بناء قدراتها بطريقة مفيدة. وبالفعل، تعطي اللجنة الأولوية لبعض الخطوات في تقاريرها عن زيارتها إلى الدول. والقصد هنا هو تطوير وتنفيذ هذا النهج بصورة أكثر منهجية.

١٥ - ولترتيب الاستنتاجات حسب درجتها من الأولوية، نظم خبراء المديرية التنفيذية خلاصاتهم بشأن تنفيذ تدابير محددة بحيث يحيل بعضها على بعض، ورتبها حسب ستة مستويات من "نعم" إلى "لا توجد معلومات"، و صنفوها حسب درجتها من "الأولوية" إلى ثلاثة مستويات وهي: منخفضة ومتوسطة وعالية. والمراد بمفهوم "الأولوية" بيان مدى أهمية الإجراء المعني بالنسبة لأمن الدولة. وتقدّم اللجنة خلال زيارتها القطرية توصيات بشأن الأولويات وفقا للظروف الخاصة بكل دولة. ولقد اتضح أن إضافة التصنيف حسب درجة "الأولوية" نهج فعال سيساعد الدول على تطبيق نهج قائم على تحديد المخاطر وأكثر فعالية إزاء تنفيذ ما تتخذه من تدابير لمكافحة الإرهاب. وستعمل المديرية التنفيذية على مواصلة تطوير هذه الأداة في الأشهر المقبلة.

١٦ - وتتضمن بعض الأشكال الواردة في هذا التقرير أيضا بيانات متراكبة تجمع بين تصنيف "التنفيذ" والتصنيف حسب درجة "الأولوية". ولهذا الطريقة ميزة تسهيل العرض البصري رغم إخفائها بعض البيانات الأكثر دلالة. ولذلك فالأشكال التي تتضمن بيانات غير متراكبة تتبع نهجا أكثر تفصيلا.

ثالثاً - المقاتلون الإرهابيون الأجانب: مسائل واتجاهات وتطورات

١٧ - يؤكد قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) أن اشتداد تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب يشكل جزءاً من المسائل والاتجاهات الناشئة والتطورات الجديدة المتصلة بالقرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) التي أوعز مجلس الأمن إلى المديرية التنفيذية في الفقرة ٥ من قراره ٢١٢٩ (٢٠١٣) أن تحددتها. وسيتناول هذا الفرع من التقرير المخاطر الطويلة الأجل التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب والأهمية الحاسمة التي يكتسبها تحسين آليات تبادل المعلومات ومواطن الضعف المحددة التي تعاني منها الدول الصغيرة.

ألف - التركيبة الديموغرافية

١٨ - يستحيل الحصول على بيانات دقيقة وموثوقة عن عدد المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، قدّر فريق الرصد أن أعدادهم تتراوح بين ١٥ ٠٠٠ و ٢٠ ٠٠٠ مقاتل، معظمهم سافروا للانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، واعترف الفريق بأن مجموعهم قد يصل إلى ٣٠ ٠٠٠ مقاتل (انظر S/2014/815، الفقرة ١٤). وقد جمعت المديرية التنفيذية الأرقام الرسمية من الدول، في حالة توفرها. ويتضمن الجدول أدناه الأعداد المعترف بها رسمياً للمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين سافروا في الفترة الأخيرة إلى العراق و/أو الجمهورية العربية السورية من الدول التي شملها الاستقصاء.

الأعداد المعترف بها رسمياً للمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين سافروا في الفترة الأخيرة إلى العراق و/أو الجمهورية العربية السورية

المقاتلون الإرهابيون الأجانب	البلد
٣ ٠٠٠	تونس
١ ٣٠٠	تركيا
١ ٢٠٠	المغرب
٢٠٠	ملديف
١٧٠	الجزائر
٦٠	ماليزيا
٥٠	إندونيسيا
صفر	باكستان
صفر	قطر

المقاتلون الإرهابيون الأجانب	البلد
صفر	الفلبين
ليس لدى الدولة معلومات دقيقة	مصر
ليس لدى الدولة معلومات دقيقة	الأردن
ليس لدى الدولة معلومات دقيقة	ليبيا
ليس لدى الدولة معلومات دقيقة	مالي
معلومات غير كافية	أفغانستان
معلومات غير كافية	ألبانيا
معلومات غير كافية	البوسنة والهرسك
معلومات غير كافية	الهند
معلومات غير كافية	لبنان
معلومات غير كافية	نيجيريا
معلومات غير كافية	المملكة العربية السعودية

باء - المخاطر المرتبطة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب

١٩ - إن ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب أبعد ما تكون عن الظاهرة الجديدة. ويمكن بل وبنبغي الاستفادة من الخبرة المكتسبة في النزاعات السابقة، مثل النزاعات في منطقة القرن الأفريقي وأفغانستان، وفي مناطق أخرى من العالم، للتصدي للتهديد الراهن الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. غير أن توجه المقاتلين الإرهابيين الأجانب حاليا إلى القتال إلى جانب تنظيم داعش وغيره من الجماعات ناشئة عن بعض الظواهر الأحدث عهدا التي تشجع هذا التوجه وتدعمه، علما بأن هذه الظواهر تجعل التهديد الراهن مختلفا نوعيا عن التهديدات التي حدثت في الماضي.

٢٠ - أولا، تُيسر تكنولوجيا الإنترنت والاتصالات المتغيرة بسرعة الأنشطة التي يقوم بها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، وهذه مسألة سيجري تناولها بمزيد من التعمق في التقريرين المقبلين. فالتجنيد كثيرا ما يجري عبر الإنترنت من خلال مواقع التواصل الاجتماعي وغرف المحادثة. وتضاعفت بسرعة وتيرة الانتقال من إبداء الاهتمام الأولي إلى التطرف ثم الانضمام فالعمل ثم الانضمام في نهاية المطاف إلى جماعة إرهابية أجنبية. وانخفض متوسط سن التجنيد وأصبحت النساء ينتقلن بأعداد أكبر من أي وقت مضى إلى مناطق النزاع المسلح للمشاركة في النزاعات بوصفهن من المقاتلين الإرهابيين الأجانب (انظر S/2015/123، الفقرة ١٤).

٢١ - ثانياً، وحسب فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، يشكل تنظيم داعش بالتحديد شكلاً جديداً من أشكال التنظيمات الإرهابية، حيث يكتسي التمويل أهمية محورية وحاسمة بالنسبة لأنشطته. والمصادر الرئيسية لإيرادات هذا التنظيم هي أساساً من عائداته غير المشروعة التي يجنيها من احتلاله للأراضي، وليس من التبرعات القادمة من الخارج، ومن هذه المصادر نهب المصارف والابتزاز، ووضع اليد على حقول النفط والمصافي، واختطاف الأشخاص للحصول على فدية، والسطو على الأصول الاقتصادية. وحاجة التنظيم إلى موارد هائلة للحفاظ على الإدارة المالية لإقليمه تدفعه إلى السيطرة على المزيد من الأراضي من أجل استغلال مواردها، وليس من الواضح ما إذا كان يمكن مواصلة هذه الممارسة مع مرور الوقت^(١). والمقاتلون الإرهابيون الأجانب مصدر صغير من مصادر التمويل ولكنه مصدر هام، وتتراوح الأساليب التي يتبعونها بين مجرد السحب من حسابات مصرفية في بلدان المنشأ باستخدام بطاقات الصراف الآلي واستخدام ترتيبات من فئة "الحوالة" للحصول على الأموال ولتحويل النقدية. والأهم من ذلك هو أنه إذا لم تكن التنظيمات الإرهابية تدفع للمقاتلين الإرهابيين الأجانب لكي يقاتلوا إلى جانبها، فإن هذا يعني أن هؤلاء المقاتلين ممولون ذاتياً من مصادر مثل عائدات الجريمة، والاستحقاقات الاجتماعية، ومن السحب على المكشوف من المصارف، ومن الهبات من الأسر والأصدقاء والأنصار، التي تُرسل نقدًا وعبر تحويلات برقية^(٢). وهذه الأنماط متقلبة ومتغيرة بسرعة، ومن المرجح أن التطورات في تكنولوجيا الاتصالات الرقمية عبر الجوال ستتيح فرصاً أكبر لتحويل الأموال ولكنها ستتيح أيضاً فرصاً أكبر لاعتراضها.

٢٢ - ويشكل المقاتلون الإرهابيون الأجانب تهديدات متعددة الأوجه بالنسبة للمجتمعات. فالنزاعات التي كانت محلية في السابق أصبحت دولية، وأصبح التنبؤ بآثارها أكثر صعوبة بسبب زيادة تنوع الجهات المشاركة فيها. وبشكل خاص، تبعث المخاطر والشواغل التي أثارها البلدان المجاورة لمناطق النزاعات المسلحة على الاعتقاد بأن احتمال تنفيذ أعمال إرهابية من قبل فئة من التنظيمات الإرهابية التي تشمل تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة، على سبيل المثال لا الحصر، يتغير بسرعة وسيتعذر حصره جغرافياً بشكل تام؛ ويبدو أنه لا توجد تقريباً أي إمكانية لإنهاء بعض النزاعات في الأجل القصير؛ وأن هناك تهديداً هاماً

(١) فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، Financing of the terrorist organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) (Paris, 2015), p. 5.

(٢) المرجع نفسه، دراسة الحالة ٤.

على المدى الطويل سينشأ عن عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب "المتمرسين" إلى بلدانهم أو عند وصولهم إلى بلدان أخرى.

جيم - العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٢٣ - من التحديات الكبرى المطروحة مصير العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، سواء منهم العائدون إلى بلدانهم الأصلية أو أولئك الذين يختارون السفر إلى بلدان ثالثة. فشبكات المقاتلين الإرهابيين الأجانب داخل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة تهدد بالفعل عددا من الدول الأخرى غير العراق والجمهورية العربية السورية. ويُخشى أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب ربما كانوا آخذين بالفعل في العودة إلى بلدانهم الأصلية، جالين معهم تقنيات إرهابية يستخدمها تنظيم داعش. فقد أفاد مثلا خبراء مشاركون في حلقة دراسية عقدتها المديرية التنفيذية مؤخرا بشأن تقديم الإرهابيين إلى العدالة أن ٧٢ قضية من قضايا الإرهاب في فرنسا كانت لها علاقة بالتزاع في الجمهورية العربية السورية. ويبين هذا العدد حدوث زيادة نسبتها نحو ٢٠٠ في المائة في أقل من عام (S/2015/123، الفقرة ١٥). وشهدت جاكرتا هجوما بغاز الكلور في ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٥ ربما يكون قد استخدمت فيه تقنية معهودة في الجمهورية العربية السورية والعراق، ولكن لم يسبق استخدامها في إندونيسيا^(٣). وأوردت التقارير أن الهجوم الإرهابي الذي تعرّض له المتحف اليهودي البلجيكي في بروكسل، في ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٤، نفذه إرهابي ينتمي إلى تنظيم داعش كان قد عاد من الجمهورية العربية السورية^(٤).

٢٤ - ولا يوجد في الوقت الحالي سوى قدر محدود من البيانات عن عدد المقاتلين المتوقع عودتهم إلى بلدانهم الأصلية أو إلى بلدان ثالثة، بما في ذلك مناطق التزاع، ولا عن أنواع السلوك التي يُرجَّح أن تكون لهم بعد العودة. بيد أنه إذا انخرط واحد فقط من كل تسعة عائدين في أنشطة إرهابية، وهذا رقم يقول به كثيرون نقلا عن بحوث سابقة أجراها توماس هيغهامر من المؤسسة النرويجية لأبحاث الدفاع، فإن التأثير قد يظل مع ذلك كبيرا، لا سيما بالنسبة للدول الأصغر حجما.

(٣) Kate Lamb, "Indonesian police blame jihadis returning from Syria for chlorine bomb", *Guardian*, 25 March 2015. Available from www.theguardian.com/world/2015/mar/25/indonesian-police-blame-jihadis-returning-from-syria-for-chlorine-bomb

(٤) BBC News, "Brussels Jewish Museum killings: fourth victim dies", 6 June 2014. Available from www.bbc.com/news/world-europe-27733876

٢٥ - ويُخشى أيضا من أن العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب قد لا يكتفون بتدبير الهجمات وتنفيذها، بل ربما انخرطوا أيضا في أشكال أخرى من دعم النشاط الإرهابي، بما في ذلك إشاعة التطرف والتجنيد والتحريض. ولذا فإن مصير العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب مسألة بالغة الأهمية. وبالرغم من أن هذا التقرير لا يتناول مسألة العائدين أو التدابير التي يتعين على الدول اتخاذها إزاءهم، بما في ذلك تدابير المراقبة والملاحقة القضائية والتأهيل وإعادة الإدماج، فإن المديرية التنفيذية تقر بأهمية هذا الموضوع وستعود إليه في الوقت المناسب.

دال - تبادل المعلومات

٢٦ - يقتضي التنفيذ الفعال للتدابير الرامية إلى وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب الانتقال السلس للمعلومات على جميع المستويات، محليا وإقليميا ودوليا. ويندرج تعزيز التعاون الدولي وتبادل المعلومات العملية بالكامل في نطاق ولاية اللجنة بموجب الفقرة ٣ من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، التي تحدد أنواع المعلومات التي ينبغي تبادلها وتدعو الدول إلى استكشاف السبل الكفيلة بتكثيف وتسريع تبادل المعلومات العملية. وتدعو أيضا الفقرة ١١ من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) الدول الأعضاء إلى تحسين التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي وإلى تعزيز تبادل المعلومات. ويوجد عدد من الأدوات المتعددة الأطراف التي يمكن أن تُيسر هذا التعاون، بما في ذلك عدة أحكام تتضمنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وسوف تعود المديرية التنفيذية في تقرير مقبل إلى النظر في تلك التدابير وفي السبل التي يمكن بها للدول أن تنفذها تنفيذا فعالا.

٢٧ - ويكشف هذا الاستقصاء أن تبادل المعلومات، بما في ذلك التعاون الدولي، وانتقال المعلومات فيما بين الوكالات على الصعيد الوطني، وتبادل المعلومات بين الوكالات الحكومية وكيانات القطاع الخاص، مثل شركات التكنولوجيا وشركات الشحن وشركات النقل الجوي، من التحديات الرئيسية المطروحة في هذا المجال^(٥). وقد توجد علاقة سببية بين عدم كفاية تبادل المعلومات ومخاطر الهجمات الإرهابية. وتجدر الإشارة إلى أن الدول الخمس المشمولة بهذا الاستعراض التي اعتُبر أنها لم تتخذ سوى عدد قليل من التدابير الفعالة، والتي اعتُبر تعزيز تبادل المعلومات من الشواغل ذات الأولوية بالنسبة إليها، قد عانت كلها من هجمات إرهابية في الآونة الأخيرة.

(٥) بشأن الأمور المتصلة بتمويل الإرهاب، تعمل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية على إعداد علامات إنذار بغرض تحسين القدرة على كشف آليات التمويل التي يستخدمها المقاتلون الإرهابيون الأجانب، الأمر الذي يتطلب المزيد من التعاون على الصعيد المحلي. انظر: Financial Action Task Force, *Financing of ISIL*.

٢٨ - ومع ذلك، من المهم الإقرار بأنه يمكن في أغلب الحالات استخدام الآليات القائمة لتبادل المعلومات وطنيا ودوليا في مواجهة تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وبالرغم من أن دولا قليلة للغاية قد وضعت آليات مكرسة حصريا للتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، فإن "إعادة اختراع العجلة" كثيرا ما يكون غير ضروري ولا حتى مرغوبا إذا توفرت بالفعل آليات صلبة تكفل تبادل المعلومات في الوقت المناسب.

٢٩ - وتعمل المديرية التنفيذية مع الدول على تعزيز تبادل الممارسات الجيدة في مجال تبادل المعلومات، وقامت المديرية التنفيذية بتحديد الكثير من هذه الممارسات. وقد ثبت أن المناسبات الرياضية العالمية عامل حفّاز مفيد في تطوير ممارسات جيدة في مجال تبادل المعلومات ترمي إلى حماية تنقل الأشخاص، حيث يكون البلد المضيف مُلزما بحماية مواطنيه وزائريه الوافدين على السواء. وكثيرا ما تكون الدول في أحسن حالاتها من حيث الاستعداد والتعاون تمهيدا للمناسبات الرياضية. فقد قامت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، لدى استضافتها الألعاب الأولمبية والألعاب الأولمبية للمعوقين لعام ٢٠١٢ في لندن، بتطوير العديد من الممارسات الجيدة الرامية إلى تسريع تنقل الأشخاص مع اتخاذ جميع التدابير الضرورية لتحديد المخاطر الأمنية والتخفيف من حدتها. واستحدث الاتحاد الروسي، بوصفه مضيف ألعاب سوشي في عام ٢٠١٤، تنسيقا أمنيا بين وكالات متعددة بتلك المناسبة. وحينما استضافت الصين الألعاب الأولمبية والألعاب الأولمبية للمعوقين لعام ٢٠٠٨ في بيجين، دخلت السلطات في اتصالات مع شركات التكنولوجيا على الصعيد العالمي بخصوص توفير نظم أمنية قادرة على حماية فعاليات الألعاب^(٦). وتجدد الإشارة إلى أن اليابان وجمهورية كوريا استحدثتا نظما للإبلاغ المسبق بمعلومات المسافرين استعدادا لبطولة كأس العالم ٢٠٠٢ للاتحاد الدولي لكرة القدم، وفعلت غيانا مثله تمهيدا لبطولة كأس العالم في الكريكت لعام ٢٠٠٧. وأسفرت تلك المناسبة أيضا عن إنشاء "فضاء داخلي موحد" بين ١٠ من الدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية لتيسير فعاليات المناسبة.

٣٠ - وعادة ما تنطوي مشكلات هذه المناسبات على استثمار الموارد والجهود بمستوى غير قابل للاستمرار على الأجل الطويل. بيد أنها تساعد في تعزيز تطوير الدراية التقنية، لا سيما في مجال تنسيق تبادل المعلومات، ومن شأن ذلك أن يكون له أثر دائم على السلامة والأمن، خصوصا فيما يتعلق بتنقل الأشخاص.

(٦) الدول المضيفة المرشحة تكون ملزمة بتوفير ضمانات أمنية، انظر:

.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1078.pdf

٣١ - وتعطي المديرية التنفيذية في حوارها مع الدول الأولية للمسائل المتعلقة بتبادل المعلومات وتشدد على ضرورة التنسيق بين الأجهزة على الصعيد الوطني، والتعاون الدولي والإقليمي. وتواصل المديرية أيضا البحث عن السبل الكفيلة بمساعدة الدول في الاستفادة من أحدث التكنولوجيات لتعزيز مراقبة الحدود، في إطار احترام الحق في الخصوصية المنصوص عليه في المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتسعى المديرية التنفيذية إلى فهم التحديات التي يمكن أن تطرحها التكنولوجيات الجديدة في المجال الأمني، وكذلك السبل التي يمكن أن تسهم بها هذه التكنولوجيات في تعزيز الأمن. وستواصل المديرية التنفيذية العمل مع القطاع الخاص على تيسير استخدام التكنولوجيات الجديدة في بناء قدرة الدول المعرضة لأخطار شديدة وتقل فيها القدرة على منع الإرهاب وفقا للقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني.

هاء - الدول الصغيرة

٣٢ - بالرغم من أنه يبدو على الصعيد العالمي أن الغالبية العظمى من الدول الصغيرة لا تواجه تهديدا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، فإن الدول الصغيرة المتضررة من هذه الظاهرة ربما تكون شديدة الهشاشة إزاء التهديدات الإرهابية المسترسلة والمالكة لموارد جيدة سببها العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب. فمن بين الدول الـ ٢١ التي جرى استعراضها في هذا التقرير، يمكن تصنيف ست دول ضمن الدول الصغيرة. وإحدى هذه الدول من الدول الجزرية الصغيرة النامية، يعتمد اقتصادها على السياحة. وجاء إدراج هذه الدولة في القائمة الأولية للدول المتضررة نتيجة للإحاطات الرسمية التي تلقتها المديرية التنفيذية أثناء زيارة قطرية أجريت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤. وتُقدّر حكومة هذه الدولة أن قرابة ٢٠٠ مقاتل قد رحلوا من أراضيها للقتال في الجمهورية العربية السورية، وكان كثيرون منهم مصحوبين بأسرهم. وهذا عدد يعادل قوة قوامها ١٩٢ ٠٠٠ شخص يغادرون الولايات المتحدة الأمريكية. وتورد التقارير أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب يجري جذبهم إلى التطرف من قبل أجناب يستهدفون الجزر المنعزلة ذات الأعداد الصغيرة من السكان، ويعدونهم بمكافآت مالية مقابل السفر إلى الجمهورية العربية السورية للقتال. ولذا فإن المقاتلين الإرهابيين الأجانب يطرحون تهديدا أمنيا وطنيا خطيرا يتجاوز خطر الأعمال الإرهابية. فمن شأن هجوم إرهابي واحد في منطقة منتجعات أن يهز الثقة في تلك الدول ويثني السياح عن زيارتها. وفي حالة تمكّن العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب ومؤيديهم من الاستيلاء على أراض بالفعل، قد لا تكون الدولة قادرة على مقاومة هذا

المهجوم. والمرجح في هذه الحالة أن يُقضى على أي نشاط سياحي، وهو عمليا المصدر الوحيد للناتج المحلي الإجمالي في هذه الدول. ويضاف إلى ذلك أن بعض الدول الجزرية الصغيرة النامية قد تُتخذ، في حالة سقوطها، جسورا يتم الهجوم منها على الدول المجاورة^(٧). ويجدر أيضا إبراز الأثر الإيجابي غير التناسبي الذي يمكن أن يكون للمساعدة التقنية المدارة والمقدمة بشكل جيد على هيكل مكافحة الإرهاب في الدول الصغيرة. فأوجه الضعف كثيرا ما يتسنى التصدي لها بشكل أسرع وتسويتها بطريقة أكثر فعالية مما هو الحال في الدول الأكبر.

واو - البُعد المتعلق بحقوق الإنسان

٣٣ - ينبغي للدول أن تتخذ التدابير اللازمة لحماية السكان من الإرهاب وإقامة العدل. ويجب أن تكفل نظم العدالة الجنائية أيضا حماية الأمن الشخصي للأفراد، وحقهم في اللجوء إلى العدالة، ومشاركة الجميع في اتخاذ القرار، ويصح ذلك بوجه خاص في سياق البرامج والسياسات الرامية إلى منع الإرهاب. وبينما تقوم الدول بتنقيح التشريعات والسياسات الرامية إلى وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب، من المهم الإقرار بأن حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون يساهمان في مكافحة الإرهاب. فالاعتقالات التعسفية، وأعمال الاحتجاز السري، والتعذيب، والمحاكمات غير العادلة، تغذي الشعور بالظلم وقد تصبح عاملا مشجعا على تجنيد الإرهابيين، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

٣٤ - والواقع أن جميع التدابير تقريبا التي يدعو هذا التقرير إلى اتخاذها باعتبارها أدوات فعالة لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب تقتضي من الدول أن تنظر بعناية في عدد من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يبدو أن ثلاثة مجالات على الأقل جديرة باهتمام خاص.

٣٥ - فبعض الدول تتخذ إجراءات تشمل إلغاء وثائق السفر، وتدابير أخرى لمنع السفر، باعتبارها أدوات لمجابهة التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. ويمكن أن يُشكّل ذلك خط دفاع أول ضد التهديد الذي يطرحه المقاتلون الإرهابيون الأجانب. ويثير ذلك أيضا، لطبيعته في حد ذاتها، مسألة الحق في حرية التنقل وفي القدرة على مغادرة أي بلد، على النحو المنصوص عليه في المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٢ من

(٧) حددت المديرية التنفيذية دولة صغيرة أخرى بوصفها متضررة على نحو مماثل. وجرى تحديد تلك الدولة من قِبَل مركز الاتصال الإقليمي لمنطقة البحر الكاريبي الذي تتقاسمه لجنة مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية مع لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، وسيتم تحليل هذه الحالة في تقرير مقبل. وتجري المديرية التنفيذية أيضا اتصالات بدولة صغيرة ثالثة بعد أن أبلغت دول مجاورة لها عن رحيل أعداد كبيرة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى الجمهورية العربية السورية.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يخضع هذا الحق، حسبما ورد في المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لبعض إجراءات التقييد التي ينص عليها القانون، والضرورة لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحريات الآخرين، ولا تتعارض والحقوق الأخرى التي يقرها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٣٦ - ومن التدابير التي تنظر فيها الدول للتعامل مع تهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب نقل المعلومات الشخصية عن الأفراد داخل الدول وفيما بينها، واستخدام المراقبة وغيرها من أساليب التحقيق التي لها آثار تتعلق بالحق في الخصوصية. بيد أن الحق في الخصوصية، بالصيغة التي يرد بها في المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ليس حقا مطلقا شأنه في ذلك شأن الحق في حرية التنقل. وبالرغم من أن الانتقاص التعسفي أو غير القانوني من هذا الحق محظور بموجب المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن هذا الحق، مثلما أورد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، "مرن بقدر كاف يمكن من تطبيق القيود الضرورية المشروعة والمناسبة على الحق في الخصوصية" (انظر A/HRC/13/37، الفقرة ١٥). وعند النظر في إنشاء أو تبادل أشكال جديدة من أساليب جمع البيانات الشخصية واستخدامها، بما في ذلك بوجه خاص "قوائم المراقبة" أو "قوائم حظر السفر جوا"، على سبيل المثال لا الحصر، ينبغي للدول أن تتعاون لوضع مجموعة من المعايير الموضوعية لإدراج أي فرد في أي قائمة من هذه القوائم، وإرساء إجراءات تكفل أن تكون البيانات الشخصية الواردة في هذه القوائم مكتملة ودقيقة ومحدثة. وينبغي للدول أيضا أن تطور فهما مشتركا لكيفية استخدام تلك المعلومات، للتعرف مثلا على ما إذا كان الغرض منها هو منع الشخص من ركوب طائرة، أو تيسير احتجازه أو اعتقاله لدى وصوله. وينبغي عدم استخدام هذه المعلومات بطريقة تُيسر الاعتقال التعسفي أو غير القانوني.

٣٧ - وأخيرا، تعتبر بعض الدول تجريم سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب أداة هامة في الجهود المبذولة لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وقد سلطت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الضوء في الآونة الأخيرة على مسألة التجريم، ضمن مسائل أخرى، عندما أشارت إلى أنه "لا ينبغي على سبيل المثال افتراض أن سفر أي فرد إلى منطقة نزاع ينطوي على نية جرمية أو يرمي إلى دعم أنشطة إرهابية إجرامية أو يشارك فيها" (انظر A/HRC/28/28، الفقرة ٤٩). ومن الوارد أن تواجه الدول، فيما يتعلق بهذه الجرائم أكثر من غيرها، بالنظر إلى الطابع الاستباقي للتدابير قيد البحث، صعوبات في أن تبين بنص القانون

وتثبتت أمام المحكمة العناصر الضرورية للحصول على إدانات في الجرائم المحددة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وفي جميع الحالات، سيتعين على الدول أن تكفل احترام مبدأ الشرعية وافترض البراءة، وهما مبدأ لا يجوز، حسب ما ذهبت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، للدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن تقيدهما، حتى ولو في حالة الطوارئ، كما يتعين عليها أن تكفل احترام مبادئ الإجراءات القانونية الواجبة والمعاملة العادلة.

٣٨ - وتناقش قضايا حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة بالتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب في مواضع أخرى من هذا التقرير.

رابعاً - مواطن الضعف الهيكلي: التحليل المواضيعي لبيانات المديرية التنفيذية

٣٩ - يبحث الفرع الرابع الآليات التي يمكن أن تستخدمها المجموعة الأولى المكونة من ٢١ دولة متضررة مشمولة بالدراسة الاستقصائية لمواجهة خطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ومن الآليات القائمة الخاصة بتنفيذ القرارين ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) آليات كثيرة يمكن تكييفها فتصلح لتنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وفي بعض المجالات، مثل منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب بين الدول والمسائل المتعلقة بالتحريم، يجدر اتخاذ تدابير محددة لضمان تنفيذ أحكام القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

ألف - منع المقاتلين الإرهابيين الأجانب من السفر بين الدول

المغادرة

٤٠ - من الطرق الفعالة جدا في تنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) ومنع ظهور مقاتلين إرهابيين أجانب العمل على منع من يحاولون السفر للانضمام إلى صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب من مغادرة بلدهم الأصلي و/أو بلد إقامتهم للسفر إلى مناطق النزاع. ولهذا السبب، يمكن للدول أن تضع تدابير عملية لتحديد الأفراد الذين يشتبه في سعيهم للانضمام إلى صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب ومنعهم من المغادرة لارتكاب أعمال إرهابية في الخارج أو التخطيط لها أو التحضير لها، أو المشاركة فيها أو تقديم التدريب عليها أو تلقي هذا التدريب. وتفيد نتائج الدراسة الاستقصائية التي أعدها المديرية التنفيذية أن ١٧ من أصل ٢١ دولة مشمولة بالاستعراض ليس لديها فيما يبدو أي تدابير تنفيذية أو لديها منها الشيء القليل لمنع المواطنين و/أو المقيمين المشتبه في انضمامهم إلى صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب من السفر إلى الخارج. وعلاوة على ذلك، يبدو أن العدد نفسه من الدول لا يطبق

تدابير فعالة لضمان تزويد موظفي الخطوط الأمامية المكلفين بتنظيم حركة الأشخاص عبر الحدود بمعلومات مستكملة لإنجاز عمليات فعالة وقائمة على الأدلة لتقييم مخاطر سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وإجراء عمليات التفتيش الكفيلة بالمساعدة في تحديد هويتهم، مع أن المديرية التنفيذية تعلم أن عدة دول نجحت في منع الخروج الأولي لأشخاص يشتهب في انضمامهم إلى صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب باعتراضهم على الحدود. وبالتالي، ثمة حاجة واضحة إلى تدابير لتعزيز التوعية وبناء القدرات في هذه المجالات.

السفر المتقطع

٤١ - عادة ما يلجأ المقاتلون الإرهابيون الأجانب لأنماط من السفر قائمة على المروعة، أو لما يسمى "السفر المتقطع"، الذي يعني القيام عمداً بتقسيم الرحلة الطويلة إلى أشطر متعددة يتعذر معها التأكد من مسار السفر ومنطلقه، وذلك لمنع السلطات الحدودية ومسؤولي مكافحة الإرهاب من أن يحددوا بدقة مكان وجودهم قبل وصولهم إلى دولة معينة. ولهذا، فإن منع "السفر المتقطع" أمر حاسم الأهمية لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب عبر الحدود ومنع المقاتلين الذين كانوا في مناطق النزاع من العودة إلى ديارهم باعتبارهم منفذين متدربين تدريباً جيداً على شن الهجمات أو من الانتقال إلى دول مجاورة لمناطق النزاع المسلح. وبحسب علم المديرية التنفيذية، لم يتخذ بعد أي كيان، سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص، أي خطوات لفهم هذا التحدي وتحليله. ولهذا، ثمة حاجة ملحة لتعزيز قدرة السلطات الحدودية ومسؤولي مكافحة الإرهاب على أن تحدد بدقة المكان الذي كان فيه المسافر قبل وصوله إلى بلد معين. وتصنف هذه الدراسة الاستقصائية ما يزيد قليلاً عن نصف الدول المشمولة بالدراسة الاستقصائية بأنها من الدول الناجحة "جزئياً" أو أفضل في تسجيل دخول وخروج جميع الركاب. إلا أنه نظراً لعدم الاحتفاظ بسجلات دقيقة، يتعذر علينا أن نفهم بشكل أفضل ظاهرة "السفر المتقطع" من خلال إعادة بناء الطريقة التي اتبعها المقاتلون الإرهابيون الأجانب للسفر إلى دول العبور ومناطق النزاع ومغادرتها.

ضوابط الهجرة

٤٢ - تقوم دولة واحد فقط من أصل ٢١ دولة مشمولة بالدراسة الاستقصائية بمراقبة المسافرين العابرين أو المنتقلين من طائرة لأخرى الذين يقعون داخل المنطقة الدولية من المطار. وتتيح بقية الدول العبور دون ترتيبات لتأشيرات دخول أولئك الأشخاص، مع العمل بتدابير يسيرة لمراقبة الهجرة أو بدونها. والافتقار إلى مثل هذه الإجراءات في معظم الدول أمر مفهوم نظراً لعدم وجود اشتراط دولي بأن تكفل الدول تطبيق ضوابط الهجرة المتعلقة بعبور

المسافرين أو تنقلهم بموجب المرفق ١٧ (الأمن) أو المرفق ٩ (التيسير) لاتفاقية الطيران المدني الدولي. ومع ذلك، فإن الضعف الحالي في هذا المجال يسمح للمقاتلين الإرهابيين الأجانب بعبور العديد من الدول بحرية، بما في ذلك المراكز الرئيسية للسفر الجوي، دون أن يخضعوا على الإطلاق للفتيش من قبل موظفي الهجرة أو التحقق من عدم ورود أسمائهم في قوائم المراقبة المحلية والدولية.

٤٣ - وباستثناء أفغانستان وجزر الملديف، تتيح جميع الدول البالغ عددها ٢١ دولة نوعاً ما من ترتيبات الإعفاء من التأشيرة مع دول أخرى. ويتراوح عدد الدول الشريكة المدرجة في هذه الترتيبات من ٤ (مصر) إلى ١٦٣ (ماليزيا). وتعمل ١٠ دول من أصل ٢١ دولة بترتيبات منح التأشيرة عند الوصول. وتعمل نيجيريا بهذه الترتيبات إزاء مواطني دولة واحدة، وتصدر جزر الملديف التأشيرات عند الوصول لمواطني جميع الدول. وترتيبات الإعفاء من التأشيرة أو منحها عند الوصول هي ترتيبات مثالية لسفر الأشخاص وتيسير التجارة، إنما ينبغي أن يصحب ذلك تدقيق مبني على تقييم مناسب للمخاطر في مركز منح التأشيرة عند الوصول و/أو مراقبة الهجرة لضمان عدم السماح للمقاتلين الإرهابيين الأجانب بالدخول أو العبور عن طريق الدولة بسهولة أكبر مما تتيحه النظم التي تشترط الحصول على تأشيرات السفر قبل الوصول.

٤٤ - وحتى في أفضل الظروف، يمنح موظفو الهجرة فترة وجيزة للغاية يقررون خلالها ما إذا كان مسموحاً للمسافر بدخول البلد. ومن أجل تحقيق أفضل استفادة من هذا الوقت المحدود، نوصي بأن يتاح لموظفي الهجرة في الخطوط الأمامية مجموعة من الأدوات الأساسية والتدريب المناسب لتحسين قدرتهم على كشف من يُحتمل أن يكونوا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ومن هذه الأدوات الرئيسية المعلومات المسبقة عن المسافرين وسجلات أسماء المسافرين وقواعد بيانات الإنتربول، وقوائم المراقبة الوطنية والدولية، والمعلومات المستمدة من مصادر استخباراتية.

استخدام المعلومات المسبقة عن المسافرين

٤٥ - بالنظر لأهمية ضمان الوصول إلى جميع مصادر المعلومات المذكورة، من المثير للقلق أن يتبين أن خمسا فقط من الدول المشمولة بالدراسة الاستقصائية طلبت من شركات الخطوط الجوية أن تقدم معلومات مسبقة عن المسافرين، وفقاً للبيانات المتاحة من اتحاد النقل الجوي الدولي. ونتوقع أن تطرأ أوجه هامة من التحسن في هذه الأرقام خلال السنوات القليلة المقبلة، حيث إن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) يهيب بالدول الأعضاء أن تلزم شركات الطيران العاملة في أراضيها بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين إلى السلطات الوطنية

المختصة كي تتمكن من اكتشاف حالات قيام الأفراد الذين حددتهم لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة بمغادرة أراضيها، أو محاولة دخول تلك الأراضي أو عبورها على متن طائرات مدنية. والمعلومات المسبقة عن المسافرين عظيمة الفائدة، حيث يكون بإمكان مسؤولي الهجرة في معظم الحالات الحصول على قائمة الركاب قبل وصول الطائرة بكثير. ويمكن استغلال الوقت الإضافي بشكل فعال لتدقيق قائمة المسافرين إزاء القوائم الحالية للأفراد الذين يمكن أن يكونوا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

منظومة الإنترنتول للاتصالات الشرطة العالمية التي تعمل على مدار الساعة طوال أيام الأسبوع

٤٦ - على الصعيد الإيجابي، تمكنت المديرية التنفيذية من التأكد من أن ١٤ دولة تملك نظم تفتيش تتعلق بالهجرة موصولة بطريقة ما على مستوى الخط الأمامي بمنظومة الإنترنتول للاتصالات الشرطة العالمية وبقاعدة بيانات وثائق السفر المسروقة والمفقودة. وتحسين استخدام قواعد بيانات الإنترنتول هذه والمواظبة على استخدامها، مع اتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز قدرة موظفي الخط الأمامي على استخدام أساليب فعالة في إجراء المقابلات يُستفاد فيها من جميع مؤشرات المخاطر المتاحة، سيزيد كثيراً في المستقبل من صعوبة عبور الأشخاص المدرجة أسماؤهم في قواعد البيانات أو عبور وثائق السفر المدرجة فيها، من الحدود الوطنية دون كشف أولئك الأشخاص أو تلك الوثائق.

تهريب الأشخاص

٤٧ - تشير الدراسة الاستقصائية إلى أن ١٠ من الدول الإحدى والعشرين فقط تطبق بعض التدابير القانونية لتجريم تهريب الأشخاص، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب. والعقوبات المفروضة على من يقوم بذلك، حتى في الدول التي تجرم تهريب الأشخاص، هي عقوبات خفيفة نسبياً. وبالتالي فعواقب هذا العمل خفيفة نسبياً على من يسعى من الأشخاص والكيانات الإجرامية، بما في ذلك الجماعات الإرهابية، لتجاوز ضوابط الهجرة وإدخال أفراد عبر حدود الدولة.

البعد المتعلق باللاجئين

٤٨ - يهيب القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) بالدول أن تضمن، بما يتماشى مع القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، عدم استغلال مركز اللاجئ من قبل الذين يرتكبون الأعمال الإرهابية أو يتولون تنظيمها أو تيسيرها، بمن فيهم

المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وإنشاء نظام فعال لتحديد مركز اللاجئين وسيلة فعالة للاعتراف باللاجئين الذين يحتاجون للحماية الدولية واستبعاد من لا يستحقون هذه الحماية، مثل الإرهابيين. وتطبق ١٢ دولة مشمولة بالدراسة الاستقصائية شكلاً ما من أشكال إجراءات تحديد مركز اللاجئين، ولكن لم تنل سوى ثلاث منها درجة النجاح "إلى حد كبير" أو أكثر.

حدود يسهل اختراقها

٤٩ - إلى جانب المسائل التي تناولتها أسئلة محددة عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب، هناك عدة قضايا في مجال إدارة الحدود تحتاج إلى مزيد من البحث. ومن أكبر التحديات وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب من خلال معالجة مسألة الحدود التي "يسهل اختراقها"، حيث تمتلك الدول القليل من الموارد أو لا تمتلك منها شيئاً لوضع ضوابط فعالة للحدود. ولسد هذا العجز، لا بد من الإسراع بتحديد أضعف المناطق الحدودية واحتياجات الدول المعنية من المساعدة التقنية لتيسير تقديم المساعدة المطلوبة. وينبغي للدول أن تستفيد من أساليب تنسيق إدارة الحدود لأنها تتصل بالحدود التي يسهل اختراقها، وأن تدرج تكنولوجيات المعلومات والاتصالات ذات الصلة، وتعمل عن كثب مع المجتمعات المحلية الحدودية، وتطور التعاون الإقليمي الفعال عبر الحدود.

باء - إنفاذ القانون

٥٠ - يتطلب التصدي عبر إنفاذ القانون لتهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب اتخاذ نهج كلي على الصعيد الوطني وعبر الوطني لمنع تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وكشف هويتهم ووقف تدفقهم. ولأن أحد الخصائص الرئيسية لتهديد المقاتلين الإرهابيين الأجانب هو قدرتهم على التنقل، فإن هناك حاجة لتوثيق التعاون في مجال إنفاذ القانون بما يتجاوز المستوى الوطني. وعلاوة على ذلك، فإنه بدون دعم أجهزة الاستخبارات، ستفتقر إجراءات إنفاذ القانون للمعلومات الحيوية. ولا يمكن لإنفاذ القانون أن يكون فعالاً ما لم تكن المعلومات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب دقيقة وكاملة ومقدمة في أوانها. وتتوقف فعالية إنفاذ القانون أيضاً على مستوى التوافر المباشر لتلك المعلومات لجميع موظفي الخط الأمامي، ولا سيما في المعابر الحدودية، بما في ذلك دوائر الهجرة وسلطات الجمارك. وتتوقف أيضاً على عمليات الكشف المبكر والتدخل والوقاية، التي تتحقق بأكثر قدر من الفعالية عندما تعمل سلطات إنفاذ القانون بشكل وثيق مع المجتمعات المحلية، من خلال تدابير من قبيل الخفارة المجتمعية.

٥١ - وتغطي أسئلة الدراسة الاستقصائية المتعلقة بإنفاذ القانون مجالات تتصل بما يلي: (أ) تبادل المعلومات/الاستخبارات بشكل منسق ومركزي، (ب) واستخدام المعلومات المتاحة، (ج) والتدريب، (د) والتعاون الدولي. وإن ما يثير القلق بشكل خاص في هذا الصدد هو إمكانية رفض أو سحب الجوازات أو وثائق السفر الأخرى كوسيلة فعالة لتعطيل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ويبدو أن هناك دولة واحدة فقط من أصل ٢١ دولة متضررة مشمولة بالاستعراض تصدر جوازات السفر لمنع الأشخاص المشتبه في سعيهم للانضمام إلى صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب من السفر. وقد يكون الاستخدام المحدود لهذا التدبير مرتبطاً بتعقيدات قانونية تتعلق بالموضوع وبالوقت اللازم لوضع اللوائح الضرورية في هذا الصدد. ويمكن أن يكون الافتقار إلى الإرادة السياسية عاملاً آخر أيضاً. وينبغي الإشارة إلى أن إلغاء وثائق السفر، وإن كان من الممكن أن يخفف مؤقتاً من عدد المقاتلين الإرهابيين الأجانب المحتمل أن يسافروا إلى الخارج، فإنه من غير المرجح أن يشكل حلاً للمشكلة في الأجل الطويل. وفي هذا الصدد، هناك العديد من السبل التي يستطيع من خلالها أي فرد لديه ما يكفي من الحوافز أن يقوم، سواء بطريقة مشروعة أو غير مشروعة، بتأمين وثائق السفر اللازمة لتيسير السفر، الأمر الذي يلقي بظلال من الشك على مدى فعالية هذه التدابير.

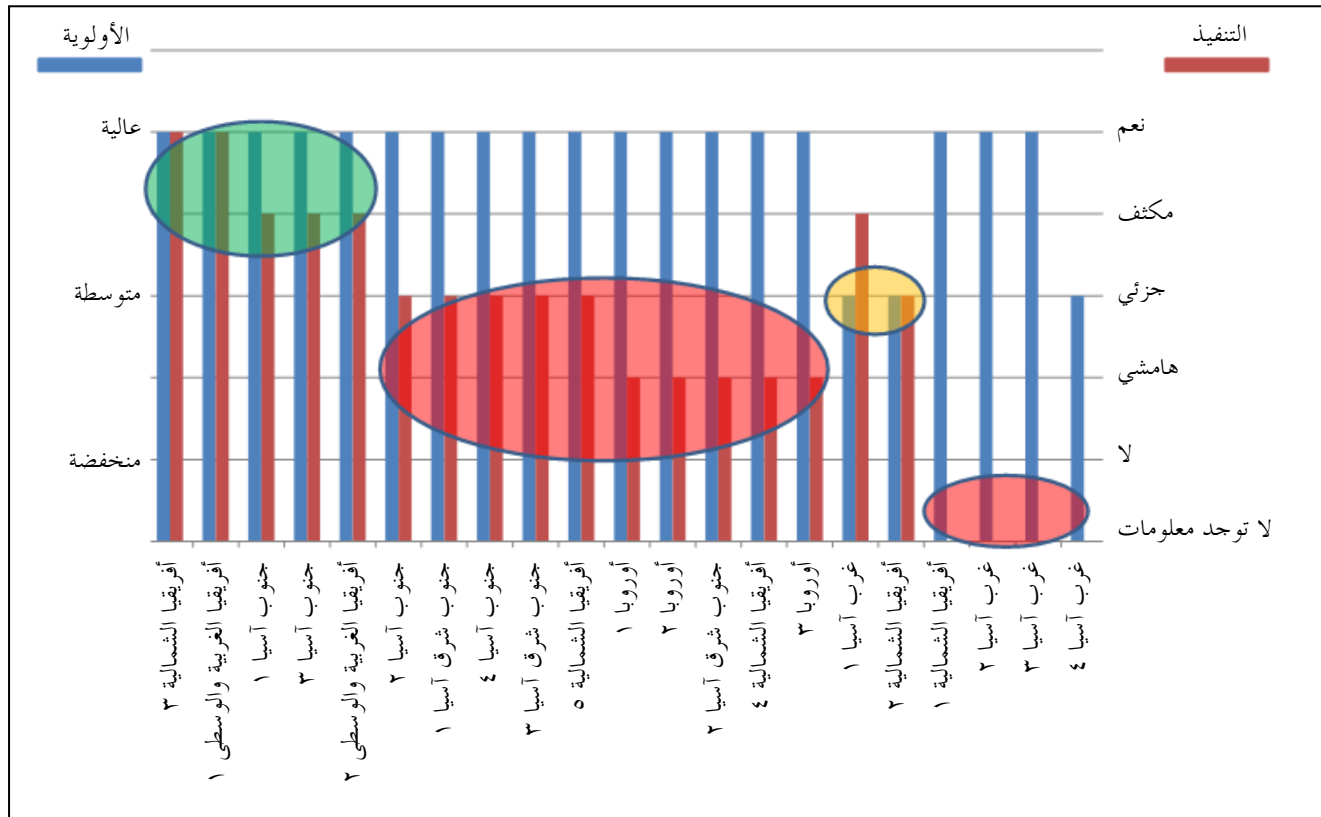
٥٢ - ومن الأمور ذات الصلة بمسألة سحب جوازات السفر أو رفض منحها إسقاط المواطنة عن مزدوجي الجنسية. ومع أن إسقاط المواطنة ليس هو موضوع هذه الدراسة الاستقصائية، فإن المديرية التنفيذية تدرك أن عدداً من الدول بدأت تنظر في إمكانية اتخاذ تدابير أو تنفيذها لإسقاط المواطنة عن مزدوجي الجنسية المشتبه في كونهم من المقاتلين الإرهابيين الأجانب وعمن يعتمون السفر إلى الخارج كمقاتلين إرهابيين أجانب. وتحول هذه التدابير بالفعل دون عودة هؤلاء الأفراد إلى دولة جنسيتهم السابقة، ولكن يمكن أيضاً ألا يتجاوز أثرها مجرد نقل المشاكل إلى دولة الجنسية المتبقية. وإذا أقدمت كل دولة من دولتي الجنسية على إسقاط الجنسية فقد يؤدي ذلك إلى ظهور شواغل تتعلق بانعدام الجنسية. وهناك أيضاً شواغل حقيقية بشأن مدى مراعاة الأصول القانونية في اتخاذ القرارات القاضية بإسقاط الجنسية. وسيكون من الضروري أيضاً إنشاء آلية وطنية تتيح تبادل المعلومات بين أجهزة إنفاذ القانون والهيئات الإدارية لضمان نهج متناسق.

٥٣ - ومما يعطل تدابير إنفاذ القانون أيضاً عدم قدرة معظم الدول على تنسيق تبادل المعلومات وإضفاء الطابع المركزي عليه على الصعيد الوطني. ففي حوالي نصف الدول الأعضاء المشمولة بالاستبيان، إما لا وجود لأي تعاون من هذا القبيل أو لا توجد معلومات عما إذا كان هذا التعاون قائماً وعن كيفية إنجازه. وهذا أمر يبعث على القلق، لأن "التفكير

الانعزالي“، إضافة إلى عدم تبادل المعلومات/الاستخبارات، يجعل الدول الأعضاء غير قادرة على التعرف على المقاتلين الإرهابيين الأجانب ولا على تنفيذ التدابير اللازمة لمنع مغادرتهم أراضيها أو مرورهم بها للقتال في الخارج في صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وفي الشكل ١ بيان بنتائج الدراسة الاستقصائية. فالمساحات المبينة باللونين الأحمر والبرتقالي تشير إلى حالة تتطلب التحسين بالنظر إلى الفرق بين مستوى الأولوية المحدد ومعدل التنفيذ ذي الصلة به.

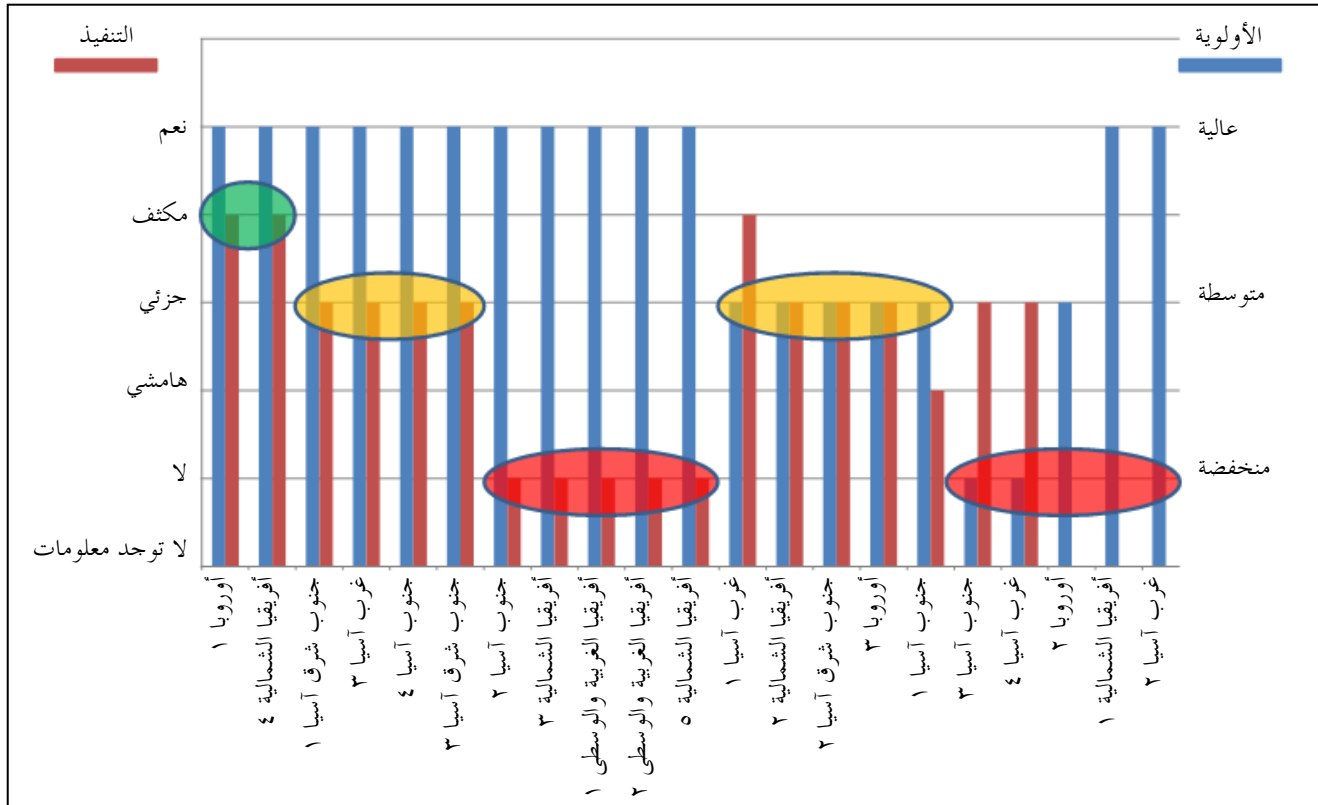
الشكل ١

هل تُزود أجهزة إنفاذ القانون ببيانات مفيدة مما تحصل عليه الاستخبارات عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وبخاصة من مصادر خارجية؟



الشكل ٢

هل لديكم الوسائل اللازمة لتجميع المعلومات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب مركزيا على الصعيد الوطني (من خلال مراكز التجميع، وما إلى ذلك)؟



٥٤ - ومن الملاحظ أن هناك مواطن ضعف مماثلة في قدرة الدول الأعضاء على تقديم معلومات آنية عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب على الصعيد الوطني وعبر الوطني (انظر الشكل ٢). فإنه إذا تعذر تزويد الموظفين الميدانيين بالمتاح من المعلومات فوراً، صار في شبه المستحيل التعرف على من يحتمل أن يكونوا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب قبل أن يعبروا الحدود إلى دولة أخرى. ولذلك من الضروري إنشاء نظام إنذار يعمل على مدار الساعة طيلة أيام الأسبوع.

٥٥ - ومن الممارسات المستقرة بالاتباع في معظم الدول الأعضاء المشمولة بالاستقصاء تقديم المعلومات عن وثائق السفر المفقودة أو المسروقة إلى قواعد البيانات المناسبة التابعة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). إلا أن اختلافات كبيرة لا تزال قائمة في مستويات التنفيذ. ولا يزال استخدام وثائق السفر المفقودة أو المسروقة من الأساليب الشائعة

التي يُلجأ إليها لعبور الحدود. ومن ثم لزم أن تطور الدول المزيد من القدرات في هذا المجال، لا سيما في ما يتعلق بقواعد بيانات الإنترنت المفتوحة في وجه جميع أعضاء هذه المنظمة. وعلاوة على ذلك، فحتى لو اتخذت الدولة خطوات لسحب جوازات السفر و/أو إسقاط الجنسية، يكون من الوارد أن يظل الأفراد الذين يحملون هذه الجوازات قادرين على السفر إذا لم يتح لموظفي الهجرة الميدانيين والدول الأخرى معلومات عما اتخذ من إجراءات.

٥٦ - والتعاون الدولي من الشروط الأساسية الأخرى اللازمة لإنفاذ القانون في مجال رصد أنشطة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وكشفها. ومعظم الدول الإحدى والعشرين المشمولة بهذا الاستعراض منخرطة في هذا التعاون، بما في ذلك عن طريق تبادل المعلومات ذات الصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. بيد أنه من الصعب إجراء تقييم لنوعية هذه الاتصالات، حيث إن الأسئلة المطروحة في هذا الباب لا تعطي فكرة مفصلة عن طبيعة التعاون أو المعلومات المتبادلة.

٥٧ - وقد سبق أن لوحظ بالفعل أن هناك حاجة إلى تبادل المعلومات عبر الحدود الوطنية. غير أنه ينبغي إيلاء عناية خاصة لتبادل المعلومات الاستخباراتية. واستخدام المعلومات الاستخباراتية الموثوق بها لمنع المقاتلين الإرهابيين الأجانب من عبور الحدود يستدعي أيضا ضمانات تكفل الطعن في ما يتخذ من إجراءات ضد الأفراد. وهذا ما يبرز الحاجة إلى تحويل المعلومات المعللة للتدخل إلى أدلة تمنع الوقوع في الصعوبات المتعلقة بالكشف المحتمل عن المعلومات الاستخباراتية المستند إليها. وينبغي أيضا النظر في قيمة تبادل المؤشرات والإنذارات.

٥٨ - وإذا أخذت الدول الأعضاء كل على حدة، فإن ما يدعو إلى القلق في الثلث منها، وهي إما من بلدان المنشأ أو بلدان المقصد، (أ) أنه لا وجود في الوقت الحالي لأي معلومات موثوقة عن كيفية تعامل أجهزة إنفاذ القانون مع ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، (ب) أو أن مستوى التنفيذ فيها لا يتجاوز درجة "هامشي". ومن المفهوم أن تعمل معظم الدول على تنمية قدرتها على التصدي بفعالية للأمور المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، ولكن من الواضح أن هناك الكثير مما يتعين القيام به في الأجلين القصير والمتوسط لتقوية ما تقوم به أجهزة إنفاذ القانون في هذه الدول للتصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٥٩ - وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن الافتقار إلى معلومات مستكملة ودقيقة عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب يجعل من الصعب التصدي بفعالية للتحديات ذات الصلة.

جيم - مكافحة التحريض على الإرهاب، بما في ذلك عن طريق الإنترنت

٦٠ - لقد اتخذت معظم الدول المشمولة بالدراسة الاستقصائية إجراءات لمنع التحريض على الإرهاب بموجب قوانينها الجنائية، وفق ما دعا إليه القرار ١٦٢٤ (٢٠٠٥). وهذه التدابير يمكن أن تسهم إلى حد بعيد في وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب، لأن هؤلاء المقاتلين كثيرا ما يكون باعثهم إلى التحرك دعوات التحريض على العنف الإرهابي التي يطلقها أناس آخرون، إما بالاتصال الشخصي أو عن طريق الإنترنت أو وسائط التواصل الاجتماعي الأخرى. ولذلك كان من الجائز قانونا فرض بعض القيود على الحق في حرية التعبير، ضمن شروط صارمة، لا سيما في حالات التحريض على الإرهاب.

٦١ - غير أن التدابير القانونية المتخذة ضد التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية يبدو في بعض الحالات أنها تنتهك التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. ففي حالات ما لا يقل عن أربع من الدول المشمولة بالدراسة الاستقصائية، أعربت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء الجزاءات الجنائية التي ورد في التقارير أنها نُفذت ضد خطابات لا ترقى إلى مستوى التحريض، بما في ذلك خطابات المدافعين عن حقوق الإنسان. ومن المسائل المطروحة أيضا مسألة التناسب. ففي ما لا يقل عن ثلاث دول، تنص القوانين المتعلقة بالتحريض على الإرهاب على عقوبات مبالغة في القساوة، منها الأحكام بمدد سجن طويلة تصل إلى ٣٠ عاما، بل تصل أحيانا إلى السجن مدى الحياة، وفي إحدى الدول ينص القانون على عقوبة الإعدام. وتثير هذه الحالات قضايا هامة تتعلق بحقوق الإنسان وتهدد بأن تصبح تدابير مكافحة التحريض على الإرهاب تدابير غير مثمرة، فتدفع إلى المزيد من التطرف والنفور لدى شرائح من السكان.

٦٢ - ولقد نفذت عدة دول تدابير أخرى للتصدي للتحريض بدافع التطرف والتعصب، بما في ذلك عن طريق الإنترنت. وهناك ما لا يقل عن ست دول تنتج أو تيسر خطايا مضادا حازما موجها لتفنيد الخطابات الإرهابية. وتشمل المواضيع التي يتناولها هذا الخطاب المضاد العديد من المسائل المختلفة، تتراوح بين تفسيرات النصوص الدينية وواقع الحياة اليومية في مناطق النزاع وآثار الأعمال الإرهابية على ضحاياها. وفيما يخص الخطابات الإرهابية نفسها: تسعى عدة دول إلى إحراز مكاسب تكتيكية من خلال رصد واستخدامها لأغراض جمع المعلومات الاستخبارية. ومن الدول من يتخذ تدابير ذات طابع مباشر أكثر، فتغلق المواقع الشبكية، وكثيرا ما يكون ذلك بالتعاون مع القطاع الخاص الذي أصبح يشارك أكثر فأكثر في مراقبة الاتصالات ذات الطابع الجنائي بين الإرهابيين ومناصريهم.

٦٣ - وتبذل عدة دول أيضا جهودا حثيثة لإقامة تعاون مباشر مع الجهات الفاعلة غير الحكومية، من قبيل قادة المجتمعات المحلية والسلطات الدينية، غايتها من ذلك بناء جبهة موحدة في مواجهة من يعملون على تجنيد الأفراد ويحرضون على العنف الإرهابي. فعلى سبيل المثال، أعدت إحدى الدول استراتيجية شاملة لمكافحة التطرف المصحوب بالعنف، وتشمل هذه الاستراتيجية توفير خدمات التدريب المهني والتوظيف للشباب باعتبار ذلك الدعامه الأساسية لعملها، في حين ترى دولة أخرى في الجهود التي تبذلها للتعمير والتنمية في المناطق التي يطالها التهميش عادة جزءا من استراتيجيتها لمكافحة التطرف المصحوب بالعنف. وفيما يتعلق بمبادرات الخفارة المجتمعية، أسندت ثلاث دول على الأقل لأجهزتها المعنية بإنفاذ القانون مهمة واضحة لبناء علاقات الثقة والتواصل الجيد بين الأعوان المكلفين بإنفاذ القوانين والمجتمعات المحلية وقادتها. وعلاوة على ذلك، أفادت التقارير أن ما لا يقل عن سبع دول اتخذت تدابير للإشراف على تصميم وتنفيذ المناهج الدراسية. وتقوم دولتان على الأقل بتيسير الحوار بين الأديان على الصعيد الوطني، فالأردن، على سبيل المثال، تعمل بنشاط في إطلاق مبادرات حوار الأديان على الصعيدين الدولي والإقليمي. وتتيح بضع دول أخرى برامج تدريبية للزعماء الدينيين تهدف إلى تشجيع التسامح، وبذلت دولة واحدة على الأقل جهودا ملموسة لتمكين المرأة من تولي الزعامة الدينية.

دال - مقتضيات التجريم الواردة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)

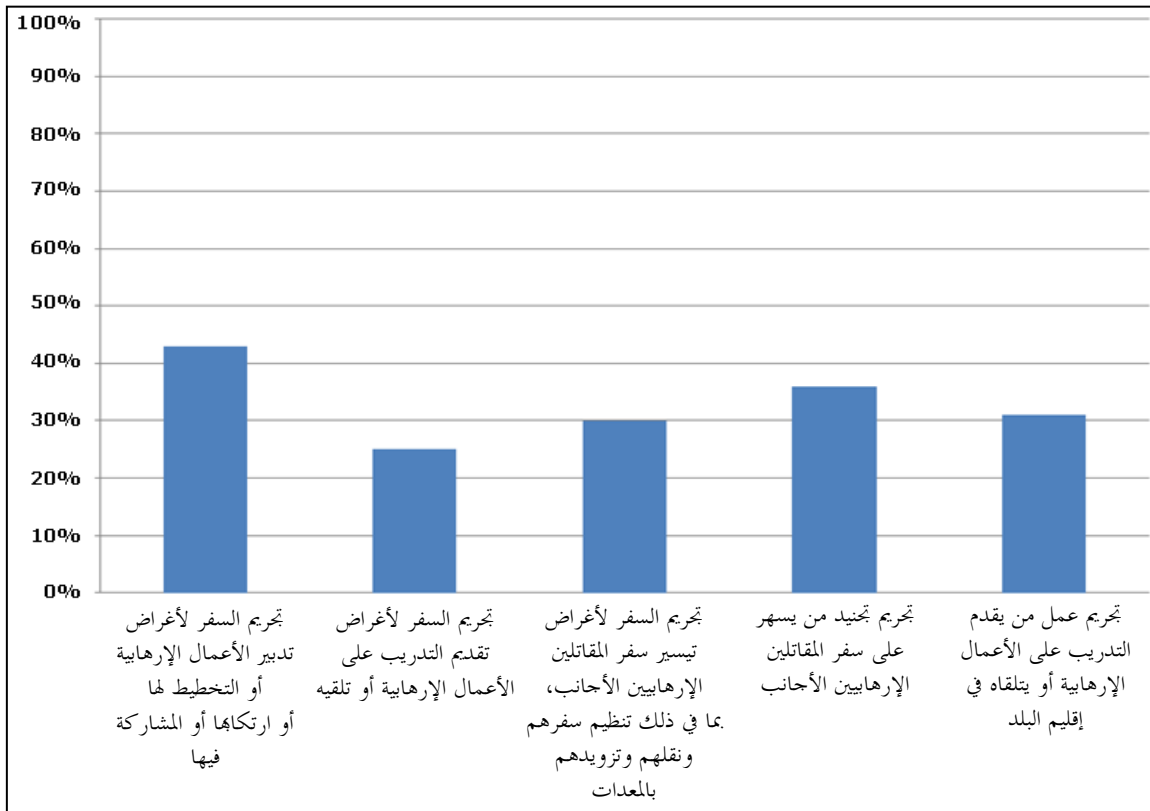
٦٤ - لقد ركزت المديرية التنفيذية في تحريها، لدى استعراضها المجموعة الأولى من الدول المتضررة، على جوانب التجريم من القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤). وقد قُدم إلى لجنة مكافحة الإرهاب تحليل مواضيعي مفصل للتحديات التي تواجهها الدول الأعضاء في ملاحقة المقاتلين الإرهابيين الأجانب قضائيا، ثم قدمته اللجنة إلى مجلس الأمن (S/2015/123). وينبغي اعتبار هذا التقرير استمرارا لبحث المديرية التنفيذية لهذه المسألة. وسيبحث التقريران المقبلان بمزيد من التركيز كيف أن نظام العدالة الجنائية إذا تحلى بالمهنية والحياد والتزم الجانب الأخلاقي أصبح عاملا مساعدا على وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وضمان احترام حقوق الإنسان والتمسك بها في أثناء العمل على تحقيق هذا المسعى.

٦٥ - وخلصت المديرية التنفيذية إلى أن الغالبية العظمى من الدول الأعضاء (١٦ من بين ٢١ دولة) ليس في قوانينها أحكام شاملة للأعمال الإجرامية بحيث يمكنها ذلك من الملاحقة القضائية على الأعمال التحضيرية أو التبعية التي تُرتكب في الدولة بهدف ارتكاب أعمال إرهابية ضد دول أخرى أو مواطنيها خارج إقليم الدولة. وجاء متوسط الامتثال لمقتضيات التجريم الواردة في القرار بدرجة "جزئي".

٦٦ - وللحصول على صورة أكثر دقة عن الفجوات المحددة التي تواجهها الدول الأعضاء في تجريم المقاتلين الإرهابيين الأجانب، صنفت المديرية التنفيذية مقتضيات العدالة الجنائية إلى خمسة عناصر مستقل بعضها عن بعض. ويبين الشكل ٣ مستوى الامتثال لكل عنصر من العناصر الخمسة.

الشكل ٣

تجريم ما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب من سفر وتدريب



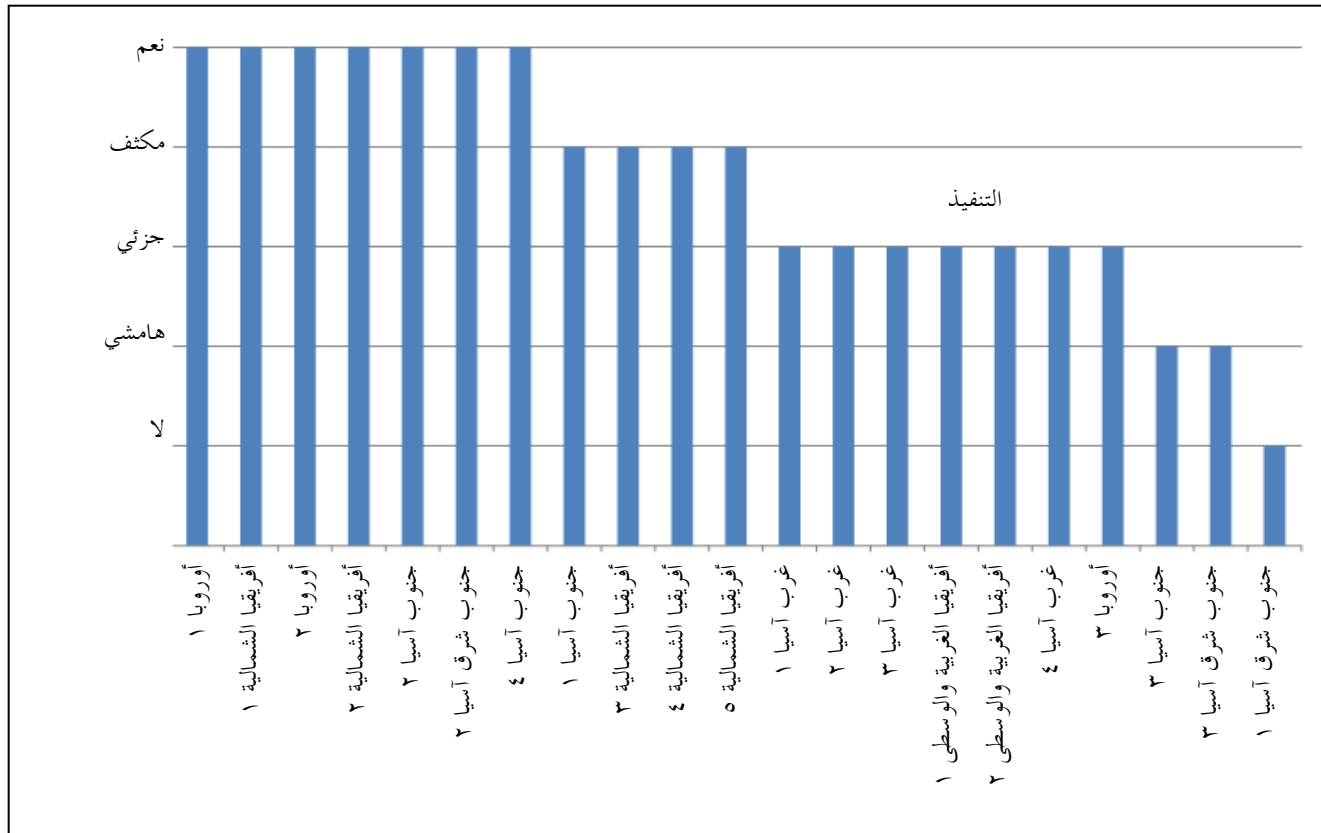
٦٧ - وتبين المعلومات الأولية التي جمعتها المديرية التنفيذية أيضاً أن كثيراً من الدول المشمولة بالدراسة ليست بعد تجرم بالكامل سفر الأفراد إلى دولة غير دول إقامتهم أو جنسيتهم بغرض ارتكاب الأعمال الإرهابية أو التخطيط أو الإعداد لها أو المشاركة فيها. وهذا مصدر قلق بالغ، لأن الأمر ذو أهمية حاسمة بالنسبة لـ ١٦ من الدول الـ ٢١. وكثير منها هي بلدان منشأ أيضاً.

٦٨ - وتجرم ثلاثة بلدان من البلدان الـ ٢١ تيسير سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بما في ذلك أعمال التنظيم والنقل والتجهيز. ويعتمد معظم البلدان الأخرى على تشريعات مكافحة الإرهاب العامة في استيفاء هذا الشرط. وليس لدى أربع دول إجراءات لتجريم تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وليس لدى ثمان منها إجراءات لتجريم تقديم التدريب وتلقيه.

٦٩ - وتكشف البيانات أن البلدان عموما تظهر مستويات عالية من الامتثال في تجريم التجنيد للإرهاب، كما هو واضح في الشكل ٤.

الشكل ٤

هل لدى الدولة أحكام قانونية لقمع تجنيد الإرهابيين؟



٧٠ - وربما كان ارتفاع مستوى الامتثال راجعا إلى كون الدول مطالبة في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بقمع التجنيد للإرهاب وأن الجهود التي تبذلها لجنة مكافحة الإرهاب في هذا الصدد قد رفعت نسبيا من مستويات الامتثال.

٧١ - وكان الامتثال بمستويات أدنى في المسائل المتصلة بتوفير التدريب وتلقيه. وربما كان ذلك راجعا إلى كون المسائل الأخرى ينظر إليها عموما باعتبارها مشمولة بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، وإلى كون عبارة "توفير التدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب" وردت أول مرة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٧٢ - وكشفت الدراسة أيضا أن "توفير التدريب" يجرمه من البلدان عدد أكبر من عدد البلدان التي تجرم "تلقي التدريب". وربما كان مرد ذلك إلى أن توفير التدريب موضوع تجريم بالفعل في العديد من الدول الأعضاء. بموجب الصكوك الإقليمية القائمة التي تشمل هذا العمل، أو لأن توفير التدريب، بالنظر إلى طابعه الأكثر فاعلية بالمقارنة مع الطابع الأكثر سلبية لتلقي التدريب، يسهل إدراجه ضمن الجرائم التحضيرية في عمومها، ويثير شواغل أقل فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان. ويمكن للجنة أن تعتمد على هذه المعلومات لكي تشجع الوكالات المنفذة على تركيز برامجها على تعزيز الممارسات الجيدة في تجريم تلقي التدريب. ومن الممارسات الجيدة التي وضعت مؤخرا لهذا الغرض صياغة بروتوكول إضافي لاتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب، الذي يعرف بوضوح وفي إيجاز، في المادة ٣، جريمة تلقي التدريب على أعمال الإرهاب.

٧٣ - وكشفت الدراسة أن كثيرا من الدول التي شملتها تعتمد في تشريعاتها الجنائية على تعاريف فضفاضة أو غامضة، بما في ذلك تعاريف للإرهاب أو الجرائم الإرهابية. وهذا لا ينتهك مبدأ الشرعية فحسب، بل يحول أيضا انتباه أجهزة إنفاذ القانون والادعاء العام إلى حالات ليست عنيفة من طبيعتها. من الواضح أنه يتعين على الدول الأعضاء، في إطار جهودها الرامية إلى الوفاء بمقتضيات التجريم الواردة في القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، من إيجاد توازن دقيق بين الحاجة إلى تلبية كافة مقتضيات القرار، وضرورة الامتناع عن سن تشريعات مفرطة في التعميم. وينبغي للجنة أن تولي اهتماما وثيقا لمعالجة هذا التحدي ودعم الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى الوفاء بهذه المقتضيات.

٧٤ - وبينما تدرك المديرية التنفيذية أن العديد من الدول قد تحركت صوب اعتماد تشريعات جديدة للتغلب على التحدي الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، فإن بضع بلدان فقط من البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية هي التي سنت تشريعات جنائية خاصة لتنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، على الرغم من أن مقتضيات التجريم الواردة في القرار تحظى بأولوية عالية لدى معظم هذه البلدان. وينبغي للجنة أن تشجع البلدان الأكثر تضررا على معالجة الوضع بسن تشريعات مناسبة.

٧٥ - وفي جميع البلدان التي شملها التحليل في إطار هذه الدراسة الاستقصائية، يوجد لدى الادعاء العام بعض الصلاحيات في أقل تقدير. غير أن فعالية الادعاء العام تظل محدودة إلى حد ما، ما عدا في خمس دول. ولذلك يتعين توسيع صلاحيات الادعاء العام؛ وتطوير الخبرة الفنية، بما في ذلك الخبرة في كيفية التعامل مع قضايا الإرهاب المعقدة، ولا سيما قضايا المقاتلين الإرهابيين الأجانب؛ وتعزيز الموارد البشرية والتقنية.

٧٦ - وقد استحدثت جميع الدول المشمولة بالدراسة، باستثناء دولة واحدة لا تتوافر عنها معلومات في هذا الصدد، تشريعات تميز استخدام أساليب خاصة للتحري. إلا أن المعلومات المستقاة لا تبين ما إذا كانت جميع الدول تملك القدرة على استخدام هذه الأساليب بفعالية مع كفالة الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وسيادة القانون. فقد اتضح من تقييمات سابقة أجرتها المديرية التنفيذية أن استخدام هذه الأساليب بفعالية في مجال مكافحة الإرهاب من التحديات المطروحة على الصعيد العالمي، وأن كثيرا من الدول تحتاج إلى المساعدة في وضع أساليب وآليات فعالة تكفل التنسيق بين أجهزة الاستخبارات وإنفاذ القانون والنيابة العامة، كما تكفل احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان (S/2015/123).

٧٧ - وقد نظرت المديرية التنفيذية، لدى تقييمها للحالة في الدول الأعضاء الـ ٢١، في العناصر الأساسية للتعاون الدولي. وتبين النتائج التي توصلت إليها المديرية أن معظم الدول المشمولة بالدراسة عينت هيئة مركزية وطنية لمعالجة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية ولتجهيز طلبات تسليم المطلوبين للعدالة. وبوجه عام، قامت الدول المشمولة بالدراسة بمن لديها هيئة مركزية، بوجه عام، بإعداد مبادئ توجيهية عن إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين للعدالة وجعلتها متاحة للجمهور بهدف إطلاع السلطات الأجنبية على متطلبات المساعدة القانونية والتسليم.

٧٨ - ولا تزال أربع دول من الدول المشمولة بالدراسة لم تعين هيئة مركزية وطنية تتولى هذه المهام. وهذا مدعاة للقلق البالغ لأن وجود هيئة مركزية معينة أمر ضروري للتعاون الدولي في المسائل الجنائية. وينبغي أن تعطى الأولوية لمعالجة الوضع في الدول الأربع التي ليس لديها هيئة مركزية وطنية ومساعدتها في هذا الصدد.

هاء - تمويل الإرهابيين

٧٩ - إن الطرق التي تؤمن بها التنظيمات الإرهابية التمويل تتسم بالتبدل، ويمكن أن تتغير بسرعة. والظاهر في الوقت الراهن أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين يتحركون للانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش)، على وجه الخصوص، يشكلون

مصدرا صغيرا نسبيا ولكنه مصدر هام لتمويل التنظيم. ومن جهود التمويل الممكنة قيام المقاتلين الإرهابيين الأجانب بجمع الأموال في بلدانهم الأصلية للسفر، وسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب حاملين معهم أموالا، وإرسال أفراد من الشتات بالخارج الأموال لدعم المقاتلين الإرهابيين الأجانب، على أن المساهمات المالية المتأتية من هذه المصادر تظل منخفضة نسبيا (انظر S/2015/123، الفقرات من ٣١ إلى ٣٤).

٨٠ - وبعض المقاتلين الإرهابيين الأجانب تدفع لهم التنظيمات الإرهابية، بما في ذلك تنظيم داعش، لكي يسافروا إلى مواقع القتال، ثم يتلقون دعما ماليا في البلد الذي يحلون به. فمن الوارد إذن أن تتولى التنظيمات الإرهابية تمويل ما يلزم المقاتلين الإرهابيين الأجانب لسفرهم ونفقاتهم اليومية وتدريبهم وتزويدهم بالمعدات. وأبلغ مسؤولو إحدى الدول المشمولة بالاستعراض المديرية التنفيذية في الآونة الأخيرة بوجود أجناب في أراضيها يقومون بأعمال التجنيد ويقنعون رعاياها بالانضمام إلى تنظيم داعش، مقدمين لهم وعودا بأنهم سيحصلون على مكافأة مالية في الجمهورية العربية السورية.

٨١ - وفي حالات أخرى، يتحمل المقاتلون الإرهابيون الأجانب نفقاتهم الخاصة بأنفسهم، وقد يحصلون على أموال لهذا الغرض من بلدانهم الأصلية، بمبالغ تتراوح بين عدة مئات وعدة آلاف من الدولارات. ويظل المقاتلون الإرهابيون الأجانب قادرين على الاستفادة من الحسابات المصرفية التي يملكونها في بلدانهم الأصلية من خلال استخدام بطاقات الصراف الآلي. ومن الأساليب الأكثر ابتكارا لجوء بعض المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى استعمال الإعفاءات الضريبية عن طريق الاحتيال ليمولوا سفرهم ونفقاتهم (انظر S/2015/123، الفقرة ٣٣).

٨٢ - وبالنظر إلى أن المقاتلين الإرهابيين الأجانب يمثلون ظاهرة حديثة النشأة نسبيا، ربما كان من المبكر بعض الشيء أن يُتوقع من الدول أن تكون قد أعادت النظر في الآليات القائمة واستحدثت آليات جديدة مصممة خصيصا لتعطيل الدعم المالي الموجه إلى المقاتلين الإرهابيين الأجانب ومنعه عنهم. بيد أن معظمها (١٦ من ٢١ دولة) وضعت بعض الآليات لتعطيل الدعم المالي الموجه إلى الإرهابيين ومنعه عنهم، الأمر الذي يمكن تطبيقه على المقاتلين الإرهابيين الأجانب أيضا. ومن البلدان المشمولة بالدراسة خمسة بلدان تبين أن لديها آليات قليلة أو ليس لديها آليات بالمرّة للتصدي لتمويل المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وينبغي تشجيع الدول على إعادة النظر في القائم لديها من التدابير والآليات ذات الصلة بتمويل الإرهاب، بما في ذلك تجميد الأصول، وعلى تعزيزها إذا اقتضى الحال ذلك، بهدف الوقوف في وجه التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

٨٣ - ومن الدول الـ ٢١ هناك أربع دول فقط تملك القدرة على تجميد أموال الإرهابيين دون إبطاء، وثلاث دول أخرى تستطيع إلى حد كبير أن تجمدها دون إبطاء. ولدى ١٢ دولة قدرة جزئية أو هامشية على القيام بذلك، وليس لدى دولتين اثنتين أي قدرة في هذا الباب. وانعدام آلية مناسبة لتجميد الأصول، مع أنها من المتعضيات الرئيسية في القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١)، أمر يبعث على القلق البالغ. وينبغي بذل مزيد من الجهود لمساعدة الدول على إنشاء آلية لتجميد الأصول، لأن آلية من هذا القبيل لا غنى عنها لتعطيل التمويل الموجه إلى الإرهابيين.

٨٤ - ولدى معظم الدول بعض القدرة على تبادل المعلومات المالية مع نظيراتها الأجنبية من خلال عضويتها في منتديات من قبيل مجموعة إيغمونت، أو جهات اتصال المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، أو مذكرات التفاهم، أو التبادل الثنائي. ولدى معظم الدول القدرة على استخدام هذه القنوات لتبادل المعلومات بشأن المسائل المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٨٥ - وقد تبين أن تبادل المعلومات بين الأجهزة على الصعيد الوطني، والمقصود في هذه الحالة المعلومات المالية، من مواطن الضعف الكبرى بوجه عام في الدول المتضررة. وعلى الرغم من أنه لا يوجد من بين الدول المشمولة بالاستعراض أي دولة تمتلك آلية وطنية مهمتها كفالة تبادل المعلومات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، في الوقت المناسب، بين وحدات الاستخبارات المالية والجمارك وأجهزة إنفاذ القانون، وغيرها من الأجهزة الحكومية المشاركة في مكافحة تمويل الإرهاب، فإن عدة دول لديها بالفعل آليات لتبادل المعلومات بشأن تمويل الإرهاب بين الأجهزة الوطنية، ويمكن استخدام هذه الآليات لتبادل المعلومات بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ومما يدعو إلى القلق أكثر أن بلدين ليس لديهما سوى قدرة هامشية على تبادل المعلومات بين الأجهزة الوطنية، وأظهر التقييم أن سبعة بلدان ليس لها أي قدرة على تبادل المعلومات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب بين الأجهزة الحكومية المشاركة في مكافحة تمويل الإرهاب.

٨٦ - ورغم أن العديد من الدول أقدمت على تجريم القيام عمدا بتوفير أو جمع الأموال للأعمال الإرهابية، فقد سنت بعض الدول أيضا تشريعات لتجريم التمويل الموجه لسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب لأغراض إرهابية، كما جرمت تقديم التدريب على الأعمال الإرهابية أو تلقي هذا التدريب. وسنت ١٢ دولة تشريعات تتعلق بتمويل الإرهاب نصيحتها لا يعدو أن يكون جزئيا أو هامشيا من النجاح في التصدي لتمويل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب ومسائل التدريب على الأعمال الإرهابية و/أو لا تراعي العناصر اللازم توافرها في التشريع، من قبيل التصرف الإرادي، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، والقصد والعلم.

ولذلك يتعين على البلدان المشمولة بالتقييم أن تعدل تشريعاتها المتعلقة بتمويل الإرهاب تشريعات للوفاء بالالتزام المترتب على أحكام القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤).

٨٧ - وتجرم ١٣ من الدول الـ ٢١ تمويل الإرهاب باعتباره جريمة مستقلة، الأمر الذي يعني أن تمويل الإرهاب يدخل في عداد الجرائم (أ) حتى وإن لم تُستخدم الأموال لارتكاب أو محاولة ارتكاب اعتداء إرهابي، (ب) وحتى وإن لم يتسن ربط الأموال بعمل إرهابي محدد، (ج) وبمعزل واستقلال عن الأحكام المتعلقة بالمساعدة والتحريض. واستوفت خمس دول أخرى إلى حد بعيد الشروط المذكورة أعلاه المتعلقة بتجريم تمويل الإرهاب، واستوفتها دولتان أخريان بصورة جزئية. ولم تقم أي دولة بعد بتعديل تشريعاتها قاصدة على وجه التحديد منع الدعم المالي الموجه إلى المقاتلين الإرهابيين الأجانب ولتدرج سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب ضمن التزاماتها بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. وثمة دولة واحدة فقط لديها في الوقت الراهن تشريعات تجرم على وجه التحديد توفير التمويل لسفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، على الرغم من أن ١١ دولة أخرى سنت قوانين يمكن أن تنطبق فيما يُقال. غير أن المديرية التنفيذية يساورها القلق من أن ١٢ دولة فقط من بين ٢١ دولة هي التي حددت جرائم تمويل الإرهاب التي تشمل التمويل الموجه إلى كل من التنظيمات الإرهابية والأفراد الإرهابيين مهما يكن الغرض من ذلك. وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه على الرغم من تجريم عدد من الدول الأعضاء لأعمال تمويل الإرهاب، لم يُسجل على نطاق العالم سوى عدد محدود جدا من المتابعات القضائية في قضايا تتعلق بتمويل الإرهاب.

٨٨ - وظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب وثيقة الارتباط بتزايد أعداد الإرهابيين الذين يعملون منفردين أو ضمن خلايا صغيرة (انظر S/2015/123، الفقرة ١٢). ويمكن أن يشكل هذا الأمر خطرا كبيرا سببه المقاتلون الإرهابيون الأجانب العائدون وقد تلقوا من التعليمات ما يحضهم على القيام بأعمال فردية في بلدانهم الأصلية، والطامحون إلى الانضمام إلى المقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين ربما لم يحصلوا على الموارد اللازمة للسفر أو منعهم من السفر إجراءات فعالة اتخذتها الحكومة. ولذلك يساور المديرية التنفيذية بعض القلق من أن ١٢ دولة فقط من ٢١ دولة هي التي نصت على جرائم لتمويل الإرهاب تغطي التمويل الموجه إلى كل من التنظيمات الإرهابية والإرهابيين من الأفراد (انظر الشكل ٥).

في ذلك الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، أو الجريمة المنظمة عبر الوطنية، أو الفساد. فالقدرة على التصدي ليس معناها "إعادة اختراع العجلة"، بل معناها إلقاء نظرة جديدة على القائم من التدابير والأدوات الكثيرة المتاحة للدول لكي تتصدى بها للتحديات التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب. فإن من شأن تحديد تلك التدابير بذكاء وتحديد الالتزام بتنفيذها وبناء القدرات حيثما بدت مواطن الضعف في التنفيذ، أن يزيد كثيرا من قدرة الدول على وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٩١ - لقد وضعت المديرية التنفيذية اليد، وهي تعد هذا التقرير، على عدة أمور مهمة ستتناولها في تقريرها المقبلين. بمزيد من التعمق. ومن هذه الأمور منع التطرف المفضي إلى الإرهاب ومنع التجنيد، وتحليل الأدوات القانونية القائمة المتعددة الأطراف التي يمكن أن تساعد على زيادة أشكال من التعاون الدولي والتحريرات المشتركة تتسم بالسرعة والصبغة المباشرة والطابع العملي، والتدابير التي يمكن اتخاذها لمعالجة مسألة العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، مثل وضع استراتيجيات للملاحقات القضائية وسياسات لإعادة الإدماج والتأهيل. وستتيح التقارير، مجتمعة، خريطة طريق شاملة، ليس فقط من التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول ولكن أيضا لما يعترض الأولويات من أوجه قصور وما يعترضها من صعوبات ينبغي معالجتها لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب.