



المعهد الدولي للعدالة
و سيادة القانون

دور البرلمانين بالمشاركة مع قطاع العدالة الجنائية في مكافحة الإرهاب

دليل للبرلمانيين وممارسي
العدالة الجنائية



هيئة المعونة الأوروبية، مديرية التنمية البشرية والهجرة التابعة للمفوضية الأوروبية، من خلال أداة الإتحاد الأوروبي المساهمة في السلام والاستقرار. وتدعم الأدوات المساهمة في السلام والاستقرار السياسات الخارجية للإتحاد الأوروبي من خلال زيادة كفاءة وتماسك أعمالها في مجالات الاستجابة للالتزامات ومنع نشوب النزاعات وبناء السلام والتأهب للالتزامات ومعالجة التهديدات العالمية وعبر الإقليمية.



المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون

تم استوحاء الفكرة من المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، وقد تأسس المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون عام 2014 كمنصة محايدة للتدريب وبناء القدرات القائمة على سيادة القانون للمشرعين والقضاة وأعضاء الادعاء وموظفي إنفاذ القانون ومسؤولي مؤسسات الإصلاح وغيرهم من العاملين في قطاع العدالة للمشاركة في تنفيذ الممارسات الجيدة ونهج مكافحة الإرهاب المستدامة القائمة على سيادة القانون وتعزيزها.

يعد المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون منظمة حكومية دولية مقرها مالطا، لها مجلس إدارة دولي يمثل أعضائها الثلاثة عشر: الجزائر وفرنسا وإيطاليا والأردن ومالطا والمغرب وهولندا ونيجيريا وتونس وتركيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. ويتميز المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون بفريقه الدولي الفعال الذي يرأسه الأمين التنفيذي المسؤول عن متابعة العمليات اليومية بالمعهد.

إعلام إخلاء مسؤولية

هذه المطبوعات تم تمويلها من قبل بالإتحاد الأوروبي. و تعد محتويات هذا المنشور مسؤولية المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون فقط وليس بالضرورة يعكس آراء الإتحاد الأوروبي.

لمزيد من المعلومات، يرجى التواصل مع المعهد:
المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون
جامعة مالطا - حرم فاليتا الجامعي
بناء الجامعة القديم-شارع سان بول
فاليتا - مالطا VLT 1216

المحتويات

41	4.1 السياسات الدولية والإقليمية التي تتناول الإرهاب	3	شكر وتقدير
42	1.4.1 استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب	4	نبذة عن الكاتب
43	2.4.1 القرارات ذات الصلة والجزاءات المستهدفة من قبل مجلس الأمن للأمم المتحدة فيما يتعلق بالإرهاب	5	تقديم
44	3.4.1 نُهج وأدوات مكافحة الإرهاب على المستوى الإقليمي	6	مقدمة
45	الفصل الثاني: قدرة البرلمانين على تفعيل القانون الدولي الخاص بمكافحة الإرهاب وتطبيقه على المستوى الوطني لدعم التعاون القضائي	11	الفصل الأول: عمل البرلمانين في سياق سياسات الأمن ومكافحة الإرهاب
46	1.2 دور البرلمانين في إدراج المعايير الدولية والإقليمية الخاصة بمكافحة الإرهاب في التشريعات الوطنية	13	1.1 دور البرلمانين في وضع وتنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب: مجالات المشاركة الرئيسية
46	1.1.2 دور البرلمانين في التوقيع على المعاهدات الدولية لمكافحة الإرهاب والتصديق عليها	15	1.1.1 مهمة سن القانون: دور البرلمانين في وضع أطر عمل قانونية لمكافحة الإرهاب
49	2.1.2 دور البرلمانين في إدراج الصكوك الدولية والإقليمية لمكافحة الإرهاب في القانون المحلي	15	2.1.1 التدقيق البرلماني السابق للتشريع فيما يتعلق بقوانين مكافحة الإرهاب
56	3.1.2 دور البرلمانين في إنفاذ القوانين بما يتماشى مع المعايير الدولية-	20	3.1.1 التدقيق البرلماني اللاحق للتشريع ¹ فيما يتعلق بقوانين مكافحة الإرهاب
59	2.2 دور البرلمانين في دعم التعاون القضائي	24	4.1.1 مهمة الإشراف: دور البرلمانين في الإشراف على السياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب
59	1.2.2 دور البرلمانين في تعزيز التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية في سياق مكافحة الإرهاب	33	5.1.1 مهمة الإشراف على الميزانية: دور البرلمانين في الإشراف على تمويل سياسات مكافحة الإرهاب
63	2.2.2 دور البرلمانين في تعزيز النظام القضائي لمكافحة الإرهاب على أساس سيادة القانون	35	2.1 الإرهاب: التعريف والجوانب
		36	1.2.1 التعريفات القانونية المعتمدة على المستوى الدولي
		37	2.2.1 التعريفات القانونية المعتمدة على المستوى الإقليمي
		39	3.2.1 قيود التعاريف الحالية للإرهاب
		40	3.1 أشكال الجرائم الإرهابية

¹ تجدر الإشارة إلى أن عملية التدقيق اللاحق للتشريع يمكن أن ينظر إليها كجزء من العملية التشريعية لأنها تغذي مراجعة القانون من أجل تحسين التشريع وكذلك باعتبارها جزءًا من الدور الرقابي للبرلمانين. في بداية ظهور هذا المفهوم، كان مرتبطًا بالبرلمان والعملية التشريعية. وتتمثل الفائدة القصوى في هذه الممارسة في تحسين مساءلة الحكومات عن التشريعات بما يؤدي إلى وضع قوانين أفضل وأكثر فاعلية. وفي هذا الدليل، اخترنا وضع هذا في إطار العملية التشريعية لأغراض الهيكلية والسلاسة. انظر لجنة مجلس اللوردات المختارة المعنية بالدستور، التقرير الرابع عشر (2003-2004)، البرلمان والعملية التشريعية، HL 173-I، الفقرة 180.

65	الفصل الثالث: دور البرلمانيين في الإشراف على أعمال القوات الأمنية والاستخباراتية في سياسات مكافحة الإرهاب
69	1.3 دور اللجان البرلمانية في الإشراف على وكالات الاستخبارات
72	2.3 دور البرلمانيين في منع انتهاكات الحقوق الأساسية في سياق الأنشطة الاستخباراتية
77	الفصل الرابع: دور البرلمانيين في مكافحة ومنع التطرف العنيف: معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب
79	1.4 دور البرلمانيين في وضع سياسات مكافحة/منع التطرف العنيف
80	2.4 مساهمة البرلمانيين في تعزيز شمولية استراتيجيات مكافحة/منع التطرف العنيف
80	1.2.4 تعزيز الخطاب المضاد للتطرف العنيف والدعاية الإرهابية:
81	1.1.2.4 التواصل الشامل مع منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام والقطاع الخاص، بما في ذلك الصناعات التكنولوجية
86	2.1.2.4 إعداد الخطاب المضاد
87	2.2.4 التصدي لتحديات المقاتلين الإرهابيين الأجانب والارهاب الناشئ محليًا
91	3.4 دور البرلمانيين في حماية حقوق الفئات الضعيفة، ولاسيما النساء والأطفال
98	توصيات بشأن تطوير التعاون من قطاع العدالة الجنائية
102	قائمة المختصرات
103	قائمة المربعات
104	الملحق الأول
107	الملحق الثاني

شكر وتقدير

والمغرب والجمعية البرلمانية لحلف شمال الأطلسي وهولندا ونيجيريا والبرلمان الإفريقي وفلسطين والسنغال وصربيا وإسبانيا والسويد وتونس وتركيا وأوغندا.

وأخيرًا فإن المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون يعرب عن تقديره بوجه خاص لجهود منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ويخص بالذكر جهود السيد ماركو بونايلو، كبير المستشارين ومسؤول الاتصال في الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن جهودهم المبذولة في مراجعة الكتيب الحالي وتأييد فكرته.

يود أن يتقدم المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون بعظيم شكره وامتنانه للمديرية العامة للتنمية والتعاون الدولي بالمفوضية الأوروبية عن دعمها السخي الذي قدمته في هذه المبادرة الرائدة لدعم البرلمانيين، وبخاصة هذا الدليل المبتكر للبرلمانيين وممارسي العدالة الجنائية.

هذا وقد ساهم البرلمانيون من مختلف البلدان، والبرلمان الأوروبي، والبرلمانات الدولية في إنجاح مشروع «دور البرلمانيين في مكافحة الإرهاب بالمشاركة مع قطاع العدالة الجنائية» التابع للمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون وفي إعداد ومراجعة هذا الكتيب. ومن بين تلك الجهات: الجزائر والبرلمان العربي ومجلس النواب المصري وبرلمان البحرين ومجلس النواب التونسي وبنين واليوسنة والهرسك وتشاد وإثيوبيا والبرلمان الأوروبي وفرنسا والمجر والعراق وإيطاليا والأردن وكينيا ولبنان وليبيا ومالي وبرلمان مالطا



نبذة عن الكاتب

والرقابة المالية، وتقييم السياسة العامة، بالإضافة إلى خبرتها الواسعة في مجال سيادة القانون وحقوق الإنسان والتصدي للعنف القائم على أساس النوع. ومن بين الإنجازات الرئيسية التي حققتها: قيادة حقيبة المؤسسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ عام 2006.

وقبل انضمامها إلى المؤسسة، كانت د. دينا زميلة أبحاث في معهد الدراسات العربية والإسلامية في إيكس إن بروفانس، فرنسا، وشاركت بقوة في الأبحاث المعنية بجامعة الدول العربية والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والإسلام وحقوق الإنسان. فضلًا عن عملها بمكتب البرلمان الأوروبي في مرسيليا، فرنسا، المعني بالشراكة الأوروبية المتوسطية. كما أنها درست القانون وحصلت على درجة الدكتوراه في القانون العام من جامعة بول سيزان بفرنسا، وهي تتحدث العربية والإنجليزية والفرنسية بطلاقة.

دينا ملحم هي المديرية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وكبيرة مستشاري حقوق الإنسان في مؤسسة ويستمنستر من أجل الديمقراطية. وهي المسؤولة عن توجيه الاستراتيجية لتطوير برامج المؤسسة وإعدادها، هذا إلى جانب إدارة العلاقات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا، ودعم برامج مؤسسة ويستمنستر من أجل الديمقراطية في أمريكا اللاتينية.

كما تقوم د. دينا بتقديم الاستشارات بشأن القضايا الجديدة المتعلقة بالسياسات والفرص البرنامجية في تلك المناطق وتساهم في تطوير استراتيجيات جمع الأموال والعطاءات، بالإضافة إلى الإشراف على إدارة البرنامج وتأكيد ضمان الجودة لتنفيذ البرنامج. ويتمحور مجال خبرة د. دينا الأساسي حول دعم البرلمانات، ويشمل ذلك خبرتها في تحليل التشريعات وصياغتها.

شكر وتقدير

قدم السيد/ فاليريو دي ديفيتيس، المدير السابق لبرنامج المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون والسيدة/مريم شفيق، مدير برنامج المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون مساهمات نفيسة في صياغة هذا الكتيب. كما قدمت السيدة/ساندرين مانجيون والسيدة/سارة كاشيا، مساعدتا برنامج المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، دعما لوجستيا لا يقدر بثمن لورش العمل والاجتماع بالبرلمانيين وخبراء العدالة الجنائية في ظل مبادرة المعهد الدولي للعدالة للبرلمانيين.

كما يعرب المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون عن امتنانه لكل من القاضي جوليان بتولو والقاضي محمد سلام والسيدة كارين مامو على خبراتهم المتميزة التي قدموها في أثناء مراجعة هذا الكتيب.

تقديم



البرلمانيون هم العمود الفقري لوضع التشريعات المحلية لمكافحة الإرهاب. حيث إن مشاركتهم في مجال مكافحة الإرهاب يزيد من فعالية تلك السياسات، والتي تستفيد بدورها من تحسين آليات الخضوع للمحاسبة، والحكم الرشيد، والمشاركة في الشؤون المدنية، والموارد، والالتزام بالممارسات الدولية الجيدة فضلاً عن تعزيز القدرة على التكيف في المجتمع. وعليه، فإن سياسات مكافحة الإرهاب هي في حقيقتها فرصة لتعزيز سيادة القانون وحقوق الإنسان.

وينبغي أن يتعاون البرلمانين على قدم المساواة مع ممارسي العدالة الجنائية ووكالات الأمن لضمان اتخاذ التدابير الأساسية اللازمة لسيادة القانون من أجل حماية مواطنيهم. كما تقوم العديد من الدول والجهات الفاعلة الدولية بتحديث تشريعاتها لضمان توافق قوانينها الوطنية مع المعايير القانونية الدولية.

ولمواجهة هذه التحديات، أطلق المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون في عام 2015 بدعم سخي من الاتحاد الأوروبي مبادرة «دور البرلمانين في مكافحة الإرهاب» والتي جمعت ما يربو على 250 من البرلمانين من 31 دولة و11 برلمان إقليمياً من الشرق الأوسط وشمال وشرق وغرب إفريقيا. وقد تمخض عن المرحلة الأولى للمبادرة التي أدت إلى وضع توصيات فالتنا للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب بشأن مساهمة البرلمانين في وضع استجابة فعالة للإرهاب، وإلى إعداد المعهد بالشراكة مع البرلمانين والممارسين القضائيين لكتيب المعهد عن «دور البرلمانين بالمشاركة مع ممارسي العدالة الجنائية في مكافحة الإرهاب».

وللمساعدة في توجيه العمل الهام لكل من البرلمانين وممارسي العدالة الجنائية في مكافحة الإرهاب، يأتي الكتيب مستنداً على أربعة محاور أساسية:

4. دور البرلمانين في الاستجابة للقضايا الحالية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، مثل المشاركة مع منظمات المجتمع المدني، وتوجيه الخطابات المضادة، والتصدي للتهديدات الناشئة عن أسر المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدة والإرهاب الناشئ محلياً.

كما لا يفوت المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون أن يتقدم بالشكر للاتحاد الأوروبي على دعمه السخي في إعداد هذا الكتيب، وكذلك الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن مشاركتها النشطة في هذا المشروع، والدكتورة دينا ملحم عن إعداد هذا العمل كخبيرة رائدة في مجالها.

1. السياسات الأساسية لمكافحة الإرهاب التي تتطلب مشاركة قوية من البرلمانين وتستفيد منهم؛
2. دور البرلمانين في تنفيذ الممارسات الجيدة للتشريعات الدولية المعنية بمكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني، والتي لها تأثير مباشر على نجاح التعاون القضائي الدولي وفعاليتها؛
3. دور البرلمانين في الإشراف على أجهزة الأمن والمخابرات في مكافحة الإرهاب، بما في ذلك عمل اللجان البرلمانية في منع انتهاكات حقوق الإنسان في سياق أنشطة دوائر المخابرات؛

توماس فوخته

السكرتير التنفيذي

المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون



المقدمة

وعلاوة على ذلك، نشهد اتجاهات جديدة وتغيير مستمر في تكتيكات واستراتيجيات الإرهابيين. والجماعات الإرهابية الآن لديها دوافع وهيكل تنظيمية وأدوات مختلفة⁴ والتوزيع الجغرافي العالمي للإرهابيين وانتشار الفروع المحلية، والاعتماد على الفضاء السببراني واستخدام الإرهابيين لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كلها تحديات تواجه التصور التقليدي بشأن الإرهابيين والإرهاب.

ويجدر توضيح الفرق بين «الإرهاب الدولي»، الذي يشير إلى الإرهاب الذي يتجاوز الحدود الوطنية من حيث الأساليب المستخدمة، أو الأشخاص المستهدفين أو الأماكن التي يعمل الإرهابيون منها⁵ و «الإرهاب الوطني» الذي يشير إلى الإرهاب الموجود داخلياً، فإذا تم

يشكل الإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره تهديداً عالمياً للسلام والاستقرار وتنمية الدول. وفي العقد الأخير امتد انتشار حالات الإرهاب إلى عدد متزايد من البلدان. ووفقاً لأحدث مؤشر للإرهاب العالمي 2017، فقد تكدت 77 دولة حالات وفيات بسبب الإرهاب في عام 2017، وقد ازداد عدد تلك الدول عن العام الماضي حيث كانت 65 دولة فقط. وشهد ثلثاً جميع البلدان هجمات إرهابية في عام 2016². في حين أن أكثر من 110 دولة شهدت سفر مواطنيها إلى مناطق النزاع في السنوات الأخيرة لدعم الجماعات الإرهابية³.

² مؤشر الإرهاب العالمي (GTI) هو تقرير يصدر سنوياً عن معهد الاقتصاد والسلام (IEP). يقدم المؤشر ملخصاً شاملاً للاتجاهات والأنماط العالمية الرئيسية في مجال الإرهاب منذ عام 2000 بناءً على بيانات من قاعدة بيانات الإرهاب العالمي (GTD) التي يجمعها الاتحاد الوطني لدراسة الإرهاب والاستجابات للإرهاب (START) في جامعة ميريلاند. انظر: مؤشر الإرهاب العالمي 2017، قياس وفهم تأثير الإرهاب، «معهد الاقتصاد والسلام»، 2017، ص. 2. <http://globalterrorismindex.org/>، <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>.

³ ريتشارد باريت، «ما وراء الخلافة: المقاتلون الأجانب وتهديد العائدين»، مركز بيفان، نوفمبر 2017، ص. 7. <http://thesoufcenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>.

⁴ الجمعية البرلمانية لحلف الناتو، اللجنة الفرعية المعنية بانتشار التكنولوجيا العسكرية، <https://www.nato-pa.int/content/science-and-technology-committee>.

⁵ حقوق الإنسان، الإرهاب ومكافحة الإرهاب، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 32، <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>.



وكل هذا يؤكد حقيقة أن تحليل التهديدات وتقييم مستويات التهديد هو أمر أكثر صعوبة مع الأنماط والإستراتيجيات الإرهابية الناشئة.

ولفترة طويلة، كان ينظر إلى الإرهاب من زاوية أنه تهديد للأمن القومي. إلا أن الإرهاب يؤثر على جميع جوانب الحياة، بما في ذلك الهياكل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وعلاوة على ذلك، فإن العوامل السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية تفضي إلى التطرف العنيف، ونوصي الدول بالاعتماد على استراتيجيات وطنية، تشمل تدابير لتعزيز قدرة السكان على التكيف من خلال اتباع نهج متوازن ومتعدد التخصصات وشامل يدمج بين تدابير معالجة الأبعاد الاجتماعية-الاقتصادية والأبعاد السياسية والتعليمية والإنمائية والمتعلقة بحقوق الإنسان والجنسانية وسيادة القانون.⁸

تأسيس جماعة في بلد وتمارس أنشطتها داخل تلك الحدود، يتم تصنيفها حينئذٍ كجماعة محلية.⁶ ومع ذلك، هناك بعض الضبابية المستترة في بعض الحالات، وهذا يتوقف على هيكل الجماعة الإرهابية والدعم الذي يتلقونه.

يمكن أيضاً تمييز طبيعة الهجمات الإرهابية بما يلي [6]:⁷

- **الهجمات المستوحاة** - الهجمات التي تقوم بها الجماعات أو الأفراد التي تستلهم أعمالها من جماعة إرهابية دولة دولية مثل تنظيم الدولة الإسلامية والقاعدة أو الذين تعهدوا بالولاء لها، بغض النظر عما إذا كانت هناك روابط رسمية أم لا.
- **هجمات موجّهة** - هجمات من قبل النشطاء «الأساسيين» في لمنظمة، وهذه هجمات منسقة عادة بدعم من الجماعات الإرهابية؛
- **الهجمات التابعة أو المُكَنّنة** - تلك الهجمات التي تتلقى درجات مختلفة من الدعم والتوجيه التقني ولكن بدون انتماء رسمي.

⁶ يقدم قانون الولايات المتحدة (USC § 2331) تعريفاً محدداً لمصطلحي «الإرهاب الدولي» و«الإرهاب المحلي». فمصطلح «الإرهاب الدولي» يشير إلى الأنشطة ذات الخصائص الثلاث التالية:

- التي تتضمن عنفاً أو أعمالاً خطيرة على حياة الإنسان وتنتهك القانون الاتحادي أو قانون الولاية.
- يبدو أن مقصودها هو: (1) ترويع أو إكراه سكان مدنيتين، (2) التأثير على سياسة حكومة بالتخويف أو الإكراه، أو (3) التأثير على سلوك الحكومة عن طريق الدمار الشامل، والاختطاف، تحدث في المقام الأول خارج نطاق الولاية الإقليمية للولايات المتحدة أو تتجاوز الحدود الوطنية من حيث الوسائل التي يتم تنفيذها بها والأشخاص المستهدفين من التخويف أو الإكراه، أو التي تتضمن أعمالاً خطيرة على حياة الإنسان وتنتهك القانون الفيدرالي أو قانون الولاية.
- يبدو أن مقصودها هو: (1) ترويع أو إكراه السكان المدنيين، (2) التأثير على سياسة الحكومة عن طريق التخويف أو الإكراه، أو (3) التأثير على سلوك الحكومة عن طريق التدمير الشامل، أو الاعتقال، أو الاختطاف.
- تحدث في المقام الأول داخل نطاق الولاية الإقليمية للولايات المتحدة، 18 مدونة الولايات المتحدة الأمريكية § 2331 - قانون الولايات المتحدة - عنوان غير معلوم 18. الجرائم والإجراءات الجنائية § 2331. التعاريف. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2331>.

⁷ تقرير الخلفية، أنماط الإرهاب المرتبط بالدولة الإسلامية، 2015-2002، الاتحاد الوطني لدراسة الإرهاب والاستجابات للإرهاب، ستارت، جامعة ميريلاند 2016. <https://www.start.umd.edu/pubs/> START_IslamicStateTerrorismPatterns_BackgroundReport_Aug2016.pdf.

⁸ الدليل التقني بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة، التي أعدتها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، 2017، الصفحة 4. <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2017/08/CTED-Technical-Guide-2017.pdf>.

القضايا التي تواجه البرلمانيين في سياق مكافحة الإرهاب تشمل بالضرورة عدة قطاعات، وتعكس دورها الشامل في تشريعات مكافحة الإرهاب، وسياسة مكافحة الإرهاب وتنفيذها، وكذلك إنفاذ قانون مكافحة الإرهاب والرقابة الاستخباراتية، ومكافحة التطرف العنيف وتوعية الجمهور ووضع ميزانية مكافحة الإرهاب، والحكم الرشيد العام وسيادة القانون.¹¹

والبرلمان هو أحد المؤسسات الرئيسية التي يُناب بها الحفاظ على سيادة القانون وحقوق الإنسان. فباختبار البرلمانيين ممثلين عن المواطنين، فإنهم يؤدون أدواراً مهمة في صياغة التشريعات والإشراف عليها وفي حماية الحريات الفردية وكذلك الأمن الجماعي. كما سيظل دورهم مركزياً في تحديد سياسات مكافحة الإرهاب الفعالة والتمثالية مع القانون.

ويؤدي البرلمانيون دوراً رئيسياً في إدراج المعاهدات العالمية والإقليمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات الوطنية، وتشمل مشاركتهم التصديق على المعاهدات الدولية ذات الصلة، ووضع أطر قانونية منسقة وفعالة لضمان الانسجام العام والتعاقد بين السياسات الوطنية والدولية لمكافحة الإرهاب.

ويدعم البرلمانيين الجهات الفاعلة الرئيسية، ولا سيما في النظام القضائي الذي يضطلع بدور لا غنى عنه في جهود كل دولة بمفردها وجهود المجتمع الدولي ككل في مكافحة التطرف العنيف. كما يعمل البرلمانيون عن كثب لتأسيس مؤسسات فعالة بقطاع العدالة وهيئات مشتركة بين الوكالات، وتعزيز قواعد الإجراءات الجنائية، وقواعد الإثبات، وإصلاح نظام العدالة لمواجهة التحديات التي تثيرها قضايا الإرهاب.¹²

وإن جميع الدول، في كل منطقة، كبيرة كانت أم صغيرة، قوية أم ضعيفة، معرضة للإرهاب وعواقبه. وتعرض المنظمات الدولية والدول لضغوط للتصدي للتحديات المعقدة التي يشكلها خطر الإرهاب. ويقتضي الإرهاب، باعتباره أحد أكبر التهديدات للأمن القومي، وضع تدابير مضادة متعددة لوقف انتشاره.

وإدراكاً لهذا التهديد، وضع المجتمع الدولي مجموعة من الوثائق الدولية لمكافحة الإرهاب ودعا إلى تعزيز التعاون لتعزيز جهود الدول لنشر التدابير اللازمة للوقاية من الإرهاب ومكافحته، ويعد وجود مؤسسات قوية أمراً جوهرياً من أجل تحقيق هذه الجهود.

وعلى المستويات الوطنية، اعتمدت الدول استراتيجيات وسياسات لمواجهة هذا التهديد المتطور. ومشاركة البرلمانيين في مجال مكافحة الإرهاب تزيد من فعالية سياسات مكافحة الإرهاب التي ستستفيد من تعزيز آليات المساءلة، والمشاركة المدنية، والالتزام الممارسات الجيدة الدولية.⁹

ويمثل الإرهاب انتهاكاً جوهرياً لحقوق الإنسان، ولكن في الوقت نفسه، قد تمثل الاستجابة الدول للإرهاب خطراً على حقوق الإنسان، وبخاصة إذا قللت من الحريات الأساسية مثل الحق في الاحتجاج، حُرِّيَّة الاجْتِمَاع والتَّجَمُّع أو الحريه في التعبير، والحق في الخصوصية، وحرية التنقل، والحق في عدم التعرض للتعذيب أو غيره من ضروب سوء المعاملة والحق في محاكمة عادلة.

وينبغي أن تستند نُهج مكافحة الإرهاب المستدامة إلى سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان. وتمثل استجابة الدول للإرهاب اختباراً رئيسياً للالتزامها بالحفاظ على حقوق الإنسان والديموقراطية وتنفيذها على نحو فعال. ويجب أن يكون احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون أساس المكافحة العالمية للإرهاب، وهذا يتطلب وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الإرهاب تسعى إلى منع أعمال الإرهاب، ومقاضاة المسؤولين عن هذه الأعمال الإجرامية، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون.¹⁰

⁹ موجز - ندوة ضمن المشروع المدعوم من الاتحاد الأوروبي «تعزيز دور البرلمانيين في بناء أنظمة فعالة لمكافحة الإرهاب في إطار حكم القانون». 2-1 مارس، بروكسل، https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/news-summary-counter-terrorism-seminar-ep-01032016_en.pdf

¹⁰ حقوق الإنسان، الإرهاب ومكافحة الإرهاب، مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 32، 2008، الصفحة 1: www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf

¹¹ توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في تطوير استجابة فعالة للإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)، 2016، <https://theij.org/wp-content/uploads/English-Valletta-Recommendations.pdf>

¹² توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في تطوير استجابة فعالة للإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)، 2016، <https://theij.org/wp-content/uploads/English-Valletta-Recommendations.pdf>

الغرض من الدليل

• كما يمثل هذا الدليل أداة نافعة للموظفين البرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني والإعلام والنظام القضائي¹³ وممارسي مكافحة الإرهاب والجهات الفاعلة الأخرى المشاركة في مجال مكافحة الإرهاب والتي تسعى لفهم كيفية التعامل مع البرلمانيين حول هذا الموضوع ودعم جهودهم في صياغة وتنفيذ استراتيجيات مكافحة الإرهاب.

كما يُتصور أن يكون هذا الدليل مرجحًا مفيدًا للأعضاء الجدد الذين ينضمون إلى البرلمانات وأن يساعد على وضع التوقعات في إطارها الطبيعي وبناء توافق حول الدور الأساسي للبرلمانيين في بناء أطر مكافحة الإرهاب والإشراف عليها. ويهدف إلى تقديم وسائل وطرق يمكن للبرلمانيين من خلالها التعامل مع سياسات مكافحة الإرهاب كجزء من مهامهم وأدوارهم التشريعية والرقابية بالإضافة إلى مسؤولياتهم في تمثيل مصالح وحقوق ناخبيهم.

ويشير الدليل إلى أفضل الممارسات والدروس المستفادة بشأن مساهمات البرلمانات في النهوض بسياسات مكافحة الإرهاب ويقدم توصيات للبرلمانيين للقيام بأدوارهم على الوجه الأمثل والوفاء بمسؤولياتهم من أجل تعزيز سياسات وممارسات مكافحة الإرهاب في إطار سيادة القانون.

وقد تم تصميم هذا الدليل - بشكل جزئي - من جانب برلمانيين من أجل البرلمانيين. حيث يستند إلى مساهمات مقدمة من أعضاء البرلمانات المشاركين في ورش العمل الإقليمية والتي ساهمت في إعداد وتوصيات فاليًا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب الصادرة عن المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون.¹⁴ ويمكن استخدام هذا الدليل أيضًا من جانب ممارسي العدالة الجنائية، حيث إنه يبرز أوجه التعاون بين البرلمانيين وممارسي العدالة الجنائية في سياق مكافحة الإرهاب.

يهدف هذا الدليل في الأساس إلى مساعدة البرلمانيين في دورهم في وضع وتنفيذ تشريعات مكافحة الإرهاب والإشراف عليها. وأغراضه الرئيسية هي:

- تعزيز الوعي بين البرلمانيين بشأن دورهم الهام في مكافحة الإرهاب؛
- تمكين مشاركة أكبر وأكثر استنارة من جانب البرلمانيين في وضع وتنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب التي توازن بين مصالح الأمن وحقوق الإنسان؛
- إعداد البرلمانيين لصياغة الردود على التهديدات المتطورة في البيئات الأمنية المتقلبة وغير المستقرة؛
- تعزيز الوعي لدى البرلمانيين بدور النظام القضائي في الجرائم المتعلقة بالإرهاب في إطار سيادة القانون وإطار حقوق الإنسان؛
- تعزيز وعي البرلمانيين بالتعقيدات الناشئة عن الأشكال المتطورة للإرهاب ومكافحة الإرهاب على المستوى الوطني والإقليمي والدولي؛
- تشجيع البرلمانيين على المشاركة في عمليات شاملة تهدف إلى وضع وتنفيذ سياسات وطنية شاملة لمكافحة الإرهاب بما يتوافق مع السياسات الدولية والإقليمية وضمن الإطار القانوني؛
- تعزيز التعاون بين البرلمانيين والنظام القضائي لضمان اعتماد تشريعات جيدة توافق المعايير والالتزامات الدولية وتنفيذها.
- وتعزيز الوعي بين السلطات الدولية والإقليمية والوطنية بدور البرلمانيين في ضمان اتباع نهج فعال وشامل تجاه مكافحة الإرهاب.

¹³ قد يستفيد أيضًا النظام القضائي (بما في ذلك النيابة العامة وقضاة التحقيق والمحققين وقضاة المحاكم) على نطاق واسع من هذا الدليل. وفي أثناء عملية سن القوانين، يتم استيعاب المعلومات من مختلف القطاعات بما في ذلك القطاع القضائي. وعند صياغة التشريعات، من المهم دمج القضاة والمدعين العامين في المشاورات. مع ملاحظة أنهم سيستخدمون القانون يوميًا.

¹⁴ كجزء من مشروع ممول من الاتحاد الأوروبي، نظم المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) ورش عمل إقليمية مع البرلمانيين في مالطا في مايو 2015 والمغرب في أكتوبر 2015 وبروكسل في مارس 2016 وتركيا في أبريل 2016، ومصر في عام 2017، وبروكسل في 2018، ومصر عام 2018. الخ. في ورش العمل تلك، اجتمع أكثر من 250 برلمانيًا من دول تواجه مخاوف تتعلق بالإرهاب، للعمل مع البرلمان الأوروبي ومع 11 جهة برلمانية دولية، وشيكات أخرى لتبادل ممارساتها الجيدة وخبراتها. وقد ساهمت النتائج الختامية لهذه الاجتماعات المنعقدة في 2015 و2016 في وضع توصيات فاليًا الصادرة من المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب والمتعلقة بمساهمات البرلمانيين في تطوير استجابة فعالة للإرهاب والتي اعتمدها أعضاء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب في سبتمبر 2016. وتقدم هذه الوثيقة وجهات نظر وخبرات البرلمانيين والخبراء البرلمانيين الذين شاركوا في ورش العمل الإقليمية التي قادها المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون. وتعد توصيات فاليًا غير ملزمة بطبيعتها وهي مكملة للوثائق الأخرى التي تمت مناقشتها خلال ورش العمل والممارسات الجيدة المذكورة أعلاه والواردة في المذكرات الأخرى الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب. ومن أمثلتها تلك الواردة في مذكرة الرباط حول الممارسات الجيدة لممارسة مكافحة الإرهاب الفعالة في قطاع العدالة الجنائية ومذكرة أنقرة حول الممارسات الجيدة لنهج متعدد القطاعات لمواجهة التطرف العنيف. وقد تم أخذ نتائج هذه الورش والوثائق بعين الاعتبار في هذا الدليل.

تنظيم الدليل

ينقسم الدليل إلى أربعة فصول.

ويعرض الفصل الأول مجالات رئيسية لجهود البرلمانيين في سياق سياسات الأمن ومكافحة الإرهاب، ويقدم التعريفات والإحالات والأنطر الدولية والإقليمية المستخدمة في وضع تدابير مكافحة الإرهاب.

ويتناول الفصل الثاني بالتفصيل قدرة البرلمانيين على تفعيل وتطبيق الالتزامات الدولية وأفضل الممارسات الدولية لمكافحة الإرهاب على المستوى الوطني، بالإضافة إلى دعم التعاون القضائي.

ويصف الفصل الثالث دور البرلمانيين في الإشراف على أجهزة الأمن والاستخبارات وقيود ذلك.

ويغطي الفصل الرابع القضايا المتقاطعة ودور البرلمانيين في منع الأسباب الجذرية للتطرف العنيف.





الفصل الأول:

عمل البرلمانين في سياق سياسات الأمن ومكافحة الإرهاب

هناك اعتراف متزايد بدور البرلمانات في دعم الجهود الدولية والوطنية لمواجهة تحدي الإرهاب.¹⁵

«يمكن للبرلمانات الوطنية، التي يمكن للأشخاص من خلالها محاسبة حكوماتهم، أن تكون أحد الشركاء المحوريين في جهودنا الجماعية التي نبذلها لعدم تخلف أحد عن الركب... وذلك لأن البرلمانات في وضع فريد يتيح لها إمكانية ضمان التناسق بين البرامج الوطنية والدولية».

الأمين العام أنطونيو جوتيريس. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي.¹⁶

وعملًا بقرار مجلس الأمن الدولي رقم 171373،¹⁷ يُطلب من الدول أن تكفل «إدراج الأعمال الإرهابية بوصفها جرائم جنائية خطيرة في القوانين واللوائح المحلية، على أن تعكس العقوبة على النحو الواجب خطورة هذه الأعمال الإرهابية». والبرلمانيون مسؤولون عن المضي قدماً بهذه المتطلبات.

وإلى جانب ذلك، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عمل الاتحاد البرلماني الدولي في حشد العمل البرلماني لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، بما في ذلك مكافحة ومنع الإرهاب في إطار الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة.¹⁸ بالإضافة إلى ذلك، يقر قرار الأمم المتحدة رقم A/72/L.4 دور البرلمانيين والبرلمانات الوطنية، بحكم تفويضهم لاعتماد تشريعات شاملة وتيسير عمليات صنع القرار الشاملة، في المساعدة على منع الظروف المؤدية إلى تصاعد التطرف العنيف وضمان أن تكون تشريعات مكافحة الإرهاب شاملة وموافقة للمعايير والأعراف الدولية ذات الصلة.

المربع (1): الهدف 16: أهداف التنمية المستدامة 2030



تشجيع وجود المجتمعات السلمية الشاملة للجميع تحقيقاً للتنمية المستدامة، وتوفير إمكانية اللجوء إلى القضاء أمام الجميع، والقيام على جميع المستويات ببناء مؤسسات فعالة خاضعة للمساءلة.

المقاصد

- 1-16 الحد بدرجة كبيرة من جميع أشكال العنف وما يتصل به من معدلات الوفيات في كل مكان
- 2-16 إنهاء إساءة المعاملة والاستغلال والاتجار وجميع أشكال العنف ضد الأطفال وتعذيبهم
- 3-16 تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة
- 4-16 الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة. بحلول عام 2030
- 5-16 الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما
- 6-16 إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات
- 7-16 ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات
- 8-16 توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية في مؤسسات الحوكمة العالمية
- 9-16 توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل الموالي، بحلول عام 2030
- 10-16 كفاءة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية
- 11-16 تعزيز المؤسسات الوطنية ذات الصلة، بوسائل منها التعاون الدولي، سعياً لبناء القدرات على جميع المستويات، ولا سيما في البلدان النامية، لمنع العنف ومكافحة الإرهاب والجريمة
- 12-16 تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة

¹⁵ الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/72/L.54، الدورة الثانية والسبعون، البند 126 من جدول الأعمال، التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي، 15 مايو 2018. اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً، تحت رعاية أكثر من 90 دولة عضو بالأمم المتحدة، بشأن التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي. ويؤكد القرار، الذي شارك في رعايته أكثر من 90 دولة عضو في الأمم المتحدة، على التزام جميع الأطراف بمواصلة الجهود لسد الفجوة الديمقراطية بين جدول الأعمال الدولي وتنفيذها على المستوى الوطني. <https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/res72154.pdf>

¹⁶ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بشأن التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي، A/72.749، 14 مارس 2018. <https://ipu.org/news/news-in-brief/2018-05/un-resolution-strengthening-role-parliaments-in-global-governance>

¹⁷ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم S/RES/1373 لعام 2001، 28 سبتمبر 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

¹⁸ تقرير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي، A/72.791/A/72، 14 مارس 2018. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

يبحث هذا الفصل دور البرلمانين في صياغة ومراقبة سياسات مكافحة الإرهاب.

1.1 دور البرلمانين في وضع وتنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب: جوانب المشاركة الرئيسية

البرلمان هو المؤسسة التي تمثل مصالح الناس وحقوقهم. وسواء في نظام برلماني أو رئاسي. يقر المشرعون القوانين ويراقبون السلطة التنفيذية والوكالات الحكومية ويمثلون دوائرهم الانتخابية.

ويعد البرلمان الديمقراطي ضروريًا من أجل ضمان سيادة القانون. وحماية حقوق الإنسان. وتعزيز هدف المساواة بين الجنسين. وتنظيم الاقتصاد لتعزيز النمو المستدام. وفي حين يتم تقاسم جوانب العمل في هذه المجالات مع السلطة التنفيذية والقضائية. فإن غياب برلمان قوي وفعال وديموقراطي سيحرم شرعية الدولة.¹⁹

وبموجب مبدأ تقسيم السلطة. يكون لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية مجالات مسؤولية محددة ويتبادلوا صلاحيات المساءلة لبعضهم البعض في سلسلة من الضوابط والتوازنات. وتختلف العلاقة بين هذه المؤسسات. ففي ظل النظم النابليونية. يكون هناك عادة فصل واضح للسلطات بين مؤسسات الدولة المختلفة. وفي الأنظمة الأخرى. تعتبر العلاقة بين السلطات أكثر توازنًا. وقد يكون هناك بعض التداخل بين الأدوار المؤسسية. وفي ظل نظام وستمنستر. يكون هناك ميل متزايد لفصل السلطات بشكل أوضح.²⁰

ومن أجل ضمان وجود سياسات دولية ووطنية شاملة وواسعة لمكافحة الإرهاب. فإن المشاركة والدعم البرلمانين أمر أساسي. ويتم تسليط الضوء بشكل متزايد على دور البرلمانين في مكافحة الإرهاب على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية. ويُتَظَر إلى البرلمانين بشكل متزايد على أنهم في طليعة الترويج لمكافحة الإرهاب ضمن إطار سيادة القانون وحقوق الإنسان.

ولقد تطورت النهج التي اتبعتها الدول لمكافحة الإرهاب مع مرور الوقت. وكانت ردود الدول التقليدية على التهديدات والأزمات الأمنية. بما في ذلك الإرهاب. تتراوح بين استخدام الدبلوماسية العامة والمشاركة البناءة والتعاون الدولي والمشاركة في تعزيز الأمن المادي والعقوبات واستخدام القوة العسكرية. وكانت هذه هي الأدوات المستخدمة لمنع والمكافحة. ولا سيما تدابير مكافحة الإرهاب التي تدعمها الدولة. ويمكن تمييز أعمال الدول في مكافحة الإرهاب إلى تدابير قانونية وقضائية وتدابير غير قضائية. مثل التدابير العسكرية وتدابير أمن الدولة. وللبرلمانين دور نشط في كلتا الطريقتين في مكافحة الإرهاب. في بعض البلدان. يجب الحصول على تصريح البرلمان لاتخاذ الإجراءات العسكرية لمكافحة الإرهاب. ويختلف حق البرلمان في اتخاذ قرار الحرب على الإرهاب من بلد إلى آخر حسب النظام السياسي.²¹

واستجابة لتهديد الإرهاب المتزايد وانتشار الجهات الفاعلة من غير الدول عبر الحدود الوطنية. تغيرت المناهج والأدوات لمكافحة الإرهاب على المستويين الدولي والوطني لتشمل تعزيز هيئات الاستخبارات والأمن وتعزيز السلطات القضائية وإنشاء هيئة لتشريعات مكافحة الإرهاب.

¹⁹ المبادئ المشتركة لدعم البرلمانات. الاتحاد البرلماني الدولي. 2014. http://archive.ipu.org/pdf/publications/principles_en.pdf.

²⁰ هناك شكلان منتشران على نطاق واسع من الديمقراطية البرلمانية. نظام وستمنستر البرلماني والنظام البرلماني الفرنسي (نابليوني). ويميل نظام ونماذج ويستمنستر إلى التواجد في دول الكومنولث. ويميل أسلوب المناقشة بهذه البرلمانات إلى أن يتسم بالخصومة وأن تكون الجلسة العامة للبرلمان أكثر أهمية نسبيًا من اللجان. بينما يميل النظام البرلماني الفرنسي إلى وجود نظام للمناقشة أكثر توافقًا. وله غرف للمناقشة نصف دورية. وتميل لجان هذه البرلمانات لأن تكون أكثر أهمية من غرفة الجلسات العامة.

²¹ في المملكة المتحدة لا يوجد إجراء برلماني مقنن يتطلب رسميًا من الحكومة الحصول على الموافقة قبل اتخاذ إجراء عسكري. ويحتفظ رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بالحق الدستوري في تقرير متى وأين يأذن باتخاذ إجراء. ومن الناحية العملية. عادة ما تتأكد الحكومات في العصر الحديث من وجود نقاش برلماني. في فرنسا. يحق للرئيس أن يعلن الحرب دون أن يمررها البرلمان. في الولايات المتحدة الأمريكية. يطلب الرئيس تصويت الكونجرس في مناسبات متعددة.

وسيركز هذا الدليل على دور البرلمانيين في مكافحة الإرهاب فيما يخص التدابير القانونية والقضائية.

مكافحة الإرهاب ظاهرة متعددة الأوجه ومتعددة الاختصاصات لا يمكن المضي بها قدماً دون التفاعل بين مختلف الجهات الفاعلة والمؤسسات داخل الدولة والتنسيق الفعال للجهود. فبخلاف الوكالات الحكومية، توجد مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة الذين لديهم أدوار ومسؤوليات مهمة يمكن أن تسهم في دعم وضع وتنفيذ سياسة شاملة لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك البرلمان، والحكومة المحلية، وقطاع العدالة الجنائية، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات الرقابة المستقلة والهيئات التنظيمية ووسائل الإعلام، فضلاً عن الأوساط الأكاديمية. ويمكن أن يساعد ذلك في تقديم وجهات نظر جديدة وفهم للقضايا المعقدة والتحديات التي يواجهها المسؤولون، والتي إن استخدمت بفعالية، فسيؤدي ذلك إلى نتائج أفضل بصورة عامة.

ويقع على عاتق السلطة التنفيذية المسؤولية النهائية عن الأمن الوطني ووضع استراتيجيات وطنية مقابلة، بما في ذلك أي استراتيجية لمكافحة الإرهاب. وعادةً ما يشتمل نظام حوكمة الأمن القومي في الحكومات على اللجان والوزارات المعنية وأجهزة إنفاذ القانون والأمن والاستخبارات والوكالات العسكرية والهيئات الحدودية والهجرة. وتوفر الحكومات بموجب الخطط الوطنية القيادة والتنسيق والإجراءات، ولا سيما ضمان التنسيق فيما بين الوكالات، للتعامل مع التهديدات الإرهابية.

وعلى المستوى الوطني، تزيد مشاركة البرلمانيين من فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، التي تستفيد من تعزيز آليات المساءلة، والحوكمة الرشيدة، والمشاركة المدنية، والموارد، والالتزام بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الجيدة، فضلاً عن تعزيز القدرة على التكيف في المجتمع²².

المربع (2): الدور الهام الذي يؤديه البرلمانيون في مكافحة الإرهاب²³

- القيام بدور «عناصر التمكين»، حيث يقومون بتشكيل الإطار التشريعي لمكافحة الإرهاب وإرساء اختصاصات الهيئات ذات الصلة بالأمن.
- العمل «كمراقبين»، حيث يضمنون تحقيق التوازن بين التدابير الفعالة لمكافحة الإرهاب واحترام الحريات الأساسية، بما في ذلك ما يكون من خلال مراقبة هيئات مكافحة الإرهاب.
- «بناء الجسور» على جميع المستويات، حيث إنه يعزز التبادلات البناءة بين المجتمع المدني وسلطات الدولة، كما يعزز كذلك التعاون بين البرلمانات.

المصدر: صحيفة الحقائق، اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب التابعة للجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

²² توصيات فالييتا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب 2016. <https://theiij.org/wp-content/uploads/English-Valletta-Recommendations.pdf>.

²³ أنشئت اللجنة الخاصة لمكافحة الإرهاب التابعة للجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في يولييه 2017 بهدف زيادة المنظور البرلماني في أعمال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال مكافحة الإرهاب. <https://www.oscepa.org/documents/factsheet/3614-osce-pa-ad-hoc-committee-on-counterterrorism-factsheet/file>.

اعتمدت العديد من البلدان سياسات وطنية لمكافحة الإرهاب تحدد إطاراً لتدابير مكافحة الإرهاب، بما في ذلك هيكل الحكومة والوكالات العاملة في مكافحة الإرهاب وحوكمتها ومسئولياتها التنفيذية.

وبحكم مهام البرلمانين الرئيسية، هناك أربعة مجالات وطرق يمكن للبرلمانين من خلالها أن يؤدي دوراً في السياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب: مهمة صنع القانون، ومهمة الميزانية، ومهمة المساءلة / الإشراف، ومهمة التمثيل.²⁴

وسنركز في هذا الفصل على الأدوار الثلاثة الأولى، بينما سيناقدش الفصل الرابع الدور التمثيلي للبرلمانين من حيث التعامل مع ناخبهم والحوار المستمر لفهم وجهات نظرهم وأرائهم.²⁵

1.1.1 مهمة سن القانون: دور البرلمانين في وضع أطر عمل قانونية لمكافحة الإرهاب

يعتبر سن التشريعات إحدى المهام الهامة للبرلمانين. وعلى الرغم من أن معظم مشاريع القوانين تقدمها السلطة التنفيذية، إلا أن السلطة التشريعية هي التي لديها صلاحية بدء التشريع والنقاش والتصويت الرسمي على جميع التشريعات.

والبرلمانيون هم العمود الفقري في وضع التشريعات المحلية لمكافحة الإرهاب. وتقع على عاتقهم مسؤولية سن قوانين سليمة وصياغتها بصورة جيدة. ولقد أقرت أكثر من 140 دولة تشريعات لمكافحة الإرهاب منذ هجمات 11 سبتمبر 2001، في الولايات المتحدة، أو قاموا بتعديل التشريعات الموجودة وغيرها من التشريعات ذات الصلة، وهو ما أدى إلى توسيع إطارها القانوني مع مرور الوقت.

وعادة ما يتم ذكر قواعد العملية التشريعية في الدستور والقواعد الإجرائية للبرلمان. وعادة ما يمارس البرلمانون سلطتهم التشريعية في خطوتين: الفحص السابق للتشريع الذي يؤدي إلى إقرار مشروع القانون والتدقيق اللاحق للتشريع.²⁶

2.1.1 التدقيق البرلماني السابق للتشريع فيما يتعلق بقوانين مكافحة الإرهاب

عملاً بالقرار 1373 الصادر من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، الذي دعا الدول إلى ضمان «إدراج الأعمال الإرهابية بوصفها جرائم جنائية خطيرة في القوانين والأنظمة المحلية، وكفالة أن تعكس العقوبة على النحو الواجب خطورة هذه الأعمال الإرهابية». تدعم لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة، بمساعدة من المديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب، الدول في وضع إطارها القانوني الوطني وتجري تقييمات من جانب خبراء لكل دولة من الدول الأعضاء وتسهل تقديم المساعدة التقنية إلى الدول لمكافحة الإرهاب.

وتوجد في الوقت الحاضر بعض المبادئ التوجيهية والإرشادات لمساعدة الدول في وضع تشريعات جيدة وفعالة لمكافحة الإرهاب، مثل قانون الأمم المتحدة النموذجي والقانون الإفريقي النموذجي. وتقدم لجنة مكافحة الإرهاب الدعم التقني للعديد من الدول لوضع مثل هذه القوانين، بالإضافة إلى نقل الخبرة من الكيانات الدولية والإقليمية ذات الصلة للمساعدة في صياغة تشريعات تتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

ويجب توفير الوقت الكافي لوضع تشريعات مكافحة الإرهاب بما يسمح بمشاركة الجمهور في مراجعتها. فعندما يتم إقرار القوانين على عجل، فسيؤدي ذلك على الأرجح إلى الانتقاص من الامتثال للمعايير الدولية وأفضل الممارسات. إن سن قوانين لمكافحة الإرهاب في الوقت المناسب مع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية في الوقت ذاته هو أمر أساسي. ولكن في كثير من الأحيان، يتعرض البرلمانون للضغط من أجل اعتماد قوانين جديدة لطمأننة الجمهور بعد وقوع أعمال إرهابية أخرى.²⁸

²⁴ تبنت مفوضية الاتحاد الأوروبي هذا التقسيم لأعمال البرلمان. انظر: إشراك ودعم البرلمانات على مستوى العالم استراتيجيات ومنهجيات عمل المفوضية الأوروبية لدعم البرلمانات، الوثيقة المرجعية رقم 8، المفوضية الأوروبية، أكتوبر 2010، صفحة 51. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-engaging-and-supporting-parliaments-200810_en_2.pdf.

²⁵ وظيفة التمثيل البرلماني، AGORA (المنصة المعرفية للتنمية البرلمانية) <https://agora-parl.org/resources/aoe/representation>.

²⁶ تجدر الإشارة إلى أن عملية الفحص اللاحق للتشريع يمكن أن ينظر إليها كجزء من العملية التشريعية لأنها تؤدي إلى مراجعة القانون وممارسة البرلمانين لدورهم الرقابي. ويتناول هذا الدليل ذلك في إطار العملية التشريعية للأغراض الهيكلية وأغراض السلاسة.

²⁷ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (S/RES/1373) بتاريخ 28 سبتمبر 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

²⁸ مثل قانون الكونغرس الأمريكي الصادر بعنوان «قانون توحيد وتقوية أمريكا من خلال توفير الأدوات المناسبة اللازمة لاعتراض الإرهاب وإعاقته لعام 2001» الصادر في أكتوبر 2001 ووقعه الرئيس في 26 أكتوبر 2001 بعد هجمات 11 سبتمبر 2001. وقد تم اعتماد قوانين أخرى من جانب السلطة التنفيذية على وجه الاستعجال من خلال السلطة التشريعية المفوضة. على سبيل المثال، بعد أقل من أسبوع من تفجيرات بالي في أكتوبر 2002 التي أودت بحياة أكثر من 200 شخص، سنت إندونيسيا قانوناً لمكافحة الإرهاب كتشريعات تنفيذية.

إن عملية التدقيق السابق للتشريع توفر للبرلمانيين فرصة للحصول على تعليقات فعالة على التشريعات بما يساعد على صياغتها وتحديد شكلها. كما يساعد على بناء توافق في الآراء حول محتوى القانون وإصداره. وتعتمد طريقة دراسة مشروع القانون على هيكل كل برلمان ونظامه ونموذج عمله. ومع ذلك، فإليك فيما يلي الخطوات الرئيسية الشائعة لعملية صنع القانون، بما في ذلك تشريعات مكافحة الإرهاب:

صياغة مشروع قانون مكافحة الإرهاب هو قضية مركبة أخرى. وينبغي أن تتبع عملية الصياغة التشريعية مبادئ توجيهية مشتركة وبعض معايير الجودة التقنية واللغوية. ويجب أن تكون لغة النصوص القانونية واضحة قدر الإمكان، كما يجب أن تكون متناسقة ومفهومة ويسهل على المستخدمين استيعابها.²⁹

تقديم مشروعات قانون مكافحة الإرهاب عادة ما تقوم به الحكومة. ومن النادر أن يُقدم قانون مكافحة الإرهاب فرد أو مجموعة من البرلمانيين كمشروع قانون خاص بالأعضاء. وربما يرجع ذلك إلى حقيقة أن مشروعات القوانين تلك متعددة التخصصات ومعقدة، وتتناول العديد من جوانب تشريعات مكافحة الإرهاب التي تتطلب قدرات ومهارات تقنية واسعة تتوفر عادة للحكومة - أكثر من البرلمانيين.

مراجعة ومناقشة مشاريع واين مكافحة الإرهاب تقوم بها اللجنة البرلمانية ذات الصلة. ويمكن أن يشمل الفحص السابق للتشريع خطوات تتجاوز المداولات الفعلية لمشروع القانون³⁰. كما ينطوي، في بعض البرلمانات، على تقييم الآثار المحتملة لمشروع التشريع. ومن الممكن استخدام آليات متعددة لتوضيح أهداف مشروع القانون، مثل: بنود الهدف من المشروع في مقدمة مشروع القانون والتي يمكن استخدامها كأساس لقياس فعالية التدبير. ويشترط عدد من البلدان، في مرحلة ما قبل سن التشريع لأي أحكام قانونية، التأكد من أن النظر في قضايا حقوق الإنسان والمساواة جزء لا يتجزأ من السياسة، مما يستلزم القيام بتدقيق بشأن المساواة في كل ما يشمل ذلك التشريع.³¹ ويمكن تقديم مذكرة تفصيلية لمشروع القانون من أجل عرض ملخص موجز لتحليل الحكومة لمدى توافق مشروع القانون مع حقوق الإنسان بالإضافة إلى وثيقة مصاحبة عن آثار المساواة. ويعتبر هذا بمثابة تقييم بأثر رجعي يساعد على إيجاد أساس أكثر صلابة للتقييم المرتقب، في شكل تدقيق لاحق للتشريع.

²⁹ صياغة التشريعات ضد الإرهاب والتطرف العنيف، جامعة ستيلينبوش، 7-11 مايو 2018. <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2018/05/3-jacobs-EN.pdf>.

³⁰ يستخدم هذا الدليل مصطلحات مشروع قانون ومسودة قانون بمعنى واحد.

³¹ يتم تحقيق ذلك عادة من خلال عمليات «تقييم تأثير المساواة»، مثل الحالة في المملكة المتحدة، وفي أوغندا، إلخ.

المربع (3): المبادئ التوجيهية الأساسية لصياغة تشريعات جيدة³²

- هيكل أساسي مشترك للتشريع
- الدقة والوضوح في الكلمات المستخدمة وتوحيد المصطلحات
- بساطة التصميم التشريعي ونظام ترقيم موحد
- ملاحظات توضيحية واضحة مصاحبة للتشريعات المقترحة التي تصف نية المشرع، وأسباب التشريع، والسياسة وراءه، والغرض منه، ووصف بسيط لمكوناته الرئيسية
- التأثير على الحقوق أو الامتيازات أو الالتزامات الموجودة
- الاهتمام بالقضايا الانتقالية - التعامل مع الأسئلة الناشئة عن التغيير من الوضع الحالي إلى الوضع الذي سيكون موجوداً بموجب التشريع الجديد
- التأثير على التشريعات القائمة: تعديل التشريعات الأخرى كما هو مطلوب لحل التعارض أو عدم الانسجام بين القوانين
- الالتزام بالدستور
- الامتثال للالتزامات الدولية، بما في ذلك تعهدات حقوق الإنسان
- الأثر المالي لضمان وجود موارد كافية لأي تشريعات جديدة
- الآثار المترتبة على الموارد البشرية والإدارة
- تقنيات الإنفاذ والامتثال
- التأثير المتوقع للتشريع الجديد على جميع أصحاب المصلحة، إلخ.

أسئلة أساسية لتدقيق مشروع قانون مكافحة الإرهاب

- ما المشكلة قيد الدراسة؟ لماذا يعد تدخل الحكومة ضرورياً؟
- ما أهداف السياسات وما هو الأثر المنشود إحدائه؟
- هل الإطار القانوني الحالي، بما في ذلك القانون الجنائي والقوانين المرتبطة به، قادر على الاستجابة للإرهاب؟
- ما خيارات السياسة التي تم النظر فيها، بما في ذلك أي بدائل لوضع القوانين؟
- هل قدمت الحكومة الدليل الداعم الضروري والتحليل وتقييم الأثر السابق؟
- هل تم تحديد التكاليف والفوائد الاجتماعية والمالية بوضوح؟
- هل كانت هناك مشاورات وجلسات استماع مناسبة³³؟

³² ديفيد إيوت، صياغة التشريعات: التحديات وتحسين الطرق، ورشة عمل يوم الأغذية العالمي في البرلمان اللبناني، مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية، بيروت، لبنان، 16 فبراير 2012.

³³ تعد استشارة الجمهور والسماع منهم من الأمور الجوهرية لعملية الصياغة التشريعية لأنها تعزز شفافية السياسة المتبعة ونشرعتها.

المربع (4): دراسة حالة بشأن التدقيق السابق للتشريع

مشروع قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود: تحقيق لجنة حقوق الإنسان المشتركة في المملكة المتحدة³⁴

دعت اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان في المملكة المتحدة إلى تقديم أدلة على الآثار المترتبة على حقوق الإنسان في مشروع قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود والذي تم تقديمه في مجلس العموم في 6 يونيو 2018، وكان نفاش القراءة الثانية في 11 يونيو.

ملخص: مشروع قانون مكافحة الإرهاب وحماية الحدود

يتبع مشروع القانون استعراض الحكومة لاستراتيجيتها لمكافحة الإرهاب (CONTEST) والتشريع الذي تم إطلاقه في يونيو 2017. ويهدف مشروع القانون إلى:

- تعديل بعض جرائم الإرهاب للعصر الرقمي وللتعبير عن الأنماط المعاصرة للتطرف
 - زيادة العقوبة القصوى لبعض الجرائم، وضمان أن تعكس العقوبة بشكل أفضل الجريمة وتمنع بشكل أفضل إعادة ارتكاب الجرائم
 - إدارة الجناة بعد الإفراج عنهم من الاحتجاز
 - تعزيز سلطات الشرطة لمنع الجرائم الإرهابية والتحقيق فيها
 - تشديد دفاعات المملكة المتحدة على الحدود ضد نشاط الدول العدائية
- ويتضمن مشروع القانون مجموعة من تدابير مكافحة الإرهاب، كثير منها يعتبر تحديثاً أو تعديل أو إضافة إلى تلك الأحكام المنصوص عليها بالفعل في التشريعات القائمة، وعلى سبيل المثال، ينص مشروع القانون على:³⁵
- اعتبار التعبير عن الدعم لمنظمة إرهابية محظورة جريمة عندما يكون الفرد «طائشاً»، لأن ذلك سييسجج الأطراف الأخرى على التعبير عن تأييد مثل هذه المنظمة؛
 - إنشاء جريمة بشأن بث بعض المواد المتعلقة بالإرهاب عبر الإنترنت؛
 - إنشاء جريمة الدخول أو البقاء في مناطق معينة على النحو الذي حدده وزير الخارجية (مثل المناطق التي تسيطر عليها بعض الجماعات الإرهابية)؛
 - تمديد الولاية القضائية خارج الأقاليم والحد الأقصى للعقوبات المطبقة على جرائم معينة؛
 - توسيع اختصاصات السلطات المحلية فيما يتعلق باستراتيجية الوقاية من الإرهاب؛
 - تعديل الأحكام المتعلقة بالاحتفاظ بالبيانات البيومترية.
- وعند تقديم مشروع القانون في مجلس العموم، أدلى وزير الداخلية ببيان بموجب المادة 19 (1) (أ) من قانون حقوق الإنسان لعام 1998، بأنه يرى أن أحكام مشروع القانون تتوافق مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

³⁴ اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان، التدقيق التشريعي: مشروع قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود، 10 يوليو 2018، الورقة 167 من الجلسة 19-2017، صفحة 30. <https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/1208/1208.pdf>

³⁵ إحاطة المكتبة، مشروع قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود، Bill HL Bill 131 لعام 19-2017، مجلس اللوردات بتاريخ 3 أكتوبر 2018، <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN--2018-0097.pdf>



عملية التحقيق

أطلقت اللجنة تحقيقاً بشأن مشروع قانون مكافحة الإرهاب وحماية الحدود، واتبعت الخطوات التالية:

1. شروط ومراجع الاستعلام والأسئلة الرئيسية التي سيتم تناولها؛
2. دعوة الشهود والدعوة إلى تقديم المقترحات الخطية من المجموعات والأفراد المهتمين وطلب المقترحات التحريرية؛
3. الاستنتاجات والتوصيات؛
4. إعلان مصالح البرلمانين؛
5. مشروع التقرير بشأن الاستعلام؛
6. تقديم التقرير للمراجعة؛
7. تقديم التقرير الأخير؛
8. استلام الردود الحكومية.

تقرير اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان: النتائج والتوصيات الرئيسية:

1. اقترحت ما مجموعه 27 تعديلاً على مشروع قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود لكي ينظر فيها البرلمان؛
2. يجب على الحكومة تبرير الصلاحيات الواسعة المقترحة؛
3. أثارت «مخاوف جدية» من أن مشروع القانون لا يوافق الحقوق الأساسية، بما في ذلك مخاطر تفويض حرية التعبير

حالة القانون

أكمل مشروع قانون مكافحة الإرهاب وأمن الحدود مراحلته التشريعية في مجلس العموم، وتم عرضه في مجلس اللوردات في 12 سبتمبر 2018.³⁶

³⁶ في وقت إعداد هذا الدليل، كان مشروع القانون في مرحلة اللجنة في مجلس اللوردات الذي يتضمن فصلاً تفصيلياً خطياً للأجزاء المنفصلة (الفقرات والجدول الزمني) لمشروع القانون.

3.1.1 التدقيق البرلماني اللاحق للتشريع³⁷ فيما يتعلق بقوانين مكافحة الإرهاب

بمجرد اعتماد تشريع مكافحة الإرهاب، ينبغي تنفيذه وتطبيقه بشكل دقيق لتحديد ما إذا كان التشريع يتطلب التحديث. ويتمتع البرلمانيون بالسلطة والمسؤولية لمراقبة مدى تنفيذ القوانين التي تم إقرارها على النحو المنشود وأن لها التأثير المتوقع. وعلى الرغم من أهمية عملية استعراض تنفيذ التشريعات بالنسبة لاحترام سيادة القانون، فإنه ينبغي تجاهلها. وفي العديد من البلدان، هناك خطر من أن يتم تمرير القوانين دون تطبيقها، أو عدم اعتماد تشريعات ثانوية لها، أو عدم وجود معلومات كافية لتقييم الحالة الفعلية لتنفيذ القانون وآثاره.³⁸

ومن ثم، فإن التدقيق اللاحق للتشريع، الذي يُشار إليه أيضاً «بالتقييم اللاحق» أو استعراض تنفيذ التشريعات، هو أداة مهمة لتحسين العملية التشريعية واستعراض مشاريع القوانين، وتعزيز سيادة القانون.

ويعتبر التدقيق اللاحق للتشريعات مفهوماً واسعاً له بعدان. البعد الأول، ينظر إلى سن القانون، وما إذا كانت أحكام القانون قد دخلت حيز التنفيذ أم لا. البعد الثاني، ينظر إلى أثر التشريع، وما إذا تم تحقيق أهداف السياسة المقصودة، أم لا. وما إذا كان بالإمكان تحسين التنفيذ والتطبيق، وإذا كان بالإمكان الاستفادة من بعض الدروس، وتحديد أفضل الممارسات. ومن الموصى به أن تنظر البرلمانات في كلا البعدين للتدقيق اللاحق للتشريع.

وينبغي مراقبة تنفيذ التشريع وكذلك امثاله للبيئات المجتمعية المتغيرة والمتطلبات الدولية، بصورة منتظمة. وفي سياق تنامي نطاق الإرهاب، يتطلب الأمر تقييماً للتشريعات القائمة لتحديد ما إذا كانت قد حققت النتيجة المنشودة أم لا. بالإضافة إلى تقييم آثارها على حقوق الإنسان والامثال لسيادة القانون. وينبغي لمثل هذا الاستعراض أن يأخذ في الاعتبار التطورات القانونية الوطنية والدولية.

وفي حين أن السلطة التنفيذية عادة ما تكون أكثر مشاركة في هذا النوع من المراجعات التشريعية والتقنية، والتي تتطلب في كثير من الأحيان معلومات وخبرات تفصيلية لا تتاح بسهولة إلى البرلمانيين، إلا أن البرلمانات تبدي اهتماماً واضحاً بتطوير هذه القدرة ضمن هيكل لجانها أو إدارتها³⁹. والهدف من هذا التقييم اللاحق هو ضمان وجود تنظيم وقانون أفضل بغض النظر عن الاختلافات الكبيرة في الهياكل الوطنية والنظم القانونية والترتيبات المؤسسية.

³⁷ تجدر الإشارة إلى أن عملية الفحص بعد التشريعي يمكن أن ينظر إليها كجزء من العملية التشريعية لأنها تغذي مراجعة قانون لتنظيم أفضل وكذلك جزء من الدور الرقابي للبرلمانيين. في بداية ظهور هذا المفهوم، كان مرتبطاً بالبرلمان والعملية التشريعية. وتتمثل الفائدة القصوى لهذا الافتراض في تحسين مساءلة الحكومات للتشريعات وتؤدي إلى قانون أفضل وأكثر فاعلية. في هذا الدليل، اخترنا وضع هذا في إطار العملية التشريعية للأغراض الهيكلية والمتدفقة. انظر لجنة مجلس اللوردات المختارة المعنية بالسناتور التقرير الرابع عشر (2003-2004). البرلمان والعملية التشريعية، الفقرة 180. HL 173-I.

³⁸ انظر الأدوات التي طورتها مؤسسة وستمنستر للديموقراطية (WFD) بشأن الفحص التشريعي بعد المرحلة: دراسة مقارنة بشأن الفحص التشريعي بعد التشريعي في البرلمانات في 10 بلدان 2017. (https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf); مبادئ التدقيق التشريعي اللاحق من البرلمان، 2018 (https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf/07/uploads/2018/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf).

³⁹ على سبيل المثال: في بلجيكا، أنشأ البرلمان الفيدرالي البلجيكي لجنة برلمانية لتقييم التشريع: في المملكة المتحدة، يتبنى برلمان وستمنستر (مجلس العموم البريطاني ومجلس اللوردات) النموذج الذي توجد فيه حرية لجميع اللجان لإجراء أعمال التدقيق في مرحلة ما بعد التشريع. في البرلمان الاسكتلندي، تقوم اللجان بإجراء التدقيق اللاحق للتشريع كجزء من عملهم المنتظم في مساءلة الجهاز التنفيذي؛ في إندونيسيا، أنشأ مجلس النواب (DPR) مركزاً به للتدقيق اللاحق للتشريع. وفي لبنان، أنشأ البرلمان لجنة خاصة بشأن الفحص اللاحق للتشريع؛ وفي جنوب إفريقيا، كلف البرلمان لجنة خارجية من كبار الخبراء بإجراء دراسة منهجية لآثار القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية منذ إنشاء قاعدة الأغلبية غير العنصرية في عام 1994؛ وفي سويسرا، ينص الدستور على التزام مياثرت للبرلمان لتقييم فعالية التشريعات وغيرها من التدابير المعتمدة. وأنشأ البرلمان الاتحادي في عام 1991 جهاز الرقابة البرلمانية للإدارة (PCA)، وهي خدمة متخصصة تقوم بتقييمات نيابة عن البرلمان. انظر: فرانكلين دي فريز وفيكوريا هاسون، الفحص اللاحق للتشريع: دراسة مقارنة لممارسات التدقيق التشريعي بعد ذلك في البرلمانات المختارة والعقلانية في مكانها في المساعدة الديموقراطية، 2017. مؤسسة وستمنستر للديموقراطية، (https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf).

المربع (5): أمثلة على بناء آليات التدقيق اللاحق للتشريع في تشريعات مكافحة الإرهاب

في كندا، ألزم قانون مكافحة الإرهاب لعام 2001 البرلمان بإنشاء لجنة استعراض بعد ثلاث سنوات.⁴⁰

وبالمثل، فإن قانون دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية لعام 1985⁴¹ وقانون الجرائم الأمنية لعام 1984⁴² يطلبان على وجه التحديد من البرلمان إنشاء لجنة لاستعراض هذه القوانين بعد وجودها لمدة خمس سنوات. وتم إنشاء لجان الاستعراض القانونية المكلفة باستعراض تشريعات الاستخبارات بمجرد تفعيل التشريع لعدة سنوات.

كما يتطلب قانون الاستخبارات والأمن النيوزلاندي لعام 2017⁴³ إجراء استعراضات دورية:

«واستعراض الأجهزة الاستخباراتية والأمنية وهذا القانون، وفقاً للشروط المحددة في القسم 236 (3) (أ)، يجب أن ...

(أ) يبدأ في أقرب وقت ممكن عملياً بعد انقضاء فترة السنوات الخمس التي تبدأ عند بدء هذا القسم;

(ب) بعد ذلك، يعقد على فترات لا تقل عن 5 سنوات ولا تزيد عن 7 سنوات.⁴⁴

ويجب على البرلمانين متابعة نتائج التقرير وتوصياته. ويمكن النص على الالتزام بمراجعة تشريعات مكافحة الإرهاب بشكل منتظم في القوانين المحلية. وهذا من شأنه أن يسهل على هيئة المراجعة أن تأخذ في الاعتبار الظروف المتغيرة. ومراجعة تنفيذ التشريع يقع على عاتق البرلمان ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بمهامه التشريعية والرقابية.

دور قطاع العدالة في التدقيق اللاحق للتشريع

إن التنسيق مع قطاع العدالة بشأن مراجعة القوانين هو خطوة رئيسية لضمان إجراء مراجعة للقوانين وتنفيذها بصورة ملائمة. وللسلطة القضائية دور في التدقيق اللاحق للتشريع لأنها مسؤولة عن تفسير التشريع. ويلقي القضاة الضوء على التحديات الرئيسية مثل الصعوبات في التفسير، أو قيود التطبيق، أو طبيعة التشريع المفوض الصادر في إطار سلطته.

⁴⁰ قانون مكافحة الإرهاب 2001. c.41. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-11.7/page-1.html>

⁴¹ قانون هيئة الاستخبارات الأمنية الكندية R.S.C 1958. C-23. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-23/FullText.html>

⁴² قانون الجرائم الأمنية. R.S.C 1985. c.C-3. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-7/page-1.html>

⁴³ قانون الهيئات الاستخباراتية والخدمية. قانون عام 2017 رقم 10. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/37.0/DLM6920823.html>

⁴⁴ الجزء السابع من القسم 235. متطلبات عقد استعراضات دورية. قانون الهيئات الاستخباراتية والخدمية لعام 2017 رقم 10. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/37.0/DLM6920823.html>

المربع (6): التدقيق اللاحق للتشريع على المستوى الإقليمي

التدقيق اللاحق للتشريع على مستوى الاتحاد الأوروبي

تم الارتقاء بنهج الاتحاد الأوروبي لتحسين وضع القوانين في العقود الماضية. وفي عام 2016، توصل الاتفاق بين المؤسسات إلى توافق بين البرلمان الأوروبي والمجلس واللجنة المعنية بشأن تحسين وضع القوانين من أجل تحسين جودة وضع القوانين من خلال سلسلة من المبادرات والإجراءات⁴⁵.

وتعتبر المؤسسات الثلاث أن التشاور بين الجمهور وأصحاب المصلحة والتقييم اللاحق للتشريعات القائمة وتقييمات الأثر المترتب للمبادرات الجديدة سيساعد في تحقيق هدف وضع القوانين على نحو أفضل (المادة 6).

ويبرز هذا البيان ثقافة التقييم اللاحق على المستوى الأوروبي ويوفر صلة بين التقييم ونوعية التشريع، بمعنى مضمونه (ما إذا كان فعالاً أم لا) وشكله (ما إذا كان واضحاً وبسيطاً أم لا).

ويصف الاتفاق الأدوات اللازمة لتحسين وضع القوانين، بما في ذلك التقييم اللاحق للتشريعات القائمة وتنفيذ وتطبيق تشريعات الاتحاد الأوروبي. ويعترف الاتفاق بقيمة التدقيق النظامي اللاحق للتشريع.

ويطلب من اللجنة اعلام البرلمان الأوروبي والمجلس بخطتها متعددة السنوات لتقييم التشريعات الحالية كما تضم الي اكبر حد ممكن في هذا التخطيط طلبتهم للتقييم المفصل في سياسات محددة اة تشريعات معينه. وسيحترم تخطيط التقييم الخاص باللجنة توقيت التقارير والاستعراضات المنصوص عليها في تشريعات الاتحاد.

وستقدم اللجنة تقارير سنوية إلى البرلمان الأوروبي والمجلس عن تطبيق تشريعات الاتحاد. ويتضمن تقرير اللجنة، حيثما يكون ذلك مهماً، إشارة إلى المعلومات المذكورة في الفقرة 4.3⁴⁶ ويجوز للجنة تقديم مزيد من المعلومات حول حالة تنفيذ إجراء قانوني معين.

التدقيق اللاحق للتشريع من جانب الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا: التدقيق اللاحق للتشريع بشأن مراقبة الحدود وتبادل المعلومات في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف

أطلقت الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا مؤخراً مبادرة برلمانية جديدة تقدم مساهمة برلمانية متميزة في تنفيذ الالتزامات ذات الصلة في مجال أمن الحدود وتبادل المعلومات، وهو مجال مهم جداً في الجهود التي تبذل اليوم في مجال مكافحة الإرهاب، وهو مجال من (بين مجالات أخرى) «المجالات المواضيعية» الرئيسية التي حدتها اللجنة المخصصة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعنية بمكافحة الإرهاب كمجال محتمل لإضفاء قيمة مضافة.

وعلى الرغم من عملها على المستوى الدولي، إلا أن مبادرة اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب الأخيرة تجري تدقيقاً لاحقاً للتشريعات حول تنفيذ أعمال الإطارات القانونية المتعلقة بمراقبة الحدود وتبادل المعلومات في سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف.

وتقتضي المبادرة من أعضاء الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن يستعلموا رسمياً مع حكوماتهم (من خلال الإجراءات الوطنية ذات الصلة) عن حالة تنفيذ المعلومات المسبقة عن المسافرين، ونظام سجل أسماء المسافرين، والقياسات البيومترية في أنظمتهم. وبذلك، فإن البرلمانيين في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا سينقلون العمل من المستوى الدولي إلى البرلمانات الوطنية، ويمارسون بالكامل تدقيقهم اللاحق للتشريع الذي يقره الدستور ومهامهم الرقابية في محاولة لمساعدة حكوماتهم على تقييم

1. مستوى تنفيذ الالتزامات الدولية ذات الصلة في سياق مكافحة الإرهاب و؛
2. الحاجة المحتملة إلى المساعدة التقنية، التي يمكن أن توفرها بعد ذلك الهياكل التنفيذية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التي تتعاون معها الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في هذا السياق.

⁴⁵ اتفاقية بين المؤسسات فيما بين كل من البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية بشأن صياغة أفضل للقانون في 13 أبريل 2016. الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي. https://Lydia_Clapinska_MA_THESIS.pdf/1/eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L_.2016.123:TOCP.37.https://sas-space.sas.ac.uk/241

⁴⁶ تدعو المؤسسات الثلاث الدول الأعضاء، عندما تعتمد تدابير لتغيير أو تطبيق تشريع الاتحاد أو ضمان تنفيذ ميزانية الاتحاد. إلى التواصل بوضوح مع الجمهور بشأن تلك التدابير. عندما تختار الدول الأعضاء، في سياق تحويل التوجيهات إلى قانون وطني، إضافة عناصر لا تتعلق بأي شكل من الأشكال بتشريع الاتحاد. يجب تمييز تلك الإضافات بحيث يسهل تحديدها إما عن طريق من خلال القانون المعدل أو من خلال الوثائق المرتبطة به. الاتفاق بين المؤسسات المبرم بين البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية المعنية بوضع قوانين أفضل. OJ L 123. 12.5.2016. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L_.2016.123:TOC ص. 1-14.

المربع (7): الخطوات والأسئلة الرئيسية التي تم تناولها في التدقيق اللاحق للتشريع⁴⁷

تختلف الخطوات الرئيسية في إجراء التدقيق اللاحق للتشريع من نظام برلماني إلى نظام آخر. وهذا يشمل، من بين أمور أخرى:⁴⁸

- تحديد الأهداف لإجراء التدقيق اللاحق للتشريع وجلسات الاستماع العامة
- تحديد مراجعة دور الوكالات المنفذة.
- تحديد أصحاب المصلحة المعنيين.
- جمع المعلومات الأساسية والبيانات ذات الصلة.
- إجراء مشاورات مع الجهات المعنية بالتدقيق اللاحق للتشريع.
- مراجعة آثار التشريعات المفوضة.
- إجراء تحليل لنتائج مراجعة التدقيق اللاحق للتشريع.
- صياغة التقرير.
- إذا كان مناسباً، تكييف التشريعات على أساس التقييم بأثر رجعي.

والأسئلة الرئيسية عند إجراء تدقيق لاحق على نطاق ضيق للتشريع:

- هل تم تطبيق جميع الأحكام؟
- هل تسبب التشريع في صعوبات في التفسير؟
- هل تم تبني تشريع ثانوي؟
- هل كان للتشريعات عواقب قانونية غير مقصودة؟

أسئلة رئيسية عند إجراء تدقيق لاحق على نطاق أوسع للتشريع لمعالجة مسألة ما إذا كان القانون قد حقق المقصود من الناحية العملية وكذلك القانونية.

- هل تم تحقيق أهداف السياسة؟
- هل كان للتشريعات عواقب اقتصادية غير مقصودة أو عواقب أخرى؟
- هل تأثر التنفيذ بشكل سلبي أو إيجابي، بالعوامل الخارجية؟
- هل وقعت أي آثار جانبية كبيرة غير متوقعة؟
- هل يجب اتخاذ أي خطوات لتحسين فعاليتها أو تشغيلها أو كليهما؟
- هل تغيرت الأمور بحيث لم تعد هناك حاجة إلى القانون؟
- كيف يؤثر القانون على النساء والفئات الضعيفة؟
- ما التحسينات التي يمكن إدخالها على القانون وتطبيقه والتي قد تجعله أكثر فعالية أو فعالاً من حيث التكلفة أو كليهما؟

⁴⁷ فرانكلين دي فريز، دليل التدقيق اللاحق للتشريع للبرلمانين، 2017، لندن، مؤسسة وستمنستر من أجل الديمقراطية، https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf، ورقة تشاور اللجنة القانونية رقم 178 (2006)، الفحص التمهيدي، ص 47.

⁴⁸ فرانكلين دي فريز، دليل التدقيق اللاحق للتشريع، 2017، لندن، مؤسسة وستمنستر من أجل الديمقراطية، https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf.

4.1.1 مهمة الإشراف: دور البرلمانيين في الإشراف على السياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب

البرلمانات مسؤولة عن ضمان المساءلة وشفافية عمل الحكومة من خلال الإشراف على أنشطة السلطة التنفيذية.⁴⁹ وتعتبر سياسة الأمن القومي، بما في ذلك تدابير مكافحة الإرهاب، بشكل عام مجالاً سياسياً صعباً ويتسم بالحساسية الأمنية وعادةً ما يتم تخفيض معايير الرقابة البرلمانية بشأنه. ومع ذلك، يحتفظ البرلمانيون بالحق في التدقيق في السياسات الأمنية باستخدام الإجراءات البرلمانية المتاحة لضمان وضع هذه السياسات وتنفيذها والإشراف عليها بفعالية وكفاءة، وفقاً للهدف الأصلي، وفي حدود سيادة القانون.⁵⁰

لدى البلدان المختلفة هياكلها الخاصة لإجراء التدقيق البرلماني على سياسات مكافحة الإرهاب بما يتماشى مع دساتيرها وسلطاتها البرلمانية. ومع ذلك، توجد آليات مشتركة لتنفيذ الرقابة البرلمانية. ويمكن تنفيذ الرقابة البرلمانية على سياسات مكافحة الإرهاب بثلاث طرق رئيسية:

- لجنة إشرافية
- الأسئلة البرلمانية
- تقييم السياسة العامة

اللجان المشرفة على سياسات مكافحة الإرهاب

بالإضافة إلى مهمتها في دراسة التشريعات، التي نوقشت أعلاه، تؤدي اللجان البرلمانية دوراً رئيسياً في الإشراف. والغرض من الرقابة البرلمانية هو مساءلة الحكومة عن تنفيذ السياسات وتحديد الصعوبات واقتراح إجراءات تصحيحية.⁵¹

ويمارس البرلمانيون دورهم في تدقيق سياسات مكافحة الإرهاب الخاصة بالحكومة من خلال نظام لجان قوي. ولدى البرلمانات في معظم الدول عدد من اللجان المتخصصة للتعامل مع قضايا محددة في مجالات الأمن والزراعة والدفاع والتعليم والصحة، إلخ.

المربع (8): أمثلة على أنظمة اللجان المختلفة

البرلمانات في قارة أوروبا (نابليونية)

- اللجان التشريعية والرقابية الدائمة
- اللجان غير الدائمة أو المخصصة
- اللجان المشتركة
- لجان التحقيق
- البرلمانات في تقاليد وستمنستر
- اللجان التشريعية
- اللجان المختارة
- اللجان الخاصة
- اللجان المشتركة

وفي بعض البرلمانات، تعالج سياسات مكافحة الإرهاب لجان منتخبة أو من الإدارات، وهي عادة لجنة الأمن والدفاع أو القوات المسلحة. وفي بعض الأحيان، يكون من الواجب أن تشمل اختصاصات اللجان البرلمانية القائمة بالفعل الأمور الاستخباراتية وأمور مكافحة الإرهاب.⁵²

⁴⁹ الوحدة السادسة: لجان مساءلة الحكومة والبرلمان، البنك الدولي، <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/CommitteesUnit6.pdf>.

⁵⁰ لمزيد من التفاصيل، انظر الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن: المبادئ والآليات والممارسات، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، دليل المركز جنيف 2003، <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-parliamentary-oversight-security-sector-principles-mechanisms-and-practices>

⁵¹ إنشراك ودعم استراتيجيات البرلمانات على مستوى العالم ومنهجيات عمل المفوضية الأوروبية لدعم البرلمانات، أكتوبر 2010، الوثيقة المرجعية رقم 8، المفوضية الأوروبية، صفحة 61، https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-engaging-and-supporting-parliaments-200810_en_2.pdf

⁵² لمزيد من التفاصيل، انظر الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن: المبادئ والآليات والممارسات، دليل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف 2003، <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-parliamentary-oversight-security-sector-principles-mechanisms-and-practices>

وفي أنظمة أخرى، يمكن إنشاء لجان خاصة للنظر في قضايا ذات أهمية خاصة مثل مكافحة الإرهاب. وقد تكون هذه اللجان لجاناً فرعية للجان الدائمة، مثل اللجنة الفرعية لمجلس النواب الأمريكي المعنية بمكافحة الإرهاب والاستخبارات، وهي لجنة فرعية تابعة للجنة الأمن القومي التابعة لمجلس النواب أو يمكن أن تكون لجان خاصة أنشئت لمعالجة قضية رئيسية واحدة، مثل اللجنة البرلمانية الفرنسية للتحقيق في مراقبة الأساليب الاستخباراتية (CNCTR).⁵³ وتجدر الإشارة إلى أن لجاناً أخرى داخل هذا البرلمان قد تتعامل مع القضية من منصة مختلفة، خاصة لجنة حقوق الإنسان. وفي بعض الحالات، يمكن إنشاء لجان تحقيق، وينبع تقسيم الاختصاص من حقيقة أن الإرهاب لا ينبغي النظر إليه فقط من منظور الدفاع والأمن أو من منظور الشؤون الداخلية.

المربع (9): اللجان البرلمانية للاتحاد الأوروبي التي تتصدي للإرهاب

لجنة الحريات المدنية والعدل والشؤون الداخلية (LIBE):⁵⁴ هذه اللجنة مسؤولة عن الغالبية العظمى من التشريعات والرقابة الديمقراطية على سياسات العدل والشؤون الداخلية، وبالإضافة إلى هذه المهام، فهي تضمن الاحترام الكامل لميثاق الحقوق الأساسية داخل الاتحاد الأوروبي، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وتعزيز المواطنة الأوروبية. وفي حين تحترم اللجنة بشكل كامل النظام القانوني الوطني، فإنها تنظر في سياسات العدل والشؤون الداخلية التي تهدف إلى معالجة القضايا ذات الاهتمام المشترك على المستوى الأوروبي، مثل: مكافحة الجريمة الدولية والتصدي للإرهاب، وحماية الحقوق الأساسية، وضمان حماية البيانات والخصوصية في هذا العصر الرقمي، ومكافحة التمييز على أساس الأصل العرقي أو الدين أو المعتقد أو الإعاقة أو السن أو الميول الجنسية.

وتقوم اللجنة بعملها من خلال التفاعل اليومي مع المفوضية الأوروبية (التي تمثل المصلحة الأوروبية)، ومجلس الوزراء (الذي يمثل حكومات الدول الأعضاء الـ 28 والمصالح الوطنية) وبالتعاون الوثيق مع البرلمانات الوطنية. كما تجري عمليات تبادل منتظمة مع ممثلين عن السلطة القضائية وسلطات إنفاذ القانون والأكاديميين والمجتمع المدني.

اللجنة الخاصة المعنية بالإرهاب (TERR):⁵⁵ تتمثل مهمة هذه اللجنة الخاصة، التي أنشئت في عام 2017، في تقديم مساهمة كبيرة في تحسين كفاءة قدرة أوروبا على التصدي للإرهاب ومكافحته. وتشمل مهام اللجنة إجراء المشاورات والسماع إلى التقارير الواردة من الجهات الرئيسية المشاركة في مؤسسات الاتحاد الأوروبي والخبراء الوطنيين في مجال مكافحة الإرهاب، في جميع مجالات أنشطتها، وكذلك المتخصصين في مجال الوقاية من التطرف ودعم ضحايا الإرهاب. وتم تعيين اللجنة لمدة 12 شهراً. وفي نهاية فترة ولايتها، ستقوم اللجنة الخاصة بوضع تقرير يتضمن مقترحات لتقديمها إلى المجلس واللجنة.

اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان (اللجنة الفرعية التابعة للجنة الشؤون الخارجية):⁵⁶ تشمل المسؤوليات الرئيسية للجنة الفرعية جميع المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وحماية الأقليات وتعزيز القيم الديمقراطية بينما تغطي صلاحياتها الجغرافية دولاً خارج الاتحاد الأوروبي.

اللجنة الفرعية للأمن والدفاع (SEDE) (لجنة فرعية تابعة للجنة الشؤون الخارجية):⁵⁷ أنشئت هذه اللجنة الفرعية كمحفل رئيسي لتعزيز الحوار ودراسة التطورات المشتركة في سياسة الأمن والدفاع من حيث المؤسسات والقدرات والعمليات. وإنها أداة أساسية لمحاسبة صانعي القرار فيما يتعلق بالسياسة الأمنية الدفاعية المشتركة ولضمان فهم المواطنين في الاتحاد الأوروبي لهذه السياسة.

⁵³ اللجنة الوطنية للإشراف على هيئة الاستخبارات الوطنية <https://www.cnctr.fr/>

⁵⁴ النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي، سابع عشر، لجنة الحريات المدنية والعدل والشؤون الداخلية (الملحق الخامس: صلاحيات ومسؤوليات اللجان الدائمة) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=en&reference=RESP-LIBE>

⁵⁵ اللجنة الخاصة المعنية بالإرهاب التابعة للبرلمان الأوروبي <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/terr/home.html>

⁵⁶ اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان، لجنة فرعية تابعة للجنة الشؤون الخارجية للاتحاد الأوروبي <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/home.html>

⁵⁷ اللجنة الفرعية للأمن والدفاع، وهي لجنة فرعية تابعة للجنة الشؤون الخارجية بالبرلمان الأوروبي <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/sede/home.html>

وبصرف النظر عن وضع اللجنة، فإن مهمتها الرقابية تتضمن مهمة التدقيق في أنشطة الوزارات والوكالات ذات الصلة التي تشملها ولايتها. كما تستخدم جلسات اللجنة وجلسات الاستماع العامة في إعدادات الجلسة العامة، ويسمح عمل اللجنة للبرلمانيين من جميع الأطراف بالعمل معاً بطريقة توافقية بدلاً من طريقة الخصومة، ويجب أن يتميز عملهم، من حيث المبدأ، بالاستقلال وحياد السياسة.

ويمكن أن يمثل عمل اللجنة منبراً مهماً لمشاركة وانخراط الجمهور، خلال الاجتماعات وكذلك عند إجراء جلسات استماع عامة ومن خلال التواصل مع الجمهور. ويمكن للجان دعوة الأطراف المهمة لجلسات الاستماع، بما في ذلك أفراد من الجمهور لتقديم أدلة أو مستندات خطية. ويمكن أن تمثل جلسات الاستماع العامة التي تعقدها اللجان البرلمانية أداة لإعلام الجمهور بقضايا السياسة ودور البرلمان بشأن تلك القضايا⁵⁸ وهذا له تأثير أوسع عندما تكون اجتماعات اللجان عامة، وقد تخضع مسألة ما إذا كانت اجتماعات اللجان مفتوحة للجمهور أم لا إلى دستور الدولة أو النظام الداخلي للهيئة التشريعية.⁵⁹

وهناك عدد كبير من البرلمانات التي تفتح أبوابها لوسائل الإعلام والجمهور لمتابعة إجراءاتها ومتابعة اجتماعات اللجان. ومع ذلك، تم النص على أحكام تسمح للجان بالاجتماع في جلسات مغلقة عند الضرورة لأسباب محددة منها على سبيل المثال حماية الخصوصية الفردية أو قضايا الأمن القومي. ويمكن أن تساعد زيادة الشفافية في بناء الثقة في البرلمان، وخاصة في مجالات مثل الموازنة والأمن والدفاع. كما تسمح الإجراءات المفتوحة لوسائل الإعلام بالإبلاغ عن المناقشات البرلمانية والعملية التشريعية. وهذا يمنح البرلمانيين واللجان البرلمانية قناة لجعل وجهات نظرهم مسموعة.⁶⁰

المربع (10): التحديات الرئيسية التي تواجه اللجان في تدقيقها لسياسات مكافحة الإرهاب

1. عدم متابعة توصيات اللجان وتنفيذها من جانب الحكومة.
2. توافر المعلومات: يحتاج البرلمانيون إلى معلومات كافية في الوقت المناسب لتمكين النظر الكامل في أداء الإدارات والوكالات الحكومية في تنفيذ السياسات والمهام والبرامج.
3. التوازن بين التعامل مع المعلومات السرية والحاجة إلى الشفافية مع الجمهور.
4. ندرة الخبرات المتعلقة بالموضوعات وقلة الموارد المالية اللازمة لمعالجة القضايا المعقدة.
5. أن يصبح النقاش حول مكافحة الإرهاب متحيزاً للأهداف السياسية أو الانتخابية.

⁵⁸ هيرتوري ياماموتو، دراسة مقارنة لـ 88 برلماناً وطنياً، الاتحاد البرلماني الدولي، 2007، ص. 11. <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

⁵⁹ لجان المجالس التشريعية: (أ) شعبة العمل، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، سلسلة البحوث التشريعية، ورقة رقم 2، 1996، ص. 14. https://www.ndi.org/sites/default/files/030_ww_committees.pdf

⁶⁰ الوحدة السادسة، فتح العملية البرلمانية، البنك الدولي <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetunit6.pdf>

حقوق البرلمانيين في طرح الأسئلة

عادة ما يكون لدى البرلمانيين مجموعة متنوعة من الآليات يمكنهم من خلالها طرح الأسئلة، مثل المناقشات البرلمانية، والاستجابات، والأسئلة الخطية أو الشفهية والاستفسارات البرلمانية.

استجواب الوزراء هو الإجراء الأكثر فعالية لأن الوزراء يدعون مباشرة لمسئولتهم، وتختلف من برلمان لآخر القواعد التي تحكم من يستطيع دعوة الوزراء للمثول.⁶¹

يمكن طرح الأسئلة عادةً إما شفهيًا أو كتابيًا. وعندما يكون تقديم إجابات فنية مطلوبًا، يتم استخدام صيغة السؤال المكتوبة، مما يمنح للوزير والجهة المختصة وقتًا لجمع البيانات والرد عليها. وتمنح معظم الأنظمة البرلمانية حدودًا زمنية تتراوح بين شهر وشهرين للحصول على إجابة، تحدها عادةً القواعد الإجرائية. ويمكن للحكومات رفض تقديم معلومات للبرلمانيين إذا كان الموضوع يتعلق بمعلومات مصنفة على أنها سرية (انظر الفصل 2). ومع الاتجاهات المتزايدة نحو إصدار تشريعات تمنح العامة حقوقًا في الاطلاع على المعلومات والوصول إليها، ستتحسن أسباب ذلك.

وهناك أدوات رقابية أخرى متاحة للبرلمانيين، مثل «أيام المعارضة»⁶² التي تنص عليها القواعد الإجرائية في بعض البرلمانات، بالإضافة إلى اللاتماسات العامة للنظر في مسألة من مسائل المصلحة العامة أو المسائل ذات الاهتمام؛ وذلك لأغراض تغيير التشريعات القائمة أو إدخال تشريعات جديدة. ويمكن تقديمها من خلال دائرتهم الانتخابية البرلمانية أو عبر الإنترنت.

⁶¹ في نموذج وستمنستر، حيث الوزير هو عضو في البرلمان، من المتوقع أن يرد الوزراء على الأسئلة بشكل منتظم، بينما في النظام النابليوي، عادة ما تكون هناك عملية استجواب يمكن من خلالها استدعاء الوزراء لمسئولتهم عن أنشطة إدارتهم، المراقبة البرلمانية على قطاع الأمن، المبادئ والآليات والممارسات، دليل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، 2003، ص. 78

⁶² يوم المعارضة هو يوم في أحد المجالس التشريعية التي تتبنى نموذج وستمنستر، وفي هذا اليوم يضع حزب المعارضة جدول الأعمال لذلك اليوم، على سبيل المثال، وفقًا للأمر الدائم رقم (14) الصادر من مجلس العموم البريطاني، «أيام المعارضة» هي أيام تختار فيها أحزاب المعارضة الموضوع الرئيسي للعمل، حيث تتاح 20 يومًا في كل دورة برلمانية للمعارضة، يُخصص من بينها 17 يومًا لرئيس المعارضة الرسمية، و3 أيام لرئيس ثاني أكبر حزب معارض، ويتقاسم وقته مع الأحزاب الأصغر في مجلس العموم، ويجوز للحكومة أن تتيح أياها إضافية، ويُطلق عليها «أيام غير مخصصة». جمعها سارة بريدي، ورقة إحاطة، مكتبة مجلس العموم، رقم CBP06315، 24 مايو 2018، <https://www.parliament.uk/documents/SN06315/SN06315.pdf>. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06315/SN06315.pdf>. <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-07-02/159528/>

المربع (11): أمثلة على الأسئلة التفصيلية التي يطرحها البرلمانيون بشأن سياسات مكافحة الإرهاب في المملكة المتحدة⁶³

سؤال طرحه ليام بيرن (برمنجهام، هودج هيل)

السؤال في: 02 يوليو 2018

وزارة الداخلية

مكافحة الإرهاب: مسؤوليات إدارية

سؤال وزير الخارجية عن وزارة الداخلية، إذا كان سينشر: (أ) أدوار و(ب) مسؤوليات إدارته عن (أ) منع التطرف و(ب) استراتيجيات مكافحته.

أجاب: السيد بن والاس (وير وبريستون نورث)

الرد في: 05 يوليو 2018

تشمل استراتيجيتنا المستحدثة والمعززة وقاية خيوط العمل واتباعها، وحمايتها، وتحضيرها، وكل منها يخفض أحد عناصر الخطر من **الإرهاب** (النية والقدرة والقابلية للتأثر والتأثير)، وتقدم مجتمعة استجابة شاملة متوازنة وشاملة للتهديد الذي نواجهه.

إن الوقاية تحمي وتدعم الأشخاص المعرضين للتطرف، وتمنعهم من أن يصبحوا إرهابيين أو يدعمون **الإرهاب**. وتعالج استراتيجيتنا المناهضة للتطرف لعام 2015 الأضرار غير الإرهابية التي يسببها التطرف الإيديولوجي في المجتمعات. وتحمل وزارة الداخلية المسؤولية الرئيسية عن تقديم الاستراتيجيتين، وتقوم بتنسيق العمل عبر الحكومة.

سؤال طرحه هنري سميث

السؤال في: 21 مايو 2018

وزارة العدل

السجناء: الراديكالية

السؤال لوزير الدولة لشؤون العدل، ما هي الخطوات التي اتخذتها إدارته لمنع المزيد من التطرف بشأن (أ) الإرهابيين و(ب) الجناة المرتبطين بالإرهاب في السجن.

يجب عليه: السيدة/ لوسي فريزر

الرد في: 29 مايو 2018

تعمل دائرة صاحبة الجلالة للسجون والمراقبة عن كثب مع مجموعة من الشركاء للتعامل مع **الإرهاب** والتطرف من جميع الأيديولوجيات. ولدى صاحبة الجلالة مجموعة واسعة من التدخلات المتاحة للتعامل مع مثل هؤلاء السجناء بما في ذلك النقل إلى سجون أخرى، والانتقال بين الأجنحة، وعند الاقتضاء، الفصل بينهم. وبالإضافة إلى ذلك، افتتحت الحكومة مركزها الأول للفصل في يونيو 2017. وتم افتتاح مركز ثان في مارس 2018. وقد تم إنشاء هذه المراكز من أجل احتجاز أكثر السجناء المتطرفين تخريباً، وحماية التيار الرئيس من التأثيرات الإرهابية والتطرفية. كما يوجد في دائرة صاحبة الجلالة للسجون والمراقبة مركز ديني قوي متعدد الديانات مخصص للعمل مع السجناء في جميع الأمور الدينية بما في ذلك توفير فهم صحيح للدين. وبالإضافة إلى ذلك، تلقى ما يزيد عن 14000 من موظفي السجون تدريباً للتوعية بالتطرف المتخصص منذ يناير 2017.



المربع (12): أنواع مختلفة من آليات الرقابة

يحاسب البرلمان الحكومة من خلال مهمته الرئيسية المتعلقة بالرقابة. وفي جميع أنحاء العالم، تقوم البرلمانات بأداء دورها الرقابي بطرق متنوعة. وقد تم تحليل أوجه التشابه والاختلاف بين الأدوات البرلمانية في 88 دولة ودعمها بوفرة من الأمثلة على وتحديد الرقابة البرلمانية: «مراجعة ومراقبة والإشراف على الهيئات الحكومية والهيئات العامة، بما في ذلك تنفيذ السياسات والتشريعات»

المصدر: أدوات الرقابة البرلمانية دراسة مقارنة لعدد 88 برلماناً وطنياً، كتبه وحرره هيرونوري ياماموتو، الاتحاد البرلماني الدولي، 2007. <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

التحقيق البرلماني وجلسات السماع العامة

تنص معظم الأنظمة البرلمانية على إجراء تحقيق برلماني لدراسة مشكلة معينة أو لجمع معلومات حول التشريعات المتعلقة أو قضايا السياسة المثيرة للجدل أو الإشراف على أنشطة الحكومة في نطاق سلطتها القضائية. وعادة، ما ينتج عن التحقيق البرلماني تقرير يتناول القضية مع توصيات بالتغييرات. وقد يتم نشر التقرير الصادر عن التحقيق البرلماني علناً أو لا يتم نشره، على الرغم من وجود اتجاه نحو مزيد من الشفافية.⁶⁴ وعندما تقوم إحدى اللجان بإجراء تحقيق، فإنها غالباً ما تدعو إلى الحصول على أدلة خطية أو شفوية من الأطراف المعنية. ومع ذلك، فإن تلك الآلية يجب أن تعمل في إطار الدستور والتشريعات الوطنية النافذة.

⁶⁴ إشراك ودعم البرلمانات: استراتيجيات ومنهجيات على مستوى العالم لعمل المفوضية الأوروبية لدعم البرلمانات، المفوضية الأوروبية، أكتوبر 2010، ص. 107-108. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-engaging-supporting-parliaments-worldwide-201010_en_2.pdf

المربع (13): اللجنة الخاصة البلجيكية المعنية بالإرهاب

نتائج التحقيق البرلماني الذي أجرته غرفة النواب البلجيكيين والمسؤول عن دراسة الظروف التي أدت إلى وقوع الهجمات الإرهابية في 22 مارس 2016، ولا سيما في مطار بروكسل الوطني⁶⁵

في 11 أبريل 2016، قامت التشكيلات السياسية الرئيسية في مجلس النواب البلجيكي بصياغة مقترح مشترك حول إنشاء لجنة تحقيق برلمانية بشأن الهجمات الإرهابية.⁶⁶ ولتنفيذ مهمتها، مُنحت هذه اللجنة مجموعة واسعة من الصلاحيات والإمكانات من بينها: الاستماع إلى الشهود ومواجهتهم، والملاحظات الفورية، وإقامة الاتصالات الدولية، ودراسة الملفات القضائية والإدارية، والحصول على المساعدة من الخبراء. وإذا كانت جلسات لجنة التحقيق مغلقة، يلتزم الأعضاء بالسرية.

واعتمدت لجنة العدل هذا الاقتراح بالإجماع في 14 أبريل، بحيث يمكن فحصه واعتماده من جانب الجلسة العامة لمجلس النواب. ولم يتم تمثيل أي أطراف في لجنة التحقيق غير الأطراف المتقدمة بالاقتراح. وقد استعانت اللجنة بأربعة خبراء.

وقد أعطيت لجنة التحقيق مهمة «إعادة ترتيب زمني وتاريخي لجميع الحقائق التي أدت إلى هجمات 22 مارس 2016، وتحليل الاستجابة الأولى للضحايا؛ وضمان أن جميع الإدارات ذات الصلة عملت بطريقة ملائمة للتعامل مع تهديد إرهابي؛ وتحليل الأسباب الجذرية لتطور التطرف وتحليل تطور النظام الوطني الحالي للقانون الجنائي وتطبيقه في إطار مكافحة الإرهاب». وقد تم النص صراحة على أن لجنة التحقيق يجب ألا تحاول أن تكون بديلاً لتحقيق القضاء. وتندرج أعمال لجنة التحقيق تحت ثلاثة أجزاء رئيسية: الاستجابة للطوارئ والضحايا، والهندسة الأمنية، والراديكالية التي تنعكس في التقارير المؤقتة الأربعة.

وفي نهاية عملها، توصلت لجنة التحقيق إلى أن التهديدات الإرهابية تتطور باستمرار وأن الحاجة تدعو إلى اليقظة المستمرة. وينبغي أيضاً إيلاء الاهتمام لتنفيذ التوصيات. ولذا أوصت لجنة التحقيق بإنشاء لجنة متابعة. وهذه التوصية أيضاً اعتمدت بالإجماع.

وتولت لجنة التحقيق أعمالها في 14 أبريل 2016 والتقت للمرة الأخيرة في 23 أكتوبر 2017. وفي 26 أكتوبر 2017، عقدت الجمعية العامة لمجلس النواب مناقشة طويلة ومتعمقة حول هذه التقارير المرحلية الأربعة.⁶⁷

دور البرلمانيين في تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب

صنع السياسة ليس عملية متسلسلة سلسة، بل هي ذات طبقات وتخصصات متعددة، خاصة عند معالجة قضية معقدة مثل مكافحة الإرهاب. وغالباً ما تكون هناك قضايا ناشئة، من بينها الأحداث غير المتوقعة، أو المعلومات الجديدة، والتي ستؤدي إلى إعادة النظر في المراحل السابقة في عملية وضع السياسة.⁶⁸ ويجب الاسترشاد في كل جانب وخطوة من جوانب خطوات صنع السياسة العامة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالأمن ومكافحة الإرهاب، بمبادئ المساءلة والحكم الرشيد والشفافية.

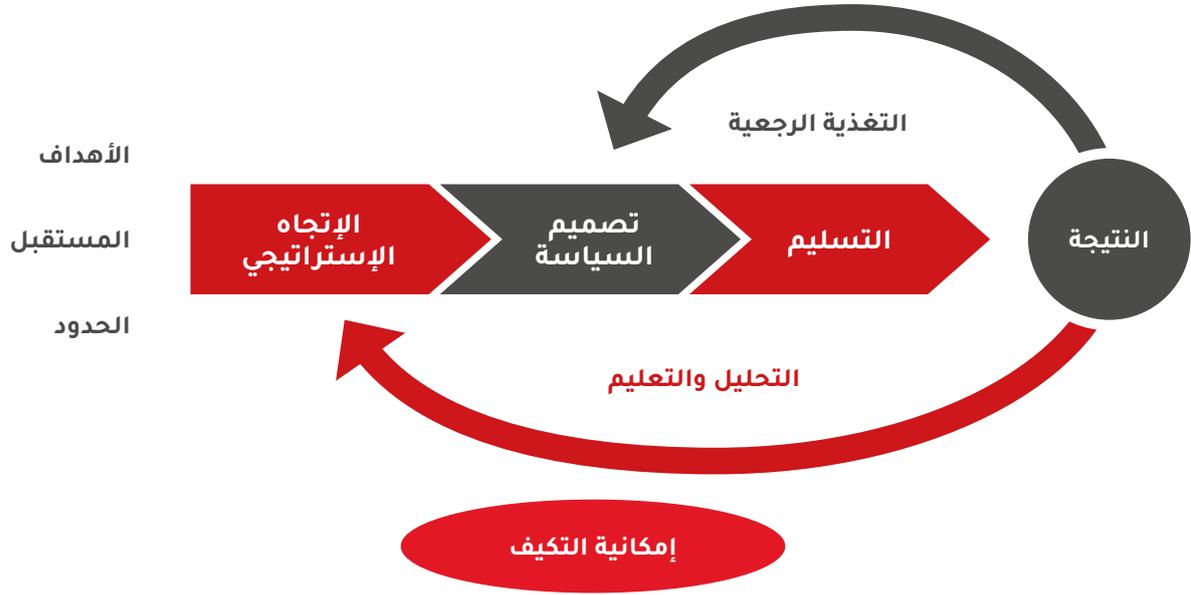
⁶⁵ لجنة التحقيق في الهجمات الإرهابية، 22 مارس 2016، ملخص للأنشطة والتوصيات، مجلس النواب البلجيكي، 2018. https://www.dekamer.be/kvocr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Terrorists_Attacks.pdf

⁶⁶ مقترح مشترك لإنشاء لجنة تحقيقات برلمانية، 001/DOC 54 1752، انظر: لجنة التحقيق في الهجمات الإرهابية، 22 مارس 2016، ملخص الأنشطة والتوصيات، مجلس النواب البلجيكي 2018.

⁶⁷ لجنة التحقيق في الهجمات الإرهابية، 22 مارس 2016، ملخص الأنشطة والتوصيات، مجلس النواب البلجيكي، 2018. DOC 54 plen 192.

⁶⁸ أندرس هانيرج، ما مشكلة السياسة؟ التحديات المنهجية في تقييم السياسات، جامعة Umeå، السويد، التقييم، منشورات SAGE (لندن 2001).

وعادة، تغطي دورة صنع السياسات أربع مراحل، بالإضافة إلى تقديم التوجيه الاستراتيجي، وهي التأسيس والتنفيذ والتسليم، والتقييم.⁶⁹



تم تطويرها من قبل الوحدة الإستراتيجية التابعة لرئيس الوزراء البريطاني

يمكن للبرلمانين أن يؤدي دوراً في كل خطوة من خطوات صنع السياسة. وهذا قد يشمل، من بين أمور أخرى: (1) إثارة قضايا الدوائر الفردية. (2) القيام بدور نشط في اللجان المتخصصة في البرلمان بالتشاور (3) التدقيق في عمل الحكومة؛ (4) تعديل التشريعات؛ و(5) إجراء تقييم السياسة العامة. وفي الأجزاء المذكورة أعلاه، تطرقنا إلى الجوانب الأربعة الرئيسية الأولى للمشاركة في وضع السياسات.

من الأهمية بمكان تسليط الضوء على دور البرلمانين في تقييم السياسة العامة الذي هو جزء من دور البرلمانين في الإشراف على عمل الحكومة مما يسمح بآفاق إدخال التعديلات المناسبة في الوقت المناسب على السياسات للتأكد من أنها تدار بشكل صحيح وناجح.

وبشكل عام، يكتسب دور البرلمانين في تقييم السياسة العامة اهتماماً متميزاً عن أشكال الرقابة البرلمانية الأخرى. وبعض البرلمانات طورت هياكل محددة لهذه المهمة الناشئة للبرلمانين.⁷⁰ وتجري البرلمانات الأخرى تقييماً للسياسة العامة كجزء من دورها الرقابي الآخر، لا سيما من خلال اللجان. ومن هذا المنظور، يمكن للبرلمانين الاستفسار عن الأبعاد الرئيسية للسياسة: الملاءمة، والتماسك الداخلي، والأثر، والمنفعة، والفعالية، والكفاءة، والاستدامة، والتماسك الخارجي. ويمكن إجراء التقييمات إما قبل اعتماد السياسة (تقييم مسبق) أو أثناء تنفيذها (في منتصف المدة). ولا سيما مع البرامج التي يتم تنفيذها على سنوات متعددة، أو بعد التنفيذ (بعد النشر).

وتوفر استراتيجيات مكافحة الإرهاب إطاراً لسياسة الدولة. وتلك الاستراتيجيات تميل إلى استكمالها بخطة للتنفيذ وطريقة لرصد تقدمها وتقييمها وكذلك معلومات عن الجوانب المالية لها والموارد المخصصة لتنفيذها.

⁶⁹ جيف لانجسدون، نحو صنع سياسات تشاركية وشفافة وأدوات وأساليب لوضع السياسات، منشورات مشتركة، مؤسسة وستمنستر للديموقراطية ومعهد عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية، 2017، ص. 67-68.

⁷⁰ على سبيل المثال: البرلمان المغربي، حيث أنشأ مجلسا البرلمان لجان تقييم للسياسة العامة، ولجان موضوعية مخصصة، لمتابعة دور البرلمان في تقييم السياسة العامة وفقاً للمادة (70) من دستور عام 2011. كما أن لدى البرلمان السويسري نظاماً متطوراً لتقييم السياسة العامة، من خلال لجنة متخصصة تسمى لجنة الرقابة البرلمانية على الإدارة، تم إنشاؤها في عام 1992. لتقييم شرعية وسياسات وفعالية السياسات العامة المختارة. وفي فرنسا، تم إنشاء لجنة تقييم ومراقبة السياسات العامة (CEC) من خلال إصلاح النظام الداخلي في 27 مايو 2009. وهي تعمل على تمكين الجمعية الوطنية من تنفيذ مهمة الرصد والتقييم.

ويعد تقييم استراتيجيات مكافحة الإرهاب غير متطور ومرهق، وذلك لأسباب ليس أقلها قضايا «الأمن القومي» المحيطة بالبيانات.⁷¹ ولإجراء تقييم فعال لسياسات مكافحة الإرهاب، فإن الوصول إلى المعلومات وتوافر البيانات الموثوقة أمر حتمي.

المربع (14): أسئلة للبرلمانيين الذين يقيمون سياسات مكافحة الإرهاب

- **هل تحتوي السياسة على أهداف وغايات واضحة؟** هل تم تحديد المشكلة بشكل جيد وهل بيان السياسة وأهدافها يتناولان المشكلة.
- **هل السياسة شاملة ومتكاملة؟** هل الوكالات الحكومية التي تضطلع بمسؤوليات أو لديها معلومات ذات صلة بمكافحة الإرهاب تتعاون وتتسق فيما بينها؟ وهل توفر السياسة إطار عمل لهياكل التنسيق العامة؟
- **هل السياسة شاملة؟** هل تنص السياسة أو الممارسة على قواعد مختلفة لمجموعات أو أنواع مختلفة من الناس؟ هل يؤثر القانون أو السياسة أو الممارسة بشكل أكبر على مجموعات معينة من الناس؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل قدمت الحكومة سبباً معقولاً وموضوعياً وشرعياً لتبرير هذا التمييز؟
- **هل تستند السياسة إلى الأدلة؟** هل قدمت الحكومة أدلة موثوقة لدعم أسبابها للتمييز ووزن تبريرها؟
- **هل اتبعت الحكومة نهجاً تشاركياً** في صنع السياسات وأشركت أصحاب المصلحة الخارجيين والداخليين في تحديد التحديات وفي صياغة السياسات وتنفيذها واعتمادها وتنفيذها ورصدها.
- **هل السياسة ميسورة التكلفة وفعالة من الناحية الاقتصادية ومستدامة مالياً؟**
- **هل تم توصيل السياسة بشكل فعال؟** يجب أن تكون هذه السياسة معروفة ومفهومة لدى جميع المتضررين.
- **هل السياسة منسجمة؟** هل هي متوافقة مع السياسات الأخرى ذات الصلة؟ ينبغي أن تكون الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف متوافقة أيضاً مع خطط العمل الوطنية الأخرى (NAPs) والاستراتيجيات ذات الصلة من حيث الأهداف المشتركة أو أصحاب المصلحة.
- **هل تنتهك السياسة أيّاً من المعايير أو الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان؟** ما هو المطلوب لضمان أن تعزز السياسة حقوق الإنسان وسيادة القانون؟



5.1.1 مهمة الإشراف على الميزانية: دور البرلمانين في الإشراف على تمويل سياسات مكافحة الإرهاب

إن التدقيق البرلماني في التمويل الحكومي هو إحدى المهام الأساسية للبرلمان وجزء حيوي من دوره في محاسبة الحكومة. ويتمتع البرلمان بوضع فريد في تقديم التفويض إلى الحكومة لزيادة الإيرادات وإنفاقها نيابةً عن الجمهور. وفي هذا الدور، يجمع البرلمانون بين دورهم الرقابي ومهمة صنع السياسات. وتتأثر صلاحيات البرلمانين فيما يتعلق بالموازنة بالسياق المؤسسي والتقاليد البرلمانية التي تتبعها البلاد. وأهم لجتين برلمائيتين تم تأسيسهما على أساس مستمر لغرض الرقابة المالية هما، في التقليد النابليوني، لجنة المالية أو لجنة الميزانيات، وفي تقليد وستمنستر، لجنة الحسابات العامة (PAC).

ويمكن للبرلمانين الإشراف على الميزانية والموارد المخصصة لمكافحة الإرهاب باستخدام سلطات الرقابة على الميزانية والترتيبات المؤسسية المتاحة للإشراف على عملية الموازنة. وعموماً، تميل الرقابة على ميزانية قطاع الأمن تميل إلى أن تكون صعبة. وبعض الحكومات لا تبين بالتفصيل ميزانية الأمن والدفاع في مشروع قانون الموازنة العام. وعادة ما يتم توزيع الميزانية المخصصة لمكافحة الإرهاب على عدة دوائر. ويتمثل التحدي الرئيسي خلال حالة السياسات الأمنية وسياسات مكافحة الإرهاب في وصول البرلمانين إلى المعلومات المالية التفصيلية في الوقت المناسب خلال كل مرحلة.

ومن حيث المبدأ، يمكن إشراك البرلمانيين في مراقبة الميزانية في المراحل التالية من عملية مراقبة الميزانية

1. في مرحلة صياغة الميزانية.⁷²

2. أثناء تدقيق مشروع قانون الميزانية.⁷³

3. أثناء تدقيق النفقات.⁷⁴

لضمان الإشراف الملائم على ميزانيات مكافحة الإرهاب، ينبغي أن تتاح الفرصة للبرلمانيين للمساهمة في النقاش في نقاط محددة في دورة الميزانية بالإضافة إلى دورهم في مناقشة كافة التشريعات ذات الصلة بمكافحة الإرهاب وتأثيرها المالي والتصويت عليها. ويمكن خلق الفرص أمام البرلمانيين للقيام بهذا الدور، مع التركيز على المدخلات الهيكلية والمحتوى.

على المستوى الهيكلي والمؤسسي، يمكن للبرلمانيين:

- السؤال عن مدى دقة المعلومات المالية المقدمة؛
 - ضمان تخصيص الوقت الكافي لمناقشة الميزانية وإشراك الجمهور في ذلك؛
 - خلق الفرص لإشراك المجتمع المدني للمساهمة في مناقشة الموازنة؛ و
 - طلب الاستعانة بالمهارات اللازمة والدعم الفني المطلوب لتنفيذ دورهم.
- على مستوى المحتوى، يمكن للبرلمانيين
- التركيز على عمليات تدقيق الأداء (يطلق عليها أحياناً تدقيق القيمة إلى المال
 - دراسة المنهج المواضيعي ودراسة التقارير التي أعدتها المنظمة الدولية للمؤسسات العليا للتدقيق
 - تحديد ما إذا كان البرنامج أو النشاط الحكومي قد تجاوز ميزانيته؛
 - تحديد ما إذا كان البرنامج أو النشاط الحكومي لم يحقق الفوائد المتوقعة.⁷⁵

وضعت المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات (INTOSAI) معايير وتوجيهات حول تدقيق الأداء.⁷⁶ يُعرّف تدقيق الأداء بأنه « فحص مستقل وموضوعي للمشروعات أو البرامج أو المنظمات الحكومية، ويتعلق بواحد أو أكثر من الجوانب الثلاثة للاقتصاد والكفاءة والفعالية، بهدف الوصول إلى التحسينات ».

⁷² وفقاً لمسح أجراه الاتحاد البرلماني الدولي ومعهد البنك الدولي، يتمتع البرلمانيون بسلطات محدودة بشكل عام للتأثير على عملية إعداد الميزانية، وفي النظم الرئاسية هم بشكل عام أكثر مشاركة في إعداد الميزانية من الهيئات التشريعية في الأنظمة البرلمانية أو شبه الرئاسية. وبشكل عام، هناك اهتمام متزايد لدى البرلمانيين للتدخل في مرحلة الإعداد لدورة الميزانية، ومع ذلك، عند مناقشة مشروع قانون الموازنة، يتمتع البرلمانيون بسلطة كبيرة للتأثير في الموازنة وتشكيلها. وتكون قدرة كل برلمان على فحص وتعديل وتأكيده والموافقة على الميزانية مفيدة بعوامل مؤسسية وسياسية. ولدى معظم البرلمانات قواعد لتعديل الميزانية دون القدرة على زيادة الميزانية، فعلى سبيل المثال، في المملكة المتحدة، يمكن للبرلمان تعديل المقترحات الضريبية، ولكن لا يمكن زيادة الإنفاق. ومن ناحية أخرى، هناك بلدان، مثل بلجيكا وكندا لا توجد بها قيود مؤسسية على قدرة البرلمان على تعديل الميزانية. وعلى الرغم من أن هذه الظروف قد تعني مشاركة تشريعية واسعة، إلا أن هناك حدوداً سياسية واضحة إلى حد ما لهذا التدخل المحتمل. انظر: يواخيم وينر، الترتيبات التشريعية للتدقيق المالي: توضيح التباين بين الدول، ص. 2-13، دور البرلمانات في عملية الموازنة، تحرير ريكاردو بيليزو، وريك ستاينهورست وديفيد أولسون، معهد البنك الدولي واشنطن العاصمة، 2005.

⁷³ حوالي 40% من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لديها لجان متخصصة في الميزانية لفحص نفقات ميزانية الحكومة ومعظم الدول التي تتبع نمط وستمنستر لديها لجان للحسابات العامة (PAC) لتدقيق نتائج الميزانية، وبعد توقيت وكيفية إعداد تقارير النفقات من جانب مؤسسات المراجعة العليا أمراً مهماً من أجل المراقبة الفعالة، وتعتبر العلاقة بين البرلمانيين ومؤسسات التدقيق العليا، المكلفة بالمساعدة في الإشراف على الاستخدام السليم للمال العام، أمراً أساسياً. وعندما يتم تخصيص وقت غير كافٍ لمراقبة الإنفاق، تعاني الرقابة البرلمانية. انظر: الاجتماع المشترك بين البرلمانات، البرلمان الأوروبي - البرلمانات الوطنية، بلجيكا، 2013، <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131108ATT74169/20131108ATT74169EN.pdf>.

⁷⁴ تسمح مراقبة الإنفاق العام من جانب البرلمان بتقييم الطريقة التي يتم بها تنفيذ التقديرات الواردة في قانون المالية الأولي بشكل فعال.

⁷⁵ إرشادات تدقيق الأداء 3100 ISSAI - إرشادات تدقيق الأداء: المبادئ الأساسية، مرفق، المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات المعتمدة في جلسة الكونجرس رقم XX جوهانسبرج 2010، <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>.

⁷⁶ من الجدير بالملاحظة أن بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية تستخدم مصطلح «مراجعة القيمة مقابل المال» أو «تدقيق حسابات القيمة مقابل المال» بدلاً من «تدقيق الأداء».

2.1 الإرهاب: تعريفه وجوانبه

إن دراسة سياسات الإرهاب ومكافحة الإرهاب متعددة الأوجه. وقد حققت البحوث في هذا المجال تقدماً كبيراً منذ أوائل السبعينيات. ومن المعترف به على نطاق واسع أن الإرهاب يصعب تحليله. وفي كتابهما، حدد كرينشو ولا فري ثلاثة مجالات رئيسية للإرهاب ثبتت صعوبة تحليلها أكاديمياً: صياغة تعريف للإرهاب وتحديد الأسباب وتقييم النتائج.⁷⁷

غياب تعريف عالمي⁷⁸

لا يوجد اتفاق دولي من الأمم المتحدة بشأن تعريف «الإرهاب». ليظل هذا المصطلح محل نزاع وهذا أحد الأسباب الرئيسية للوصول إلى طريق مسدود بشأن اعتماد معاهدة دولية شاملة لمكافحة الإرهاب⁷⁹. ومع ذلك، هناك العديد من المعاهدات الدولية التي تتناول مختلف الجرائم التي تُعرّف بأنها تقع تحت عنوان الجرائم الإرهابية، وتكون مصحوبة بسلسلة من القرارات التي تتناول الإرهاب.

المربع (15): حالة مشروع الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب الدولي (CCIT)

عملت الأمم المتحدة على وضع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي لأكثر من ثلاثة عقود. وتم تكليف اللجنة المخصصة المعنية بالإرهاب، التي أنشئت في ديسمبر 1996، بصياغة مشروع الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب الدولي.

منذ عام 2002، شمل تعريف اللجنة الخاصة المعنية بالإرهاب لجريمة الإرهاب ما يلي:

- الموت أو الإصابة الجسدية الخطيرة لأي شخص؛
 - الضرر الجسيم بالمتعلقات العامة أو الخاصة، بما في ذلك مكان للاستخدام العام، أو مرفق حكومي أو محلي، أو نظام نقل عام، أو مرفق للبنية التحتية أو البيئة؛
 - الضرر الذي يلحق بالمتعلقات أو الأماكن أو المرافق أو النظم... مما ينتج عنه أو يحتمل أن يؤدي إلى خسارة اقتصادية كبيرة.
- عندما يكون القصد هو:

- إرهاب السكان أو؛
- إجبار حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل ما.

عقبات أمام اعتماد مشروع الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب الدولي:

- الخلاف حول ما إذا كان ينبغي أن تشمل الاتفاقية أعمال الإرهاب التي تقوم بها الدول (الإرهاب الذي ترعاه الدولة) وما إذا كان ينبغي تطبيق الاتفاقية على القوات المسلحة للدولة أم لا.
- الخلاف على استثناء الأعمال المرتكبة في الصراعات المسلحة ضد الاحتلال الأجنبي أو العدوان أو الاستعمار - مثل حركات التحرر الوطني.

الوضع الحالي للمفاوضات حول مشروع الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب: طريق مسدود

لا يتوسع هذا الدليل في ذكر الخلاف على تعريف الإرهاب، بل يقدم العناصر المشتركة في بعض التعريفات الموجودة في الكتابات المتعلقة بهذا الشأن وفي الأطر القانونية الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

⁷⁷ مارينا كرينشو وجاري لا فري، مواجهة الإرهاب: لا يوجد حل بسيط. مؤسسة بروكنجز برنس في 3 يناير 2017، ص 30.

⁷⁸ يونج. ر. تعريف الإرهاب: تطور الإرهاب كمفهوم قانوني في القانون الدولي وأثره على التعاريف في التشريعات المحلية، كلية بوسطن الدولية واستعراض القانون المقارن، 2006، ص. 29 و23.

⁷⁹ دانييل أودونيل، المعاهدات الدولية لمكافحة الإرهاب واستخدام الإرهاب أثناء النزاع المسلح ومن جانب القوات المسلحة، المجلد 88 العدد 864 ديسمبر 2006، المراجعة الدولية للصليب الأحمر، https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_864_odonnell.pdf

على الرغم من أن مشروع الاتفاقية لم يدخل حيز التنفيذ قط، إلا أنها تمثل واحدة من التعريفات الدولية القليلة للإرهاب التي يمكن أن تكون بمثابة نموذج لوضع اتفاقية شاملة حول الإرهاب الدولي.

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/49 لعام 1994⁸⁷ بشأن تدابير القضاء على الإرهاب الدولي، يصف الإرهاب بأنه: «الأعمال الإجرامية المقصودة أو المحسوبة لإثارة حالة من الرعب في عامة الناس أو في مجموعة من الأشخاص أو أشخاص معينين لأغراض سياسية ولا يمكن تبريرها في أي ظرف من الظروف مهما كانت الاعتبارات السياسية أو الفلسفية أو الأيديولوجية أو العرقية أو الدينية أو أي طبيعة أخرى يمكن التذرع بها لتبريرها.»

تنص **الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب** لعام 1999⁸⁸، التي لاقت مستوى عاليًا من القبول من جانب الدول (185 طرفًا)، على أن الإرهاب يمثل:

«يرتكب جريمة في مفهوم هذه الاتفاقية أي شخص يقوم بأي وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع وبارادته، بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها، أو كان يعلم أنها ستستخدم كليًا أو جزئيًا، للقيام بما يلي:

عمل يشكل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق وبالتحديد في هذه المعاهدات: أو

أي ... فعل آخر يرمي إلى قتل أو إلحاق إصابة خطيرة بشخص مدني، أو أي شخص آخر لا يشارك مشاركة مباشرة في أعمال القتال في حالة نشوب نزاع مسلح، إذا كان هذا العمل، بطبيعته أو في سياقه، يرمي إلى تخويف السكان، أو إلى ممارسة ضغو على حكومة أو منظمة دولية للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.»

ويصف **قرار مجلس أمن الأمم المتحدة رقم 1566** لعام 2004 الإرهاب بأنه: «أفعال إجرامية ترتكب، بما في ذلك ضد المدنيين، بقصد التسبب في الوفاة أو الإصابة الجسدية الخطيرة، أو أخذ الرهائن، بهدف إثارة حالة من الرعب في نفوس الجمهور العام أو مجموعة من الأشخاص... وأو تهيب السكان أو إلزام حكومة أو منظمة دولية بالقيام أو الامتناع عن القيام بأي فعل يشكل جرائم في نطاق الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بالإرهاب أو كما هو محدد بها...»⁸⁹

2.2.1 التعريفات القانونية المعتمدة على المستوى الإقليمي

هناك إجماع أكبر داخل على المستوى الإقليمي على تعريف الإرهاب. فعلى سبيل المثال، يؤكد **قرار مجلس أوروبا الإطاري بشأن مكافحة الإرهاب** لعام 2002 أن «الإرهاب يشكل أحد أخطر الانتهاكات للقيم العالمية الخاصة بالكرامة الإنسانية والحرية والمساواة والتضامن واحترام حقوق الإنسان والحرية الأساسية والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون»⁹⁰ كما يتطرق إلى تحديد الجرائم الإرهابية على النحو التالي:

- (أ) الاعتداءات على حياة الأشخاص والتي قد تسبب الموت;
- (ب) الاعتداءات على السلامة البدنية لشخص ما;
- (ج) الاختطاف أو أخذ الرهائن;
- (د) القاري، أو مكان عام أو ملكية خاصة بما قد يؤدي على الأرجح إلى تعريض حياة البشر للخطر أو ينتج عنها خسائر اقتصادية كبيرة;
- (هـ) حجز الطائرات أو السفن أو غيرها من وسائل النقل العامة أو البضائع;
- (و) صنع الأسلحة أو المتفجرات أو الأسلحة النووية أو البيولوجية أو الكيميائية أو حيازتها أو الحصول عليها أو نقلها أو توريدها أو استخدامها، وكذلك إجراء البحوث في الأسلحة البيولوجية والكيميائية وتطويرها;
- (ز) إطلاق مواد خطيرة أو التسبب في حرائق أو فيضانات أو انفجارات يكون لها أثر في تعريض حياة الإنسان للخطر;
- (ح) التدخل في إمدادات المياه أو الطاقة أو تعطيلها أو أي مورد طبيعي أساسي آخر يكون له أثر في تعريض حياة الإنسان للخطر;
- (ط) التهديد بارتكاب أي عمل من الأعمال المذكورة في (أ) إلى (ح).

⁸⁷ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/49، المعتمد في 9 ديسمبر 1994. <https://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>

⁸⁸ الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، القرار رقم 109/54، الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 9 ديسمبر 1999. <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm>

⁸⁹ قرار مجلس الأمن 1566 (2004)، S/RES/1566 الذي تم اعتماده في 8 أكتوبر 2004. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf>. انظر أيضًا البيان الصحفي - مجلس الأمن يبنى بالإجماع قرارًا يدين بشدة الإرهاب باعتباره أحد أخطر التهديدات على السلام، 8 أكتوبر 2004

⁹⁰ على سبيل المثال، قرار مجلس أوروبا الإطاري لمكافحة الإرهاب، JHA/475/2002، لجنة الحريات المدنية والعدل والشؤون الداخلية، 13 يونيو 2002. <http://euromed-justice.eu/files/>. انظر أيضًا إحاطة تقييم التنفيذ: القرار الإطاري رقم JHA/475/2002 بشأن مكافحة الإرهاب، خدمة الأبحاث البرلمانية الأوروبية، مايو 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI\(2016\)581393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI(2016)581393_EN.pdf)

هذا التعريف، رغم كونه إقليمياً، كان أحد التعريفات الأولى للإرهاب التي تمت صياغتها بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة، ويعد مثالاً على تعريف أكثر عمومية وشمولية للإرهاب.

الاتفاقية العربية لقمع الإرهاب⁹¹ عرفت الإرهاب على النحو التالي:

« أي عمل أو تهديد بالعنف، بغض النظر عن دوافعه أو أغراضه، يقع بغرض فرض أجندة جنائية فردية أو جماعية ويسعى إلى بث الذعر بين الناس، مما يسبب الخوف عن طريق إيذاتهم أو وضع حياتهم أو حرينهم أو أمنهم في خطر أو السعي إلى إلحاق الضرر بالبيئة أو المنشآت أو الممتلكات العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو السعي إلى تعريض الموارد الوطنية للخطر.»

عرفت منظمة الاتحاد الإفريقي الإرهاب في اتفاقيتها بشأن منع ومكافحة الإرهاب لعام 1999⁹² باعتبارها أعمال:

- (1) «التخويف، أو الإخافة، أو الإكراه، أو الإكراه أو حث أي حكومة، أو هيئة، أو مؤسسة، أو الجمهور أو أي جزء منه، على القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل، أو تبني موقف معين أو التخلي عنه، أو التصرف وفقاً لمبادئ معينة»؛ أو
- (2) «تعطيل أي خدمة عامة أو تقديم أي خدمة أساسية للجمهور أو خلق حالة طوارئ عامة»؛ أو
- (3) «خلق تمرد عام في الدولة»؛

ومع ذلك، تؤكد اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية على أن الأعمال التي يُقصد بها حصول الشعوب على حقاها الشرعي في تقرير المصير والاستقلال لا تشكل، حيث نصت على ما يلي: «النضال الذي تخوضه الشعوب وفقاً لمبادئ القانون الدولي من أجل تحريرها أو تقرير مصيرها، بما في ذلك الكفاح المسلح ضد الاستعمار والاحتلال والعدوان والهيمنة من قبل القوات الأجنبية، لا يجوز اعتبارها أعمالاً إرهابية»

من الموضوعات المشتركة في عدد من الاتفاقيات هو الاتفاق على الجرائم التي تمثل إرهاباً:

عرفت منظمة الدول الأمريكية (OAS) في **اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب** لعام 2002، الأفعال التي تشكل إرهاباً، بالإشارة إلى «الجرائم» المحددة بالفعل في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مثل:

- أ. اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، الموقع في لاهي في 16 ديسمبر 1970.
- ب. اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، الموقع في مونتريال في 23 سبتمبر 1971.
- ج. اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون والمعاقبة عليها، والتي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 ديسمبر 1973.
- د. الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 17 ديسمبر 1979.
- هـ. اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، الموقع في فيينا في 3 مارس 1980.
- و. البروتوكول المتعلق بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، الموقع في مونتريال في 24 فبراير 1988.
- ز. اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية، الموقع في روما في 10 مارس 1988.
- ح. بروتوكول لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري، الموقع في روما في 10 مارس 1988. ط. والاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15 ديسمبر 1997.

ي. الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 9 ديسمبر 1999.

وبالمثل، فإن **اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن مكافحة الإرهاب** لعام 2007⁹³، تعرف أيضاً الجرائم التي تشكل الإرهاب على أنها الجرائم الموجودة بالفعل في الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية.

⁹¹ الاتفاقية العربية لقمع الإرهاب، التي اعتمدها مجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء العدل العرب التابع لجامعة الدول العربية في القاهرة، بمصر، في 22 أبريل 1998. ودخلت حيز النفاذ في 7 مايو 1999. https://www.unodc.org/images/tldb-f/conv_arab_terrorism.en.pdf

⁹² اتفاقية منظمة الاتحاد الإفريقي بشأن منع ومكافحة الإرهاب، التي اعتمدها منظمة الاتحاد الإفريقي في 24 مايو 2018. ودخلت حيز النفاذ في 6 ديسمبر 2001. <https://au.int/en/treaties/oauc-convention-prevention-and-combating-terrorism>

⁹³ اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن مكافحة الإرهاب التي اعتمدها في 13 يناير 2007 ودخلت حيز النفاذ في 27 مايو 2011. <https://asean.org/storage/2012/05/ACCT.pdf>

تُعرّف **اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي** لعام 1999⁹⁴، الإرهاب على النحو التالي:

«أي عمل من أعمال العنف أو التهديد به بغض النظر عن دوافعه أو نواياه... ويهدف إلى إرهاب الناس أو التهديد بالحاق الضرر بهم أو تعريض حياتهم أو شرفهم أو حرياتهم أو أمنهم أو حقوقهم للخطر أو تعريض البيئة أو أي مرفق أو ملكية عامة أو خاصة للخطر أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو تهديد مورد وطني، أو مرافق دولية، أو تهديد الاستقرار أو السلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية أو سيادة الدول المستقلة»

كما حددت اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي الجرائم التي تشكل الإرهاب مثل تلك الموجودة بالفعل في الاتفاقيات والبروتوكولات.

وتعيد اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي التأكيد على ما أكدته منظمة الوحدة الإفريقية من أن الحق الشرعي للشعوب في تقرير المصير والاستقلال لا يشكل إرهاباً، حيث صرحت بذلك في المادة الثانية: «كفاح الشعوب، بما في ذلك الكفاح المسلح ضد الاحتلال الأجنبي والعدوان والاستعمار والهيمنة، بهدف التحرر وتقرير المصير وفقاً لمبادئ القانون الدولي لا يُعتبر جريمة إرهابية».

3.2.1 قيود التعاريف الحالية للإرهاب

تختلف طبيعة الأعمال الإرهابية ونطاقها بين البلدان والمناطق، ولكن في المقام الأول مفهوم التهديد الذي يفرضه الإرهاب هو ما يتفاوت إلى أقصى حد. لكن تحتوي تعاريف الإرهاب على عناصر مشتركة، وهي أنها أعمال عنف مثيرة للخوف ذات دوافع سياسية ترتكب ضد أهداف غير مقاتلة.

وكان هناك تجنب واضح من جانب المنظمات الدولية لاعتماد تعاريف واسعة للغاية حتى لا يتم استخدامها لتجريم أفعال التعبير السلمي عن الرأي وتكوين الجمعيات بصورة مشروعة.

والقضايا الرئيسية التي لا تزال قيد المناقشة:

1. ما إذا كان سيتم تضمين إرهاب الدولة (تلك الأعمال التي تقوم بها الدول ضد شعوبها) في تعريف الإرهاب أم لا؛
2. وضع تعريف يعكس بدقة الطبيعة المتطورة للأفعال الإرهابية؛
3. وضع تعريف يغطي دوافع أخرى غير سياسية، مثل استخدام العنف لتحقيق الربح المالي؛
4. التمييز بين أعمال الإرهاب والنضال الشرعي للشعوب من أجل تقرير المصير وصد الاحتلال الأجنبي، «إرهابي شخص ما هو في كثير من الأحيان مقاتل الحرية لشخص آخر»؛
5. هل ينبغي أن يشمل التعريف التهديدات باستخدام العنف وكذلك أعمال العنف؛⁹⁵
6. تمييز أعمال الإرهاب عن الأفعال الأخرى والحاجة إلى عدم تجريم الكلام الذي لا يحرض مباشرة على أنشطة العنف؛⁹⁶
7. تمييز الأعمال الإرهابية عن أعمال الاحتجاج المشروعة والمعارضة السياسية، أو الجرائم البسيطة على الأكثر.

«إن اعتماد تعريفات واسعة مفرطة للإرهاب يحمل في طياته مخاطر احتمال إساءة الاستخدام المتعمد للمصطلح - بما في ذلك استخدامها للرد على المطالبات والحركات الاجتماعية للشعوب الأصلية - فضلاً عن انتهاكات حقوق الإنسان غير المقصودة. إن عدم تقييد قوانين مكافحة الإرهاب والتدابير التنفيذية للتصدي للسلوكيات التي تكون في الواقع إرهابية بطبيعتها بشكل خطراً كذلك، فإن تلك القوانين والتدابير إذا قيدت التمتع بالحقوق والحريات، فإنها ستخل بمبادئ الضرورة والتناسب التي تحكم جواز فرض أي قيد على حقوق الإنسان».⁹⁷

المصدر: المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان، في سياق مكافحة الإرهاب. عشرة مجالات لأفضل الممارسات في مكافحة الإرهاب.⁹⁸

⁹⁴ اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي التي اعتمدت في 1 يوليو 1999. <https://www.refworld.org/docid/3de5e6646.html>.

⁹⁵ نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (ويُنشر إليه عادةً باسم نظام المحكمة الجنائية الدولية أو نظام روما) هو المعاهدة التي بموجبها أُنشئت المحكمة الجنائية الدولية. 183/CONF.9/A. لا يتضمن نظام روما الأساسي في تعريفه مصطلح «التهديد». لكن المادة (25) منه تفيد من المسؤولية الجنائية لأولئك الذين يرتكبون أو يأمرون أو يحرضون، سواء بشكل فردي أو مع آخرين، على ارتكاب جرائم. <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>.

⁹⁶ مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بحرية وسائل الإعلام، و المقرر الخاص المعني بحرية التعبير التابع لمنظمة الدول الأمريكية، و المقرر الخاص المعني بحرية التعبير والوصول إلى المعلومات التابع للمفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والإعلان المشترك حول تشويه صورة الأديان، ومكافحة الإرهاب والتشريع المناهض للتطرف، 9 ديسمبر 2008. <http://www.osce.org/fom/35639?download=true>.

⁹⁷ تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مارتين شابينين (51/A/HRC/16)، 22 ديسمبر 2010، الفقرة 26. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/a-hrc-16-51.pdf>.

⁹⁸ <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/a-hrc-16-51.pdf>.

3.1 أشكال الجرائم الإرهابية

كما رأينا في قسم التعريف، هناك أنواع مختلفة من الإرهاب وجرائم الإرهاب والجرائم المتعلقة بالإرهاب. وينص المربع (16) أدناه على الجرائم التي تمثل الأشكال التقليدية للإرهاب والتي تم تعريفها وتجريمها بالفعل في الاتفاقيات والبروتوكولات.

المربع (16): الجرائم التي تمثل إرهاباً - الاتفاقيات والبروتوكولات

- تمويل الإرهاب - الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب
- القصف الإرهابي - الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل
- الاستيلاء غير المشروع على الطائرات - اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات
- الأفعال غير المشروعة ضد سلامة الطيران المدني - اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة ضد الطيران المدني-
- أعمال العنف غير المشروعة في مطار يخدم الطيران المدني الدولي بروتوكول لقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني
- الجرائم ضد الأشخاص المحميين دولياً - اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المحميين دولياً والمعاقبة عليها
- أخذ الرهائن - الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن
- الإرهاب النووي: الجرائم المتعلقة بالمواد النووية - اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية
- الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية - اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة المرتكبة ضد سلامة الملاحة البحرية
- الأعمال غير المشروعة ضد سلامة المنصات الثابتة، بمعنى جزيرة اصطناعية، أو تركيب، أو هياكل ملحقة بشكل دائم بقاع البحر لغرض استكشاف أو استغلال الموارد أو لأغراض اقتصادية أخرى - بروتوكول لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنصات الثابتة الموجودة على الجرف القاري

يتم تجريم أنواع أخرى من الإرهاب مثل:

1. التحريض على الإرهاب، عملاً بقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1624 (2005)⁹⁹ وامتثالاً للمادة 20 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.¹⁰⁰
2. الحصول على مواد على الإنترنت أو عرضها.¹⁰¹
3. الأنشطة الإجرامية غير الإرهابية التي تسبق أو تصاحب الأعمال الإرهابية والتي كثيراً ما ترتبط بأعمال الإرهاب

⁹⁹ دعا قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم S/RES/1624، الذي تم اعتماده في 14 سبتمبر 2005، https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624%20%282005%29. UNSCR 1624 جميع الدول إلى اتخاذ التدابير التي قد تكون ضرورية وملزمة وموافقة لالتزاماتها بموجب القانون الدولي من أجل: (أ) حظر التحريض على ارتكاب عمل أو أعمال إرهابية بموجب القانون: (ب) منع هذا السلوك: (ج) رفض توفير الملاذ الآمن لأي شخص تتوافر بشأنه معلومات موثوقة وذات صلة تعطي أسباباً جادة تدعو إلى اعتباره مذنباً بهذا السلوك.

¹⁰⁰ ينص على ما يلي: 1. حظر أي دعاية للحرب: 2. حظر أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي تم اعتماده وفتح باب التوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة XXI (2200A) الصادر في 16 ديسمبر 1966 تاريخ بدء النفاذ في 23 مارس 1976، <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

¹⁰¹ اقترح المقرر الخاص للأمم المتحدة، لضمان الالتزام بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة 10) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 19)، تعديل الفقرة 3 لتتطلب أن يكون لدى المنشأة نية تشجيع أو تسهيل ارتكاب أعمال إرهابية وأن يكون له أثر في ذلك.

4.1 السياسات الدولية والإقليمية التي تتناول الإرهاب

منذ أوائل القرن العشرين، شارك المجتمع الدولي في مكافحة الإرهاب. ورداً على اغتيال ملك يوغوسلافيا ووزير الخارجية الفرنسي في عام 1934، أنشأت عصبة الأمم، سلف الأمم المتحدة، لجنة خاصة تهدف إلى تقديم توصيات بشأن التعاون الدولي من أجل قمع الإرهاب. أدت هذه الجهود إلى وضع مشروع اتفاقية منع الإرهاب والمعاقبة عليه، الذي نشرته اللجنة الخاصة في عام 1937. كما ذكر، فإن مشروع الاتفاقية، الذي لم يدخل حيز النفاذ أبداً، قدم تعريفاً للأعمال الإرهابية كما يلي،

«جميع الأعمال الإجرامية الموجهة ضد دولة والتي يُقصد بها لخلق حالة من الرعب في أذهان أشخاص معينين أو مجموعة من الأشخاص أو عامة الناس»¹⁰².

بدأت جهود الأمم المتحدة الرامية إلى وضع تدابير دولية للقضاء على الإرهاب تحصل على الدعم من الستينات فصاعداً عندما تم وضع عدد من الاتفاقيات الدولية التي تستهدف أعمالاً إرهابية محددة، مع القليل من التصديق من الدول الأعضاء. ثم تطور خطر الإرهاب من مجرد اعتباره مشكلة داخلية، إلى تشكيل **تهديد للسلم والأمن الدوليين** - مما يتطلب اتخاذ إجراءات دولية جماعية.

ومع زيادة حجم التهديد، جاءت بدايات وجود سياسات للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب والتي بدأت تكتسب زخماً في التسعينيات مع التركيز على وضع إطار قانوني شامل لمكافحة الإرهاب والتعاون الفعال بين المنظمات والدول.

وأصبحت مكافحة الإرهاب أولوية واضحة للأمم المتحدة وللمنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة شانغهاي للتعاون ومنظمة التعاون الإسلامي.

في البداية، ركزت الجهود الدولية على معالجة دعم الدول للإرهاب. وفي وقت لاحق، اتسع إطار العمل للتعامل مع الإرهاب الذي ارتكبه جهات غير تابعة للدولة بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1267 لعام 1999 والذي يستهدف تصرفات طالبان في أفغانستان، وهو ما مثل بداية اعتراف رسمي من الأمم المتحدة بأن الإرهاب أو التهديدات من الجهات الفاعلة من غير الدول تعتبر العقبات المستقبلية للسلم والأمن الدوليين^[1]. وأصبحت القضية أكثر بروزاً على جداول العمل الدولية للأمم المتحدة بعد هجمات 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة.

¹⁰² مشروع اتفاقية منع الإرهاب والمعاقبة عليه، تقرير إلى المجلس، اعتمده الجمعية في 15 يناير 1936، وتقرير اعتمده المجلس في 23 يناير 1936. <https://www.legal-tools.org/doc/502186/pdf/>

المربع (17): المبادئ التوجيهية في النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب¹⁰³

1. أهمية تجريم الجرائم الإرهابية: بالنص على عقوبات لها في القانون والمطالبة بمحاكمة الجناة أو تسليمهم؛
2. إلغاء التشريعات التي تنص على استثناءات من هذا التجريم على أسس سياسية أو فلسفية أو أيديولوجية أو عرقية أو عنصرية أو دينية أو ما شابه ذلك؛
3. دعوة الدول الأعضاء إلى اتخاذ إجراءات لمنع الأعمال الإرهابية؛
4. ضرورة قيام الدول الأعضاء بالتعاون وتبادل المعلومات وتقديم أقصى قدر من المساعدة لبعضها البعض في مجال منع الأعمال الإرهابية والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها
5. القضاء على الملاذات الآمنة لمرتكبي الجرائم الإرهابية

يعرض هذا القسم سياسات مكافحة الإرهاب التي وضعتها الأطر القانونية لمكافحة الإرهاب والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

1.4.1 استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب¹⁰⁴ من أجل تعزيز الجهود الوطنية والإقليمية والدولية لمكافحة الإرهاب في 8 سبتمبر 2006. وقد كان اعتماد الاستراتيجية وفاءً بالالتزام الذي قطعته قادة العالم في قمة سبتمبر 2005 وبنى على التوصيات الخاصة بوضع استراتيجية عالمية لمكافحة الإرهاب قدمها الأمين العام للأمم المتحدة مع التركيز على مقترحات محددة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على مكافحة الإرهاب

وتقوم الجمعية العامة بمراجعة الاستراتيجية كل عامين، مما يجعلها وثيقة حية منسجمة مع أولويات الدول الأعضاء في مكافحة الإرهاب. وجرى المراجعة السادسة لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب في يونيو 2018 واعتمدهت الدورة الثانية والسبعون للجمعية العامة للأمم المتحدة¹⁰⁵

وتتكون استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب من أربع ركائز أساسية:



¹⁰³ منع الأعمال الإرهابية: استراتيجية العدالة الجنائية التي تدمج معايير سيادة القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة لمناهضة الإرهاب، ورقة عمل المساعدة الفنية، فرع الوقاية من الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2009، ص. 10. (www.unodc.org/pdf/terrorism/TATS/en/3IRoLen.pdf)

¹⁰⁴ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 288/A/RES/60 المعتمد في 8 سبتمبر 2006. (https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&referer=/english/&Lang=E)

¹⁰⁵ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 284/A/RES/72 المعتمد في 26 يونيو 2018. (https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/284)

2.4.1 القرارات ذات الصلة والعقوبات المستهدفة من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فيما يتعلق بالإرهاب

اعتمدت الأمم المتحدة مجموعة من القرارات التي تناولت الإرهاب. واعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أكثر من 34 قراراً، من بينها القرار رقم 1373¹⁰⁶، الذي اعتمده مجلس الأمن بعد 17 يوماً من هجمات 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة الأمريكية، ويحتوي القرار 1373 على العديد من الالتزامات الملزمة لجميع الدول الأعضاء¹⁰⁷، والتي يمكن العثور عليها بسهولة أيضاً في اتفاقية دولية، ومن بين تلك الالتزامات:

1. تدعو الدول أن تصبح أطرافاً في أقرب وقت ممكن للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب، بما في ذلك الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب المؤرخة 9 ديسمبر 1999؛
2. تدعو الدول إلى منع ارتكاب الأعمال الإرهابية وحرمان الإرهابيين ومؤيديهم من أي ملاذ آمن؛
3. زيادة التعاون والتنفيذ الكامل للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب وقراري مجلس الأمن 1269 (1999) و1368 (2001)؛
4. إنشاء نظام لرصد تنفيذ هذا القرار من خلال لجنة تابعة لمجلس الأمن تتألف من جميع أعضاء المجلس، بمساعدة خبرات مناسبة، ودعوة جميع الدول إلى تقديم تقرير إلى اللجنة، في موعد أقصاه 90 يوماً من تاريخ اعتماد هذا القرار، ثم بعد ذلك وفقاً لجدول زمني تقترحه اللجنة، بشأن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ هذا القرار؛
5. مطالبة الدول بمقاومة ومعاقبة الإرهابيين، والتعاون مع الدول الأخرى في الإجراءات الجنائية والتحقيقية التي تتعلق بالإرهاب، وتحسين الرقابة الفعالة على الحدود، وقمع التجنيد ومنع الحصول على الأسلحة والمتفجرات.
6. إيضاح أنه ينبغي للدول أن تجرم أي جمع للأموال يقوم به الإرهابيون وتجميد أرصدة الإرهابيين ومنع الإرهابيين ومؤيديهم من استخدام المؤسسات المالية.

يختلف قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1624¹⁰⁸ عن القرار 1373¹⁰⁹ في تذكير الدول تحديداً بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان الدولية، وعلى الجانب الآخر، فإن ما يجب اعتباره عنصرًا مفقودًا في تلك الجهود الدولية هو غياب أي قرار أو اتفاقية أو بروتوكول يجرم دفع فدية بسبب عمليات الخطف التي ترتكبها الجماعات الإرهابية.

¹⁰⁶ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001) (S/RES/1373) المعتمد في 28 سبتمبر 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

¹⁰⁷ عملاً بالمادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة، «يتعهد أعضاء «الأمم المتحدة» بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق». وعلى خلاف توصيات مجلس الأمن، فإن قراراته لها قوة ملزمة، ويشمل الأثر الملزم لقرارات مجلس الأمن، من حيث الاختصاص الموضوعي، المسائل التشغيلية، كما يشمل، من حيث الاختصاص الشخصي، جميع الدول الأعضاء. ومن حيث الاختصاص الموضوعي، فإن الأثر الملزم لقرارات مجلس الأمن يندرج تحت نطاق مجال السلم والأمن الدوليين ويكون واجب النفاذ بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ويكون تحديد ما إذا كان قرار مجلس الأمن يعينه ملزماً أم لا من خلال اللغة المستخدمة فيه، والمناقشات التي تؤدي إليه، وأحكام الميثاق التي يتم الاستدلال بها، وما إلى ذلك، كل ذلك يعرض تحديد نية مجلس الأمن. ويترك لمجلس الأمن نفسه تحديد المحتوى الدقيق الذي له أثر ملزم، ولكن المحكمة وجدت بعض الآثار القانونية «الضمنية»، وعكساً لذلك، وضعت بعض القيود على الآثار عندما يتعارض هذا مع المبادئ والأغراض الواردة في الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة، ومن حيث الاختصاص الشخصي، قد يكون قرار مجلس الأمن ملزماً لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما في ذلك «الدول الأعضاء في مجلس الأمن التي صوتت ضده وكذلك أعضاء الأمم المتحدة غير الأعضاء في المجلس». أما بالنسبة للدول غير الأعضاء، فإن التفسير الأكثر اتساقاً في الجزء الصعب في الرأي الاستشاري بشأن الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار تواجد جنوب إفريقيا في نامبيا، محكمة العدل الدولية، 21 يونيو 1971 يرفض أي أثر ملزم مباشر، ويحترم هذا التفسير المبدأ الأساسي القائل بأن المعاهدات لا تلزم إلا أطرافها، وينتجب السؤال الصعب حول ما إذا كان ميثاق الأمم المتحدة يخضع لقواعد خاصة في قانون المعاهدات، كما أنه يؤدي إلى نفس النتيجة العملية لأن كل دولة أصبحت الآن عضواً في الأمم المتحدة. انظر ماركو ديفاك وأوبريج، الآثار القانونية لقرارات مجلس الأمن والجمعية العامة في فقه محكمة العدل الدولية، المجلة الأوروبية للقانون الدولي، المجلد 16، رقم 2006، ص 884-885.

¹⁰⁸ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1624 (S/RES/1624) المعتمد في 14 سبتمبر 2005. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624%20%282005%29.

¹⁰⁹ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001) (S/RES/1373)، المعتمد في 28 سبتمبر 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

3.4.1 نُهج وأدوات مكافحة الإرهاب على المستوى الإقليمي

هناك سبع معاهدات متعددة الأطراف تم تبنيتها على المستوى الإقليمي لمكافحة الإرهاب. ومعظم المعاهدات الإقليمية تضع وتنفذ إطاراً للتعاون في محاكمة الإرهابيين. وعلى عكس المعاهدات المتعددة الأطراف، فإن المعاهدات الإقليمية لا تحدد بالضرورة لا تركز على نوع معين من العمل غير القانوني، ولهذا الغرض فإنها تشير عادة إلى معاهدات دولية محددة. وتقدم المعاهدات الإقليمية إطاراً إقليمياً منسفاً لزيادة فعالية النصوص الدولية القائمة وتشجيع تدابير مكافحة الإرهاب.

1. اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمنع ومعاقبة أعمال الإرهاب التي تتخذ شكل الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص والابتزاز المتصل بها والتي لها أهمية دولية 1971 (اتفاقية منظمة الدول الأمريكية)
2. الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب لعام 1977 (الاتفاقية الأوروبية)
3. رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي - الاتفاقية الإقليمية لقمع الإرهاب 1987 (اتفاقية رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي)
4. الاتفاقية العربية لقمع الإرهاب 1998¹¹⁰
5. معاهدة التعاون بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة في مجال مكافحة الإرهاب لعام 1999 (معاهدة رابطة الدول المستقلة)
6. اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي لعام 1999 (اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي)
7. اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته لعام 1999 (اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية)¹¹¹

¹¹⁰ تم اعتماد وثيقة عربية لمكافحة الإرهاب في المؤتمر الثالث للبرلمان العربي ورؤساء البرلمانات العربية في 10 فبراير 2018. <http://www.ammonnews.net/article/355365>.

¹¹¹ هذه الاتفاقية جزء من إطار شامل للاتحاد الإفريقي لمكافحة الإرهاب ويشمل، بالإضافة إلى ذلك، قراراً بشأن تعزيز التعاون والتنسيق فيما بين الدول الإفريقية (AHG/Res.213 (XXVIII)). وإعلان مدونة السلوك بشأن العلاقات بين البلدان الإفريقية (AHG / Del.2 (XXX)). وخطة عمل الاتحاد الإفريقي بشأن منع ومكافحة الإرهاب. والمركز الإفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب (ACSRT). والبروتوكول الإضافي لاتفاقية منظمة الاتحاد الإفريقي لعام 1999 بشأن منع ومكافحة الإرهاب (2004)، والممثل الخاص للاتحاد الإفريقي للتعاون في مكافحة الإرهاب؛ والقانون النموذجي الإفريقي بشأن مكافحة الإرهاب (<http://www.peaceau.org/en/page/64-counter-terrorism-ct>) (Assembly/AU/Dec.369(XVII)).



الفصل الثاني:

قدرة البرلمانين على تفعيل القانون
الدولي الخاص بمكافحة الإرهاب
وتطبيقه على المستوى الوطني
لدعم التعاون القضائي

يؤدي البرلمانيون دوراً رئيسياً في ترجمة الآليات العالمية والإقليمية لمكافحة الإرهاب إلى تشريعات وطنية. وتشمل مشاركتهم التصديق على المعاهدات الدولية ذات الصلة، ووضع أطر قانونية منسقة وفعالة لضمان الاتساق العام والمواءمة بين السياسات الوطنية والدولية لمكافحة الإرهاب.

وبالمثل، فإن البرلمانيين عنصر محفز في دعم حقوق الإنسان على جميع المستويات، بما في ذلك في المجال الأمني ومكافحة الإرهاب. وهذا يتماشى مع قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، مثل القرار 1373 (2001)¹¹² والقرار 2178 (2014)¹¹³ والتي تتطلب من الحكومات اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع ومقاضاة الإرهاب، على أن تكون تلك الإجراءات متوافقة لحقوق الإنسان الدولية، وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين.

يكمل القضاء جهود البرلمانيين حتى لا تقوض القوانين الحماية الحالية المضمونة لحقوق الإنسان.

وإلى جانب ذلك، فإن حق الأفراد في الأمن هو حق أساسي من حقوق الإنسان. وبالتالي فإن الدول ملزمة بضمان حقوق الإنسان لمواطنيها وغيرهم باتخاذ تدابير إيجابية لحمايتهم من خطر الأعمال الإرهابية وتقديم مرتكبي هذه الأعمال إلى العدالة.

وينبغي أن يكون تنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب على المستويات الوطنية والدولية يمثل تناسقاً بين الحماية العامة (الأمن القومي) وحقوق الإنسان والحرية المدنية.

ويتناول هذا الفصل دور البرلمانيين في تنفيذ الالتزامات الدولية للدول ومسؤولياتها في ضمان الامتثال لسياسات الأمن القومي التي توافق الالتزامات الدولية بشأن مكافحة الإرهاب. كما سيسلط الضوء على تنفيذ تشريعات وسياسات مكافحة الإرهاب بما يتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك تعاونها مع السلطة القضائية. وفي خلال هذا الفصل، سيتم تسليط الضوء على الدور الحاسم للنظام القضائي.

1.2 دور البرلمانيين في إدراج المعايير الدولية والإقليمية الخاصة بمكافحة الإرهاب في التشريعات الوطنية

يؤدي البرلمانيون دوراً أساسياً في إدراج القانون الدولي في القواعد الوطنية من خلال الخطوات التالية المحددة:

1. المصادقة على المعاهدات الدولية وتشجيع توقيع المعاهدات الرئيسية الخاصة بمكافحة الإرهاب
2. مراجعة القانون الوطني ليصبح مطابقاً للآليات الدولية والإقليمية لمكافحة الإرهاب
3. مراقبة تنفيذ المعاهدات من خلال مساءلة الحكومات عن إنفاذ القوانين بما يتماشى مع المعايير الدولية.

1.1.2 دور البرلمانيين في التشجيع على التوقيع على المعاهدات الدولية لمكافحة الإرهاب والتصديق عليها

عادة ما تقود الحكومات وضع المعاهدات والتفاوض بشأنها وتوقيعها وكذلك الاتفاقيات الملزمة قانوناً بين الدول. ويقوم البرلمانيون بدور أساسي في التصديق على المعاهدات الدولية والإقليمية. ومع ذلك، لا يمكنهم إجراء تغييرات على نص المعاهدة أو تعديلها لأنهم لا يشاركون عادة في مرحلة التفاوض والتشاور، باستثناء بعض الحالات (كما هو الحال في الولايات المتحدة¹¹⁴ والاتحاد الأوروبي).

¹¹² قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001) (S/RES/1373)، المعتمد في 28 سبتمبر 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

¹¹³ قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة رقم 2178 (2014) (S/RES/2178)، المعتمد في 24 سبتمبر 2014. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20%282014%29

¹¹⁴ في الولايات المتحدة، يمكن لمجلس الشيوخ أو الكونجرس التأثير على المعاهدات من خلال المشورة والتشاور. وعلو على ذلك، يمكن للجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ اقتراح تعديلات على المعاهدة. ويجب على رئيس الولايات المتحدة وبعض البلدان الأخرى المتفاوضة بشأن المعاهدة، يجب عليهم أن يقرروا بعد ذلك قبول الشروط أو إعادة التفاوض بشأن المعاهدة أو التخلي عنها. وتنص المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أنه يجوز للرئيس أن يبرم معاهدات نيابة عن الولايات المتحدة، لكن لا تدخل المعاهدات حيز النفاذ (أي لا تكون ملزمة) إلا بعد المصادقة عليها بأغلبية ثلثي الأصوات الحاضرة في مجلس الشيوخ. ومع ذلك، فإن الدستور ليس واضحاً للغاية بشأن إنهاء المعاهدات. وأثارت طريقة إنهاء المعاهدة جدلاً خطيراً داخل الولايات المتحدة مرتين في التاريخ المعاصر. في عام 1978، أنهى الرئيس كارتر معاهدة الدفاع مع جمهورية الصين دون موافقة من مجلس الشيوخ أو من الكونجرس. انظر: شوتر روبرت، الديمقراطية البرلمانية والمعاهدات الدولية، مقالة خاصة، جامعة درهام، ص. 19.

المربع (18): المراحل المختلفة لعملية وضع المعاهدات

تشمل المراحل المختلفة لعملية وضع المعاهدات: البدء والتفاوض والإبرام والتصديق والدخول حيز التطبيق والتنفيذ والإشراف والتعديل والإنهاء.

ووفقاً لاتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام 1969 أو كما هو مبين أدناه، تختلف موافقة الطرف على الالتزام بمعاهدة ما بين:

- التوقيع بشرط الاستشارة: المادة 12 (2) (ب)
- التوقيع رهناً بالتصديق أو القبول أو الموافقة: المادتان 10 و18
- التوقيع النهائي: المادة 12
- القبول والموافقة: المادتان 2 (1) (ب) و 14 (2)
- التصديق: المواد 2 (1) (ب) و 14 (1) و16
- الانضمام: المادتان 2 (1) (ب) و15
- صك التصديق الرسمي: [المادتان 2 (1) (ب) مكرراً] و14، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية 1986]
- الاعتماد: المادة 9
- التحفظ¹¹⁵، ما لم تحظر المعاهدة التحفظات أو لا تسمح إلا بإبداء تحفظات معينة: المادتان 2 (1) (د) و19-23

المصدر: فهرس المصطلحات المتعلقة بإجراءات المعاهدة https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml

ومع ذلك، فإن صلاحيات البرلمان فيما يخص المعاهدات قد تزايدت في الآونة الأخيرة ويمكن للبرلمانين التأثير في عملية وضع المعاهدات. ويمكن للبرلمانين القيام بدور أكبر في المفاوضات حول المعاهدات وتعزيز المعايير الدولية. وقد يشمل ذلك الإشراف على مساهمات الحكومة في التفاوض على مشاريع المعاهدات؛ وإبداء الرأي والملاحظات لصياغة المعاهدات في المحافل الدولية والإقليمية؛ وإجراء أيام دراسية حول المعاهدة والسماح بإجراء مشاورات أوسع. ويمكن للبرلمانين أيضاً أن يتقدموا بمبادرات لمعاهدات جديدة والعمل على تطويرها وأن يقدموا المسودات، وأن يتابعوا عن كثب عملية التفاوض والاعتماد.

ويمكن لأعضاء البرلمانات الإقليمية أيضاً تشجيع الكيانات الإقليمية على الالتزام بالمعاهدات الدولية.¹¹⁶ تصادق البرلمانات الإقليمية مثل برلمان الاتحاد الأوروبي وبرلمان الاتحاد الإفريقي عادة على المعاهدات بصفتها هيئات منتخبة وللحاجة إلى ضمان توافق القانون الإقليمي مع المعايير الدولية. ولها دور خاص تؤوله في تطوير بنية الهيئات الإقليمية التي يمكن أن تدعم عمليات التشارك في المعلومات وتشجيع المعلومات لتعزيز التعاون الإقليمي وما بين الأقاليم للتصدي للتهديد.¹¹⁷

وعادة ما يحدد الدستور الدول وتشريعاتها الوطنية دور البرلمانين في التصديق على المعاهدات. وفي معظم الحالات، يتم إشراك السلطة التشريعية في التصديق على المعاهدة، حيث يكون تصديقها مطلوباً دستورياً لاعتماد جميع المعاهدات أو بعض أنواع المعاهدات قبل أن تصدق عليها السلطة التنفيذية.

ويحدد التشريع المحلي أنواع المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان، أو في بعض الحالات، تتطلب إجراء استفتاء. وعادة ما تتضمن الموافقة البرلمانية إجراءً لاعتماد المعاهدة، أو في بعض الحالات لا يحتاج البرلمان إلا إلى الاعتراض على تصديق الحكومة على المعاهدة¹¹⁸. وعلاوة على ذلك، قد تخضع المعاهدات في بعض البلدان للمراقبة القضائية من جانب المحكمة المختصة، وعادة ما تكون المحكمة الدستورية، لفحص مدى توافقها مع الدستور قبل التصديق عليها.

¹¹⁵ تجدر الإشارة إلى أن معاهدي مكافحة الإرهاب الإقليمية لا تسمحان للأطراف بالتعبير عن تحفظاتها بشأن التزاماتها (منظمة الوحدة الإفريقية والاتفاقية الأوروبية).

¹¹⁶ كريستينا جروسبيك وجوليو ساباتي، التصديق على الاتفاقيات الدولية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، إحاطة نوفمبر 2016، EPRS | دائرة الأبحاث البرلمانية الأوروبية

¹¹⁷ توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمات البرلمانين في وضع استجابة فعالة للإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب لعام 2016، <https://theiij.org/wp-content/uploads/English-Valletta-2016-Recommendations.pdf>

¹¹⁸ في المملكة المتحدة، يجب على الحكومة وضع معظم المعاهدات التي ترغب في التصديق عليها، جنباً إلى جنب مع مذكرة تفسيرية، أمام البرلمان لمدة 21 يوماً. وخلال ذلك الوقت، يجوز لمجلس العموم أو مجلس اللوردات (أو كليهما) تمرير اقتراح يعترض على التصديق، وإذا لم يعترض أي من المجلسين، يجوز للحكومة أن تصادق على المعاهدة. وإذا اعترض مجلس اللوردات ولم يعترض مجلس العموم، يمكن للحكومة التصديق على المعاهدة. ولكن يجب عليها أولاً أن تضع أمام البرلمان بياناً وزارياً يشرح لماذا ترى الحكومة أنه يجب التصديق على المعاهدة. أما إذا اعترض مجلس العموم (بصرف النظر عن موقف اللوردات)، يجب على الحكومة وضع مثل هذا البيان أمام البرلمان. لكن يكون لدى مجلس العموم 21 يوماً آخر من أيام عقد الجلسات يجوز له خلالها الاعتراض عليه مرة أخرى. ويمكن تكرار هذه العملية إلى أجل غير مسمى، مما يمنح مجلس العموم سلطة إعاقة التصديق، وإذا لم يكن هناك اعتراض وحيه من مجلس العموم، يمكن للحكومة التصديق على المعاهدة. وتدخل المعاهدة حيز التنفيذ بالنسبة للمملكة المتحدة وفقاً للأحكام الواردة في المعاهدة. أرابلا لايج، دور البرلمان في التصديق على المعاهدات، مكتبة مجلس العموم، العدد 5855، 17 فبراير 2017، <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05855>.

ويمكن أن تختلف الإجراءات التي تتبعها البرلمانات للتصديق، لا سيما في نظام مؤلف من مجلسين، حيث يمكن تطبيق الخيارات التالية:

- الموافقة أولاً من إحدى غرفتي البرلمان ثم من الغرفة الأخرى، مع أغلبية إحدى الغرفتين على الأخرى في حالة عدم الاتفاق؛
- الموافقة من غرفة برلمانية واحدة.

ويختلف النمط الذي تتبعه الدول في التصديق على معاهدات الأمن الدولي والجرائم الدولية، بما في ذلك معاهدات مكافحة الإرهاب، من بلد إلى بلد. وعندما تكون الهيئة التشريعية مشتركة في التصديق، يمكن أن يستغرق الأمر فترة طويلة بين السلطة التنفيذية الموقعة على المعاهدة والهيئة التشريعية التي تصادق عليها. ويجب على البرلمانيين أن يكونوا على علم بحالة توقيع الدول على المعاهدات.

وفي بعض الحالات، صدقت الدول على المعاهدات امتثالاً للجهود العالمية لمكافحة الإرهاب. كما قد تعتمد الدول معاهدات معينة تبعاً للأهمية القانونية والسياسية النسبية للمعاهدات. فعلى سبيل المثال، صدقت 188 دولة على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، التي اعتمدت في عام 1999 ودخلت حيز التنفيذ في 10 أبريل 2002.¹¹⁹ وفي المقابل، لا تزال الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب الدولي متوقفة ولا تزال عرضة للتأخير المستمر.

من المهم أثناء مراجعة البرلمانيين لمعاهدات مكافحة الإرهاب للتصديق عليها، تزويدهم بالقدرات التقنية والخبرات اللازمة للتصديق على المعاهدة أو تنفيذ التشريعات. كما يُعد إجراء تقييم لحقوق الإنسان مفيداً أيضاً لضمان توافق المعاهدات التي تجري مناقشتها مع الالتزامات الدولية الأخرى للدول.

وبالإضافة إلى المعاهدات، يقع على عاتق الدول التزام قانوني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الدولي مثل القرار 1373. على الرغم من أن تلك القرارات لا تتمتع بنفس صفة المعاهدات ولكنها تفرض عادةً التزامات قانونية على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في عدة مجالات.

¹¹⁹ يشمل هذا جميع الدول باستثناء ثمانية أعضاء في الأمم المتحدة (بوروندي، وتشاد، وإريتريا، وإيران، ولبنان، والصومال، وجنوب السودان، وتوفالو).

المربع (19): المتطلبات الإلزامية الناشئة عن قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373¹²⁰

التجريم:

- تجريم الأعمال الإرهابية
- فرض عقوبات على دعم الجرائم الإرهابية أو التحضير لها
- تجريم تمويل الإرهاب
- إزالة الطابع السياسي للجرائم الإرهابية

تدابير لضمان التجريم الفعال:

- رفض منح حقوق اللجوء للإرهابيين مراقبة الحدود ومنع تزوير وثائق السفر وأوراق الهوية
- تجميد أموال الأشخاص الذين يرتكبون أو يشرعون في ارتكاب أعمال إرهابية -
- حظر إيداع الأموال أو الخدمات المالية تحت تصرف الإرهابيين

التعاون الدولي في المسائل الجنائية:

- المساعدة المتبادلة بين الدول
- تكثيف تبادل المعلومات العملية
- استخدام الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف للوقاية من الإرهاب واستئصاله
- منع إساءة استخدام وضع اللجوء
- رفض جميع الأسباب ذات الدوافع السياسية لتبرير رفض طلب التسليم

بعد التصديق على معاهدات مكافحة الإرهاب، يتعين على الحكومات والبرلمانين إجراء التغييرات التشريعية اللازمة للامتثال للالتزامات المعاهدة وتعزيز قدرة البلاد على مكافحة الإرهاب.

2.1.2 دور البرلمانين في إدراج الآليات الدولية والإقليمية لمكافحة الإرهاب في القانون المحلي

من حيث المبدأ، تتطلب كل معاهدة دولية من أطرافها الامتثال للالتزامات الواردة في المعاهدة، وفقاً للمادة 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969. ويؤدي البرلمانين دوراً أساسياً في تطبيق القانون الدولي على القانون المحلي.

وهناك عدد متزايد من المعاهدات المعنية بأنواع محددة من الأعمال الإرهابية.¹²¹ وتضع هذه المعاهدات التزامات ثابتة على عاتق الدول المشاركة، وفي الوقت الذي يقتصر فيه نطاق هذه المعاهدات عموماً على الأفعال ذات البُعد الدولي، فإنها تفرض التزامات على الدول بإدراج الجرائم المحددة في تلك المعاهدات في القانون المحلي. كما تتضمن تلك الاتفاقيات أيضاً أحكاماً كجزء من التعاون في مجال منع هذه الجرائم والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها.¹²²

ولا تمس تلك الالتزامات بأي التزامات دولية أخرى تقع على عاتق الدولة الطرف، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. ومن الجدير بالذكر أن معظم المعاهدات المتعلقة بمكافحة الإرهاب تحتوي على أحكام تتعلق بحماية حقوق الإنسان. وينبغي على الدول تحقيق توازن بين التنفيذ المحلي للمعاهدات الخاصة باتفاقيات مكافحة الإرهاب وبين تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان. ويجب أن تتوافق التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويجب على الدول أن تضمن كذلك أن يكون تنفيذ هذا التشريع وفقاً لحقوق الإنسان.¹²³

¹²⁰ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل الإدمان التشريعي وتنفيذ الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب، 2006، ص 11 (www.unodc.org/pdf/terrorism/TATS/en/2LIGen.pdf).

¹²¹ انظر الملحق الأول

¹²² انظر المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، مخطط المدعين العامين سيتم نشره في عام 2019، ص 46.

¹²³ الدليل المرجعي الأساسي لحقوق الإنسان: توافق التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة، الفريق العامل التابع للجنة مكافحة الإرهاب المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، أكتوبر 2014، مكتب الأمم المتحدة، المفوض السامي لحقوق الإنسان، الصفحة 3. <https://www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/CounterTerrorismLegislation.pdf>

«إن الاستجابة للإرهاب والتطرف العنيف يجب أن تحترم حقوق الإنسان وأن تمثل للقانون الدولي. والمسألة ليست مسألة عدالة فحسب، بل إنها تتعلق بالفعالية. فعندما تُستخدم سياسات مكافحة الإرهاب لقمع الاحتجاجات السلمية وحركات المعارضة المشروعة، أو لإغلاق أبواب النقاش، أو لاستهداف المدافعين عن حقوق الإنسان أو لوصم الأقليات، فإنها تفشل ونخسر جميعاً. وفي الواقع، قد تسبب مثل هذه الردود مزيداً من الاستياء وعدم الاستقرار وتسهم في التطرف».

السيد/ أنطونيو جوتيريس، ملاحظات الأمين العام للأمم المتحدة الافتتاحية في أول مؤتمر عالمي رفيع المستوى لرؤساء وكالات مكافحة الإرهاب للدول الأعضاء في الأمم المتحدة، 28 يونيو 2018

وعند إدراج آليات مكافحة الإرهاب الدولية والإقليمية في القانون المحلي وعند الامتثال لحقوق الإنسان، يجب على البرلمانيين أن يأخذوا بعين الاعتبار السياق القانوني والمبادئ العامة التالية:

1 - العلاقة بين القانون الدولي والقانون الإقليمي - التمييز بين التقاليد الأحادية والثنائية

ينبغي للدول أن تصف سلطة القانون الدولي في إطار نظامها القانوني الداخلي. وبشكل عام، غالباً ما توضع سلطة القانون الدولي على قمة التسلسل الهرمي للقواعد القانونية، سواء كان لها نفس السلطة الدستورية أو سلطة أعلى من القوانين الوطنية. ومع ذلك، فإن القانون المحلي، الذي يبدأ بالقانون الدستوري، غالباً ما يكون غير دقيق بالنسبة لسلطة القانون الدولي. وعادة، يميز القانون الدولي والوطني بين النظريات الأحادية والثنائية¹²⁴. ويعني النهج الأحادي تجاه القانون الدولي أن يكون القانون الدولي تلقائياً جزءاً من القانون الوطني عندما تصادق الحكومة والبرلمان على المعاهدات. في حين أن التقليد الثنائي يعني أنه عندما تصادق الحكومة على معاهدة - حتى مع المشاركة البرلمانية - فإنها لا تصبح نافذة مثل القانون المحلي حتى يتم سن تشريعات بها. ومع ذلك، من الناحية العملية، غالباً ما تكون القوانين ضرورية، حتى في البلدان الأحادية، لتنفيذ أحكام المعاهدات الدولية.

2 - طبيعة حقوق الإنسان: التمييز بين الحقوق المطلقة والحقوق القابلة للتقييد

يمكن للدول أن تفرض قيوداً على ممارسة حقوق الإنسان في بعض الحالات المحددة، على الرغم من مبدأ العالمية والحياد وعدم القابلية للتطبيق على جميع حقوق الإنسان. وبعض الحقوق مطلقة، حيث لا يمكن للدول أن تمسها أو تنتقص منها في أي ظرف من الظروف. وعلى سبيل المثال، يطبق الحظر على التعذيب والمعاملة اللاإنسانية والمهينة وحظر العبودية بغض النظر عن أي تهديد محتمل للسلامة العامة أو الأمن القومي أو العالمي. وعلى النقيض من ذلك، يعترف قانون حقوق الإنسان الدولي والمحلي عموماً بأنه في بعض الظروف، يمكن تقييد بعض الحقوق، مثل حرية التعبير أو حماية حق الخصوصية أو الحق في محاكمة عادلة، والحق في الحرية والأمن الشخصي، للوفاء بمصالح عامة مشروعة محددة بدقة أو احترام حقوق الآخرين التي تتعارض معها. وتسمح بنود التقييد في المعاهدات أو الدساتير الدولية للدول باتخاذ تدابير تنتقص من بعض وسائل الحماية بموجب المعاهدات وذلك في ظل ظروف طارئة ضيقة النطاق منصوص عليها، وتحديد الحقوق القابلة للتقييد عموماً. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يحدد القانون بعض القيود الضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم. وقد يقيد الحق في الحرية بشكل قانوني عندما تتم إدانة الأفراد الذين يرتكبون جرائم جنائية خطيرة ويحكم عليهم بالسجن. وفي مكافحة الإرهاب، فإن أي إجازة باتخاذ تدابير أمنية للتقييد من حقوق الأفراد يجب أن تكون محددة وموافقة للشروط العامة للشرعية والضرورة والتناسب وعدم.

التمييز. ويجب على الدول توضيح وتبرير تلك القيود، والتي يجب:¹²⁵

- أن ينص عليها قانون سهل الوصول ووافٍ ودقيق؛
- أن تكون ضرورية للوصول إلى هدف مشروع (مثل السلامة العامة)؛
- أن تكون متناسبة مع الهدف المنشود؛
- أن تسمح بمعالجة فعالة وحماية من التجاوزات؛ و
- أن تكون غير تمييزية.

وتحتوي النصوص الدولية والإقليمية، باستثناء الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، على بند عام للانتقاص من بعض الحقوق بالإضافة إلى قيود محددة لحق معين تسعى إلى تنظيمه وتقييد تنفيذه وعواقبه.¹²⁶

المربع (20): قائمة حقوق الإنسان الرئيسية التي يمكن أن تكون عرضة للخطر في سياسات مكافحة الإرهاب

الحق في:

1. جلسة استماع عادلة في محكمة مستقلة ومحايدة
2. الحياة
3. عدم التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية والمهينة
4. عدم الإدانة بأي جريمة جنائية بسبب أي فعل أو امتناع لا يشكل جريمة بموجب القانون الوطني أو الدولي، وقت ارتكابها.
5. الخصوصية والأسرة والبيت والمراسلات
6. حرية التعبير والانتماء وتكوين الجمعيات.
7. وسيلة معالجة قانونية فعالة
8. الحرية والأمن
9. حرية التعبير
10. حرية الدين
11. مراعاة الإجراءات القانونية للمحاكمة العادلة.

على سبيل المثال، يسمح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بتقييد الدول لبعض الحقوق لأغراض مشروعة ومحددة حتى عندما لا يرقى تهديد الإرهاب ليكون بمثابة «حالة طوارئ عامة» لأغراض المادة 4. وعلى سبيل المثال، المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تحمي الحق في حرية التعبير. ومع ذلك، فإن أثر المادة 19 (3) هو أن هذا الحق يخضع لتلك القيود الضرورية والتناسبية لحماية الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي.¹²⁷ على سبيل المثال، إذا كانت القوانين التي تحد من حرية التعبير غامضة إلى درجة تجعلها عاجزة عن أن تطبق تطبيقاً دقيقاً، سيكون من الصعب وصف القوانين على أنها ضرورية ومتناسبة. كما أن تطبيق **مبدأ التناسب**، الذي يعتبر عنصراً أساسياً في السياسة التنظيمية والإدارة العامة، أمر أساسي في سياق قانون مكافحة الإرهاب.

¹²⁵ عملاً بمبادئ سيراكوزا المتعلقة بأحكام التقييد والاستثناء الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. مستند الأمم المتحدة رقم 4/1985/E/CN.4 (1984) المرفق، الفقرات 39-41).

¹²⁶ كريستوفر مينيلسن، مبدأ التناسب، قوانين مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان: مقارنة بين الألمانية والأسترالية، أعيدت طباعتها من جامعة سيتي في هونج كونج مراجعة القانون المجلد 2: 1 يوليو 2010 ص 19 - 43.

¹²⁷ دمج مبادئ حقوق الإنسان في تدابير الأمن القومي، معالي هون جون فون دوسا، رئيس لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص، المؤتمر الدولي حول الإرهاب والأمن البشري والتنمية: منظورات الإنسان جامعة سيتي في هونج كونج، 16-17 أكتوبر 2007. <https://www.humanrights.gov.au/news/speeches/incorporating-human-rights-principles-national-security-measures>.

المربع (21): الحجز الاحتياطي للمحاكمة للأفراد المتهمين بارتكاب جرائم إرهابية¹²⁸

ينبغي على البرلمانيين التأكد من أن القوانين وممارسات إنفاذ القانون المتعلقة بالاحتجاز الاحتياطي للأشخاص المتهمين بجرائم الإرهاب مشروعة ولا تنتهك الحق في المحاكمة العادلة وحق الأشخاص في الحرية.

وينبغي على المدعين العامين وقضاة التحقيق وغيرهم من المسؤولين المختصين دراسة السعي إلى الحبس الاحتياطي للأفراد المتهمين بارتكاب جرائم إرهابية إذا كانوا يشكلون خطراً أمنياً على المجتمع أو كان هناك خطر من هروبهم قبل المحاكمة، إذا تم الإفراج عنهم.

1. الامتثال للقانون الوطني

إن الحبس الاحتياطي لشخص متهم بجريمة إرهاب، بناءً على القانون الوطني والإجراءات المتوافقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، هو وسيلة فعالة لدى المدعين العامين والمحققين لحماية الجمهور. فالحبس الاحتياطي سيمنع المتهم من تكرار أنشطته الإجرامية ويقلل من فرصه في الضغط على الشهود أو تخويفهم أو تهديدهم. كما يمكن تبرير الاحتجاز بناءً على احتمالية فرار الشخص. وعلو على ذلك، لا ينبغي أبداً اعتبار مدة الحبس الاحتياطي دليلاً على الذنب أو درجة هذا الذنب. ولا يؤثر الحرمان من الكفالة أو نتائج المسؤولية في الدعاوى المدنية على افتراض البراءة.

2. الاحتجاز لوقت معقول فقط

لا يجوز إبقاء الشخص رهن الاحتجاز الاحتياطي إلا «لفترة معقولة» من أجل تقديمه إلى المحاكمة. وقد خضع تحديد المدة الزمنية التي تشكل «وقتاً معقولاً» لمناقشات كثيرة للغاية وللعديد من قرارات السلطات الوطنية والدولية لحقوق الإنسان. ولا يمكن تبرير التأخيرات الطويلة بين الاعتقال والمحاكمة بالتأخير المعتاد الذي هو من طبيعة النظام الذي تكتب فيه الإجراءات، أو بناءً على الوقت اللازم للدعاء لجمع الأدلة، أو الاعتبارات العامة المتعلقة بالميزانية في نظام العدالة الجنائية المثقل بالأعباء. ومن جهة أخرى، إذا كانت التأخيرات ناتجة عن أفعال الشخص المتهم نفسه (أي تقديم طلبات تهاجم التحقيق أو الملاحقة القضائية، أو البحث عن أدلة للدفاع عنه من شهود أجنب، أو تقديم طلبات لتأخير المحاكمة للسماح لدفاعه بالتحضير بشكل أفضل، لا ينبغي أن يتحمل الادعاء والمحاكمة المسؤولية عن أي ضرر يصيب المدعى عليه.

3. إطالة فترة الاحتجاز يحتاج إلى تبريرات مستمرة

حتى إذا كان الاحتجاز الاحتياطي مبرراً في البداية، لا يمكن تمديد فترته إلا إذا استمرت أسبابه أو ظهرت أسباب جديدة.

3 - مبدأ الشرعية هو أيضاً معيار أساسي، حيث لا يوجد عقاب بدون قانون. وفي سياق الإجراءات الجنائية، تقنن المادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مبدأ الشرعية، وتتطلب أن تكون الإدانة صحيحة وأن تكون الجريمة الموجهة إلى الشخص تشكل جريمة جنائية بموجب القانون الوطني أو الدولي في وقت ارتكابها بالفعل. وهذا عنصر أساسي في سيادة القانون ويشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي. وفي قرارها لعام 2013 بشأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، «تحت الجمعية العامة الدول أثناء مكافحة الإرهاب (...) أن تتحقق من أن قوانينها التي تجرم الأعمال الإرهابية يسهل الاطلاع عليها بسهولة وصياغتها بدقة وبدون تمييز وبدون أثر رجعي ووفقاً للقانون الدولي»¹²⁹ وهو حق مطلق وغير قابل للانتقاص. وهو ما يعني أن القانون الوطني لمكافحة الإرهاب يجب أن يمثل لهذا المبدأ بصورة دائمة.¹³⁰

¹²⁸ المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، مخطط المدعين العامين، في 2019، ص 60-61

¹²⁹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 178/A/Res/68، المعتمد في 18 ديسمبر 2013، الفقرة 6 (م). https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/178&referer=/&Lang=E

¹³⁰ مستندات بشأن أثر الإرهاب على تمتع جميع البشر بحقوق الإنسان في إعداد التقرير القادم للجلسة الرابعة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/NegativeEffectsTerrorism/WCADP.pdf>

تدابير وأدوات لجعل القوانين المحلية لمكافحة الإرهاب متوافقة مع المعاهدات والسياسات الدولية ذات الصلة

بعد التصديق على الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب، يجب على الحكومات إجراء مراجعة للقوانين الوطنية ومشروعات القوانين المتعلقة بمكافحة الإرهاب. ولهذا الغرض، يجب على كل دولة اختيار ما تعتبره أنسب آلية للتنفيذ. وبشكل عام، يمكن للدول اتباع ممارسات متعددة:

1. مراجعة شاملة للقانون الجنائي الوطني وأحكامه ذات الصلة، يلي ذلك تعديل التشريع؛
2. ضم قسم خاص جنائي للإرهاب في القانون الجنائي للدولة. وفي بعض الأحيان، يكون هذا خيارًا جيدًا لدولة تعتزم إجراء إصلاحات أوسع في قانونها الجنائي؛
3. اعتماد قانون مستقل يحتوي على جميع العناصر التي تتطلبها الاتفاقيات الدولية.

التدابير والأدوات اللازمة لجعل قوانين مكافحة الإرهاب متوافقة للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان

لا ينبغي لمشروع مكافحة الإرهاب إهمال الامتثال لحقوق الإنسان والتغاضي عنه بسبب توقيت المناقشة التشريعية والاعتماد. إن التدقيق في سياسة مكافحة الإرهاب وامتثالها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان يقع ضمن اختصاص لجان حقوق الإنسان في البرلمانات خصوصًا. ويمكن إجراء تحليل تشريعي لمشروع قانون مكافحة الإرهاب لتقييم التوافق بين مشروعات قوانين مكافحة الإرهاب مع حقوق الإنسان الدستورية والقانونية الوطنية، بما في ذلك حقوق الإنسان أو المواثيق الوطنية لحقوق الإنسان، حيثما وجدت.

«... وتعرض حقوق الإنسان للخطر... يسهل تحقيق هدف الإرهابي - بالتخلي عن الأساس الإخلاقي [لهم]، وإثارة التوتر والكراهية وعدم الثقة في الحكومة فيما بين الأجزاء من السكان التي يرجح أن يجد فيها المجندين. إن التمسك بحقوق الإنسان لا يتوافق فقط مع استراتيجية مكافحة الإرهاب الناجحة، بل هو عنصر أساسي لذلك.»

كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة في خطابه أمام الجلسة العامة الختامية للقمة الدولية للديمقراطية والإرهاب والأمن، ألقى في مدريد، إسبانيا (نشرة صحفية، 10 مارس 2005).

المربع (22): ثمانية مبادئ وإرشادات توجيهية بشأن توافق التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان

1. يجب على الدول أن تتأكد من أن جميع التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب تتوافق مع جميع التزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.
2. ينبغي أن يهدف التشريع الوطني لمكافحة الإرهاب إلى معالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب، ويجب، تحقيقاً لهذه الغاية، أن يكون متوافقاً مع سيادة القانون وحقوق الإنسان.
3. يجب أن تمثل جميع تدابير مكافحة الإرهاب لمبدأ الشرعية. ففي ظل غياب تعريف شامل متفق عليه دولياً للإرهاب، حيث تربط الدول بين تدابير مكافحة الإرهاب وتعريف الإرهاب (أو أعمال الإرهاب) في تشريعاتها المحلية، يجب أن يكون هذا التعريف واضحاً ودقيقاً. كما يجب أن لا يكون عاماً. ويجب أن تكون الإدانة في أي جريمة إرهابية تتعلق بجريمة تشكل جريمة جنائية بموجب القانون الوطني أو الدولي في وقت ارتكاب الفعل. ويجب أن يستفيد الشخص المدان من أي عقوبة أخف تدخل حيز التطبيق منذ وقت ارتكاب الجرم، ولا ينبغي أن يخضع لعقوبات أشد من تلك السارية في الوقت الذي ارتكبت فيه الجريمة.
4. ويجب على الدول ضمان التناسق بين التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين، وكذلك القانون الإنساني الدولي، عند الاقتضاء. ويشمل ذلك ضرورة ضمان امتثال سلوك الوكالات الحكومية المشتركة في مكافحة الإرهاب للقانون الدولي. كما ينبغي منح سلطات مكافحة الإرهاب، إلى أقصى حد ممكن، إلى سلطة إنفاذ القانون، مع اتخاذ التدابير المناسبة لضمان عدم استخدام الصلاحيات الاجتهادية بصورة متعسفة وغير معقولة.
5. ينبغي للدول أن تنشئ آليات مستقلة للمراجعة المنتظمة لعمل القانون الوطني لمكافحة الإرهاب وللممارسات الوطنية.
6. ينبغي للدول إنشاء نظم وطنية للمساعدة على تلبية احتياجات ضحايا الإرهاب وأسراهم. ويحق لضحايا الإرهاب الذين عانوا من انتهاكات حقوقهم الأساسية الحصول على مساعدة مادية وقانونية ونفسية، وينبغي تنفيذ آليات تعويضية لضحايا الإرهاب بطريقة تضمن أكبر قدر ممكن من تناسب المطالبات مع التعويضات.
7. يقع على عاتق الدول التزام بإجراء تحقيقات سريعة ومستقلة وفعالة في الادعاءات الموثوقة بانتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك الادعاءات التي يُزعم ارتكابها أثناء عمليات مكافحة الإرهاب، سواء من جانب قوات إنفاذ القانون أو وكالات الاستخبارات أو الجهات غير الحكومية.
8. يجب منح أي شخص تعرض لانتهاك حقوقه الإنسانية أو حرابه الأساسية في سياق أي إجراء لمكافحة الإرهاب إمكانية الوصول إلى سبل فعالة لمعالجة الانتهاكات والتعويض.

المصدر: الدليل المرجعي الأساسي لحقوق الإنسان: توافق التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة، الفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب¹³¹، أكتوبر 2014، مكتب الأمم المتحدة، المفوض السامي لحقوق الإنسان.¹³²

¹³¹ أُنتج الفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب وسيادة القانون التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب لدعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء بالأمم المتحدة لضمان تعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب. ويؤيد الفريق العامل تنفيذ الدعامات الاربعة من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، فضلاً عن تعميم حقوق الإنسان وسيادة القانون في الدعامات الثلاث الأخرى للاستراتيجية. ويسعى الفريق العامل إلى تيسير تبادل المعلومات بشأن بناء القدرات في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون والأمن على الممارسات الجيدة بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب وتحديد الثغرات ونقاط الضعف في نهج مكافحة الإرهاب التي تبنتها الدول ووضع مقترحات لتعزيز الدعم للدول الأعضاء بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. انظر بصفة عامة: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Terrorism.aspx>

¹³² <https://www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/CounterTerrorismLegislation.pdf>

المربع (23): دراسة حالة

التزام جنوب إفريقيا بتعزيز سيادة القانون في مكافحة الإرهاب: عملية شاملة لاعتماد قانون نموذجي قانون حماية الديمقراطية الدستورية ضد الإرهاب والأنشطة ذات الصلة رقم 33 لسنة 2004

تم اعتماد سياسة مكافحة الإرهاب في جنوب إفريقيا في عام 1994 بعد تحريرها ونهاية تاريخ الفصل العنصري. وبعد هجمات 9/11 في الولايات المتحدة، أعاد رئيس الجمهورية تأكيد التزام الحكومات بمكافحة الإرهاب النابع من تاريخ تحرير الدول والقيم الدستورية. كما رفض الرئيس أعمال الثأر الموجهة ضد الأفراد والمجتمعات والأمم بسبب إيمانهم ولغتهم ولونهم.

وفي عام 1994، اعتمد برلمان جنوب إفريقيا «قانون ترشيده مسائل السلامة لعام 1996» الذي ألغى 34 قراراً.

وقادت لجنة القانون في جنوب إفريقيا مشروعاً ركز على مراجعة قانون الأمن الداخلي لعام 1982. وخلال المشروع، أُجريت أبحاث قانونية وأبحاث في القانون والالتزامات الدولية. وعرضت مقترحات لجنة إصلاح القوانين في مشروع القانون الذي قدمه وزير السلامة والأمن أمام برلمان جنوب إفريقيا في عام 2003. وكانت المجالات الرئيسية للنقاش هي:

- تعريفه الواسع للإرهاب
- حكم ينص على قيام الوزير بحظر التنظيمات وتصنيفها كمنظمة إرهابية بموجب إشعار في الجريدة الرسمية إذا تم إدراج هذه المنظمة كمنظمة إرهابية دولية
- كلفت اللجنة المعنية بالسلامة والأمن بفحص مشروع القانون وأدخلت تعديلات واسعة على مشروع القانون بعد سلسلة من جلسات الاستماع العامة الشاملة. وساهمت منظمات المجتمع المدني والشبكات الإعلامية وقطاع الأعمال والعمال والقطاع الديني والمؤسسات البحثية بشكل مباشر في تصميم وشكل مشروع القانون.
- وتمت إعادة تسمية مشروع القانون ليصبح قانون 33 لحماية الديمقراطية الدستورية ضد الأنشطة الإرهابية والأنشطة ذات الصلة، وتم سنه في 19 مايو 2005. وكانت من سمات الصيغة النهائية للقانون أنها:

- قدمت تعريفاً مفصلاً للإرهاب مع استثناء النضال من أجل تقرير المصير الوطني من ذلك التعريف؛
- حذفت سلطة الوزير في إعلان منظمة كمنظمة إرهابية؛
- اشتملت على الإشراف البرلماني على أي إخطار يصدره الرئيس بموجب قرارات مجلس الأمن في الأمم المتحدة؛
- إعادة تسمية مشروع القانون لإظهار التحول في الفكر السياسي من نهج مشغول «بالحرب على الإرهاب» إلى نهج يهدف إلى الدفاع عن حقوق الإنسان والدستورية الديمقراطية والنظام الاجتماعي كما هو مذكور في الديباجة؛
- وأثنى على القانون المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرية في سياق مكافحة الإرهاب، وذلك أثناء زيارته إلى جنوب إفريقيا في الفترة من 16 إلى 27 أبريل 2007. كما شجع جنوب إفريقيا على مراقبة تنفيذ القانون لضمان ألا يمثل تفسيره تهديداً لحقوق الإنسان.

وقامت المديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (CTED) بزيارة جنوب إفريقيا في الفترة من 2 إلى 9 يونيو 2009 (وفقاً لمهمة المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب المتمثلة في القيام بزيارات إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة من أجل مراقبة تنفيذ القرار 1373 (2001)). وأثنت المديرية التنفيذية على اعتماد القانون وذكرت أن القانون والتشريعات الداعمة يمكن أن تستخدم كنموذج للدول الأخرى.

والقانون حالياً قيد الاستعراض في تاريخ طباعة هذا الكتيب. والقضايا التي يمكن النظر فيها في الاستعراض هي تحديث الإشارات الواردة في القانون إلى الصكوك الدولية التي أصبحت جنوب إفريقيا طرفاً فيها منذ عام 2004.

3.1.2 دور البرلمانيين في إنفاذ القوانين بما يتماشى مع المعايير الدولية

تتحمل الحكومة المسؤولية الأساسية عن تنفيذ المعاهدات والتأكد من وفاء الأطراف الأخرى بالتزاماتها بعد دخولها حيز التنفيذ. وتتحمل البرلمانات، بالإضافة إلى مسؤوليتها عن التشريعات، مسؤولية الخطوات التي تتخذها الدولة لحماية الحقوق التي تكفلها المعاهدة.

يقوم القضاء بدور هام في ضمان تنفيذ التزامات الدول بموجب المعاهدات الدولية، لا سيما في مجال حقوق الإنسان. وفي الوقت الذي تختلف فيه عملية تنفيذ القانون الدولي على المستوى الوطني من بلد لآخر، إلا أن المحاكم تؤدي دوراً مهماً في استخدام الاتفاقيات الدولية كمرجع لها في حالة عدم وجود قانون محلي يغطي هذا الجانب. ويحتوي العديد من اتفاقيات مكافحة الإرهاب على أحكام تعزز التعاون في منع هذه الجرائم والتحقيق فيها ومحاكمتها. ويجب أن يكون النظام القضائي قادراً على فهم كيفية استخدام تلك البنود وكذلك تطبيق المعاهدات ذات الصلة.

وتمثل معاهدات مكافحة الإرهاب عنصراً رئيسياً في السياسة الوطنية الشاملة في مكافحة الإرهاب. ولهذا الغرض، يمكن للبرلمانيين القيام بدور مهم في الإشراف على تنفيذ المعاهدات.

الإشراف على تنفيذ المعاهدة

يمكن للبرلمانيين، كجزء من دورهم الرقابي، ممارسة الإشراف على تنفيذ المعاهدات باستخدام الوسائل التالية:

- مراجعة التقارير تقدمها الحكومة: في وقت التصديق، يمكن للبرلمانيين مطالبة الحكومة بتقديم تقرير إلى البرلمان حول تنفيذ المعاهدة، حتى لو لم يكن يوجد هذا الشرط في المعاهدة نفسها.
- إجراء تحقيق يتناول المخاوف على حقوق الإنسان التي نشأت عن سياسة الحكومة لمكافحة الإرهاب وتنفيذ المعاهدات. ويمكن للبرلمانيين مراجعة الإجراءات الواردة في المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى كجزء من مسؤولياتهم في الإشراف على أنشطة السلطة التنفيذية. وتشمل طرق الرقابة عقد جلسات الاستماع والتحقيقات والمشاورات ومراجعة التقارير. ويمكن للبرلمانيين أيضاً إنشاء لجنة تدقيق مخصصة للمعاهدة.
- استخدام دور البرلمانات المعزز ومشاركتها فيما يتعلق بتنفيذ توصيات المراجعات الدورية الشاملة. أكثر من نصف التوصيات المنبثقة عن المراجعات الدورية الشاملة تتطلب اتخاذ إجراءات تشريعية. وأصبح البرلمانيون بشكل متزايد أصحاب مصلحة رئيسيين في المراجعات الدورية الشاملة التي تقوم بها الأمم المتحدة عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة دعماً لتعاون أقوى مع البرلمانات تم تبنيه في 23 يونيو 2017.¹³³
- تعزيز المشاركة بين البرلمانات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وفقاً لمبادئ بلغراد¹³⁴ وتوجيهاتها بشأن العلاقة بين البرلمانات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.
- المشاركة مع آليات المراقبة البشرية الدولية والإقليمية الأخرى، بما في ذلك هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، والمكلفين بولايات الإجراءات الخاصة، بما في ذلك عمل المقرر الخاص المعني بحماية وتعزيز حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، والتقارير الدورية لهيئة المعاهدة ذات الصلة بشأن تنفيذ الالتزامات بموجب كل صك. وتتمثل إحدى المهام الأساسية لهيئات المعاهدات في مراجعة هذه التقارير وإصدار «الملاحظات الختامية» التي تتضمن توصيات بشأن التشريعات والسياسات وغيرها من التدابير التي ينبغي اتخاذها لضمان التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في المعاهدة ذات الصلة.

¹³³ <https://www.ipu.org/news/press-releases/2017-06/ipu-applauds-un-human-rights-council-move-boost-cooperation-with-parliaments>

¹³⁴ مبادئ بلغراد حول العلاقة بين مؤسسات حقوق الإنسان والبرلمانات. (بلغراد، صربيا 22-23 فبراير 2012). <https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/Documents/Page/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>

التعاون بين البرلمانات في مكافحة الإرهاب

يمكن للجهود البرلمانية الدولية أن تمثل جسراً حاسماً للسماح بتعاون دولي أكبر. ويعد الحوار بين البرلمانات ومشاركتها أمراً أساسياً من أجل تعزيز ما يلي:

1. الثقة المتبادلة: وضع البرلمانيين يسمح لهم بفتح الحوارات لتحقيق المستويات اللازمة من الثقة والتعاون مع نظرائهم الدوليين، ويكون ذلك في كثير من الأحيان مع مرونة أكثر من الهياكل التنفيذية.
2. تحقيق فهم أفضل للالتزامات والتحديات والاتجاهات الدولية القائمة؛
3. المزيد من التبادل المتكرر للممارسات الجيدة، والأهم من ذلك، الدروس المستفادة: ويمكن للبرلمانيين إقامة نقاط اتصال وتبادل للممارسات الجيدة القائمة مع البلدان الأخرى وطرق للحفاظ على التوازن مع وجود ضمانات قانونية تحمي حقوق الإنسان؛
4. توجيهات السياسات المستهدفة.
5. تنسيق الجهود البرلمانية الوطنية

يعد وجود العديد من المنتديات البرلمانية الدولية أحد الأصول من أجل الفهم المتبادل لسياسات مكافحة الإرهاب وزيادة فعاليتها، وذلك من خلال العمل البرلماني المشترك. ويمكن للمجالس والشبكات النيابية الإقليمية والدولية القائمة دعم هذه الجهود¹³⁵ والانعقاد بانتظام لمناقشة سياسات مكافحة الإرهاب والتزاماتها، باعتبار ذلك جزءاً من الدبلوماسية الموازية الثنائية والمتعددة الأطراف. وقد شاركت الكيانات البرلمانية الدولية بفاعلية في تبني مساهمات من شأنها دعم وجود دور أكبر للبرلمانيين والتعاون بين البرلمانات.

¹³⁵ مقتطف من التوصية 11 من توصيات فاليتا: تعزيز التبادل البرلماني للمعلومات والتعاون. توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب. المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، 2016. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/AVGCTF-Valletta-Recommendations-ENG.pdf>

المربع (24): الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب (CCT)¹³⁶

أنشأت الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، خلال دورتها السنوية في 2017، اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب (CCT). تتكون اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب من 11 برلمانياً من 11 دولة مشاركة مختلفة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وكانت الفكرة من وراء هذه المبادرة هي البناء على العمل السابق الذي قامت به الجمعية البرلمانية، وتوفير وسيلة لإدراج المنظور البرلماني بشكل أفضل في الجهود الشاملة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في هذا المجال.

المهمة الرسمية للجنة المخصصة هي كما يلي:

- تعزيز جهود اللجنة البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال مكافحة الإرهاب مع التركيز بشكل خاص على القضايا المتداخلة الأبعاد واستكشاف نهج مبتكرة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وتقديم تقرير إلى الرئيس واللجنة الدائمة؛
- دراسة اتجاهات الإرهاب في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ووضع توصيات سياسات تطلعية تهدف إلى تعزيز دور منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ودعم الجهود التي تبذلها الدول المشاركة من أجل وضع استجابات فعالة لمكافحة الإرهاب تكون متوافقة مع حقوق الإنسان؛
- تشجيع الحوار البرلماني المشترك وتبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة بشأن القضايا المتعلقة بمكافحة الإرهاب؛
- العمل بشكل وثيق مع الهياكل التنفيذية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومع الشركاء الخارجيين المعنيين بالقضايا المتعلقة بمكافحة الإرهاب لتحسين رؤية وتأثير عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛
- تعزيز متابعة توصيات اللجنة البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال مكافحة الإرهاب.

قرار الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن منع ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف والتطرف الذي يؤدي إلى الإرهاب (VERLT) المعتمد في الدورة السنوية السابعة والعشرين في برلين 7-11 يوليو 2018

يبرز القرار الدور الذي يمكن أن تؤديه البرلمانات الوطنية في مجال مكافحة ومنع الإرهاب والتطرف العنيف والتطرف الذي يؤدي إلى الإرهاب، ولا سيما من خلال (1) وضع تشريع هادف لمكافحة الإرهاب يتماشى مع القانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان، (2) تعزيز التنفيذ الكامل للأطر القانونية الدولية القائمة، (3) توفير الرقابة الفعالة على السياسات والسلطات الحكومية لمكافحة الإرهاب، و(4) تعزيز إدماج المجتمعات المحلية والمجتمع المدني في الجهود الوطنية لمكافحة الإرهاب، وفقاً لمبدأ الملكية الوطنية لإستراتيجيات وبرامج مكافحة الإرهاب

كما يقر القرار بأن المنديات البرلمانية الدولية، مثل الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، يمكن أن تكون بمثابة منابر مفيدة لتشجيع الحوار السياسي وتسهيل تبادل الأفكار المبتكرة والدروس المستفادة والممارسات الجيدة بشأن تشريعات وسياسات مكافحة الإرهاب، وبالتالي توفير مساهمة متميزة في الكفاح العالمي ضد الإرهاب من خلال تشجيع المزيد من تناسق السياسات والتعاون الدولي.¹³⁷

¹³⁶ اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب، التقرير الأول لرئيس اللجنة المخصصة المعنية بمكافحة الإرهاب التابعة للجنة البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فيينا، 23 فبراير 2018
¹³⁷ <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2018-berlin/declaration-26/3742-berlin-declaration-eng/file>

2.2 دور البرلمانين في دعم التعاون القضائي

قوانين مكافحة الإرهاب تسنها البرلمانات، وتنفذها الحكومات وتدعمها السلطة القضائية. وتلك الأخيرة هي المسؤولة عن تفسير القوانين بما يتماشى مع نية البرلمان، وكذلك عن حل النزاعات.

وكجزء من الفصل بين السلطات، تعمل القوى الثلاث الرئيسية كجهة رقابة وموازنة للسلطات الأخرى. وللسلطة القضائية دور حاسم في تحقيق التوازن بين ضمان أمن البلد وحماية حقوق الإنسان. ومن هذا المنظور، هناك رابط مركزي بين السلطة القضائية والبرلمان.

ويعد النهج القضائي لمكافحة الإرهاب وقضايا الأمن القومي أمراً معقداً. كما أن نظام العدالة الجنائية هو نظام مركب يتكون من عدة جهات فاعلة مترابطة: جهات إنفاذ القانون والنيابة العامة، والدفاع، والسلطة القضائية. كما يضم أيضاً الجمهور في بعض النظم القضائية، مثل نظام القانون العام¹³⁸. ويختلف دور وسلطة كل جهة من تلك الجهات الفاعلة، وكذلك تختلف علاقتهم مع بعضهم البعض، تبعاً للنظام القانوني.

ويؤدي قطاع العدالة الجنائية دوراً في الملاحقة القضائية وكذلك في منع الإرهاب. وعادة، تشمل قوانين مكافحة الإرهاب الوطنية (وكذلك الصكوك الدولية) تعزيز السلطة القضائية للامتثال للحاجة إلى التعاون الدولي والقدرة على الاستجابة بفعالية. وتحتاج تلك القوانين إلى أن توفر، إلى جانب أي صلاحيات إضافية، ضمانات إضافية، حيث إن تدابير مكافحة الإرهاب قد تشكل تحديات للعديد من جهات قطاع العدالة الجنائية. وتشمل هذه التحديات بشكل خاص القانون الإجرائي الجنائي من حيث مدة الاحتجاز دون تهمة والترحيل.

ومطلوب وجود نظام العدالة الجنائية القائم على القانون للاستجابة للإرهاب. وينبغي أن يحدد ذلك القانون الوطني والالتزام المعين بالقانون الدولي. ووفقاً لاستراتيجية الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب وخطة عملها، يتعين على الدول القيام بما يلي:

«... بذل كل جهد لتطوير نظام قضائي جنائي وطني فعال يستند إلى القانون والحفاظ عليه. بحيث يمكن لهذا النظام أن يضمن، وفقاً للالتزامات بموجب القانون الدولي، أن يُقدم إلى العدالة أي شخص يشارك في تمويل الإرهاب أو التخطيط له أو الإعداد له أو ارتكابه أو دعم الأعمال الإرهابية، على أساس مبدأ التسليم أو المقاضاة، مع بذل الاحترام الواجب لحقوق الإنسان والحريات الأساسية»

ويؤدي البرلمانين دوراً نشطاً في تأسيس وإدارة مثل هذا النظام.

يوضح هذا الفصل دور البرلمانين في تعزيز نهج قائم على القانون في التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية وقاعدة السلطة القضائية المستندة إلى القانون.

1.2.2 دور البرلمانين في تعزيز التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية في سياق مكافحة الإرهاب

مع تضخم طبيعة الإرهاب العابرة للحدود الوطنية، يعد التعاون الدولي أداة رئيسية في الكفاح العالمي ضد الإرهاب. وهذا ما تؤكد عليه العديد من الصكوك الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، فضلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية¹³⁹

ويدعو مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في قراره رقم 1373 (2001)¹⁴⁰ الدول إلى أن تقدم إلى بعضها البعض أكبر قدر من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية أو الإجراءات الجنائية المتصلة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية. ويشمل ذلك المساعدة في الحصول على الأدلة التي في حوزتهم والتي تكون لازمة للإجراءات. وهذا الحكم ملزم لجميع الدول، بما في ذلك الدول التي لم تصدق على جميع أو كل الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب.

وفي عام 2016، اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 2322 (2016)¹⁴¹ الذي يهدف إلى تعزيز التعاون القضائي الدولي من أجل منع الأعمال الإرهابية والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها. ودعا المجلس جميع الدول إلى النظر في إنشاء قوانين وآليات مناسبة تسمح بأكثر قدر ممكن من التعاون الدولي، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، والتعاون الدولي بين أجهزة الشرطة، وإنشاء آليات تحقيق مشتركة واستخدامها عند الاقتضاء: تعزيز التنسيق بين التحقيقات عبر الحدود في قضايا الإرهاب. وقد ساهم هذا القرار في وضع معايير للممارسات الجيدة بشأن التعاون الدولي¹⁴².

¹³⁸ ريتشارد بينويل وأوتاج جاي، فصل السلطات، ملاحظة قياسية، 2011. SN/PC/06053. مكتبة مجلس العموم، قسم البرلمان والمركز الدستوري.

¹³⁹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي تبناها قرار الجمعية العامة 25/55 بتاريخ 15 نوفمبر 2000، التي دخلت حيز النفاذ في 29 سبتمبر 2003. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html#Fulltext>

¹⁴⁰ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 28 (2016) S/RES/1373، 2011 سبتمبر. https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

¹⁴¹ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 12 (2016) S/RES/2322، 2016 ديسمبر. <http://unsr.com/en/resolutions/doc/2322>

¹⁴² على سبيل المثال، المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، الممارسات الجيدة للسلطات المركزية 2018، https://theij.org/wp-content/uploads/IIJ-Good-Practices-for-Central-Authorities_2018_September-2018.pdf

المربع (25): طرق التعاون الدولي في المسائل الجنائية

يمكن تحديد عدة أشكال مترابطة من التعاون الدولي في المسائل الجنائية من تحليل للممارسة القانونية والعقيدة:

- تسليم المجرمين
- المساعدة القانونية المتبادلة
- نقل الإجراءات الجنائية
- تنفيذ الأحكام الأجنبية
- الاعتراف بالأحكام الجنائية الأجنبية
- مصادرة عائدات الجريمة
- جمع وتبادل المعلومات بين الاستخبارات وأجهزة إنفاذ القانون
- المنتديات القانونية الإقليمية ودون الإقليمية
- الوصول إلى العدالة.

ومن بين جميع أنواع التعاون هذه، تركز الاتفاقيات والبروتوكولات العالمية لمكافحة الإرهاب على تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة. وهذه هي أيضا أشكال التعاون الأكثر شهرة والأكثر شيوعا في الممارسة.

المصادر: الوحدة 3 - التعاون الدولي في المسائل الجنائية: مكافحة الإرهاب، مناهج التدريب القانوني لمكافحة الإرهاب،¹⁴³

إن التعاون بين الدول على مستويات متعددة، من بينها القضاء، يتطلب تعزيز الاختصاصات والقدرات. وينبغي على البرلمانيين تقييم الأطر القانونية واعتماد إصلاحات قانونية لتطوير قدرات العدالة الجنائية واختصاصاتها لتكون فعالة في التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب. وفيما يلي النقاط الرئيسية التي يمكن للبرلمانيين دعمها لتعزيز التعاون الدولي فيما بين الأنظمة القضائية.

تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية

ينظم قانون الإجراءات الجنائية أساليب إلقاء القبض على المجرمين المشتبه فيهم وتوجيه الاتهام إليهم ومحاكمتهم؛ وفرض عقوبات على المجرمين المدانين؛ وطرق الطعن في مشروعية الإدانة بعد صدور الحكم.¹⁴⁴ وتصبح هذه الإجراءات واللوائح أكثر تعقيداً عندما تتناول التهديدات الإرهابية والجرائم عبر الوطنية. ولضمان اتخاذ إجراءات فعالة ضد الإرهاب على الصعيد الوطني والدولي، تكون هناك حاجة عادة إلى إجراء تعديلات محددة على القانون الإجرائي. وهذا يسمح للأنظمة القضائية بتيسير التعاون الدولي وإعطاء مسؤولي إنفاذ القانون القدرة على التدخل السريع للتعامل مع تهديد معين في إطار حماية الحقوق الفردية وحماية سيادة القانون. وفي بعض الحالات، وضعت الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب التزامات على الدول الأطراف باتخاذ تدابير جنائية موضوعية وإجرائية للتصدي لمختلف أعمال الإرهاب، فضلا عن التدابير الإدارية لمكافحة «تمويل الإرهاب».¹⁴⁵

الإطار القانوني لتسليم المجرمين

تطلب جميع معاهدات مكافحة الإرهاب تسليم المجرمين¹⁴⁶، فعل نقل المتهم من دولة إلى أخرى تسعى إلى محاكمة المتهم، إلى دولهم إذا كانت تلك الدول أطرافاً في الاتفاقية. وبموجب اشتراط التجريم المزدوج، لا يمكن تسليم المجرمين إلا عندما يكون الفعل مجرماً بموجب قانوني الدولة الطالبة والدولة المطلوبة. ويمكن للبرلمانيين ممارسة سلطاتهم التشريعية فيما يتعلق بهذه المسألة من خلال التصديق على صكوك القانون الدولي المتعلقة بقضايا مثل: المساعدة القانونية المتبادلة أو تسليم المجرمين أو توقيع اتفاقية ثنائية مع دولة أخرى أو تبنى قوانين محددة لتسليم المجرمين (كما في زامبيا وفانواتو والمملكة المتحدة وأوغندا وتايلاند والسودان وجنوب إفريقيا)؛ وتحدد دول أخرى موقفها من هذه القضايا في دستورها (سلوفينيا، واليمن، وروسيا، والبرتغال، ومولدوفا) أو تحدد بالتفصيل

¹⁴³ https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Training_Curriculum_Module3/Module3_EN.pdf

¹⁴⁴ <https://www.britannica.com/topic/procedural-law/Criminal-procedure>

¹⁴⁵ على سبيل المثال، الاتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال المرتكبة على متن الطائرات تتطلب من الدول المتعاقدة أن تحتجز الجناة وأن تعيد إلى القائد الشرعي السيطرة على الطائرة؛ وبالمثل، تنص اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي على أن يتم تسليم المجرمين أو محاكمتهم. وتشجع الدول على التعاون في منع الهجمات الإرهابية عن طريق تبادل المعلومات ومساعدة بعضها البعض فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية وإجراءات التسليم. انظر الجدول الكامل في صفحات 13-14-15 من دليل العدالة الجنائية لمواجهة الإرهاب، سلسلة كتيبات العدالة الجنائية، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، https://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf

¹⁴⁶ للاطلاع على تعريف مفصل لتسليم المجرمين: «التسليم» هو الإجراء الذي بموجبه توافق دولة ذات سيادة، تدعى الدولة متلقية الطلب، على تسليم شخص إلى دولة أخرى ذات سيادة، تدعى الدولة الطالبة، لغرض محاكمته، أو لإنفاذ العقوبة إذا كانت قد تمت محاكمته وإدانته. دليل إدراج الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب في التشريعات وتنفيذها، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Guide_Legislative_Incorporation_Implementation/English.pdf

الإجراءات في قانونها الجنائي أو قانون الإجراءات الجنائية لديها (فرنسا والمغرب وإيطاليا وغينيا وإثيوبيا).¹⁴⁷ وعلى المستوى الإقليمي، هناك أيضاً العديد من اتفاقيات تسليم المجرمين مثل الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين الصادرة عن مجلس أوروبا 1957 والاتفاقية العربية لتسليم المجرمين لعام 1953.

وعلى أي حال، فإن تجريم الأعمال الإرهابية المحددة وإدماجها في القانون الجنائي الوطني هو عنصر أساسي في الصكوك القانونية العالمية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب وكذلك في الأحكام المتعلقة بتسليم المجرمين. والقانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين الذي وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNDOC هو نموذج مفيد لدعم تطوير التشريعات الوطنية.¹⁴⁸ ويتمثل التحدي الرئيسي في تسليم المجرمين عندما لا يكون لدى الدولة تأكيد بأن المتهم سيُمنح الحق في محاكمة عادلة تراعى فيها الأصول القانونية. ولهذا الغرض، تقدم الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب مثالا جيدا، حيث تسمح المادة 15 منها صراحة للدول رفض تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة إذا كانت هناك أسباب منطقية تدل على أن الدولة الطالبة تسعى لمحاكمة أو معاقبة شخص على أساس التمييز المحظور.¹⁴⁹

المربع (26): المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب

«... لا يجوز تسليم شخص إلى بلد يتعرض فيه لحكم الإعدام أو خطر التعرض للتعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة.»

«لا يجوز للدول أبداً [...] الانتقاص من الحق في الحياة كما تكفله هذه الصكوك الدولية، أو الانتقاص من حظر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة، أو من مبدأ مشروعية العقوبات والتدابير، أو من الحظر المفروض على الأثر الرجعي للقانون الجنائي»

المصدر: حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب، المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا 2005،¹⁵⁰

الإطار القانوني للمساعدة القانونية المتبادلة

إن إبرام اتفاقيات ومعاهدات أقوى ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، وهي طريقة للتعاون بين الدول للحصول على المساعدة في التحقيق في الجرائم الجنائية أو ملاحقتها قضائياً، من الأمور الجوهرية بصفة خاصة من حيث التحقيق ومحاكمة الجرائم الإرهابية الدولية وفقاً لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 (2001)¹⁵¹ الذي يلزم الدول بتقديم المساعدة لبعضها البعض. وينبغي وضع إطار القانون الوطني الذي يتيح إمكانية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، ولتيسير هذه الجهود، اعتمدت الجمعية العامة قرار الجمعية العامة رقم 5-4، وهو معاهدة نموذجية بشأن تبادل المساعدة في المسائل الجنائية. ويعد من الأمور الأساسية تحقيق التوافق بين المتطلبات الدولية للمساعدة القانونية المتبادلة والإطار القانوني للسماح أو دعم التبادل القانوني والفعال للبيانات على أساس دولي. ويشمل ذلك تقليل الأسباب التي يمكن رفض تقديم المساعدة بشأنها؛ وتقليل القيود على استخدام الأدلة استجابة لطلب المساعدة المتبادلة؛ والتأكد من أن الإطار القانوني الوطني لا يوفر فرصاً طارئة للغير لتأخير التعاون بلا مبرر أو منع تنفيذ طلب المساعدة لأسباب تقنية.¹⁵² على سبيل المثال، حالة الشرط المنصوص عليه في الفقرة 2 من المادة 12 من اتفاقية تمويل الإرهاب لعام 1999، والتي لا يجوز بموجبها رفض المساعدة القانونية المتبادلة على أساس السرية المصرفية والقانون الوطني في هذا الشأن.

¹⁴⁷ قوانين تسليم المجرمين، مكتبة الكونجرس، <http://www.loc.gov/law/help/extradition-of-citizens/chart.php/extradition-of-citizens-chart.pdf>. 2013.

¹⁴⁸ لجنة الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، «مشروع قانون نموذجي بشأن تسليم المجرمين»، CRP، 10/2004/E/CN.15، مايو 2004.

¹⁴⁹ <http://english.dipublico.org/254/international-convention-for-the-protection-of-all-persons-from-enforced-disappearance/>

¹⁵⁰ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/176C046F-C0E6-423C-A039-F66D90CC6031/0/LignesDirectrices_EN.pdf

¹⁵¹ قرر مجلس الأمن أن على جميع الدول أن تقدم إلى بعضها البعض أكبر قدر من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية أو الإجراءات الجنائية المتعلقة بتمويل أو دعم الأعمال الإرهابية، بما في ذلك المساعدة في الحصول على الأدلة التي في حوزتها اللازمة للإجراءات، وهذا الحكم ملزم لجميع الدول، بما في ذلك الدول التي لم تصدق على جميع أو كل الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب. قرار مجلس الأمن رقم 1373 (2001) بتاريخ 28 سبتمبر 2001، https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

¹⁵² https://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf

الإطار القانوني لتعزيز إنفاذ القانون على نطاق أوسع

يمكن تعزيز التعاون الدولي في إنفاذ القانون من خلال وضع نظم أكثر فعالية لتبادل المعلومات على المستويين الإقليمي والدولي حسب ما تقتضيه المعاهدات الدولية أو الاتفاقات المتعددة الأطراف. وتشمل:

1. تسهيل تبادل قواعد البيانات وتحليل المعلومات وحماية المعلومات السرية التي يتم تلقيها من خلال هذه التبادلات
2. إنشاء قدرة فعالة للتحقيق في الجرائم عبر الوطنية أيا كان نوعها وملاحقة مرتكبيها من خلال اتجاهات مثل فرق التحقيق المشتركة أو ضباط الاتصال المعيّنين بإنفاذ القانون
3. تعزيز الثقة بين وكالات إنفاذ القانون، فضلا عن الفرق بين الأطر والممارسات القانونية.

الإطار القانوني للتعاون الدولي في مجال حماية الضحايا والشهود

حماية الشهود أداة لا غنى عنها في مكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب، حيث تعتبر شهادة الشهود حاسمة في حسن سير نظام العدالة الجنائية في أي دولة تدعم سيادة القانون. ومن الضروري إجراء تحقيقات وملاحقة فعالة للجريمة المنظمة والإرهاب، لأنها تسهم في تفكيك هياكل تنظيمية إجرامية قوية. بما في ذلك الهياكل العابرة للحدود الوطنية.¹⁵³ تعيد الإعلانات الدولية العديدة التأكيد على واجب الدول في توفير معالجة انتهاكات حقوق الإنسان للضحايا، وانتهاكات القانون الإنساني الدولي، أو قانون اللاجئين، والأشخاص الذين يتعرضون للأذى والذين يحتمل تعرضهم للأذى بسبب تعاونهم مع نظام العدالة الجنائية.

ويمكن النظر في عدد من التدابير الإجرائية من أجل تحسين حماية الضحايا والشهود والمخبرين الذين تعد مساعدتهم ضرورية لمنع الجرائم الإرهابية والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها، بما في ذلك برامج حماية الشهود لتوفير الأمن للشهود المعرضين للخطر.¹⁵⁴ ويجب أن تمتد الحماية لتشمل منفذي القانون والمطفيين والمحققين والمدعين العامين ومحامي الدفاع، والقضاة الذين يديرون قضايا مكافحة الإرهاب لضمان قدرتهم على المشاركة في تحقيقات إنفاذ القانون و/ أو الإجراءات القضائية دون خوف من التهيب أو الانتقام للحفاظ على سيادة القانون.¹⁵⁵ ويعد تطوير قدرة السلطات على التعاون على المستوى الدولي في حماية الضحايا وتعويضهم عن الضرر الذي لحق بهم وإعادة توطينهم الآمن عند الضرورة أمراً أساسياً. كما أن قدرة البلدان على تبادل الشهود المحميين في أوقات التهديد المتزايد أو نقلهم بهوية جديدة إلى بلد آخر هي وسيلة هامة لتعزيز قدرة البرامج الوطنية لحماية الشهود.¹⁵⁶ ويمكن الاطلاع على إيضاح شامل لهذا الواجب في إعلان المبادئ الأساسية للعدالة مع الضحايا الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.¹⁵⁷ ويوفر الإعلان توجيهات بشأن التدابير التي ينبغي اتخاذها على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية لتحسين الوصول إلى العدالة والمعاملة المنصفة، ورد الحقوق والتعويض والحماية وتقديم المساعدة لضحايا الجريمة وسوء استخدام السلطة. وجرى اعتماد بعض الأدوات الإقليمية التي تسعى على وجه التحديد إلى تعزيز معايير حماية الشهود في قضايا الإرهاب بين الدول الأعضاء فيها، ومن بينها على سبيل المثال لا الحصر المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن حماية ضحايا الأعمال الإرهابية (2005)¹⁵⁸ والاتفاقية الأوروبية بشأن تعويض ضحايا جرائم العنف.¹⁵⁹

¹⁵³ لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان، حماية الشهود كأداة لا غنى عنها في مكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب في أوروبا، مشروع قرار الجمعية البرلمانية، <http://website-pace.net/1ebcb77b3981-9af5-4200-20141030-WitnessProtection-EN.pdf> / ced4664d-1ea6/166208/documents/19838

¹⁵⁴ http://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good_Practices_for_the_Protection_of_Witnesses_in_Criminal_Proceedings_Involving_Organized_Crime.pdf

¹⁵⁵ مذكرة الرباط بشأن الممارسات الجيدة لإجراءات فعالة في قطاع العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)، 2012. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rabat-Memorandum-ENG.pdf>

¹⁵⁶ مذكرة الرباط بشأن الممارسات الجيدة لإجراءات فعالة في قطاع العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)، 2012 <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rabat-Memorandum-ENG.pdf>

¹⁵⁷ قرار الجمعية العامة رقم 3452/30، 9 ديسمبر 1975، ملحق، <https://daccess-ods.un.org/TMP/9789828.0620575.html>

¹⁵⁸ المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن حماية ضحايا الأعمال الإرهابية التي اعتمدها مجلس الوزراء في الموافق 2 مارس 2005، https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dabe5

¹⁵⁹ الاتفاقية الأوروبية بشأن تعويض ضحايا جرائم العنف، المعاهدة رقم 116، التي تم اعتمادها في 24 نوفمبر 1983، والتي دخلت حيز النفاذ في الموافق 1 فبراير 1988، <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680079751>

المربع (27): روابط وموارد مفيدة

- الدليل التشريعي للنظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (متاح على الموقع www.unodc.org/documents/terrorism/LegislativeGuide2008.pdf)
- دليل الإدماج التشريعي وتنفيذ الصكوك العالمية لمكافحة الإرهاب (متاح على الموقع www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/2LIGen.pdf)
- دليل التعاون القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (متاح على الموقع https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Manual_Int_Coop_Criminal_Matters/English.pdf)
- منع الأعمال الإرهابية: استراتيجية العدالة الجنائية لدمج معايير سيادة القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة لمناهضة الإرهاب (متاحة على الموقع www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/3IRoLen.pdf)
- مجموعة معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (متاحة على الموقع www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html)
- أحكام تشريعية نموذجية ضد الإرهاب (متاحة على الموقع www.thecommonwealth.org/law/model.html)
- القانون النموذجي لتسليم المجرمين (أعد بالاشتراك مع فرع المعاهدات والمساعدة القانونية التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة) (متاح على الموقع www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf)
- أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (أعدتها فرع المعاهدات والمساعدة القانونية التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة) (متاح على الموقع www.unodc.org/mla)
- مجموعة أدوات تقييم العدالة الجنائية (متاحة على الموقع www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-JusticeToolkit.html)
- الممارسات الجيدة لحماية الشهود في الإجراءات الجنائية التي تنطوي على الجريمة المنظمة. (متاحة على الموقع www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good_Practices_for_the_Protection_of_Witnesses_in_Criminal_Proceedings_Involving_Organized_Crime.pdf)
- المبادئ التوجيهية التشغيلية لعام 2017 بشأن إعداد وتنفيذ الإجراءات الممولة من الاتحاد الأوروبي الخاصة بمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف في بلدان أخرى، https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu_ct_cve_guidelines.pdf

2.2.2 دور البرلمانين في تعزيز النظام القضائي لمكافحة الإرهاب على أساس سيادة القانون

إن دور القضاء المستقل في تنفيذ قوانين مكافحة الإرهاب والإشراف على تطبيقها هو أمر أساسي، كما أنه يضمن الاتساق مع الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان.

كما يعد التعاون بين البرلمانين والسلطة القضائية في الاستجابة للإرهاب أمراً أساسياً.

وللسلطة القضائية دور في وضع القانون أو تقديم المشورة بشأن القوانين. يمكنها الانضمام إلى البرلمان في ممارسة الرقابة على صنع السياسات وتنفيذها من جانب السلطة التنفيذية وضمان وجود الضوابط والتوازنات الكافية.

ومن ناحية أخرى، يضطلع البرلمانين بدور في مراجعة النظام القضائي من حيث أمثاله للاتجاهات والحاجة الرئيسية لسرعة وفعالية الاستجابة، كما أنهم في وضع جيد يمكنهم من تلبية متطلبات نظام العدالة الجنائية المعزز (القضاء والشرطة والاستخبارات الوطنية) في مكافحة الإرهاب. وفي هذا السياق، يتبع عدد من البلدان خيارات مختلفة، مثل إنشاء دوائر متخصصة داخل المحاكم العادية أو محاكم خاصة للتعامل مع الجرائم المتعلقة بالإرهاب، بينما تقيم أخرى محاكم عسكرية، ومحاكم الطوارئ... إلخ

ولاحظت مفوضة الأمم المتحدة السامية أن إحدى الطرق المهمة للحفاظ على الحق في محاكمة عادلة هي الاحتفاظ «بالرقابة القضائية الفعالة على ما تصفه السلطة التنفيذية بأنه معلومات لا يجوز الكشف عنها من أجل حماية الأمن القومي»¹⁶⁰. ومع ذلك، هناك مخاطر من أن تؤدي تدابير وقوانين مكافحة الإرهاب إلى أن تضخم بشكل غير مقبول السلطة التقديرية للقضاة لحماية ميزات المحاكمة العادلة، بما في ذلك حقهم في معرفة بالضبط الادعاءات بشأن ما قاموا بفعله.¹⁶¹

¹⁶⁰ الجمعية العامة للأمم المتحدة، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب: تقرير الأمين العام، 24 أغسطس 2007، 150/A/62، 11.

¹⁶¹ صاحب السعادة جون فون دوسا ك.س. إدراج مبادئ حقوق الإنسان في تدابير الأمن القومي، المؤتمر الدولي حول الإرهاب، الأمن الإنساني والتنمية، منظور حقوق الإنسان، جامعة مدينة هونغ كونغ، 17-16 أكتوبر، 2007، <https://www.humanrights.gov.au/news/speeches/incorporating-human-rights-principles-national-security-measures>.

ومن الأهمية بمكان أن يبدأ البرلمانيون في إجراء تغييرات تشريعية من أجل صقل أدوات المهنيين القضائيين لتعزيز أنظمة العدالة المتوافقة مع سيادة القانون ودعم وجود نظام قضائي جنائي مستقل¹⁶² وكفؤ ونزيه¹⁶³ وفعال يقوم على أساس سيادة القانون. ومن الهياكل الأساسية الضرورية في هذا المنظور:

- حماية النظام القضائي وكفالة المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك بناء الضمانات.
- التشجيع على إقامة العدل على نحو ملائم يحدد القواعد القابلة للتطبيق في جميع المحاكمات، سواء أكانت محاكمة لإرهابيين مزعومين أو غير ذلك.
- تعزيز التدقيق القضائي على سلطات صنع القرار التنفيذية الجديدة خاصة عندما يكسب الجهاز التنفيذي سلطات جديدة للعمل خارج إطار نظام العدالة الجنائية.
- تمكين دور المدعين العامين والقضاة وغيرهم من العاملين في مجال العدالة الجنائية مثل أعضاء إنفاذ القانون في الحفاظ على حظر التعذيب والمعاملة للإنسانية والمهينة.
- حماية حقوق الأطفال في نظام العدالة والدور الأساسي الذي يجب أن يقوم به القضاة والمدعون العامين والمحامون في دعم حقوق الإنسان للأطفال وتطبيق القواعد والمعايير والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان على المستوى المحلي.
- الحد من استخدام المحاكم العسكرية أو المحاكم الخاصة ليصبح ذلك هو الاستثناء، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان إجراء هذه المحاكمات في ظروف توفر بالفعل الضمانات الكاملة المنصوص عليها في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁶⁴.

¹⁶² يتطلب الاستقلال أن تكون المحاكم التي تنظر في القضايا الجنائية مستقلة هيكلياً ومؤسسياً عن السلطة التنفيذية. الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات قائمة لحماية هذا الاستقلال. ويشترط الاستقلال، على وجه الخصوص، إلى إجراءات ومؤهلات تعيين القضاة، والضمانات المتعلقة بأمن مناصبهم، والشروط التي تحكم ترقية وظائفهم ونقلها وتعليقها ووقفها، والاستقلال الفعلي للسلطة القضائية عن التدخل السياسي من السلطة التنفيذية والتشريعية. انظر: المبادئ الدولية بشأن استقلالية ومحاسبة القضاة والمحامين والمدعين العامين: أخصائي ممارس. اللجنة الدولية للحقوقيين، سلسلة دليل الممارسين N 1، جنيف، 2003، ص 2. <http://www.mafhoum.com/press7/230524.pdf>.

¹⁶³ هناك عدد من المتطلبات تفرضها فكرة النزاهة، أولاً، يجب على القضاة ألا يسمحوا بأن يتأثر حكمهم بالتحيز أو التحامل الشخصي، أو أن يحملوا تصورات مسبقة حول الحالة الخاصة المعروضة أمامهم. ويتطلب الحياد أن تستند أي إدانة إلى الأدلة المعروضة فقط أمام المحكمة والحقائق التي يثبتها. انظر: المبادئ الدولية بشأن استقلالية ومحاسبة القضاة والمحامين والمدعين العامين: دليل الممارسين، اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين، السلسلة رقم 1، جنيف، 2003، ص 3. <http://www.mafhoum.com/press7/230524.pdf>.

¹⁶⁴ في حين أن العهد لا يحظر محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية أو المحاكم الخاصة، فإنه يتطلب أن تكون هذه المحاكمات مطابقة تماماً لمتطلبات المادة 14 وأنه لا يجوز تقييد أو تعديل تلك الضمانات بسبب الطابع العسكري أو الخاص للمحكمة المعنية. وضع فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالاحتجاز التعسفي قواعد واضحة بشأن المحاكم العسكرية، عندما رأت أنه «إذا استمر وجود شكل من أشكال العدالة العسكرية، فينبغي مراعاة أربعة قواعد:

- يجب ألا يتمتع باختصاص محاكمة المدنيين؛
- يجب ألا يتمتع باختصاص محاكمة العسكريين إذا كان الضحايا من المدنيين؛
- يجب ألا يتمتع باختصاص محاكمة المدنيين والأفراد العسكريين في حالة التمرد أو الفتنة أو أي جريمة تهدد أو تنطوي على خطر تعريض نظام ديمقراطي للخطر؛
- ينبغي حظر فرض عقوبة الإعدام تحت أي ظرف من الظروف

«وتلائم لجنة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أيضاً أن محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية أو المحاكم الخاصة أمراً استثنائياً، أي تقتصر على الحالات التي يمكن فيها للدولة الطرف أن تبين أن اللجوء إلى مثل هذه المحاكمات أمر ضروري ومبرر لأسباب موضوعية وجدية، وأنه فيما يتعلق بالفئة المحددة المعنية من الأفراد والجرائم، فإن المحاكم المدنية العادية غير قادرة على إجراء المحاكمات. وعلو على ذلك، يؤكد المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين أنه فيما يتعلق باستخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين، فإن القانون الدولي يعمل على التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الحاجة إلى تقييد هذه الممارسة بشكل جذري أو حتى حظرها». انظر أيضاً: المبادئ الدولية بشأن استقلالية ومحاسبة القضاة والمحامين والمدعين العامين: أخصائي ممارس - اللجنة الدولية للحقوقيين، سلسلة دليل الممارسين رقم 1، جنيف، 2003، ص 11. <http://www.mafhoum.com/press7/230524.pdf>.



الفصل الثالث:

دور البرلمانين في الإشراف
على أعمال القوات الأمنية
والاستخباراتية في
مكافحة الإرهاب

المربع (28): مقتطفات من توصيات فالييتا 8 و9 و10

الإشراف على هيئات إنفاذ القانون والاستخبارات لضمان حقوق المواطنين و تحقيق التوازن الفعال للرقابة وأمن العمليات وفوائد الإفصاح العلني.

- يجب أن تضع البرلمانان الإطار القانوني الذي يحدد الصلاحيات ويحدد حدود اختصاص أجهزة إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات. وتحتاج لجان الرقابة البرلمانية إلى آليات اختيار لتحمل مسؤولية هذا الدور الفريد. وينبغي على البرلمانيين أن يواصلوا بإيجابية التأكد من أن آليات الرقابة تُستخدم في الوقت المناسب وتتواءم مع الظروف المتغيرة.
- ويجب على البرلمانيين التوصل إلى اتفاق مع أجزاء أخرى من الحكومة لضمان الكشف عن مستويات كافية من المعلومات مع الحفاظ على المستوى المطلوب من السرية للحكومة لممارسة مهامها القانونية فيما يتعلق بأهداف مكافحة الإرهاب.
- يحتاج المشرعون إلى تحديد الإطار القانوني العام لتصنيف معلومات الدولة. ويمكن للجنة برلمانية متخصصة تقييم مستوى التفاصيل التي سيتم الكشف عنها للجمهور.
- ينبغي ألا تظل المعلومات سرية إلا إلى المدى الذي تخدم فيه الحاجة المشروعة لأمن الدولة أو لحماية المصادر والطرق وسرية التحقيقات الجارية. ويجب مراجعة المواد السرية بانتظام لتحديد ما إذا كانت السرية لا تزال مطلوبة.

المصدر: توصيات فالييتا بشأن مساهمة البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب. المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب 2016. 165

إن دور أجهزة الأمن والاستخبارات في جهود مكافحة الإرهاب دور جوهري يهدف إلى حماية الأمن القومي والاستجابة لتهديدات الإرهاب المتطورة.

وتهدف أجهزة الأمن والاستخبارات¹⁶⁶ إلى جمع وتحليل ونشر المعلومات للكشف عن التهديدات للأمن القومي والمصالح الوطنية. بما في ذلك الإرهاب. ويعد الهدف الرئيس من أجهزة الأمن والاستخبارات مساعدة واضعي السياسات والهيئات العامة الأخرى في اتخاذ تدابير لحماية الأمن القومي. ولهذا الغرض، عادة ما تتمتع هذه الوكالات «بسلطات موسعة»¹⁶⁷ من بينها القدرة على اعتراض الاتصالات، وإجراء عمليات مراقبة سرية، واستخدام مخبرين سربيين. ويجب استخدام تلك الصلاحيات بطريقة لا تنتهك حقوق الإنسان.

ويتم تنظيم أجهزة الاستخبارات في وكالات مختلفة على أساس صلاحياتها. ومعظم أجهزة الاستخبارات لديها هيكلها وتنظيمها الخاص بها. مستقلة عن الشرطة وسلطات إنفاذ القانون الأخرى.¹⁶⁸

¹⁶⁵ <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Valletta-Recommendations-ENG.pdf>

¹⁶⁶ «أجهزة الاستخبارات» هي وكالات تركز على التهديدات الخارجية (ولديها صلاحيات خارجية). بينما «الأجهزة الأمنية» هي وكالات تركز على التهديدات المحلية، ولديها صلاحيات محلية. وعادة ما يكون التمييز بين الأمن وأجهزة الاستخبارات أكثر في نوع العمل الذي يقوم به كل منهما، وليس تفصيل (أو أصل) التهديد الذي ينظرون إليه. وفي الواقع، هناك تداخلات متكررة في هذا المجال. وبهذا المعنى، يمكن للمرء أن يقول إن الخدمات الأمنية عادة ما تشمل أجهزة إنفاذ القانون والوكالات المتخصصة الأخرى التي تتعامل مع القضايا الأمنية بطريقة أكثر عملية. في حين أن وكالات الاستخبارات تتعامل مع جمع البيانات ومعالجتها للاسترشاد في أنشطة وسياسات مكافحة الإرهاب بشكل أفضل. ولأغراض هذا الدليل سوف نستخدم مصطلح «أجهزة الاستخبارات» لكليهما. وينبع هذا النهج ما قام به الاتحاد الأوروبي والمقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب. انظر: مراقبة أجهزة الاستخبارات: ضمانات الحقوق الأساسية وسبل الانتصاف في الاتحاد الأوروبي. تحديد الأطر القانونية للدول الأعضاء. المجلد الأول: الأطر القانونية للدول الأعضاء. دراسة وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (FRA). الصفحة 13. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

¹⁶⁷ الرقابة البرلمانية على وكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي. المديرية العامة للسياسات الداخلية، إدارة السياسات ج: حقوق المواطنين والشؤون الدستورية، البرلمان الأوروبي، 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

¹⁶⁸ «لا ينبغي تفويض أجهزة الأمن الداخلي بالقيام بمهام إنفاذ القانون مثل التحقيقات الجنائية أو الاعتقالات أو الاحتجاز ونظراً لارتفاع مخاطر إساءة استخدام هذه السلطات، وتجنب ازدواجية أنشطة الشرطة التقليدية، يجب أن تكون هذه السلطات حصرية لوكالات إنفاذ القانون الأخرى ...» (أشارت إليها الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE)، تقرير بشأن مراقبة خدمات الأمن الداخلي في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا (1999).

«في الدول الديمقراطية، يجب أن تسعى أجهزة الاستخبارات إلى أن تكون فعالة ومحيدة سياسياً (غير حزبية)، وأن تلتزم بأخلاقيات مهنية، وأن تعمل في إطار اختصاصاتها القانونية، ووفقاً للمعايير الدستورية والقانونية والممارسات الديمقراطية للدولة»

المصدر: الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن: المبادئ والآليات والممارسات، دليل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة التابع للاتحاد البرلماني الدولي، 2003، صفحة 63.

ازداد حجم وسلطات هذه الوكالات في جميع أنحاء العالم بشكل كبير منذ هجمات 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة ومع التهديد المتزايد للإرهاب. وتتعاون وكالات الاستخبارات مع القوات الأمنية القومية الأخرى المسؤولة عن التحقيقات، خاصة فيما يتعلق بتمويل الإرهاب.

وفي هذا السياق، للبرلمانين ثلاثة أدوار مهمة في مجال خدمات الاستخبارات:¹⁶⁹

1. مناقشة التشريعات واعتمادها

يعد الدور الأول الذي يضطلع به أعضاء البرلمان فيما يتعلق بهذه الهيئات هو مناقشة واعتماد تشريعات الاستخبارات والأمن التي تنظم أدوار ومسؤوليات هذه الوكالات وكذلك علاقتها بالجهات المعنية الأخرى. وبعض البرلمانات تمرر تشريعات أكثر تفصيلاً من غيرها. وتضع اللجان البرلمانية، والمتخصصة منها حيثما وجدت، الإطار القانوني الذي يحدد نطاق الصلاحيات ويحدد حدود صلاحيات وكالات إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات. ويوصى بأن تشمل الأطر القانونية على أحكام تخص مراقبة أجهزة الأمن والاستخبارات بالإضافة إلى شروط واضحة للوصول إلى المعلومات.

2. الموافقة والإشراف على نفقات الأموال العامة التي تنفقها وكالات الأمن والاستخبارات. البرلمان هو المصدر الرئيسي للرقابة على المالية العامة

ويتحمل البرلمانيون مسؤولية التدقيق والموافقة على الإفراج عن الأموال العامة لتغطية تكاليف أنشطة خدمات الاستخبارات. وفيما يتعلق بالإشراف على أموال وكالات الاستخبارات، يواجه البرلمان التحديات التالية:

- عدم وجود معلومات مفصلة عن ميزانية وكالات الاستخبارات، ومن ثم، كيف يتم إنفاقها.
 - وتختلف اللجان المسؤولة عن هذا العمل من برلمان إلى آخر. وتعتمد سلطة البرلمانين تجاه وكالات الاستخبارات على ممارسة الرقابة المالية لكل برلمان، سواء كانوا يتبعون نماذج نابوليونية أو ويستمنستر، ونظام اللجان في كل من التقاليد البرلمانية. ولذلك، من المهم تعزيز التركيز على التدقيق في مشروع قانون الموازنة وتخصيص الأموال للوكالة (الرقابة المسبقة) والتدقيق في كيفية إنفاق الميزانية (الرقابة اللاحقة).
 - ضعف العلاقات بين الإشراف على ماليات وكالات الاستخبارات وغيرها من مجالات عملهم.
- ومن الأهمية بمكان أن يتبنى البرلمانيون نهجاً شاملاً في الإشراف على وكالات الاستخبارات، بحيث يجمع بين الرقابة السابقة القوية والرقابة اللاحقة. وتعتبر «قوة المال» أداة حاسمة لطلب التغيير في سياسات أو إجراءات أو أنشطة وكالات الاستخبارات.
- ويمكن للبرلمان أن يعتمد استخداماً فعالاً لسلطات الرقابة على الميزانية فيما يتعلق بوكالات الاستخبارات التي توفر مستوى المعلومات اللازم لمراجعة إدارتها للأموال، وذلك لضمان التوازن بين متطلبات السرية والحاجة إلى التدقيق. ويقدم النموذج الألماني مثلاً مفيداً في هذا الصدد.

المربع (29): اللجنة السرية للجنة الميزانية

مثال البوندستاغ الألماني

أنشأ البوندستاغ «اللجنة السرية للجنة الميزانية (اللجنة السرية)»، وهي هيئة تتألف من أعضاء لجنة الميزانية في البوندستاغ يجب تقديم موازنات أجهزة الاستخبارات إليها لتعتمدها.

وتتمثل المهمة الرئيسية للجنة السرية في اتخاذ قرار، في سياق إجراء الميزانية السنوية، بشأن الميزانيات التشغيلية لأجهزة الاستخبارات الفيدرالية الثلاثة والتحقق خلال العام من كيفية إنفاق الأموال الممنوحة. كما تعمل اللجنة بالنيابة عن لجنة الحسابات العامة فيما يتعلق بتدقيق تنفيذ الميزانية.

ويتم انتخاب أعضاء هذه اللجنة من قبل البوندستاغ طوال مدة الانتخاب وهم ملزمون قانوناً بالسرية.

وتداول اللجنة الميزانيات في جلسات سرية وتوضح الأرقام النهائية التي وافقت عليها لميزانيات أجهزة الاستخبارات إلى لجنة الموازنة. وتقبل لجنة الموازنة هذه الأرقام دون مناقشة، وترددها في توصيتها بقرار بشأن الميزانية الفيدرالية إلى مجلس النواب، ويعتمدها مجلس النواب مع الأجزاء الأخرى من الميزانية.

ولا توجد مناقشة عامة حول الميزانيات المخصصة لأجهزة الاستخبارات.¹⁷⁰ ويمكن للجنة السرية أن تطلب تسليم الملفات، ومقابلة موظفي أجهزة الاستخبارات، وأن تدخل مقارها الرسمية في أي وقت، وفي حالات فردية، يقوم خبراء اللجنة بإجراء التحقيقات.

في حالات أخرى، تفوض البرلمانات مسؤولية تمويل وكالات الاستخبارات إلى لجان الاستخبارات ذات الصلة، مثل الحالة في إيطاليا حيث يمارس COPASIR¹⁷¹ استعراض لاحق للإدارة المالية لوكالات الاستخبارات

وبالمثل تراجع لجنة الأمن والاستخبارات البرلمانية النيوزيلندية سياسات الوكالات الاستخباراتية وإدارتها ونفقاتها، وذلك بموجب قانون الاستخبارات والأمن لعام 2017.

ويشرف وفد الاستخبارات البرلماني (وفد برلماني إلى جهاز الاستخبارات) التابع لهيئة الرقابة البرلمانية الفرنسية على تمويل أجهزة الاستخبارات من خلال تقرير سنوي أعده منسق الاستخبارات الوطنية ومكافحة الإرهاب، ومن خلال التقرير السنوي الذي أعدته لجنة تدقيق حسابات الصناديق الخاصة. وقد اتسعت نسبياً سلطات وفد الاستخبارات البرلماني مؤخراً (أنشئ في عام 2007، تعززت سلطاته في ديسمبر 2013)، رغم أنه لا يزال يواجه بعض القيود. ويقوم الوفد بدراسة وتقييم السياسات الحكومية في مجال الاستخبارات. ولا يشرف على الخدمات بشكل مباشر، لكن يمكنه عقد جلسات استماع وطلب تقارير، ويمكنه تقديم توصيات إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.¹⁷²

3. مساءلة وكالات الاستخبارات والحكومة عن أعمالها أو تقاعسها

بشكل عام، كان الإشراف على أجهزة الأمن والاستخبارات يمثل منذ فترة طويلة مصدر قلق للبرلمانات. وتعتبر مساءلة الأجهزة الأمنية والاستخباراتية أمراً أساسياً، خاصة للإشراف على الجهود المبذولة في تنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب.

ويعد عمل أجهزة الأمن والاستخبارات تحت إشراف وزارات الداخلية هو الصورة الأكثر شيوعاً في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، فإن رؤساء هذه الأجهزة غالباً ما يعملون تحت إشراف رئيس الوزراء مباشرة.

¹⁷⁰ الرقابة البرلمانية على وكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي، المديرية العامة للسياسات الداخلية، إدارة السياسات ج: حقوق المواطنين والشؤون الدستورية، البرلمان الأوروبي، 2011، ص. 226 - 225. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

¹⁷¹ ومع ذلك، لا تملك اللجنة البرلمانية لأجهزة الاستخبارات والأمن والمراقبة السرية للدولة (COPASIR) أية مراقبة مسبقة على الموارد المخصصة لجهاز الاستخبارات، والتي يوفرها قانون الميزانية السنوي.

¹⁷² المراقبة من أجهزة الاستخبارات: ضمانات الحقوق الأساسية والعلاجات في المجلد الثاني للاتحاد الأوروبي: وجهات نظر ميدانية وتحديث قانوني، وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، 2017، ص. 64. [file:///C:/Users/dina/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dina/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en%20(1).pdf). انظر أيضاً: مراقبة أجهزة الاستخبارات: ضمانات الحقوق الأساسية وسبل الانتصاف في الاتحاد الأوروبي، المجلد الأول: الأطر القانونية للدول الأعضاء، ص. 60. [file:///C:/Users/dina/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-vol-1_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dina/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-vol-1_en%20(1).pdf)

وكما هو الحال مع أي وكالات أخرى تابعة للقطاع العام، ينبغي أن تكون أنشطة الأجهزة الأمنية والاستخباراتية مفتوحة للمساءلة الخارجية والداخلية. وتوجد المساءلة الداخلية داخل أي منظمة وتتراوح ما بين هياكل الإدارة والإبلاغ الرسمية إلى العلاقة بين الموظف والمشرّف. وتشير المساءلة الخارجية إلى التزامات المساءلة التي تفرضها القوى الخارجية، مثل التشريع والبرلمان والوزراء والوكالات العليا وهيئات التحقيق والمحاكم ووسائل الإعلام والجمهور¹⁷³ وهذه هي المتطلبات الأساسية لتعزيز الديمقراطية السليمة وتعزيز إطار يستند إلى نظام من الضوابط والتوازنات؛ لدعم سيادة القانون، وضمان فعالية وكفاءة نشاط الجهاز.

وعادة ما يتم تحديد شكل الرقابة على أجهزة الأمن والاستخبارات من خلال التقاليد القانونية والنظام السياسي والعوامل التاريخية للدولة. ولدى معظم الدول مجموعة من هيئات الرقابة البرلمانية والمتخصصة المسؤولة عن التدقيق في جوانب مختلفة من عمل وكالات الاستخبارات.

ويمكن تقسيم تلك الهيئات إلى ثلاث فئات رئيسية:¹⁷⁴

1. لجان برلمانية عامة؛

2. لجان الرقابة البرلمانية المتخصصة؛

3. هيئات الرقابة غير البرلمانية المتخصصة.¹⁷⁵

يركز هذا الفصل على طرق الإشراف البرلماني على أجهزة الاستخبارات والقيود الرئيسية على الرقابة البرلمانية الفعالة.

1.3 دور اللجان البرلمانية في الإشراف على وكالات الاستخبارات

يختلف اختصاص البرلمانين في الإشراف على عمل وكالات الاستخبارات من نظام إلى آخر. وعادة، يسعى البرلمانين إلى دراسة فعالية وكفاءة هذه الوكالات، بالإضافة إلى امتثال جهود الوكالات لحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون.

ويطبق البرلمانين رقابة برلمانية على أجهزة الاستخبارات من خلال آليات الرقابة التقليدية وكذلك من خلال الآليات المتخصصة واللجان المختصة.

وداخل هيكل البرلمان، يمكن للعديد من اللجان أن تدرس وتراقب جوانب عمل وكالات الاستخبارات. ومن بين تلك اللجان لجان مسؤولة عن الشؤون الداخلية والأمن والدفاع والعدالة وحقوق الإنسان، فضلاً عن اللجان المالية ولجان الحسابات العامة المسؤولة عن الإشراف على تمويل وكالات الاستخبارات.

ويمكن للبرلمانات أيضاً إنشاء لجان دائمة متخصصة أو لجان مخصصة ذات اختصاصات واضحة بفحص عمل وكالات الاستخبارات. وقد تم إنشاء العديد من تلك اللجان الأخيرة من جانب البرلمانات كرد فعل على مستويات التهديد المتزايدة، مثل الإرهاب والجريمة المنظمة. وقد تم تشكيل تلك اللجان أيضاً للاستجابة للحالات التي يتبين فيها أن وكالات الاستخبارات قد تجاوزت صلاحياتها وسلطاتها القانونية.¹⁷⁶

بالإضافة إلى ذلك، يمكن للبرلمانات أن تختار إنشاء هيئات متخصصة ذات اختصاصات محددة للإشراف على وكالات الاستخبارات. وقد تم منح عدد محدود من اللجان البرلمانية المحددة سلطات واسعة تتجاوز الدور التقليدي للبرلمان باعتبارها جهة إشراف. ومن بين سلطاتها الأخرى، على سبيل المثال، قد تتلقى اللجنة البرلمانية في المجر شكاوى حول النشاط غير القانوني لأجهزة الاستخبارات.¹⁷⁷

¹⁷³ مساءلة الحكومة واللجان البرلمانية، الوحدة 6، <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/CommitteesUnit6.pdf>. وللاطلاع على نظرة عامة على الدور الذي أداه هؤلاء الممثلون المختلفون، انظر: تقرير لجنة فينيسيا لعام 2007.

¹⁷⁴ الرقابة البرلمانية على وكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي، المديرية العامة للسياسات الداخلية، إدارة السياسات ج: حقوق المواطن والشؤون الدستورية، البرلمان الأوروبي، 2011، <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

¹⁷⁵ قد يتم إنشاؤها بالإضافة إلى أحد أشكال لجنة الرقابة البرلمانية (على سبيل المثال في هولندا) أو في غياب أي لجنة برلمانية محددة للإشراف على وكالات الاستخبارات (مثل كندا). وتجدر الإشارة إلى أن هناك أمثلة للهيئات «المختلطة» التي تجمع بين ميزات لجان الرقابة البرلمانية وغير البرلمانية. وهذه الهيئات هي عادة لجان (مثل لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات الدائمة البلجيكية - اللجنة الأولى) أو مفوضين فرديين مدعومين من قبل موظف (على سبيل المثال، مفوض الاستخبارات ومقاطعة الاتصالات في المملكة المتحدة). هيئات الرقابة غير البرلمانية المتخصصة هي هيئات دائمة، يتم تأسيسها من خلال التشريعات، وتقوم بالرقابة على أساس مستمر وحتى متفرغ. هذه الهيئات تكون بشكل عام مستقلة تنظيمياً وتشغيلياً عن البرلمان والسلطة التنفيذية السياسية. وتُمة نهج قائم آخر هو إنشاء المفتشين العامين (IG) من خلال التشريعات. والرقابة البرلمانية على وكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي، المديرية العامة للسياسات الداخلية، إدارة السياسات ج: حقوق المواطنين والشؤون الدستورية، البرلمان الأوروبي، 2011، صفحة 90، <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

¹⁷⁶ بيتر جيل، والمساءلة الديمقراطية والبرلمانية لأجهزة الاستخبارات بعد 11 سبتمبر، جنيف، يناير 2003، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ورقة عمل رقم 103، ص. 1. https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/gill_103.pdf

¹⁷⁷ بيتر جيل، والمساءلة الديمقراطية والبرلمانية لأجهزة الاستخبارات بعد 11 سبتمبر، جنيف، يناير 2003، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ورقة عمل رقم 103، ص. 35. https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/gill_103.pdf

يتعامل أعضاء اللجان البرلمانية المعنية الذين يدرسون القضايا المتعلقة بوكالات الاستخبارات مع القضايا المعقدة والتقنية. وهناك حاجة لضمان تزويد البرلمانيين بالمعرفة الفنية اللازمة في المسائل الاستخباراتية وكذلك إمكانية الاستعانة بفريق من الخبراء. وإلى جانب ذلك، ينبغي ضمان إمكانية وصول لجان مراقبة الاستخبارات البرلمانية إلى المعلومات. وتعد المعلومات التي تجمعها أجهزة الاستخبارات حساسة وتتطلب ضمانات لضمان التعامل معها وفقاً لذلك. وتعتمد فعالية دور الرقابة البرلمانية على وكالات الاستخبارات على قدرة البرلمانيين على الوصول إلى معلومات ووثائق يمكن الوثوق بها وفي الوقت المناسب. فهذا أمر ضروري ليتمكنوا من اتخاذ قرارات مدروسة ومن تنفيذ دورهم.

تختلف قدرة البرلمانيين على الاطلاع على المعلومات المتعلقة بوكالات الاستخبارات بين دولة وأخرى. ففي الوقت الذي وضعت فيه بعض البرلمانات آليات للتعامل مع المعلومات السرية، لا يزال البعض الآخر يقرر كيفية التعامل مع سرية المعلومات ومستوياتها وكيفية حمايتها.

عادة ما يتم تنظيم التعامل مع المعلومات السرية من خلال التشريع. وتكون هناك عادة قيود على اطلاع اللجان البرلمانية على المعلومات السرية، والتي تعد معلومات رسمية تتطلب الحماية لمصلحة الأمن القومي. واطلاع الهيئات الرقابية على المعلومات السرية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بولايته.

ويعد تحقيق التوازن بين تبادل المعلومات مع البرلمانيين من أجل الإشراف الفعال وتشجيع الشفافية مع حماية سريتها في الوقت ذاته أمراً أساسياً. ومن الأهمية بمكان أن يتمكن البرلمانيون من الاطلاع على ما يلي:

- المعلومات المتعلقة بمستويات التهديدات الأمنية، إن طبيعة التهديد الإرهابي ونطاقه ومستواه معلومات مهمة يجب إطلاع البرلمانيين عليها. ويضمن ذلك لأعضاء البرلمان المنتخبين بأن يكونوا على علم بالوضع الأمني وإطلاعهم أولاً بأول على أي تغيير.
- المعلومات المتعلقة بكيفية وضع مستويات للمعلومات السرية¹⁷⁸ ينبغي أن يكون لدى البرلمانيين القدرة على معرفة الهياكل داخل البرلمان التي يمكنها الاطلاع على مستويات مختلفة من المعلومات السرية.
- الأساس القانوني لاطلاع الهيئة الإشرافية على المعلومات السرية. تقدم تشريعات خدمات الاستخبارات في المعتاد وصفا للمعلومات التي يمكن إطلاع البرلمانيين عليها كما تنص على قيود على التقارير والمعلومات.

¹⁷⁸ تختلف نظم مستويات التصنيف من بلد إلى آخر. وتحتوي معظمها على مستويات تقابل ما يلي: سرية للغاية، سرية، رسمية.

المربع (30): لجان برلمانات الاتحاد الأوروبي التي يمكنها الاطلاع على المعلومات السرية

يوجد عدد كبير من البرلمانات الوطنية في الاتحاد الأوروبي (8) ويستطيع فيها أي عضو برلماني، من حيث المبدأ، الوصول إلى المعلومات السرية، بما في ذلك المعلومات المصنفة على أنها «سرية للغاية». وفي عدد أكبر قليلاً من البرلمانات (10)، يجوز لجميع البرلمانين الوصول إلى المعلومات المصنفة على أنها «سرية» (أو أقل من ذلك)؛ وفي 12 برلماناً، يجوز لجميع البرلمانين الوصول إلى معلومات مصنفة على أنها «محظور تعميمها»¹⁷⁹.

وعلى مستوى البرلمان الأوروبي، بينما يختلف دور هذه اللجان، فإن سلطات اللجان لفحص الأمور الخاضعة لاختصاصاتها تكون مكافئة بشكل عام. ويوصى بالرقابة اللاحقة والرقابة المسبقة على هيئة الرقابة الاستخباراتية من جانب جهات الإشراف ذات الصلة.

تُمنح اللجان البرلمانية المتخصصة في كثير من الأحيان صلاحيات بعيدة المدى، وقد تشمل أي بند من بنود القائمة التالية (غير الحصرية) أو كل هذه البنود:

- صلاحية الاطلاع على المعلومات السرية.
- سلطة تلقي واستعراض التقارير السنوية وغيرها التي تصدرها أجهزة الاستخبارات؛
- سلطة استدعاء المسؤولين التنفيذيين والاستخبارات للإدلاء بشهاداتهم تحت القسم؛
- سلطة دعوة خبراء خارجيين وأعضاء آخرين للشهادة تحت القسم؛
- سلطة الاجتماع دورياً مع الوزراء المسؤولين و/أو مديري الأجهزة؛
- سلطة إجراء عمليات تفتيش دورية ومخصصة وزيارة مقرات أجهزة الاستخبارات؛
- سلطة إجراء جلسات استماع للحصول على معلومات من مسؤولي الاستخبارات، والخبراء المستقلين، وغيرهم من المشاركين؛
- سلطة تلقي الشكاوى المتعلقة بأنشطة خدمات الاستخبارات والتحقيق فيها؛
- سلطة الإحالة، التي تُأذن لهيئة الرقابة بإحالة اكتشاف سوء السلوك إلى هيئة داخلية (مثل المفتش العام) لاتخاذ إجراء تأسيسي؛

المصدر: هانز بورن وإيدان ويلز (تحرير)، الإشراف على أجهزة الاستخبارات: مجموعة أدوات، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012، ص. 12.

¹⁷⁹ ومع ذلك، يجب قراءة هذه الإحصاءات بحذر: فإن هذا لا يعني أن جميع أعضاء البرلمان يمكنهم الاطلاع على أي معلومات سرية حسب رغبتهم، وتنطبق الشروط والمعايير المذكورة أعلاه عادة على اطلاع البرلمانين على المعلومات (انظر أيضاً، القسم 4.5.3). هانس بورن وأيدان ويلز (تحرير)، الإشراف على خدمات الاستخبارات: مجموعة أدوات، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012، صفحة 12. http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf



2.3 دور البرلمانيين في منع انتهاكات الحقوق الأساسية في سياق الأنشطة الاستخباراتية

ينبغي للبرلمانيين أن يدرجوا في الأطر القانونية المتعلقة بأنشطة وكالات الاستخبارات ضمانات لتعزيز الحقوق الأساسية. ويعد خطر انتهاك حقوق الإنسان من قبل أجهزة الاستخبارات مصدر قلق دائم. وقد ينشأ ذلك من ممارسات مثل التسليم الاستثنائي، وتنفيذ برامج مراقبة جماعية، وتشغيل المعتقلات السرية، واستخدام التعذيب للحصول على معلومات.¹⁸⁰

ونظرًا لمحدودية المساءلة العامة والحاجة إلى السرية، فمن الأمور ذات الأهمية القصوى أن تكون الضوابط التشريعية والوزارية والقضائية كافية لضمان أن يحترم قطاعا الأمن والاستخبارات الحريات المدنية وحقوق الإنسان.

والعنصر الأول للمراقبة هو النظر فيما إذا كانت أنشطة جهاز الاستخبارات مشروعة وتم إجرائها في إطار القانون أم لا. وينبغي أن يتضمن استخدام القوة الموسعة لجمع الاستخبارات وجود إجراءات صارمة للشكاوى والتحقق تعزز وجود مستويات عالية من ثقة لدى الجمهور. وعادة ما تكون اللجان البرلمانية المسؤولة عن الإشراف على وكالات الاستخبارات مسؤولة عما يلي:

- الإشراف على استخدام أساليب خفية وتدخلية من جانب أجهزة الاستخبارات؛
- مراقبة موازنة أجهزة الاستخبارات واستخدام أموالها؛
- تدقيق الإطار القانوني الذي ينظم عمل أجهزة الاستخبارات لضمان احتوائه على ضمانات كافية لحماية حقوق الإنسان؛
- ضمان امتثال أجهزة الاستخبارات للإطار القانوني ذي الصلة.¹⁸¹

¹⁸⁰ حررها هانس بورن وأيدن ويلز (تحرير)، الإشراف على خدمات الاستخبارات، مجموعة أدوات، 2012، صفحة 70، http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_70.pdf، مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية على القوات المسلحة، [Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf](http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf).

¹⁸¹ لورين هوتون، الإشراف على جمع المعلومات، في الإشراف على أجهزة الاستخبارات: مجموعة أدوات، مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012، تم تحريره بواسطة هانس بورن وأيدن ويلز، 97، http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf.

أما العنصر الثاني فيتناول تحديات الاتصال والتنسيق الفعال بين أجهزة الاستخبارات والقضاء، والذي قد ينشأ بسبب طبيعة العلاقة بين أجهزة الاستخبارات والنظام القضائي. ففي بعض الدول، يحظر القانون على أجهزة الاستخبارات التدخل في المحاكم والمحاكمات؛ ويحتاج إلى تصريح للقيام بنشاط غير قانوني.¹⁸²

المربع (31): دراسة حالة الإشراف البرلماني على وكالات الاستخبارات

التحقيق الذي أجرته لجنة الاستخبارات والأمن في المملكة المتحدة بشأن عمليات الترحيل وإساءة معاملة المحتجزين

تأسست لجنة الاستخبارات والأمن في البرلمان (ISC) في عام 1994 من أجل التدقيق والإشراف على عمل أجهزة الاستخبارات في المملكة المتحدة. وقد حققت في أنشطة وسياسات جهاز الأمن (MI5)، وجهاز الاستخبارات السري (SIS) ومقر الاتصالات الحكومية (GCHQ).

وفي عام 2013، نص قانون العدالة والأمن على زيادة صلاحيات اللجنة من خلال توسيع نطاق اختصاصها الرقابي ليشمل أنشطة الاستخبارات والأمن الأوسع نطاقاً للحكومة. وقد مكن هذا اللجنة من التدقيق في أجزاء أخرى من أجهزة الاستخبارات البريطانية بما في ذلك مكتب الأمن ومكافحة الإرهاب في وزارة الداخلية واستخبارات الدفاع بوزارة الدفاع.

وتستمد اللجنة سلطاتها من اطلاعها على مواد شديدة السرية وموظفي وكالة الاستخبارات بالإضافة إلى صلاحيتها لتحديد جدول أعمالها الخاص بها.

في يونيو 2018 نشرت اللجنة نتائج تحقيقاتها في تصرفات أجهزة الاستخبارات البريطانية في ممارسة الترحيل وإساءة معاملة المعتقلين. ونتج عن ذلك تقريرين: «إساءة معاملة المعتقلين وترحيلهم: 2001-2010» و«سوء معاملة المعتقلين وترحيلهم: قضايا حالية». وجاءت هذه التقارير بعد تحقيق دام ثلاث سنوات لمعرفة إلى أي مدى كانت أجهزة الاستخبارات البريطانية على علم بسوء معاملة المشتبه بهم في قضايا إرهابية. وكشفت اللجنة عن أدلة جديدة وخلصت إلى أن وكالات الاستخبارات البريطانية تواطأت في سوء المعاملة - التعذيب - ضد المعتقلين وممارسة الترحيل السري. انظر النتائج الرئيسية للجنة أدناه.

إن ممارسة الترحيل تنتهك القانون الدولي بعدة طرق، وذلك أنها تنطوي على نقل فرد ليوافق الاحتجاز والاستجواب في أماكن لا تُحترم فيها على الأرجح الإجراءات القانونية الواجبة. والمادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة 1984 (UNCAT) تحظر طرد شخص إلى دولة يتعرض فيها للتعذيب. كما تصبح الدول مذنبية بموجب الاتفاقية إذا اعتبرت متواطئة في المساعدة على التسليم.

المصادر: إلى أي مدى يعتبر جهاز الأمن والاستخبارات بالمملكة المتحدة خاضعين للمساءلة الديمقراطية؟ بالتدقيق الديمقراطي بالمملكة المتحدة¹⁸³



INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE OF PARLIAMENT



التحقيق الذي أجرته اللجنة حول تسليم الأشخاص وسوء معاملة المحتجزين، يونيو 2018

النتائج الرئيسية:

- المشاركة المباشرة لأفراد الاستخبارات البريطانية في سوء معاملة المحتجزين الذين يديرهم آخرون وشهادة عيان لإساءة معاملة المعتقلين:
- مئات من حالات استمرار العاملين في المملكة المتحدة في تقديم الأسئلة رغم معرفتهم أو اشتباههم في أن المعتقلين كانوا تعرضوا أو يتعرضون لسوء المعاملة:
- «إسناد التعذيب إلى الغير» قدمت أجهزة استخبارات المملكة المتحدة، أو عرضت تقديم، مساهمة مالية للغير من أجل القيام بعمليات ترحيل تنطوي على خطر التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة للمحتجزين؛
- انتهاكات المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام 1984:
- تقديرات عدد المقابلات مع المحتجزين التي شارك فيها أفراد من المملكة المتحدة بين 2000 و3000 شخص؛
- تم إخطار وكالات المملكة المتحدة بسوء معاملة المحتجزين، وهو ما أوضح أن هذه الحالات ليست معزولة ولكنها جزء من إساءة المعاملة الواسعة النطاق والمنتظمة للمحتجزين.
- ودعمت وكالات المملكة المتحدة برنامج التسليم الأمريكي من خلال إقرار الخطط، وتوفير المعلومات الاستخباراتية وتمكين التسليم، وكانوا نشطين في دعمهم للبرنامج. كما أنهم تغاضوا عن عمليات التسليم وذلك بعدم اتخاذهم أي إجراءات واضحة لمنع عمليات الترحيل - ولا سيما للمواطنين البريطانيين والمقيمين
- وارتبكت المشورة القانونية بين الإدارات الحكومية ووكالات الاستخبارات فيما يتعلق بالتسليم السري، ونُشرت بشكل سيء منذ البداية.
- لا يوجد فهم واضح في حكومة صاحبة الجلالة فيما يتعلق بمصطلح «التسليم»، ولا توجد سياسة واضحة (أو حتى الاعتراف بالحاجة إلى وجود سياسة).

ومن بين الحقوق الأساسية المعرضة للخطر بسبب أنشطة وكالات الاستخبارات حقان رئيسيان هما الحق في الخصوصية وحماية البيانات. وهذا الحق في الخصوصية تحميه على المستوى الدولي المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.¹⁸⁴

ومع ذلك، هذه الحقوق ليست مطلقة. قد يؤدي استخدام أساليب التحقيق للحد من حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الخصوصية. وهناك توتر واضح بين الحق في الخصوصية من جهة، والحق في الأمن من جهة أخرى. ومع ذلك، ينبغي تعريف ذلك بوضوح في الإطار القانوني الذي تعمل من خلاله أجهزة الاستخبارات، وينبغي تبني تفسير ضيق لعبارة «الاستخبارات والأمن القومي» ومبدأ التناسب مع الهدف المطلوب. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن ينتج عن الإطار القانوني إجراءات تفويض واضحة تنظم استخدام الأساليب السرية والتدخلية لجمع المعلومات. ويمكن للهيئات الرقابية التحقق من استخدام أجهزة الاستخبارات للبيانات الشخصية بما يوافق القانون الذي يحكم الأجهزة.

¹⁸⁴ على مستوى الاتحاد الأوروبي، فإن حقوق الخصوصية وحماية البيانات مكفولة في المادتين 7 و 8 من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (الميثاق). كما يرد الحق في حماية البيانات في المادة 16 من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU)، وفي المادة 39 من معاهدة الاتحاد الأوروبي (TEU). انظر: مراقبة أجهزة الاستخبارات: ضمانات الحقوق الأساسية وسبل الانتصاف في الاتحاد الأوروبي، والتعيين الوارد بها، ومن ثم، نلاحظ توتراً دائماً بين الحق في الأمن، ومن جهة أخرى، الحق في الأمن. ويزداد هذا التوتر من خلال التعاون الدولي الذي يؤدي إلى مشاركة البيانات والذي يسمح للحكومات بتجاوز المعايير الدستورية المتعلقة بالخصوصية، وكالة الحقوق الأساسية (FRA)، صفحة 10، <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>.

وظهر مؤخراً اتجاه، مستلهم من الحاجة إلى تطوير وتعديل القواعد الحالية، وكذلك من فقه حقوق الإنسان الدولية والمحاكم والهيئات من أجل وضع صك دولي ملزم بشأن الحق العام في حماية البيانات وتوفير المزيد من الحقوق الخاصة للأفراد... على غرار المادة (1) من اتفاقية مجلس أوروبا (CoE) بشأن حماية البيانات التي تهدف إلى «تأمين... لكل فرد... احترام حقوقه وحرياته الأساسية، وخاصة حقه في الخصوصية...».

المربع (32): تجميع الأمم المتحدة للممارسات الجيدة بشأن الأطر القانونية والمؤسسية والتدابير التي تكفل احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب

في عام 2010، قدم مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب مجموعة من خمسة وثلاثين عنصراً من الممارسات الجيدة بشأن الأساس القانوني والرقابة والمساءلة واحترام حقوق الإنسان والمهام الاستخباراتية.

تشير القائمة أدناه فقط إلى الممارسات الجيدة المتعلقة بالقوانين الوطنية ودور البرلمانين في تنظيم العمل الاستخباراتي والإشراف على أعمال أجهزة الاستخبارات.

- يجب تعريف الأمن القومي والقيم المكونة له بوضوح في التشريعات التي يعتمدها البرلمان (الممارسة 1)
- تعريف اختصاصات أجهزة الاستخبارات تعريفاً ضيقاً ودقيقاً في قانون متاح للجمهور. وتقتصر الاختصاصات بصورة صارمة على حماية مصالح الأمن القومي المشروعة على النحو المبين في التشريعات المتاحة للجمهور أو سياسات الأمن القومي، وتحديد التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي والتي يقع على عاتق أجهزة الاستخبارات معالجتها. وإذا تم تضمين الإرهاب ضمن هذه التهديدات، فإنه يجب تعريفه بمصطلحات ضيقة ودقيقة. (الممارسة 2)
- يحظر القانون الوطني على أجهزة الاستخبارات المشاركة في أي أنشطة سياسية أو العمل من أجل تعزيز أو حماية مصالح أي مجموعة سياسية أو دينية أو لغوية أو عرقية أو اجتماعية أو اقتصادية. (الممارسة 12)
- وينطبق القانون الجنائي الدستوري والتشريعي والدولي على أعضاء أجهزة الاستخبارات بقدر ما ينطبق على أي مسؤول عام آخر. ويجب أن تكون أي استثناءات تسمح لمسؤولي الاستخبارات باتخاذ إجراءات من شأنها أن تنتهك القانون الوطني عادة ما تكون محدودة ومحددة بوضوح في القانون. (الممارسة 15)
- تنص القوانين الوطنية على فرض عقوبات جنائية أو مدنية أو غيرها ضد أي عضو، أو فرد يعمل نيابة عن جهاز الاستخبارات، ينتهك أو يأمر باتخاذ إجراء ينتهك القانون الوطني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان. (الممارسة 16)
- يحدد القانون الوطني أنواع تدابير جمع المعلومات المتاحة لأجهزة الاستخبارات؛ والأهداف المسموح بها لجمع الاستخبارات؛ وفئات الأشخاص والأنشطة التي قد تخضع لجمع المعلومات الاستخباراتية؛ والحد الأدنى من الاشتباه المطلوب لتبرير استخدام تدابير جمع المعلومات الاستخباراتية؛ والقيود على المدة التي يجوز فيها استخدام تدابير جمع المعلومات؛ وإجراءات الترخيص والإشراف والمراجعة على استخدام إجراءات جمع المعلومات الاستخباراتية. (الممارسة 21)
- يحدد القانون المتاح علناً أنواع البيانات الشخصية التي يمكن أن تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات، والمعايير التي تنطبق على استخدام هذه البيانات والاحتفاظ بها وحذفها والإفصاح عنها. ويُسمح لأجهزة الاستخبارات بالاحتفاظ بالبيانات الشخصية الضرورية للغاية لأغراض الوفاء باختصاصاتها. (الممارسة 23)
- لا يُسمح لأجهزة الاستخبارات باستخدام سلطات الاعتقال والاحتجاز إذا لم يكن لديها تفويض بالقيام بمهام إنفاذ القانون. ولا يمنحون صلاحيات الاعتقال والاحتجاز إذا كان هذا من شأنه الازدواجية في السلطات التي تكون لوكالات إنفاذ القانون المكلفة بمعالجة نفس الأنشطة. (الممارسة 27)

...

...

- إذا كانت أجهزة الاستخبارات تتمتع بسلطات الاعتقال والاحتجاز، فإنها تستند إلى قانون متاح للجمهور. ولا يُسمح لأجهزة الاستخبارات بحرمان أشخاص من حريتهم لمجرد جمع المعلومات الاستخباراتية. ويخضع استخدام أي سلطات أو اعتقال أو احتجاز من جانب أجهزة الاستخبارات لنفس الدرجة من الرقابة التي تنطبق على استخدام سلطات إنفاذ القانون لها، بما في ذلك المراجعة القضائية على شرعية أي حرمان من الحرية. (الممارسة 28)
- يستند تبادل المعلومات الاستخباراتية بين وكالات الاستخبارات التابعة للدولة نفسها أو مع سلطات دولة أجنبية إلى القانون الوطني الذي يحدد معالم واضحة لتبادل المعلومات الاستخباراتية، بما في ذلك الشروط الواجب توافرها لتبادل المعلومات، والكيانات التي يمكن أن تبادل المعلومات الاستخباراتية معها، والضمانات التي تنطبق على تبادل المعلومات الاستخباراتية. (الممارسة 31)
- يحدد القانون الوطني عملية التفويض لكل من الاتفاقيات التي على أساسها يتم تبادل المعلومات الاستخباراتية، والتبادل المخصص للمعلومات الاستخباراتية (الممارسة 32).
- يُحظر بشكل صريح على أجهزة الاستخبارات استخدام مساعدة أجهزة الاستخبارات الأجنبية بأي طريقة تؤدي إلى التحايل على المعايير القانونية الوطنية والضوابط المؤسسية على أنشطتها الخاصة. (الممارسة 35).

المصدر: مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب: تجميع الممارسات الجيدة المتعلقة بالأطر والتدابير القانونية والمؤسسية التي تكفل احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك إشرافها، وثيقة الأمم المتحدة 46/A/HRC/14 (17 مايو 2010) 185



الفصل الرابع:

دور البرلمانين في منع ومكافحة
التطرف العنيف: معالجة
الظروف المؤدية إلى انتشار
الإرهاب

تطورت سياسات مكافحة الإرهاب في الدول في السنوات الأخيرة، وألفت الضوء على قضية رئيسية متزايدة تتعلق بمعالجة الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب والتطرف العنيف. ويرتبط ظهور مصطلح «التطرف العنيف»، باعتباره مجالاً للسياسة والممارسة، ارتباطاً وثيقاً بالطبيعة الغامضة والمثيرة للجدل لمصطلح «الإرهاب». ويعتبر مفهوم التطرف العنيف أوسع وأكثر توسعاً من مصطلح «الإرهاب»، لأنه يستوعب أي نوع من العنف طالما أن دوافعه تعتبر متطرفة.¹⁸⁶

وعلى مدى العقدين الماضيين، سعى المجتمع الدولي للتصدي للتطرف العنيف بشكل أساسي في سياق تدابير مكافحة الإرهاب القائمة على الأمن والمعتمدة لمواجهة التطرف العنيف (CVE). وفي الآونة الأخيرة، تم الاعتراف على نطاق واسع، على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، بأن مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف باستخدام القوة والتدابير القضائية لم تعد كافية. وينبغي أن تشمل أنشطة مكافحة الإرهاب إجراءات تعزز مقاومة المجتمع وتقلل من الفوائد التي تعود على الإرهابيين.

وفي قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2178 (2014)،¹⁸⁷ ربط المجلس بين التطرف العنيف والإرهاب، مشدداً على أهمية أن تكون التدابير موافقة للمعايير الدولية. واعترف المجلس أيضاً بالحاجة إلى وجود خطة عمل لمنع التطرف العنيف (PVE).¹⁸⁸ وتجمع العديد من السياسات حالياً بين التدبيرين، من خلال ما يُعرف باسم سياسات ومبادرات مكافحة/منع التطرف العنيف. وكثير من الدول الأخرى تسمي سياساتها «مكافحة التطرف العنيف» في حين أنها تشتمل عادةً على بعض عناصر الوقاية.

وفي يناير عام 2016، عرض الأمين العام للأمم المتحدة خطة عمل لمنع التطرف العنيف على الجمعية العامة.¹⁸⁹ بعد ذلك، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1 يوليو 2016 القرار رقم (291/A/RES/70) بشأن الاستعراض الخامس للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب. وعزز القرار الإجماع العالمي على الحاجة للتركيز على الوقاية في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف.¹⁹⁰ وقد شجعت خطة العمل الدول الأعضاء بالأمم المتحدة على «التفكير في وضع خطة عمل وطنية لمنع التطرف العنيف تحدد الأولويات الوطنية للتعامل مع الدوافع المحلية للتطرف العنيف، وتكون مكملة لاستراتيجيات مكافحة الإرهاب الوطنية الموجودة بالفعل». وقد اتبعت المبادرات الإقليمية والوطنية هذا النهج، وتم اتخاذ القرارات الأساسية في هذا الصدد من جانب الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الإفريقي، ومنظمة الأمن والتعاون (OSCE).¹⁹¹ والجامعة العربية، وحلف شمال الأطلسي، والكيانات الأخرى.

وعلى المستوى الوطني، بدأت إستراتيجيات الدول الخاصة بمكافحة الإرهاب تنص على سياسات الشاملة «المكافحة الشاملة من المجتمع بأسره» لمنع التطرف العنيف، وانتشرت سياسات مكافحة التطرف العنيف وسياسات مكافحة/منع التطرف العنيف. وانتهت عدة دول من خططها وبدأت في التنفيذ؛ والبعض الآخر لا يزال في مرحلة التصميم، وما زال هناك آخرون لم يبدأوا بعد. وتم اعتماد خطط العمل إما كجزء من إستراتيجيات مكافحة الإرهاب الأوسع أو كجزء من إستراتيجيات منع التطرف العنيف أو كاستراتيجية قائمة بذاتها.

وسيتناول هذا الفصل دور البرلمانيين في وضع خطط واستراتيجيات عمل مكافحة/منع التطرف العنيف الوطنية وتبني نهج «المكافحة الشاملة من المجتمع بأسره» لمكافحة الإرهاب، والتي تشجع على وضع خطاب مضاد للإرهاب وتعزز الفهم الشامل والعام.

¹⁸⁶ البروفيسور بيتر نيومان، مكافحة التطرف العنيف المؤدي إلى الإرهاب: أفكار وتوصيات وممارسات جيدة من منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، 28 سبتمبر 2017، ص 15، <https://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>

¹⁸⁷ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2178، 24 (2014) S/RES/2178، 24 سبتمبر 2014، <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2178>

¹⁸⁸ (A/70/674) فينغولا فيرنتلا جنملا معلا قط/674)، تقرير الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة السبعون، البندين 16 و 117 من جدول الأعمال: ثقافة السلام، استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، الصفحة 2، http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674/

¹⁸⁹ هذه الخطة هي دعوة إلى نهج شامل لا يشمل فقط تدابير مكافحة الإرهاب الأساسية القائمة على الأمن، بل أيضاً خطوات وقائية منهجية (PVE) لمعالجة العوامل التي تجعل الأفراد ينضمون إلى الجماعات المتطرفة العنيفة. انظر: خطة العمل الرامية إلى منع التطرف العنيف (674/A/70)، تقرير الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة السبعون، البندين 16 و 117 من جدول الأعمال: ثقافة السلام، استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، ص. 2، http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674/

¹⁹⁰ تناول القرار بشكل واضح المنع، وتوقع التنفيذ المتوازن لجميع ركائز الاستراتيجية العالمية، (أ) معالجة الظروف المؤدية إلى الإرهاب؛ (ب) منع الإرهاب ومكافحته؛ (ج) بناء قدرات البلدان على مكافحة الإرهاب وتعزيز دور منظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد؛ (د) ضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب.

¹⁹¹ تم الاعتراف بهذا من خلال أدوات متعددة مثل إطار عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمحاربة الإرهاب، القرار رقم 1063، 7، PC.DEC/1063، 2012 ديسمبر (2012)، <https://www.osce.org/> (pc/98008?download=true)

1.4 دور البرلمانين في وضع سياسات منع/مكافحة التطرف العنيف

إن البرلمانين، باعتبارهم ممثلين عن الناس، لديهم وضع جيد لتعزيز نهج «المكافحة الشاملة من المجتمع بأسره» لمكافحة الإرهاب. ويمكن للبرلمانين المساهمة في كل مرحلة من دورة صنع سياسة مكافحة/منع التطرف العنيف، والتي تتضمن إجراءات مشابهة لتلك الموجودة في مجالات السياسة العامة الأخرى: التقييم، ووضع السياسات، والتنفيذ، والتقييم.

وتجدر الإشارة إلى أن مرحلة التقييم في وضع سياسة منع/مكافحة التطرف العنيف أمر بالغ الأهمية لأنها تتضمن تحديد المشكلة وفهم العوامل التي تقود الناس إلى العنف السياسي. إن النظر في السياق الوطني أمر شديد الأهمية وهو يتطلب معرفة عميقة لكل من مصدر المشكلة والاستجابات المطلوبة. ويمكن أن تشمل كما هو موضح في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب لعام 2006 ما يلي:

- صراعات طويلة لم تحل؛
- إهدار إنسانية ضحايا الإرهاب؛
- عدم سيادة القانون وانتهاكات حقوق الإنسان؛
- التمييز العرقي والوطني والديني؛
- الإقصاء السياسي؛
- التهميش الاجتماعي والاقتصادي؛
- الافتقار إلى الحكم الرشيد.

المربع (33): الدروس المستفادة من الموجة الأولى من تنفيذ سياسات منع/مكافحة الإرهاب العنيف¹⁹²

1. اعرف جمهورك؛
2. تجنب وصم المجتمعات.
3. إرسال رسائل واضحة حول ما هو منع/مكافحة التطرف العنيف وما هو غير ذلك؛
4. تكوين شراكات حقيقية بين الوكالات الحكومية والمجتمع المدني ومجموعات المجتمع.

وفي كل مرحلة من هذه المراحل، يمكن للبرلمانين التحقق من تنفيذ سياسات منع/مكافحة التطرف العنيف بطريقة متكاملة وفعالة وضمن أهداف متفق عليها. وقد تتضمن هذه الأهداف، على سبيل المثال، تعزيز المرونة المجتمعية ضد التطرف العنيف.

ويمكن للبرلمانين لعب دور حاسم للتأكد من أن سياسات منع/مكافحة التطرف العنيف:

- قد تم تطبيق الأطر القانونية اللازمة لها
- تستفيد من الدروس المستفادة وأفضل الممارسات
- مستمدة من تحليلات علمية مستندة إلى أدلة.
- لا تخاطر بتفاقم الانقسامات والمظالم التي يتغذى عليها التطرف
- تتجنب نسبة التطرف العنيف إلى أي دين أو ثقافة أو مجموعة عرقية أو جنسية أو عرق.

وتعد جهود البرلمانين في منع/مكافحة التطرف العنيف مكتملة لدورهم الأوسع في وضع خطط أو أطر مكافحة الإرهاب. ومن هذا المنظور، يمكن للبرلمانين أن يؤديوا دوراً رئيسياً في ضمان توافق استراتيجيات مكافحة/منع التطرف العنيف الوطنية مع سياسات مكافحة الإرهاب.¹⁹³

¹⁹² بيتر رومانويوك، هل مكافحة التطرف العنيف فعالة؟ الدروس المستفادة من الجهود العالمية لمكافحة التطرف العنيف، المركز العالمي للأمن التعاوني، سبتمبر 2015، الصفحات 20-15. https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2015/09/Does-CVE-Work_2015.pdf

¹⁹³ على سبيل المثال، قد يشمل ذلك ربط وضع إستراتيجية مكافحة الإرهاب العنيف ببرامج العمل الوطنية حول المرأة والسلام والأمن (WPS) أو الممارسات الجيدة في الوثائق الإطارية غير الملزمة للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF). انظر المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة بشأن وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية تتعلق بمنع / مكافحة الإرهاب العنيف، سبتمبر 2016، ص. 4. انظر <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-1792016192156.pdf>.

المربع (34): المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة في وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية بشأن منع / مكافحة الإرهاب العنيف

يقترح مركز هداية الدولي للتمييز لمواجهة التطرف العنيف¹⁹⁴ المبادئ التوجيهية التالية:

- تكوين فهم لمحفزات التطرف العنيف كقاعدة أدلة لبناء استجابة إستراتيجية؛
- الاعتماد على عناصر الممارسة الجيدة الدولية في الإستراتيجية الوطنية لمنع/مكافحة التطرف العنيف و/ أو وضع خطة عمل؛
- إنشاء أدوار ومسؤوليات واضحة لمختلف الوزارات والإدارات والوكالات والمكاتب الحكومية فيما يتعلق بوضع وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمنع/مكافحة التطرف العنيف - بما في ذلك آليات التنسيق والاتصالات داخل الحكومة؛
- توضيح الأدوار والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والإقليمية والمحلية، وبين المنظمات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمجموعات المحلية والقطاع الخاص عندما يتعلق الأمر بمنع/مكافحة التطرف العنيف؛
- إدراج آليات تسمح لجهات فاعلة مختلفة بمساعدة بعضهم البعض؛
- النظري في احتمالات حدوث عواقب غير مقصودة وتقييم مخاطر المناهج التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم التطرف العنيف أو الخضوع للرسائل المتطرفة العنيفة؛
- تحديد الوسائل البناءة لمعالجة المظالم (الحقيقية أو المتصورة)؛
- تعزيز الملكية للجهات الفاعلة غير الحكومية بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص للمشاركة في منع/مكافحة التطرف العنيف؛
- التأكد من أن سياسات وممارسات منع/مكافحة التطرف العنيف الجديدة تكمل الاستجابة الحالية للتطرف العنيف بسيادة القانون، مع التعرف على كيفية تأثير الممارستين المتوازيتين على بعضهما البعض.

2.4 مساهمة البرلمانيين في تعزيز شمولية استراتيجيات مكافحة/منع التطرف العنيف

يمكن للبرلمانيين أن يؤدي دوراً حيوياً في التأكد من أن سياسات منع/مكافحة التطرف العنيف تلبى احتياجات الناس وتتعامل مع الطبيعة المتطورة للتهديد. ولهذا الغرض، يمكن أن يشارك البرلمانيون بالجهود التالية:

- تعزيز الخطاب المضاد ضد التطرف العنيف والدعاية الإرهابية؛
- مواجهة التحدي البارز المتمثل في ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب والإرهاب الناشئ محلياً
- وضع أنظمة لحماية الفئات الضعيفة، بما في ذلك النساء والأطفال وضحايا الإرهاب

1.2.4 تعزيز الخطاب المضاد للتطرف العنيف والدعاية الإرهابية

للمخاطبة الاستراتيجية مستوى من التأثير في مواجهة خطاب الإرهابيين ودعابتهم، وكجزء من دور البرلمانيين التمثيلي ووفقاً لسياسات مكافحة/منع الإرهاب العنيف، فإن البرلمانيين مسؤولون عن الدفاع عن دوائرهم الانتخابية ومصالح الناخبين الأوسع. وإن البرلمانيين، نتيجة لذلك، لهم دور محوري في قدرة المجتمع على الوقوف ضد التطرف وتنفيذ سياسات مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف.¹⁹⁵ ويمكنهم القيام بالمشاركة والتواصل مع الجمهور، من خلال الرسائل والحملات العامة.

¹⁹⁴ تم إنشاء مركز هداية للتمييز الخاص بمكافحة الإرهاب استجابة لرغبة متزايدة لدى أعضاء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF) والمجتمع الدولي الأوسع لإنشاء مركز مستقل متعدد الأطراف لمواجهة التطرف العنيف. انظر: المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة بشأن وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية لمنع/مكافحة التطرف العنيف، سبتمبر 2016، ص. 4. <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-1792016192156.pdf>

¹⁹⁵ تعزيز دور البرلمانيين في إرساء نُظم فعالة لمكافحة الإرهاب في إطار سيادة القانون، الكلمة الرئيسية في مجلس النواب لمدير المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، 8 نوفمبر 2016

وتشمل المجالات الرئيسية للتهديدات الإرهابية ما يلي:

- أمن البنية التحتية للطاقة;
- أمن الفضاء الإلكتروني;
- نقل الناس والبضائع والمال والخدمات.

يعد دور البرلمانيين دورًا حيويًا في تنفيذ هذه الالتزامات من خلال التشريعات والإجراءات التي تحكم هذه القطاعات.²⁰²

واستجابةً لذلك، شاركت شركات التكنولوجيا (عدد من الجهات الفاعلة الخاصة، لا سيما تلك الموجودة في وادي السليكون) في الاتصالات الاستراتيجية لمكافحة الإرهاب على منصات وأعلنت إنشاء المنتدى العالمي للإنترنت لمكافحة الإرهاب (GIFCT). والهدف من هذا المنتدى هو تعطيل الاستغلال الإرهابي لخدماتها. ويعتبر هذا المنتدى جزءًا من مبادرة أوسع بالشراكة مع المديرية التنفيذية لمكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة والمؤسسة السويسرية ICTPeaPeace المسماة²⁰³ Tech Against Terrorism لتسهيل تبادل المعرفة ومشاركة الجهات المعنية المتعددة. ويشمل أعضاء مؤسسة Tech Against Terrorism الجهات الأربع المذكورة أعلاه، وغيرها، بما في ذلك Telefonica و Justpasteq Snapchat Askfm Soundcloud²⁰⁴.

يركز المنتدى العالمي للإنترنت لمكافحة الإرهاب على ثلاثة جوانب رئيسية:

- تقديم الحلول التقنية;
- التكليف بإجراء البحوث حول جهود مكافحة الكلام; و
- تبادل المعرفة - مع بعضها البعض ومساعدة الشركات الأصغر في وضع تدابير ناجحة لمكافحة الإرهاب.

اتخذت شركات التكنولوجيا خطوات لمنع إساءة استخدام برامجها من قبل جهات إرهابية، ومن بين تلك الخطوات تطوير التنظيم الذاتي والالتزام باقتلاع محتوى الإرهاب. والتحدي أكبر عندما يستغل الإرهابيون منصات التكنولوجيا الأصغر التي لا تملك نفس الموارد كالمنصات الأكبر. ويتطلب مثل هذا العمل اتخاذ إجراءات للمساعدة لضمان عمل شركات التقنية بما يتماشى مع السياسة العامة لمكافحة الإرهاب في البلاد، بالإضافة إلى احترام حقوق الإنسان وحرية التعبير.

²⁰² مبادرة مجموعة الثماني للشراكات بين القطاعين العام والخاص لمكافحة الإرهاب: إجراءات القطاع الخاص بعد عام 2006، ورقة مناقشة من معهد شرق الغرب، نوفمبر 2006، ص 8. https://www.g8-initiative-for-ppps.pdf4_28-11-2006/files.ethz.ch/isn/90482

²⁰³ تركز تكنولوجيا مكافحة الإرهاب على تحسين تبادل المعرفة المستمر وتسهيل الحوار المحسّن. www.techagainstterrorism.org.

²⁰⁴ مكافحة خطاب الإرهاب» دراسة لجنة لبييه التابعة للبرلمان الأوروبي، إدارة السياسة لحقوق المواطنين والشؤون الدستورية، الإدارة العامة للسياسات الدولية للاتحاد الأوروبي، نوفمبر 2017، ص 18:18. راجع أيضًا «شركاء Microsoft مع معهد الحوار الاستراتيجي والمنظمات غير الحكومية للبحث على الابتعاد عن التطرف عبر الإنترنت إلى العنف». 18. Microsoft، أبريل 2017. <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/04/18/microsoft-partners-institute-strategic-2017> dialogue-ngos-discourage-online-radicalization-violence/.

المربع (35): مدونة قواعد السلوك بشأن مكافحة خطاب الكراهية غير القانوني ومعالجة انتشار خطاب الكراهية غير القانوني عبر الإنترنت في أوروبا

في مايو 2016، أعلنت المفوضية الأوروبية وعدد من أكبر شركات محتوى الإنترنت، ومن بينها فيس بوك و تويتر و يوتيوب و مايكروسوفت - (ويُشار إليها باسم شركات تكنولوجيا المعلومات) - مدونة سلوك جديدة «مدونة السلوك بشأن مكافحة الكراهية غير المشروعة» (ويُشار إليها فيما يلي باسم «مدونة السلوك الجديدة») لمعالجة انتشار خطاب الكراهية غير المشروع عبر الإنترنت في أوروبا²⁰⁵. وعلى الرغم من أن خطابات الكراهية والإرهاب هما موضوعان يتم تناولهما غالباً منفصلين عن بعضهما البعض، فقد عالجت كل من اللجنة وشركات تكنولوجيا المعلومات الصلة بين الاثنين بشكل واضح وصريح.

وتتضمن مدونة السلوك التي تهدف إلى وضع توجيهات لأنشطة شركات تكنولوجيا المعلومات وكذلك مشاركة أفضل الممارسات مع شركات الإنترنت الأخرى ومنصات ومثغلي شبكات التواصل الاجتماعي، التزامات بوضع إجراءات واضحة وفعالة لمراجعة خطاب الكراهية غير المشروع؛ ومراجعة معظم الإشعارات التي تصلح لأن تكون كذلك في غضون 24 ساعة²⁰⁶.

ويمكن أن يكون دور البرلمانين في هذا الصدد على النحو التالي:

1. التأكد من أن الخطوات التي تتخذها شركات التكنولوجيا، بما في ذلك التنظيم الذاتي، تتماشى مع سياسة مكافحة الإرهاب الشاملة؛
2. ضمان الإشراف على جهود شركات تكنولوجيا المعلومات لتأكيد عدم تجاوزها لاختصاصاتها، وذلك من خلال عقد جلسات الاستماع والاجتماعات دون الإقليمية وأدوات الرقابة الأخرى؛
3. التأكد من أن النهج القانونية التقليدية تتكيف مع النطاق الواسع للإنترنت وتجزئته؛
4. التأكد من شفافية الشركات فيما يتعلق بإجراءاتها تجاه التطرف عبر الإنترنت ونشرها للبيانات مثل الإحصاءات الربع سنوية التي توضح عدد المواقع والحسابات التي تم حذفها ولأي سبب؛
5. إن الإبلاغ عن إزالة المحتوى والإحالة يحسن من الشفافية. ونشر تقارير شفافية بشأن الطلبات الحكومية لإزالة المحتوى من الإنترنت؛
6. ضمان حصول البرلمانين على معلومات قانونية وعدم التعسف في إطلاعهم عليها حيثما يكون الاطلاع عليها ضرورياً لحماية الأمن القومي من التهديدات الإرهابية.

²⁰⁵ أصدرت المفوضية الأوروبية في مارس 2018 مجموعة من التوصيات للشركات والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والتي تنطبق على جميع أشكال مواد الإنترنت غير القانونية، «بدءاً من المحتوى الإرهابي، والتحرير على الكراهية والعنف، ومواد الاعتداء الجنسي على الأطفال، والمنتجات المزيفة وانتهاك حقوق الطبع والنشر» وتتطلب تلك التوصيات إزالة الدعاية الإرهابية في غضون ساعة من تلقي الطلب من السلطات، وإلا فقد تواجه شركات مثل Facebook و Twitter غرامات كبيرة. وتخلى الاتحاد الأوروبي عن نهج طوعي للحصول على منصات إنترنت كبيرة لإزالة مقاطع الفيديو والمشاركات والمقاطع الصوتية المتعلقة بالإرهاب من مواقعهم الإلكترونية. لصالح مشروع قانون أكثر صرامة من المقرر نشره الشهر المقبل. ويمثل التشريع الذي اقترحه رئيس المفوضية الأوروبية جان كلود يونكر نهجاً صارماً بعد أن اعتمدت بروكسل على بـتريتللا تاكرشيلز إزالة هذا المحتوى طواعية. انظر: <https://phys.org/news/2018-09-social-media-hour-terror-propaganda.html#jCp>

²⁰⁶ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300 # NoPlace4Hate. بتريتللا بـلـلـقـيـنـلـقـلـا بـيـغـقـيـهـارـكـلا بـاـطـخـلـيـحـصـتـلا.

المربع (36): توصيات زيورخ - لندن بشأن منع ومكافحة التطرف العنيف والإرهاب على الإنترنت

تهدف هذه الأداة من أدوات السياسة إلى معالجة الممارسات الجيدة الشاملة لمنع ومكافحة التطرف العنيف عبر الإنترنت، بالإضافة إلى ممارسات جيدة محددة للاستجابة للمحتوى والاتصالات. وقد تم وضع الوثيقة والمصادقة عليها من جانب أعضاء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب في الاجتماع العام الوزاري الثامن للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب المنعقد في نيويورك في سبتمبر 2017.²⁰⁷ وقد وضعت الوثيقة قائمة غير حصرية بالممارسات الحكومية الجيدة المتعلقة بالاتصالات الاستراتيجية وجوانب منصات التواصل الاجتماعي في منع ومكافحة التطرف العنيف والإرهاب عبر الإنترنت لأعضاء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب - وكذلك أي حكومة أخرى مهتمة.

وتم تحديد الممارسات الجيدة التي تم التعبير عنها في هذه الوثيقة في الاجتماعات والمناقشات اللاحقة مع أعضاء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، مما يعكس خبرتهم في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، ومع هذه التوصيات، يهدف المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب إلى دعم واستكمال العمل والمبادرات الحالية من قبل المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى، وبالتحديد الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين المشاركين في هذا السياق. وتنقسم الممارسات الجيدة إلى ثلاثة أقسام:

- يتناول القسم الأول الممارسات الجيدة الشاملة لمنع ومكافحة التطرف العنيف والإرهاب على الإنترنت؛
- يتناول القسم الثاني الممارسات الجيدة للاستجابات التي تستند إلى المحتوى؛ و
- يتناول القسم الثالث الممارسات الجيدة للاستجابات المستندة إلى الاتصالات.

المشاركة مع منظمات المجتمع المدني²⁰⁸

أصبحت مشاركة المجتمع المدني جزءاً متزايداً من ممارسات التشاور من البرلمانيين على جميع المستويات. وتعد المشاركة بين منظمات المجتمع المدني والبرلمانيين أحد العناصر الرئيسية للديموقراطية المباشرة. ويمكن أن تؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً هاماً في دعم مهام البرلمانيين والتشريع والرقابة البرلمانية. وليس أقل تلك الأدوار تقديم أدلة حول تأثير السياسات²⁰⁹. ويمكن للبرلمانيين، في إطار جهودهم لتطوير قنوات التواصل المجتمعي، المشاركة مع منظمات المجتمع المدني، بما يساعد على تعزيز تقديم دعم شامل ومستدام للسياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب.

²⁰⁷ توصيات زيورخ - لندن بشأن منع التطرف العنيف والإرهاب ومكافحتها على الإنترنت، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب 2017. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF%20-%20Zurich-London%20Recommendations%20ENG.pdf?ver=2017-09-15-210859-467>

²⁰⁸ هناك عدة تعريفات «للمجتمع المدني». يعرّف الاتحاد الأوروبي المجتمع المدني بأنه «جميع الهياكل غير الحكومية وغير الربحية وغير الحزبية وغير العنيفة، والتي ينظم من خلالها الناس أهدافاً وقيماً مثالية مشتركة، سياسية كانت أو اجتماعية أو اقتصادية». ويشمل المجتمع المدني مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة التي تختلف أدوارها واختصاصاتها، مثل المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية والنقابات والتعاونيات والجمعيات المهنية ومؤسسات الأعمال ووسائل الإعلام غير الهادفة للربح والمنظمات الخيرية وغيرها.

²⁰⁹ آلان هدسون، منظمات المجتمع المدني واللجان البرلمانية: لجنة اختيار التنمية الدولية في المملكة المتحدة، معهد التنمية في الخارج، يونيو 2006. انظر: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events_documents/2918.pdf

وتسهم مشاركة منظمات المجتمع المدني في مكافحة الإرهاب في تنفيذ نهج «المكافحة الشاملة من المجتمع بأسره». ويمكن لمنظمات المجتمع المدني لعب دور استباقي في:

- التواصل والتوعية ضد الإرهاب، بما في ذلك مواجهة الخطابات الخاصة بنزع الشرعية عن وجهات نظر المتطرفين العنيفين.
- المساهمة في منع الإرهاب من خلال إزالة التطرف واتخاذ خطوات لتقديم خطاب مضاد، وبخاصة على مستوى المجتمع المحلي.
- دعم المؤسسات التعليمية في توفير بدائل قوية للإرهاب وتحديد الشباب المعرضين للخطر.
- الرصد والتقييم وتبادل الدروس المستفادة للحد من الاستجابة الملائمة للإرهاب في إطار سيادة القانون وحقوق الإنسان.
- المساعدة في منح المجتمعات المهمشة والضعيفة، بما في ذلك ضحايا الإرهاب، الفرصة للتعبير عن صوتها، وتوفير منفذ لمعالجة المظالم.

ويكمن التحدي الرئيسي في إساءة الاستخدام المحتملة لمنظمات المجتمع المدني مثل الجمعيات الخيرية، من جانب المنظمات الإرهابية والمنظمات ذات الصلة (على سبيل المثال من خلال توفير التمويل والحركة والدعم). ويجب تحقيق توازن بين منع مشاركة منظمات المجتمع المدني في خرق القانون وملاحقة المتورطين في مثل هذه الأفعال من جهة، والتدخل في الدور المفيد الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني الشرعية دون تفويض لحرية تكوين الجمعيات، من ناحية أخرى.²¹⁰

ويؤدي البرلمانيون دوراً هاماً في ضمان المشاركة المدنية لمواجهة التطرف العنيف، من خلال الشراكة والمشاركة مع منظمات المجتمع المدني. ومن المهم للبرلمانين أن يكونوا على وعي بالطرق المختلفة التي يمكن أن تساهم بها منظمات المجتمع المدني في تنفيذ سياسة مكافحة الإرهاب. يمكن أن يحدث هذا عبر:

1. دخول البرلمانين في حوار ومشاورات مع منظمات المجتمع المدني للمساعدة في إعلامهم بصورة أكثر فعالية بسيادة القانون والقوانين والسياسات المتوافقة مع مكافحة الإرهاب، وذلك من خلال جلسات الاستماع، والاجتماعات دون الإقليمية، وحملات التوعية العامة، إلخ.
2. اعتماد البرلمانين على المعلومات المستقلة والبحوث والنتائج المستندة إلى الأدلة والتوصيات المتعلقة بمكافحة التطرف العنيف التي تقدمها جماعات داخل المجتمع المدني مثل المؤسسات الأكاديمية ومراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية التي تركز على المسائل المتعلقة بالسياسة؛
3. تشجيع البرلمانين لمشاركة المنظمات غير الحكومية في النقاش العام حول الأمن القومي والقوات المسلحة والشرطة والاستخبارات، والتي تعزز من شفافية الحكومة.
4. توفير البرلمانين لمنظمات المجتمع المدني مساحة قانونية وتشغيلية كافية كجزء من حرية تكوين الجمعيات.

التواصل مع وسائل الإعلام

تؤدي وسائل الإعلام دوراً مركزياً في الإبلاغ عن الإرهاب وتصويره. ويكمن أحد التحديات الرئيسية في العلاقة شبه التعايشية بين الإرهاب ووسائل الإعلام، بما في ذلك القنوات الإعلامية القائمة على الإنترنت، حيث يوفر الإرهاب قصصاً مثيرة وعنيفة تساعد على بيع المنتج الإخباري، وتوفر وسائل الإعلام للجماعات الإرهابية وسيلة لنشر رسائلهم وبث الخوف بين العامة.²¹¹

ويمكن لوسائل الإعلام أن تؤدي دوراً مهماً في مكافحة الإرهاب عن طريق وضع إطار للظاهرة بطريقة تقلل من إثارة الخوف. وتقع على عاتق وسائل الإعلام مسؤولية تجنب المساهمة في خلق آراء سلبية تجاه جماعات معينة في المجتمع بإعداد تقارير غير متوازنة أو ليس لها سند من أدلة.²¹²

²¹⁰ إريك روزاند وأليستير ميلار وجيسون أي بي، والمجتمع المدني وإستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب: الفرص والتحديات، مركز التعاون العالمي لمكافحة الإرهاب، سبتمبر 2008، ص. 29. انظر: http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2008/09/civil_society.pdf.

²¹¹ كيت فيرغسون، «مكافحة التطرف العنيف من خلال وسائل الإعلام واستراتيجيات الاتصال: استعراض الأدلة» الشراكة من أجل النزاعات والجريمة والبحوث الأمنية، 1 مارس 2016، صفحة 7/ <http://www.paccsresearch.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Anti-Violent-Extremism-Through-Mediaand-Communication-Strategies-pdf>

²¹² رد الحكومة على التقرير الثامن الصادر عن جلسة اختيار لجنة الشؤون الداخلية للفترة 2016-2017، HC 35: التطرف: السرد المضاد وتحديد النقطة الحرجة، قدمه إلى البرلمان وزير الدولة للشؤون الداخلية عن طريق قيادة صاحبة الجلالة، ديسمبر 2017، ص 17- Correspondence/Correspondence-17-https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/home-affairs/Correspondence-17-Cm-9555.pdf-and-identifying-the-tipping-point-government-response-Eighth-Report-26

2.1.2.4 إعداد خطاب مضاد

بالإضافة إلى مشاركة البرلمانيين مع القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، هناك طرق رئيسية أخرى يمكن للبرلمانيين تبنيها للمساعدة في تعزيز جدول أعمال الخطاب المضاد والتعامل مع الدعاية الإرهابية مثل الأنشطة على المستوى التشريعي والتشغيلي على الأرض مع منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين مع الرسائل الموجهة. وهذا هو جزء من جهود الاتصالات الاستراتيجية لمكافحة الإرهاب (CT) ومكافحة التطرف العنيف (CVE)، إن التأثر بين ما يقال وما يجري هو مفتاح تعزيز مصداقية وفعالية هذه السياسات.

ووفقاً لما انتهت إليه دراسة صدرت مؤخراً عن البرلمان الأوروبي بشأن الخطابات المضادة، فإن «مفهوم الخطابات المضادة نفسه لم يحظ بحقه من التطوير، ويفتقر إلى أساس دقيق، في البحوث التجريبية».²¹³ وهناك حاجة إلى إجراء مزيد من البحوث في هذا المجال، والرصد والتقييم الفعال لمشاريع الخطابات المضادة الحالية من أجل التأكد من الاستفادة من الدروس.

ويمكن أن تشمل فكرة الخطابات المضادة على معانٍ مختلفة وتتخذ العديد من المناهج. حيث يمكن أن تشير إلى المبادرات التي تقودها الحكومة، أو إلى استراتيجيات نزع التطرف، أو الحركات الشعبية وحركات المجتمع المدني، ويمكن أن تكون التحدث إلى عدد من الجماهير المختلفة - مثل المتطرفين، أو المعرضين للتطرف، أو أعضاء المجتمعات التي تشمل المتطرفين، أو عامة السكان بصفة عامة.²¹⁴

ويتم تنفيذ مبادرات عالمية لمكافحة الخطاب الإرهابي من جانب عدد من الجهات الفاعلة المختلفة على المستويات فوق الوطنية والدولية والإقليمية والوطنية ودون الوطنية. ولقد أثبتت الأمم المتحدة نفسها كلاعب رئيسي في مجال الخطاب المضاد، ملهمة المؤسسات ذات الصلة، مثل المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF) ومركز هداية، لمساعدة الدول في بناء خطط عمل ملموسة في هذا المجال. وقد نفذت منظمات دولية أخرى، مثل منظمة حلف شمال الأطلسي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مبادرات تركز على الاتصالات الاستراتيجية والخطابات المضادة، كما زادت الدول من جهودها في مكافحة الروايات الإرهابية من خلال التعاون مع الدول الأخرى أو الشركاء من المؤسسات من غير الدول. وأخيراً، بدأت شركات التكنولوجيا أيضاً اتخاذ خطوات لمنع إساءة استخدام الإرهابيين لمنصاتها.

يمكن للبرلمانيين استخدام الأدوات البرلمانية الأساسية لتعزيز الخطاب المضاد، مثل:

1. التواصل مع الدوائر الانتخابية وزياراتها؛
 2. العمل على عريضة تقدم إلى عضو البرلمان؛
 3. الخطب والمقابلات؛
 4. الإشراف على الاتصالات الاستراتيجية للحكومة
 5. تعزيز سياسات إدارة النزاعات وحلها، وكذلك تحويل المجتمعات في فترة ما بعد النزاع.²¹⁵
- وفي إطار الحرب ضد الإرهاب، يجب وضع سياسات لإدارة النزاعات وحلها، وكذلك لتحويل المجتمعات في فترة ما بعد النزاع.²¹⁶

²¹³ مكافحة الخطاب الإرهابي، «دراسة لجنة LIBE التابعة للبرلمان الأوروبي، إدارة السياسات من أجل حقوق المواطنين والنيوون الدستورية، المديرية العامة للسياسات الدولية للاتحاد الأوروبي، نوفمبر 2017، صفحة 7، انظر: I POL_STU (2017) 596829_EN.pdf/596829/http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017

²¹⁴ مكافحة الخطاب الإرهابي، «دراسة لجنة LIBE التابعة للبرلمان الأوروبي، إدارة السياسات من أجل حقوق المواطنين والنيوون الدستورية، المديرية العامة للسياسات الدولية للاتحاد الأوروبي، نوفمبر 2017، صفحة 8-10، انظر: I POL_STU (2017) 596829_EN.pdf/596829/http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017

²¹⁵ دور الدبلوماسية والقوة الناعمة في مكافحة الإرهاب - المفاهيم، أساليب المكافحة ودراسات الحالة، مركز البحوث الاستراتيجية، انظر: http://www.coedat.nato.int/publication/workshop_reports/04-Diplomacy_Soft_Power_Report.pdf

²¹⁶ دور الدبلوماسية والقوة الناعمة في مكافحة الإرهاب - المفاهيم، أساليب المكافحة ودراسات الحالة، مركز البحوث الاستراتيجية، انظر: http://www.coedat.nato.int/publication/workshop_reports/04-Diplomacy_Soft_Power_Report.pdf

وفي مواجهة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، يمكن للبرلمانيين المساهمة من خلال:

- تقديم الوضوح التشريعي حول تحديد معنى المقاتلين الإرهابيين الأجانب
- وضع الأطر القانونية وقدرات الموارد التي تضمن وجود نُهج مختلفة في تقييم ذنب الفرد وتحديد مدى ملاءمة التحقيق الجنائي والملاحقة القضائية والتدخلات؛
- ضمان تنفيذ القوانين والسياسات والممارسات الوطنية الرامية إلى مكافحة تهديدات المقاتلين الإرهابيين الأجانب مع الامتثال الكامل للقانون الدولي، بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي²²⁰
- ضمان تمييز القوانين الوطنية والإطار القانوني بين أعمال الإرهاب التي قد تنشأ في النزاع المسلح ومجرد المشاركة في النزاع²²¹
- ضمان إيلاء اهتمام خاص للنساء والمجندين الأحداث والأطفال، واحترام حقوقهم الإنسانية بغض النظر عن التهديد الذي قد يشكله هؤلاء الأفراد أو الأنشطة الإجرامية التي شاركوا فيها؛
- التأكد من إدراكهم للجهود الدولية المتعلقة بالتصدي للعودة المتوقعة للإرهابيين المقاتلين الأجانب والتوجيهات الأساسية في وضع حلول مجتمعية لظاهرة الأشخاص العائدين إلى الوطن بعد المشاركة في صراع عنيف في الخارج أو بعد انتهاك قوانين مكافحة الإرهاب في بلادهم²²²
- إجراء تقييم لممارسات مكافحة/منع التطرف العنيف التي تتم في أماكن الاحتجاز وتهدف إلى إعادة دمج وإعادة تأهيل المدانين بجرائم الإرهاب²²³

عند التعامل مع الإرهاب المحلي، يمكن للبرلمانيين المساهمة بما يلي:

- تعزيز فهم أفضل لظاهرة الإرهاب في العالم وتجنب وصم أي مجتمع معين بأي هجوم إرهابي محلي بالإضافة إلى التفاعل مع المجتمعات المحلية ودوائرها الانتخابية حول هذا الموضوع؛
- دعم وضع وتنفيذ وتقييم سياسات مكافحة الإرهاب وسياسات منع/مكافحة التطرف العنيف؛
- تناول الصلات المحتملة بين الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب الداخلي؛
- ضمان عدم الإفلات من العقاب على انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان في التعامل مع الإرهاب المحلي؛
- مراجعة وتنقيح الأطر القانونية المحلية، حسب الاقتضاء، لضمان وضع وتنفيذ التدخلات المتخصصة²²⁴، مثل آليات الإحالة وبرامج تغيير المسار للأفراد المعرضين للمخاطر؛
- تعزيز وضع وتنفيذ التدابير القضائية والإدارية المناسبة للتخفيف من المخاطر التي يشكلها الإرهابيون المحليون المحتملين، مع احترام حقوق الإنسان.
- تعزيز أفضل الممارسات التي يمكن من خلالها لوكالات العدالة الجنائية ووكالات إنفاذ القانون نشر معلومات دقيقة للجمهور بأسرع ما يمكن بعد وقوع هجوم دون المساس بأي تحقيق جارٍ؛

²²⁰ [download=true?https://www.osce.org/odihr/393503](https://www.osce.org/odihr/393503)

²²¹ بتدات اللجنة الدولية للصليب الأحمر وغيرها على أهمية توضيح التمييز بين الاثنين للحفاظ على حسن سير العمل في القانون الدولي الإنساني. انظر: المبادئ التوجيهية لمعالجة تهديدات وتحديات «المقاتلين الإرهابيين الأجانب» في إطار حقوق الإنسان، مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR)، وارسو، بولندا، 2018. <https://www.osce.org/odihr/393503?download=true>

²²² مبادئ مالطا لإعادة إدماج المقاتلين الإرهابيين العائدين، ومركز هداية والمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-26102016223519.pdf>

²²³ توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمة البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، 2016، ص 9. <https://theij.org/wp-content/uploads/English-Valletta-Recommendations.pdf>

²²⁴ يشير التدخل إلى الجهود التي تستهدف الأفراد الذين يظهرون بعض علامات التطرف على العنف، لكنهم لم يرتكبوا عملاً إرهابياً. الهدف من التدخل هو تزويد الفرد بمجموعة من خدمات الدعم التي قد تعالج بعض القضايا التي ربما دفعت هذا الشخص إلى الانجذاب إلى الإرهاب العنيف. انظر: مجموعة أدوات دورة حياة التطرف إلى العنف، ملاحظة: يمكن أن يمتد إلى عدة قضايا www.toolkit.thegctf.org

بأهزلاً قحفاً، وممارسات الرباط-واشنطن الجيدة بشأن منع الإرهاب النامي محلياً وكشفه والتدخل بشأنه والتصدي له. https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/C/GCTF-Rabat-Washington-Good-Practices_ENG.pdf?ver=2018-09-21-122245-707

المربع (38): المقاتلين الأجانب الإرهابيين المرتبطين ببرامج مكافحة الإرهاب العنيف والعائدين

نما التهديد الإرهابي وتطور بسرعة في السنوات الأخيرة. والأفراد المشار إليهم باسم «المقاتلين الإرهابيين الأجانب» يسافرون إلى الخارج لغرض الإرهاب. وتشكل عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب تهديداً أمنياً متزايداً.

ويُعرف «المقاتلين الإرهابيين الأجانب» على أنهم «أفراد يسافرون إلى دولة غير دولة إقامتهم أو جنسيتهم لغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو التخطيط لها أو التحضير لها أو المشاركة فيها أو تقديم التدريب الإرهابي أو تلقيه، بما في ذلك ما يتعلق بالنزاع المسلح». وهم يزيدون من حدة الصراعات ومدتها وتعقيدها وقد يمثلون خطراً جسيماً على دولهم الأصلية وبلدان العبور وبلدان الوجهة، فضلاً عن مناطق النزاع المسلح المجاورة الذين ينشطون فيها. ويتطور خطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب سريعاً ومن المستبعد أن يتم احتواؤه بالكامل على المدى القصير. وهناك مخاطر كبيرة على المدى الطويل يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب العائدون إلى بلدانهم الأصلية أو عند وصولهم إلى بلدان ثالثة.²²⁵

غادر ما يصل إلى 30000 شخص من أكثر من 90 دولة مختلفة ديارهم للقتال في الحروب الأجنبية، وغالباً ما كانوا يشاركون جماعات إرهابية معروفة في هذه العملية. وهذا العدد أخذ في الازدياد، والبلدان التي ليس لديها تاريخ سابق من المقاتلين الأجانب قد تكتشف أن لديها مواطنين سافروا إلى مناطق الحرب. وفي حين أنه من غير الواضح كم عددهم، فإنهم يعودون في نهاية المطاف إلى بلدانهم الأصلية. وهناك قلق دولي متزايد فيما يتعلق بالعودة المتوقعة لهؤلاء المقاتلين الإرهابيين الأجانب.²²⁶ بعض المقاتلين الإرهابيين الأجانب ربما قد خاب أملهم، والآخرين قد فروا. ولا يزال البعض الآخر قد تم إعادتهم لسبب محدد. ومن المؤكد أن الأفراد الذين يعودون قد شاهدوا أو شاركوا في أحداث مؤلمة ومن المرجح أن تكون لديهم آراء أكثر تطرفاً. وفي حين أن مذكرة روما العالمية الخاصة بمكافحة الإرهاب (الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب) حول الممارسات الجيدة لإعادة تأهيل وإدماج الجناة المتطرفين العنيفين تعالج ما يجب فعله مع الجناة المتطرفين العنيفين، بما في ذلك العائدون المحبوسون، إلا أن بعض الدول قد تجد نفسها غير قادرة أو تجد أنه من غير العملي مقاضاة جميع المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين. وقد يتم احتجاز البعض تحت الإقامة الجبرية، وقد يكون تم القبض على البعض وأُفرج عنه في وقت لاحق. ولتقليل احتمالية عودة هؤلاء الأفراد إلى الإرهاب، يتعين على الحكومات مساعدتهم على الانسحاب من الأنشطة العنيفة وإعادة إدماجهم بنجاح في مجتمعاتهم المحلية بعد عودتهم. ويتناول العديد من القرارات والمبادرات الدولية الرئيسية مكافحة التطرف العنيف والتهديد الشديد والمتنامي الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

²²⁵ جوانب التركيز: المقاتلون الإرهابيون الأجانب، لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن، <https://www.un.org/sc/ctc/focus-areas/foreign-terrorist-fighters>

²²⁶ مبادئ مالطا من أجل إعادة دمج العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب، مركز هداية والمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-26102016223519.pdf>

وثائق رئيسية

الممارسات الجيدة للتعامل مع تحديات أسر المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، 2018.²²⁷

التركيز: كيفية التعامل مع الأسر التي رافقت المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو التي أنشأوها في مناطق الصراع. وتتطلع إلى العودة إلى بلد ثالث أو بلادهم الأصلية. وينبغي النظر في المبادئ التوجيهية غير الملزمة للممارسات الجيدة التي تلي ذلك، حسب الاقتضاء، وفقا للظروف والمعايير القانونية المحلية لكل دولة، فضلا عن الالتزامات القانونية الدولية السارية.

مذكرة روما حول الممارسات الجيدة لإعادة تأهيل وإدماج المجرمين العنيفين المتطرفين، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.²²⁸

التركيز: تتناول ما يجب فعله مع الجناة المتطرفين العنيفين، بما في ذلك المقاتلون الإرهابيون الأجانب العائدين الذين يتم سجنهم، قد تكون البلدان غير قادرة على مقاضاة جميع العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو قد تجد ذلك غير عملي. وقد تم وضع قائمة غير شاملة بممارسات المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب الجيدة القائمة على المناقشات في ورشتي عمل للخبراء نظمهما معهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (UNICRI) والمركز الدولي لمكافحة الإرهاب - لاهاي (ICCT)

المبادئ التوجيهية بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب، التي اعتمدها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (939/S/2015).²²⁹

التركيز: الغرض من المبادئ التوجيهية هو أن تكون أداة عملية تستخدمها الدول الأعضاء في جهودها لمكافحة الإرهاب، وعلى وجه الخصوص، لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وفقا للقرار رقم 2178 (2014). وتتضمن هذه الوثيقة النتائج الختامية، وكذلك إعلان اجتماع وزراء الخارجية والداخلية الذي يعقد في إطار الاجتماع الخاص.

توجيهات لمعالجة تهديدات وتحديات «المقاتلين الإرهابيين الأجانب» ضمن إطار حقوق الإنسان، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في 12 سبتمبر 2018.²³⁰

التركيز: تسعى هذه الوثيقة إلى تزويد الدول بتوصيات وتحليل داعمة بشأن بعض القضايا الرئيسية لحقوق الإنسان التي يجب أن تتعامل معها عند سعيها إلى الرد على التهديدات التي يشكلها المقاتلون الإرهابيون الأجانب بطريقة تتفق مع حقوق الإنسان وسيادة القانون. وبعد عرض موجز لخلفية عن الموضوع وللإستجابات الدولية والوطنية، تقدم هذه الوثيقة سلسلة من التوصيات من أجل اتباع نهج متوافق مع حقوق الإنسان لمعالجة تدفق وعودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

²²⁷ https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/C/GCTF-Good-Practices-on-Returning-Families-of-FTFs_ENG.pdf?ver=2018-09-25-101427 - 323

²²⁸ http://www.unicri.it/topics/counter_terrorism/Rome_Memorandum.pdf

²²⁹ https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Madrid-Guiding-Principles_EN.pdf

²³⁰ <https://www.osce.org/odihr/393503?download=true>

3.4 دور البرلمانين في حماية حقوق الفئات الضعيفة، ولا سيما النساء والأحداث

تم الاعتراف بحقوق جميع المجموعات المعرضة للخطر على وجه الخصوص وحمايتها في عدد من أطر مكافحة الإرهاب الدولية. وقد ازداد تعرض النساء والأطفال للإيذاء وأصبحوا ضحايا للإرهاب، لكن في الوقت نفسه، يشاركون على نحو متزايد في النشاط ذي الصلة بالإرهاب. حماية المرأة

يحظى دور المرأة في منع التطرف العنيف ومكافحته (منع / مكافحة الإرهاب العنيف) باهتمام متزايد. ويمكن أن يكون النساء والرجال عرضة للإرهاب بطرق مختلفة.

«التكامل بين الجنسين يعني طرح بعض الأسئلة دائماً: ما هي تجارب النساء في مجال الإرهاب وتجربة النساء في استجابات مكافحة الإرهاب؟ ويعني سؤال النساء المعنويات ما هي العدالة والعلاجات بالنسبة لهن: كما يعني تصميم البرامج، سواء برامج التعويض أو إعادة التأهيل، التي تقوم على هذا التحليل وأصوات النساء».

المفوض أسواجبور، المقرر الخاص المعني بحقوق المرأة في إفريقيا التابع للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.²³¹

«إن للإرهاب والتطرف العنيف بعداً جنسانياً عميقاً، ولا يزال الإرهابيون ينتهكون حقوق النساء والفتيات من خلال العنف الجنسي والاختطاف والزواج القسري ومنع حرية التنقل والحصول على التعليم. والاشتراك في العنف المنزلي هو خيط مشترك بين العديد من الجناة. ولهذا السبب يجب أن نعطي الأولوية على وجه السرعة لحقوق المرأة ومشاركتها وقيادتها».

أنطونيو جوتيريس، الأمين العام للأمم المتحدة، توحيد العالم ضد الإرهاب، 6 يونيو 2018.²³²

إن استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب لعام 2006 لم تشر بالتحديد إلى المرأة والتكامل بين الجنسين في مكافحة الإرهاب. ومع ذلك، فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة اعتمدت في 1 يوليو 2016 باتفاق الآراء القرار رقم 291/A/RES/70 بشأن الاستعراض الخامس لإستراتيجية مكافحة الإرهاب العالمي - إستراتيجية بما يعزز الإجماع العالمي في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. وينص القرار المذكور على ما يلي:

- المساهمة الهامة للمرأة في تنفيذ الاستراتيجية، وتشجيع الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية على ضمان مشاركة المرأة وقيادتها في الجهود المبذولة لمنع التطرف العنيف ومكافحة الإرهاب.
- القلق العميق من أن أعمال العنف الجنسي والجنساني معروفة بأنها جزء من الأهداف الاستراتيجية والأيدولوجية لبعض الجماعات الإرهابية. وبستخدم هذا كأداة لزيادة قوة الجماعات الإرهابية من خلال التمويل والتجنيد وتدمير المجتمعات.
- توجيه النداء إلى جميع الدول الأعضاء، مع الوضع في الاعتبار السياق الأمني العالمي المعقد اليوم، لإلقاء الضوء على دور المرأة الهام في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. وينبغي للدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة أن تدرج تحليلاً جنسانياً بشأن دوافع تطرف المرأة وتحولها إلى الإرهاب في برامجها ذات الصلة. وينبغي لهذه الدول أن تراعي، عند الاقتضاء، آثار استراتيجيات مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان للمرأة ومنظمات المرأة وأن تسعى إلى مزيد من المشاورات مع النساء والمنظمات النسائية عند وضع استراتيجيات لمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف.

²³¹ افتتاح ورشة العمل دون الإقليمية حول الأبعاد الجنسانية لاستجابات العدالة الجنائية للإرهاب في ياوندي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان (OHCHR)، الكاميرون، في الفترة 19-21 يوليو 2017. <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/ar/yaounde-gender-terrorism.html>

²³² <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2018-06-26/uniting-world-against-terrorism>

علاوة على ذلك، أبرزت الدراسة العالمية بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325²³³ الصادر في أكتوبر 2015، الآثار الخطيرة للتطرف العنيف على النساء والفتيات. ومن بين الرسائل الرئيسية²³⁴ ما يلي:

- يوجد خيط مشترك بين الجماعات المتطرفة في جميع المناطق، وهو أنه في كل الحالات، يقترن تقدمها بالهجوم على حقوق النساء والفتيات - حقوق التعليم، والحياة العامة، واتخاذ قرارهن بشأن أجسادهن.
- تتغاضى مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف (CVE) عن مجموعة الأدوار التي تؤديها المرأة في منع التطرف العنيف والمشاركة فيه، ويوفر جدول أعمال السلام والأمن للمرأة إطاراً لاستجابة غير عسكرية ووقائية للإرهاب والتطرف العنيف، وتقر العديد من الصلاحيات الدولية الأخيرة بهذه العلاقة. ومن المهم إشراك النساء كمقدمي رسائل في الخطاب المضاد:
- إن المخاطر الناتجة عن دعم حقوق المرأة ووضع صكوك بها هي مخاطر عالية، فحينما يصبح الدفاع عن المرأة مرتبطاً بشكل وثيق بجدول أعمال الحكومة لمكافحة الإرهاب، تزداد مخاطر رد الفعل ضد المدافعين عن حقوق المرأة، في البيئات المتقلبة بالفعل في كثير من الأحيان.
- تتأثر النساء كذلك بتكتيكات مكافحة الإرهاب: يمكن أن يؤدي التوريق إلى زيادة انعدام الأمن للمرأة ووجود إجراءات مصرفية أكثر صرامة، ويمكن لسياسات المانحين أن تؤثر سلباً على المنظمات النسائية. وعلى هذا النحو، فإن النساء تجد نفسها «بين شقي رحي» ما بين الإرهاب والاستجابات لمكافحة الإرهاب.

كجزء من الاستعراض السادس لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية التي تم اعتمادها في 26 يونيو، 2018، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة الدول الأعضاء إلى تسليط الضوء على دور المرأة الهام في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف.²³⁵

إن الأمر الواضح هو أن التطرف بجميع أشكاله له آثار خطيرة على حقوق النساء والفتيات، بدءاً من الزواج القسري، إلى القيود المفروضة على التعليم والمشاركة في الحياة العامة، والعنف الجنسي والجنساني المنهجي (SGBV)، وهذا التصعيد في العنف وانعدام الأمن يتطلب اهتماماً بجدول أعمال المرأة والسلام والأمن. وعلاوة على ذلك، فإن النساء ليست مجموعة متجانسة ولعبت دوراً هاماً في العمل المتطرف والإرهابي.

ويعد دمج الأبعاد الجنسانية في مكافحة الإرهاب بمثابة استجابة إلى ضرورة ضمان احترام حقوق المرأة في سياق التهديدات المتنامية للإرهاب وفي غياب إطار دولي متسق. ولقد اعترف مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، من خلال قراره 2242 و2331، بأن العنف الجنسي يستخدم كأسلوب من أساليب الإرهاب.

²³³ اعتمد قرار مجلس الأمن رقم 1325 حول المرأة والسلام والأمن (S/RES/1325) في عام 2000 كأول قرار تم تمريره من قبل مجلس الأمن على وجه التحديد للتعامل مع تأثير الحرب على النساء ومساهمات النساء في السلام المستدام.

²³⁴ منع الصراع، وتحويل العدالة، وتأمين السلام، ودراسة عالمية عن تنفيذ قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1325، <http://wps.unwomen.org/en>، صفحة 14.

²³⁵ الاستعراض السادس كل سنتين لاستراتيجية الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 284/A/RES/72، الذي تم اعتماده بالإجماع في 26 يونيو 2018، <https://undocs.org/en/A/RES/72/284>

المربع (39): توصيات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة²³⁶

ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية القيام بما يلي:

- فصل البرامج الخاصة بحقوق المرأة عن مكافحة الإرهاب والتطرف، وكل التخطيط العسكري والعمليات العسكرية. وأي جهد يهدف إلى تمكينهم يجب أن يكون من خلال المساعدة المدنية للنساء أنفسهن أو لوكالات التنمية وحقوق الإنسان.
- الحماية الدائمة لحقوق النساء والفتيات والتأكد من أن الجهود الرامية إلى مكافحة استراتيجيات التطرف العنيف لا تنمي الصورة النمطية للنساء أو البنات أو تساعد على ذلك.
- العمل مع النساء والمؤسسات المحلية لإشراك النساء على جميع المستويات، والسماح للمرأة المحلية بالاستقلالية والقيادة في تحديد أولوياتها واستراتيجياتها في مكافحة التطرف.

ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني القيام بما يلي:

- بناء قدرات النساء والفتيات، بما في ذلك الأمهات والقادة المجتمعية والقيادات الدينية، ومجموعات المجتمع المدني النسائية للمشاركة في جهود مكافحة التطرف العنيف بطريقة تكون مصممة خصيصًا لتناسب البيئة المحلية. ويمكن أن يشمل ذلك توفير التدريب المتخصص، وتيسير تدريب القيادات الدينية النسائية للعمل كمرشدات في مجتمعاتهن، وزيادة وصول المرأة إلى التعليم العلماني والديني من أجل تضخيم أصواتها ضد الخطابات المتطرفة ودعم مدارس الأمهات. وينبغي أن يكون كل بناء القدرات من خلال وكالات مدنية، وأن تقوم نساء بناة السلام بتحديد الأولويات ومحتوى برامجها.
- الاستثمار في مجال البحث وجمع البيانات حول أدوار المرأة في الإرهاب، بما في ذلك تحديد المحفزات التي تؤدي إلى تطرفهن ومشاركتهن مع المجموعات الإرهابية، وأثار استراتيجيات مكافحة الإرهاب علي حياتهن. وينبغي أن يشمل ذلك البحث في تأثير قوانين ولوائح مكافحة الإرهاب على تشغيل منظمات المجتمع المدني النسائية، ووصولها على الموارد للقيام بأنشطة تتعلق بمكافحة التطرف العنيف.
- التحقق من رصد وتقييم مراعاة المساواة بين الجنسين لجميع تدخلات مكافحة الإرهاب وتدخلات مكافحة التطرف العنيف وينبغي أن يعالج ذلك على وجه التحديد التأثير على النساء والفتيات، بما في ذلك استخدام المؤشرات المتعلقة بنوع الجنس وجمع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس.

ينبغي للدول الأعضاء والأمم المتحدة:

- وضع برامج فك الارتباط والتأهيل وإعادة الإدماج التي تراعي الفوارق بين الجنسين والتي تعالج الاحتياجات الخاصة للنساء والفتيات، واستخلاص الدروس المستفادة من مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في إطار برنامج المرأة والسلام والأمن.

يجب على الأمم المتحدة:

- التحقق من وجود آليات وإجراءات للمساءلة تتمتع بالخبرة الجنسانية الضرورية وتكون مخصصة لمنع العنف المتطرف والاستجابة له.
- تقديم برامج فك الارتباط والتأهيل وتقديم المشورة للأشخاص المتورطين في التطرف العنيف، على أن تراعي الفوارق بين الجنسين؛
- التحقق من محلكمة جرائم العنف الجنسي بشكل صريح، بما في ذلك في سياق محلكمة الإرهاب، بحيث يتم معاقبة الجناة علي جرائمهم بأكملها، وأن يتم الاعتراف بالضحايا. (ويعد التعاون الدولي، لا سيما بين القطاعات العسكرية والاستخباراتية والعدالة، عاملاً حاسماً في تسريع مثل هذه المقاضاة، ومن الأهمية بمكان إلغاء سرية المعلومات والأدلة التي يمكن استخدامها في المحاكم لمقاضاة العنف الجنسي المرتبط بالنزاع كجريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، أو كعمل تأسيسي لإبادة جماعية).
- إجراء التحقيقات في الإرهاب بطريقة تراعي قضايا الفوارق بين الجنسين. ويتطلب التحقيق في العنف الجنسي المرتكب من قبل الجماعات الإرهابية خبرة في إجراء مقابلات مع الضحايا من النساء والفتيات، وعن اتخاذ تدابير لحمايتهن، والتي قد تكون غير موجودة في فرق التحقيق المتخصصة في مكافحة الإرهاب.

²³⁶ نساء الأمم المتحدة، منع الصراع، تحويل العدالة والأمن والسلام، دراسة عالمية بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325، نيويورك، نساء الأمم المتحدة، 2016. الفصل التاسع: مكافحة التطرف العنيف مع احترام حقوق واستقلالية المرأة ومجتمعها. <http://wps.unwomen.org/pdf/CH09.pdf>

حماية الأطفال والأحداث

قد يتأثر الأطفال والأحداث²³⁷ بالإرهاب بعدة صور - كالضحايا والشهود والمجرمين. كما أنهم يتأثرون أيضاً بسياسات مكافحة الإرهاب منع/مكافحة التطرف العنيف، بما في ذلك جميع التدابير الجنائية والإدارية وغيرها. وتقوم الجماعات الإرهابية على نحو متزايد بتجنيد الأطفال داخل أو خارج بلدهم أو ينشأون في أسرة ذات تأثيرات متطرفة معرضة ويكونوا معرضين بشكل خاص للتحويل أنفسهم إلى متطرفين. ويدعو قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2396 الدول بالتحديد إلى تقييم المقاتلين الإرهابيين الأجانب المشتبه بهم وأفراد أسرهم المرافقين لهم، بمن فيهم الأطفال.²³⁸

وبشكل عام، فإن الأحداث الذين يتعاملون مع القانون هم مجموعة ضعيفة. وقد يتعرضون للإذاء أو يكونوا في خطر مميت ويحتاجون إلى رعاية أو يكونوا غير مدركين لحقوقهم عندما يتهمون بارتكاب جريمة²³⁹. وقد يتفاقم هذا الأمر في سياق مكافحة الإرهاب. وتتطلب محاكمة الأحداث وجود رد مناسب يستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وسيادة القانون، بما في ذلك المعايير الدولية لقضاء الأحداث. وينبغي أن تعترف الأطر الوطنية لمكافحة الإرهاب بضعف الأحداث وأن تضمن الحماية القانونية الخاصة لهم وأن تدرج المعايير الدولية القائمة لقضاء الأحداث وحماية الأطفال. ويؤكد نظام قضاء الأحداث²⁴⁰ دائماً أن الاعتبار الرئيسي لا بد أن يكون رفاة الأحداث والمصلحة الفضلى للطفل حتى في القضايا الجنائية، بما في ذلك الجرائم الإرهابية.²⁴¹ وفي حالة السياسات والممارسات ذات الصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، هناك حاجة إلى أن تكون تلك السياسات والممارسات تتوافق مع المصلحة الفضلى للطفل، وذلك عند تورط الطفل أو تأثره بشكل مباشر أو غير مباشر.

ورغم ذلك، فإن حقوق الأطفال المتأثرين بالإرهاب ومكافحة الإرهاب لم تدخل في الخطاب السائد، وقد تم تجاهلها إلى حد كبير.²⁴² فاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب وتحدياتها واستعراضاتها لا تشير إلى تعرض الأطفال للمخاطر وكيف يمكن معالجة تلك المخاطر على نحو ملائم في الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب. ويجب أن يتعامل نظام العدالة الخاص بالأحداث في سياق مكافحة الإرهاب مع الأسئلة الناشئة المتعلقة بالأطفال المتورطين في الإرهاب، والمراحل المختلفة لاستجابة العدالة الجنائية، والتي تشمل المنع والتحقيق والملاحقة القضائية وإصدار الأحكام وإعادة الإدماج. ومن المهم تقييم وضع الأطفال في سياق متصل بالإرهاب من منظور حقوق الطفل ومنظور نمو الطفل. ومن الأمور الأساسية توفير الرعاية للطفل وإزالة وصم الطفل بالإرهاب من منظور. واستجابة العدالة الجنائية لقضايا الأطفال ينبغي توجيهها نحو إعادة تأهيل الطفل وإعادة دمجها في المجتمع.

²³⁷ يُستخدم مصطلح «الطفل» للإشارة إلى الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 18 عاماً. ويستند هذا التعريف إلى المادة 1 من اتفاقية حقوق الطفل، التي تنص على أن الطفل هو «كل إنسان يقل عمره عن ثمانية عشر عاماً، ما لم يبلغ الطفل سن البلوغ في عمر أقل من ذلك بموجب القانون المطبق على الطفل. من ناحية أخرى، من المعترف به أن الأعراف الاجتماعية والثقافية والدينية، وكذلك بعض القوانين الوطنية، قد تحدد نهاية فترة الطفولة في وقت مبكر أو متأخر عن سن الثامنة عشرة. ومع ذلك، من أجل الوضوح والانساق، يستخدم هذا التقرير الحد التعريفي الصارم وهو عمر 18 عاماً والذي تتبناه لجنة الأمم المتحدة لحقوق الطفل (لجنة حقوق الطفل). أما فيما يتعلق بمصطلح الأحداث، فلا يوجد تعريف مقبول عموماً لهذا المصطلح، غير أنه كثيراً ما يستخدم للدلالة على الطفل الذي تجاوز الحد الأدنى لسن المسؤولية الجنائية ويضع أنه ارتكب جريمة جنائية أو يتهم بارتكابها أو يدان بها. وقد عرفت قواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المجردين من حريتهم («قواعد هافانا») الحدث بالتعريف التالي «كل شخص دون سن 18 عاماً». قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث (وتقدم قواعد بكن التعريف التالي: «الحدث هو طفل أو شاب يمكن التعامل معه بموجب النظام القانوني المعني عن جريمة بطريقة تختلف عن شخص بالغ». وتتجنب لجنة اتفاقية حقوق الطفل استخدام مصطلح «الأحداث» للإشارة إلى «الأطفال المخالفين للقانون». ومن المعترف به أن الأعراف الاجتماعية والثقافية والدينية، وكذلك بعض القوانين الوطنية قد تحدد حدود عمرية مختلفة للأحداث. انظر: الأطفال ومكافحة الإرهاب، معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (UNICRI)، إيطاليا، 2016، ص. 5-4. http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/unicri_series/Children_counter_terrorism.pdf

²³⁸ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2396، 21، (2017) S/RES/2396، ديسمبر 2017. <https://undocs.org/en/S/RES/2396>

²³⁹ دليل قانون الأحداث في زامبيا، مركز القانون والعدالة التابع لمركز أفون العالمي للمرأة التابع لكلية حقوق كورنيل، والمركز الدولي لحقوق الإنسان، أغسطس 2014، ص. 9. https://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/Legal-and-Other-Resources/upload/Handbook-on-Juvenile-Law-in-Zambia_8_8.pdf

²⁴⁰ قضاء الأحداث هو مصطلح عام يستخدم لوصف السياسات والاستراتيجيات والقوانين والإجراءات والممارسات المطبقة على الأطفال ممن تجاوزوا الحد الأدنى لسن المسؤولية الجنائية والذين يخالفون القانون. ويجب التمييز بين مصطلح «قضاء الأحداث» والمفهوم الأوسع نطاقاً «العدالة للأطفال»، والذي يشمل الأطفال المخالفين للقانون (أي، الأطفال المزعوم انتهاكهم لقانون العقوبات أو المتهمين بذلك أو المعترف بانتهاكهم لقانون العقوبات). والأطفال الذين هم ضحايا الجريمة أو الشهود عليها. والأطفال الذين قد يكونون على اتصال بنظام العدالة لأسباب أخرى مثل الحضانة أو الحماية أو الميراث. انظر: المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، 2013، حماية حقوق الأطفال في أنظمة العدالة الجنائية، دليل تدريبي ونقطة مرجعية للمهنيين وواضعي السياسات. متاح على: <http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/Childsrights-training-manual-Final%20ADHR.pdf>

²⁴¹ الأطفال ومكافحة الإرهاب، معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (UNICRI)، إيطاليا، 2016، ص. 35. http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/unicri_series/Children_counter_terrorism.pdf

²⁴² المرجع نفسه، ص. 3

المربع (40): الإطار القانوني والمبادئ الرئيسية المتعلقة بحماية الأحداث في نظام العدالة²⁴³

وأهم الصكوك الدولية لإدارة قضاء الأحداث هي اتفاقية حقوق الطفل (CRC) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR). وتطلب المادة 40 (3) من اتفاقية حقوق الطفل من الدول تعزيز وضع قوانين وإجراءات وإنشاء هيئات ومؤسسات خصيصاً للأطفال المدعى عليهم أو المتهمين أو المعترف بانتهاكهم لقانون العقوبات. وبعبارة أخرى، يتعين على الدولة إقامة نظام لقضاء الأحداث. والأطفال الذين يتجاوزون سن الحد الأدنى للمسؤولية الجنائية في الدولة والذين تقل أعمارهم عن 18 سنة والمتهمين بجرائم جنائية يجب التعامل معهم من خلال نظام قضاء الأحداث، بغض النظر عن طبيعة التهمة. وينطبق هذا على الجرائم الإرهابية بقدر ما ينطبق على أي جريمة جنائية أخرى.

وبخلاف اتفاقية حقوق الطفل والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، هناك أربعة صكوك رئيسية خاصة بقضاء الأحداث، تُعرف مجتمعة بمعايير الأمم المتحدة الدنيا وقواعد عدالة الأحداث وهي: مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث (مبادئ الرياض التوجيهية)؛ قواعد إدارة شؤون قضاء الأحداث (قواعد بكين)؛ قواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المجردين من حريتهم (قواعد هافانا)؛ والمبادئ التوجيهية للعمل بشأن الأطفال في نظام العدالة الجنائية (مبادئ فيينا التوجيهية). بالإضافة إلى ذلك، تنص قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (قواعد نيلسون مانديلا) على ضرورة فصل السجناء دائماً حسب أعمارهم (فصل الأطفال عن البالغين).²⁴⁴ قدمت لجنة اتفاقية حقوق الطفل في التعليق العام رقم 10 الذي تقدم فيه المساعدة في تفسير اتفاقية حقوق الطفل والمعايير والقواعد الدنيا بشأن قضاء الأحداث.

وفقاً لاتفاقية حقوق الطفل (CRC) وقواعد بكين، التي اعتمدها قرار الجمعية العامة رقم 33/40 المؤرخ 29 نوفمبر 1985، ينبغي توجيه المحاكم من خلال المبادئ التالية:

- لا يجوز توقيف الطفل أو احتجازه أو سجنه إلا كحل أخير (اتفاقية حقوق الطفل، المادة 37: قواعد بكين، القاعدة 13.1). وبموجب تعريف اتفاقية حقوق الطفل لـ «الطفل»، فإنه يعني أي شخص دون الثامنة عشرة من العمر، ما لم يحصل على البلوغ قبل ذلك بموجب القانون الساري على الطفل (اتفاقية حقوق الطفل، المادة 1).
 - لكل طفل محروم من حريته الحق في الانفصال عن الكبار (إلا إذا كان من مصلحة الطفل عدم الانفصال عنهما) (اتفاقية حقوق الطفل، المادة 37: قواعد بكين، القاعدة 4-13). وإذا كان الطفل متهماً بارتكاب جريمة جنائية، فيجب محاكمته في محكمة الأطفال أو محكمة الأحداث، ويجب احترام خصوصية الطفل طوال الإجراءات، مع إجراء المحاكمة في قاعة محكمة مغلقة وعدم تحديد هوية الطفل في وسائل الإعلام.
 - لكل طفل محروم من حريته الحق في الاتصال بأسرته من خلال المراسلات والزيارات (باستثناء الظروف الاستثنائية) (اتفاقية حقوق الطفل، المادة 37). ولكل طفل محروم من حريته الحق في الحصول على المساعدة القانونية (اتفاقية حقوق الطفل، المادة 37).
 - لكل طفل محروم من حريته الحق في حل سريع لقضيته (اتفاقية حقوق الطفل، المادة 37).
- وبما أن حقوق الطفل الواردة في اتفاقية حقوق الطفل غير قابلة للانتقاص، فإن الأحكام المتعلقة بقضاء الأحداث تظل سارية أثناء النزاعات المسلحة. كما تنطبق أحكام القانون الإنساني الدولي في حالات النزاعات المسلحة.

²⁴³ دليل عن قانون الأحداث في زامبيا، مركز القانون والعدالة، مركز أمون العالمي لطب النساء والعدالة والعبادة الدولية لحقوق الإنسان، أغسطس 2014، ص 9. <https://www.lawschool.cornell.edu/> womenandjustice / Legal-and-Other-Resources / upload / Handbook-on-Juvenile-Law-in-Zambia_8_8.pdf

²⁴⁴ دليل عن إدارة السجناء المتطرفين العنيفين ومنع التطرف في العنف في السجون، سلسلة دليل العدالة الجنائية، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2016، ص 42. <https://www.scribd.com/document/336728061/Handbook-UNODC-Prisons-on-VEPs>

ويسلط البحث والتحليل الضوء على التحديات الرئيسية. فبينما تُطبَّق بعض أحكام قضاء الأحداث على تهم الإرهاب، فإن الأطفال المتهمين بجرائم الإرهاب لا يستفيدون. بشكل عام، من الحماية الكاملة التي يجب أن يوفرها قضاء الأحداث. وثمة تحدٍ آخر مرتبط بالتناقض الشديد بين النهج المتبع تجاه الأطفال المتورطين في أنشطة ذات صلة بالإرهاب والنهج المتبع تجاه المقاتلين الأطفال في الصراع المسلح. حيث يتم التعامل مع الأطفال المقاتلين بشكل كبير كضحايا، ولا يخضعون للمقاضاة بموجب القانون الدولي ويتم الاعتراف باحتياجاتهم إلى خدمات إعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وفي بعض الأحيان يخضع الأطفال الذين يشاركون أو يتورطون في نشاط متعلق بالإرهاب للمقاضاة ولأحكام الحبس المطولة²⁴⁵. ومع ذلك، في بعض الحالات، يكون الخط الفاصل بين الطفل المقاتل والطفل الإرهابي خطاً رفيعاً جداً. ويمكن للإطار القانوني أن يتناول تجريم تجنيد الأطفال واستخدامهم من جانب الجماعات المسلحة من غير الدول، وأن يعتبر تجنيد الأطفال واستخدامهم في الجرائم المتعلقة بالإرهاب ظرفاً مشدداً للعقاب وكذلك معاملة الأطفال الذين مارسوا أفعالاً مرتبطة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب في مناطق الصراع. وفقاً للنهج المتعلقة بالجنود الأطفال (في المقام الأول كضحايا)، وتوفير الدعم اللازم لهم لتعافيهم جسدياً وعقلياً وإعادة دمجهم اجتماعياً.²⁴⁶ والتأكد من أن الأطفال الذين لديهم صلات كبيرة بالدولة قادرون على العودة والحصول على الحماية والدعم لإعادة دمجهم وتعافيهم وتعليمهم بما يتناسب مع احتياجاتهم، مع اتخاذ جميع التدابير الممكنة لضمان عدم تحول أي طفل إلى عديم الجنسية.²⁴⁷

إن تعزيز نظم قضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب أمر هام. ويؤدي البرلمانيون والنظام القضائي دوراً حيوياً في هذا المجال من خلال دعم إنشاء نظام شامل لقضاء الأحداث وفقاً للمعايير الدولية، وضمان خضوع القوانين للمراجعة من أجل مراجعة تأثير تنفيذها على الأحداث ونظام العدالة الخاص بهم، وضمان المراقبة الفعالة لتنفيذ نظام قضاء الأحداث. علاوة على ذلك، فإن البرلمانيين، باعتبارهم أعضاء في المؤسسة التمثيلية الرئيسية في أي ديمقراطية، في وضع فريد يمكنهم من التفاعل المباشر مع ناخبيهم، بمن فيهم الأطفال.²⁴⁸ وفي سياق مساهمتهم في تنفيذ استراتيجية الوقاية، يمكن للبرلمانيين التحقق من وجود دعامة واضحة تستهدف الأطفال المعرضين للتجنيد لأغراض الإرهاب و/أو التطرف في العنف وتشجيع إجراء تقييم لمعالجة العوامل الهيكلية والاجتماعية الرئيسية على مستوى المجتمع.

²⁴⁵ دليل الأطفال ومكافحة الإرهاب، معهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (UNICRI)، إيطاليا، 2016، صفحة 76. file:///C:/Users/dina/Desktop/DINA%20Policy%20and%20HANDBOOK/II/children_counter_terrorism.pdf

²⁴⁶ العمل مع الأسر وحماية الأطفال من التطرف: ورقة توجيهية خطوة بخطوة للممارسين وصانعي السياسات، مركز RAN للتميز، ورقة ما بعد الحدث المشترك RAN YF & C و RAN H & SC 2، 3 فبراير 2017 نيس، فرنسا. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-h-and-sc/docs/ran_yf-c_h-sc_working_with_families_safeguarding_children_en.pdf

²⁴⁷ مبادئ توجيهية للتصدي للتهديدات والتحديات التي يمثلها «المقاتلون الإرهابيون الأجانب» في إطار حقوق الإنسان، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، بولندا، 2018، ص 67. <https://www.osce.org/odihr/393503?download=true>

²⁴⁸ انظر: دليل مشاركة الطفل في البرلمان، دليل للبرلمانيين رقم 18، 2011، الاتحاد البرلماني الدولي واليونيسف، <http://archive.ipu.org/PDF/publications/child-parl-e.pdf>

المربع (41): مذكرة نيوشاتل بشأن الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب

أولاً: وضع الأطفال وحمايتهم بموجب القانون الدولي ومعايير قضاء الأحداث

الممارسة الجيدة 1: التعامل مع كل طفل يدعي بأنه متورط في أنشطة متصلة بالإرهاب طبقاً للقانون الدولي والمعايير الدولية لقضاء الأحداث.

الممارسة الجيدة 2: تقييم وضع الأطفال في السياقات المتصلة بالإرهاب والتعامل معهم من منظور حقوق الأطفال وتنمية الأطفال

ثانياً: الوقاية

الممارسة الجيدة 3: التعامل مع تعرض الأطفال للتجنيد و/أو التطرف المؤدي إلى العنف من خلال تدابير وقائية

الممارسة الجيدة 4: إعداد الاستراتيجيات الوقائية الهادفة التي تركز بقوة على إنشاء شبكات تدعم الأطفال المعرضين للخطر

ثالثاً: العدالة من أجل الأطفال

الممارسة الجيدة 5: التعامل مع الأطفال الذين يُحاكمون في جناح متصلة بالإرهاب من خلال نظام قضاء الأحداث في المقام الأول.

الممارسة الجيدة 6: تطبيق معايير قضاء الأحداث الدولية الملائمة على قضايا الإرهاب التي بها أطفال، حتى في القضايا المنظورة أمام محاكم البالغين

الممارسة الجيدة 7: دراسة وتصميم آليات لتحويل مسار الأطفال المتهمين بارتكاب جناح متصلة بالإرهاب

الممارسة الجيدة 8: دراسة بدائل للاعتقال والاحتجاز والسجن، وتطبيقها إذا كان ذلك ملائماً، بما في ذلك خلال المرحلة السابقة للمحاكمة، مع التفضيل دائماً لأقل الوسائل تقييداً التي تحقق أهداف الإجراءات القضائية

الممارسة الجيدة 9: يُطبق على الأطفال في الأحكام القضائية مبدأ التفريد والتناسب

الممارسة الجيدة 10: إبقاء الأطفال الذين يُحرمون من حريتهم في أماكن مناسبة، مع دعمهم وحمايتهم وإعدادهم لإعادة دمجهم.

رابعاً: إعادة التأهيل وإعادة الدمج

الممارسة الجيدة 11: وضع برامج لإعادة التأهيل وإعادة دمج للأطفال المتورطين في أنشطة متصلة بالإرهاب للمساعدة على عودتهم بنجاح إلى المجتمع.

خامساً: تطوير القدرات والرصد والتقييم

الممارسة الجيدة 12: تصميم وتنفيذ برامج متخصصة لقضايا الإرهاب من أجل تعزيز قدرة جميع المهنيين المشاركين في منظومة قضاء الأحداث

الممارسة الجيدة 13: تصميم وتطبيق برامج الرصد والتقييم لضمان التنفيذ الفعال للمعايير الدولية لقضاء الأحداث

المصدر: مذكرة نيوشاتل بشأن الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، 2016.²⁴⁹

توصيات لتطوير التعاون مع قطاع العدالة الجنائية

- يمكن للبرلمانيين استخدام جميع آليات الرقابة المتاحة لإطلاع السلطة التنفيذية على توقعات الجمهور في مكافحة الإرهاب، مثل الأسئلة الشفوية والمكتوبة، والطلبات، والاستفسارات، وجلسات الاستماع للجنة، و«الأوراق البيضاء»، والإقرارات للوزراء والإدارات؛
- يمكن للبرلمانيين وضع وزيادة آليات الرصد لضمان تحقيق تدابير مكافحة الإرهاب للنتائج المرجوة منها وضمان امتثالها لإطار سيادة القانون وحقوق الإنسان؛
- يؤدي البرلمان دوراً حاسماً في التصريح بالإنفاق لتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب، ويمكن أن يشجع اللجنة (اللجان) المعنية على إجراء مناقشات حول ميزانية سياسة مكافحة الإرهاب ذات الصلة؛
- يمكن للبرلمانيين أن يشجعوا عملية صنع السياسات التشاركية والشفافة والمفتوحة لمكافحة الإرهاب، من خلال:
 - ضمان وجود إجراءات مطبقة لتمكين التشاور العام الفعال، مما يسمح لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين بالتأثير على السياسة؛
 - تشجيع الحكومة على إجراء مراجعة شاملة للسياسة الشاملة لمكافحة الإرهاب والوقوف على الدروس المستفادة في عملية التنفيذ؛
 - طلب الوصول المنتظم إلى الإحاطات وملخصات البحوث لتحسين فهمهم للمشكلة وتقديم ردود فعالة؛
 - المساهمة في بناء وعي الجمهور بشأن ما يُعتبر سلوكاً جنائياً؛
- يمكن للبرلمانيين أن يؤديوا دوراً حاسماً في التأكد مما إذا كانت السياسات تلي احتياجات الناس وتطلعاتهم أم لا، ويطلبوا بمراجعتها إذا لزم الأمر؛
- يؤدي البرلمان دوراً حيوياً في وضع سياسة مكافحة الإرهاب في جميع مراحلها: الوضع، واتخاذ القرار، والتنفيذ والتقييم.

الفصل الثاني: قدرة البرلمانيين على تمكين تنفيذ القانون الدولي الخاص بمكافحة الإرهاب على المستوى الوطني دعماً للتعاون القضائي

- يقوم البرلمانيون بدور حيوي لضمان وضع قوانين محلية تتعلق بالمتطلبات التي تنص عليها الالتزامات والقرارات الدولية لمكافحة الإرهاب، ويمكن أن يشمل هذا ما يلي:
 - تشجيع الحكومة على أن تصبح طرفاً في معاهدات مكافحة الإرهاب.
 - المشاركة في النقاش البرلماني أو في مداولات اللجان حول تصديق البرلمان على معاهدات مكافحة الإرهاب.
 - الإشراف على تنفيذ المعاهدات والقرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب وضمان تنفيذها لأحكامها كأساس واحترام متطلباتها، لا سيما فيما يتعلق بتجريم الأفعال.

الفصل الأول: عمل البرلمانيين في سياق سياسات الأمن ومكافحة الإرهاب

على المستوى التشريعي.

- يؤدي البرلمانيون دوراً حيوياً في الجهود الرامية إلى مكافحة التهديد العالمي للإرهاب التحقق من عدم النظر إلى مكافحة الإرهاب من زاوية دفاعية وأمنية فقط أو من منظور الشؤون الداخلية فقط؛
- للبرلمانيون دور حيوي في تعريف جرائم الإرهابيين في التشريعات الوطنية وتجنب التعريفات الغامضة أو الملتبسة أو غير الدقيقة.
- يطلع البرلمانيون بدور حيوي في ضمان امتثال تشريعات مكافحة الإرهاب الوطنية للمعايير القانونية الدولية وتكييفها، حسب الاقتضاء، للتصدي للتحديات الإرهابية الجديدة والمتنامية؛
- يمكن للبرلمانيين المشاركة بفاعلية في التدقيق السابق واللاحق للتشريع لمراجعة تأثير التشريعات وتجنب العواقب غير المقصودة، وهذا يشمل:
 - تعزيز إجراء تحسينات في عملية سن القوانين وتشجيع تبني نماذج جديدة من أجل إيضاح أهداف مشروع قانون مكافحة الإرهاب؛
 - التأكد من النص على التزامات مراجعة تشريعات مكافحة الإرهاب في القانون المحلي - لا سيما فيما يتعلق بالتشريعات الطارئة أو التي تمت صياغتها على عجل والتي قد تتطلب مراجعة مبكرة؛
 - تشجيع الانفتاح على المشاورات العامة أثناء عملية الصياغة التشريعية والتحليل من أجل تعزيز الشفافية والشفافية؛
 - ضمان التناسق مع القوانين ذات الصلة وتقاطع الجرائم الإرهابية مع جرائم أخرى (الاتجار بالأسلحة، ومراقبة الحدود، وتهريب البشر، والجريمة المنظمة، وما إلى ذلك)؛
 - تشجيع المؤسسة البرلمانية على توفير موظفين فنيين لديهم الخبرات المتعلقة بشؤون العدالة الجنائية و مكافحة الإرهاب؛
 - سن قوانين مكافحة للإرهاب تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية وفي الوقت المناسب.
- يمكن للبرلمانيين أن يؤديوا دوراً حيوياً في تشجيع إدارات إنفاذ القانون على تطبيق قوانين مكافحة الإرهاب؛
- يمكن للبرلمانيين أن يشجعوا مشاركة السلطة القضائية في العملية التشريعية ويتحققوا من الحصول على آرائهم وتعليقاتهم حول تنفيذ القوانين.
- على مستوى الرقابة،
- يمكن للبرلمانيين، من خلال آليات الرقابة الخاصة، دعم تنفيذ القوانين؛
- يمكن للبرلمانيين الأعضاء في اللجان المعنية بتشجيع تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة في فهم وتنفيذ التزامات مكافحة الإرهاب؛

- يقوم البرلمانين بدور نشط في الإشراف على تنفيذ إطار نظام العدالة وفي تمكين سلطات العدالة الجنائية من استخدام أحدث تقنيات التحقيق الخاصة، مثل تعقب أموال الإرهابيين وضبطها، وما إلى ذلك؛
- يمكن للبرلمانين التركيز على المشاركة بشكل أفضل على المستوى البرلماني لتبادل الآراء والتعلم من تجارب بعضهم البعض والمشاركة في إجراءات مشتركة؛
- يمكن للبرلمانين مراجعة وتعزيز الإطار القانوني ليشمل تدابير تدعم وتقوي المساعدة المتبادلة؛ وتمكن من تسليم المجرمين وفقاً لما تقتضيه الصوكوك التي يكون البلد طرفاً فيها؛ ويشمل التدابير التي تجيز التعاون في مجال إنفاذ القانون على النحو المطلوب في أي اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف؛
- يمكن للبرلمانين المساهمة في وضع ممارسات وإجراءات لتشجيع التعاون الدولي في مسائل مكافحة الإرهاب؛
- يمكن للبرلمانين تشجيع الكيانات الإقليمية على اعتماد مبادئ توجيهية بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب، على غرار المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا (2005)،²⁵⁰ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية والمبادئ الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا²⁵¹؛
- يؤدي البرلمانين دوراً فعالاً في صياغة ومراجعة التشريعات المتعلقة بتأسيس المؤسسات المختلفة أو الهيئات المشتركة بين الوكالات وتحديد سلطاتها وتشجيع تبادل المعلومات.

الفصل الثالث: دور البرلمانين في الإشراف على القوات الأمنية والاستخبارات في مكافحة الإرهاب

- تؤدي البرلمانين دوراً حيوياً في تأسيس الإطار القانوني الذي يحدد الصلاحيات ويحدد حدود أجهزة إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات والأمن.
- يمكن للبرلمانين أن يشجعوا أجهزة الاستخبارات والأمن على أن تكون فعالة وأن تعمل بطريقة فعالة قائمة على القانون.
- يمكن للبرلمانين أن يشجعوا على إجراء حوار منتظم مع أجهزة الاستخبارات والأمن لضمان إبقائهم على اطلاع دائم وكذلك تشجيع التنسيق والاتصال بين الوكالات، وذلك فيما بين أجهزة الاستخبارات والجيش والادعاء العام.
- يمكن للبرلمانين زيادة دورهم في الإشراف على وكالات الاستخبارات والتأكد من أن آليات الرقابة تُستخدم في الوقت المناسب ويمكن تكييفها مع الظروف المتغيرة.
- يمكن للبرلمانين ضمان الاطلاع على التقارير والسجلات والوصول إلى الأشخاص، وأداء دور نشط في تحديد شروط الوصول إلى المعلومات في القانون أو من خلال إجراءات، مثل:
 - التوصل إلى بروتوكول مع أجزاء أخرى من الحكومة لضمان الكشف عن مستويات كافية من المعلومات مع الحفاظ على المستوى المطلوب من السرية حتى تمارس الحكومة مهامها القانونية فيما يتعلق بأهداف مكافحة الإرهاب؛
 - تحديد الإطار القانوني العام لتصنيف سرية معلومات الدولة؛

- تشجيع الحكومة على أن تصبح طرفاً في اتفاقيات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة مثل اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (وجميع بروتوكولاتها) وكذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ينبغي للبرلمانين أن يسعوا إلى ضمان التزام تشريعات مكافحة الإرهاب الوطنية بمبدأ الشرعية والالتزام بالقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني الدولي، ويشمل ذلك:
 - التأكد من أن القوانين لا تجرم أو تقيد الحريات الأساسية مثل حرية التعبير وتكوين الجمعيات وما إلى ذلك.
 - التأكد من تحديد التدابير الأمنية الجائزة للحد من حقوق الأفراد في ظل شروط عامة للشرعية والضرورة والتناسب وعدم التمييز.
 - وضع تدابير قانونية وعملية لمكافحة الإرهاب تتناسب مع طبيعة وظروف الجريمة، فيما يتعلق بسيادة القانون وأطر حقوق الإنسان.
 - ضمان وفاء القوانين المحلية بالالتزامات الدولية والممارسات الجيدة مع ضمان حماية حقوق الإنسان، لا سيما تلك المتعلقة بنظام العدالة الجنائية.
 - يمكن للبرلمانين وأعضاء النيابة وقضاة التحقيق أن يؤديوا دوراً نشطاً في تسهيل زيادة التعاون وتبادل المعلومات في مجال منع جرائم الإرهاب وكشفها والتحقيق فيها ومقاضاة مرتكبيها وفقاً للقانون الوطني والأطر الدولية والإقليمية.
 - يمكن للبرلمانين مراجعة قانون الإجراءات الجنائية ذي الصلة والقانون الجنائي لضمان تجريم الأفعال الأصلية المحظورة الموصوفة في الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب وإقامة اختصاص قانوني لها.
 - يمكن للبرلمانين الإشراف على التنفيذ الفعال للتعاون الدولي في نظام العدالة الجنائية.
 - يؤدي البرلمانين دوراً هاماً في إنشاء مؤسسات فعالة للقطاع القضائي يمكنها منع الإرهاب ومواجهة الأنشطة الإجرامية ذات الصلة ومكافحتها، ويمكن أن تحدد مسؤوليات مؤسسات قطاع العدل ومعايير سلطتها في القوانين.
 - يمكن للبرلمانين ضمان استقلال نظام العدالة الجنائية من خلال:
 - اعتماد قوانين مناسبة وإزالة فرص النفوذ السياسي أو الفساد داخل نظام العدالة؛
 - مراجعة قانون الإجراءات الجنائية لتمكين نظام العدالة الجنائية من الوفاء بواجباته الأمنية وحماية المجتمع مع احترام التزامه بسيادة القانون وحقوق الإنسان؛
 - دمج أدوات رقابة برلمانية أكثر وضوحاً لضمان مساءلة الجهاز القضائي في إطار مبادئ استقلالية ونزاهة القضاء؛
 - ضمان أن تضمن المحاكم التطبيق الصحيح لقوانين مكافحة الإرهاب وتجنب الاحتجاز التعسفي للأفراد المتورطين في نشاط قانوني ومعاقتهم.

- يمكن للبرلمانيين التحقق من وجود إطار قانوني واضح وعادل للتعامل مع المقاتلين الإرهابيين الأجانب وظاهرة الإرهاب النامي محلياً يتسم بأنه:
 - يعرّف ويحد نطاق النشاط الذي تشمله القوانين والسياسات ذات الصلة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب وقدرات الموارد التي تضمن وجود مناهج مختلفة لتقييم جرم الفرد وتحديد مدى ملاءمة التحقيق الجنائي والملاحقة القضائية والتدخلات:
 - يميز «القتال الإرهابي الأجنبي» عن المشاركة في نزاع مسلح بما يتماشى مع القانون الدولي الإنساني، ويطبق ويفسر التدابير ذات الصلة في إطار العمل المتسق مع الإطار القانوني الأوسع، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني، وبطريقة لا تقوضه:
 - يضمن تنفيذ القوانين والسياسات والممارسات الوطنية الرامية إلى مكافحة تهديدات المقاتلين الإرهابيين الأجانب مع الامتثال الكامل للقانون الدولي، بما في ذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؛
 - يدعم وضع حلول مجتمعية لمعالجة ظاهرة الأفراد العائدين إلى الوطن بعد المشاركة في صراع عنيف في الخارج أو في انتهاك لقوانين مكافحة الإرهاب في بلادهم.
 - يعزز فهماً أفضل لظاهرة الإرهاب النامي محلياً ويتجنب وصم أي مجتمع بعد هجوم إرهابي محلي بالإضافة إلى التفاعل مع المجتمعات المحلية ودوائهم الانتخابية في هذا الشأن.
 - يعزز وضع وتنفيذ التدابير القضائية والإدارية المناسبة للتخفيف من المخاطر التي يشكلها الإرهابيون المحليون المحتملون، مع احترام حقوق الإنسان.
 - يمكن للبرلمانيين والعاملين في مجال العدالة الجنائية ضمان أن يكون تجريم ومقاضاة المقاتلين الأجانب المشتبه بهم الذين عادوا على نحو يمثل للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛
 - يمكن للبرلمانيين المشاركة في إجراء تقييمات أو تقديرات لمناهضة ممارسات التطرف العنيف التي تهدف إلى إعادة دمج وإعادة تأهيل المدانين في جرائم الإرهاب التي تتم في إطار أماكن الاحتجاز؛
 - يمكن للبرلمانيين أن يؤدي دوراً نشطاً في الترويج لأفضل الممارسات التي تقوم من خلالها وكالات العدالة الجنائية ووكالات إنفاذ القانون بنشر معلومات دقيقة للجمهور بأسرع ما يمكن بعد الهجوم دون المساس بأي تحقيق جاري؛
 - يمكن للبرلمانيين أن يكفلوا إيلاء اهتمام خاص للنساء والمجندين الأحداث والأطفال، واحترام حقوقهم الإنسانية بغض النظر عن التهديد الذي قد يشكله هؤلاء الأفراد أو الأنشطة الإجرامية التي شاركوا فيها؛
 - يمكن للبرلمانيين تعزيز الدور الذي تؤديه النساء في منع التطرف العنيف وإدماج الأبعاد الجنسانية في مكافحة الإرهاب بحيث تستجيب للحاجة إلى ضمان احترام حقوق المرأة في سياق التهديدات المتنامية للإرهاب، في الوقت الذي لا يزال لا يوجد فيه إطار دولي متماسك.
 - يمكن للبرلمانيين ونظام العدالة الجنائية ضمان تجريم جرائم العنف الجنسي ومحاكمة مرتكبيها صراحةً، بما في ذلك ما يكون في سياق محاكمات الإرهاب من أجل معاقبة الجناة على جميع جرائمهم والاعتراف أيضاً بالضحايا؛
 - تشجيع تشكيل لجنة برلمانية متخصصة مع ضمان الوصول إلى الأشخاص والأماكن والأوراق والسجلات التي يمكن أن تساعد في تحديد وتقييم مستوى التفاصيل التي سيتم الكشف عنها للجمهور؛
 - استخدام سلطة إجراء جلسات استماع للحصول على معلومات من مسؤولي الاستخبارات، والخبراء المستقلين، وغيرهم من المشاركين.
 - يمكن للبرلمانيين وممارسي العدالة الجنائية التحقق من ألا يؤدي الاعتماد المتزايد على المعلومات الاستخباراتية إلى أي تأثير ضار على العدالة الجنائية والحق في المحاكمة العادلة وسيادة القانون.
 - ينبغي للبرلمانيين متابعة تنفيذ التوصيات الصادرة عن اللجان المعنية.
 - يمكن للبرلمانيين تعزيز تبادل المعلومات بين البرلمانات والتعاون في هذا الشأن.
 - ينبغي للبرلمانيين السعي إلى بناء الثقة مع أجهزة الاستخبارات ودعمها في دورها؛
 - يجب على البرلمانيين تخصيص وقت لأعمال الرقابة وتطوير الخبرات ذات الصلة والوصول إلى دراسات الخبراء والدراسات المقارنة حول هذا الموضوع وضمان أن تكون مراقبة نشاط الجهاز تغطي دورة الرقابة الاستخباراتية الكاملة المكونة من الرقابة المسبقة والمستمرة والملاحقة.
- ### الفصل الرابع: دور البرلمانيين في منع ومكافحة التطرف العنيف: معالجة الظروف التي تؤدي إلى انتشار الإرهاب
- يمكن للبرلمانيين أن يؤدي دوراً حيوياً في التأكد من أن سياسات مكافحة/منع التطرف العنيف تلي احتياجات الناس وتتعامل مع الطبيعة المتطورة للتهديد الإرهابي.
 - البرلمانيون في وضع فريد يتيح لهم إمكانية المشاركة والتفاعل مباشرة مع دوائهم الانتخابية وضمان احترام التنوع والشمول كجزء من أي سياسة ذات صلة.
 - يمكن للبرلمانيين عقد جلسات استماع عامة لمناقشة الظروف المؤدية إلى الإرهاب داخل المجتمع المحلي.
 - يؤدي البرلمانيون دوراً رئيسياً في تطوير الرأي العام، وبالتالي فهم عنصر أساسي في زيادة وعي المجتمع بأسره بشأن مكافحة الإرهاب.
 - يمكن للبرلمانيين أن يشجعوا على تجنب وصم المجتمعات المحلية ودعم إرسال رسائل واضحة وإيجابية.
 - يمكن للبرلمانيين تعزيز الشمولية وآليات الإدارة الرشيدة في وضع السياسات والإطارات الوطنية لمكافحة الإرهاب، والتي من شأنها أن تزيد التفاهم والملكية على مستوى المجتمع.
 - يمكن للبرلمانيين تشجيع اللجان ذات الصلة على عقد جلسات استماع عامة في المناطق للاستماع إلى توقعات وتطلعات الناس.
 - يمكن للبرلمانيين تشجيع المزيد من الشفافية وتبادل المعلومات بين جميع مستويات الحكومة في وضع وتنفيذ سياسات مكافحة/منع التطرف العنيف ومكافحة الإرهاب.
 - يمكن للبرلمانيين تشجيع المشاركة النشطة للكيانات التجارية والمجتمع المدني عند وضع أطر قانونية وسياسية محددة للتصدي للإرهاب.

- يمكن للبرلمانين دعم نظام العدالة الجنائية بحيث يعكس دور المجتمع في مكافحة/منع التطرف العنيف وتشجيع التحقيقات بطريقة تراعي الفوارق بين الجنسين وتشجيع فرق التحقيق لاكتساب المهارات في إجراء تحقيقات مع النساء والفتيات الضحايا والتعرف على تدابير حمايتهن؛
- يؤدي البرلمانين والنظام القضائي دوراً حيوياً في دعم إنشاء نظام شامل لقضاء الأحداث وفقاً للمعايير الدولية، وضمان خضوع القوانين للمراجعة بشأن تأثير تنفيذها على الأحداث، وضمان المراقبة الفعالة لتنفيذ نظام قضاء الأحداث.

قائمة المختصرات

المركز الإفريقي لدراسات وبحوث الإرهاب، الجزائر	ACSRT
الاتحاد الإفريقي	AU
مركز التعاون العالمي لمكافحة الإرهاب	CGCC
لجنة مكافحة الإرهاب	CTC
المديرية التنفيذية لمكافحة للإرهاب	CTED
مكافحة الإرهاب	CT
مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة	DCAF
الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية	ECHR
المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان	ECtHR
الإتحاد الأوروبي	EU
فريق العمل المعني بالإجراءات المالية	FATF
المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون	IJ
صندوق النقد الدولي	IMF
الاتحاد البرلماني الدولي	IPU
منظمة حلف شمال الأطلسي	NATO
منظمة غير حكومية	NGO
مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان	ODIHR
منظمة المؤتمر الإسلامي	OIC
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا	OSCE
شراكة القطاعين العام والخاص	PPP
الأمم المتحدة	UN
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
الجمعية العامة للأمم المتحدة	UNGA
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	UNODC
مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة	UNSC
المملكة المتحدة	UK
الولايات المتحدة الأمريكية	US
التطرف العنيف والتطرف الذي يؤدي إلى الإرهاب	VERLT

قائمة المربعات

المربع (24): الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا: اللجنة المخصصة لمكافحة الإرهاب

المربع (25): طرق التعاون الدولي في المسائل الجنائية

المربع (26): المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب

المربع (27): روابط ومصادر مفيدة

المربع (28): مقتطفات من توصيات فاليتا رقم 8 و 9 و 10

المربع (29): اللجنة السرية للجنة الميزانية: مثال البوندستاغ الألماني

المربع (30) لجان برلمانات الاتحاد الأوروبي التي يمكنها الاطلاع على المعلومات السرية

المربع (31): دراسة حالة: الإشراف البرلماني على وكالات الاستخبارات

المربع (32): تجميع الأمم المتحدة للممارسات الجيدة بشأن الأطر القانونية والمؤسسية والتدابير التي تكفل احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب

المربع (33): الدروس المستفادة من الموجة الأولى من تنفيذ سياسات مكافحة/منع التطرف العنيف

المربع (34): المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة في وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية بشأن منع/مكافحة الإرهاب العنيف

المربع (35): مدونة قواعد السلوك بشأن مكافحة خطاب الكراهية غير القانوني ومعالجة انتشار خطاب الكراهية غير القانوني عبر الإنترنت في أوروبا

المربع (36): توصيات زيورخ - لندن بشأن منع ومكافحة التطرف العنيف والإرهاب على الإنترنت

المربع (37): الاتصالات الاستراتيجية والتوصيات الرئيسية للسياسات الإستراتيجية

المربع (38): المقاتلون الأجانب الإرهابيون المرتبطون ببرامج مكافحة الإرهاب العنيف والعائدين

المربع (39): توصيات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة

المربع (40): الإطار القانوني والمبادئ الرئيسية المتعلقة بحماية الأحداث في نظام العدالة

المربع (41): مذكرة نيونشاتل بشأن الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب

المربع (1): الهدف 16: أهداف التنمية المستدامة 2030

المربع (2): الدور الهام الذي يؤديه البرلمانين في مكافحة الإرهاب

المربع (3): المبادئ التوجيهية الأساسية لصياغة تشريعات جيدة

المربع (4): دراسة حالة بشأن التدقيق السابق للتشريع

المربع (5): أمثلة على بناء آليات التدقيق اللاحق للتشريع في تشريعات مكافحة الإرهاب

المربع (6): التدقيق اللاحق للتشريع على المستوى الإقليمي

المربع (7): الخطوات والأسئلة الرئيسية التي تم تناولها في التدقيق اللاحق للتشريع

المربع (8): أمثلة على أنظمة اللجان المختلفة

المربع (9): اللجان البرلمانية للاتحاد الأوروبي التي تتصدى للإرهاب

المربع (10): التحديات الرئيسية التي تواجه اللجان في تدقيقها لسياسات مكافحة الإرهاب

المربع (11): أمثلة على الأسئلة التفصيلية التي يطرحها البرلمانين بشأن سياسات مكافحة الإرهاب في المملكة المتحدة

المربع (12): أنواع مختلفة من آليات الرقابة

المربع (13): اللجنة الخاصة البلجيكية المعنية بالإرهاب

المربع (14): أسئلة للبرلمانين الذين يقيمون سياسات مكافحة الإرهاب

المربع (15): حالة مشروع الاتفاقية الشاملة بشأن الإرهاب الدولي

المربع (16): الجرائم التي تمثل إرهاباً - الاتفاقيات والبروتوكولات

المربع (17): المبادئ التوجيهية في النظام القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب

المربع (18): المراحل المختلفة لعملية وضع المعاهدات

المربع (19): المتطلبات الإلزامية الناشئة عن قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373

المربع (20) قائمة حقوق الإنسان الرئيسية التي يمكن أن تكون عرضة للخطر في سياسات مكافحة الإرهاب (القائمة التوضيحية)

المربع (21): الاحتجاز السابق للمحاكمة للأفراد المتهمين بارتكاب جرائم إرهابية

المربع (22): ثمانية مبادئ وإرشادات توجيهية بشأن توافق التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب مع القانون الدولي لحقوق الإنسان

المربع (23): دراسة حالة

الملحق الأول

الجدول الأول: الصكوك العالمية المتعلقة بمنع الإرهاب الدولي وقمعه

المعاهدة	حالة التصديق	الرابط
الصكوك المتعلقة بالطيران المدني		
1 - الاتفاقية الخاصة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات	وقعت في طوكيو في 14 سبتمبر 1963: دخلت حيز النفاذ في 4 ديسمبر 1969: 180 طرفاً	http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf
2 - اتفاقية عام 1970 لقمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات	وقعت في لاهاي في 16 ديسمبر 1970: دخلت حيز التنفيذ في 14 أكتوبر 1971: 181 طرفاً	http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf
3 - اتفاقية عام 1971 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني	وقعت في مونتريال في 23 سبتمبر 1971: دخلت حيز النفاذ في 26 يناير 1973: 183 طرفاً	https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf
4 - بروتوكول 1988 الخاص بقمع أعمال العنف غير المشروعة في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، الملحق باتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني	وقع في مونتريال في ٢٤ فبراير 1988: دخلت حيز النفاذ في 6 أغسطس 1989: 156 طرفاً	https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf
5 - اتفاقية عام 2010 لقمع الأعمال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي	اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 ديسمبر 1973: دخلت حيز النفاذ في 20 فبراير 1977: 161 طرفاً.	http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_EN.pdf
6 - البروتوكول التكميلي لعام 2010 لاتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات	اعتمد في بكين في 10 سبتمبر 2010 (الوثيقة 9959): ودخل حيز النفاذ وفقاً للمادة 20 منه	http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_protocol_EN.pdf
7. بروتوكول عام 2014 لتعديل الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأعمال المرتكبة على متن الطائرات	اعتمد في مونتريال في 4 أبريل 2014. ولم يدخل حيز النفاذ بعد.	http://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_en.pdf

الصكوك المتعلقة بحماية الموظفين الدوليين		
http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf	اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 ديسمبر 1973؛ دخلت حيز النفاذ في 20 فبراير 1977؛ 161 طرفاً.	8. اتفاقية عام 1973 لمنع ومعاقبة مرتكبي الجرائم ضد الأشخاص المحميين دولياً، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون
الصكوك المتعلقة بأخذ الرهائن		
http://treaties.un.org/doc/db/pdf.5-Terrorism/english-18	اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 17 ديسمبر 1979؛ دخلت حيز النفاذ في 3 يونيو 1983؛ 153 طرفاً	9. الاتفاقية الدولية لعام 1979 لمناهضة أخذ الرهائن
الصكوك المتعلقة بالمواد النووية		
http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf	وقعت في فيينا في 3 مارس 1980؛ دخلت حيز النفاذ في 8 فبراير 1987؛ 116 طرفاً	10. اتفاقية عام 1980 المعنية بالحماية المادية للمواد النووية
https://www.unodc.org/tldb/pdf/Conv_nuclear_material_1980_amendment_en.pdf	اعتمدت في 1 نوفمبر 2005	11 - تعديلات عام 2005 على اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية
الصكوك المتعلقة بالملاحة البحرية		
https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf	اعتمدت في روما في 10 مارس 1988؛ دخلت حيز النفاذ في 1 مارس 1992؛ 135 طرفاً	12 - اتفاقية عام 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية
https://www.unodc.org/tldb/en/2005_Protocol2Convention_Maritime%20Navigation.html		13 - بروتوكول عام 2005 لاتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية
https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf	اعتمدت في روما في 10 مارس 1988؛ دخلت حيز النفاذ في 1 مارس 1992؛ 124 طرفاً.	14 - بروتوكول 1988 لقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري
https://www.unodc.org/tldb/pdf/Protocol%20Fixed%20Platforms%20EN.pdf	اعتمدت في 1 نوفمبر 2005.	15 - بروتوكول عام 2005 لبروتوكول قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري

https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf	وقعت في مونتريال في 1 مارس 1991: دخلت حيز النفاذ في 21 يونيو 1998: 125 طرفاً.	16 - اتفاقية عام 1991 بشأن تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها
	اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15 ديسمبر 1997: دخلت حيز النفاذ في 23 مايو 2001: 146 طرفاً	17 - الاتفاقية الدولية لعام 1997 لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل
https://treaties.un.org/doc/db/pdf.11-Terrorism/english-18	اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 9 ديسمبر 1999: دخلت حيز النفاذ في 10 أبريل 2002: 153 طرفاً.	18 - الاتفاقية الدولية لعام 1999 لقمع تمويل الإرهاب
https://treaties.un.org/doc/db/pdf.15-Terrorism/english-18	اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 أبريل 2005: لم تدخل بعد حيز النفاذ: طرفان.	19 - الاتفاقية الدولية لعام 2005 لقمع أعمال الإرهاب النووي
https://treaties.un.org/pages/src=TREATY&mtdsg_ViewDetails.aspxno=XVIII-12&chapter=18&clang=_en	اعتمدها القرار 55 / RES / 25/A المؤرخ 15 نوفمبر 2000 في الدورة الخامسة والخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة.	20 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الثلاثة المكملة

الملحق الثاني

الجدول 2 - المؤسسات العالمية والإقليمية والترتيبات المتعلقة بمكافحة الإرهاب الدولي وقمعه.²⁵²

المؤسسة	المهام	الرابط
مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب UNOCT	<p>تأسس مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب بموجب قرار الجمعية العامة رقم 291/71 في 15 يونيو 2017. ويترأسه أحد وكلاء الأمين العام.</p> <p>لمكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب خمس مهام أساسية وهي على النحو التالي:</p> <p>أ. توفير القيادة اللازمة في ولايات الجمعية العامة لمكافحة الإرهاب المنوطة بالأمين العام من جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة:</p> <p>ب. تعزيز التنسيق والاتساق في كيانات قوى المهمة المعنية بتنفيذ مكافحة الإرهاب البالغ عددها 38 كيانا لضمان التنفيذ المتوازن للركائز الأربع لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب:</p> <p>ج. تعزيز تقديم مساعدة الأمم المتحدة لبناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب إلى الدول الأعضاء:</p> <p>د. تعزيز الرؤية والتأييد وتعبئة الموارد لجهود الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب؛ و</p> <p>هـ. ضمان منح الأولوية اللازمة لمكافحة الإرهاب في جميع منظومة الأمم المتحدة. وأن العمل المهم المتعلق بمنع التطرف العنيف له جذور راسخة في الاستراتيجية.</p>	<p>http://www.un.org/en/counterterrorism</p>

<p>/https://www.un.org/sc/ctc</p>	<p>تأسست لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة من خلال قرار مجلس الأمن رقم 1373 لسنة 2001.</p> <p>كُلِّفت اللجنة، التي تضم جميع أعضاء مجلس الأمن الخمسة عشر، برصد تنفيذ القرار 1373 (2001)، والذي دعا فيه البلدان إلى تنفيذ عدد من التدابير الرامية إلى تعزيز قدرتها القانونية والمؤسسية لمكافحة الأنشطة الإرهابية في الداخل وفي مناطقها وفي جميع أنحاء العالم، بما في ذلك اتخاذ خطوات من أجل:</p> <ul style="list-style-type: none"> • تجريم تمويل الإرهاب • تجميد فوري لأي أموال تتعلق بالأشخاص المتورطين في أعمال إرهابية • قطع جميع أشكال الدعم المالي للجماعات الإرهابية • مكافحة توفير الملاذ الآمن أو الرزق أو الدعم للإرهابيين • مشاركة المعلومات مع الحكومات الأخرى حول أي مجموعات تمارس أو تخطط لأعمال إرهابية. • التعاون مع الحكومات الأخرى في التحقيق والكشف والتوقيف والتسليم ومحاكمة المتورطين في هذه الأعمال؛ و • تجريم المساعدة الإيجابية والسلبية للإرهاب في القانون المحلي وتقديم المتهمين إلى العدالة. 	<p>لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة CTC</p>
<p>https://www.un.org/counterterrorism/ctif/en</p>	<p>أنشأ الأمين العام فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب في عام 2005 وأقرتها الجمعية العامة من خلال استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، والتي اعتمدت بتوافق الآراء في عام 2006.</p> <p>تتمثل مهمة فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب في تعزيز تنسيق وتماسك جهود مكافحة الإرهاب التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة. يتمثل الهدف الأساسي لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب في زيادة الميزة النسبية لكل كيان من خلال العمل ككيان واحد لمساعدة الدول الأعضاء على تنفيذ الركائز الأربع للاستراتيجية العالمية.</p> <p>وعلى الرغم من أن المسؤولية الأساسية عن تنفيذ الاستراتيجية العالمية تقع على عاتق الدول الأعضاء، فإن فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب تضمن أن تكون منظومة الأمم المتحدة منسجمة مع احتياجات الدول الأعضاء، وذلك لتزويدهم بالدعم السياسي اللازم ونشر المعرفة العميقة بالاستراتيجية، وإذا لزم الأمر، تسريع تقديم المساعدة التقنية.</p> <p>تتكون فرقة العمل من 38 كياناً دولياً وكذلك الإنترنت، والتي بحكم عملها تشارك في الجهود المتعددة الأطراف لمكافحة الإرهاب. يقدم كل كيان إسهاماته الخاصة التي تتفق مع مهمته.</p>	<p>فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب CTITF</p>

<p>https://www.unodc.org/unodc/index.html?ref=menutop</p>	<p>تتمثل مهمة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في جعل العالم أكثر أماناً من الجريمة والمخدرات والإرهاب. ولكي يتسم بالفعالية والاستدامة، يجب أن تشمل الاستجابات لهذه التهديدات استراتيجيات تغطي المجالات التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> • مكافحة الجريمة وبشكل خاص في المدن إلى جانب مكافحة العنف المسلح ومكافحة العودة إلى الإجرام. • إصلاح منظومة العدالة الجنائية: الشرطة والنيابة العامة والقضاء (المحاكم) ومنح حق الحصول على الدفاع القانوني والمساعدة القانونية وإصلاح السجون وإيجاد بدائل للسجن وتوفير العدالة التصالحية. • العدالة للأطفال: ودعم ومساعدة الضحايا؛ ومعالجة المسائل الجنسانية في نظام العدالة الجنائية 	<p>مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC</p>
<p>https://www.ohchr.org/en/issues/terrorism/pages/srterrorismindex.aspx</p>	<p>يعمل المقرر الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها أثناء مكافحة الإرهاب على تحديد وتبادل وتعزيز أفضل للممارسات بشأن تدابير مكافحة الإرهاب التي تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما يقدم المقرر الخاص، بناء على طلب الدول الأعضاء، خدمات استشارية ومساعدة تقنية.</p>	<p>المقرر الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها أثناء مكافحة الإرهاب</p>
<p>http://www.fatf-gafi.org/about</p>	<p>فريق العمل المعني بالإجراءات المالية هو هيئة حكومية دولية أنشأها وزراء الدول الأعضاء في عام 1989. تتمثل أهداف فريق العمل المعني بالإجراءات المالية في وضع معايير وتشجيع التنفيذ الفعال للتدابير القانونية والتنظيمية والتشغيلية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب والتهديدات الأخرى ذات الصلة بسلامة النظام المالي الدولي. لذلك، فإن فريق العمل المعني بالإجراءات المالية هو بمثابة «كيان مقرر للسياسات» يعمل على توليد الإرادة السياسية اللازمة لإحداث إصلاحات تشريعية وتنظيمية وطنية في هذه المجالات. وقد طور فريق العمل المعني بالإجراءات المالية سلسلة من التوصيات المعترف بها كمعيار دولي لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل. ويراقب فريق العمل المعني بالإجراءات المالية التقدم الذي يحرزه أعضاؤه في تنفيذ التدابير اللازمة، ويستعرض أساليب غسيل الأموال وتمويل الإرهاب والتدابير المضادة، ويشجع على اعتماد وتنفيذ التدابير المناسبة على الصعيد العالمي.</p>	<p>فريق العمل المعني بالإجراءات المالية FATF</p>
<p>/https://www.un.org/sc/ctc</p>	<p>بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1535 (2004)، أسس المجلس المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب للمساعدة في عمل لجنة مكافحة الإرهاب وتنسيق عملية رصد تنفيذ القرار 1373 (2001).</p> <p>تضم المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب حوالي 40 موظفاً، نصفهم تقريباً من الخبراء القانونيين الذين يقومون بتحليل التقارير المقدمة من طرف الولايات في مجالات مثل الصياغة التشريعية وتمويل الإرهاب وإجراءات الحدود والجمارك والأنشطة المتعلقة بالشرطة وسبل إنفاذ القانون وقانون اللاجئين والهجرة والاتجار بالأسلحة والأمن البحري والنقل. كما إن المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب مسؤول رفيع المستوى في مجال حقوق الإنسان.</p>	<p>المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب CTED</p>

/https://www.thegctf.org	<p>المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب هو منتدى دولي يتألف من 29 دولة إلى جانب الاتحاد الأوروبي مهمته شاملة تتمثل في الحد من تعرض الناس في جميع أنحاء العالم للإرهاب من خلال منع ومكافحة ومقاومة الأعمال الإرهابية والتصدي لأعمال التحريض والتجنيد للقيام بأعمال إرهابية. تتمثل الأهداف الرئيسية للمنتدى في تعزيز مكافحة الإرهاب من خلال تبادل الخبرات وتعزيز نهج العدالة الجنائية.</p> <p>ويجمع المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب خبراء وعاملين من دول ومناطق حول العالم لتبادل الخبرات والتجارب وتطوير أدوات واستراتيجيات حول كيفية مواجهة التهديد الإرهابي المتطور.</p>	<p>المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب GCTF</p>
/https://www.interpol.int	<p>من بين أنشطة الإنتربول الأخرى توزيع الإنذارات والتحذيرات على الإرهابيين. كما تم الاعتراف بالدور العالمي للوكالة في مكافحة الإرهاب بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2178 لعام 2014. وفي حالة وقوع هجوم إرهابي، يجوز للبلدان الأعضاء طلب مساعدة فريق الإنتربول للاستجابة للحوادث، والذي يوفر مجموعة من خدمات الدعم التحقيقية والتحليلية. علاوة على ذلك، يقدم الإنتربول بعض الأدوات والخدمات لمساعدة البلدان الأعضاء في تعزيز الأمن على حدودها.</p>	<p>الإنتربول</p>
/http://gicnt.org	<p>تعد المبادرة العالمية لمكافحة الإرهاب النووي شراكة دولية تطوعية تضم 88 دولة وخمس منظمات دولية ملتزمة بتعزيز القدرة العالمية على مكافحة الإرهاب النووي وكشفه والتعامل معه. وتلتزم جميع الدول الشريكة طوعاً بتنفيذ بيان مبادئ المبادرة العالمية لمكافحة الإرهاب النووي، وهي مجموعة من أهداف الأمن النووي الواسعة التي تشمل مجموعة من أهداف الردع والوقاية والكشف والاستجابة.</p> <p>تهدف المبادئ الثمانية الواردة في خطة العمل الموحدة إلى تطوير قدرة الشراكة على مكافحة الإرهاب النووي بما يتماشى مع الصلاحيات والالتزامات القانونية الوطنية وكذلك الأطر القانونية الدولية ذات الصلة مثل اتفاقية قمع أعمال الإرهاب النووي واتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وقراري مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373 ورقم 1540.</p>	<p>المبادرة العالمية لمكافحة الإرهاب النووي GICNT</p>
/http://www.fatf-gafi.org	<p>تأسست فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لمجموعة الدول الصناعية السبع في يوليو 1989 في قمة مجموعة السبع بباريس في البداية لدراسة ووضع تدابير لمكافحة غسل الأموال. وفي أكتوبر 2001، قامت فرقة العمل المالية بتوسيع نطاق مهامها لتشمل الجهود المبذولة لمكافحة تمويل الإرهاب. وتتمثل أهداف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لمجموعة الدول الصناعية السبع في وضع معايير وتشجيع التنفيذ الفعال للتدابير القانونية والتنظيمية والتشغيلية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتهديدات الأخرى ذات الصلة بسلامة النظام المالي الدولي.</p>	<p>فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية FATF</p>
الهيئات الإقليمية		

<p>https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator</p>	<p>اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب في 30 نوفمبر 2005. وتستند الاستراتيجية إلى الركائز الأربع المتمثلة في الوقاية والحماية والمتابعة والاستجابة. وعبر هذه الركائز، تشير الاستراتيجية إلى أهمية التعاون مع البلدان الثالثة والمؤسسات الدولية. كما حدد إعلان الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب، الذي تم اعتماده في عام 2004، دور منسق مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي وهو المسؤول عن تنسيق عمل مجلس الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب وتقديم توصيات السياسة العامة ورصد تنفيذ استراتيجية مكافحة الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب.</p>	<p>استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب ومنسق الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب</p>
<p>https://pilac.law.harvard.edu/multi-regional-efforts//organization-for-security-and-co-operation-in-europe-osce</p>	<p>منظمة الأمن والتعاون في أوروبا هي منظمة حكومية دولية لها جدول أعمال متعدد الأوجه. في عام 2012، تبنت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الإطار الموحد لمكافحة الإرهاب، والذي حدد منهجها المتبع في جهود مكافحة الإرهاب. وتستخدم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا نقاط القوة التنظيمية الخاصة بها، من بين أنشطة أخرى، لمحاولة «القضاء على الظروف المؤدية إلى انتشار الإرهاب» (من خلال معالجة العوامل الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية والثقافية) «وتعزيز التعاون وبناء القدرات لمنع ومكافحة الإرهاب» (على الرغم من معالجة القضايا مع الأطر والمؤسسات القانونية والتمويل والتطرف والملاحقة القضائية). أنشأت الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا اللجنة المتخصصة في مكافحة الإرهاب في يوليو 2017 لتعزيز مساهمة البرلمانين في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في التصدي للعنف والتطرف.</p>	<p>منظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE</p>
<p>https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/codexter</p>	<p>لجنة خبراء المجلس الأوروبي المعنية بالإرهاب هي هيئة حكومية دولية تنسق أعمال المجلس الأوروبي ضد الإرهاب. صاغت اتفاقية المجلس الأوروبي لمنع الإرهاب والعديد من الآليات القانونية السلسلة. تركز اللجنة على منع التطرف وانتشار الإيديولوجيات الإرهابية عبر الإنترنت بالإضافة إلى أساليب التحقيق الخاصة والعلاقة بين الإرهاب والجريمة المنظمة. كما ترصد وتشجع التنفيذ الفعال لأدوات مكافحة الإرهاب التابعة للمجلس الأوروبي مع تشجيع تبادل أفضل الممارسات ذات الصلة.</p>	<p>لجنة خبراء المجلس الأوروبي المعنية بالإرهاب CODEXTER</p>

<p>https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/ct-policy-guidelines.pdf</p>	<p>في عام 2012، وافق حلف الناتو على المبادئ التوجيهية لسياسة مكافحة الإرهاب. تقدم هذه المبادئ التوجيهية توجيهها استراتيجيا لأنشطة حلف الناتو لمكافحة الإرهاب وحددت المجالات الرئيسية التي ينبغي على الحلف الدفاعي خلالها تنفيذ مبادرات لتعزيز مكافحة أعمال الإرهاب ومرونة التعامل مع الأعمال الإرهابية. تركز الإرشادات على إزكاء الوعي وبناء القدرات والمشاركة مع الشركاء.</p> <p>تشمل مبادرات حلف الناتو الرئيسية في هذا المجال: بناء القدرات الدفاعية وتقديم المساعدة العسكرية إذا لزم الأمر وتوفير التعليم والتدريب والتمارين من خلال مراكز التميز التابعة لحلف الناتو وتعزيز مجالات العمليات بين الشركاء والتعاون وتبادل المعايير. يتعاون حلف الناتو بنشاط مع الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لضمان تبادل وجهات النظر والمعلومات فضلا عن إمكانية اتخاذ الإجراءات المناسبة بفعالية أكبر في مكافحة الإرهاب.</p>	<p>المبادئ التوجيهية لسياسة حلف الناتو المعنية بمحاربة الإرهاب</p>
<p>https://www.globalsecurity.org/military/world/int/csto.htm</p>	<p>منظمة معاهدة الأمن الجماعي هي تحالف عسكري حكومي دولي. ومن بين أهدافها الأساسية مكافحة الإرهاب الدولي. تهدف منظمة معاهدة الأمن الجماعي إلى تعزيز الأمن الوطني والجماعي لأعضائها من خلال التعاون العسكري والسياسي وتنسيق السياسة الخارجية وإنشاء آليات التعاون. وتشير التقارير إلى أن منظمة معاهدة الأمن الجماعي تبذل جهودًا لتطوير العلاقات مع لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من الكيانات الأمنية.</p>	<p>منظمة معاهدة الأمن الجماعي CSTO</p>
<p>https://pilac.law.harvard.edu/multi-regional-efforts//commonwealth-of-independent-states-cis-anti-terrorism-centre-atc</p>	<p>أسست كومنولث الدول المستقلة مركز مكافحة الإرهاب في يونيو 2000 للمساعدة في تنسيق التفاعل بين السلطات المختصة في الدول الأعضاء لمكافحة الإرهاب الدولي وأشكال التطرف الأخرى. فهو يساعد في تطوير وصياغة التشريعات وتنسيق الإجراءات المشتركة لمكافحة الإرهاب وإجراء التدريبات وجمع المعلومات وتحليلها وتسهيل التعاون. علما بأن كومنولث الدول المستقلة هو رابطة للدول.</p> <p>وقد أنشأت كومنولث الدول المستقلة مركزها الخاص لمكافحة الإرهاب، والغرض الرئيسي منه هو المساعدة في تنسيق التفاعل بين السلطات المختصة في الدول الأعضاء في مكافحة الإرهاب الدولي وأشكال التطرف الأخرى. ويستخدم مركز مكافحة الإرهاب مجموعة متنوعة من تدابير مكافحة الإرهاب عبر العديد من المجالات، وهو يساعد كذلك في تطوير وصياغة التشريعات وتنسيق الإجراءات المشتركة لمكافحة الإرهاب وإجراء التدريبات وجمع المعلومات وتحليلها وتسهيل التعاون. يعمل مركز مكافحة الإرهاب مع سلطات كومنولث الدول المستقلة والدول الأعضاء في السعي لتحقيق هذه الأهداف.</p>	<p>مركز مكافحة الإرهاب التابع لكومنولث الدول المستقلة</p>

<p>/http://eng.sectesco.org</p>	<p>اعتمدت اتفاقية منظمة شانغهاي لمكافحة الإرهاب والنزعات الانفصالية والتطرف، في يونيو 2001.</p> <p>وقد حددت الدول الأعضاء في منظمة شانغهاي للتعاون فكرة التطرف واتفقت على أشكال التعاون وطبيعة المعلومات الخاضعة للتبادل وطبيعة تفاعل السلطات المعنية.</p> <p>وتم تبني مفهوم التعاون بين الدول الأعضاء في منظمة شانغهاي للتعاون في مكافحة الإرهاب والنزعات الانفصالية والتطرف في يوليو 2005. وهو مفهوم ينظم الأهداف والغايات والمبادئ التوجيهية ومجالات وأشكال التعاون الرئيسية في مكافحة الإرهاب والانفصالية والتطرف. وأبرمت اتفاقية مكافحة التطرف وإعلان الكفاح المشترك ضد الإرهاب الدولي في عام 2017 في قمة أستانا. وقد استندت إلى وثيقتين سابقتين وتردد صداها مع القضايا التي تناولتها استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.</p> <p>وأخيرًا، أنشأت الدول الأعضاء في اتفاقية شانغهاي الهيكل الإقليمي لمكافحة الإرهاب من أجل مكافحة كل من الإرهاب، النزعات الانفصالية والتطرف في 15 يونيو 2001. وتشمل مهامها وواجباتها الرئيسية: الحفاظ على علاقات العمل مع المؤسسات الدولية الأخرى التي تتعامل مع الإرهاب؛ ومساعدة الدول الأعضاء في الإعداد والتدريبات لمكافحة الإرهاب؛ وصياغة الوثائق القانونية الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب والانفصالية والتطرف.</p>	<p>منظمة شانغهاي للتعاون SCO</p>
<p>http://www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp</p>	<p>أنشئت لجنة البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب في عام 1999 وهي مسؤولة حاليًا عن الإشراف على تنفيذ ميثاق 2002. ويتمثل الغرض الرئيسي منها في تعزيز وتطوير التعاون بين الدول الأعضاء لمنع الإرهاب ومكافحته والقضاء عليه.</p>	<p>لجنة البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب CICTE</p>
<p>http://caert.org.dz/About%20us.pdf</p>	<p>تم تأسيس المركز الأفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب في عام 2004 في الجزائر العاصمة عملاً بقرار الاجتماع الحكومي الدولي رفيع المستوى للاتحاد الأفريقي بشأن القضاء على الإرهاب ومكافحته في أفريقيا. والمنعقد في الجزائر العاصمة في سبتمبر 2002. يتمثل الهدف الرئيسي للمركز الأفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب في العمل كهيكل لمركزية المعلومات والدراسات والتحليلات بشأن الإرهاب والجماعات الإرهابية ولتطوير برامج بناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب. يوفر المركز الأفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب أيضًا منتدى للتفاعل والتعاون بين الدول الأعضاء والآليات الإقليمية. يلعب المركز دورًا مهمًا في توجيه جهود الاتحاد الأفريقي لمكافحة الإرهاب ويعمل بالتعاون مع عدد من الشركاء الإقليميين والدوليين لضمان بذل جهود متماسكة ومنسقة لمكافحة الإرهاب في القارة.</p> <p>كما عين الاتحاد الأفريقي في عام 2010 ممثلًا خاصًا للتعاون في مجال مكافحة الإرهاب. ويتولى الممثل الخاص، في نفس الوقت، منصب مدير المركز الأفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب.</p>	<p>المركز الأفريقي للدراست والبحوث المتعلقة بالإرهاب ACSRT</p>

<p>https://pilac.law.harvard.edu/multi-regional-efforts//counterterrorism-committee-of-the-league-of-arab-states-arab-league</p>	<p>قرر المجلس الوزاري لجامعة الدول العربية مكافحة الإرهاب في المنطقة. مع احترام الأبعاد الأمنية والاقتصادية والأيدولوجية والاجتماعية للتهديدات.</p> <p>وتلتزم جامعة الدول العربية بتنفيذ جهود الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب من خلال استراتيجيتها العربية لمكافحة الإرهاب (1997) والاتفاقية العربية لقمع الإرهاب (1998). ولتحقيق هذه الغايات، تدعو جامعة الدول العربية إلى اعتماد تكتيكات شاملة ومنسقة على الصعيدين الوطني والإقليمي لمكافحة الإرهاب. كما تعمل جامعة الدول العربية على إصدار تقارير وتوصيات بشأن التحديات الأمنية للدول العربية وسن التشريعات اللازمة لتجريم الإرهاب وغسل الأموال أو تأييد أو الانضمام إلى اتفاقيات عالمية بشأن الإرهاب وتشجيع الحوار والتسامح والتفاهم بين الحضارات والثقافات والأديان ومعالجة الظروف والعوامل التي تؤدي إلى الإرهاب، والتعاون في الاستخبارات وتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.</p>	<p>لجنة مكافحة الإرهاب في جامعة الدول العربية جامعة الدول العربية</p>
--	--	--



المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون

جامعة مالطا - حرم فاليتا الجامعي

بناء الجامعة القديم-شارع سان بول فاليتا - مالطا VLT 1216

info@theiij.org

[@iijmalta](https://twitter.com/iijmalta)

www.theiij.org