الأمم المتحدة
S/2015/123
مجلس الأمن
Distr.: General
23 February 2015
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٥ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيسة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب

باسم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب، يشرفني أن أقدم إلى مجلس الأمن تقرير الحلقة الدراسية السادسة للمدعين العامين بشأن تقديم الإرهابيين إلى العدالة التي عقدت في فاليتا في الفترة من 15 إلى 17 كانون الأول/ديسمبر 2014 (انظر المرفق).

وقد انصب تركيز الحلقة الدراسية على تحديات الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وهي جزء من مجموعة حلقات دراسية بدأتها اللجنة وتتولى تيسيرها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ويشارك فيها مدعون عامون بارزون يباشرون مهام الادعاء في قضايا مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني. وقد نجح المشاركون في الحلقة الدراسية في تحديد كثير من التحديات الرئيسية والممارسات الجيدة في التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب باستخدام نظام العدالة الجنائية، وفق ما قضى به القراران 1373 (2001) و 2178 (2014).

وأرجو ممتنةً توجيه نظر أعضاء مجلس الأمن إلى هذه الرسالة ومرفقها وإصدارهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

(*توقيع*) ريموندا **مورموكايته**
رئيسة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار
بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب

120315 110315 15-02513 (A)
1502513

الرجاء إعادة استعمال الورق

المرفق

تقديم الإرهابيين إلى العدالة: تحديات الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب

أولا – سياق الموضوع

١ – وجه مجلس الأمن، باتخاذه القرار 2178 (2014) في 24 أيلول/سبتمبر 2014، رسالة واضحة مفادها أنه يتعين على الدول الأعضاء والمجتمع الدولي اتخاذ تدابير استباقية للتصدي للتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وكرر المجلس، في معرض تذكيره بقراره 1373 (2001)، التأكيد على واجب تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة، وقرر أن على جميع الدول كفالة أن تنصّ قوانينها ولوائحها الداخلية على تجريم أفعال [هؤلاء] باعتبارها جرائم خطيرة بما يكفي للتمكين من مقاضاة الجناة ومعاقبتهم بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة. ومن ثم فإن توافر نظام مكين للعدالة الجنائية يشتمل على جهاز ادعاء قوي ذي طابع استباقي أمر لا بد منه للتنفيذ الفعال لهذا القرار.

٢ – ودعما للدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى التصدي لتحديات تقديم الإرهابيين إلى العدالة، تقوم المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، متصرفة باسم لجنة مكافحة الإرهاب، بتيسير مجموعة من الحلقات الدراسية بشأن تقديم الإرهابيين إلى العدالة لمدعين عامين بارزين يباشرون مهام الادعاء في قضايا مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني. وقد عقدت أولى هذه الحلقات الدراسية في مقر الأمم المتحدة في كانون الأول/ ديسمبر 2010 وتلتها حلقات دراسية عقدت في أنقرة في تموز/يوليه 2011 والجزائر العاصمة في حزيران/يونيه 2012 ودار السلام، جمهورية تنزانيا المتحدة، في شباط/فبراير 2013 وتونس العاصمة في كانون الأول/ديسمبر 2013.

٣ – وتناولت كل حلقة دراسية عقدت بعد الحلقة الدراسية الأولى أحد المواضيع الرئيسية التي تم تحديدها في تلك الحلقة الأولى. ففي أنقرة، ركز المشاركون على استخدام الاستخبارات والمعلومات التي يتم الحصول عليها من خلال أساليب التحري الخاصة باعتبارها وسائل إثبات في قضايا الإرهاب. وركزت الحلقة التي عقدت في الجزائر العاصمة على الدور الاستراتيجي والتنفيذي للمدعي العام في منع الإرهاب. وفي دار السلام، تناول المشاركون في الحلقة الدراسية اعتبارات السياسة العامة للملاحقة القضائية للأعمال الإرهابية وما تستتبعه تلك الملاحقة من تداعيات.

وفي تونس العاصمة، ناقش المشاركون التحديات التي يواجهها الادعاء في القضايا المتصلة بالإرهابيين الذين يتصرفون بمفردهم أو في خلايا صغيرة.

٤ - كما وضعت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، بالتعاون مع شركائها التنفيذيين، عددا من المبادرات ذات الصلة بالاستناد إلى الخبرات المعروضة والدروس المستفادة في الحلقات الدراسية المتقدمة. ونظمت المديرية منذ عام 2009 مجموعة من حلقات العمل ضمت قضاة ومدعين عامين وضباط شرطة في جنوب آسيا. ومولت حلقات العمل، التي عقدت منها تسع حلقات حتى الآن، حكومات أستراليا والدانمارك وكندا والهند والولايات المتحدة الأمريكية. وفي أيار/مايو 2013، بدأت المديرية التنفيذية في كمبالا، بالاشتراك مع المركز العالمي للأمن التعاوني، مجموعة من حلقات العمل لمسؤولي إنفاذ القوانين والمدعين العامين من دول شرق أفريقيا الأعضاء بدعم من أستراليا ونيوزيلندا. ونُظمت في نيروبي حلقة عمل لاحقة في تشرين الأول/أكتوبر 2014 بشأن ضرورة التعامل المبكر بين الشرطة والمدعين العامين وتحويل الاستخبارات والمعلومات إلى أدلة مقبولة. وهدف حلقات العمل المتبقية من هذه المجموعة هو تعزيز قدرات المدعين العامين وضباط الشرطة في أوغندا وبوروندي وجمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا وكينيا على مباشرة التحقيق والادعاء في قضايا الإرهاب على الصعيدين الوطني والإقليمي.

٥ - وتعمل المديرية التنفيذية أيضا مع فرع منع الإرهاب التابع لبرنامج الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لمساعدة الدول على إجراء تحقيقات وملاحقات قضائية فعالة في مجال مكافحة الإرهاب مع التكفل في الوقت نفسه باحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. وقد أُطلقت هذه المبادرة في تشرين الأول/أكتوبر بجنيف بدعم من سويسرا ويجري تنفيذها في سياق البرنامج الإقليمي الطويل الأجل لمنطقة المغرب العربي الذي يدعمه الاتحاد الأوروبي والبرنامج الإقليمي الطويل الأجل لمنطقة جنوب آسيا الذي تدعمه الولايات المتحدة الأمريكية. ويتضمن كلا البرنامجين أنشطة تخص بلدانا بعينها وحلقات عمل دون إقليمية تهدفان إلى تعزيز تصدي أجهزة العدالة الجنائية في الدول للإرهاب في إطار من احترام سيادة القانون وضمان الامتثال لصكوك مكافحة الإرهاب ذات الصلة ومعايير حقوق الإنسان وقرارات مجلس الأمن. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2013، بدأت المديرية التنفيذية وفرع منع الإرهاب التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بدعم من الاتحاد الأوروبي، برنامجا مدته 18 شهرا لدعم أجهزة الأمن والعدالة في نيجيريا، حيث نظَّما مؤخرا جداً حلقة عمل مشتركة بين الوكالات للتعاون والتنسيق لصالح أجهزة الأمن والعدالة، عقدت في أبوجا في كانون الأول/ديسمبر 2014.

ثانيا – الحلقة الدراسية المتعلقة بتحديات الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب

ألف – مقدمة

٦ – نظمت الحلقة الدراسية السادسة ضمن مجموعة الحلقات المخصصة للممارسين، في فاليتا في الفترة من 15 إلى 17 كانون الأول/ديسمبر 2014، بالتعاون مع المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون. ووفقا لقرار مجلس الأمن 2129 (2013)، الذي يوجه المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب إلى تحديد المسائل والاتجاهات الناشئة والتطورات الجديدة المتصلة بالقرارين 1373 (2001) و 1624 (2005) وفي ضوء القرار 2178 (2014)، ركزت الحلقة الدراسية على تحديات الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٧ – والإرهاب جريمة فريدة وآخذة في التطور وتعتبر المقاضاة عنصرا أساسيا من عناصر أي نهج شامل تتبعه الدولة لمنعه وقمعه بشكل فعال. غير أن قضايا الإرهاب تطرح تحديات من نوع خاص أمام المدعين العامين، تتصل على وجه الخصوص بجمع أدلة مقبولة ونجاح المقاضاة في جرائم التحضير ذات الصلة. وقد حضر الحلقة الدراسية السادسة نحو 40 من المدعين العامين البارزين الذين يباشرون مهام الادعاء في قضايا مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني ومن كبار المسؤولين الحكوميين وممثلي المنظمات الدولية والإقليمية والمجتمع المدني. وكان المدعون العامون المشاركون يمثلون مختلف مناطق العالم ومستوياته الإنمائية ونظمه القانونية.

٨ – وأدلى ببيانات استهلالية في الحلقة الدراسية النائب العام في مالطة، بيتر غريش، ورئيس قسم الشرق الأوسط وأوروبا وآسيا الوسطى بالمديرية التنفيذية للجنة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، أحمد سيف الدولة، والمدير التنفيذي المؤقت للمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، روبرت سترانغ. وسلط المتكلمون الضوء على الطبيعة الدائمة التطور لاتجاهات وجرائم الإرهاب وحاجة المدعين العامين ونظم العدالة الجنائية إلى التكيف من أجل تحقيق الفعالية في تقديم الإرهابيين إلى العدالة. وذكروا أن ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب تشكل تحديا عالميا يتطلب تحركا عالميا. ولم يسبق على الإطلاق أن صار التعاون الدولي مطلوبا بهذا القدر أو باتت الحاجة إلى تبادل المعلومات على هذا القدر من الإلحاح. وأشار المتكلمون إلى التقدم الذي أحرز بالفعل في هذا المجال، بما في ذلك اتخاذ قرار مجلس الأمن 2178 (2014)، ووضع مذكرة لاهاي – مراكش بشأن الممارسات الجيدة للتصدي على نحو أنجع لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب في إطار المحفل العالمي لمكافحة الإرهاب، والبرنامج المتعدد الأبعاد بشأن

المقاتلين الإرهابيين الأجانب المقرر إطلاقه في المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون في شباط/فبراير 2015. وتتعاون المديرية التنفيذية أيضا مع فرع منع الإرهاب التابع للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة في إنشاء المشروع العالمي التابع للفرع والمخصص لتعزيز النظام القانوني لمواجهة المقاتلين الإرهابيين الأجانب في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وكان تيسير تبادل الخبرات والمعلومات بين المدعين العامين بشأن تحديات محددة هدفا منشودا للحلقات الدراسية الخاصة بالممارسين. وأكد المتكلمون أيضا على وجوب الامتثال للقانون الدولي عند تنفيذ جميع تدابير مكافحة الإرهاب، وخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان. ووصف منسق الفريق العامل المعني بالمسائل القانونية والعدالة الجنائية التابع للمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، دافيد شاريا، قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، ولا سيما المتطلبات التي نص عليها القرار 2178 (2014) وبيَّن سياق وأهداف مجموعة الحلقات الدراسية المخصصة للممارسين والتحديات والأولويات التي سبقت معالجتها، والخصائص التي تنفرد بها ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٩ - وتألفت الحلقة الدراسية التي استمرت ثلاثة أيام من حلقات نقاش تناولت جوانب محددة من الموضوع الرئيسي (انظر الضميمة). وفي 16 كانون الأول/ديسمبر 2014 وهو اليوم الثاني للحلقة الدراسية، نظر المشاركون في سيناريو افتراضي حيث ناقشوا مختلف المسائل التي أثيرت وقارنوا بين النهج والقوانين الوطنية لكل منهم. ويعرض الموجز التالي تعليقات المشاركين. وقد أجريت المناقشات وفقا لقاعدة دار تشاتام للسرِّية.

باء - موجز المناقشات المتعلقة بالتحدي المعقد لتقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب للعدالة

١٠ - اكتسب مصطلح ''المقاتلون الإرهابيون الأجانب'' أهمية متزايدة في النقاش السياسي والعام خلال العام الماضي ودخل حيز الاهتمام العالمي باعتماد قرار مجلس الأمن 2178 (2014). وقد حظي هذا القرار بالتأييد الصريح لأكثر من 104 دول واتخذه مجلس الأمن بالإجماع في 24 أيلول/سبتمبر 2014. وقد قرر مجلس الأمن في القرار أن على جميع الدول ضمان توافر القدرة لديها على تقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى العدالة.

١١ - وقام مدعون عامون كبار من 21 دولة عضوا وممثلون لسبعة منظمات دولية وإقليمية، على مدى ثلاثة أيام، بتحليل التحديات التي تواجه الملاحقات القضائية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب الذين يعرفهم القرار 2178 (2014) بأنهم ''الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو

الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة''.

1 - التحديات الجديدة والقديمة التي يواجهها المدعون العامون

١٢ - لا يشكل المقاتلون الإرهابيون الأجانب ظاهرة جديدة. ويمكن بل وينبغي استخدام الخبرة المكتسبة في النزاعات السابقة، مثل تلك التي دارت في القرن الأفريقي وأفغانستان ومناطق أخرى من العالم، للتصدي للتهديد الراهن الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب. غير أن من المسلم به أيضا أن هؤلاء المقاتلين يمثلون تحديا سريع التنامي تطور على نحو هائل في السنوات الأخيرة وأن التحديات التي يطرحونها أمام نظم العدالة الجنائية هي تحديات فريدة ومعقدة. ووفق ما ذكره كثير من المشاركين، فإن ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب لها علاقة وثيقة بمسألة الإرهابيين الذين يتصرفون بمفردهم أو في خلايا صغيرة التي كانت موضوع الحلقة الدراسية التي عقدت في تونس العاصمة في كانون الأول/ ديسمبر 2013.

١٣ - وكما تيسر العولمة والإنترنت أنشطة الإرهابيين الذين يتصرفون بمفردهم، فإنهما ييسران أيضا أنشطة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وكثيرا ما يجري تجنيد هؤلاء عن طريق الإنترنت من خلال مواقع التواصل الاجتماعي وغرف المحادثة، حيث يجري استقطاب المستعملين أو توجيههم إلى مواقع إلكترونية معينة يمكن أن يجري فيها توفير المعلومات والأدوات الضرورية والمنهجية وتعلمها. وتتوافر بسهولة الطرق المؤدية إلى التطرف، مثل التواصل الشبكي وانفتاح باب الحصول على معلومات عن كيفية تزييف الهوية وصنع القنابل وتنظيم السفر. وأشار أحد المشاركين أيضا إلى أن الانطباع القائل بأن التطرف تصرف ذاتي هو انطباع خاطئ ويمكن أن يحد من نطاق ما نقوم به من تحقيقات ومواجهة. وعالم المقاتلين الإرهابيين الأجانب هو عالم شخصي ومباشر ومعولم ومتعدد الأبعاد. ويستقطب أعدادا تفوق قدرة أجهزة الاستخبارات على تتبعها فعليا.

١٤ - وقد تعجَّلت بسرعة الرحلة الممتدة من الاهتمام المبدئي إلى التطرف إلى الالتزام إلى العمل ثم إلى الانضمام في نهاية المطاف إلى جماعة إرهابية أجنبية. وهو أمر يزيد من تعقيد الجهود التي تبذلها السلطات لمتابعة الحالات واعتراضها والتحقيق فيها والمقاضاة بشأنها. وبات الإطار الزمني أقصر وعمر التجنيد أصغر. فالمقاتلون الإرهابيون الأجانب يضمون أشخاصا لا تتجاوز أعمارهم 15 أو 16 سنة ومنهم أيضا أعداد كبيرة من النساء. ويحدث في بعض الأحيان أن تنزح أسر بأكملها. ووفقا لما ذكره مدعون عامون حضروا الاجتماع، فإن السلطات تصارع للتعامل مع هذه الأبعاد الجديدة. وليس من الواضح دائما ما إذا كانت النساء يسافرن

للمشاركة في أعمال إرهابية أو للبحث عن شريك حياة أو لإعالة أسرهن وما إذا كان من الممكن اعتبار أسر بكاملها ضالعة في الجرائم المرتكبة.

١٥ - والخطر الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب للمجتمعات هو خطر متعدد الأوجه. فالنزاعات التي كانت محلية سابقا باتت الآن دولية وصارت آثارها أبعد عن إمكانية التنبؤ بها بسبب تشكيلة الأشخاص المتورطين، كما غدت هذه الآثار أكثر انتشارا بسبب سفر وعودة أفراد قوى القتال شكيمتهم. فقد نفذ المقاتلون الإرهابيون الأجانب العائدون هجمات في أماكن مثل إسبانيا وبلجيكا وفرنسا. وقد لا تكون الصورة التي تظهرها الإحصاءات كاملة، ولكنها تساعد في بيان نطاق هذه الظاهرة وكيفية انتشارها. ووفقا لما ذكره المشاركون، بلغ حتى تشرين الأول/أكتوبر 2014 عدد الحالات التي تعرضت فيها فرنسا للإرهاب لأسباب لها علاقة بالنزاع في الجمهورية العربية السورية 72 حالة، أي بزيادة قدرها نحو 200 في المائة في أقل من عام. وشملت الملاحقة القضائية في هذه الحالات 100 فرد تقريبا ثلثاهما في السجن. وفي البوسنة والهرسك، يقدر عدد الذين قُتلوا من الأشخاص الذين سافروا إلى الجمهورية العربية السورية والعراق والبالغ عددهم نحو 150 شخصا بـ 30 شخصا وعدد الذين عادوا منهم بـ 30 شخصا. ويمثل المقاتلون الإرهابيون الأجانب من فنلندا في الجمهورية العربية السورية البالغ عددهم نحو 52 شخصا (42 رجلا و 10 سيدات) عددا كبيرا بالمقارنة بعدد سكان البلد البالغ 5.4 مليون نسمة. والصورة مماثلة بالنسبة لهولندا حيث تقدر أجهزة الاستخبارات أن عدد المقاتلين الإرهابيين الأجانب من ذلك البلد في مناطق الجمهورية العربية السورية والعراق بما يصل إلى 160 شخصا، عاد منهم 30 شخصا. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، يبلغ عدد هؤلاء المقاتلين نحو 500 شخص، والعائدين منهم 250 شخصا. وتبيَّن أن نحو 56 مقاتلا إرهابيا أجنبيا من إندونيسيا قد سافروا إلى الجمهورية العربية السورية والعراق للانضمام إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام.

2 - تحديات تطبيق الأفعال الجرمية ذات الصلة وسيادة القانون

توفر القوانين الحالية إمكانيات عديدة لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب

16 - قام المشاركون، في وصفهم لقضايا في بلدانهم وللتشريعات القائمة فيها، بالكشف عن إمكانيات عديدة للملاحقة القضائية في الجرائم المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، أو على الأقل لإيقافها قبل حدوثها. وهناك بطبيعة الحال تشريعات تخص الإرهاب على وجه التحديد. فالنظام القانوني للولايات المتحدة يسمح بالملاحقة القضائية في كامل أفعال المقاتلين الإرهابيين الأجانب، بدءا من التخطيط إلى الإعداد إلى السفر. وتتم هذه الملاحقة القضائية بمساعدة من الإطار القانوني للتعاون الدولي الذي بلغ درجة كبيرة من النضج. وقد تم تعديل القانون الرئيسي

المتعلق بتقديم الدعم المادي للإرهاب بعد اعتداءات 11 أيلول/ سبتمبر 2001 ليسمح بإدراج المنظمات الإرهابية الأجنبية ضمن ما تشمله الملاحقة. وبناءً على ذلك، فإن أي شخص يقوم بتقديم أي نوع من الدعم المادي، الذي جرى تعريفه بتعريف عام جدا، يرتكب جريمة. ويسمح هذا التشريع للولايات المتحدة بالتصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب دون أي تغييرات كبيرة.

17 - ووفقاً تشريعات الولايات المتحدة، إذا عزم شخص على السفر عبر الحدود للانضمام إلى جماعة إرهابية، يمكن أن يتم إيقافه بعد مروره بالتفتيش الأمني في المطار باعتبار أنه عبَر بفعله هذا العتبة ذات الصلة، ثم توجه إليه تهمة وفقاً للأحكام المتعلقة بجرائم الدعم المادي. وإذا دعم الشخص منظمة تم إعلانها رسمياً منظمة إرهابية يمكن الخلوص - عن طريق الاستنتاج - إلى أن النية قد توافرت لديه. وكذلك يجيز التشريع الفرنسي بشأن التنظيمات الإجرامية (*association de malfaiteurs*)، كما هو الشأن في حالة تهم التآمر، للسلطات اعتقال المقاتلين الإرهابيين الأجانب والتحقيق معهم ومقاضاتهم في المراحل الأولى من ارتكاب الجريمة، بما في ذلك قبل عبور عتبة الشروع في ارتكاب عمل إرهابي. وتؤدي الإدانة إلى أحكام بالسجن تتراوح بين 10 و 20 عاماً. وقد عدلت فرنسا مؤخراً قانون العقوبات الخاص بها لإدخال ما يسمى بجريمة الإرهابيين الذين يتصرفون بمفردهم (*entreprise terroriste individuelle*) للتعامل مع الظاهرة المتزايدة لعمل الإرهابيين بمفردهم. ويهدف النص على هذه الجريمة إلى السماح لمنظومة العدالة الجنائية بالتدخل في المراحل التحضيرية حتى عندما يعمل الشخص بمفرده دون تأسيس أي عصابة إجرامية تضم شخصين أو أكثر.

18 - وتعتمد الدول في بناء الدعاوى المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب اعتمادا أساسيا على التشريعات القائمة. وقد أوضح المشاركون كيفية استخدامهم للتشريعات القائمة بطرق مبتكرة لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. فعلى سبيل المثال، تعتمد تركيا بشكل كبير على التشريعات المتعلقة بالجريمة المنظمة. وفي إندونيسيا، يستخدم المدعون العامون الجرائم الواردة في القانون الجنائي التي تمنع تغيير النظام الدستوري بطرق غير ديموقراطية. ويستخدم المدعون العامون في الصين نطاقاً واسعاً من الجرائم الواردة في قانون الهجرة لمنع الأشخاص من السفر. وفي مصر، يعتمد المدعون العامون على الجرائم الواردة في قانون العقوبات المصري وبالتحديد على ما يضمه من أحكام تتصل بتهديد الأمن الوطني. وتُستكمل هذه الأحكام بتدابير إدارية لمنع سفر الأشخاص المشتبه في ارتباطهم بمنظمات أو نشاطات إرهابية. وتركز دول أخرى على الجرائم المالية التي يرتكبها هؤلاء الأشخاص قبل سفرهم. وفي البوسنة والهرسك، صدر قانون في حزيران/يونيه 2014 يحظر السفر إلى خارج البلاد للانضمام إلى أي نشاط أو معارك شبه

عسكرية في الخارج. ولإثبات هذه الجريمة، لا يلزم إثبات نية ارتكاب أعمال محددة، ولكن فقط المشاركة على أرض معركة في الخارج. وقد تتراوح عقوبة السجن في حالة ثبوت التهمة في هذه الجريمة بين 5 و 20 عاماً. ومنذ إصدار القانون، لاحظت السلطات بالفعل تأثيراً مانعاً لهذه الظاهرة إذ انخفض تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب بالرغم من عدم اتخاذ المحاكم أي قرارات في هذه القضايا بعد.

19 - وقد يؤدي الاعتماد على الجرائم غير الإرهابية إلى مشاكله الخاصة به. فبالرغم من أن الاعتماد على هذه الجرائم القائمة يسمح بالتصدي العاجل للتحدي الذي يمثله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، فإن الاعتماد على الجرائم غير الإرهابية قد يخلق بعض المشاكل. فقد تنشأ الإشكالات إما لأن المحاكم لا تقبل هذه التفسيرات المبتكرة التي يقدمها الادعاء أو لأن هذه الأحكام تنص على أفعال أو نية مختلفة تُبنى عليها الإدانة. وقد يطرح الاعتماد على الجرائم غير الإرهابية تحديات للتعاون الدولي إما لأن الدول تتفاوت بشكل كبير في نوع ما تجرمه من مشاركة في النزاعات الخارجية، فتنشأ بذلك إشكالات تتعلق بازدواجية التجريم، أو لأن هذه الأعمال إذا خرجت عن سياق الإرهاب قد تخضع لأحكام استثنائية من معاهدات تسليم المطلوبين، من قبيل الجرائم السياسة. وقد يؤدي الاعتماد على الجرائم غير الإرهابية إلى خطر ألا تتمكن المحاكم من التصدي لخطورة القضية بشكل كامل وقد تصبح العقوبات خفيفة جداً، كما يحدث غالباً مع حالات انتهاك قوانين الهجرة أو الجرائم الصغرى، مثل الاحتيال أو السرقة، التي ترتكب قبل المغادرة إلى منطقة النزاع.

النص على أفعال جرمية جديدة وتجريمها للتصدي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب

20 - بدأت عدة دول، آخذة في الاعتبار تحديات النص على أفعال جرمية جديدة وتجريمها للتصدي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، عمليات تشريعية جديدة تهدف إلى تعديل قوانينها من أجل صياغة أدوات قانونية محددة للتصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ومن هذه الدول الصين وفرنسا، التي اعتمد برلمانها قانون مكافحة الإرهاب في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2014، وكينيا. ويسمح القانون الفرنسي، على سبيل المثال، بحظر مغادرة المواطنين الفرنسيين للبلد عند توافر أساس معقول للاعتقاد بتورطهم في السفر للمشاركة في أعمال إرهابية. ويُفرض هذا الحظر، الذي يمتد مبدئيا لستة أشهر ويجوز تجديده لمدة لا تتجاوز عامين، إذا تورط الشخص في السفر للمشاركة في أعمال إرهابية. وعلى الصعيد الإقليمي، بدأت لجنة الخبراء المعنية بالإرهاب التابعة لمجلس أوروبا، بدعم من المديرية التنفيذية، عقب اجتماع في 2014 مخصص للقضايا ذات الصلة، عملية وضع بروتوكول إضافي لاتفاقية مجلس أوروبا لمنع

الإرهاب لعام 2005. ويقضي البروتوكول المتوقع بتجريم الأفعال المنصوص عليها في القرار 2178 (2014) التي لم تتم إضافتها بعد إلى الاتفاقية.

الملاحقة القضائية للأفعال التحضيرية والجرائم الممكن منعها اللتين ترتكبان قبل السفر وأثناءه

21 - من الأدوات المهمة الأخرى لمنع الأشخاص من السفر الملاحقة القضائية للأعمال التحضيرية والجرائم الممكن منعها اللتين ترتكبان قبل السفر. ففي أحد الأمثلة، اعتمدت إجراءات المقاضاة المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب في هولندا على تهمة التحضير أو التدريب للقتال، وتهمة التحضير للقتل، وتهمة التحضير لتصنيع متفجرات. ولا تختص كل هذه الجرائم بالإرهاب تحديدا ولكنها تنطبق بشكل متساو على الجرائم المرتكبة. وفي إندونيسيا، يجرم القانون أي تدريب عسكري غير مصرح به وقد استخدم المدعون العامون هذه الجرائم للتعامل مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

22 - وقد أوضح عدة مشاركين أهمية استخدام جرائم مثل التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية وتمجيدها للتعامل مع الأشخاص قبل سفرهم. وفي حالات كثيرة، يقوم المقاتلون الإرهابيون الأجانب المستقبليون قبل سفرهم بالتواصل بشكل موسع عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي وغرف المحادثة. وقد يبدون في هذه المنتديات تعاطفهم مع قضية الإرهاب أو يحرضون الآخرين على ارتكاب أعمال إرهابية أو يمجدون الأعمال الإرهابية التي ترتكبها المنظمات الإرهابية. وعندما تصل معلومات عن خطط سفر هذا الشخص إلى هيئات إنفاذ القانون، قد يوفر البحث في حاسوب المشتبه فيه أو مشاركاته السرية في المنتديات التي يتفاعل فيها دليلاً كافياً لمحاكمته بتهمة ارتكاب جرائم تحضيرية أو جرائم ممكن منعها ويمكّن السلطات من التدخل ومنع السفر. والتحدي الماثل في الاعتماد على هذه الجرائم هو ضمان اتباع نهج متوازن فيما يتعلق بالتدخل والقيود اللازمة التي توضع على حرية التعبير عن الرأي من أجل تحديد النقطة المحددة التي تتحول فيها رسالة متطرفة إلى فعل جرمي يستوجب الملاحقة القضائية.

3 - جمع أدلة مقبولة

23- ينطوي التوصل إلى أدلة مقبولة ضد المقاتلين الإرهابيين الأجانب على تحديات معقدة ومتعددة الأوجه، وخاصة عندما يتصل الأمر بالأشخاص الذين يخططون للانضمام إلى منظمة إرهابية. وقد كان الحصول على أدلة مقبولة موضوع الكثير من النقاشات. ويقوم الاتحاد الأوروبي منذ فترة بجمع معلومات عن محاكمات المقاتلين الإرهابيين الأجانب. ووفقاً

للمعلومات التي عرضت في الحلقة الدراسية لم يكن هناك إلا حالات إدانة قليلة متعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ومن الضروري التعاون والتنسيق على نحو وثيق بين أجهزة الاستخبارات وإنفاذ القانون والادعاء. وأشار كثير من المشاركين إلى أن إشراك هيئات الادعاء منذ البداية في هذه التحقيقات يمكن أن يعزز عمليات اتخاذ القرار وأن يكفل نجاح التدخل و/أو المحاكمة.

تحويل المعلومات إلى أدلة

24 - تناولت مناقشات مستفيضة التحدي الماثل في تحويل المعلومات إلى أدلة يمكن أن يعتمد عليها المدعي العام وأن تُقبَل كأدلة في المحكمة. وقد تناولت هذا التحدي أيضا الحلقة الدراسية التي عقدت في أنقرة في عام 2011. وكما أشار بعض المشاركين، يمكن للدول أن تمتلك معلومات تتعلق بانعقاد نية شخص ما على السفر ولكن من الصعب جداً استخدام هذه المعلومات في المحكمة دون الكشف عن مصادر هذه المعلومات أو طرق جمعها. وللتعامل مع هذا التحدي، استحدثت البوسنة والهرسك ممارسة تُستخدم فيها هذه المعلومات كأساس لاستخدام أساليب خاصة في التحقيق، كاعتراض الاتصالات، أو التفتيش السري لمكان إقامة الشخص موضع التحقيق الذي قد يكشف وجود مواد دعائية، أو المراقبة، يمكن من خلالها جمع أدلة مقبولة. وقد أوصى عدة مشاركين باستخدام هذه المعلومات للقيام بتحقيقات أكثر تعمقاً مع أصدقاء الشخص موضع التحقيق وأفراد أسرته ومرافق تعليمه وأماكن عبادته. وقد تكشف هذه التحقيقات عن النوايا الحقيقة للشخص وتتيح ليس فقط إيجاد أدلة مقبولة ولكن أيضاً اتخاذ تدابير إدارية أخرى لمنع الشخص من السفر أو استخدام جهود أقل اعتمادا على الوسائل المادية في مكافحة التطرف العنيف.

التحديات التي تواجه إثبات انعقاد النية

25 - من التحديات الأخرى كيفية إثبات توافر قصد العمل الإرهابي (انظر قرار مجلس الأمن 2178 (2014)، الفقرة 6) قبل أن ينضم الشخص فعلياً إلى المنظمة الإرهابية في منطقة النزاع. فالكثير من الأشخاص يزعمون أن الغرض من سفرهم هو تقديم المساعدة الإنسانية في البلدان التي يتجهون إليها. ومن العوامل الأخرى التي تسبب تعقيداً هو هيكل الشبكات الإرهابية المتشعب الذي يجعل الصلة بين الشخص الذي يخطط للسفر والمنظمة واهية جدا. وكما أشار عدة مشاركين، غالباً ما يسافر الأشخاص إلى مناطق النزاع دون أن يكونوا طرفاً في أي شبكة.

جمع أدلة مقبولة من وسائل التواصل الاجتماعي

26 - لدى الملاحقة القضائية للجرائم المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، يمكن جمع أدلة مقبولة من وسائل التواصل الاجتماعي. فالإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي يساعدان بشكل أساسي في تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وقد درس المشاركون مدى القبول في المحكمة للأدلة على التجنيد الذي يتم عن طريق الإنترنت ومدى ثقل هذه الأدلة. وتم الاتفاق على أن المواد المنشورة على الفيسبوك وحدها قد لا تكفي للمحاكمة ولكن يمكن أن تكون أدلة مهمة تظهر انعقاد النية. وقد استحدثت بعض البلدان ممارسات جيدة لتحويل المعلومات التي جمعت عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي إلى أدلة. واتجهت دول أخرى مثل المملكة المتحدة نحو تجريم حيازة هذه المواد أو جمعها أو تنزيلها. وفي الأردن، استحدثت النيابة العامة ممارسة إحضار شهود خبراء في وسائل التواصل الاجتماعي إلى المحكمة. ويتم الإدلاء بشهادات الخبراء في المحكمة لتوضيح وإثبات العناصر التقنية التي ترتكز عليها وسائل التواصل الاجتماعي وإظهار الصلة بين المتهم والمواد المنشورة ذات الصلة ولإطلاع المحكمة على السياق الذي تؤدي فيه وسائل التواصل الاجتماعي دوراً في تجنيد المقاتلين الأجانب.

27 - ويمكن أيضا أن تثبت المعلومات التي تجمع من وسائل التواصل الاجتماعي فائدتها البالغة في تتبع نشاط الأشخاص المتواجدين في مناطق النزاع. وقد أوضح عدة مشاركين أهمية الاستمرار في جمع هذه المعلومات لاحتمال استخدامها في المحكمة إذا عاد الشخص إلى وطنه وعند عودته. وتشير التجارب إلى أن كثيرا من المقاتلين الإرهابيين الأجانب يستمرون في التواصل مع أصدقائهم وعائلاتهم في بلدهم الأصلي. كما يشارك كثير منهم بنشاط في التجنيد وتمجيد الأعمال الإرهابية التي يرتكبها الآخرون في منظمتهم ويرسلون بشكل منتظم معلومات عن النشاطات والخطط الجارية. وكثيراً ما يقيمون اتصالات مع أصدقاء وأشخاص آخرين متفقين معهم في الأفكار يقيمون بالفعل في مناطق النزاع. ويمكن لهذه المعلومات أن توفر أدلة بالغة الأهمية إذا عاد الشخص إلى بلده الأصلي وعند عودته، كما أنها توضح أهمية التعاون الدولي الفعال في جمع الأدلة من وسائل التواصل الاجتماعي.

الأدلة الدامغة على انعقاد النية على السفر

28 - قد تلفت سيناريوهات أخرى انتباه السلطات ولكنها تعطي صورة غير كاملة. فعلى سبيل المثال، قد تعلم السلطات بأن أفراد عائلة كاملة بصدد السفر إلى الخارج بشكل غير شرعي وقد باعوا ممتلكاتهم المختلفة ولم يقدموا عمداً طلبات للحصول على تأشيرة. وبالرغم من أن هذه المعلومات لن تشكل أساساً كافياً للمقاضاة، إلا أنها قد تضاف إلى الأدلة الأخرى لتوضيح النوايا الحقيقية للمتهمين. وفي قضايا أخرى، لاحظت سلطات التحقيق

خططاً للسفر غير المنتظم وتمكنت من استخدام هذه كأساس لمزيد من التحقيق في الأسباب الحقيقية للسفر. ففي هولندا، مثلا، عُرض على أفراد أسر المقاتلين الإرهابيين الأجانب المستقبليين نظامٌ للكشف الآمن عن نوايا السفر.

4 - التدابير الإدارية

وثائق السفر وحظر السفر

29 - يمثل تتبع البلاغات عن فقد أو سرقة جوازات السفر إجراء مباشرا بقدر أكبر ويحتمل أن يكون على درجة كبيرة من الفعالية. ففي تركيا على سبيل المثال، تستخدم السلطات هذه الطريقة كسبيل لكشف تحركات المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وأشار أحد المشاركين إلى أن بلده لاحظت اتجاهاً نحو الإبلاغ عن فقد جوازات السفر والحصول على وثائق سفر من أجل بيع الجوازات الأصلية بهدف التزوير. وحث جميع السفارات على مراجعة مثل هذه الحالات بشكل عاجل. وفي شأن ذي صلة، أشار أحد المشاركين إلى أن فرض حظر على السفر يمكن أن يكون أحد أكثر التدابير فعالية وبساطة لمكافحة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، ولكن ليس دون بعض المخاطر. ويستخدم بعض المقاتلين تأشيرات مزيفة أو يفضلون عبور الحدود بطريقة غير شرعية ويمكن إيقافهم واتهامهم على هذا الأساس. وفي دولة أخرى، تم منع أشخاص من السفر ولكنهم قاموا بعد ذلك بهجوم إرهابي في محطة قطار على أرض الوطن. فالتصدي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب ليس فقط بمنع الهجوم في الخارج وإنما أيضاً في الوطن. وينبغي للمدعين العامين البت في مسار العمل الذي يكون أكثر المسارات فعالية واستدامة في كل حالة.

30 - وعلاوة على ذلك، فإن حظر السفر يكون بشكل عام تدبيرا مؤقتا ويجب تبريره استنادا إلى معلومات موثوقة وذات مصداقية وأن يكون له أساس في القانون، وإلا قد يمثل انتهاكاً غير مبرر لحرية الشخص في التنقل. وللدول مع ذلك الحق في السيطرة على حدودها. ولا بد من العمل ضمن إطار المعايير الدولية لحقوق الإنسان الذي يحقق التوازن؛ إذ ينبغي أن يكون التدخل في حقوق الشخص تدخلاً مشروعاً وضرورياً ومتناسباً. فمن العوامل المؤدية إلى زيادة التطرف عدم احترام الدول لهذه الحقوق وعدم تطبيق سيادة القانون وفقاً للقرار 2178 (2014). وتتسلح بعض الدول بمزيد من الوسائل في هذا الصدد ممثلةً في قوانين تمكن الدولة من إسقاط الجنسية عن الشخص إذا أظهر ولاءه لبلد آخر. ولكن أشار البعض إلى أن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، على سبيل المثال، ليس بلداً.

٥ - الأدلة المالية

التحقيق في الجرائم المالية المرتكَبة قبل المغادرة

٣١ - يمكن للتحقيقات المالية، بما في ذلك التحقيق في الجرائم المالية، أن تساعد بشكل كبير على الكشف عن نوايا الأفراد. وفي بعض الحالات، قد تصل تكاليف السفر إلى ما يعادل مرتبات بضعة أشهر، وليس لدى العديد من المقاتلين الإرهابيين الأجانب المستقبليين ما يكفي من المال للسفر بدون مساعدة. والأشخاص السهل التأثير عليهم الذين يكون دخلهم متدنيا وليس لديهم عمل مستقر قد يحصلون على المال من جهات أخرى، وقد يكون مصدر هذه الأموال مموِّلُون في الخارج. ويمكن تتبع هذا التمويل. وفي عدة حالات، تمكّن المدعون العامون عن طريق التحقيقات المالية من تحديد مصادر هذه الأموال. وفي حالات أخرى، يرتكب الأفراد جرائم كالغش، والسرقة، والتهرب من دفع الضرائب وغسل الأموال في إطار الاستعداد للسفر. ويمكن لسلطات الادعاء أن تكشف عن زيف غرض السفر الذي يعلن عنه المشتبه فيهم وهو السفر للسياحة بإثبات أنهم باعوا جميع ممتلكات الأُسرة قبل أن يحاولوا مغادرة البلد. ويمكن أن يوفر البيعُ المفاجئ للممتلكات بسعر أقل من قيمتها في السوق في هذه الحالات أدلة دامغة على نية السفر إلى الخارج لأغراض مغايرة للسياحة، مثل السفر للانضمام إلى منظمة إرهابية.

الأشخاص أو المنظمات التي تمول أو تدعم أو تيسِّر سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٣٢ - يبدو من الواضح أن عمليات المغادرة أصبحت الآن أكثر تنظيما بكثير وهي تتم في كثير من الأحيان بدعم من شبكات مالية. وقد ناقش أحد المشاركين إمكانية تطبيق الدروس المستفادة من الملاحقات القضائية الناجحة للجريمة المنظمة على الملاحقات القضائية للإرهاب والمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتستخدم بعض البلدان بالفعل المشاركةَ في جماعة إجرامية منظَّمة باعتبارها الجريمة التي يحاكَمُ عليها الإرهابيون. وفي إحدى الدول، يُولى اهتمام كبير إلى الصلات وأوجه الشبه بين أساليب عمل المقاتلين الإرهابيين الأجانب والجريمة المنظمة. وفي بعض الحالات، تُيسّر السفرَ شبكات مجرمين يقومون بتوفير جوازات السفر المزيفة وبالترتيب لعبور الحدود. وقد تعني أوجه الشبه في تمويل السفر وجودَ تشابه في طريقة نقل الأموال. ولذلك، قد تكشف التحقيقات المالية عن وجود حسابات في الخارج، ومديري حافظات أموال محترفين، ورجال في الواجهة، ووسطاء. ويتيح ذلك فرصا للتحقيق والمقاضاة. وكما هو الشأن بالنسبة للتحقيقات المالية الأخرى، قد يساعد إشراك السلطات الضريبية والجمركية المعنية ووحدة الاستخبارات المالية في مرحلة مبكرة على الكشف عن هذه الصلات وعن أساليب

العمل. وشرح أحد المشاركين كيف يمكن للتركيز على التحقيقات المالية أن يساعد على فهم البنية التي ترتكز عليها منظمات المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وأن يؤدي إلى مقاضاة الشبكات التي تيسّر السفر وتساعد المنظمات على تمويل أنشطتها. وأشار إلى إمكانية القيام بعمليات سرية تستهدف جهة مُموِّلة ضالعة في تسفير المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

٣٣ - وأكد مشاركون آخرون أن التشريعات المتعلقة بتمويل الأعمال الإرهابية قد استُخدِمت بالفعل بنجاح لمقاضاة المجرمين الذين أرسلوا أموالا لتمويل أعمال مقاتلي حركة الشباب في منطقة القرن الأفريقي. وفي إحدى الحالات، كانت المعلومات التي قدمتها وحدة مكافحة الإرهاب الكينية ضرورية جدا لإثبات الصلات بهذه المنظمة الإرهابية، مما يسلط الضوء على الدور المحوري الذي يؤديه التعاون الدولي. وتم الكشف عن جرائم أخرى متصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب أثناء التحقيق في عمليات غش ضريبي تم تنفيذها لتمويل تكاليف سفر خمسة مواطنين إلى الجمهورية العربية السورية. ويزعم الادعاء في المحاكمة الجارية أيضا أن جماعة إرهابية أنشأت بالتحايل منظمةً لتقديم المعونة الإنسانية استخدمتها كواجهة للسفر عبر تركيا، واقتناء بعض المعدات، وتحميل شريط فيديو للتجنيد وأدلة عسكرية على الإنترنت في إطار مساعيها لتنفيذ برنامج ''معسكر تدريب مستجدين''. وتضمنت التهم الموجَّهة في هذه القضية القتلَ بنيَّة الإرهاب، والتجنيد وتوفير التدريب، والغش الضريبي.

٣٤ - وفي هولندا، وجّهت النيابة العامة تُهَمًا بالابتزاز وغسل الأموال وجمع التبرعات لفائدة منظمة إرهابية إلى خمسة أفراد يُزعم أنهم أعضاء في جماعة نمور تاميل إيلام للتحرير، وهي جماعة متمردة في سري لانكا. وخلُصت المحكمة إلى أن واحدا من المتهمين اضطلع بدور ماسك حسابات الجماعة في الخارج، مذنب بالمشاركة في منظمة إجرامية، ولكن لم تثبت إدانته في تهم دعم الإرهاب. وعلاوة على ذلك، وبما أن الاتحاد الأوروبي قد وضع هذه الجماعة على قائمة المنظمات الإرهابية، فقد خُلص إلى أن عمليات جمع التبرعات في هولندا غير قانونية أيضا.

٦ - التعاون الدولي والتحديات الماثلة أمامه

٣٥ - تعتمد مقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب كثيرا على الأدلة التي تُجمع في بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان المقصد. واتفق المشاركون، الذين شددوا على هذه الملاحظة في كثير من المناسبات، على أن تعزيز جميع أشكال التعاون الدولي يكتسي أهمية بالغة للنجاح في تقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى العدالة. وناقش المشاركون تجاربهم في مجال التعاون الدولي. وسلّط البعض الضوء على مزايا إنشاء معاهدات ثنائية لأنها تبرهن على وجود إرادة سياسية أقوى وثقة أمتن بين بلدين ما. وشدد الكثيرون على أهمية الثقة على جميع المستويات باعتبارها

ضرورية. وخلاصة القول هي أننا ''بحاجة إلى تنشيط معارفنا الجماعية'' كما ذكر أحد المشاركين.

٣٦ - وتعزى التحديات الماثلة أمام التعاون الدولي الفعال إلى أن الدول تستخدم أفعالا جرمية مختلفة لمقاضاة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وإلى أن العديد من الدول تطبّق تشريعات لم تُسنَّ خصيصا للجرائم الإرهابية. وحث بعض المشاركين على استخدام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية كأساس للتعاون الدولي. إلا أن إطار الاتفاقيات الدولية الحالي لا يشمل صراحة جميع الأفعال التي يجب تجريمها بموجب القرار 2178 (2014).

٣٧ - ومن المسلّم به أن مشهد التعاون الدولي ليس مثاليا. فعلى سبيل المثال، لا يمكن تحقيق المساعدة القانونية المتبادلة مع بعض بلدان المقصد، ومن الصعب جدا، إن لم يكن من المستحيل، جمع الأدلة مباشرةً من المكان التي تكون النزاعات والأنشطة الإرهابية جارية فيه. وفي عدد غير قليل من الحالات، تكون الدول عاجزة عن متابعة النظر في قضايا أو توجيه تهم إلى رعاياها وهم في الخارج، ويجب عليها أن تنتظر عودتهم. وسلّط عدة مشاركين الضوء على التحديات الماثلة في الاعتماد على قوانين وإجراءات متقادمة للتعاون الدولي. وأشار البعض إلى ضرورة بذل المزيد من الجهود المشتركة، بما في ذلك إجراء تحقيقات مشتركة بين بلدان المنشأ وبلدان العبور من أجل منع الأفراد من الانضمام إلى المنظمات الإرهابية.

بدائل التعاون الدولي مع بلدان المقصد

38 - قد تكون هناك بدائل تتيح تجاوز العقبات التي قد تعيق التعاون مع بلدان المقصد. إذ يمكن للمدعين العامين التكلم مع الشهود في بلدانهم، ومع أُسر المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه فيهم ومع أصدقائهم وجيرانهم، وكذلك مع الشرطة المحلية وشرطة الحدود، ومع قادة المجتمع المحلي والزعماء الدينيين. والتقاط الاتصالات الخاصة عبر الهاتف والبريد الإلكتروني مع الأصدقاء والأسرة وما يُنشَر على وسائل التواصل الاجتماعي عندما يكون المقاتلون الإرهابيون الأجانب لا يزالون نشطين في بلد أجنبي، تشكِّل مصادرَ قيِّمة أخرى للمعلومات والأدلة. ويمكن للمعلومات المستقاة من الحواسيب أو أجهزة الاتصال المحمولة أو شرائح الهواتف المحمولة أن تعوّض عن عدم توفر المساعدة القانونية المتبادلة. ولعل من الممكن أيضا، عندما لا يكون هناك تعاون دولي مع بلدان المقصد، التفكير في إمكانية الاستعانة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين كشهود متعاونين وتنشيط العمليات السرية.

٧ - معضلات واستراتيجيات الملاحقة القضائية

معاقبة الجناة بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة

٣٩ - يطالب قرار مجلس الأمن 2178 (2014) الدولَ الأعضاء بـ ''كفالة أن تنصّ قوانينها ولوائحها الداخلية على تجريم الأفعال التالية باعتبارها جرائم خطيرة بما يكفي للتمكين من مقاضاة الجناة ومعاقبتهم بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة''. وشكك المشاركون في ملاءمة بعض التشريعات الجنائية في بلدانهم من حيث العقوبات المقررة لجرائم معينة. وأشار البعض إلى أنه في القضايا التي تعتمد فيها الملاحقات القضائية على الجرائم التقليدية للتعامل مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وخاصة قبل أن يسافروا، قد يميل القضاة إلى إصدار أحكام تتضمن عقوبات مخفَّفة. وقد أصبح من الواضح أن القضاة كثيرا ما لا يتفقون في الرأي مع المدعين العامين بشأن مدى خطورة التهديدات التي يمثلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب. وأشار بعض المشاركين إلى أنه ينبغي توعية القضاة بالمخاطر التي تشكلها ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب على الأمن الوطني.

التحديات المتصلة بالشباب

٤٠ - تضمُّ ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب حاليًّا فتيات وفتيانا، أعمارهم دون سنّ الـ 18 عاما، يُستهدَفون للسفر إلى الخارج من أجل المشاركة في أنشطة إرهابية. وفي العديد من البلدان، تخوِّل التشريعاتُ منعهم من السفر على الحدود، قبل المغادرة. وسيُمنع بهذا وقوع أي عمل إرهابي، ولكن هذا الأمر يثير مسألة ما إذا كان ينبغي تطبيق هذه التشريعات على هؤلاء الأحداث الجانحين دون المضي إلى ارتكاب جريمة، عندما تؤدي الإدانة إلى صدور حكم بالسجن لفترات تتراوح بين 15 سنة والسجن مدى الحياة، كما يثير مسألة ما إذا كانت هذه العقوبة متناسبة أو ملائمة، ولا سيما بالنسبة لشاب يرتكب جريمة للمرة الأولى ويتم اعتراضه عند الحدود.

معضلات الملاحقات القضائية فيما يتعلق بأفراد الأسرة المسافرين مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب

٤١ - تواجه استراتيجيات الملاحقات القضائية معضلةً أخرى تتصل بالحالات التي يسافر فيها أفراد الأسرة مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب المستقبليين. وهنا تُثار مسائل متعلقة بما إذا كان جميع أفراد الأسرة يرتكبون جريمة بمجرد السفر وما إذا كان ينبغي مقاضاتهم حتى وإن كان يجب على المرأة أن تتبَع زوجها في بعض الثقافات. وقد طُرحت أيضا مسألة الجرائم التي يرتكبها الآباء ضد أطفالهم عندما يأخذونهم إلى مناطق تدور فيها نزاعات. وأشار

المشاركون إلى أنه توجد أمام السلطات، في هذه الحالات، خيارات إدارية وخيارات قضائية جنائية. وفي الواقع، توجد في بعض البلدان آليات حماية متاحة في إطار قانون الأسرة تمنع المقاتلين الأجانب من اصطحاب أفراد أسرهم معهم إلى مناطق النزاع. ومع ذلك، تمت الإشارة إلى أنه حتى الأدوات التي يتيحها قانون الأسرة، مثل إبعاد الأطفال عن والديهم ووضعهم تحت رعاية خاضعة للإشراف، قد تكون لها عواقب غير مقصودة.

الملاحقة القضائية في سياق استراتيجية شاملة خاصة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب

٤٢ - أثار المشاركون مسألة دور الملاحقات القضائية في سياق استراتيجية شاملة خاصة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وأكدوا أن تطبيق بعض التشريعات قد يؤدي إلى نتائج عكسية بالنسبة للخطة الأعمّ لمنع الأعمال الإرهابية التي تضمها الاستراتيجية الشاملة الخاصة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، وقد يكون من الأفضل توجيه تهمة ارتكاب جريمة العبور غير القانوني للحدود في هذه الحالات. ويمكن التساؤل أيضا عما إذا كان ينبغي التفكير في اتباع نهج مختلف بالنسبة للقصّر، حيث تكتسي بلورة خطاب مضاد بسرعة نفس القدر من الأهمية. إلا أنه في حالات أخرى، قد تكون الأحكام المتاحة مخفَّفة بشكل مفرط.

جيم - ملاحظات ختامية

٤٣ - على مدى الحلقة الدراسية التي استمرت ثلاثة أيام، تناول المشاركون مسألة المقاتلين الإرهابيين الأجانب بمناقشة سيناريوهات مختلفة. وسلطت الحلقة الدراسية الضوء على قدرة المدعين العامين على النجاح في توجيه تُهم بارتكاب جرائم متصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب في إطار القوانين القائمة في بلدانهم. وتمكّن المشاركون من تحديد عدة خيارات ونُهُج متاحة للقيام بالملاحقات القضائية. واتفقوا على أنه من الممكن تطبيق القوانين الحالية على ظاهرتي المقاتلين الإرهابيين الأجانب والإرهاب الآخذتين في التطور. ومع أن سن قوانين جديدة قد يكون مجديا بل وضروريا في بعض الأحيان، فقد تمكن المدعون العامون من مواجهة التحدي المتمثل في إيجاد سبل جديدة لاستخدام القوانين القائمة المتاحة لديهم، ويجب أن يظلوا قادرين على مواجهة هذا التحدي. وعند القيام بذلك، سيكون من الضروري حشد جميع أشكال التعاون والتصرف على نحو استباقي وعملي.

٤٤ - وأشار المشاركون إلى ضرورة تحقيق التوازن بين المقاضاة والمنع. وأكدوا أنه لا يمكن لأحد هذين الركنين أن ينجح دون نجاح الركن الآخر. ولمعالجة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، يتعين على المدعين العامين اتباع نهج استراتيجي يكفل احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. ويجب على المدعين العامين النظر في الظروف الفريدة الخاصة بكل قضية، بما

في ذلك احتمال شعور المتهم بالندم. ويجب أن يستخدم المدعون العامون أوسع نطاق ممكن من الجرائم في إطار مساعيهم الرامية إلى تحقيق هذا التوازن. وينبغي ألاّ تساهم الملاحقات القضائية، وكيفية إجرائها، مطلقًا في دعاية الإرهابيين. ويقتضي هذا الوضع المعقّد إيجاد حلول معقدة تتضمن فهما عميقا ودقيقا للحالة، ومعرفة بتفاصيل جميع القوانين والأدوات المتاحة، والنظر بعناية في أثر القرارات المتَّخذة في إطار الملاحقات القضائية.

الضميمة

الحلقة الدراسية السادسة للمدعين العامين عن تقديم الإرهابيين إلى العدالة: التحديات التي تثيرها الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، المعقودة في المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون في فاليتا، من 15 إلى 17 كانون الأول/ديسمبر 2014

جدول الأعمال

١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤

١٨:٣٠-١٧:٣٠ **التسجيل المسبق وجلسة الإعلام (مكتب الاستقبال، فندق Grand Hotel Excelsior، فلوريانا، مالطة)**

15 كانون الأول/ديسمبر 2014

اليوم 1

٩:١٥-٨:٤٥ **التسجيل**

٩:٤٥-٩:١٥ **الكلمات الافتتاحية**

- المدعي العام، بيتر غريش، مالطة
- رئيس قسم الشرق الأوسط وأوروبا وآسيا الوسطى بالمديرية التنفيذية للجنة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، أحمد سيف الدولة
- المدير التنفيذي للمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، روبرت سترانغ

١٠:١٥-٩:٤٥ **إحاطة بشأن تقارير لجنة مجلس الأمن وتمهيد عن الموضوع**

تقرير الحلقة الدراسية حول تقديم الإرهابيين إلى العدالة، التي عُقدت بمقر الأمم المتحدة بنيويورك في الفترة من 1 إلى 3 كانون الأول/ديسمبر 2010 (S/2011/240) والحلقات الدراسية للمتابعة التي عُقدت في أنقرة في تموز/يوليه 2011 وفي الجزائر العاصمة في حزيران/يونيه 2014 وفي دار السلام، جمهورية تنزانيا المتحدة، في شباط/فبراير 2013 وفي تونس العاصمة في كانون الأول/ديسمبر 2013، وتمهيد عن قرار مجلس الأمن 2178 (2014)

- منسق الفريق العامل المعني بالمسائل القانونية والعدالة الجنائية التابع للمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، دافيد شاريا

١١:١٥-١٠:١٥ **تقديم الاستمارات واستراحة للقهوة**

١١:١٥–١٢:٣٠	**المقاتلون الإرهابيون الأجانب: هل يشكلون تحديا جديدا أمام الملاحقات القضائية؟** لمحة عامة عن التهديدات والمخاطر والتحديات الفعلية ونطاق الظاهرة الحالية وتداعياتها بالنسبة للدول الأعضاء وعمليات الملاحقة القضائية والنُّهُج المتبعة للتصدي للتحديات الماثلة أمام الملاحقات القضائية، بما في ذلك مذكرة لاهاي – مراكش حول الممارسات الجيدة للتصدي بفعالية أكبر لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب التي أعدها المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب
١٢:٣٠–١٤:٠٠	**استراحة للغداء**
١٤:٠٠–١٥:٣٠	**الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب** أنواع الجرائم والتهم المستخدَمة حاليا للمقاضاة في القضايا المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب؛ أكثر أنواع القضايا شيوعا سواء قبل السفر أو أثناء العبور أو بعد السفر؛ كيفية المقاضاة على الجرائم المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب بشكل وقائي
١٥:٣٠–١٦:٠٠	**استراحة للقهوة**
١٦:٠٠–١٧:٠٠	**مناقشة مفتوحة: الثغرات والتحديات الجسيمة** التحديات الرئيسية التي يواجهها المدعون العامون عند السير في إجراءات الدعاوى للتصدي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب

16 كانون الأول/ديسمبر 2014

اليوم 2

٩:١٥–١٠:٤٥	**توفير الأدلة** الأنواع الرئيسية للأدلة المستخدَمة في الملاحقات القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب؛ الخيارات الرئيسية المتاحة لجمع الأدلة في القضايا المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب والعقبات الرئيسية الماثلة أمامها؛ وكيف يمكن إحراز نجاح أكبر في تعزيز جمع الأدلة ومعالجة الثغرات الموجودة في الملاحقات القضائية في القضايا المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب
١٠:٤٥–١١:١٥	**استراحة للقهوة**
١١:١٥–١٢:٤٥	**وجهات النظر الإقليمية بشأن عمليات الملاحقة القضائية المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب** كيفية النظر إلى هذه الظاهرة في ولايات قضائية مختلفة؛ الفرص المتاحة والتحديات الماثلة فيما يتعلق بالتعاون الإقليمي؛ دور الملاحقات القضائية في إطار نهج شامل
١٢:٤٥–١٤:٠٠	**استراحة للغداء**
١٤:٠٠–١٥:٠٠	**قضية افتراضية**

١٥:٠٠–١٥:٣٠	**استراحة للقهوة**
١٥:٣٠–١٧:٠٠	**القضية الافتراضية** (*متابعة*)

17 كانون الأول/ديسمبر 2014

اليوم 3

٩:٠٠–١١:٠٠	**أدوات جديدة وفرص جديدة**
	يسلط قرار مجلس الأمن 2178 (2014) الضوء على المقاتلين الإرهابيين الأجانب وعلى ضرورة تقديمهم إلى العدالة؛ المقتضيات الجديدة بالنسبة للجرائم الجنائية؛ العلاقة بين الجرائم المتصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب وتمويل الإرهاب وغسل الأموال
١١:٠٠–١١:٥٥	**الخطوات المقبلة: مناقشة مفتوحة مع المشاركين في تنظيم الحلقة الدراسية**
١١:٥٥–١٢:٠٠	**ملاحظات ختامية**
12:00	**مأدبة غداء**