مبادرة معالجة دورة حياة التطرف المؤدي إلى العنف

توصيات بشأن الاستخدام الفعال للبدائل الملائمة لتدابير التعامل مع الجرائم المتصلة بالإرهاب

تقديم

خلال الاجتماع الوزاري العام السادس المنعقد في نيويورك بتاريخ 27 سبتمبر/أيلول 2015، أقرّ وزراء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF) مقترحاً بتأسيس *"مبادرة معالجة دورة حياة التطرف المؤدي إلى العنف" (مبادرة دورة الحياة)*. وكجزء من هذه المبادرة الشاملة متعددة القطاعات، تم تكليف الفريق العامل المعني بالعدالة الجنائية وسيادة القانون بإعداد مجموعة من التوصيات غير الملزمة بشأن التدابير المتنوعة التي يمكن استخدامها على المستوى الوطني أو المحلي كبديل للاحتجاز السابق للمحاكمة أو السجن اللاحق للإدانة في حالة الأفراد المتهمين أو المحكوم عليهم بجرائم تتعلق بالإرهاب.[1] وبينما تركز الوثيقة المذكورة على بعض الاعتبارات الأساسية بشأن استخدام التدابير من هذا النوع[2] خلال المراحل السابقة للمحاكمة واللاحقة للإدانة[3]، فإنه تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول تسمح باستخدام تدابير بديلة خلال مرحلة المحاكمة، ويمكن تطبيق هذه التوصيات أيضاً في الدول التي تسمح باتخاذ هذا النوع من التدابير.

وقد عقد الفريق العامل المعني بالعدالة الجنائية وسيادة القانون، بالتعاون مع المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، اجتماعين[4] للخبراء والممارسين في مجال العدالة الجنائية، للنظر في القضايا المحيطة باستخدام التدابير البديلة في حالة الجرائم المتصلة بالإرهاب، ولتحديد أفضل السبل الملائمة لتأطير هذه القضايا لتستفيد منها الدول أثناء دراستها لجدوى استخدام مجموعة السبل المتنوعة لاستجابة قطاع العدالة الجنائية لمتطلبات مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. وقد استفادت هذه الوثيقة من النتائج والاستنتاجات التي خلص إليها اجتماعا الممارسين والخبراء المذكورين.

---

[1] تُعرّف "الجرائم المتصلة بالإرهاب" في التشريعات الوطنية، بما في ذلك الجرائم التي تنفذ بشأنها الالتزامات الدولية الناشئة عن المعاهدات المعمول بها أو قرارات مجلس الأمن الملزمة، بما في ذلك السفر المتعلق بالأنشطة الإرهابية على النحو المحدد في قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2178. ويمكن للجرائم المتصلة بالإرهاب، حسب ما أوصت به مذكرة المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب المعروفة باسم "*مذكرة الرباط بشأن الممارسات الجيدة لإجراءات فعالة في قطاع العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب*"، أن تشمل التآمر والاستدراج، وغيرها من الأعمال التحضيرية للإرهاب، مثل أعمال تسهيل ارتكاب جريمة إرهابية، والاستخدام الاحتيالي لبطاقات الائتمان بغرض تمويل السفر إلى منطقة نزاع، ودعم جماعة إرهابية، أو محاولات ارتكاب الأنشطة الإرهابية والمساعدة عليها أو التحريض على ارتكابها، وتمويل الإرهاب.

[2] في حين أن أنواع الإجراءات المحددة ستتباين بين الدول نظراً لتباين نظامها القانوني وتشريعاتها الوطنية، فإن بعض البدائل الشائعة للاحتجاز قبل المحاكمة تشمل الكفالة والإقامة الجبرية والمراقبة الإلكترونية، والإفراج المشروط الذي قد يقتضي الحضور المنتظم إلى مراكز أجهزة إنفاذ القانون أو غيرها من سلطات العدالة الجنائية، وتحويل المسار. كما تشتمل بعض البدائل الشائعة للاحتجاز على المراقبة أو الإشراف القضائي، والحضور يومياً أو طوال النهار، والمراقبة المنزلية الإلكترونية، والأحكام مع وقف التنفيذ أو الأحكام المؤجلة، والخدمة المجتمعية، والتعويضات. ويمكن لبعض هذه البدائل المطبقة في المرحلة اللاحقة للإدانة أن تتوفر أيضاً خلال المرحلة السابقة للمحاكمة، وذلك حسب مواصفات الاختصاص القضائي. وبالمثل، يمكن أيضاً استخدام بعض بدائل المرحلة السابقة للمحاكمة في المرحلة اللاحقة للإدانة.

[3] تسري هذه التوصيات على الأفراد الذين هم في طور التحول إلى التطرف العنيف، أو تحولوا إليه بالفعل، وتم القبض عليهم في جريمة متعلقة بالإرهاب. وفي حين يتم استخدام مصطلح "الجاني" في هذه الوثيقة، فإن الوثيقة تُقر بأن الشخص بريء حتى تثبت إدانته. وبالتالي، فإن هذا المصطلح حين يستخدم للإشارة إلى شخص في المرحلة السابقة للمحاكمة، فإن ذلك الشخص يعتبر متهماً.

[4] في 12-19 فبراير/شباط 2016، التقت مجموعة من الممارسين المختصين بقطاع العدالة الجنائية في المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون لمناقشة التدابير البديلة للتعامل مع الجرائم المتصلة بالإرهاب، وساهمت في وضع هيكل إطاري لهذه التوصيات. وفي 7-8 يوليو/حزيران 2016، اجتمعت مجموعة الممارسين المختصين مرة أخرى في أتارد، مالطة، لمراجعة مسودة التوصيات ومناقشتها وتعديلها. وتتضمن هذه الوثيقة النهائية مساهمة كبيرة وملاحظات من ممارسين يمثلون عدداً من الدول المتنوعة، وكذلك المنظمات التي تركز على قضايا العدالة الجنائية.

إن فكرة استخدام البدائل السابقة للمحاكمة واللاحقة للإدانة في حالة الأشخاص المتهمين بارتكاب أي جرائم متعلقة بالإرهاب تعكس نقلة نوعية في نموذج العمل. ففي ضوء ما يمثله الإرهاب من تهديد خطير على الأمن الوطني، فإن الأغلبية الساحقة من الدول ما كانت لتفكر قبل بضعة سنوات في التعامل مع هؤلاء الأفراد عبر التدابير البديلة. ومع ذلك، فإن الضرورة قد تملي النظر في هذه الأنواع من التدابير في الحالات الملائمة بسبب توسيع نطاق الاستراتيجيات التي تتبناها بعض الحكومات في مكافحة الإرهاب بحيث تشمل الجهود الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وقد أبرز فريق الخبراء الاعتبارات المحددة التالية لتبرير استخدام التدابير البديلة: (1) التوسع في استخدام الجرائم الابتدائية/الأعمال التحضيرية لاعتقال الأفراد في أبكر مرحلة ممكنة قبل أن يتمكنوا من السفر، أو ارتكاب عمل من أعمال العنف أو دعمه مباشرة بأي صورة أخرى، على النحو المبين في قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2178[5]، (2) تزايد عدد العائدين من المقاتلين الإرهابيين الأجانب في حالة محدودية الأدلة المتوفرة على أنشطتهم الإجرامية أثناء تواجدهم في مناطق النزاع أو الخالية من النزاع[6]، (3) زيادة عدد الأفراد الذين ارتكبوا أعمال جنائية لأول مرة ضمن صفوف الأفراد الذين تحولوا من التطرف إلى العنف، بما في ذلك الأحداث، وأفراد الأسرة المرافقين، والأفراد الذين يعانون من قصور القدرة العقلية، (4) زيادة عدد الأشخاص المتهمين بارتكاب الجرائم المتصلة بالإرهاب، وزيادة عدد المجرمين في نظام العدالة الجنائية، نتيجة لتحسين قدرات التحقيق والادعاء العام في العديد من الدول للتعامل مع القضايا المتصلة بالإرهاب، (5) القلق بشأن تحول الأفراد إلى التطرف، أو قيامهم بتحويل الغير إلى التطرف المؤدي إلى العنف، أثناء تواجدهم في مراكز الاحتجاز أو السجون.

ونظراً لهذه العوامل، تنشأ ضرورة للتفكير في طرق فعالة للتعامل مع هؤلاء الأفراد بما يحد من معاودتهم للإجرام، ويمنع استمرار التطرف المؤدي إلى العنف، ويعزز فك ارتباطهم، ويضمن إعادة إدماجهم في نهاية المطاف. وحيث أن استخدام التدابير البديلة قد ينطوي على بعض المخاطر، يجوز للدول أن تختار تطبيق التدابير من هذا القبيل على أنواع معينة من المجرمين على أساس الظروف الشخصية الخاصة بهم، بما في ذلك مدى استحقاقهم للإدانة، وطبيعة المخالفة الجنائية، والخطر الذي يمثلونه على المجتمع.

وعلى الرغم من أن استخدام التدابير البديلة في القضايا المتصلة بالإرهاب يعدّ مفهوماً جديداً في العديد من الدول، فإن التجارب تتوفر بالفعل فيما يتعلق باستخدام تدابير بديلة سابقة للمحاكمة ولاحقة للإدانة بالنسبة لأنواع أخرى من الجرائم العنيفة. ولذلك، تتوفر البيانات فيما يتعلق بالفوائد التي يمكن جنيها عبر تطبيق التدابير من هذا القبيل. فعلى سبيل المثال، يمكن للتدخلات الناجحة أن تقلل المخاطر على الأمن العام والسلامة العامة من خلال الجهود الفعالة لإعادة تأهيل وإعادة إدماج الأفراد ليصبحوا أعضاءً منتجين في المجتمع ويحترمون القانون. وبالنسبة للأفراد المتهمين أو المدانين بجرائم تتعلق بالإرهاب، فإن استخدام هذه التدابير البديلة يتيح الفرصة لبدء عملية إعادة التأهيل وفك الارتباط في مرحلة أبكر، ما من شأنه أن يعزز فرصة نجاحهم. يضاف إلى ذلك أن هذه التدابير تتفادى بعض الآثار السلبية التي يسببها الاحتجاز للمجرمين وأفراد أسرهم، مثل وصمة العار والمصاعب الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التكاليف المرتبطة بالتدابير البديلة عادة ما تكون أقل من تلك المرتبطة بالاحتجاز السابق للمحاكمة أو السجن اللاحق للإدانة.[7] كما يمكن لاستخدام التدابير البديلة أن يسهم في تخفيف اكتظاظ السجون، وبالتالي يقلل من فرص

---

[5] الحاشية 1 أعلاه.

[6] قد تكون الدولة على علم بأن فرداً ما قد سافر إلى منطقة نزاع أو منطقة خالية من النزاع ولكنها تفتقر إلى الأدلة اللازمة لدعم ملاحقته بتهم جنائية معينة، وبالتالي تضطر إلى اتهام الجاني بارتكاب جريمة أقل شأناً يلزم فيها قيام التهم الموجهة إليه على أساس الإثبات.

[7] يلحظ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في *مجموعة الأدوات الخاصة ببدائل السجن* أن: "متوسط التكلفة اليومية لكل سجين في السويد عام 2003 كان 200 يورو، مقارنة بتكلفة الوضع تحت المراقبة التي تقدر بـ17 يورو. أما في فنلندا فقد كانت تكلفة الوضع تحت المراقبة 2,800 يورو سنوياً للفرد، مقارنة بتكلفة السجين البالغة 44,600 يورو. وفي إستونيا، تقل تكلفة الإشراف على كل خاضع للمراقبة عن تكلفة الاحتجاز 10 مرات، بينما في رومانيا تقل بحوالي 11 مرة. وفي زيمبابوي، مثلاً، حيث تم إدخال برنامج للخدمة المجتمعية، تقدر التكلفة الشهرية للإشراف

وقوع أحداث العنف في السجون بسبب انخفاض نسبة عدد موظفي السجون إلى عدد السجناء. وكذلك، فإن توفير تدابير بديلة لفرد متهم أو مدان بالجرائم المتصلة بالإرهاب من شأنه أن يساعد على جمع المعلومات وتأمين تعاونه بشأن الجناة الآخرين أو الجرائم الأخرى.

وبغض النظر عن المرحلة التي يتم فيها تدارس تطبيق التدبير البديل، فإن جميع التدابير تنتظم في إطار يشمل بعض العناصر العامة، بما في ذلك: (1) الأهلية والإحالة، (2) التقييم، (3) الحوافز والجزاءات، (4) الرقابة وحماية حقوق الفرد، (5) إعلام الجمهور وتوعيته. وفي حالة الجرائم المتصلة بالإرهاب، يمكن لاستخدام التدابير البديلة أن يسترشد بسياسة وطنية تغطي هذه العناصر كلها، مع ضرورة أن تعالج تلك السياسة أيضاً، وبطريقة واضحة، متطلبات تحقيق التوازن بين الأمن الوطني والسلامة العامة من ناحية، والاعتبارات المتعلقة بالفرد الجاني، من ناحية أخرى. وتُشجَّع الدول على دراسة استخدام هذه التوصيات غير الملزمة عند إعداد وتنفيذ التدابير البديلة في حالة الجرائم المتصلة بالإرهاب، مع الإقرار بأن تنفيذ التوصيات يجب أن يتسق مع القانون الدولي الساري، فضلاً عن القوانين واللوائح التنظيمية الوطنية، مع الأخذ بعين الاعتبار التباين بين الدول من حيث التجربة التاريخية والنظم القانونية والموارد المتاحة.

وأخيراً، تعدّ هذه الوثيقة الخاصة باستخدام التدابير الملائمة البديلة مجرد وجه واحد فقط من مجمل "مبادرة دورة الحياة" الشاملة، حيث أن هذه المبادرة تنطوي على جهود أخرى تغطي أموراً مثل الممارسات الجيدة في التعامل مع قضاء الأحداث ضمن سياق مكافحة الإرهاب، والتوصيات بشأن الأطر القانونية اللازمة لإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، والتوصيات بشأن دور الأسرة في مكافحة التطرف العنيف، والتوصيات بشأن إعادة إدماج المقاتلين الإرهابيين الأجانب.[8] وينبغي النظر في هذه التوصيات بشأن استخدام التدابير البديلة الملائمة جنباً إلى جنب مع الوثائق الأخرى[9] الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب من أجل ضمان أن قطاع العدالة الجنائية يستجيب للجرائم المتصلة بالإرهاب استجابة شاملة.

التوصيات

1. توصيات عامة بشأن التدابير البديلة

التوصية 1: يجب أن تتسق التدابير البديلة للجرائم المتصلة بالإرهاب مع التشريعات والممارسات الوطنية ويمكن أن تسترشد بالقواعد والمعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة

يوجد عدد من القواعد والمعايير الدولية والإقليمية التي توفر التوجيه والإطار الشامل لاعتماد بدائل للاحتجاز قبل المحاكمة والسجن بعد الإدانة.[10] وفي حين أن إعداد تدابير بديلة في الدولة يجب أن يراعي الظروف

على الجاني الملزم بالخدمة المجتمعية بحوالي ثلث الاحتفاظ به في السجن". وبالإضافة إلى ذلك، يشير تقرير صادر في 18 يوليو/تموز 2013 عن المكتب الإداري للمحاكم الأمريكية إلى أن التكلفة السنوية لوضع الجاني في سجن فيدرالي في الولايات المتحدة أو مركز فيدرالي سكني لإعادة الإدماج تفوق بحوالي ثمانية أضعاف تكلفة وضع نفس الجاني بعد إدانته تحت إشراف ضابط مراقبة السلوك الفيدرالي. وكان احتجاز متهم قبل المحاكمة أغلى بما يناهز 10 مرات من تكلفة الإشراف على متهم بواسطة ضابط خدمات في المرحلة السابقة للمحاكمة في النظام الفيدرالي.

[8] أنظر *مبادرة دورة الحياة* الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

[9] على سبيل المثال، تشير *"مذكرة الرباط بشأن الممارسات الجيدة لإجراءات فعالة في قطاع العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب"(مذكرة الرباط)* الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب إلى أنه: "[يجب] أن تتسق إجراءات الاحتجاز الذي يسبق المحاكمة مع إجراءات المحاكمات القانونية الأساسية المعمول بها، وأن يكون مقتصراً على القضايا التي تم بيان ضرورة الاحتجاز فيها، وأن ينفذ هذا الاحتجاز بطريقة عادلة ولا يؤثر على افتراض البراءة ولا على الحقوق الإجرائية للشخص المحتجز." كما تشتمل وثائق المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب الأخرى على "مذكرة روما حول الممارسات الجيدة لإعادة التأهيل وإعادة الإدماج من التطرف العنيف المجرمين" وملحقها، و*"مذكرة نيوشاتل حول الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب"*، و"مذكرة لاهاي-مراكش بشأن الممارسات الجيدة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب" *وملحقها*، وكذلك *"مذكرة أنقرة بشأن الممارسات الحسنة للنهج المتعدد القطاعات لمكافحة التطرف العنيف"*.

[10] تشمل المعايير الدولية ذات الصلة ما يلي: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 1966 (المادتان 9 و14)، (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 A (XXI)، الملحق (16 ديسمبر/كانون الأول 1966)؛ وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا للتدابير غير الاحتجازية (قواعد طوكيو)،

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بها، فضلاً عن مراعاة نظامها القانوني والتشريعات الوطنية، فإن هذه المعايير الدولية والإقليمية توفر توجيهات عامة بشأن أهداف وغايات التدابير البديلة. وتشتمل المواضيع الرئيسية في هذه الوثائق، والتي يمكن الاستفادة منها في تطوير السياسات الوطنية المتعلقة باستخدام التدابير البديلة للجرائم المتصلة بالإرهاب، على "إقامة توازن صحيح بين حقوق الجاني الفردية وحقوق المجني عليه واهتمام المجتمع بالأمن العامة ومنع الجريمة"[11]، وكذلك ضمان احترام وحماية حقوق الإنسان الخاصة بالجناة. وبالإضافة إلى ذلك، تؤكد هذه الوثائق على أهمية إعادة تأهيل الجناة وإعادة دمجهم الناجح في المجتمع.[12]

التوصية 2: يجب احترام حقوق الجاني عند فرض التدابير البديلة

يجب احترام حقوق الجاني وحمايتها في جميع مراحل إجراءات العدالة الجنائية، بما في ذلك عند استخدام التدابير البديلة. وكما أشير إليه في التوصية السابقة، فإن عدداً من القواعد والمعايير الدولية والإقليمية يؤكد على ضرورة توفر الضمانات القانونية عند تطبيق التدابير غير الاحتجازية. وعلى وجه التحديد، تدعو *قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا للتدابير غير الاحتجازية (قواعد طوكيو)* إلى أن: "تصان في جميع الأحوال كرامة الجاني الذي تتخذ بشأنه تدابير غير احتجازية".[13] وتضُم كثير من هذه المعايير الدولية والإقليمية مبدأ أساسياً يقضي بأن تطبيق التدابير البديلة يتطلب عموماً الحصول على موافقة الجاني، الأمر الذي من شأنه أن يعزز فرصة امتثال الجاني للتدابير، ويرتقي كذلك بفعاليتها.

التوصية 3: يجب أن يكون إشراك المجتمع المحلي والأسرة ضمن مكونات التدبير البديل

يجب أن ترمي التدابير البديلة إلى إشراك المجتمع المحلي وأسرة الجاني، كلما كان ذلك مناسباً.[14] فمن شأن المشاركات من هذا القبيل أن تعزز العلاقة بين الجاني ومجتمعه المحلي، وأن تقوي شعوره بالانتماء إليه وبالمسؤولية تجاهه، وهي عوامل مهمة بشكل خاص في حالة الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم متعلقة بالإرهاب، إذ أن المجتمع المحلي والأسرة يمكنهما أداء دور محوري في إنجاح فك ارتباطه بسلوكيات التطرف العنيف. وتؤكد *قواعد طوكيو* على أهمية إشراك الأسرة والمجتمع المحلي في التدابير غير الاحتجازية حيث تشير إلى أنه: "ينبغي تشجيع المشاركة من جانب الجمهور باعتبارها مورداً رئيسياً وواحداً من أهم عوامل تحسين الروابط بين الجناة الخاضعين للتدابير غير الاحتجازية من ناحية والأسرة والمجتمع المحلي من ناحية أخرى. وينبغي أن تكون هذه المشاركة مكملة لجهود القائمين على إدارة شؤون العدالة الجنائية".[15]

(قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/45/110، الملحق، 14 ديسمبر/كانون الأول 1990)؛ والإعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة، (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي E/RES/2002/12، الملحق، 24 يوليو/تموز 2002)؛ والمادتين 37 و 40 من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل (A/RES/44/25، 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1989).

[11] *قواعد طوكيو*، القاعدة 1.4، الحاشية 9 أعلاه.

[12] *الدليل التمهيدي بشأن منع معاودة الجريمة وإعادة الإدماج الاجتماعي للمجرمين*، الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، سلسلة أدلة العدالة الجنائية، ص.9، (2012).

[13] *قواعد طوكيو*، القاعدة 3.9، الحاشية 9 أعلاه (2012).

[14] في حين يمكن أن يكون لأفراد الأسرة تأثير إيجابي كبير على الفرد، لا بد من الإشارة إلى وجود حالات قد تكون بعض مكونات المجتمع المحلي أو أحد أفراد الأسرة قد لعبوا دوراً في النشاط الإجرامي أو أنهم لا يؤيدون الجهود الرامية إلى تعزيز فك الارتباط، وإعادة التأهيل، وإعادة الإدماج.

[15] *قواعد طوكيو*، القاعدة 17.1، الحاشية 9 أعلاه.

التوصية 4: يجوز للدول القيام بحملة شاملة لإعلام الجمهور وتوعيته بشأن استخدام التدابير البديلة في حالة الجرائم المتصلة بالإرهاب

يجوز للدول أن تنظر في القيام بحملة شاملة لإعلام الجمهور وتوعيته بغرض تعريف مواطنيها بالكيفية التي تضمن بها التدابير غير الاحتجازية تحقيق المساءلة عن الأفعال التي يرتكبها الجاني، وضرورة مشاركة الجمهور في تطبيق تلك التدابير، والأثر الإيجابي الممكن تحقيقه عبر التدابير من هذا القبيل. وتؤكد *قواعد طوكيو* على أهمية توعية الجمهور، حيث تنص على أنه "ينبغي استخدام وسائل الإعلام بكافة أشكالها لإيجاد موقف عام بناء يؤدي إلى الاضطلاع بأنشطة تساعد على التوسع في تطبيق العلاج غير الاحتجازي وعلى انخراط الجناة في المجتمع".[16] ويجب أن تراعي مبادرات التوعية من هذا النوع الاهتمامات الأمنية المشروعة لأفراد المجتمع، وأن تلبي احتياجات أي ضحايا محتملين، وأن تدمج أي بيانات بحثية. وعلاوة على ذلك، يجب أن يتفهم المجتمع المحلي وأن يؤيد الفوائد المجتمعية الشاملة التي يمكن جنيها من مشاركة الفرد المعني في التدابير البديلة. كما أن جهود التوعية العامة من شأنها أيضاً أن تسهم في الحد من أي وصم للجاني.

التوصية 5: ينبغي أن تضمن الدول إتاحة الموارد والبنية التحتية اللازمة لتنفيذ التدابير البديلة

إن اتباع أكثر الطرق فعالية لتطبيق التدابير البديلة في القضايا المتصلة بالإرهاب يستدعي من الدول المعنية ضمان توفر الهياكل الإطارية اللازمة لإدارة هذه التدابير. وفي حين أن طبيعة هذه الهياكل الإطارية وصيغتها الرسمية ستتباين من دولة إلى أخرى، فإن وضع الأساس القانوني لاستخدام التدبير البديل يعدّ عنصراً أساسياً فيها. وعلاوة على ذلك، ينبغي على الدول ضمان إتاحة الموارد المالية والمؤسسية والبشرية اللازمة لتنفيذ التدابير البديلة، بالإضافة إلى وجوب أن تنفذ هذه الدول عملية التخطيط وإعداد التوقعات طويلة الأجل بشكل سليم يسهم في ضمان استمرارية تلك التدابير واتساقها.

2. توصيات محددة بشأن تنفيذ التدابير البديلة

التوصية 6: ينبغي أن تقوم التدابير البديلة على أساس عملية تقييم شاملة

إن التقييم الفعال للتهديد المحتمل الذي يشكله الجاني، وأهليته للتدبير البديل قبل المحاكمة أو بعد الإدانة، ربما يعدّ أهم العناصر الحاسمة، لأنه يوجّه جميع جوانب عملية صنع القرارات ذات الصلة. ويجب تحديد المخاطر المعينة الواجب معالجتها تحديداً واضحاً مع دمجها في أي أداة للتقييم، على أن تدار أدوات التقييم بواسطة مهنيين مدربين. وتشتمل العوامل المحتملة على ما يلي: (1) خطورة الجرم الذي اتهم الجاني باقترافه، (2) مستوى التطرف المؤدي إلى العنف والالتزام بالتطرف العنيف، (3) مستوى تقبل الجاني للتدخل والعلاج، (4) احتمالات معاودة الجاني للإجرام. ويتوفر عدد من النماذج العامة المختلفة لتقييم المخاطر، ويمكن أن تشكل نقطة انطلاق مفيدة في تحديد أهلية الجاني. ومن أوسع النماذج استخداماً ما يلي: (1) "المخاطر والاحتياجات والاستجابة (RNR)"، (2) "دورة التدخل"، والتي تتضمن التقييم والتخطيط والتدخل والتقويم، (3) "نهج الإحجام"، والذي يتضمن فهم كيف ولماذا يتوقف الأشخاص عن ارتكاب الجريمة.[17] وقد ترتأي الدول أيضاً الاستفادة من معايير التقييم المستخدمة في حالة فئات أخرى من المجرمين، مثل أفراد العصابات أو الجريمة المنظمة، للمساهمة في صياغة أكثر المعايير فعالية في تقييم أهلية الجاني المتهم أو المدان بجريمة متعلقة بالإرهاب وملاءمته للتدابير البديلة.

---

[16] *قواعد طوكيو*، القاعدة 18.3، الحاشية 9 أعلاه.

[17] بالإضافة إلى أدوات التقييم العامة المستخدمة في حالة الكثير من أنواع الجريمة المختلفة، تم وضع عدة أدوات لتقييم مخاطر التطرف العنيف في سياقات متباينة، ويمكن لها أن تشكل نقطة انطلاق مفيدة لتطوير أساليب تقييم مدى ملاءمة إتاحة تدبير بديل للجاني.

وبالإضافة إلى تقييم مدى ملاءمة الجاني لتلقي العقوبة البديلة، فإنه من المهم تقييم مستوى الفعالية الإجمالية للتدابير البديلة، سواء فعاليتها على مستوى الفرد أو كسياسة عامة. ومن المهم للغاية جمع ومراجعة البيانات بوتيرة دورية منتظمة لرصد فعالية أي أداة تقييم، أو أي نهج آخر قائم على الأدلة، من أجل معرفة الجوانب الناجحة في كل تدبير والجوانب التي تقتضي التعديل.

التوصية 7: يمكن للتدابير البديلة أن تستفيد من منظومة قوية للحوافز والعقوبات

الغرض من الحوافز هو مكافأة الجناة على تبني السلوك الإيجابي والمثمر، بما يساهم في مجمل عملية إعادة التأهيل والإدماج في المجتمع. ويجب تحديد مقدار الحوافز على أساس التقدم الذي يحققه الفرد المعني، حيث يمكن أن تشتمل الحوافز على منح المكافآت تقديراً لحسن السير والسلوك، ومنها مثلاً اكتساب امتيازات إضافية، أو خفض مستوى الإشراف، أو تخفيف إجمالي الحكم الصادر ضد الجاني. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للدول أن تدرس استخدام البدائل كجزء من برنامج الحافز الإجمالي المتعلق بالتحقيقات والملاحقات القضائية بشأن الإرهاب. وتشدد مذكرة *الرباط بشأن الممارسات الجيدة لإجراءات فعالة في قطاع العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب* على أن: "بدون الحوافز المناسبة، لن تكون هناك أسباب تدعو الأفراد العالمين بأمر نشاط إرهابي أو الضالعين فيه إلى التعاون مع سلطات إنفاذ القانون، لاسيما في ضوء الخوف من انتقام أعضاء آخرين في المنظمة الإرهابية منهم".[18] لذلك يمكن استخدام البدائل كجزء من استراتيجية شاملة لتشجيع الجناة على التعاون في المحاكمات الجنائية، وتعزيز تقبل الجناة للمسؤولية، والتشجيع على إدماجهم في المجتمع. ويمكن إضافة الحوافز إلى مجمل التدابير البديلة التي تتم إتاحتها خلال المرحلة السابقة للمحاكمة واللاحقة للإدانة.

وعلى الطرف النقيض، ينبغي على الدول أن تنظر في اشتمال برامج الحوافز على عقوبات تطبق في حالة مخالفة شروط وأحكام التدابير البديلة التي يتم فرضها. ويمكن لأنواع هذه العقوبات أن تتباين تبايناً واسعاً تبعاً لخصائص الإجراء البديل وطبيعة المخالفة. وتشمل بعض الأمثلة على هذه العقوبات الحرمان من الخدمات الداعمة، وتشديد الرقابة، والاحتجاز، مع الإشارة إلى أهمية أن يتم شرح التوقعات للجاني في بداية العملية، بحيث يعرف ما المتوقع منه والعواقب المترتبة على عجزه عن الوفاء بتلك التوقعات. ومثلما هو الحال في الحوافز، فإن العقوبات يمكن دمجها في التدابير البديلة التي تعرض على الجاني خلال المرحلة السابقة للمحاكمة والمرحلة اللاحقة للإدانة.

كما يجب أن تقوم الحوافز والعقوبات على أسس قانونية، وأن يتم وصفها بوضوح، وينبغي كذلك أن تكون مرتبطة ارتباطاً واضحاً بهدف إعادة تأهيل الجاني. ولا يجوز إدخال أي تعديلات على الحوافز أو العقوبات في الحالات الفردية إلا بواسطة السلطة المختصة وبما يراعي الإجراءات القانونية المعمول بها، بما في ذلك إمكانية تقدم الجاني بطلب مراجعة العقوبة أو إعادة البت فيها. يضاف إلى ذلك أن المبادئ التوجيهية المكتوبة التي يُسترشد بها في إجراءات الحوافز والعقوبات يمكن أن تؤدي إلى نتائج أفضل وأكثر اتساقاً للدولة وللجاني على حد سواء.

[18] الحاشية 8 أعلاه.

التوصية 8: قد يكون استخدام التدابير البديلة مناسباً بشكل خاص لفئات معينة من الجناة

تسمح العديد من الدول حالياً باتخاذ التدابير البديلة لفئات معينة من الجناة المتهمين أو المدانين بالجرائم غير المتصلة بالإرهاب، حيث قد تشمل هذه الفئات من الجناة كلاً من الأحداث، والجناة لأول مرة، والأشخاص الذين يعانون من قصور القدرة العقلية. ويوجد عدد من المعايير والقواعد الدولية التي تؤكد على اعتبارات محددة ينبغي إدراجها في القوانين والسياسات المتعلقة بكيفية تعامل قطاع العدالة الجنائية مع فئات معينة من الأشخاص.[19] وفي حين ينبغي خضوع الأفراد المنتمين لهذه الفئات دائماً لعمليات التقييم اللازمة، بغرض تحديد جدوى التدابير البديلة وملاءمتها، فإن من الأمور المسلم بها عموماً أن الضرورة تقضي بتعزيز الضمانات اللازمة لمنع تحول الأشخاص المستضعفين إلى ضحايا للسجن إذا توفرت بدائل أخرى مناسبة لهم وقابلة للتطبيق. فعلى سبيل المثال، فإن *العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*[20]، وقواعد بيجين،[21] *والتوصية 20 (2003) لمجلس أوروبا*،[22] تشير إلى أفضلية الاستفادة، كلما أمكن، من التدابير البديلة للأحداث المتهمين بمخالفات جنائية.[23]

التوصية 9: مشاركة القضاء في التدابير البديلة وإشرافه عليها

يؤدي القضاة في بعض الدول دوراً حاسماً في فرض التدابير البديلة. فهم يضمنون أن أي تدبير بديل مقترح لأحد الجناة يراعي القوانين والأعراف والمعايير الدولية. وكذلك يتميز القضاة بمكانة خاصة تمكنهم من اتخاذ القرارات التي تراعي الظروف الفردية للجناة الماثلين أمامهم في المحكمة، كما يناط بالقضاة كفالة حقوق الجاني. وتدعو المعايير والقواعد الدولية إلى ضرورة أن تكون قرارات إلحاق الجناة بالبرامج البديلة عرضة للمراجعة القضائية أو المراجعة بواسطة سلطة أخرى مختصة. وبالمثل، يجب أن يكون الجاني قادراً على التماس المراجعة القضائية لقرار الاحتجاز أو غيره من العقوبات التي تحد من حريته. ولهذه الأسباب، قد ترتأي الدول المعنية إشراك القضاء فيما يتعلق باستخدام التدابير البديلة في القضايا المتصلة بالإرهاب حتى يتكون لدى القضاة فهم واضح لهذه الأنواع من التدابير.[24]

ثانياً، نظراً لدور القضاة الحاسم في منظومة العدالة، فإنهم قد يكونون، في حالات كثيرة، السلطة المختصة بفرض تطبيق التدبير البديل. وفي ضوء الدور البارز الذي يضطلع به القضاء في الإشراف على التدابير البديلة وتنفيذها، فإنه قد يجدر بالدول أن تنظر في وضع مبادئ توجيهية محددة للقضاة بشأن العوامل التي يتوجب عليهم الإحاطة بها عند الحكم باحتجاز الجاني أو اللجوء إلى استخدام إجراء بديل.

---

[19] *انظر عموماً قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث (قواعد بكين)، 1985 (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 33/40)، وقواعد الأمم المتحدة لمعاملة السجينات والتدابير غير الاحتجازية للمجرمات (قواعد بانكوك)، سنة 2010 (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 229/65)، ومبادئ الأمم المتحدة لحماية الأشخاص المصابين بمرض عقلي وتحسين العناية بالصحة العقلية*، قرار الجمعية العامة رقم 119/46 المؤرخ 17 ديسمبر/كانون الأول 1991.

[20] المادة 14(4)، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 A (XXI) (16 ديسمبر/كانون الأول 1966).

[21] الحاشية 9 أعلاه.

[22] *مجلس أوروبا، التوصية 20 (2003) الصادرة عن لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن الطرق الجديدة للتعامل مع جرائم الأحداث ودور قضاء الأحداث* (24 سبتمبر/أيلول 2003).

[23] *انظر أيضاً مذكرة نيوشاتل حول الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.*

[24] يمكن أن يتم ذلك بالتزامن مع أي تدريب بشأن *مذكرة لاهاي للممارسات الحسنة للسلك القضائي حول الحكم في جرائم الإرهاب* الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

التوصية 10: يجب على الدول أن تسعى إلى اعتماد نهج "أصحاب المصلحة المتعددين" عند تنفيذ التدابير البديلة

في حين أن المحاكم قد تؤدي الدور المحوري في فرض التدابير البديلة، وكذلك في حماية حقوق الجاني، فإن اعتماد نهج متعدد التخصصات في إجراءات الاحتجاز السابق للمحاكمة والسجن بعد الإدانة من شأنه أن يسهم في ضمان تكييف هذه التدابير بما يتماشى مع ظروف الجاني.[25] ومن أجل إحراز أفضل النتائج الممكنة، يتعين أن يؤدي مختلف أصحاب المصلحة دورهم في تنفيذ التدابير البديلة، خصوصاً التدخلات المشتملة على مكونات خاصة بإعادة التأهيل والإدماج. ومن أصحاب المصلحة الذين قد يشاركون أيضاً في تطبيق التدابير البديلة هناك ضباط الرقابة على السلوك، والأخصائيون الاجتماعيون، والأخصائيون النفسيون، ومحامو الدفاع، وقيادات المجتمع المحلي، والمدعون العامون، وضباط ومسؤولو إنفاذ القانون، وضباط السجون.

التوصية 11: يجب أن يرتبط استخدام التدابير البديلة للجرائم المتصلة بالإرهاب بجهود فك الارتباط وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج

من المسلم به أن الغرض الأساسي لاستخدام تدابير بديلة في أي قضية جنائية هو تشجيع إعادة التأهيل ودعم فرص نجاح عملية إعادة الإدماج في المجتمع. ويعدّ ذلك أمراً مهماً على وجه الخصوص في حالة الجرائم المتصلة بالإرهاب لأن من شأنه أن يكسر دائرة التطرف العنيف ويحد من فرص معاودة الإجرام والتجنيد. وعند استخدام تدابير بديلة معينة، قد تتاح الفرصة لتحديد سبب تحول الفرد إلى التطرف المؤدي إلى العنف وتطوير استراتيجية مناسبة لإعادة التأهيل وفك الارتباط، ما من شأنه أن يسهم في معالجة عوامل التحفيز الأساسية لديه. وفي ضوء تنوع الحوافز التي تدفع الأفراد إلى ارتكاب جرائم متصلة بالإرهاب، يغدو من المهم التحلي بالمرونة اللازمة لإعداد وتطبيق التدابير المصممة خصيصاً لتتماشى مع الظروف الفردية للجاني. ومن خلال توفير الهياكل الإطارية المناسبة واستخدام أدوات التقييم السليمة، ستكتسب الدول القدرة على إدارة التدابير البديلة التي من شأنها الإسهام في فك الارتباط وإعادة الإدماج الفعالين.

الخلاصة

تهدف التوصيات الواردة في هذه الوثيقة إلى إعلام وإرشاد الدول أثناء قيامها بإعداد التدابير البديلة الجديدة، أو النظر في توسيع نطاق التدابير البديلة القائمة، لكي تشمل الأفراد المتهمين أو المدانين بالجرائم المتصلة بالإرهاب. ومن الغايات الشاملة لهذه التوصيات أن تقوم الدول بتطوير تدخلات مصممة خصيصاً لمعالجة الظروف والمشاكل الخاصة بكل جان على حدة. ومن شأن تبني هذا النهج تجاه الجناة المتهمين أو المدانين بالجرائم المتصلة بالإرهاب أن يرتقي بفعالية أساليب التعامل مع الخصائص والسمات المتغيرة للجناة.

ومع شروع العديد من الدول في النقاشات الأولية بشأن توسيع استجابة قطاع العدالة الجنائية للإرهاب بحيث تشمل التدابير البديلة، تنشأ الحاجة لتبادل المعلومات وأفضل الممارسات. ومن المهم بصفة خاصة بالنسبة للدول، والهيئات الدولية والإقليمية والمتعددة الأطراف، وكذلك للمنظمات غير الحكومية، أن تجري الأبحاث وتتبادل البيانات بشأن استخدام التدابير البديلة في الجرائم المتصلة بالإرهاب عملاً على تطوير السياسات والجهود الفعالة في هذا الشأن. وأخيراً، أُلحقت بهذه التوصيات قائمة بالوثائق المرجعية المتوفرة حالياً، والتي يمكن للدول المعنية الاسترشاد بها في إطار إعداد أو تنقيح التدابير البديلة للتعامل مع الأفراد المتهمين أو المدانين بجرائم مرتبطة بالإرهاب.

---

[25] على سبيل المثال، تتوفر في هولندا فرق متعددة التخصصات تكلف بإدارة القضايا، فتتولى تصميم التدخلات وخدمات مراقبة السلوك المتلائمة مع كل حالة على حدة لكي توفر التوجيه في عملية إعادة الإدماج وفك الارتباط.

الملحق أ: أدوات مرجعية بشأن الاستخدام الفعال للتدابير البديلة الملائمة للجرائم المتصلة بالإرهاب

- خلاصة وافية لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية
https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_English.pdf
https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Arabic.pdf

- قاعدة المعارف المعنية بالتطرف الصادرة عن اتحاد خدمات مراقبة السلوك الأوروبية
https://cep-probation.org/knowledgebase/radicalisation/createsend.com/t/t-BEB98BF1772EFF95

- توجيهات مجلس أوروبا لخدمات السجون ومراقبة السلوك بشأن التطرف المؤدي إلى العنف
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1a69

- إنشاء برنامج فعال للمرحلة السابقة للمحاكمة، مجموعة أدوات للممارسين
http://www.pretrial.org/download/advocacy/Creating-an-Effective-Pretrial-Program-CJI-2013.pdf

- كتيب المعايير الدولية لإجراءات الاحتجاز السابق للمحاكمة
https://www.ilsa.org/jessup/jessup16/Batch%201/handbook_of_international_standards_on_pretrial_detention_procedure_2010_eng.authcheckdam.pdf

- الشبكة الدولية لسيادة القانون (موارد خاصة بالمعايير الدولية بشأن بدائل الاحتجاز، فضلاً عن معلومات بشأن كيفية تأسيس هذه البدائل بموجب القانون، وطرق تطبيقها من الناحية العملية)
http://inprol.org/rule-of-law-topics/alternatives-to-imprisonment

- تحري بدائل الاحتجاز في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا
http://www.qcea.org/wp-content/uploads/2011/06/rprt-alternatives-en-jan-2010.pdf

- الرابطة الوطنية لوكالات الخدمات السابقة للمحاكمات، "الممارسات الواعدة في تحويل المسار قبل المحاكمة"
https://netforumpro.com/public/temp/ClientImages/NAPSA/20b9d126-60bd-421a-bcbf-1d12da015947.pdf

- الرابطة الوطنية لوكالات الخدمات السابقة للمحاكمات، "تحويل المسار قبل المحاكمة في القرن الحادي والعشرين - مسح وطني لبرامج وممارسات تحويل المسار قبل المحاكمة"
https://netforumpro.com/public/temp/ClientImages/NAPSA/18262ec2-a77b-410c-ad9b-c6e8f74ddd5b.pdf

- شبكة التوعية بالتطرف :(RAN) مجموعة الممارسات الجيدة
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection-approaches_and_practices_en.pdf

- التوصية CM/Rec 4(2014) بشأن المراقبة الإلكترونية
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c64a7

- التوصية (2008)11 بشأن اللائحة الأوروبية للجنح الأحداث
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d2716

- التوصية (2010)1 بشأن قواعد مجلس أوروبا لخدمات مراقبة السلوك
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cfbc7

- مجموعة أدوات اليونيسف الخاصة بتحويل المسار وبدائل الاحتجاز
http://www.unicef.org/tdad/index_56389.html

- التدابير الاحتجازية وغير الاحتجازية - مجوعة أدوات تقييم العدالة الجنائية لبدائل الاحتجاز الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison reform/cjat eng/3_Alternatives_Incarceration.pdf

- دليل المبادئ الأساسية والممارسات الواعدة بشأن بدائل الاحتجاز الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf