



تعزير دور البرلمانين في مكافحة فعالة للإرهاب في إطار سيادة القانون

توصيات فاليثا المتعلقة بمساهمات البرلمانين
في وضع استجابة فعالة للإرهاب

المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون

يعد هذا المنشور جزءاً لا يتجزأ من مشروع تدعمه المديرية العامة للمفوضية الأوروبية للتعاون الدولي والتنمية-المعونة الأوروبية، ومديرية التنمية البشرية والهجرة، من خلال أداة المساهمة في السلام والاستقرار (ICSP). وتدعم الأداة السياسات الخارجية للاتحاد الأوروبي من خلال زيادة فعالية واتساق أعماله في مجالات الاستجابة للأزمات ومنع الصراعات وبناء السلام والاستعداد لمواجهة الأزمات والحد من التهديدات العالمية وعبر الإقليمية.



المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون

المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) منصة محايدة، استوحي إنشائه من المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)، لتدريب المشرعين والقضاة والنواب العامين ومسؤولي إنفاذ القانون ومسؤولي السجون وغيرهم من الممارسين في قطاع العدالة لمناقشة المناهج المستدامة لمكافحة الإرهاب المرتكزة إلى سيادة القانون.

ويقع مقر المعهد في مالطا وله مجلس إدارة دولي يمثل 13 عضواً (الجزائر وفرنسا وإيطاليا والأردن ومالطا والمغرب وهولندا ونيجيريا وتونس والمملكة المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي). ويتألف المعهد من فريق دولي قوامه 12 عضواً يرأسه أمين تنفيذي مسؤول عن عمليات التشغيل اليومية للمعهد.

إخلاء مسؤولية

المعلومات والآراء الواردة في هذه الوثيقة هي آراء الكاتب ولا تعكس بالضرورة الرأي الرسمي للمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) أو أي من أعضاء مجلس إدارته. والمعهد أو أي شخص يتصرف بالنيابة عنه غير مسؤول عن أي استخدام قد يحدث للمعلومات الواردة في هذه الوثيقة. ويُصرح بإعادة الإنتاج والترجمة، ما لم يكن ذلك لأغراض تجارية، شريطة التنويه إلى هذا المصدر وإخطار الناشر مسبقاً وإعطائه نسخة مسبقة.

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال على:

The International Institute for Justice and the Rule of Law
University of Malta - Valletta Campus,
Old University Building, St. Paul Street, Valletta, Malta

info@theij.org

@iijmalta

theij.org

تعزيز دور البرلمانين في مكافحة فعالة للإرهاب في إطار سيادة القانون

توصيات فاليوتا المتعلقة بمساهمات البرلمانين في وضع استجابة فعالة للإرهاب

المحتويات

4	شكر وتقدير
5	السير الذاتية للمحررين
6	استهلال
7	مقدمة - دور البرلمانين في مكافحة الإرهاب
8	نبذة عن هذه الدراسة
10	نبذة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)
11	الجزء الأول - عمل البرلمانين لدمج متطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب في القانون المحلي والتحقيق في مصادر الإرهاب
11	أحدث التزامات القانون الدولي للاستجابة لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب
13	أمثلة وطنية على التدابير المتخذة من جانب البرلمانات لمواجهة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب
19	الجزء الثاني - دور البرلمانين في تحديد الأعمال المتعلقة بالتحقيق والعدالة والأعمال الإجرائية في الدولة لمكافحة الإرهاب
27	الجزء الثالث - ضمان شمول سياسة مكافحة الإرهاب وسد الفجوة بين الجهاز التنفيذي وأصحاب المصلحة على المستوى المجتمعي: الدور الهام للبرلمانين
29	مراجع إضافية عن الرقابة البرلمانية لمساءلة أجهزة الاستخبارات والأمن
31	الجزء الرابع - الدور الهام للبرلمانين في مراقبة سياسات مكافحة الإرهاب والحفاظ على الأمن القومي
33	مراجع إضافية عن الرقابة البرلمانية لمساءلة أجهزة الاستخبارات والأمن
39	الجزء الخامس - تعزيز دور البرلمانين في مكافحة الإرهاب: عمل المنتديات المشتركة بين البرلمانات
40	عمل المنتديات الدولية والإقليمية والمواضيعية المشترك بين البرلمانات للتصدي للإرهاب
50	الملحق
50	اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ودور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
55	توصيات فاليوتا فيما يتعلق بعمل مجلس أوروبا بشأن الإرهاب
55	توصيات فاليوتا فيما يتعلق بالاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب
56	دور البرلمان الأوروبي بعد تعزيزه بمعاهدة لشبونة
59	محكمة العدل الأوروبية
62	اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته
65	الاستنتاجات
66	مصادر ومراجع وقرارات يوصى بها
68	المرفق

شكر وتقدير

ولم يكن من الممكن عقد ورش العمل والاجتماعات الإقليمية التي عقدت في إطار هذه المبادرة لولا الضيافة الممتازة والدافئة من مجلس النواب المغربي، والجمعية الوطنية الكبرى لتركيا، ومجلس النواب المالطي. كما يود المعهد تقدير المساهمة التي قدمها أعضاء منظمة برلمانيون من أجل العمل العالمي وأمانتها، ومساهمات معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (UNICRI)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، ومديرية الأمم المتحدة التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب (UN CTED)، والمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية (ISISC)، والجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط (PAM)، والمركز الإفريقي للدراسات والبحوث حول الإرهاب (CAERT)، ومعهد الدراسات الأمنية (ISS).

وأخيراً، فإن المعهد ممتن بوجه خاص للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)، الذي رحب بتوصيات فالييتا كواحدة من أحدث الوثائق الإطارية لديه والتي تدعم واضعي السياسات والممارسين في تحقيق إجراءات مستدامة لمكافحة الإرهاب.

يود المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون أن يشكر المديرية العامة للمفوضية الأوروبية للتعاون الدولي والتنمية على دعمها السخي لهذه المبادرة الرائدة لدعم البرلمانيين في سياسات مكافحة الإرهاب القائمة على سيادة القانون.

وساهم برلمانيون من عدد من البلدان والبرلمان الأوروبي، والمنتديات البرلمانية المشتركة في نجاح مشروع المعهد بعنوان تعزيز دور البرلمانيين في مكافحة فعالة للإرهاب في إطار سيادة القانون، وفي إعداد هذه الدراسة. والمشاركون هم الجزائر، والبرلمان العربي، وبنين، والبوسنة والهرسك، وتشاد، وبرلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس)، ومصر، وإثيوبيا، وفرنسا، والعراق، وإيطاليا، والأردن، وكينيا، ولبنان، ومالي، ومالطا، وموريتانيا، والمغرب والجمعية البرلمانية للناثو، وهولندا، والسلطة الوطنية الفلسطينية، والسنغال، وصربيا، وإسبانيا، والسويد، وتونس، وتركيا، وأوغندا، والجمعية البرلمانية للاتحاد من أجل المتوسط.



السير الذاتية للمحررين

بالمخدرات والجريمة (UNODC)، والمكتب القطري في إيران ووكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية ووحدة العمل لمكافحة الإرهاب بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). وفي عامي 2013 و2014، عمل فاليريو كخبير مستقل في مجال مكافحة الإرهاب والحقوق الأساسية مع الاتحاد الأوروبي وكمستشار لمركز التميز لمكافحة الإرهاب التابع لحلف الناتو ومقره أنقرة.

فاليريو دي ديفيتيس انضم إلى المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) كمدير للبرامج في فبراير/ شباط 2015، وكان مسؤولاً عن وضع وتنفيذ برامج مكافحة الإرهاب في جميع أنشطة المعهد بما في ذلك هذه المبادرة للبرلمانيين، فضلاً عن البرامج التي تتناول إعادة تأهيل وإعادة إدماج الجناة من المتطرفين العنيفين. ومنذ عام 2007، يعمل فاليريو على مستو متعدد الأطراف لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية من خلال قسم العمليات في المقر الرئيسي بفيينا لمكتب الأمم المتحدة المعني

شكر وتقدير

لهذا المنشور، وكذلك **ديفيد جراهام**، مستشار المعهد، على دعمه لهذه المبادرة.

قدمت **مريم الحاجي** مديرة البرامج بالمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، إسهامات قيمة في صياغة هذا التقرير. وقدمت **ماريا ساركاز**، مساعدة البرامج في المعهد، دعماً لوجستياً قيماً لورش العمل مع البرلمانين خلال فترة هذه المبادرة. والمعهد ممتن كذلك بصورة خاصة لـ **لارا نونينجر** و **يوليا هوف** و **مورجان كلاود** على مساعدتهم البارزة لهذه المبادرة للبرلمانيين خلال فترة تدريبهم في المعهد والعمل المضني لـ **سببوهان فاسالو** لتصميم الشكل النهائي



استهلال بقلم جيلز دي كيرتشوف، منسق مكافحة الإرهاب بالاتحاد الأوروبي



يؤدي البرلمانين في جميع أنحاء العالم دوراً حاسماً في الجهود الرامية إلى مكافحة الإرهاب. فهم يقترحون ويعدلون ويعتمدون التشريعات التي تنظم الطريقة التي يجب على الدول الرد من خلالها على التهديد النابع من الإرهاب. وهم يراقبون سلوك الحكومات لضمان احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون عند إقامة التوازن بين حماية المواطنين وتعزيز حريتهم. ويضطلعون بمسؤولية الحفاظ على رقابة فعالة على أجهزة أمن الدولة.

أمثلة ملموسة لإجراءات الوقاية الناجحة والجهود المبذولة في مجال بناء القدرات لمكافحة الإرهاب التي شهدناها في العالم خلال الأشهر الأخيرة. كما أفضت مساهمة البرلمانين في هذا المشروع إلى إعداد توصيات فاليثا المتعلقة بمساهمات البرلمانين في وضع استجابة فعالة للإرهاب. واعتمد توصيات فاليثا الوزراء المشاركون في المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب في نيويورك في سبتمبر لعام 2016. وسيواصل الاتحاد الأوروبي، كعضو في المنتدى، دعمه العمل الهادف إلى تعزيز دور البرلمانين والممارسين في مجال العدالة الجنائية في جهودهم للتعامل بفعالية مع آفة الإرهاب. وأتمنى أن تصبح هذه التوصيات وهذه الدراسة أدوات عملية للبرلمانين في جميع أنحاء العالم أثناء سعيهم لإقامة هذا التوازن التشريعي الجوهرى بين الحرية والأمن.

كما يحتاج البرلمانين إلى العمل بالشراكة مع الممارسين في قطاعي العدالة والأمن، لضمان انتعاج الدول استجابات ترتكز على سيادة القانون عند الدفاع عن مواطنيها. وفي الوقت الحالي، تُحدث العديد من الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، ومنها الاتحاد الأوروبي، تشريعاتها لإبراز التهديد غير المسبوق الذي يواجهه العالم المتمثل في داعش ومن على شاكلتها في التطرف. ومن المهم ضمان توافق التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية. وهذا سبب ريادة الاتحاد الأوروبي لدعوة جميع البلدان إلى تعديل تشريعاتها بما يتماشى مع قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2178 الذي يتضمن سلسلة من المقترحات بعيدة المدى للتعامل مع التهديد القادم من المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

ويفخر الاتحاد الأوروبي بالعمل مع المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) في مالطا من أجل إذكاء الوعي الدولي بالحاجة إلى ضمان الرقابة البرلمانية الفعالة على التشريعات المعنية بمكافحة الإرهاب. ونفذ المعهد، بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي، مشروع "تعزيز دور البرلمانين من أجل مكافحة فعالة للإرهاب في إطار سيادة القانون" الذي جمع بين برلمانين من أوروبا والشرق الأوسط وشمال وشرق وغرب إفريقيا. ويتضمن هذا التقرير

مقدمة

دور البرلمانيين في مكافحة للإرهاب

الإرهابي وقدرات التجنيد والتشغيل من خلال تجنب الشعور بالظلم الذي قد يغذي العنف المتطرف.

ولا تعتبر حماية الحقوق وتأييد سيادة القانون تقييداً، بل ركيزة أساسية لفعالية جهود مكافحة الإرهاب. فسيادة القانون تضع الحدود والسلطات التشغيلية التي يفترض اتصالها بصورة معينة عندما يتعلق الأمر بمجال مكافحة الإرهاب حيث قد تتعرض حقوق المواطنين الرئيسية للخطر بسبب عدم كفاية الأحكام القانونية وتعريفات المهام وحدود السلطات. ويضطلع المشرعون بمسؤولية وضع القواعد لتوفير الولاية والموارد للفروع التنفيذية ووكالات مكافحة الإرهاب، فضلاً عن الرقابة على عملها في مكافحة الإرهاب. ونظراً للمخاوف الحساسة المتعلقة بالأمن في مجال مكافحة الإرهاب، فالبرلمانيون في الموقع المثالي، كونهم ممثلون مباشرون عن المواطنين، لرفع الوعي الجماهيري والتشاور مع مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني، لوضع وتنفيذ سياسات لمكافحة الإرهاب متوافقة مع سيادة القانون. وبالإضافة إلى ذلك، يعزز تبادل الآراء والخبرات بين البرلمانيين من مختلف البلدان والهيئات الإقليمية والخبراء في مجال مكافحة الإرهاب، من تبادل الممارسات الجيدة والتعرف على القانون الدولي والسياسات الناشئة في مجال التصدي للإرهاب.

يؤدي البرلمانيون دوراً حاسماً في الحفاظ على سيادة القانون. وفي حين تختلف الأنظمة البرلمانية بين الدول، فالبرلمانات عادة هي الهيئات المسؤولة عن سن التشريعات والرقابة على تنفيذها ووضع الميزانية الوطنية. والبرلمانيون كذلك هم أصوات المواطنين ويمثلون مختلف فئات المجتمع، بما في ذلك المجموعات المحرومة، وبالتالي فهم في أفضل موقع لإشراك المجتمع.

والقضايا التي يواجهها البرلمانيون في سياق مكافحة الإرهاب واسعة النطاق. والهيئة التشريعية المتفاعلة والمستقلة عنصر هام لوضع نظام شرعي ومتسق وشامل لمكافحة الإرهاب يعزز سيادة القانون والعدالة على الصعيدين الوطني والمحلي. ويمكن للبرلمانيين أداء دور مركزي في التشريعات والسياسات المعنية بمكافحة الإرهاب وتنفيذها وتعزيز الرقابة على أجهزة إنفاذ القانون والاستخبارات، ومكافحة التطرف العنيف والتواصل مع الجمهور ووضع الميزانية الخاصة بمكافحة الإرهاب والإدارة العامة الجيدة وسيادة القانون. ويجب بصورة منتظمة استعراض وتحديث التشريعات الوطنية القانونية المتعلقة بمكافحة الإرهاب لضمان ارتقاء السياسات الوطنية المعنية بمكافحة الإرهاب لمستوى المخاطر الوطنية والإقليمية والعالمية الناشئة بما يتوافق مع المتطلبات الدولية. ويؤدي تعزيز آليات العدالة إلى مكافحة الفكر

نبذة عن هذه الدراسة



تسلط هذه الدراسة الضوء على عمل البرلمانين في مجال مكافحة الإرهاب باستخدام المنظور المبين في مجموعة من التوصيات المكتوبة وضعها البرلمانين خلال مبادرة المعهد المدعومة من الاتحاد الأوروبي. وظهرت المبادرة على شكل سلسلة من الانخراطات مع البرلمانين من شمال وشرق وغرب إفريقيا والشرق الأوسط وأوروبا، إلى جانب الأمم المتحدة وخبراء آخرين في مجالي مكافحة الإرهاب والعمل البرلماني. وجرى تنقيح التوصيات الرامية إلى دعم أدوار البرلمانين في مجال مكافحة الإرهاب، التي صيغت في البداية خلال ورشة العمل الافتتاحية التي عقدت في مقر المعهد في فاليتا في مايو لعام 2015، خلال ورشة العمل الأولى التي استضافها مجلس النواب المغربي في أكتوبر لعام 2015، والمنتدى الذي عقد في بلجيكا في مارس عام 2016 وورشة العمل الإقليمية الثانية التي استضافتها الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا في أبريل عام 2016. وارتكزت الأنشطة على منهج تشاركي وتمحورت حول نقاشات مواضيعية مكنت البرلمانين من استعراض الوثيقة بصورة آنية والخروج بنتيجة ملموسة. ولا تشمل هذه التوصيات الإحدى عشرة فقط على مبادئ عامة، بل تتعرض إلى الجوانب العملية المتصلة بجهود البرلمانين العامة لردع الإرهاب على الصعيدين الوطني والدولي. وعقب اعتمادها رسمياً من جانب المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب خلال اجتماعه الوزاري السابع في نيويورك في سبتمبر عام 2015، تُعرف الوثيقة الصادرة خلال هذه المبادرة الآن باسم *توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمات البرلمانين في وضع استجابة فعالة للإرهاب*.

تتناول *توصيات فاليتا* موضوعات وأدوار ومسؤوليات متنوعة متعلقة بالبرلمانين. وهي توفر مبادئ توجيهية لفحص الممارسات الحالية للبرلمانين في مجال مكافحة الإرهاب والمبينة في الدراسة الحالية. والتوصيات ترمي إلى دعم: (1) دمج متطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب في القانون المحلي وسن قوانين آنية لمكافحة الإرهاب تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ (2) التحقيق في مصادر الإرهاب، بما في ذلك تطرف الأفراد وتمويل الإرهاب، وأنماط الإرهاب؛ (3) تأسيس مؤسسات فعالة في قطاع العدالة وهيئات مشتركة بين الوكالات؛ (4) وضع الأدوات التحقيقية في إطار سيادة القانون؛ (5) تعزيز القواعد الخاصة بالإجراءات الجنائية، والقواعد المرتبطة بالأدلة، والإصلاحات في نظام العدالة لمواجهة التحديات المرتبطة بالقضايا الإرهابية؛ (6) تعزيز تفهم الجماهير وإشراكهم في وضع السياسات والإطار الوطني لمكافحة الإرهاب؛



ومن خلال تقييم الجهود الحالية وإدراكها، تواصل المنتديات والمنظمات الدولية البرلمانية دعم عمل الهيئات التشريعية من أجل استدامة سيادة القانون والتنمية. وتشكل توصيات فاليتا، إلى جانب هذه الدراسة، أداة عملية لدعم البرلمانيين في جهودهم الرامية إلى مكافحة الإرهاب.

7) إشراك المجتمع المدني في صياغة وتطوير وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ 8) تخصيص الموازنة الكافية للاستخدام الأوسع للموارد الحكومية لدعم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ 9) مراقبة أجهزة إنفاذ القانون والاستخبارات لضمان حقوق المواطنين؛ 10) الحفاظ على التوازن بين الرقابة الفعالة، وأمن العمليات وفوائد الكشف عن المعلومات للجمهور؛ 11) تعزيز تبادل المعلومات والتعاون بين البرلمانات.¹



وتبرز الواجبات والمهام المختلفة التي تتضمنها توصيات فاليتا مدى تعقد التحديات، وبالتالي، تنوع دور البرلمانيين الذي يستدعي زيادة الانتباه والدعم للتعامل مع البعد متعدد الجوانب للإرهاب استناداً إلى قاعدة قوية من سيادة القانون.

¹ يلحق بهذه الدراسة الحالية النص الكامل لتوصيات فاليتا.

نبذة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF)

وحشد الخبرة والموارد الضرورية للتعامل مع هذه الاحتياجات وتعزيز التعاون العالمي في مجال مكافحة الإرهاب. واعتمد أعضاء المنتدى وثائق إيطارية تتألف من ممارسات جيدة وتوصيات وخطط عمل تنطبق إلى موضوعات متنوعة في مجالي مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف، بما في ذلك:

- استجابات فعالة لظاهرة "المقاتلين الإرهابيين الأجانب"، بما في ذلك العائدون من المقاتلين الإرهابيين الأجانب؛
- ممارسات لمكافحة الإرهاب فعالة ومتوافقة مع حقوق الإنسان في قطاع العدالة الجنائية؛
- دور القضاء في ملاحقة جرائم الإرهاب؛
- إعادة تأهيل وإعادة دمج الجناة من المتطرفين العنيفين؛
- نهج متعددة القطاعات لمكافحة التطرف العنيف؛
- الانخراط المجتمعي ووضع السياسات المجتمعية كأدوات لمكافحة التطرف العنيف؛
- التعليم ومكافحة التطرف العنيف؛
- دور الأسر في مكافحة التطرف العنيف؛
- منع وحجب الفوائد التي يحققها الإرهابيون باختطاف الضحايا من أجل الحصول على فدية؛
- الدعم الفوري للضحايا عقب وقوع هجمة إرهابية.

يعد المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، الذي أطلق في جلسة وزارية عامة عقدت في نيويورك في 22 سبتمبر عام 2011، منصة غير رسمية وغير سياسية متعددة الأطراف لمكافحة الإرهاب، طورت وعززت النظام الدولي في مجال التعامل مع الإرهاب في القرن الواحد والعشرين. ويقع في قلب المهمة الشاملة للمنتدى تعزيز نهج استراتيجي طويل الأجل لمكافحة الإرهاب وأيديولوجيات التطرف العنيف التي يقوم عليها. وحيث إن المنتدى يتبنى المنهج العملي، فهو يعقد اجتماعات منتظمة تركز على إنتاج وثائق إيطارية (الممارسات الجيدة والمذكرات) والمواد والأدوات اللازمة لوضعي السياسات والممارسين لتطوير القدرات المدنية في مجال مكافحة الإرهاب ووضع الاستراتيجيات الوطنية وخطط العمل والمواد التدريبية.

والمنتدى مكرس للمسؤولين والممارسين الوطنيين المعنيين بمكافحة الإرهاب ليلتقوا مع نظرائهم من البلدان الرئيسية في مختلف المناطق لتبادل الخبرات والمعرفة والاستراتيجيات والأدوات واحتياجات القدرات وبرامج بناء القدرات. ويضع على رأس أولوياته بناء القدرات المدنية في مجالات مثل سيادة القانون وإدارة الحدود ومكافحة التطرف العنيف. وبالإضافة إلى ذلك، يعمل المنتدى مع شركاء في جميع أنحاء العالم لتحديد الاحتياجات المدنية الهامة لمكافحة الإرهاب بفعالية



الجزء الأول عمل البرلمانين لدمج متطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب في القانون المحلي والتحقيق في مصادر الإرهاب

"ينبغي للتشريعات تشكيل خطة وطنية متسقة تعالج العوامل، ضمن جملة أمور، التي تؤدي إلى الإرهاب. ودور المشرعين مستقل. وقد يساهم التنسيق مع الجهاز التنفيذي في الحكومة في الإعداد السليم للإطار القانوني بشأن مكافحة الإرهاب. فالأجهزة التنفيذية تتخبط عامة بعمق في منع وأو التحقيق في الإرهاب وملاحقته. والبرلمانيون في أفضل وضع منوط بصياغة القوانين المتعلقة بمكافحة الإرهاب التي تفي بالالتزامات الدولية والممارسات الجيدة مع ضمان حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بما في ذلك تلك الحريات المتعلقة خصوصاً بنظام العدالة الجنائية، مثل إجراءات التقاضي السلمية والمحاكمة العادلة، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بالمجتمع بصورة أعم."

مقتطف من التوصية الأولى من توصيات فاليوتا: دمج متطلبات الصكوك الدولية لمكافحة الإرهاب في القانون المحلي وسن قوانين مكافحة الإرهاب التي تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية في الوقت المناسب.

أحدث التزامات القانون الدولي للاستجابة لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب

على وجوب تعامل التشريعات مع الملاحقة القضائية والمعاقبة على الجرائم التالية: أ) السفر أو محاولة السفر إلى بلد ثالث بغرض المساهمة في تنفيذ أعمال إرهابية أو تقديم أو تلقي التدريب؛ ب) تمويل هذا السفر، ج) تنظيم هذا السفر أو تيسيره. ويؤكد القرار 2178 من جديد على التزام جميع الدول بالامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان عند مكافحة الإرهاب

دعيت الدول إلى سن تشريعات من شأنها توفير الأساس القانوني الكافي للاستجابة لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وذلك في ضوء بزوغ هذه الظاهرة خلال السنوات الأخيرة كمصدر قلق رئيسي متعلق بالإرهاب على مستوى العالم، وما تلي ذلك من اعتماد للقرار 2178 الصادر عن مجلس الأمن الدولي في سبتمبر 2014. وينص القرار 2178

وتشجع جميع البلدان على النظر في هذه الممارسات الجيدة، مع إدراك أن أي تنفيذ يجب أن يتوافق مع القانون الدولي المطبق، فضلاً عن القوانين واللوائح الوطنية، مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف تاريخ وثقافة كل بلد ونظامها القانوني.

ويشدد على أن احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون أساسيان في الجهود الناجعة في مكافحة الإرهاب.² وبالمثل، تحدد مذكرة لاهاي - مراكش بشأن الممارسات الجيدة للاستجابة الأكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب،³ مجموعة من الممارسات الجيدة للتعامل مع ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب في إطار أربعة عناوين رئيسية: (1) التحول نحو التطرف العنيف؛ (2) التجنيد والتيسير؛ (3) اكتشاف أمر السفر والقتال والتدخل ضده؛ (4) العودة وإعادة الإدماج.



² بالمثل، قرار مجلس الأمن رقم 2199 (2015)، الذي أكد أنه "[...] على جميع الدول كفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو التخطيط أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامة تلك الأعمال الإرهابية [...]]"
³ متاح على: https://www.thegcft.org/documents/10162/140201/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf. بالإضافة الملحق لمذكرة لاهاي - مراكش بشأن الممارسات الجيدة للاستجابة الأكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، التي اعتمدها المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب في عام 2016، متاحة على: <https://www.thegcft.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/English-Addendum-to-The-Hague-Marrakech-Memorandum.pdf>

أمثلة وطنية على التدابير المتخذة من جانب البرلمانات لمواجهة ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب

تعديل البرلمان الجزائري للقانون الجنائي للتوافق مع قرار مجلس الأمن رقم 2178

في يونيو 2016، اعتمد البرلمان الجزائري تشريعاً من أجل التوافق مع قرار مجلس الأمن رقم 2178. وكان هذا تكميلاً لأحكام القانون الجنائي لعام 1966 بإضافة مادتين لتجريم السفر أو تمويله "للجزائريين أو المواطنين الأجانب المقيمين في الجزائر، إلى دولة أخرى لارتكاب أعمال إرهابية أو التحريض عليها أو التدريب على ارتكابها". ويسعى القانون كذلك إلى تجريم "التجنيد بالنيابة عن الجمعيات أو الهيئات أو الجماعات الإرهابية أو دعم هذه الأعمال أو نشر فكرها باستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو غيرها من الوسائل".

استجابة البرلمان المغربي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب

يحدد القانون المغربي رقم 03-03 لعام 2003 الجرائم الإرهابية وينص على سلطات التحقيق لتحريز أي نوع من الوثائق قد تثبت ارتكاب جريمة من خلال تفتيش مكان سكن هؤلاء المالكين لوثائق كهذه؛ وتفتيش أماكن السكن واعتقال الأفراد الذين قد يفيدون عملية التحقيق لمدة لا تتجاوز 96 ساعة (قابلة للتجديد مرتين). ويتمتع المدعي العام الملكي (مقابل مدعي التحقيق) بسلطة إصدار أمر اعتراض الاتصالات عبر الهاتف أو غيره من الوسائل. وفي يناير 2015، أقر مجلس النواب القانون 86.14 الذي يعدل ويتمم قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية لمكافحة الإرهاب مع إيلاء اهتمام خاص لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب من خلال إدراج جرائم، منها الانضمام أو محاولة الانضمام إلى جماعات إرهابية تعمل خارج المغرب ولا تمثل تهديداً مباشراً لها، وتقديم نموذج للإرهاب أو التحريض عليه؛ والمشاركة في تدريبات لأغراض إرهابية داخل المغرب أو خارجها. وبالتالي، يخضع المواطنون المغاربة الذين يرتكبون أعمالاً إرهابية بالخارج للملاحقة القضائية بمجرد عودتهم إلى المغرب.

إصدار إيطاليا مرسوماً بقانون لعام 2015 لمكافحة الإرهاب

في عام 2015، أدخل البرلمان الإيطالي تعديلات على القانون الجنائي استجابة لقرار حكومي وتطبيقاً لقرار مجلس الأمن رقم 2178 (2014). وتتناول الأحكام حالات التدريب الذاتي والتجنيد وتنظيم أو تمويل أو التشجيع على السفر بغرض ارتكاب أعمال عنف تهدف إلى الإرهاب أو تخريب النظام الديموقراطي. ولأغراض الملاحقة الجنائية، يعتبر الفعل إرهابياً عند ارتكاب أعمال عنف موجهة ضد دولة أجنبية أو منظمة أو مؤسسة دولية. وتعاقب المادة 250 خامساً على التدريب لأغراض الإرهاب حتى لو كان هذا التدريب لارتكاب عمل ضد دولة أو مؤسسة أجنبية أو كيان دولي. وتصل العقوبة إلى السجن لعشر سنوات. ويركز الحكم على الإرهاب المحلي ولكنه يشمل على حالة سفر الأفراد للخارج للقتال إلى جانب منظمات إرهابية.

ووفقاً لعضو في مجلس النواب الإيطالي، "تُدخل التعديلات تجريماً لميسري الإرهاب بغض النظر عن المشاركة المباشرة والعملية في الأنشطة الإرهابية أو كونهم جزءاً من جماعة إرهابية [...] ويتوقع زيادة العقوبة بالنسبة للجرائم المتصلة بالدعاية والتحريض على الإرهاب من خلال الإنترنت [...] وفيما يتعلق بجوانب التجنيد، طبق الحكم الجنائي السابق على من يقوم بالتجنيد وليس المجندين في حين تتطرق التعديلات بوضوح لهؤلاء الأفراد الخاضعين للتجنيد. [...] وبينما يسد القانون الجديد ثغرة تشريعية من خلال معاقبة من ينظم السفر للخارج أو يموله أو يحرض عليه لأغراض ارتكاب أعمال تتعلق بأهداف إرهابية، فهو لا يحدد مع ذلك صلة هذا الفعل بالأنشطة والأهداف الإرهابية." أي أنه في واقع الأمر، من الصعب على وجه الخصوص إثبات وجود صلة بين مفهوم السفر والأغراض الإرهابية، شأنه في ذلك شأن أي شكل من أشكال الانتقال من مكان لآخر.**

** ترجمة غير رسمية لتعليق صاغه أحد أعضاء مجلس النواب الإيطالي ممن ساهموا في صياغة توصيات فالتينا.
Commentario giuridico Utet, Sezione III Capitolo I, I delitti contro la personalità dello stato

سن البرلمان الإسباني "القانون الأساسي" من أجل وضع استجابة شاملة للإرهاب

في يوليو 2015، دخل حيز النفاذ قانون جديد* يعدل القانون الجنائي الإسباني فيما يتعلق بالجرائم ذات الصلة بالإرهاب. وجاء هذا نتيجة للعمل البرلماني الشامل الذي رُمى إلى توافق الإطار القانوني الإسباني لمكافحة الإرهاب مع قرار مجلس الأمن رقم 2178 لتجهيز الشرطة والسلطات القضائية في البلاد كي تواجه الاتجاهات الإرهابية الناشئة خلال السنوات الأخيرة. وأدخل "القانون الأساسي 2015/2" ارتكاب الجرائم الحاسوبية ذات الصلة بالأهداف الإرهابية، وينظر إلى جرائم التدريب ونشر الأفكار على أنها تشمل التدريب الذاتي والذي منه الدخول المنتظم على الإنترنت للاطلاع على المعلومات التي يحرض محتواها على ارتكاب أعمال إرهابية. كما يجرم السفر للخارج بهدف

الانضمام إلى منظمات إرهابية والتعاون مع جماعات إرهابية حتى دون أن يكون الفرد عضواً منتسباً نشطاً.

**Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo;*
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3440.

في 31 مايو 2016، أصدر مجلس الأمن الدولي تقريراً للأمين العام⁴ يركز على أعمال الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للتعامل مع التهديدات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وتحدد الوثيقة أن ثلث الدول الأعضاء البالغ عددهم 77 عضواً الأكثر تضرراً من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب أجرت تحديثاً لتشريعاتها استجابة لقرار مجلس الأمن رقم 2178 (2014). وتتعلق معظم الثغرات التشريعية بمنع هؤلاء المقاتلين من خلال التجريم العام لأعمال التحضيرية أو التبعية. كما يشدد الأمين العام للأمم المتحدة في التقرير على أن "التشريع الوطني كذلك لا يزال فضاءً بصورة كبيرة أو غامضاً لدى العديد من الدول الأعضاء وبالتالي يهدد بتوفير حماية غير كافية لحقوق الإنسان الدولية والقوانين الإنسانية وقوانين اللاجئين".

وأصدر سابقاً رئيس لجنة مجلس الأمن، عملاً بالقرار رقم 1373 (2001)، التقرير الثالث لمجلس الأمن بشأن تنفيذ الدول المتضررة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب لقرار المجلس رقم 2178 (2014)، وهذا التقرير مرفق بالخطاب المؤرخ 15 ديسمبر 2015 والموجه إلى رئيس مجلس الأمن بالأمم المتحدة⁵. وهذا الملحق يبرز تطبيق بعض الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لمقتضيات التجريم الواردة في قرار مجلس الأمن رقم 2178 (2014).

"وفي نيجيريا، جرت صياغة قانون (منع) الإرهاب على نحو يفي بمعظم مقتضيات التجريم الواردة في قرار مجلس الأمن رقم 2178 (2014). وجرمت كل من الكاميرون وتشاد التجنيد وتقديم أو تلقي التدريب لارتكاب أعمال إرهابية. والتيسير مشمول كذلك في تشريع مكافحة الإرهاب

⁴ تقرير الأمين العام، مجلس الأمن الدولي، بشأن التهديد الذي تشكله الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) للسلام والأمن الدوليين ومجموعة من الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لدعم الدول الأعضاء في مواجهة هذا التهديد (31 مايو 2016).

⁵ ملحق الخطاب المؤرخ 15 ديسمبر 2015 من رئيس لجنة مجلس الأمن الصادر عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب والموجه إلى رئيس مجلس الأمن.

في تشاد. ومع ذلك، تشتمل قوانين مكافحة الإرهاب المعتمدة مؤخراً في كل من الكاميرون وتشاد على تعريفات فضفاضة للغاية "للإرهاب" و"العمل الإرهابي" وتنص على عقوبة الإعدام في معظم الجرائم الإرهابية مما يثير مخاوف تتعلق بحقوق الإنسان.

ويمثل إنشاء وحدات للتحقيق والملاحقة متخصصة في مكافحة الإرهاب تقدماً حقيقياً من خلال إتاحة التخصص فيما بين القضاء والمحاكم المسؤولة عن النظر في قضايا الإرهاب. إلا أن هذه الوحدات تواجه تحديات في القدرات اللوجستية والتقنية للتعامل مع هذه القضايا ولاحتقت قضائياً منها عدداً قليلاً للغاية. وبالتالي فهناك حاجة إلى تعزيز سلطة هذه الوحدات وتطوير خبراتها في التعامل مع قضايا المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتعزيز مواردها التقنية.

وفي البوسنة والهرسك، حظر قانون اعتمد في يونيو 2014 مغادرة البلاد للمشاركة في نشاط شبه عسكري أو صراعات بالخارج. ولا يلزم لإثبات الجرم إثبات وجود نية لارتكاب أفعال بعينها، ولكن إثبات المشاركة فقط في ساحات القتال بالخارج. وقد تودي الإدانة بهذا الجرم إلى احتمال السجن لمدة تتراوح من 5 سنوات إلى 20 سنة."

*مقتطفات من أقسام التحليل الإقليمي فيما يخص حوض بحيرة تشاد ومناطق غرب إفريقيا/الساحل من ملحق الخطاب المؤرخ 15 ديسمبر 2015 من رئيس لجنة مجلس الأمن الصادر عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب والموجه إلى رئيس مجلس الأمن.

"لا يجب أن تركز سياسات مكافحة الإرهاب بشكل حصري على أهداف ضيقة دون التعامل مع تعقد وتنوع القضايا وأدوات التمكين الثقافية التي تقود الأفراد إلى الإرهاب، بما في ذلك العوامل الأجنبية والوطنية والقضايا الاقتصادية واستغلال المتطرفين العنيفين للمعتقدات الدينية. والبرلمانيون مسؤولون عن تقييم أسباب الإرهاب والتعامل معها من أجل التعامل مع الظروف الميسرة لذلك إلى جانب تعزيز الأسس الديمقراطية في الوقت ذاته. واحترام حقوق الأقليات (التقاليد والعادات) أمر جوهري للاحتواء والاندماج المجتمعي الذي يمنع الإرهاب."

مقتطف من التوصية الثانية من توصيات فاليتا: التحقيق في مصادر الإرهاب، بما في ذلك تطرف الأفراد وتمويل الإرهاب، وأنماط الإرهاب.

قانون مكافحة الإرهاب في مالي

يحدد قانون جمهورية مالي رقم 025-08 الصادر في 23 يوليو عام 2008 الأعمال الإرهابية؛ ويجرم تمويل الإرهاب؛ ويوضح الإجراءات المحددة؛ ويحدد العقوبات الواقعة على مرتكبي الإرهاب. وتبع قانون عام 2008 قانون عام 2016 بشأن غسيل الأموال وتمويل الإرهاب. وينص القانون على أن الجرائم الإرهابية جرائم بلا حدود قانونية ويسمح بإجراء عمليات التفتيش في أي وقت حتى دون حضور الشخص المعني. ولأغراض تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة، ينص الفصل الثالث على أن الجرائم التي ينص عليها القانون لن تعتبر جرائم سياسية أو جرائم بدوافع سياسية، ويضيف أنه لا يجب اعتبار تمويل الإرهاب جريمة مالية. وينص الفصل الرابع على أن الجرائم التي ينص عليها القانون عقوبتها السجن مدى الحياة. وعندما يؤدي العمل الإرهابي إلى وفاة شخص أو أكثر، تطبق عقوبة الإعدام. وفي جميع القضايا، تفرض غرامة قيمتها عشرة ملايين فرنك. ومع ذلك، يعفى الشخص الذي يحاول ارتكاب عمل إرهابي من العقوبة إذا حذر السلطة الإدارية أو القضائية على نحو يمنع وقوع الجريمة ويحدد أي أطراف ثانوية.*

* ترجمة غير رسمية.



قانون مالطا ضد تمويل الإرهاب

لكي يُحدث مجلس النواب المالطي الإطار القانوني الذي يتعامل مع الجرائم الاقتصادية، بما في ذلك تمويل الإرهاب، اعتمد المجلس في فبراير 2015 القانون رقم 3 لتيسير مساهمة العاملين في القطاع الخاص في جهود الدولة لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب. وبهذا يواصل التشريع المالطي اتباع توصيات لجنة الخبراء المختارة المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسيل الأموال وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسيل الأموال (FATF) لضمان امتثال مالطا ومساريتها للمعايير والالتزامات الدولية.

المحلي. ويمكن أن يحضر هذه الجلسات المسؤولون المحليون والقادة في مجالات التعليم والدين وغيرهم من القادة المجتمعيين، والخبراء في مجال الإرهاب والخبراء في مجال الشباب ومسؤولو السجون، بل، حسب الاقتضاء، من كانوا إرهابيين سابقاً والذين يمكنهم تقديم عرض عن عملية التحول نحو التطرف.

والبرلمانيون في أفضل موقع، نظراً لخبراتهم الواسعة ودورهم كممثلين عن المجتمع، لإقامة حوار وطني بشأن القضايا المتعلقة بالإرهاب، بما في ذلك فحص الظروف المفضية إلى الإرهاب، بغية وضع السياسات التي تعمل على منعه. ومن بين الممارسات الجيدة للبرلمانيين عقد جلسات استماع جماهيرية لمناقشة الظروف المفضية إلى الإرهاب مع المجتمع

تهدف توصيات فاليتا إلى إسداء المشورة للبرلمانيين بغية تعزيز قدرات الدولة في مكافحة الإرهاب الذي يعد عاملاً لزعزعة الاستقرار كما أكدت خطة عمل الجمعية العامة للأمم المتحدة لمنع التطرف العنيف (2015)،⁶ ويمكن للبرلمانيين عندما يكون لديهم القدرة على وضع سياسة متسقة وشاملة لمكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف، التأثير مباشرة على استجابات الدول في مواجهة الإرهاب. وتساعد توصيات فاليتا في وضع الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الإرهاب استناداً إلى مبدأ الملكية الوطنية وطبقاً للقانون الدولي، حيث يكون دور البرلمانين جوهرياً.⁷

⁶ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674

⁷ كما اقترح من خلال خطط العمل الوطنية لمنع التطرف العنيف الصادرة عن الأمم المتحدة.

الجزء الثاني

دور البرلمانيين في تحديد الأعمال المتعلقة بالتحقيق والعدالة والأعمال الإجرائية في الدولة لمكافحة الإرهاب

الدولي. ومتابعة السلطات المستمرة للجديد في مجال التكنولوجيا قد يساعدها على نحو أفضل في اكتشاف الجرائم والتحقيق فيها. ويجب على أجهزة إنفاذ القانون والأجهزة القضائية أن تحافظ على إطار مستدام يدافع عن حقوق الإنسان من أجل الممارسات الفعالة لمكافحة الإرهاب.

التعامل مع الجناة الإرهابيين في إطار سيادة القانون يتطلب من البرلمانيين مسؤوليات وواجبات لوضع أنظمة معقدة على الصعيد الوطني. وهذا يقتضى تحديثاً وتنقيحاً مستمراً لمسيرة السيناريوهات الناشئة للتهديدات الإرهابية، مع احترام التزامات حقوق الإنسان من خلال تطبيق وتنفيذ القانون

"يؤدي البرلمانيون دوراً هاماً في إنشاء المؤسسات الفعالة في قطاع العدالة التي يمكنها منع ومكافحة الإرهاب والأنشطة الجنائية ذات الصلة.

ويجب على البرلمانيين أداء دور أساسي في تشجيع وتطوير وإضفاء الشرعية على مؤسسات قطاع العدالة المستدامة والقوانين العضوية. وقد تساعد الإصلاحات القضائية في هذه العملية. وقد يؤدي وجود مدعون عامون متخصصون وفرق مهام ومحاكم متخصصة إلى الوصول إلى فعالية الملاحقة القضائية والفصل في القضايا حيث إن الإرهاب جريمة يمكن مكافحتها على نحو أكثر فعالية من خلال الخبرة والتجربة."

مقتطف من التوصية الثالثة من توصيات فاليتا: إنشاء مؤسسات فعالة في قطاع العدالة وهيئات مشتركة بين الوكالات.

الأحكام التي سنتها الجمعية الوطنية الموريتانية للتحقيق في الجرائم الإرهابية وملاحقتها قضائياً

في عام 2010، اعتمد البرلمان الموريتاني أحكاماً قانونية جديدة بشأن مكافحة الإرهاب من خلال إنشاء فريق مؤلف من ضباط شرطة، أنشأ في محكمة ولاية نواكشوط، بهدف التحقيق في قضايا الإرهاب. ويمكن للفريق فرض إجراءات الاحتجاز ويطلب من النائب العام تجميد أصول الأفراد قيد التحقيق بسبب جرائم إرهابية. ويمكن لفريق التحقيق التنصت على المحادثات الهاتفية ورسائل البريد الإلكتروني للأفراد المشتبه فيهم فقط بعد الحصول على تصريح كتابي من النائب العام استناداً إلى دليل مقنع. ويمكن التصريح لضباط فريق التحقيق باختراق المنظمات الإرهابية. ويمكن الطعن على التقرير المقدم، الذي يجري إعداده بالتوافق مع الإجراءات الواردة في القانون الجنائي، فقط فيما يتعلق بمدى مصداقيته. وتُقيم الأدلة المبيّنة في هذه التقارير من جانب محكمة نواكشوط، وهي المحكمة الوحيدة ذات الاختصاص بممارسة الادعاء العام في قضايا الإرهاب. ويجب على المدعين العامين في محاكم الولاية،** بخلاف محكمة ولاية نواكشوط، البدء في تحقيقات أولية عاجلة لتقييم الجريمة وجمع الأدلة. ويمكنهم ترتيب الاحتجاز ويجب عليهم تقديم التقارير ومحاضر الجلسات والأدلة إلى محكمة ولاية نواكشوط. ويجب على المدعي العام في محكمة الولاية الشروع في إجراءات قضايا الجرائم المثبتة. ويمكن لرئيس قسم توجيه الاتهامات توجيه تهمة ضد المتهم.

"المكتب المركزي للتحقيقات القضائية" في المغرب

أنشئ المكتب في مارس 2015 كجزء من المديرية العامة لمراقبة التراب المغربي (DGST)، التي أنشئت في عام 2011 بموجب القانون 35-11، والمكتب مسؤول عن شؤون الإرهاب. والمديرية العامة لمراقبة التراب المغربي جزء من الشرطة القضائية المغربية وتضطلع بضمان التعاون بين أجهزة الاستخبارات والمحاكم.

"القسم القضائي" في مالي

في مايو عام 2013، اعتمدت الجمعية الوطنية المالية تعديلاً على قانون الإجراءات الجنائية لإنشاء فريق قضائي للتعامل مع قضايا الإرهاب والجرائم المنظمة العابرة للحدود الوطنية. ويخضع هذا الفريق لسلطة المدعي العام ويتألف من خبراء في مكافحة الإرهاب من مؤسسات قضائية مختلفة وقضاة متخصصين في التحقيقات وفرق متخصصة في التحقيقات فضلاً عن ضباط وعناصر من الشرطة الجنائية. وتشمل ولايته القضائية البلد بأسرها.

موافقة البرلمان التونسي على القانون العضوي بشأن مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال

في عام 2015، سن البرلمان التونسي مشروع قانون جديد لإنشاء وحدة من القضاة المتخصصين في قضايا الإرهاب وتسد التحقيقات لقسم التحقيقات الجنائية في تونس بدلاً من الوحدات على مستوى المحافظة. ويرمي هذا الإصلاح المؤسسي إلى جعل الإجراءات أكثر وضوحاً وتجنب فقد المعلومات بين وحدات الشرطة المختلفة.



"تؤدي البرلمانات دوراً رئيسياً في ضمان احترام التحقيقات والملاحقات القضائية المتعلقة بمكافحة الإرهاب لإجراءات التقاضي السليمة، وتضمن كذلك مبادئ الاستخدام المشروع لتقنيات التحري مثل العمليات السرية والمصادر السرية والمراقبة الإلكترونية. ويجب على قانون الإجراءات الجنائية وغيره من التشريعات أن ينظم ويحدد بوضوح هذه الممارسات ويضمن تناسب وتوافق المعايير مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية."

"وتماشياً مع مذكرة لاهاي بشأن الممارسات الجيدة للسلطة القضائية عند مقاضاة جرائم الإرهاب، الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، تؤدي القواعد الإجرائية الجنائية وقواعد الإثبات دوراً حاسماً في ضمان تمكن منظومة العدالة الجنائية من التعامل مع الإرهاب، بما في ذلك حماية حقوق الضحايا وحماية الشهود وأسرهم. ويشكل الفشل في التعامل مع الإرهاب من خلال منظومة العدالة الجنائية تهديدات خطيرة بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان."

مقتطفات من التوصيتين الرابعة والخامسة من توصيات فاليثا بشأن وضع أدوات التحقيق في إطار سيادة القانون؛ وتعزيز قواعد الإجراءات الجنائية وقواعد الإثبات وإصلاحات نظام العدالة لمواجهة التحديات الموجودة في قضايا الإرهاب.

تعديل البرلمان الأردني لقانون مكافحة الإرهاب لمواجهة التهديدات الناشئة

محكمة أمن الدولة، المنشأة بموجب القانون رقم 17 لعام 1959 والمعدل بالقانون رقم 11 لعام 1997، هي المؤسسة القانونية الرئيسية المنوطة بالفصل في القضايا المتضمنة على إرهابيين محتملين. وتراقب على مقاضاة المدنيين المتهمين بجرائم تؤثر على الأمن الوطني. وتتألف محكمة أمن الدولة، التي تعمل ككيان مختلط من المدنيين والعسكريين، من قضاة من قطاعي المجتمع وتتعامل مع القضايا الخاضعة لهذه التعريفات الجديدة بشأن أمن الدولة الداخلي أو الخارجي والخيانة والتجسس والإرهاب والجرائم ذات الصلة بالمخدرات وتزوير العملات. ويمكن استئناف قراراتها أمام المحكمة العليا.

وفي أبريل عام 2014، عدل البرلمان الأردني قانون مكافحة الإرهاب لعام 2006 لتعريف الجرائم ذات الصلة بالإرهاب وتعزيز السياسة المتعلقة بمكافحة الإرهاب من خلال العمل الذي يضطلع به فريق عمل بين الوكالات معني بمكافحة الإرهاب أنشئ في أكتوبر عام 2014. ويحظر القانون المعدل في القانون الجنائي الأردني على المواطنين الأردنيين الانضمام إلى جماعات عسكرية ومنظمات إرهابية، سواء داخل الأردن أو خارجها، فضلاً عن تيسير مقبولية مشاركة خبراء وسائل التواصل الاجتماعي في المحكمة من أجل الرد على الاتجاهات الجديدة لدى المقاتلين الإرهابيين الأجانب والتجنيد الإرهابي بصورة أوسع.

وينص قانون الإجراءات الجنائية على حق المتهم في الحصول على محام يختاره هو خلال فترة التحقيقات والمحاكمة، يحق له حضور التحقيقات ما لم تكن سرية أو عاجلة. كما ينص قانون الإجراءات الجنائية على وجوب مثل المحتجزين أمام المحكمة خلال 48 ساعة من الاعتقال، حتى في القضايا الأمنية الخاصة، مما يمنح الفرصة للمتهم بالحصول تماماً على مستشار قانوني.⁸



قانون الإجراءات الجنائية في السنغال

في عام 2007، اعتمدت الجمعية الوطنية السنغالية تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية. وتبين المقتطفات التالية بعضاً من هذه التغييرات التي أدخلها المشرعون.

"الفصل والتحقيق في الجرائم في إطار القانون الجنائي، يُشكل فريق من الممارسين في محكمة دكار الإقليمية يتألف مما يلي: قسم مخصص للفصل القضائي؛ ومكاتب متخصصة في التحقيقات.

⁸ <http://www.kinghussein.gov.jo/government4.html>

ويتمتع المدعي الملحق بمحكمة داكار الإقليمية بالاختصاص الكامل لإجراء المحاكمة في الجرائم ذات الصلة بالإرهاب⁹ التي يمكن لأي مدع إحالتها، في غضون اثنتي عشرة وسبعين ساعة، إلى المدعي الملحق بمحكمة داكار الإقليمية. ويتمتع المكتب المتخصص لقضاة التحقيق بمحكمة داكار الإقليمية بالاختصاص الكامل لإجراء التحقيق مع مرتكبي الجرائم الإرهابية. وعندما يرى قاضي التحقيق في محكمة خلاف محكمة داكار أن الوقائع الموجودة أمام قاضي التحقيق يمكن أن تشكل جريمة إرهابية على النحو الذي ينظمه القانون الجنائي، فإن قاضي التحقيق سيأمر تلقائياً، بعد التشاور مع المدعي أو بناءً على طلب الأخير، بإحالة القضية إلى مكتب التحقيق المختص لدى محكمة داكار الإقليمية. وفي جميع القضايا، يجب على قاضي التحقيق إعطاء إخطار مسبق بالبريد المسجل أو بإشعار التوقيع على محضر الجلسات، إلى المتهم والطرف المدني أو محاميه الذي يجوز له التعليق في غضون خمسة أيام من استلام البريد أو الإشعار. ويقدم الأمر بموجب الفقرة 2 من هذه المادة، الذي لا يجوز أن يكون قابلاً للاستئناف، مع الملف إلى المدعي العام. ويجب على المدعي العام إحالة القضية إلى المدعي الملحق بمحكمة داكار الإقليمية في غضون اثنتي عشرة وسبعين ساعة. وقسم توجيه الاتهامات في محكمة داكار للاستئناف هو الجهة الوحيدة المختصة بالتحقيق/محكمة الدرجة الثانية للتحقيق بالنسبة للجرائم المتعلقة بالإرهاب. وعندما يجد قسم توجيه الاتهامات في محكمة خلاف محكمة داكار للاستئناف أن الوقائع المعروضة أمامه قد تكون إحدى الجرائم المشار إليها في الفقرة السابقة، فيجب عليه أن يأمر تلقائياً بعد التشاور مع المدعي العام، أو بناءً على طلب الأخير، بإحالة القضية إلى قسم توجيه الاتهامات التابع لمحكمة داكار للاستئناف وتتمتع محكمة داكار للاستئناف وحدها باختصاص النظر، خلال جلسة خاصة، في الجرائم التي تقع ضمن فئة الإرهاب. وتتألف هذه المحكمة من رئيس وأربعة قضاة يعينون بقرار من الرئيس الأول لمحكمة داكار للاستئناف. ويجب أن يستند أي قرار إلى الأغلبية.*

*ترجمة غير رسمية

إعلان إثيوبيا لمكافحة الإرهاب

في عام 2009، اعتمد البرلمان الإثيوبي إعلان مكافحة الإرهاب¹⁰ لتجريم عدد من الجرائم الإرهابية. ويبين الإعلان إجراءات التحقيق في الأعمال الإرهابية في عمليات البحث الشرطية،

⁹ المادة 279 من القانون رقم 01-2007 المعتمد من الجمعية الوطنية السنغالية في فبراير لعام 2007 والذي يعدل تعريف القانون الجنائي لجرائم الإرهاب.

¹⁰ الهيئات والسلطات الوطنية للتشريع، إثيوبيا: الإعلان رقم 652/2009 لعام 2009، إعلان مكافحة الإرهاب، 7 يوليو 2009، متاح على: <http://www.refworld.org/docid/4ba799d32.html>

وينص على قواعد الإثبات وغيرها من القواعد الإجرائية. وأنشأت إثيوبيا لجنة وطنية لتنسيق مكافحة الإرهاب تضم رؤساء وزارة العدل، وجهاز الأمن والمخابرات الوطني، والشرطة الاتحادية. وتوفر هذه اللجنة منتدى للتنسيق الاستراتيجي، ويجري تنسيق العمليات تحت رعايتها. ويتسم التعاون بين الشرطة والمدعين الفيدراليين بالقرب بشكل خاص بشأن الإرهاب والجرائم العابرة للحدود الوطنية، ويتم ندب العديد من المدعين الفيدراليين الكبار إلى الشرطة الاتحادية لهذا الغرض.¹¹

سن الجمعية الوطنية الموريتانية لأحكام تدابير الحماية

وضعت الجمعية الوطنية الموريتانية تدابير لحماية الموظفين القضائيين والضحايا والشهود ولمن سيكون مسؤولاً في أي عمل كان شأنه تحذير السلطات. وفي حالة وجود تهديد بسبب التأخير، يجوز للقاضي أن يقرر عقد عملية التحقيق أو جلسة الاستماع في مكان آخر دون الإخلال بحق الدفاع. ويمكن إجراء التحقيق مع المتهم وسماع الشهود من خلال معدات الاتصالات الصوتية/المرئية. ويمكن لمن يدعون للإدلاء بشهادتهم أمام ضباط الشرطة القضائية، أو القاضي أو أي سلطة قضائية أخرى، أن يقيم في مكتب المدعي العام الذي يرفع تقارير سرية بالمعلومات الفعلية إلى مكتب المدعي العام بمحكمة ولاية نواكشوط. ويجوز لقاعة المجلس، خلال عشرة أيام من تاريخ جلسات الاستماع، أن تطلب من السلطة القضائية الكشف عن هويات الأفراد المشاركين في الإجراءات. ويجوز للسلطة القضائية أن تعمل وفقاً لذلك إذا رأت أن الطلب معقول وليس هناك خوف على حياة أو ممتلكات الأفراد أو أفراد أسرته. وقرار الرفض أو متابعة الطلب غير قابل للطعن.

* ترجمة غير رسمية لبعض المقتطفات من القانون رقم 035-2010، يوليو لعام 2010، وتعديل القانون رقم 047-2005، يوليو لعام 2005، بشأن مكافحة الإرهاب.

** أنشئت محكمة في كل عاصمة من عواصم ولايات موريتانيا.

المتعلقة بالإرهاب وتقديم مرتكبيها إلى العدالة. ومن الواضح أن إدراج هذه التدابير في النظام الأساسي يعزز سيادة القانون.

تظهر الحالات الموضحة على المستوى الوطني أعلاه نهج متنوعة يمكن أن يسلكها مختلف المشرعين بهدف إقامة أساس قانوني صارم لتنظيم أعمال القائمين على إنفاذ القانون في الكشف عن الجرائم

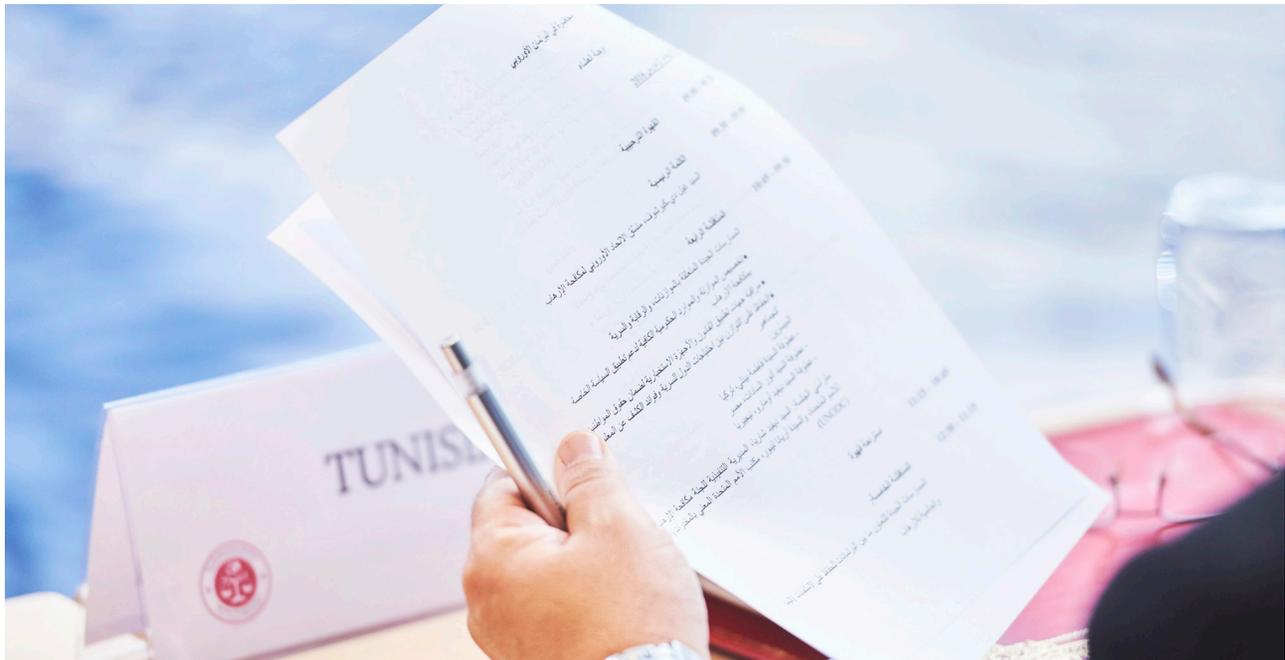
تتوافق الركيزة الثانية من الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب الصادرة عن الأمم المتحدة، "تدابير منع الإرهاب ومكافحته" مع التوصيات الثالثة والرابعة والخامسة من توصيات فاليتا التي تبرز قدرة البرلمانين على دفع اعتماد المعايير والتقنيات الدولية لمنع الإرهاب من خلال السياسات الوطنية المتسقة لتقديم المجرمين الإرهابيين للعدالة وتعزيز التعاون الدولي والإقليمي. وتتصل الركيزة الرابعة من الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، الصادرة عن الأمم المتحدة، "تدابير ضمان احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون كأساس جوهري في مكافحة الإرهاب"، بصورة مباشرة بتوصيات فاليتا من خلال تشجيع القواعد والإصلاحات الواضحة (التوصيتان الرابعة والخامسة) والمشاركة المجتمعية (التوصية السادسة).



الجزء الثالث ضمان شمول سياسة مكافحة الإرهاب وسد الفجوة بين الجهاز التنفيذي وأصحاب المصلحة على المستوى المجتمعي: الدور الهام للبرلمانيين

والبرلمانيون مهمون في تحقيق الممارسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب حيث يكون الفهم والمشاركة النشطة من جانب المواطنين ومنظمات المجتمع المدني أمراً حيوياً. وأدرجت توصيات فالتينا مثالين هما: (6) الحد من فضاء التحول نحو التطرف العنيف وتعزيز تفهم الجماهير والقيام بشملهم داخل الاستجابة الخاصة بمكافحة الإرهاب؛ (7) إشراك المجتمع المدني في صياغة وتطوير وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب ودعم العمليات التي تحقق اتخاذ المجتمع بأسره إجراءات لمكافحة الإرهاب.

تتعامل السلطات الحكومية عادة مع الأمور المتعلقة بالإرهاب والأمن بسرية نظراً لحساسيتها بالنسبة لسلامة السكان واستقرار وسلامة الدول. وخلال الأعوام الأخيرة، شهد مجال مكافحة الإرهاب تحولاً ليشمل سياسات موجهة لأمن الإنسان بدلاً من التدابير التقليدية المتشددة فقط. وينطوي هذا النموذج الجديد على وعي جماهيري متزايد ومشاركة نشطة لمنع التطرف العنيف بفعالية كجزء من الاستجابة الوطنية الشاملة للإرهاب.



"وحيث إن البرلمانيين قادة مجتمعين، فهم في أفضل وضع كذلك لتعزيز الحوار بين الأديان والأعراق والعمل مع القيادات الدينية والتعليمية. ويمكن أن تساعد هذه الإجراءات في منع دورة التطرف قبل أن تبدأ. والبرلمانيون ممثلون مستقلون عن الشعب، وهم بالتالي في أفضل وضع للتعبير بمصداقية عن سياسة مكافحة الإرهاب بالنيابة عن مواطنيهم. ويجب على البرلمانيين ضمان وجود ممارسات غير تمييزية والمساواة أمام القانون ويجب أن يكونوا مثلاً يحتذى به. ويجب عليهم تعزيز الشمول وآليات الإدارة الجيدة. ويمكن أن يساعد البرلمانيون في تخفيف ردود الأفعال الفورية للجمهور استجابة لأحداث إرهابية معينة ويوجهون التركيز على الحلول التي تخدم المصالح طويلة الأجل للمجتمع. وبالتالي من الممارسات الجيدة للبرلمانيين مناقشة السياسات بعقلانية ودقة ودون حزبية أو غوغائية للتشجيع على نقاش وطني مستنير ومفتوح تحترم خلاله الآراء والاعتقادات المختلفة ولبناء الفهم الجماهيري والمرونة وتوافق الآراء."

"وتؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً جوهرياً في جهود التواصل وإنكاء الوعي لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك التصدي بالحوار لنزع المشروعية عن آراء المتطرفين العنيفين. كما تقدم منظمات المجتمع المدني أدوات لمراقبة تنفيذ القوانين والسياسات الرامية إلى مكافحة الإرهاب. ومن بين الأدوار الأخرى التي يمكن للبرلمانيين أدائها إقامة قنوات تواصل مجتمعي، تساعد على ضمان الشمول والدعم المستدام للسياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب. ويمكن لأسر الضحايا أداء دور في وضع سياسة مستنيرة لمكافحة الإرهاب بالاستفادة من خبراتهم المباشرة. ويقتضي تشكيل سياسات مكافحة الإرهاب دمج التعليقات المجتمعية. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أداء دور استباقي في منع الإرهاب من خلال إجراءات من شأنها إزالة التطرف والتصدي له من خلال الحوار، لا سيما على المستوى المجتمعي. ويجب منع الاستغلال المحتمل من جانب المنظمات الإرهابية وما يتصل بها لمنظمات المجتمع المدني، مثل الجمعيات الخيرية، ويجب التحقيق مع من ينتهك القانون والتحقيق معه وملاحقته قضائياً. ومن الممارسات الجيدة للبرلمانيين ضمان تعبير الجماعات المدنية والأفراد بانفتاح عن آرائهم بشأن تدابير مكافحة الإرهاب من خلال جلسات استماع مفتوحة أمام الجمهور."

مقتطفات من التوصيتين السادسة والسابعة من توصيات فاليوتا: تعزيز تفهم الجماهير والقيام بشملهم عند تطوير السياسات والأطر الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ وإشراك المجتمع المدني في تشكيل، وتطوير وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب.

إنشاء مجلس نواب الشعب التونسي للجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب

أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب بموجب القانون العضوي بشأن مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال الذي اعتمده مجلس النواب التونسي في عام 2015. ويرمي إنشاء هذه الهيئة المشتركة بين الوكالات إلى تعزيز وتوسيع الاستجابة التونسية للتهديدات الوطنية والدولية بما في ذلك العدد المتزايد بسرعة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب من التونسيين المنضمين إلى المنظمات الإرهابية (وبخاصة في ليبيا والعراق وسوريا). ولتحقيق تنسيق أفضل للاستجابة الحكومية لهذه الاتجاهات، أقر البرلمان التونسي في المادة 65 من قانون مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال (القانون رقم 2015/22) بإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب وهي المسؤولة بتسيير الاتصالات والتعاون بين الوزارات المختلفة المعنية بالجهود الوطنية لمكافحة الإرهاب. وتتألف اللجنة من ممثلين من كل وزارة، فضلاً عن قاضي تحقيق لدية خبرة في مسائل الإرهاب، وخبير من جهاز معلومات الدفاع والأمن، وخبير من هيئة الاتصالات، وممثل من اللجنة التونسية للتحليل المالي. ويمكن تشكيل اللجنة المشتركة بين الوكالات بسرعة وانسيابية الاتصال والتشاور بشأن الاتجاهات والتطورات الإرهابية الناشئة والاستجابات المقترحة لمكافحة الإرهاب. واللجنة مسؤولة عن إبداء المشورة بشأن القوانين المقبلة المتعلقة بمكافحة الإرهاب واقتراح تدابير وقائية لمكافحة الإرهاب على الأجل الطويل. ويمكن للجنة أن تطلب من ممثلي المجتمع المدني، الذين تتصل خبرتهم بأغراض اللجنة، حضور اجتماعاتها للاستفادة من مشورة المجتمع المدني. كما ستساهم اللجنة في وضع برامج وسياسات ترمي إلى القضاء على الإرهاب واقتراح إجراءات للتنفيذ بالإضافة إلى التعاون مع المنظمات الدولية وعناصر المجتمع المدني، بما في ذلك تقييم الجهود المبذولة للإيفاء بالالتزامات الدولية لتونس.

اللجنة الدائمة التابعة للبرلمان الكيني المعنية بالشؤون القانونية وحقوق الإنسان

أنشئت اللجنة الدائمة البرلمانية في كينيا المعنية بالشؤون القانونية وحقوق الإنسان بناءً على القرار الدائم من مجلس الشيوخ رقم 208. وفي عام 2011، أنشأ البرلمان الكيني اللجنة المعنية بالعدالة الإدارية/مكتب أمين المظالم. وتشكل كلا المؤسساتين عنصرين هامين في مجموعة أدوات كينيا لحماية حقوق الإنسان لديها، فضلاً عن تقديم سبل للمراجعات والتحقيقات المستقلة. وتضطلع اللجنة المعنية بالعدالة الإدارية/مكتب أمين المظالم بمسؤولية الملف التحقيقي للواجبات. وهي مكلفة بالتحقيق في عملية تسيير شؤون الدولة التي يزعم أو يشتبه في أن تكون ضارة أو غير لائقة، التي تستهدف على

وجه التحديد أي شكل من أشكال التمييز في نظام الدولة. وعلاوة على ذلك، يمكن للمكتب التحقيق في الشكاوى وحالات استغلال السلطة والمعاملة غير العادلة وإظهار مظاهر الظلم، وغيرها من الأشياء. وتضمن هذه التحقيقات أن تظل أجهزة إنفاذ القانون والاستخبارات قوة إيجابية في الجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب، بدلاً من أن ينظر إليها على أنها غير عادلة. وتتمتع اللجنة المعنية بالعدالة الإدارية/مكتب أمين المظالم بسلطة التوصية بالتعويض الملائم وسبل الانتصاف الكافية لضحايا هذه الانتهاكات، مما يشكل عنصراً من عناصر العدالة التصالحية للضحايا. وتختص اللجنة الدائمة المعنية بالشؤون القانونية وحقوق الإنسان، المؤلفة حالياً من تسعة نواب في مجلس الشيوخ، بالتحقيق في المسائل المتعلقة بالشؤون الدستورية وتنظيم وإقامة القانون والعدالة والانتخابات والتشجيع على المبادئ القيادية والأخلاقيات والنزاهة فضلاً عن تنفيذ أحكام الدستور بشأن حقوق الإنسان. وتوفر اللجنة للجمهور، على وجه الخصوص، سبيلاً مستقلاً للتدقيق والمساعدة. كما تقدم اللجنة تقريراً سنوياً إلى البرلمان، تبين فيه أي تطورات أو مسائل هامة أو غيرها من الأمور التي تستدعي اهتمام البرلمان. واقترح التقرير السنوي لعام 2013 أن تفتح اللجنة المعنية بالعدالة الإدارية فروعاً في المقاطعات الكينية البالغ عددها 47 مقاطعة، مما قد يزيد بصورة جوهرية إمكانية الوصول إلى العدالة وإرسال رسالة قوية إلى المواطنين أن الحكومة تسعى إلى تحقيق برنامج حقيقي لتعزيز الثقة والمساءلة.¹²

تتوافق الركيزة الأولى من الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب الصادرة عن الأمم المتحدة،¹³ "التصدي للظروف المفضية إلى انتشار الإرهاب"، مع التوصيتين السادسة والسابعة من توصيات *فاليثا* فيما يتعلق بوضع البرلمانين كممثلين منتخبين من المجتمع للتصدي للتحديات الناشئة من المجتمعات التي قد توفر أرضاً خصبة لتجنيد الإرهاب والتحول نحو العنف.

¹² برلمان جمهورية كينيا: اللجنة الدائمة للشؤون القانونية وحقوق الإنسان، "تقرير اللجنة بشأن التقرير السنوي (2013/2012) للجنة العدالة الإدارية" (نبروي، 2014).

¹³ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>

الجزء الرابع الدور الهام للبرلمانيين في مراقبة سياسات مكافحة الإرهاب والحفاظ على الأمن القومي

البرلمانيين، كعمثلين منخبين، أن يكون لهم دور نشط في دعم مؤسسات الأمن وإنفاذ القانون، بما في ذلك أجهزة الاستخبارات، للقيام بمهام مكافحة الإرهاب وفقاً لسيادة القانون.

تتحمل مؤسسات الأمن وإنفاذ القانون مسؤولية هامة في حماية المواطنين من التهديدات الإرهابية الناشئة داخل الحدود الوطنية أو من خارجها. ويجب أن تخضع للمساءلة والمراقبة خلال أداء مهامها وأن تظل حارسة للنظام الديمقراطي. ومن الواجب على



"إن تدابير مكافحة الإرهاب الفعالة تحتاج للتمويل الملائم ويجب على مسؤولي قطاع العدالة أن يحصلوا على رواتب ملائمة. ويجب أن تشتمل هذه العملية على الشفافية في تخصيص الموارد. وكممثلين للمواطنين، فالبرلمانين في وضع ممتاز لعمل التقييمات العقلانية الحكيمة حول المصروفات العامة لتقديم الدعم في مساءلة المؤسسات التنفيذية وضمان الحكم الرشيد. وتوفر مكافحة الإرهاب الفرصة لتعزيز صمود المجتمع في وجه العنف والتعصب. كما يجب على البرلمانين أن يطوروا الآليات الخاصة بتخصيص الأموال، وعمليات التدقيق الفعالة ومراقبة الاستخدام النهائي لسياسات ومصروفات مكافحة الإرهاب عن طريق استخدام لجنة مختارة حسب الملائمة وإجراء الزيارات الميدانية للتأكد من وصول المعلومات المباشرة للجان البرلمانية المعنية."

"يجب على البرلمانات تأسيس إطار قانوني يحدد الصلاحيات ويعرف حدود وكالات تطبيق القانون والوكالات الاستخباراتية. كما تحتاج اللجان البرلمانية الرقابية للآليات الخاصة بالاختيار لكي تنجح في تحمل المسؤولية عن هذا الدور الفريد. وبالإضافة لذلك، على البرلمانين أن يتأكدوا بشكل استباقي من أن آليات الرقابة قابلة للتكيف للظروف المتغيرة وفي الوقت السليم. وعلى نحو مشابه، يجب على البرلمانين أن يراقبوا إدارة السجون وأن يجرؤوا بتقييمات خاصة للممارسات المحددة لمكافحة الإرهاب والتصدي للتطرف العنيف بهدف إعادة دمج وإعادة تأهيل أولئك الذين أدينوا بارتكاب جرائم إرهابية. وقد تكون اللجان البرلمانية المختلفة ذات صلة بمراقبة عمل الوكالات الاستخباراتية ووكالات تطبيق القانون."

"يجب على البرلمانين أن يتوصلوا لبروتوكول مع الأجهزة الأخرى في الحكومة للتأكد من وجود المستويات الكافية من المعلومات المفصّل عنها وفي نفس الوقت الحفاظ على المستوى المطلوب من سرية الحكومة لكي تتمكن الحكومة من تأدية وظائفها بشكل قانوني لتحقيق أهداف مكافحة الإرهاب. ويحتاج المشرّعون إلى تحديد الإطار القانوني الإجمالي لتصنيف المعلومات الخاصة بالدولة. ويمكن للجنة برلمانية متخصصة أن تقوم بتقييم مستوى التفاصيل التي سيتم الإفصاح عنها للجماهير. ويجب إبقاء المعلومات سرية فقط عندما تخدم تلك المعلومات الاحتياجات المشروعة لأمن الدولة أو لحماية مصادر وأساليب وسرية التحقيقات المستمرة، ويجب مراجعة المعلومات المصنّفة بالسرية بشكل مستمر لتحديد توفر الحاجة لإبقاء تلك المعلومات سرية."

مقتطفات من التوصيات الثامنة والتاسعة والعاشر من توصيات فاليتا: تخصيص ميزانية كافية للاستخدام الأوسع للموارد الحكومية لدعم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ ومراقبة أجهزة تطبيق القانون والأجهزة الاستخباراتية لضمان حقوق المواطنين؛ والحفاظ على التوازن بين الرقابة الفعالة، والأمن العمليتي وفوائد الكشف عن المعلومات للجماهير

الهيئة الوطنية التونسية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

في عام 2013، وافق البرلمان التونسي على قانون¹⁴ لإنشاء الهيئة الوطنية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ويتألف هذا الكيان المستقل من 16 عضواً يمثلون المجتمع المدني والهيئات الأكاديمية وحماية الأطفال وهيئات الصحة وقضاة متقاعدين. وتشمل ولايتها إجراء تقييمات لأماكن الاحتجاز والحبس والسجن لضمان مراعاة متطلبات معينة وعدم وجود ممارسات تتعلق بالتعذيب. وتشتمل هذه الأماكن، من بين جملة أمور، على السجون ومراكز إعادة تأهيل الجناة من الأحداث ومراكز إيواء اللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين ومناطق المنافذ البحرية والعبور في المطارات ووسائل نقل السجناء.

زيارة البرلمانيين النيجيريين للسجون

تتبع السلطة القانونية لإجراء زيارات برلمانية لمقرات الأجهزة العسكرية والأمنية من سلطات الميزانية العامة والرقابة المنصوص عليها في القسمين 80 و 88 من دستور عام 1999، واختصاصات لجنتي الدفاع والأمن المنصوص عليها في الأوامر الدائمة. ويكون أعضاء وموظفو لجنتي الدفاع والأمن أو لجنة مخصصة للتحقيق عادة جزء من الوفود. وتجري هذه الزيارات كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتقع ثلاث مرات على الأقل خلال السنة التشريعية. وعلى الرغم من عدم وجود إجراءات خاصة، تجرى الزيارات بمعرفة مسبقة من السلطات. وتقدم التقارير إلى البرلمان وعادة ما تقدم بصورة سرية نظراً للطبيعة السرية والحساسية للموضوعات التي تشملها. وقد تشكل هذه التقارير كذلك أساساً لاستدعاء أو إجبار حضور أي شخص للإدلاء بشهادته أمام اللجنة.

المصدر: مقابلة مع السيد أولولي أوك، رئيس لجنة الدفاع بمجلس النواب، الجمعية الوطنية لجمهورية نيجيريا الاتحادية، كما ذكر في دليل برلماني غرب إفريقيا الصادر عن الإيكواس-البرلمان-ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. انظر كذلك كالب أيوبا، تحديات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن في ظل الديمقراطية: دراسة حالة من نيجيريا.

¹⁴ [http://www.legislation-securite.tn/sites/default/files/files/lois/Loi%20organique%20n%C2%B0%202013-14%2043%20du%2023%20Octobre%202013%20\(Fr\).pdf](http://www.legislation-securite.tn/sites/default/files/files/lois/Loi%20organique%20n%C2%B0%202013-14%2043%20du%2023%20Octobre%202013%20(Fr).pdf)

رقابة مجلس نواب الشعب الإثيوبي

يوضح الإعلان رقم 2013/804 مسؤوليات وعمل جهاز الاستخبارات والأمن الوطني الإثيوبي (NISS)، الذي أنشأ في البداية عام 1994.¹⁵ وتقوم بالرقابة التشريعية على جميع الأنشطة لجنة تابعة لمجلس نواب الشعب "ولكنها لن تتم على نحو يعرض الأمن القومي للبلاد للخطر". ومن المهم أن وزارة العدل ومجلس نواب الشعب ولجنة حقوق الإنسان الإثيوبية يجرون زيارات منتظمة للسجون لمراقبة مدى احترام حقوق الإنسان ويقدمون توصياتهم إلى إدارة السجون وغيرها من الهيئات الحكومية المعنية. وتتخذ التدابير الإصلاحية على أساس هذه التوصيات.*

*المصدر: الخطة الوطنية لعمل حقوق الإنسان في جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الاتحادية.

تناول البرلمان المغربي لوضع الميزانية والرقابة على سياسات مكافحة الإرهاب

يخضع قطاع الأمن المغربي وميزانيته للرقابة البرلمانية. وتنص المادة 70 من دستور عام 2011 على وجه الخصوص بأنه "يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية"، بينما تتيح المادة 67 تكوين لجان لتقصي الحقائق، بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين". وتناقش لجنة الداخلية في مجلس النواب السياسات العمومية المتعلقة بقطاع الأمن.

وينص القانون العضوي للمالية لعام 2015 على أنه "يجوز للحكومة، خلال السنة المالية، إيقاف تنفيذ نفقات الاستثمار إذا اقتضت الظروف الاقتصادية والمالية ذلك وإذا أحيطت لجان البرلمان ذات الصلة علماً بذلك." وفي محاولة لتحسين الرقابة البرلمانية في مجال التشريع المالي، يسمح القانون الجديد للتنظيم المالي لغرفتي البرلمان بفترة 30 يوماً لدراسة الميزانية والتصويت عليها، ويمنح مجلس النواب 6 أيام للتصديق على التعديلات التي قد يطبقها مجلس المستشارين عليه.

¹⁵ الإعلان رقم 2013/804، إعلان إعادة إنشاء الجهاز الوطني للاستخبارات والأمن.



اللجنة البرلمانية المشتركة لحقوق الإنسان في المملكة المتحدة

في تقرير نشر في عام 2009، ينظر في التواطؤ المحتمل لأجهزة الاستخبارات في التعذيب، لخصت اللجنة البرلمانية المشتركة لحقوق الإنسان في المملكة المتحدة الآثار المترتبة على مسؤولية الدولة بخصوص التعاون الدولي في هذا المجال. وخلصت اللجنة المشتركة إلى أن مسؤولية الدولة ومخاطر التواطؤ في التعذيب "تعني ببساطة أن دولة تساعد دولة أخرى في ارتكاب التعذيب أو السكوت عليه، وهي تعرف، بما في ذلك المعرفة البديهية، ظروف التعذيب التي تقع أو وقعت [...] وجميع الحالات التالية ستترقى جميعها إلى المشاركة في التعذيب الذي ستكون الدولة مسؤولة عنه حال إثبات الوقائع ذات الصلة: مطالبة جهاز استخبارات أجنبي، معروف بالاستخدام الممنهج للتعذيب، باعتقال واستجواب أحد المشتبهين بالإرهاب؛ وتقديم المعلومات لجهاز الاستخبارات الأجنبي هذا تمكنه من القبض على أحد المشتبهين بالإرهاب؛ وتقديم الأسئلة لجهاز الاستخبارات الأجنبي هذا لطرحتها على معتقل يجري تعذيبه أو من المحتمل أن يتعرض للتعذيب؛ وإرسال محققين لاستجواب معتقل يعرف أنه تعرض للتعذيب على يد محتجزيه واستجوابه؛ ووجود أفراد من جهاز الاستخبارات أثناء مقابلة أحد المحتجزين في مكان يجري تعذيبه فيه أو قد يتعرض فيه للتعذيب؛ والاستلام المنتظم للمعلومات التي يعرف أو يعتقد أنه تم الحصول عليها من معتقلين يخضعون للتعذيب."*

*المصدر: لجنة البرلمان النرويجي لمراقبة أجهزة الاستخبارات، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، مساهمة التعاون الدولي في مجال الاستخبارات

تقرير المقرر الخاص بمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

مسؤوليات البرلمانات بخصوص المهام الرقابية فيما يتعلق بعمل أجهزة الاستخبارات على وجه الخصوص في مكافحة الإرهاب، موضحة في تقرير المقرر الخاص بمجلس حقوق الإنسان بالجمعية العامة للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب.¹⁶ وتضع هذه الوثيقة ممارسات جيدة لحماية معايير حقوق الإنسان. وتوضح الوثيقة في القسم عن "الولاية والأساس القانون" أنه: "ولئن كان فهم الأمن الوطني يتفاوت بين البلدان، فإن التعريف الواضح للأمن الوطني والقيم المكونة له في تشريع يعتمد البرلمان بشكل ممارسة جيدة. وهذا مهم لضمان أن تقصر أجهزة الاستخبارات أنشطتها على المساعدة في صون القيم المكرسة في تعريف عام للأمن الوطني. ولايات أجهزة الاستخبارات إحدى الوسائل الأساسية لضمان أن أنشطتها (بما في ذلك أنشطتها في سياق مكافحة الإرهاب) تحقق مصالح البلد وسكانه، ولا تشكل تهديداً للنظام الدستوري و/أو حقوق الإنسان. وفي غالبية الدول، تحدد ولايات أجهزة الاستخبارات تحديداً واضحاً في قانون يصدره البرلمان ويتاح على نطاق عام."

مراجع إضافية عن الرقابة البرلمانية لمساءلة أجهزة الاستخبارات والأمن

الدراسة التي أجرتها لجنة البرلمان النرويجي لمراقبة أجهزة الاستخبارات ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة عن موضوعات¹⁷ مساءلة أجهزة الاستخبارات الدولية، تطرح أسئلة جوهرية تتعلق بحاجة المراقبين إلى الوصول إلى المعلومات عن المنظمات والأنشطة المكلفين بمراقبتها. ومن بين العوائق في هذا الصدد أن المعلومات الموجودة لدى العديد من أجهزة الاستخبارات من أصل أجنبي، وأن الجهات الرقابية، بما في ذلك البرلمانية، لا يمكنها الوصول إلى هذه المعلومات دون الإخلال بشروط السرية التي بموجبها أعطاها الطرف الثالث. وعادة تتضمن القيود على وصول الجهات الرقابية إلى هذه المعلومات في

¹⁶ مجلس حقوق الإنسان بالجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، جميع الممارسات الجيدة المتعلقة بالأطر والتدابير القانونية والمؤسسية التي تضمن احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك ما يتعلق بالرقابة على هذه الوكالات (مايو 2010).

¹⁷ لجنة الرقابة على الاستخبارات التابعة للبرلمان النرويجي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، مساءلة التعاون الدولي في مجال الاستخبارات (2015).



هذا المجال قيوداً قانونية بسبب قاعدة الطرف الثالث. وفيما يتعلق بالأمر الأول، توضح الدراسة أنه "في بعض الأحيان تمنع القوانين المنظمة للهيئات الرقابية صراحة اطلاع أي هيئة رقابية على المعلومات الواردة من كيان أجنبي. وثانياً، وهو الأمر الأكثر شيوعاً، تتضمن القوانين قيوداً عامة على الكيانات الرقابية بشأن الوصول إلى المعلومات التشغيلية. وتحتوي بعض القوانين الوطنية على أحكام تمنح السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة لتحديد أي المعلومات يمكن إعطاؤها للجنة الرقابية. ويمكن ممارسة هذه السلطة التقديرية لمنع هيئة رقابية من فحص معلومات تتعلق بالتعاون الدولي في مجال الاستخبارات. ولا تقوض القيود القانونية بالضرورة الرقابة، طالما كانت هناك هيئة رقابية خارجية أخرى تتمتع بالوصول الكامل لهذه المعلومات (إذا لزم الأمر) وشريطة ألا تحول أي قيود دون أداء الهيئة الرقابية لولايتها القانونية."

وبالنسبة لقاعدة الطرف الثالث (أو سيطرة المصدر الرئيسي) المتعلقة بضرورة موافقة مصدر المعلومات (الأجنبي) الرئيسي على استعمالها ونقلها – فالهدف منها ضمان أن أجهزة الاستخبارات تمنع تقاسم المعلومات مع طرف ثالث قد يستخدمها بالمخالفة لحقوق الإنسان – وتبرز الدراسة أن هذا القيد قد يعني ضمناً أنه "قد تحتاج الهيئة الاستخباراتية إلى السعي للحصول على إذن من الشريك الأجنبي قبل أن تتمكن الهيئة الرقابية من الاطلاع على المعلومات الواردة من هذا الشريك". أولاً، يتيح تطبيق قاعدة الطرف الثالث على الجهات الرقابية للهيئات الاستخباراتية فيتو فعال بشأن نطاق الرقابة على الأجهزة الاستخباراتية في دولة أخرى. [...] ثانياً، النظام الذي يضع أجهزة الاستخبارات في موقف يجب عليها فيه السعي للحصول على إذن ليتم فحصها بالكامل نظام مفتوح لسوء الاستغلال على نحو خطير.

وفي عام 2011، لاحظت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا التي اعتمدت قراراً¹⁸ يتطرق إلى هذه المسألة أنه "من غير المقبول ألا تخضع الأنشطة التي تؤثر على العديد من الدول للفحص لأن الهيئات المعنية في كل دولة تستدعي الحاجة إلى حماية التعاون المستقبلي مع شركائها الأجانب لتبرر رفض اطلاع الهيئات الرقابية الخاصة بها". وفي عام 2015، قرر المجلس كذلك أنه "يجب أن يحصل المسؤولون عن آليات الرقابة الوطنية الوصول الكافي للمعلومات والخبرة والسلطة لاستعراض التعاون الدولي دون اعتبار لمبدأ "سيطرة المصدر الرئيسي"، على أساس متبادل".¹⁹

وأوصى مفوض حقوق الإنسان بمجلس أوروبا كذلك أنه على الدول الأعضاء: "ضمان عدم تقييد وصول الهيئات الرقابية للمعلومات من جانب الطرف الثالث بسبب مبدأ سيطرة المصدر الرئيسي. وهذا أساسي

¹⁸ القرار 1838 (2011) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، استغلال سرية معلومات الدولة والأمن القومي: عقبات أمام الرقابة البرلمانية والقضائية على انتهاكات حقوق الإنسان.

¹⁹ القرار 2045 (2015) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، مراقبة الجمهور.



لضمان عدم خضوع الرقابة الديمقراطية لفتوى فعال من جانب الهيئات الأجنبية التي تقاسمت المعلومات مع الأجهزة الأمنية. ويجب أن يمتد وصول الهيئات الرقابية لجميع المعلومات ذات الصلة لدى الأجهزة الأمنية بما في ذلك المعلومات الواردة من هيئات أجنبية."

وفي عام 2013، ساعد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الاتحاد الأوروبي في إنتاج دراسة عنوانها "الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن". وتشدد الدراسة على فائدة المؤسسات البرلمانية الدولية في "المساعدة على تعويض العجز، الذي قد يعتري البرلمان الوطنية، في الرقابة على القطاع الأمني". وتؤكد الدراسة على بروز الأمن البشري، في مقابل الاعتبارات الأمنية العسكرية الضيقة، مشيرة خصوصاً إلى الانتشار المتزايد للتهديدات من أطراف من غير الدول مثل الإرهاب. وتبرز الدراسة كيف يبدو أن الترابط الدولي المتزايد قد ميز السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية لدى الحكومات حيث أصبحت الإدارة الدولية واقعاً أساسياً بين الحكومات، مما يؤدي إلى عجز ديموقراطي يتسم بزيادة عدد القرارات المتعلقة بالأمن على الصعيد الدولي دون المشاركة والفحص البرلماني المناسب.

ومن الدراسات الجديدة بالاطلاع دراسة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة المعنونة الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن: المبادئ والآليات والممارسة (2003) والتي تؤكد على أنه: "[يجب على] البرلمان مراقبة اعتماد الحكومات لنهج متوازنة... وتدقيق ورصد الأجهزة التنفيذية والقضائية... ووجود توازن دقيق بين حقوق الإنسان والأمن، وتبسيط الضوء على التحذير من الميل إلى أن تصبح تدابير مكافحة الإرهاب قوانين دائمة، بدلاً من الاستجابة لحالة طارئة."

لهذه السياسات، من خلال البرلمانين، إلى استجابة أكثر وعياً لمكافحة الإرهاب من خلال منح الأجهزة التشريعية، فيما يتعلق بعمل الأجهزة القضائية، الولاية والأدوات اللازمة. وترد التوصيات الثامنة والتاسعة والعاشر من توصيات *قالتنا* لفحص هذه المسؤوليات الهامة ودعم دور البرلمانين في هذا المجال.

ينظر على نطاق واسع إلى مهام البرلمانين لمراقبة سياسات مكافحة الإرهاب واحترام الأمن القومي على أنها من الأمثلة الإيجابية للرقابة الديمقراطية على عمل الجهات الفاعلة المسؤولة في المقام الأول عن حماية المجتمعات. ومع ذلك، تفتقر هذه الكيانات في الغالب للأساس القانوني والآليات للسعي لأداء مهام الرقابة. وسيفضي وجود منهج استشرافي

الجزء الخامس تعزيز دور البرلمانين في مكافحة الإرهاب: عمل المنتديات المشتركة بين البرلمانات

الدبلوماسية الثنائية ومتعددة الأطراف لتعزيز بنية
الهيئات الدولية ذات الدور المحوري في الأعمال
التشغيلية لمكافحة الإرهاب.

تختص إحدى توصيات فاليثا بتعزيز التعاون
المشترك بين البرلمانات تقديراً للالتزام بعقد
منتديات تجمع البرلمانين والتي كثيراً ما تكون لدعم



"يمكن للجهود المشتركة بين البرلمانات أن توفر جسراً هاماً لإفساح المجال لتعاون دولي أكبر. ويحتل البرلمانيون موقعاً يمكّنهم من فتح الحوار في سبيل الرفع من مستويات الثقة والتعاون بينهم وبين نظرائهم الدوليين بشكل أكثر مرونة من الهياكل التنفيذية. وكجزء من هذه الدبلوماسية البديلة الثنائية ومتعددة الأطراف، يُنصح بعقد منتديات واجتماعات مستمرة بين البرلمانات للمناقشة المستمرة لسياسات مكافحة الإرهاب والتزاماتهم المرتبطة بذلك. ويمكن للبرلمانيين تأسيس نقاط اتصال ومشاركة الممارسات الجيدة الحالية مع دول أخرى وسبل الحفاظ على التوازن مع الضمانات القانونية الهادفة لحماية حقوق الإنسان. كما يمكن للجمعيات والشبكات البرلمانية الإقليمية والدولية الموجودة أن تدعم هذه الجهود."

مقتطف من التوصية الحادية عشر من توصيات فاليتا: تعزيز تبادل المعلومات والتعاون المشترك بين البرلمانات.

عمل المنتديات الدولية والإقليمية والمواضيعية المشتركة بين البرلمانات للتصدي للإرهاب

وجود العديد من المنتديات المشتركة بين البرلمانات شيء جيد للتفاهم المتبادل وزيادة فعالية سياسات مكافحة الإرهاب من خلال العمل المشترك بين البرلمانات. ويرد أدناه توضيح لأمتثلة متعددة من الكيانات مع الإشارة إلى عملها في مجال مكافحة الإرهاب.

البرلمان العربي وعمله في مكافحة الإرهاب

تعود فكرة إنشاء مؤسسة تمثيلية شعبية في إطار جامعة الدول العربية إلى منتصف القرن العشرين، عندما قدمت أمانة الجامعة العربية في عام 1955 مقترحات لتعديل ميثاق الجامعة يشتمل على إنشاء كيان جديد في شكل جمعية شعبية. وظلت فكرة إنشاء البرلمان العربي قيد النظر حتى عام 2015 عندما انعقد مجلس جامعة الدول العربية في الجزائر وقرر إنشاء البرلمان العربي. وتنص المادة الخامسة من النظام الأساسي للبرلمان العربي على أن البرلمان سيقوم بما يلي:

- العمل على تعزيز العلاقات العربية-العربية وتطوير أشكال العمل العربي المشترك وتدعيم آلياته والعمل على ضمان الأمن القومي العربي وتدعيم حقوق الإنسان، وله تقديم التوصيات والاقتراحات التي يراها مناسبة لذلك؛

- متابعة مسيرة العمل العربي المشترك وعقد جلسات استماع مع رؤساء المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة أو رؤساء أو المدراء العاملين بالمنظمات العربية المتخصصة؛

- مناقشة المسائل التي يحيلها إليه مجلس الجامعة أو المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة أو رؤساء أو مدراء المنظمات العربية المتخصصة، وإبداء الرأي فيها، وله إصدار توصيات بشأنها لتكون أساساً عند إصدار المجالس المعنية للقرارات ذات العلاقة؛
- توجيه الأسئلة كتابة إلى رؤساء المجالس الوزارية والأمين العام للجامعة وإلى مدراء المنظمات العربية المتخصصة وذلك في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم وعلى هذه الجهات الإجابة عن أسئلة الأعضاء خلال مدة يحددها النظام الداخلي.



مجالسة من البرلمان العربي

وفيما يتعلق بدور البرلمانين في مجال مكافحة الإرهاب، أصدر البرلمان العربي توصيات* خلال المنتدى الذي عقده في القاهرة في أكتوبر عام 2014 بعنوان "صوب رؤية عربية جديدة للأمن". وتشتمل التوصيات على ما يلي:

- 1) تشجيع البرلمانات العربية - عبر ممثليها في البرلمان العربي - على اتخاذ الخطوات اللازمة للتصديق على الاتفاقيات العربية المشتركة التي لم يتم التصديق عليها بعد، على نحو يؤدي إلى التوصل إلى إجماع عربي على التشريع الموحد.
- 2) توفير بيانات شاملة عن طريق جامعة الدول العربية بشأن الإجراءات القانونية في العالم العربي، فضلاً عن قائمة متفق عليها بالمنظمات الإرهابية.
- 3) مواءمة المعلومات بين الدول العربية فيما يتعلق بقائمة الإرهابيين على أساس فردي وتنظيمي كذلك (حيث لا تعترف بعض الدول بقوائم غيرها).

- 4) تشجيع التنسيق والتعاون العربي والإقليمي كذلك في الكفاح ضد الإرهاب (وخاصة من حيث الدعم الفني).
- 5) إدراج نص يتعلق بتسوية المنازعات في الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب.
- 6) تحديث الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب وذلك بإضافة ملحق من شأنه أن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الجرائم الإرهابية الأخيرة، على سبيل المثال المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتهريب الأسلحة عبر الحدود.
- 7) تيسير الاعتراف المتبادل بين الدول العربية، بالأحكام القانونية ذات الحجية فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب.
- 8) التحرك بسرعة نحو تأسيس شبكة عربية للتعاون القانوني من خلال نقاط الاتصال في وزارات العدل المعنية.
- 9) تعزيز التعاون في مجال تسليم المجرمين بين الدول العربية في الجرائم التي تتعلق بالإرهاب.
- 10) موازنة التشريعات الوطنية العربية مع نصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب.
- 11) المصادقة على القانون الأساسي لمحكمة العدل العربية لاستكمال مؤسسات جامعة الدول العربية كمؤسسة قانونية بجانب المؤسسة التنفيذية (ممثلة في جامعة الدول العربية) والمؤسسة التشريعية (ممثلة في البرلمان العربي).
- 12) تيسير التواصل بين البرلمان العربي والمركز العربي للدراسات القانونية من أجل توفير أساس/هيئة متينة للتغلب على الصعوبات الموضوعية والمنهجية التي تشكل عقبة أمام توحيد التشريعات العربية.
- 13) تأييد تواصل أمانة البرلمان العربي مع الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من أجل الحصول على التقرير الذي كتبه أمانة الجامعة بشأن العقوبات التي تعترض تنفيذ الاتفاقيات العربية.

* ترجمة غير رسمية للتوصيات المقدمة من الأمانة العامة للبرلمان العربي.

لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE)

تنظر لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا²⁰ في جميع المسائل القانونية والمتعلقة بحقوق الإنسان التي تقع ضمن اختصاص مجلس أوروبا. ولا سيما تلك المسائل المتعلقة باتفاقيات وآليات حقوق الإنسان، وخصوصاً الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) وبروتوكولاتها، والاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة، وغيرها من الصكوك الدولية. وتشتمل هذه المسؤوليات على القضايا القانونية وقضايا حقوق الإنسان المتعلقة بمكافحة الإرهاب وتعزيز الأدوات القانونية في مجال احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون في الدول غير الأعضاء. ومن اختصاصات اللجنة كذلك التعامل مع الجناة وظروف الاحتجاز (بما في ذلك الحبس الاحتياطي) وبدائل السجن كجزء من اختصاصات اللجنة. وتزايد أهمية الدور الذي تؤديه اللجنة في مراقبة حقوق الإنسان ووضع أدوات جديدة ذات صلة بحقوق الإنسان من خلال التعاون مع لجنة وزراء الخارجية بمجلس أوروبا واللجنة التوجيهية لحقوق الإنسان.

وفي عام 2011، أصدرت لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان تقريراً عن استغلال سرية معلومات الدولة والأمن القومي: عقبات أمام الرقابة البرلمانية والقضائية على انتهاكات حقوق الإنسان.²¹ وفي الأونة الأخيرة، أصدرت لجنة تابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا،²² معنية بالشؤون السياسية والديموقراطية، تقريراً بشأن مكافحة الإرهاب الدولي وحماية معايير وقيم مجلس أوروبا، يدعو، من بين جملة أمور، البرلمانات والحكومات من الدول الأعضاء فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب، إلى التالي:

- تحقيق توازن عادل بين الدفاع عن الحرية والأمن، من جهة، وتجنب انتهاك هذه الحقوق ذاتها، من جهة أخرى، عند اعتماد وتنفيذ التشريعات أو الإجراءات الإدارية الأخرى؛
- اقتصار حالة الطوارئ على أقصر فترة زمنية ومكانية ممكنة، وهذا بغض النظر عن ما إذا كانت هذه الحالة تعلن بموجب المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أو ناتجة عن أمر واقع سواء في كامل أراضي الدولة أو جزء منها؛

²⁰ تشجع وتدافع لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان عن سيادة القانون وحقوق الإنسان. وهي مسؤولة عن مجموعة متنوعة من الأنشطة وتعمل بمثابة مستشار قانوني للجمعية. وتتألف لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا من 86 عضواً وبدلائهم. وتتناول مجموعة واسعة من الموضوعات القانونية وحقوق الإنسان، وتعين المقررين البرلمانين المكلفين بإعداد التقارير استناداً إلى البحوث الميدانية، وجلسات الاستماع وتبادل وجهات النظر مع الخبراء. ويتوج هذا العمل في قرارات وتوصيات الجمعية البرلمانية الموجهة إلى الدول الأعضاء وغيرها من هيئات مجلس أوروبا. وتتكون اللجنة من ثلاث لجان فرعية، تشمل أقساماً معنية بحقوق الإنسان، ومشاكل الجريمة ومكافحة الإرهاب، وتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويركز عملها مؤخراً على تعزيز منظومة حماية حقوق الإنسان في أوروبا، واحترام حقوق الإنسان في الحرب ضد الإرهاب، ومكافحة الإفلات من العقاب، والقضاء على الفساد القضائي والتمسك بسيادة القانون.

²¹ متاح على: <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnvG1sL1hSZWYwWDJlURXLW-V4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xMjk1MiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsC9QZGYWFJlZl1XRC1BV-C1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlKPTeyOTUy>

²² <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnvG1sL1hSZWYwWDJlURXLW-V4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjQyNyZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsC9QZGYWFJlZl1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlKPTIyNDI3>

- عدم استغلال هيئات إنفاذ القانون للشروط القانونية الأساسية أو الالتفاف عليها وعدم تقييد الحريات الفردية بشكل غير متناسب، وذلك تمشياً مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والسوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛ وأن تخضع أي قرارات إدارية متخذة في هذا السياق دائماً للمراجعة القضائية. وألا يوجد تنميط عرقي أو عنصري للمشتبه بهم الخاضعين لعمليات البحث والمصادرة والاعتقال أو غيرها من التدابير القسرية؛
- وجود رقابة ديموقراطية فعالة يمارسها كل من البرلمان وغيره من الجهات الفاعلة المستقلة، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني؛
- منح الوسائل والتدريب المناسب لهيئات إنفاذ القانون والأمن والاستخبارات لمواجهة التهديد المتزايد للإرهاب، بما في ذلك التحديات الجديدة التي تطرحها ما تسمى بالتهديد "الجهادي"، وامتناع أجهزة الاستخبارات عن المراقبة الجماعية العشوائية، التي أثبت عدم فعاليتها، وأن تزيد التعاون فيما بينها بدلاً من ذلك؛
- التعاون مهم أيضاً مع الديمقراطيات الأخرى وكذلك مع دول الشرق الأوسط والعالم العربي. وأن يجري تبادل السجلات الوطنية ذات الصلة المتعلقة بالجرائم الإرهابية وكذلك المعلومات المتعلقة بركاب الرحلات الجوية الذين يمثلون تهديداً للأمن، مع مراعاة الضمانات المناسبة لحماية البيانات؛
- قطع شرايين الحياة المالية للإرهاب الدولي والاتجار بالأسلحة، بما في ذلك من خلال التنفيذ الفعال لاتفاقيات الأمم المتحدة ومجلس أوروبا لمكافحة تمويل الإرهاب.

دراسة حالة: المنتدى البرلماني للحوار 5+5

بدأت مبادرة 5 + 5 في روما في 10 ديسمبر عام 1990. ومنذ عام 2003، تشتمل دولها الأعضاء على الجزائر، وليبيا، والمغرب، وموريتانيا، وتونس، وإسبانيا، وفرنسا، وإيطاليا ومالطا والبرتغال. وفي الآونة الأخيرة وسع الحوار 5 + 5 مجال عمله ليشمل العلاقات المشتركة بين البرلمانات. وبعد سلسلة من الاجتماعات في أبريل 2013 في نواكشوط، أُعتمد إعلان²³ يسلط الضوء على الدور الحاسم لتعزيز الحوار السياسي والبرلماني في "مكافحة الإرهاب والتهديدات الأخرى".

²³ إعلان نواكشوط، اختتام الاجتماع الرابع لبرلماني منتدى بلدان غرب المتوسط - الحوار 5+5_PAM_5+5
http://cdn02.abakushost.com/pam/filerepo/files/5+5_PAM_5+5
.Nouakchott_Declaration_Final_EN[2].pdf

وبالتالي، فالحوار البرلماني 5 + 5 كيان إقليمي تأسس بسبب التهديدات والتحديات والظروف المشتركة للبلدان في منطقة غرب البحر الأبيض المتوسط. ويمكن أن يعمل التعاون البرلماني بشكل جيد في مثل هذه الأوضاع على وجه الخصوص حيث قد تواجه البرلمانين مخاوف وحالات وقضايا مماثلة يمكن حلها من خلال تضافر الجهود أو التعلم من تطبيقات السياسات الناجحة والفاشلة لدى كل منهم.

برلمان عموم إفريقيا

أنشئ برلمان عموم إفريقيا من خلال معاهدة أبوجا في عام 1991، ويتمثل هدفه الشامل في تحفيز التنمية الاقتصادية والتكامل في القارة. ويتمتع البرلمان بصلاحيات استشارية قوية، ويتألف حالياً من 250 عضواً يشملون جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي البالغ عددهم 50. وتشمل اللجان المتخصصة في البرلمان، في جملة أمور، لجنة العدل وحقوق الإنسان، ولجنة التعاون والعلاقات الدولية والصراع. وفي عام 2015، أوصى البرلمان بتشكيل القوة الإفريقية الجاهزة للرد على الإرهاب في القارة. وفي العام نفسه، مارس البرلمان ضغطاً على الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي للتوقيع والتصديق على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الذي سيوفر سلطات متزايدة للبرلمان. وهذا مثال واضح على القوى التي يمكن أن تتمتع بها جبهة موحدة من البرلمانين. ويرى البرلمان أهمية متزايدة للنظر في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الإرهاب وخطة العمل لمنع الإرهاب ومكافحته المبيينين في المرفق الوارد في هذه الدراسة.

برلمانيون من أجل حملة العمل العالمي لمنع ومكافحة التطرف العنيف

برلمانيون من أجل العمل العالمي (PGA) هي أكبر منظمة غير حكومية من المشرعين الفرديين ملتزمة بحقوق الإنسان وسيادة القانون والديموقراطية والأمن الإنساني، وعدم التمييز والمساواة بين الجنسين. وتتضمن المنظمة ما يقرب من 1300 عضو في 143 برلماناً من جميع أنحاء العالم، وتعمل للمساهمة في إنشاء "نظام دولي قائم على القواعد من أجل عالم أكثر عدلاً وأمناً وديموقراطية".

وبناء على طلب من الأعضاء البرلمانين في منظمة برلمانيون من أجل العمل العالمي في العراق والأردن والمغرب وتونس ولبنان، تطلق المنظمة حملة برلمانية لمنع ومكافحة التطرف العنيف

كجزء من الجهود المبذولة في مجال التعليم / المناصرة لمعالجة والقضاء على الأسس النظرية / الأيديولوجية والعملية للتطرف العنيف، والتي تعد من بين الأسباب الجذرية للإرهاب والصراعات المسلحة. وتخطط المنظمة لحشد المشرعين على المستوى العالمي وفي الدول الرئيسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لدعم الأهداف الاستراتيجية التالية:

(1) القضاء على القاعدة التي تدعم التطرف العنيف من خلال رسائل مكافحة الفعالة ودعم الحوكمة الفعالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال تعزيز استراتيجيات تقوم على تعزيز/ إقامة سيادة القانون، وإعلاء المبادئ والمؤسسات الديمقراطية، وتطوير آليات مساءلة ذات مصداقية، والنهوض بحرية التعبير ومجتمع مدني سليم، واحترام تنوع الأديان والمعتقدات، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين؛

(2) تقديم مرتكبي الفظائع الجماعية للعدالة وإنهاء الإفلات من العقاب؛

(3) دعم العمل العسكري المتناسب والضروري لتحرير السكان المدنيين ووقف الجرائم الجماعية- الوحشية، بما في ذلك الجريمة ضد الإنسانية المتمثلة في استعباد النساء والأطفال.

الجمعية البرلمانية للاتحاد من أجل المتوسط

الجمعية البرلمانية للاتحاد من أجل المتوسط (PA-UfM) هي مؤسسة استشارية تضم البرلمان الأوروبي وجميع الدول الأعضاء في الاتحاد من أجل المتوسط. وفي عام 2016، وضعت لجنته للشؤون السياسية والأمن وحقوق الإنسان توصية لدعم التعاون السياسي بين أعضاء الاتحاد من أجل المتوسط من خلال توسيع أنشطة الأمانة لتشمل الحوار بين الثقافات والتنقل والهجرة ومكافحة الإرهاب. وربطت التوصية بين قضايا الأمن والتنمية على نطاق أوسع، بما في ذلك إعطاء الأولوية للتنمية البشرية وتشغيل الشباب.²⁴

²⁴ الموقع الإلكتروني للجمعية البرلمانية للاتحاد من أجل المتوسط (PA-UfM) متاح على: <http://www.paufm.org/>.

برلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس)²⁵

يعمل برلمان جماعة الإيكواس كهيئة استشارية لتسهيل تنسيق القوانين وتقاسم التجارب القطرية والمعلومات المتعلقة بالممارسات الجيدة لزيادة المبادرات على المستوى الإقليمي وتنفيذ المعايير والممارسات المشتركة. ويقع مقره الرئيسي في العاصمة النيجيرية أبوجا ويقدم توصيات لأجهزة الإيكواس، لا سيما في مجالات حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وفيما يتعلق بمسائل الإرهاب فلجانه المعنية بالشؤون السياسية والسلام والأمن وحقوق الإنسان وحماية الطفل هي المسؤولة عن تعزيز التعاون الإقليمي في مجال منع الصراعات والإنذار المبكر وعمليات حفظ السلام ومراقبة الجريمة العابرة للحدود والإرهاب الدولي وانتشار الأسلحة الصغيرة والألغام. وفي سبتمبر 2010، أقر برلمان الجماعة دليلاً بعنوان الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن²⁶ لتعزيز ودعم الثقافة البرلمانية في المنطقة فيما يتعلق بمثل هذه الممارسات. ويهدف هذا الدليل إلى صياغة مدونات السلوك ذات الصلة بالبرلمانين في جهود مكافحة الإرهاب. ويؤكد الدليل على التحول نحو تحقيق الأمن الإنساني على حساب أمن الدولة، مع الأخذ بعين الاعتبار مجموعة واسعة من التهديدات الموجودة خارج البعد العسكري، حيث يعتبر الإرهاب جزءاً من التهديدات السياسية. ويشدد على اعتماد تدابير لتعزيز التعاون بين الأجهزة الأمنية لدى الدول، ويركز على الحاجة إلى الرقابة الديمقراطية على القطاع الأمني من خلال سن القوانين التي تحدد / تنظم القوات المسلحة والأجهزة الأمنية وصلاحياتها، وكذلك اعتماد المخصصات الخاصة بهم في الميزانية. وتوصي الوثيقة بتطوير خبرة المشرعين في إقامة حوار بين قطاع الأمن والمجتمع المدني. كما تقترح نصائح بشأن كيفية صياغة الأسئلة البرلمانية من أجل الحصول على المعلومات على نحو فعال وضمان مساءلة الأجهزة التنفيذية.

الجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط وشراكتها مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

الجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط (PAM) منتدى برلماني إقليمي، وتتمتع بصفة مراقب في الجمعية العامة للأمم المتحدة. وتعمل من أجل الحوار السياسي والتفاهم بين الدول الأعضاء من

²⁵ الموقع الرسمي متاح على: <http://www.ecowasparliament.org>.

²⁶ برلمان الإيكواس -مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) دليل برلماني غرب إفريقيا، الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن.

خلال تعزيز وبناء الثقة بين دول البحر الأبيض المتوسط لدعم الأمن والاستقرار الإقليمي وتعزيز السلام. وتقدم الجمعية الآراء والتوصيات إلى البرلمانات الوطنية والحكومات والمنظمات الإقليمية والمحافل الدولية. وفي إسطنبول عام 2009، خلص فريق التفكير التابع للجنة الدائمة بالجمعية المعنية بالتعاون في المجال السياسي والأمني إلى أنه "يمكن تعريف الإرهاب بأنه أعمال العنف أو التهديد بالعنف، الناجم عن دوافع سياسية أو عقائدية أو دينية أو عرقية. ويتم تنفيذ الأعمال الإرهابية أو تصميمها لتحقيق أقصى قدر من الدعاية، والآثار التي تتخطى الضرر المباشر على الناس والممتلكات والبيئة. وتتسم الطرق المستخدمة بالتطرف، والتدمير بلا رحمة، ولا تتقيد التصرفات بقواعد الحرب. وطبيعة العنف هدفها إثارة الخوف والترهيب."²⁷

وفي الآونة الأخيرة، أقامت الجمعية شراكة مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لتنفيذ حلفتين دراسيتين إقليميتين للبرلمانيين في منطقة المغرب العربي، وتحديدًا بشأن الرقابة على أجهزة إنفاذ القانون والأمن في مكافحة الإرهاب وتعزيز النظام القانوني ضد المقاتلين الإرهابيين الأجانب في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول البلقان. واستضاف هذه الأنشطة على التوالي مجلس الشيوخ الإيطالي في فبراير عام 2015، والبرلمان الروماني في أكتوبر عام 2015، حيث قدم المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون أيضاً مشروعاً أولياً لتوصيات فاليتا الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

وقدم المكتب الدعم الفني في العمليات التشريعية من خلال تقديم التعليقات والمذكرات لصياغة مشاريع القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، ومنع الجريمة والعدالة الجنائية. فعلى سبيل المثال، في سبتمبر 2014، دعا البرلمان النيجيري المكتب لتقديم المذكرات المكتوبة والشفوية خلال جلسة علنية لمشروع قانون لجنة شكاوى الجمهور. وعمل كل من المكتب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بالأمم المتحدة (UNCTED) على رفع الوعي بالدور البارز للبرلمانيين في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. ودعم المكتب أيضاً اللجان البرلمانية في التصديق على الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية وإدماجها في التشريع الوطني، ويعمل مع البرلمانيين لتحديد الثغرات في الأطر القانونية الوطنية وتقديم توصيات لتنقيح تلك القوانين.²⁸

²⁷ إسطنبول، 23 أكتوبر عام 2009، الجمعية البرلمانية الأولى للبحر الأبيض المتوسط (PAM) بشأن فريق التفكير التابع للجنة الدائمة بالجمعية المعنية بالتعاون في المجال السياسي والأمني بخصوص تعريف الإرهاب. <http://cdn02.abakushost.com/pam/downloads/Rpt>.

²⁸ الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 71، البند 124 من جدول الأعمال التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي، تقرير الأمين العام، 6 يونيو 2016.

المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد شبكة دولية من البرلمانيين مكرسة للحكم الرشيد ومكافحة الفساد. ويتناول عملها مسائل تمويل الإرهاب من خلال دعم البرلمانيين في إنشاء وحدة الاستخبارات المالية لتنفيذ الأطر الوطنية لمكافحة غسيل الأموال. وفي عام 2012، نشرت المنظمة الدليل العملي للبرلمانيين لمكافحة غسيل الأموال.²⁹

وعلى غرار التوصية الحادية عشرة من توصيات فاليتا، يبرز القسم الوارد في تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة³⁰ بشأن السلام والأمن الدوليان الدور المهم لهذه المنتديات البرلمانية:

"إن المشاركة العالمية والتنفيذ الصارم هما الطريقة الأكثر فعالية للنهوض بالمعاهدات التي تقوم عليها المعايير العالمية الأساسية المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، مثل ما يتصل بمجال تنظيم الأسلحة التقليدية والأسلحة الدمار الشامل. وللبرلمانيين والمنظمات البرلمانية أهمية بالغة على الصعيدين كليهما. ومن خلال تبادل المعلومات وأنشطة التوعية وفرص بناء القدرات، تعاون مكتب شؤون نزع السلاح مع مجموعات برلمانية منها مؤسسة برلمانيون من أجل عدم الانتشار النووي ونزع السلاح، والمنتدى البرلماني المعني بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، ومنظمة برلمانيون من أجل العمل العالمي. [...] وبالمثل، في إطار قرار مجلس الأمن 2178 (2014)، الذي أدان فيه المجلس التطرف العنيف وشدد على ضرورة التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، أقامت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب شراكة مع الجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط. ولا تزال دول منطقة البحر الأبيض المتوسط تتأثر بخطر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، إذ أن العديد منها هي بلدان منشأهم أو عبورهم أو مقصدهم، أو تقع قرب مناطق النزاع في العراق والجمهورية العربية السورية. وقد أجري الحوار بين المديرية التنفيذية والجمعية بتعاون وثيق مع مكتب شؤون نزع السلاح. وعلى نطاق أوسع، عملت المديرية التنفيذية بشكل وثيق مع الاتحاد البرلماني الدولي والجمعية ومحاورين برلمانيين آخرين من أجل رفع مستوى الوعي في أوساط البرلمانيين بالتهديد الإرهابي وبمتطلبات قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة. في السياق ذاته، عملت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) مع البرلمان الأوروبي على عقد جلسة في عام 2015 بشأن منع نشر الفكر المتطرف في الاتحاد الأوروبي"

²⁹ http://www.gopacnetwork.org/Docs/GOPAC_AML_ActionGuide_EN.pdf

³⁰ الدورة السبعون للجمعية العامة للأمم المتحدة، البند 124 من جدول الأعمال التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات، البرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي، تقرير الأمين العام، 6 يونيو 2016.

الملحق

غرار قرار مجلس الأمن رقم 2178، فالبروتوكول الإضافي يؤكد من جديد على التزام كل طرف بضمان تنفيذ الدول الأطراف للبروتوكول الإضافي مع احترام حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في حرية التنقل، وحرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات وحرية الدين، كما هو مبين في اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.³²

على المستوى الإقليمي استكمل مجلس أوروبا، في عام 2015، اتفاقيته بشأن منع الإرهاب،³¹ استجابة لقرار مجلس الأمن رقم 2178 والذي يتطلب تجريم الأفعال التالية: المشاركة في جمعية أو جماعة بغرض الإرهاب، وتلقي التدريب على الإرهاب (المادة 3)، والسفر أو محاولة السفر لأغراض إرهابية أو تقديم أو جمع الأموال لمثل هذه الرحلات وتنظيم وتسهيل هذه الرحلات. ويتطلب كذلك من الأطراف أن تعزز تبادل المعلومات في الوقت المناسب فيما بينهم. وعلى

اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ودور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مؤسسة رئيسية في التعامل مع التطبيق العملي للاتفاقية. ويمكن للمواطنين تقديم عرائض أو شكاوى مباشرة للمحكمة وقراراتها نهائية وملزمة للدول الأطراف. وتتألف المحكمة من قضاة منتخبين من الدول ينظرون في القضايا كأفراد ولا يمثلون هذه الدول ولكن يعملون بشكل مستقل ومحايدين.³⁴ والأهم من ذلك، تنتخب الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE) قضاة

تعد اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، التي اعتمدها مجلس أوروبا في عام 1950، حجر الزاوية لتأكيد حقوق الإنسان.³³ وتمثل هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى بروتوكولاتها الإضافية الأحد عشر، التجربة الدولية الأكثر تقدماً ونجاحاً في المجال حتى الآن. وأسفرت آليات تنفيذها عن أحكام مهمة بشأن المسائل المتعلقة بمكافحة الإرهاب. وتلتزم الدول الأطراف بالتوافق مع أحكامها.

³¹ البروتوكول الإضافي لاتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب متاح على: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217>.

³² اعتمدت الأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في عام 1966 لتوفير الأرضية القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ويضع العهد مجموعة واسعة من حقوق الإنسان فيما يتعلق بالاتي: عدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة أو المهينة؛ والتحرر من العبودية والسخرة؛ والاعتقال والاحتجاز والسجن؛ والتنقل داخل وخارج الدولة؛ والتعامل عن طريق العملية القضائية؛ والخصوصية؛ والمنزل والحياة الأسرية؛ وحرية الفكر والدين والتعبير؛ وحرية التجمع السلمي، بما في ذلك من خلال النقابات؛ والزواج وحقوق الطفل؛ والمشاركة السياسية؛ والمساواة وعدم التمييز. والعهد متاح على: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>.

³³ اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)، والمعروفة باسم الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، افتتحت للتوقيع في روما في 4 نوفمبر 1950 ودخلت حيز التنفيذ في عام 1953. وكانت أول صك لتنفيذ بعض من الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وجعلها ملزمة.

³⁴ لمزيد من المعلومات حول المهام والتكوين، انظر الموقع الإلكتروني للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=>



لمجلس أوروبا في الجزء المتعلق من هذه الدراسة بعمل المنتديات البرلمانية ضد الإرهاب.

وتعكس بعض الأحكام الأخيرة الروابط القائمة مع توصيات فاليتا التي تستلهم الدعم من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ويرد أدناه وصف لبعض القضايا ذات الصلة.

المحكمة الأوروبية³⁵ وأنشئت الجمعية في عام 1949، وتضم البرلمانين من المجالس التشريعية في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا البالغ عددهم 47. وتتمتع بعض البرلمانات الأخرى بصفة مراقب (الولايات المتحدة وكندا وإسرائيل) وصفة شريك من أجل الديمقراطية (المغرب والأردن والسلطة الوطنية الفلسطينية، وقيرغيزستان). ويرد مزيد من المعلومات والنقاط البارزة عن الجمعية البرلمانية

القرارات الأخيرة الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المتعلقة بالإرهاب

زابو وفيسي ضد المجر

تتعلق هذه القضية بالقانون المجري بشأن المراقبة السرية لمكافحة الإرهاب الذي أدخل في عام 2011. اعترض مقدمو الطلب أنه يمكن أن يتعرضوا لإجراءات تدخل غير مبررة وغير متناسبة ضمن الإطار القانوني المجري بشأن المراقبة السرية لأغراض الأمن القومي. وزعموا أن هذا الإطار القانوني عرضة لإساءة الاستعمال، وخاصة لعدم وجود رقابة قضائية.

وفي يناير عام 2016، أقرت المحكمة بوجود انتهاك للاتفاقية. ورأت أنه نظراً للأشكال التي يتخذها الإرهاب في الوقت الحاضر، ستكون النتيجة الطبيعية لجوء الحكومات إلى استخدام أحدث التقنيات، بما في ذلك الرصد الهائل للاتصالات، لاستباق الحوادث الوشيكة. ومع ذلك، فإن المحكمة لم تقتنع بأن التشريع المعني يوفر ضمانات كافية لتجنب سوء الاستعمال. والجدير بالذكر، أن نطاق التدابير قد يشمل أي شخص تقريباً في المجر، حيث تمكن التكنولوجيات الجديدة الحكومة أن تعترض بسهولة بيانات ضخمة حتى عن أشخاص خارج النطاق الأصلي للعملية.

³⁵ للحصول على معلومات مفصلة عن إجراء الانتخابات يرجى زيارة الموقع الإلكتروني: <http://website-pace.net/documents/1653355/1653736/ProcedureElectionJudges-EN.pdf/e4472144-64bc-4926-928c-47ae9c1ea45e>



الحسكي ضد بلجيكا

تتعلق هذه القضية باعتقال وإدانة مواطن ينتمي لطرف ثالث بسبب المشاركة في أنشطة جماعة إرهابية. اشتكى صاحب الدعوى انتهاك حقه في محاكمة عادلة لأن بعض البيانات المستخدمة في الأدلة المقدمة ضده زُعم الحصول عليها في بلد ثالث عن طريق معاملة مخالفة للمادة 3 (حظر التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) من الاتفاقية.

وفي سبتمبر 2012، رأت المحكمة وجود انتهاك للمادة 6 (الحق في محاكمة عادلة) من الاتفاقية. وخلافاً للمحاكم البلجيكية، وجدت المحكمة أنه بسبب السياق الذي اتخذت فيه البيانات، لكي تجعل المحكمة الجنائية تستبعد البيانات كدليل، كان يكفي لمقدم الطلب إثبات وجود "خطر حقيقي" بأن البيانات المعنية قد تم الحصول عليها باستخدام معاملة تخالف أحكام المادة 3. وبالتالي تقتضي المادة 6 من الاتفاقية من المحاكم المحلية عدم قبول هذه البيانات كدليل دون التأكد أولاً من عدم الحصول عليها باستخدام هذه الأساليب.

شير وآخرون ضد المملكة المتحدة

في سبتمبر 2015 أصدرت المحكمة الأوروبية حكماً بشأن مراجعة قانونية الاعتقال (وفقاً للمادة 5)³⁶ في قضية تتعلق بالإرهاب في المملكة المتحدة. وتعلق الحكم بالتوفيق بين مكافحة الإرهاب وتقييد الحقوق الإجرائية والدفاع عن المشتبه بهم الذين اعتقلوا. واعتقل مقدمو الطلب، باكستانيون، واحتجزوا لمدة ثلاثة عشر يوماً في إطار عملية لمكافحة الإرهاب وأُفرج عنهم في نهاية المطاف دون تهمة. واشتكوا بأنهم حرّموا من إجراء المخاصمة ودحض الأدلة خلال جلسات استماع بشأن طلبات تمديد اعتقالهم لأنه تم حجب أدلة معينة لصالح استمرار اعتقالهم وأن إحدى جلسات الاستماع هذه كانت جلسة مغلقة. وجدت المحكمة عدم وجود أي خرق بهذا الحكم. ودعت المحكمة مرة أخرى إلى إقامة التوازن بين مكافحة الإرهاب واحترام حقوق الأفراد المشتبه في تورطهم في أعمال إرهابية. وقبلت المحكمة أنه في هذه القضية، اشتبهت السلطات في وقوع هجوم إرهابي وشيك وبدأت تحقيقاً معقداً للغاية بهدف إحباطه. وحيث إن المحكمة لم تجد أي خرق للمادة 5، أكدت المحكمة أن الإرهاب يندرج في فئة خاصة، وأن هذا الحكم لا يمكن أن يحول دون استخدام جلسة استماع مغلقة حيث تُقدم إلى المحكمة مصادر سرية للمعلومات التي تدعم الخط الذي تتبعه السلطات

³⁶ "يحق لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال باتخاذ الإجراءات التي تبت في قانونية اعتقاله على وجه السرعة من قبل إحدى المحاكم والأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني."

في التحقيق في غياب المعتقل أو محاميه. ويجب على السلطات أن تكشف عن معلومات كافية لتمكين المعتقلين من معرفة طبيعة هذه المزاعم. وبالنسبة لمقدمي الطلب، قبلت المحكمة بأن التهديد من هجوم إرهابي وشيك يبرر فرض قيود على حقوق مقدمي الطلب.

نصر وغالي ضد إيطاليا

تتعلق هذه القضية بحادثة نقل المواطن المصري، أبو عمر خارج نطاق القضاء من قبل عملاء المخابرات المركزية الأمريكية في ميلانو عام 2003، بالتعاون مع المسؤولين الإيطاليين. منح عمر اللجوء السياسي في إيطاليا، ولكنه اختطف في وقت لاحق، ونقل إلى مصر، حيث احتجز سراً لعدة أشهر. وقالت محكمة ستراسبورج إن السلطات الإيطالية كانت على علم بأن مقدم الطلب كان ضحية لعملية بدأت باختطافه في إيطاليا واستمرت بنقله إلى الخارج. وفي هذه القضية، رأت المحكمة أن المبدأ المشروع المتعلق بمسألة "أسرار الدولة" طبقتة الحكومة الإيطالية بشكل واضح من أجل ضمان عدم تبرير المسؤولين لأفعالهم. وفي الواقع، لم يؤد التحقيق والمحاكمة إلى معاقبة المسؤولين عن ذلك. وفي فبراير 2016، قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بوجود انتهاك للمادة 3 (حظر التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وانتهاك للمادة 5 (الحق في الحرية والأمن)، وانتهاك للمادة 8 (الحق في احترام الحياة الخاصة والعائلية)، وانتهاك للمادة 13 (الحق في الانتصاف الفعال) مقروءاً بالاقتران مع المواد 3 و5 و8.

مهام محددة مثل فحص مدى امتثال التشريعات للالتزامات المحلية والإقليمية والدولية، والإشراف على تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

في سبتمبر 2015، أصدرت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE) مذكرة بعنوان "دور البرلمانات في تطبيق معايير الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان: نظرة عامة على الهياكل والآليات القائمة"³⁷ توصي بأن "تنشئ البرلمانات الوطنية الهياكل البرلمانية المناسبة لضمان الرصد الصارم والمنتظم لمدى الامتثال للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان والإشراف عليها، مثل لجان مخصصة لحقوق الإنسان أو غيرها من الكيانات المماثلة المناسبة، على أن تحدد مهامها وينص عليها بوضوح في القانون [...] لجنة متخصصة في مجال حقوق الإنسان ولها

³⁷ متاح على الموقع الإلكتروني: http://website-pace.net/documents/10643_20142110-PPSDNotefondstandardsCEDH-EN.pdf/113ad45b-695436/
7fb79ad32f93-7ffd-4ee7-b17e

لجنة التحقيق في مجال حقوق الإنسان بالجمعية الوطنية الكبرى التركية

أنشئت اللجنة في عام 1991 وتتولى مسائل حقوق الإنسان في البرلمان التركي، المتعلقة بكل من الشؤون المحلية والدولية. ومن مهامها: النظر في الطلبات الفردية التي تزعم وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان؛ ودراسة مدى توافق التشريعات والممارسات الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ وتدقيق مشاريع القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان التي ترد من رئاسة البرلمان. ويجوز للجنة كذلك أن تنشئ لجاناً فرعية لإجراء تحقيقات مواضيعية. وتقدم التقارير الناتجة عن هذه التحقيقات إلى مكتب رئيس مجلس النواب ويمكن أن تدرج على جدول أعمال الجلسة العامة و/أو يحيلها مكتب رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزارات المعنية. وتصدر اللجنة تقريراً سنوياً بشأن المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها. ولدى اللجنة مستشارون قانونيون ملحقون بها. وفي عام 2014، أضافت لجنة التحقيق في مجال حقوق الإنسان لاختصاصها مهمة مراقبة تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان بالمملكة المتحدة (JCHR)

بدأت اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان بالمملكة المتحدة عملها في عام 2001 وتضم 12 عضواً يتم اختيارهم على قدم المساواة من مجلس العموم ومجلس اللوردات. ولدى اللجنة حالياً اثنان من المستشارين القانونيين يتمتعان بخبرة في مجال حقوق الإنسان يخدمان أعضائها بشكل مكثف. وتشمل ولاية اللجنة "المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان" في المملكة المتحدة، باستثناء الحالات الفردية. ومن بين الأنشطة الأخرى للجنة أنها تدقق مشاريع قوانين الحكومة للتوافق مع حقوق الإنسان، وتقترح تعديلات على مشاريع القوانين حسب الحاجة من أجل إزالة أي تعارض. ويساعد اللجنة في عملها "مذكرة حقوق الإنسان" التي تعدها الإدارة الحكومية ذات الصلة والتي تتناول بالتفصيل مدى توافق مشروع القانون مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وغيرها من الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان، فضلاً عن أنها تراقب امتثال المملكة المتحدة لالتزاماتها بموجب معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

توصيات فالييتا فيما يتعلق بعمل مجلس أوروبا بشأن الإرهاب

أساسي لإعلاء الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وعدم إعاقة الملاحقة القضائية. [توصيات فالييتا 3 و4 و5].

والتوصيات تدعم الهدف الثاني من خطة عمل مجلس أوروبا: "لمنع ومكافحة التطرف العنيف من خلال تدابير ملموسة في القطاع العام، لا سيما في المدارس والسجون، وعلى شبكة الإنترنت" من خلال تسليط الضوء على عمل البرلمانيين في التحقيق في تحول الأفراد المحتملين نحو التطرف، من خلال معرفتهم وخبرتهم كممثلين منتخبين من مجتمعهم؛ والحفاظ، بغية منع الإرهاب، على إشراك وتفاعل المجتمع من خلال جلسات الاستماع العامة؛ وإشراك القادة المحليين ومنظمات المجتمع المدني، الذين يعملون مع الأفراد المعرضين للخطر، وتعزيز الخطوات نحو نزع التطرف على مستوى المجتمع.

على المستوى التشريعي، تضم توصيات فالييتا للبرلمانيين تعزيز الأطر القانونية الدولية مثل اتفاقية منع الإرهاب (2005)، والبروتوكول الإضافي لاتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع الإرهاب بعنوان "المقاتلون الإرهابيون الأجانب" (2015).

وإذ تذكر بالحاجة إلى إعادة التأكيد على التدابير المنصوص عليها من قبل مجلس أوروبا، تدعم توصيات فالييتا اتفاقية منع الإرهاب (2005) والبروتوكول الملحق بها (2015) بشأن قدرة البرلمانيين على دعم إنفاذ القانون في تخصيص موارد الميزانية [التوصية الثامنة من توصيات فالييتا] تخصيص وتقسيم ميزانية كافية للاستخدام الأوسع للموارد الحكومية لدعم تنفيذ السياسة الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ والتحقيق السليم في الجرائم الإرهابية، على النحو الوارد في هاتين الوثيقتين. وتدعم التوصيات كذلك البرلمانيين في تعزيز وضوح القواعد الإجرائية والثبوتية المتعلقة بإجراء محاكمات سليمة في قضايا الإرهاب كأمر

توصيات فالييتا فيما يتعلق بالاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب

وتؤكد الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب على مسائل التعاون القضائي في التحقيق ومقاضاة الأفراد المشتبه بهم والمدانين بارتكاب جرائم تتعلق بالإرهاب، فضلاً عن أنها تنص على إجراءات لتسليم المجرمين.

تدعم توصيات فالييتا التدابير الوقائية لمكافحة الإرهاب على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب³⁸ من خلال دعم تبادل المعلومات والخبرات والإجراءات، وتعزيز التعاون على المستوى البرلماني وكذلك دعم دور البرلمانيين في إنشاء قواعد إجرائية للتحقيق في الأنشطة الإرهابية، مع ضمان أمن حقوق المواطنين ووجود نهج قائمة على سيادة القانون لمحاكمة الأفراد على جرائم الإرهاب.

³⁸ الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، اعتمدها جامعة الدول العربية في القاهرة في عام 1998.

دور البرلمان الأوروبي بعد تعزيزه بمعاهدة لشبونة

مؤسسات الاتحاد الأوروبي حيث يعمل البرلمان الأوروبي على تعزيز التشريعات لدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وكذلك زيادة المساءلة والرقابة في البعد الخارجي للاتحاد الأوروبي، والذي يتعلق كذلك بآليات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب.

تعزز معاهدة لشبونة،³⁹ التي دخلت حيز النفاذ في عام 2009، صلاحيات البرلمان الأوروبي (EP) الذي وسعت سلطته التشريعية المشتركة، إلى جانب مجلس الاتحاد الأوروبي، لتشمل أيضاً مجالى العدالة والشؤون الداخلية في الاتحاد الأوروبي. وزادت معاهدة لشبونة في الواقع ديموقراطية وشفافية

أمثلة على أهمية البرلمان الأوروبي في اتخاذ الاتحاد الأوروبي لإجراءات مكافحة الإرهاب

التوجيه (الاتحاد الأوروبي) 681/2016 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس في 27 أبريل عام 2016 بشأن استخدام بيانات سجل أسماء الركاب (PNR) لمنع الجرائم الإرهابية والجرائم الخطيرة وكشفها والتحقيق فيها وملاحقتها قضائياً

يهدف التوجيه المتعلق باستخدام بيانات سجل أسماء الركاب إلى منع الجرائم الإرهابية والجرائم الخطيرة وكشفها والتحقيق فيها وملاحقتها قضائياً من خلال تنظيم نقل هذه البيانات من شركات الطيران إلى السلطات الوطنية فضلاً عن معالجة البيانات من قبل السلطات المختصة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وبموجب هذا التوجيه، يطلب من شركات الطيران وشركات النقل الجوي تزويد سلطات الدول الأعضاء ببيانات الركاب بالنسبة للرحلات الجوية التي تدخل الاتحاد الأوروبي أو تغادره. ويمكن أن تشمل البيانات اسم الراكب، وتواريخ السفر، وخط سير السفر ومعلومات تذكرة الطيران، وبيانات اتصال وكيل السفر الذي تم من خلاله حجز الرحلة، ووسيلة الدفع المستخدمة، ورقم المقعد و/أو معلومات الأمتعة. سيدخل هذا التوجيه حيز التنفيذ في مايو 2018، وسيتيح كذلك للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي جمع بيانات سجل أسماء الركاب لرحلات جوية مختارة داخل الاتحاد الأوروبي.

ويبين المسار الذي أدى إلى اعتماد هذا التدبير التشريعي التطور القوي في صلاحيات البرلمان الأوروبي منذ معاهدة لشبونة. ففي ضوء الأحكام الجديدة، أعرب البرلمان الأوروبي عن آرائه وموافقته في نهاية المطاف على اعتماد التوجيه. في البداية، في فبراير 2011، قدمت المفوضية الأوروبية اقتراحاً بهذا التوجيه لاستخدام بيانات سجل أسماء الركاب. وفي يونيو 2013، قرر البرلمان في جلسة عامة إحالة الأمر إلى لجنته المعنية بالحريات المدنية والعدالة والشؤون الداخلية (LIBE)، التي صوتت في أبريل 2013 ضد اقتراح بيانات سجل أسماء الركاب، وشككت في

³⁹ معاهدة الاتحاد الأوروبي ومعاهدة عمل الاتحاد الأوروبي متاحان على: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C.2016.202.TOC>

تناسبه وامتناله للحقوق الأساسية. وفي أعقاب الهجمات الإرهابية في أوروبا في عام 2015، ووجود مخاوف جديدة من التهديدات المحتملة للأمن الداخلي للاتحاد الأوروبي المتمثلة في المقاتلين الإرهابيين الأجانب، اكتسبت مناقشة اقتراح بيانات سجل أسماء الركاب زخماً جديداً واعتمد في نهاية المطاف من قبل البرلمان الأوروبي في عام 2016.

الاتفاق على تبادل بيانات سجل أسماء الركاب بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة

أبرم الاتحاد الأوروبي اتفاق تبادل بيانات سجل أسماء الركاب مع الولايات المتحدة عقب موافقة البرلمان الأوروبي في أبريل 2012 ليحل هذا الاتفاق محل اتفاق عام 2007. ويوفر الاتفاق الجديد إطاراً قانونياً لنقل بيانات سجل أسماء الركاب من قبل شركات الطيران التي تسيّر رحلات الركاب بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة إلى وزارة الأمن الداخلي الأمريكية واستخدامها لاحقاً لتلك البيانات. والهدف من ذلك هو منع الجرائم الإرهابية والجرائم ذات الصلة وكشفها والتحقيق فيها وملاحقتها قضائياً فضلاً عن غيرها من الجرائم الخطيرة عبر الحدود التي يُعاقب عليها بالسجن لمدة ثلاث سنوات على الأقل. وفي مايو 2010، قرر البرلمان الأوروبي تأجيل تصويته على طلب الموافقة على هذا الاتفاق (أبرم وطبق على أساس مؤقت منذ عام 2007، قبل دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ).

وتتميز أهمية مشاركة البرلمان الأوروبي في هذا الاتفاق بالآراء التي أعرب عنها عند معارضته للاتفاقات السابقة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بشأن تبادل بيانات سجل أسماء الركاب (2004 و 2007). فلقد كانت الحقوق الأساسية والمسائل المتعلقة بحماية خصوصية المواطنين الشاغل الأول لدى بعض أعضاء البرلمان الأوروبي.

اتفاق سويقت بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة

يقدم اتفاق سويقت بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة لعام 2010 حالة أخرى تسلط الضوء على الدور الفعلي الذي يؤديه البرلمان الأوروبي في السياق القانوني المتعلق بمكافحة الإرهاب، والغرض من الاتفاق السماح بنقل بيانات التحويلات المالية إلى وزارة الخزانة الأمريكية في إطار البرنامج الأمريكي لتتبع تمويل الإرهاب (TFTP). ورفض البرلمان الأوروبي، إلى حد كبير، الدخول في اتفاق مؤقت بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة استناداً إلى الخوف من انتهاك حق مواطني الاتحاد الأوروبي في الخصوصية. وأدى ذلك إلى اتفاق منقح أدخلت فيه بعض الضمانات لتحقيق التوازن بين الحاجة للأمن والخصوصية واحترام الحقوق الأساسية. ويضمن الاتفاق حقوقاً غير تمييزية للانتصاف الإداري وأن أي شخص تُعالج بياناته في إطار هذا الاتفاق يحق له طلب التعويض أمام الآلية القضائية في الولايات المتحدة. ويقر الاتفاق بمبدأ التناسب في تطبيقه. ويمكن لليوروبول تقييم ما إذا كانت البيانات المطلوبة في أي قضية معينة ضرورية لمكافحة الإرهاب وتمويله أم لا. وتتحقق وكالة اليوروبول أيضاً من أن كل طلب مصمم بأكبر قدر من الاقتضاب لتقليل كمية البيانات المطلوبة. ويمكن للمشرفين المستقلين، بما في ذلك الأشخاص الذين تعينهم المفوضية الأوروبية، الاطلاع في الوقت الفعلي، وبأثر رجعي على جميع عمليات البحث التي جرت عن

البيانات المقدمة، وطلب معلومات إضافية لتبرير العلاقة بين عمليات البحث هذه والإرهاب، ومنع أي أو جميع عمليات البحث التي تبدو مخالفة ل ضمانات الخصوصية المنصوص عليها في الاتفاق.

"اتفاقية المظلة"

في سبتمبر 2015، وافقت المفوضية الأوروبية على شروط «اتفاقية المظلة» مع الولايات المتحدة الأمريكية. وتتضمن الاتفاقية تدابير لحماية البيانات عند نقلها لأغراض إنفاذ القانون، بما في ذلك الإرهاب. وطلبت المفوضية الأوروبية من السلطات الأمريكية الموافقة على قانون التعويض القضائي، الذي أقره مجلس الشيوخ الأمريكي في فبراير 2016، وذلك لتعزيز الاتفاقية ومحاولة تسهيل اعتمادها.

وأصبحت الاتفاقية لازمة حيث قضت محكمة العدل الأوروبية في أكتوبر 2015 ببطان اتفاقية سابقة (معروفة باسم «الملاذ الآمن») على أساس أن الرقابة الحكومية في الولايات المتحدة قد تشكل خطراً على خصوصية بيانات مواطني الاتحاد الأوروبي ونظراً لعدم ضمان القانون الأمريكي لأي إنصاف قضائي لمواطني الاتحاد الأوروبي. ومنذ صدور قرار محكمة العدل الأوروبية، توصل مفاوضو الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة إلى اتفاقية جديدة لنقل البيانات. والأهم من ذلك، أنه قبل أن تبرم هذه الاتفاقية، سيتعين على البرلمان الأوروبي التصويت للتعبير عن موافقته، مما يدل على الدور المركزي للبرلمان الأوروبي بالنسبة للاتحاد الأوروبي عند إبرام اتفاقيات دولية متعلقة بمكافحة الإرهاب.

استجابة الاتحاد الأوروبي للاتجاهات الحديثة من التهديدات الإرهابية فيما يتعلق أيضاً بظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب

بالإضافة إلى أن الاتحاد الأوروبي من الأطراف الموقعة على اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الإرهاب وبروتوكولها لعام 2015 بشأن المسائل المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، فإنه يجب أن تمثل تشريعات الاتحاد الأوروبي للمتطلبات الأخيرة التي وضعها مجلس الأمن بالأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، يُنتظر موافقة البرلمان الأوروبي على اقتراح بوضع توجيه من البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي⁴⁰ بشأن مكافحة الإرهاب لمواءمة الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب مع قرارات مجلس الأمن الدولي (2178، و2249، و2253). ويهدف الاقتراح إلى التصدي على نحو أفضل للتهديدات المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب التي تؤثر على الاتحاد الأوروبي في الداخل والخارج. وأحد الأهداف الرئيسية لهذا الاقتراح هو "المقاتل الأجنبي" الذي يصبح "متطرفاً" في أوروبا، ويسافر إلى العراق أو سوريا أو أي مكان آخر للقتال من أجل جماعة إرهابية، ثم يعود إلى أوروبا ويحتمل أن تكون لديه دوافع لتنفيذ هجمات إرهابية. وتنفيذاً لمقتضيات

⁴⁰ للحصول على معلومات إضافية حول هذه العملية المستمرة، يرجى الرجوع إلى تقرير التقييم الذي أعدته دائرة البحوث البرلمانية الأوروبية والمتاح على: [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)

قرار مجلس الأمن رقم 2178، فإن التوجيه المقترح سيجرم "تلقي التدريب للإرهاب، والسفر إلى الخارج للإرهاب وتنظيم أو تسهيل ذلك السفر إلى الخارج للإرهاب"، و"تمويل السفر إلى الخارج للإرهاب". كما قررت المفوضية الأوروبية اقتراح تجريم محاولة التجنيد والتدريب، والسفر إلى الخارج بغرض المشاركة في أنشطة جماعة إرهابية وتمويلها.

قرار البرلمان الأوروبي في 25 نوفمبر 2015 بشأن منع التطرف وتجنيد المنظمات الإرهابية للمواطنين الأوروبيين

يتناول القرار الذي اتخذته البرلمان الأوروبي في نوفمبر 2015 مسائل الإرهاب بصورة شاملة. ويدعو، في جملة أمور، إلى منع انتشار التطرف العنيف على الإنترنت وفي السجون، وتعزيز العلاقة بين البعد الأمني الداخلي والخارجي للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب فضلاً عن المخاطر الأمنية المحددة التي قد يشكلونها عند عودتهم إلى الاتحاد الأوروبي وإلى البلدان المجاورة. ومن شأن وجود إدارة أقوى للسجون أن تساعد في تجنب هذه المخاطر المتمثلة في أن تكون أرضاً خصبة لانتشار التطرف العنيف. ولمنع توزيع رسائل الكراهية ومدح الإرهاب على شبكة الإنترنت، يشير البرلمان الأوروبي إلى ضرورة الحذف الفوري للمحتوى غير القانوني الذي ينشر التطرف العنيف، بما يتماشى مع الحقوق الأساسية. وينبغي للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي النظر في اتخاذ إجراءات قانونية ضد شركات الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي ومقدمي الخدمات الذين يرفضون الانصياع لطلب إداري أو قضائي لحذف محتوى غير قانوني أو محتوى يشيد بالإرهاب.

* القرارات غير ملزمة كذلك. وهي تعبر عن الإرادة السياسية للبرلمان الأوروبي واقتراحه المقدم للاتحاد الأوروبي بشأن العمل في مجال معين.

محكمة العدل الأوروبية

للأفراد بموجب أحكام الاتحاد الأوروبي. وتعمل محكمة العدل كذلك بالتعاون مع المحاكم الوطنية، وهي المحاكم العادية التي تطبق قانون الاتحاد الأوروبي. ويمكن، وفي بعض الأحيان يجب، لأي محكمة وطنية تُدعى إلى الفصل في نزاع ينطوي على قانون الاتحاد الأوروبي، تقديم أسئلة إلى محكمة العدل لإصدار حكم أولي. وحينئذ يجب على محكمة العدل إعطاء تفسيرها أو مراجعتها لقانونية الحكم الصادر وفقاً لقانون الاتحاد الأوروبي. ويبين تطور السوابق القضائية لدى محكمة العدل مساهمتها في خلق بيئة قانونية للمواطنين من خلال حماية الحقوق المنصوص عليها في تشريعات الاتحاد الأوروبي.

محكمة العدل الأوروبية هي المؤسسة القضائية للاتحاد الأوروبي المكلفة أساساً بالنظر في شرعية القوانين الأوروبية وضمان التفسير والتطبيق الموحد عبر الدول الأعضاء.

ومن خلال السوابق القضائية لمحكمة العدل الأوروبية، تفرض المحكمة التزامات على الإدارات والمحاكم الوطنية لتطبيق قانون الاتحاد الأوروبي ضمن نطاق اختصاصها، وحماية الحقوق الممنوحة للمواطنين في الاتحاد الأوروبي بموجب هذا القانون. وأقرت محكمة العدل مبدأ مسؤولية الدول الأعضاء عن خرق قانون الاتحاد الأوروبي، الذي يؤدي دوراً هاماً في تعزيز حماية الحقوق الممنوحة

قرار محكمة العدل الأوروبية بشأن شركة ديجيتال رايتس أيرلند المحدودة ضد وزير الاتصالات وآخرين، وكارتنر لاندزريجيرنج

في أبريل 2014، أبطلت محكمة العدل الأوروبية توجيه الاتحاد الأوروبي لعام 2006 بالإبقاء على البيانات الذي يتطلب من مقدمي خدمات الإنترنت تخزين بيانات الاتصالات من أجل منع الجرائم وملاحقة مرتكبيها على أساس أن التوجيه ينتهك الحق في احترام الحياة الخاصة والحق في حماية البيانات الشخصية وفقاً لميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي.⁴¹

أُتِمت التوجيه⁴² بسبب المعايير المتباينة في الدول الأعضاء فيما يتعلق بالاحتفاظ بالبيانات. ولاحظت المحكمة أنه بينما كان الهدف من التوجيه مشروعاً وأن الاحتفاظ بالبيانات كان ملائماً لتحقيق هذا الهدف، فإنه من الصعب تبرير الفترة الطويلة للغاية للإبقاء على البيانات وستكون غير ضرورية إلا في ظروف استثنائية. وخلصت المحكمة إلى أن التوجيه كان "نهجاً عاماً"، ولم يحدد حدوداً مناسبة بشأن نطاق جمع البيانات أو توفير معايير موضوعية عن كيف ومتى سيتم جمع البيانات.

السوابق القضائية لمحكمة العدل الأوروبية: "ياسين القاضي" ضد اللجنة 584 C/10 ضد ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي

في أكتوبر 2001، أدرجت لجنة العقوبات بمجلس الأمن بالأمم المتحدة، التي أنشئت بموجب قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1267، اسم مقدم الطلب، الذي عُرف بأنه أحد المرتبطين بأسامة بن لادن وتنظيم القاعدة، على قائمة موحدة بالأفراد الإرهابيين.⁴³ وراعت لائحة الاتحاد الأوروبي (رقم 2001/467) أحكام الأمم المتحدة هذه، وبعد بضعة أشهر أدرجت اسم "القاضي" كذلك في المرفق الأول من لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي رقم 2002/881 الذي يفرض تدابير تقييدية محددة ضد الأشخاص والكيانات المرتبطين بأسامة بن لادن، وشبكة تنظيم القاعدة، وطالبان. وقدم "القاضي" دعوى لإلغاء قرار الاتحاد الأوروبي بدعوى انتهاك بعض الحقوق الأساسية (الحق في أن يستمع إليه، والحق في احترام الممتلكات، ومبدأ التناسب، والحق في مراجعة قضائية فعالة). ورفضت المحكمة الابتدائية في الاتحاد الأوروبي إجراءات الدعوى القانونية المقدمة من "القاضي" حيث من غير الممكن ممارسة أي رقابة على مشروعية القواعد التنفيذية لقرار مجلس الأمن الدولي. ومع

⁴¹ متاح على: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0024>.

⁴² سعى التوجيه الخاص بالإبقاء على البيانات إلى موازنة أحكام الدول الأعضاء بشأن الإبقاء على بعض البيانات التي تتولد أو تعالج من قبل مقدمي خدمات الاتصالات الإلكترونية المتاحة للجمهور أو شبكات الاتصالات العامة. وبذلك يهدف التوجيه إلى المساعدة في الوقاية من الجريمة الخطيرة والتحقيق فيها وكشفها وملاحقتها، مثل الجريمة المنظمة والإرهاب. وبالتالي، ينص التوجيه على أنه يجب على مزودي الإنترنت الاحتفاظ ببيانات المرور والأماكن وكذلك غيرها من البيانات ذات الصلة الضرورية لتحديد المشتري أو المستخدم. وعلى النقيض من ذلك، فإنه لا يسمح بالإبقاء على فحوى الاتصالات أو المعلومات.

⁴³ أنشئت لجنة العقوبات بموجب القرار 1267 لمجلس الأمن الدولي في 15 أكتوبر 1999.

ذلك، رأي الحكم الصادر في سبتمبر 2008 من محكمة العدل الأوروبية (ياسين عبد الله القاضي ومؤسسة البركات الدولية ضد مجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية) أنه يجب أن تتوافق جميع تدابير الاتحاد الأوروبي مع الحقوق الأساسية. ونظراً لأن "القاضي" لم يخطر أو يعط أي سبب أو دليل يدعم إدراجه في هذه القائمة، وجدت المحكمة أنه لا يمكن التعدي على حقوقه في الدفاع، وحقه في سبيل انتصاف فعال وحقوقه في الملكية حتى بغرض تنفيذ قرارات مجلس الأمن. ورأت أنه "لا يمكن أن يكون للالتزامات التي يفرضها اتفاق دولي أثر يمس المبادئ الدستورية في معاهدة الاتحاد الأوروبي، والتي تشمل مبدأ أن جميع أعمال المجتمع يجب أن تحترم الحقوق الأساسية، [...] والتي يعود أمر مراجعتها للمحكمة." وأضافت المحكمة أنه لا يمكن أن يكون هناك "أي انتقاص من مبادئ الحرية والديموقراطية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عليها في المادة 6 (1) بالاتحاد الأوروبي كأساس للاتحاد."

وتلبية الشروط التي وضعتها محكمة العدل الأوروبية، أرسلت لجنة العقوبات مذكرة إيضاحية تتعلق بإدراج "القاضي" على القائمة الموحدة للأفراد والجماعات الإرهابية. وطعن "القاضي" على المزاعم وطلب تقديم أدلة مؤيدة لها. وفي الوقت نفسه، صدر في نوفمبر 2008 قرار آخر من الاتحاد الأوروبي (رقم 2008/1190) يعدل القرار السابق. ثم سعى "القاضي" للحصول على إلغاء للنص، مدعياً مرة أخرى انتهاك حقوق الدفاع، والحماية القضائية الفعالة، واحترام الممتلكات. وأعلنت محكمة العدل الأوروبية في قرارها الصادر في سبتمبر عام 2010، إلغاء القرار المتنازع عليه وتمت إزالة اسم "القاضي" من قائمة الأفراد في أكتوبر 2012). وفي هذا الحكم الثاني، علنت المحكمة، دون التدخل في العقوبات المفروضة من مجلس الأمن الدولي، بأن المراجعة القضائية أمر ضروري لتحقيق التوازن في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وحماية الحريات والحقوق الأساسية للشخص المعني.

السوابق القضائية لمحكمة العدل الأوروبية: سيسون ضد المجلس وفرح ضد مجلس الاتحاد الأوروبي

في عام 2002، في أعقاب اعتماد مجلس الاتحاد الأوروبي للقرار EC/848/2002⁴⁴، طلب مقدم الطلب الحصول على الوثائق التي أدت إلى تبني المجلس لهذا القرار والمعلومات المتعلقة بهوية الدول التي قدمت وثائق معينة في هذا الصدد. وطلب مقدم الطلب أيضاً على وجه التحديد الحصول على تقرير أعمال لجنة الممثلين الدائمين للاتحاد الأوروبي (كوربيير) بشأن هذا القرار، الذي رفض المجلس تقديمه على أساس السرية.

44 شمل ذلك مقدم الطلب في قائمة الأشخاص الذين كان من المقرر تجميد أموالهم وأصولهم المالية عملاً باللائحة (EC) رقم 2580/2001 بشأن التدابير التقييدية المحددة الموجهة ضد بعض الأشخاص والكيانات بهدف مكافحة الإرهاب. وفي وقت لاحق، اعتمد المجلس القرار EC/974/2002 والقرار EC/480/2003 اللذين بلغيان القرار السابق وينشئان قائمة جديدة. وأبقى اسم مقدم الطلب في القائمة الجديدة..

رفضت المحكمة الابتدائية - الآن المحكمة العامة - الاستئناف المقدم من مقدم الطلب، مشيرة إلى أن محكمة العدل تقر بأن المجلس والمؤسسات الأخرى تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد ما إذا كان الكشف عن الوثائق قد يقوض المصلحة العامة. ورفضت المحكمة حجة مقدم الطلب حول الحق في الحصول على معلومات تفصيلية عن طبيعة وسبب التهمة الموجهة إليه التي أدت إلى إدراجه في القائمة. ووجدت محكمة العدل الأوروبية أيضاً أن الوثائق التي تحتفظ بها السلطات العامة المتعلقة بالأشخاص أو الكيانات المشتبه في صلتهم بالإرهاب والتي تدخل ضمن فئة "وثائق حساسة" لا يجب الكشف عنها للجمهور من أجل عدم المساس بفعالية الجهود التنفيذية لمكافحة الإرهاب، وبالتالي تفويض حماية الأمن العام. وخلصت إلى أن المجلس "لم يقر بخطأ واضح في التقييم لرفض الحصول على تقارير كوربيير بحجة حماية الأمن العام". ومع ذلك، رأت المحكمة أيضاً أن المجلس لا يمكن أن يعتمد على الاستثناء المتعلق بالمصلحة العامة فيما يخص العلاقات الدولية لأن الوثائق، خلافاً لما وصلت إليه المحكمة الابتدائية، لم ترد من دول ثالثة ولكنها وردت من دول أعضاء.

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال على: <http://fra.europa.eu/en/caselaw-reference/cjeu-c-58410-p-c-59310-p-and-c-59510-p-judgment>.

اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته⁴⁵

وتعتمد خطة العمل تدابير عملية لمكافحة الإرهاب وتتطرق بشكل كبير إلى التحديات الأمنية في إفريقيا، وتشمل تدابير في مجالات مثل الشرطة ومراقبة الحدود، والتدابير التشريعية والقضائية، وتمويل الإرهاب وتبادل المعلومات.

وأعتمد بروتوكول إضافي لاتفاقية عام 1999 بشأن منع ومكافحة الإرهاب في أديس أبابا في يوليو 2004، بناءً على اقتراح قدم خلال الاجتماع الذي عقد في داكار في 17 أكتوبر 2001 والذي ضم 28 رئيساً من رؤساء الدول (اعتمد أيضاً إعلان داكار لمكافحة الإرهاب في هذا السياق). ويعترف البروتوكول بالتهديد المتنامي للإرهاب في القارة والروابط المتنامية بين الإرهاب وتهريب المخدرات والجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، وغسيل

تتطلب اتفاقية منع الإرهاب ومكافحته، التي أعتمدت في الجزائر في يوليو عام 1999، أن تجرم الدول الأطراف الأعمال الإرهابية بموجب قوانينها الوطنية على النحو المحدد في الاتفاقية. وهي تحدد مجالات التعاون بين الدول، وتحدد اختصاص الدول بالنسبة للأعمال الإرهابية، وتوفر إطاراً قانونياً لتسليم الجناة، وكذلك التحقيقات التي تجري خارج الإقليم والمساعدة القانونية المتبادلة. ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في ديسمبر عام 2002، وصدق عليها حتى الآن 40 دولة عضو.

وأعتمدت خطة عمل الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الإرهاب خلال اجتماع الاتحاد الإفريقي رفيع المستوى الحكومي بشأن منع ومكافحة الإرهاب في إفريقيا، الذي عقد في الجزائر في سبتمبر 2002.

⁴⁵ متاح على: <http://www.au.int/en/treaties/oau-convention-prevention-and-combating-terrorism>

الأموال، والانتشار غير المشروع للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. ويهدف البروتوكول إلى تنسيق وتوحيد الجهود القارية لمنع ومكافحة الإرهاب الدولي بجميع جوانبه.

الدستور السنغالي

يعلن دستور السنغال بشكل لا لبس فيه تغليب الاتفاقيات الدولية على القانون الوطني، مشيراً إلى أن "المعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها يجب [...] أن يكون لها السلطة العليا على القوانين [...]". ومن خلال هذا التشريع، ألزمت الدولة السنغالية نفسها بسيادة القوانين الدولية على القوانين الوطنية. وتماشياً مع هذا، واءمت السنغال في عام 2007 القانون الجنائي الوطني بحيث يجرم جرائم الإرهاب على النحو المحدد في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته.



الاستنتاجات

هذه الأهداف توصيات فاليثا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب، التي نتجت عن مشاركة البرلمانيين طوال مبادرة المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) لدعم دور البرلمانيين في مكافحة الإرهاب والتي أسترشد بها في إعداد هذه الدراسة. ويرتبط عمل البرلمانيين ارتباطاً وثيقاً بسيادة القانون وآليات العدالة، وضرورة معالجة الأسباب الجذرية للإرهاب، ومنع التطرف العنيف. وأقر المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (GCTF) من خلال اعتماد توصيات فاليثا، أن البرلمانيين هم أصحاب المصلحة الرئيسيين، جنباً إلى جنب مع القضاء وهيئات إنفاذ القانون والمجتمع المدني وغيرهم، في السعي لتحقيق استراتيجيات فعالة لمكافحة الإرهاب.

تتطلب سيادة القانون من الدول تنظيم سير العمل المجتمعي من خلال التشريع. وركزتها الأساسية في ذلك القواعد القانونية الواضحة والرقابة الصحيحة. ويتعين على مسؤولي العدالة وإنفاذ القانون مراعاة الجوانب الموضوعية والإجرائية للإطار القانوني الذي يعملون من خلاله بغية الوصول إلى ممارسة مشروعة وفعالة لسלטهم الساعية إلى تحقيق أهداف مكافحة الإرهاب. وقد يهدد غياب سيادة القانون حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وللبرلمانيين دور حيوي لتحويل هذه الرؤية إلى واقع. وفي هذه الدراسة، تدعو الدرجات المختلفة من انخراط البرلمانيين في جميع أنحاء الدول إلى زيادة العمل الداعم للدور الذي يؤديه الممثلون المباشرون للمواطنين لوضع رؤية طويلة الأجل لسياسات مكافحة الإرهاب. ومن المفيد لتحقيق



مصادر ومراجع وقرارات يوصى بها

- أيوبا، كالب، تحديات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن في الديمقراطية: دراسة حالة من نيجيريا، معهد السلام وتسوية النزاعات (أبوجا، 2014).
- ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية.
- الإيكواس-البرلمان-مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) دليل برلماني غرب إفريقيا، الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن (جنيف، 2011).
- الجريدة الرسمية لمصر-رقم 33 (مكرر) (15 أغسطس 2015).
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
- البرلمان الأوروبي، الرقابة البرلمانية في قطاع الأمن، بالتعاون مع الدكتور هانز بورن - مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) (يوليو، 2013).
- الجريدة الرسمية للقوانين الحكومية لجمهورية إثيوبيا الديمقراطية الاتحادية، السنة 19 رقم 55، أديس أبابا، (23 يوليو 2013).
- خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان في جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الاتحادية 2013 - 2015.
- المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الدليل العملي للبرلمانيين لمكافحة غسل الأموال (2012).
- الاتحاد البرلماني الدولي - المفوضية السامية لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة: كتيب للبرلمانيين (2005).
- جامعة الدول العربية. الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب القاهرة (1998).
- معهد راول ولينبرج لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ومعهد لاهاي لتدويل القانون، عام 2012، سيادة القانون - دليل للسياسيين، http://rwi.lu.se/app/Rule-of-Law-a-/09/uploads/2012_guide-for-politicians.pdf.
- الاتحاد البرلماني الدولي، القرار المعتمد من الجمعية 134، الإرهاب: الحاجة إلى تعزيز التعاون العالمي لمكافحة تهديد الديمقراطية وحقوق الإنسان، (لوساكا، 23 مارس 2016).
- لجنة الرقابة على الاستخبارات التابعة للبرلمان النرويجي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية

المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي، تقرير الأمين العام (6 يونيو 2016).

- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الوحدة الرابعة من منهج التدريب القانوني على مكافحة الإرهاب، حقوق الإنسان واستجابات العدالة الجنائية لمواجهة الإرهاب https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_on_Human_Rights/Module_HR_and_CJ_responses_to_terrorism_ebook.pdf، الأمم المتحدة (نيويورك، 2014).

• تقرير الأمين العام، مجلس الأمن الدولي، بشأن التهديد الذي تشكله الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) للسلام والأمن الدوليين ومجموعة من الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لدعم الدول الأعضاء في مواجهة هذا التهديد (31 مايو 2016).

• مجلس الأمن الدولي، ملحق رسالة، موجهة إلى رئيس مجلس الأمن، مؤرخة 15 ديسمبر 2015 من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب.

على القوات المسلحة (DCAF)، مساءلة التعاون الدولي في مجال الاستخبارات، تأليف هانز بورن، إيان لي، ايدين ويلز (2015).

• الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، القرار 1838 (2011)، استغلال سرية معلومات الدولة والأمن القومي: عقبات أمام الرقابة البرلمانية والقضائية على انتهاكات حقوق الإنسان.

• الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، القرار 2045 (2015)، مراقبة الجمهور.

• مجلس حقوق الإنسان بالجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، جميع الممارسات الجيدة المتعلقة بالأطر والتدابير القانونية والمؤسسية التي تضمن احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك ما يتعلق بالرقابة على هذه الوكالات (10 مايو 2010).

• البرلمان الكيني: اللجنة الدائمة للشؤون القانونية وحقوق الإنسان، "تقرير اللجنة بشأن التقرير السنوي (2013/2012) للجنة العدالة الإدارية" (نيروبي، 2014).

• الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 71، البند 124 من جدول الأعمال التفاعل بين الأمم

المرفق

توصيات فاليتا المتعلقة بمساهمات البرلمانين في تطوير استجابة فعالة للإرهاب



توصيات فاليئا المتعلقة بمساهمات البرلمانين في وضع استجابة فعالة للإرهاب

مقدمة

إن الإرهاب ظاهرة عالمية تمثل تهديداً مباشراً ومتعدد الجوانب على الأمن البشري، وتحمل الدول مسؤولية حماية سكانهم من المخاطر والتهديدات المرتبطة بالإرهاب. ويحتاج هذا الأمر إلى اتخاذ إجراءات تتسق مع حقوق الإنسان وسيادة القانون. يتحمل المشرّعون المسؤولية الرئيسية في تأسيس إطار مرتبط بهذه الإجراءات. كما أن وجود هيئة تشريعية فعالة ومستقلة يُعتبر عنصراً في غاية الأهمية أثناء القيام بتطوير إستراتيجية شرعية شاملة لمكافحة الإرهاب تضمن استجابة فعالة للإرهاب مع وجود تدابير الرقابة الضرورية لحماية حقوق الإنسان.

يُعتبر البرلمانين الدعامة الأساسية في تطوير التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب، ومشاركتهم في هذا مجال من شأنها أن تزيد كذلك من فاعلية تلك السياسات التي ستستفيد من آليات المساءلة المعززة، والحكم الرشيد، والمشاركة المدنية، والموارد والانصياع للممارسات الجيدة الدولية، بالإضافة لتعزيز الصمود داخل المجتمع. نتيجة لذلك، تمثل سياسات مكافحة الإرهاب فرصة لتعزيز سيادة القانون وحقوق الإنسان. كما ينبغي مراجعة وتحديث التشريعات بشكل مستمر وعند الضرورة للتأكد من أن السياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب تخاطب التهديدات المتنامية وطنياً وإقليمياً وعالمياً بالتماشي مع المتطلبات الدولية. إن حماية الحقوق والحفاظ على سيادة القانون هما ركيزتان أساسيتان لمكافحة الإرهاب وليستا عائقاً أمامه. كما أنه من خلال القيام بتعزيز سيادة القانون يمكن التصدي لأيديولوجيا الإرهابيين وتجنب حالات الشعور بالظلم الذي قد يؤدي إلى تحفيز الأنشطة المتطرفة.

إدراكاً وتفهماً للدور المركزي الذي يلعبه البرلمانين في مكافحة الإرهاب في إطار سيادة القانون، تهدف التوصيات التالية إلى: (1) دمج متطلبات الآليات الدولية والإقليمية لمكافحة الإرهاب داخل القانون الوطني وسنّ قوانين ملائمة (في الوقت الملائم) لمكافحة الإرهاب تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ (2) التحقيق في مصادر الإرهاب، بما في ذلك التحول الراديكالي للأفراد وتمويل الإرهاب وأنماط الإرهاب؛ (3) تأسيس مؤسسات فعالة في قطاع العدالة والهيئات المكوّنة من وكالات متعددة؛ (4) وضع الأدوات التحقيقية تحت إطار سيادة القانون؛ (5) تعزيز القواعد الخاصة بالإجراءات الجنائية، ونظام الأدلة، والإصلاحات في نظام العدالة لمواجهة التحديات المرتبطة بالقضايا الإرهابية؛ (6) تعزيز تفهم الجماهير وضمان الشمولية عند تطوير الإطار والسياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ (7) إشراك المجتمع المدني في صياغة وتطوير وتنفيذ استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب؛ (8) تخصيص ميزانية كافية للاستخدام الأوسع للموارد الحكومية لدعم تنفيذ السياسة الوطنية لمكافحة الإرهاب؛ (9) مراقبة جهات تطبيق القانون والأجهزة الاستخباراتية لضمان حقوق المواطنين؛ (10) الحفاظ على التوازن بين الرقابة الفعالة، وأمن العمليات وفوائد الكشف عن المعلومات للجماهير؛ و(11) تعزيز تبادل المعلومات والتعاون بين البرلمانات المختلفة.

إن القضايا التي تواجه البرلمانين في سياق مكافحة الإرهاب متعددة الجوانب، وهذا يعكس دورهم الشامل في تشريعات مكافحة الإرهاب، وسياسة مكافحة الإرهاب وتنفيذها، وإنفاذ قانون مكافحة الإرهاب والرقابة الاستخباراتية، ومكافحة التطرف العنيف، وتوعية الجماهير، ووضع موازنات مكافحة الإرهاب، والحكم الرشيد وسيادة القانون بشكل عام. إن التوصيات المتعلقة بمساهمات البرلمانين في تطوير استجابة فعالة للإرهاب مبنية، على سبيل المثال وليس الحصر، على النقاشات التي تمت في أربع ورشات للبرلمانين تم تنظيمها من قبل المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون كجزء من مبادرة برلمانية ممولة من طرف الاتحاد الأوروبي.¹ إن هذه القائمة للتوصيات ليست حصرية.²

التوصيات

التوصية الأولى: دمج متطلبات الآليات الدولية والإقليمية لمكافحة الإرهاب داخل القانون الوطني وسن قوانين ملائمة (في الوقت الملائم) لمكافحة الإرهاب تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

تلعب الهيئات التشريعية دوراً رئيسياً في تطوير وسن التشريعات اللازمة للتصدي للإرهاب، وقد تتطلب الاتفاقيات الدولية والإقليمية تطبيق تشريعات وطنية لكي تصبح فعالة في الكثير من الولايات القضائية. تدعو قرارات مجلس أمن الأمم المتحدة الدول ذات العضوية إلى القيام بسن التشريعات اللازمة للتصدي لتهديدات إرهابية معينة، مثل تمويل الإرهاب وتجريم الأعمال التحضيرية، ولكن في نفس الوقت تترك الحرية للهيئات التشريعية الوطنية لتطوير منهجياتها الخاصة لتحقيق هذه الأهداف بالاستناد إلى السياق المحلي. كما أن تبني الممارسات الجيدة الدولية يتطلب في الكثير من الأحيان اعتماد إجراءات تشريعية وطنية التي ينبغي أيضاً موازمتها للاتفاقيات والقرارات الدولية والاتفاقيات الإقليمية التي تخاطب القضايا الإرهابية.³

نتيجة لذلك، يتواجد البرلمانين في مناصب ومواقع هامة تمكنهم من تطوير وسن التشريعات في الوقت السليم للتصدي للإرهاب؛ بما في ذلك ترجمة الآليات العالمية لمكافحة الإرهاب إلى تشريعات وطنية. تساعد هذه المفاهيم العالمية على التعاون الدولي وتتجنب حدوث ازدواجية المعايير. يجب على التشريعات أن تقوم أيضاً بتشكيل خطة وطنية منسقة تقوم بمواجهة العوامل المختلفة التي تؤدي لحدوث الإرهاب. إن دور المشرعين هو دور مستقل، والتنسيق مع الجهة التنفيذية للحكومة من شأنه أن يساهم في التحضير السليم للإطار القانوني لمكافحة الإرهاب.

غالباً ما يكون لدى الفروع التنفيذية دوراً كبيراً في منع و/أو التحقيق والملاحقة القانونية في القضايا المرتبطة بالإرهاب. يتواجد البرلمانين في أفضل موقع لصياغة القوانين الخاصة بمكافحة الإرهاب التي تلبى الالتزامات والممارسات الجيدة الدولية مع ضمان حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بما في ذلك الحقوق المرتبطة بشكل خاص بنظام العدالة الجنائية مثل الإجراءات القانونية الأصولية والمحاكمات العادلة، بالإضافة للحقوق المرتبطة بالمجتمع بشكل عام. ينبغي أن تكون هذه التشريعات غير منحازة ومبنية على الإجماع لحشد دعم المجتمع. كما يمكن للبرلمانين أن ينظروا في القوانين المرجعية الحالية لكي يقوموا بتعديلها بشكل يتماشى مع السياق المحلي.

1 كجزء من هذه المبادرة، قام المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون بتنظيم ورشات إقليمية مع برلمانين في مالطا في مايو 2015، وفي المغرب في أكتوبر 2015، وفي بروكسل في مارس 2016، وفي تركيا في أبريل 2016. وشارك برلمانين وطنيين من 20 دولة – تواجه كل منها مخاوف مباشرة مرتبطة بالإرهاب – في هذه الورشات إلى جانب البرلمان الأوروبي ومنتديات وشبكات برلمانية، والأمم المتحدة ومنظمات أخرى لتبادل الممارسات الجيدة وتنقيح مجموعة التوصيات هذه. وقد أعلن البرلمانين الذين شاركوا في الورش بوضوح رفضهم المطلق للإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره. وبالتالي، تبرز هذه الوثيقة وجهات النظر والخبرات لدى البرلمانين والخبراء البرلمانين الذين شاركوا في ورشات العمل الإقليمية. وكما هو الحال بالنسبة لوثائق المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب الأخرى، فالتوصيات الواردة هنا غير ملزمة ولم تعتمد عليها هيئات تشريعية وطنية محددة بل وضعت من خلال نقاش يقوم على توافق الآراء.

2 هذه المذكرة الخاصة بالتوصيات تركز على دور البرلمانين في صياغة الاستجابات العالمية والوطنية للإرهاب. تم دعم هذه التوصيات من خلال جهود المنتديات البرلمانية الأخرى، مثل الأحكام المذكورة في مشروع قرار "الإرهاب: الحاجة لتعزيز التعاون العالمي ضد التهديد على الديمقراطية وحقوق الفرد" التي تم تقديمها للجنة الدائمة المعنية بالسلم والأمن الدوليين للاتحاد البرلماني الدولي. هذه التوصيات مكملة كذلك للممارسات الجيدة المذكورة في المذكرات الأخرى الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، مثل تلك المنصوص عليها في [مذكرة الرباط بشأن الممارسات الجيدة لإجراءات فعالة في قطاع العدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب](#) ومذكرة [أنقرة بشأن الممارسات الحسنة للنهج المتعدد القطاعات لمكافحة التطرف العنيف](#).

3 على سبيل المثال، تقترح الممارسة الجيدة الثانية عشر من [مذكرة الرباط](#) الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب بأنه، على الرغم من قيام الدول بتدوين الجرائم الإرهابية بطرق مختلفة داخل قوانينها بالاستناد إلى تقاليد القانون، إلا أنه يجب عليها أن تقوم بتجريم الجرائم المذكورة في الأدوات القانونية الدولية لمكافحة الإرهاب. إن الدمج الملائم للأحكام والالتزامات الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب داخل التشريعات الوطنية يعتبر عنصراً رئيسياً في الإطار القانوني الشامل والمتسق لمكافحة الإرهاب.

يجب أن تكون قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب موجهة وألا تكون شاملة بشكل مفرط، ويجب القيام بمراجعتها بشكل مستمر وتعديلها وتنقيحها للتماشي مع التطورات الظرفية. كما أن القوانين ذات الصلة، مثل تلك المرتبطة بتجارة الأسلحة، والسيطرة على الحدود وتهريب البشر، قد تكون أيضاً في غاية الأهمية. إن التحليل المنظم والحذر للفجوات في القوانين الحالية يُعتبر تمريناً مفيداً.

إن البرلمانين مسئولون منتخَبون ولذلك فهم يخدمون في العادة لفترة محدودة من الزمن، ويتم استبدالهم بأعضاء جدد. لذلك، ولضمان الاستمرارية، من المستحسن امتلاك الهيئات التشريعية للجان دائمة مكوّنة من برلمانيين مهمتهم صياغة ومراجعة وتعديل التشريعات الخاصة بالإرهاب، بما في ذلك من خلال جلسات الاستماع العامة والنقاشات المفتوحة، لمواجهة التهديدات الناشئة بالتماشي مع القانون الدولي الذي يشمل حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ويجب أن تشمل هذه اللجان على برلمانيين وطواقم قانونية مهنية من ذوي الخبرات في الشؤون القانونية. كما أن ضمان وجود الطابع الجامع في هذا السياق من خلال تعيين ممثلين من مناطق ومجموعات وخلفيات متنوعة من شأنه أن يعزز من شرعية هذه اللجان البرلمانية.

التوصية الثانية: التحقيق في مصادر الإرهاب، بما في ذلك التحول الراديكالي للأفراد وتمويل الإرهاب وأنماط الإرهاب.

نظراً لخبراتهم الطويلة ودورهم كممثلين للمجتمع، يتواجد البرلمانيون في موقع متميز لاضطلاع على القضايا المرتبطة بالإرهاب؛ بما في ذلك دراسة الظروف التي تؤدي إلى الإرهاب من أجل صياغة سياسات هادفة لمنع. يتولد الإرهاب من مجموعة من المسببات الداخلية والخارجية، ويمكن أن تنتج هذه المسببات من خلال الظروف الموجودة في المجتمع، مثل الفقر، وعدم المساواة، وعدم الاستقرار، والصراعات، والفساد، والحكم الضعيف أو الغائب، وتمويل الإرهاب الخارجي أو الداخلي، والاستياء، والاعتزاز الثقافي، والشعور بالظلم. توفر هذه الظروف وغيرها أرضية خصبة لتجنيد المواطنين، وخاصة الشباب، من قبل المنظمات الإرهابية، غالباً من خلال استخدام وسائل الإعلام الاجتماعي التي تبجّل الإرهاب وتمجّد الإرهابيين من خلال عرض سرديات كاذبة. لا يجب أن تركز سياسات مكافحة الإرهاب بشكل حصري على أهداف ضيقة بدون مواجهة القضايا المعقدة والمتنوعة والعوامل المساعدة الثقافية التي تقود الفرد إلى الإرهاب، بما في ذلك العوامل الخارجية والوطنية، والأسباب الاقتصادية، وإساءة استخدام المعتقدات الدينية من طرف المتطرفين العنيفين.

يتحمل البرلمانيون مسؤولية تقييم ومواجهة الأسباب المؤدية للإرهاب لكي يتمكنوا من معالجة الظروف الميسرة لوجوده وفي نفس الوقت تعزيز الأسس الديمقراطية. إن احترام حقوق الأقليات (كعاداتهم وتقاليدهم) يُعتبر في غاية الأهمية من أجل الصمود والإدماج الاجتماعي مما يمنع حدوث الإرهاب (عدم وجود الاستقطاب بين القوميات المختلفة). كما أن الحوار بين الأديان والعقائد من شأنه أن يقلل من التوترات الطائفية والمذهبية.

إحدى الممارسات الجيدة للبرلمانيين هي عقد جلسات استماع علنية لمناقشة الظروف المؤدية إلى الإرهاب داخل المجتمع المحلي. قد يكون من بين الحاضرين في هذه الجلسات المسئولون المحليون والتعليميون والزعماء الدينيين وغيرهم من قادة المجتمع، والخبراء في مجال الإرهاب وفي موضوع الشباب، ومسئولي السجون وحتى الإرهابيين السابقين (عندما يكون ذلك ملائماً) الذين بإمكانهم إعطاء صورة أوضح عن عملية التحول الراديكالي عند الأفراد. وينبغي التعامل مع هذه الجلسات الاستماعية بشكل غير منحاز، وأن تؤدي هذه الجلسات إلى حلول محددة وملموسة من شأنها أن تساهم في تطوير الاستراتيجية الوطنية التي يجب تطبيقها من خلال التشريعات والسياسات وغيرها من الوسائل. كما أن إشراك منظمات المجتمع المدني ذات التأثير – وخاصة تلك التي تعمل مع الشباب وفي إطار حماية حقوق الأطفال – يمكن أن يساهم بشكل كبير في جلسات الاستماع العامة.

التوصية الثالثة: تأسيس مؤسسات فعالة في قطاع العدالة والهيئات المكوّنة من وكالات متعددة.

عادةً ما تكون مؤسسات قطاع العدالة مستندة على القوانين الأساسية التي تؤسس المعايير المرتبطة بسلطاتهم، وغالباً ما يتم تأسيس وتعزيز هيئات الوكالات المتعددة من خلال التشريعات المصاغة. إن الهدف من تشكيل وهيكل هذه الهيئات هو اتباع سياسات وطنية منسقة لمكافحة الإرهاب، وتفويض هيئات مختلفة بوظائف وأدوار لبلورة رؤية وأنشطة وطنية محدّدة. من المهم أيضاً أن تقوم هذه المؤسسات الممثلة بتحديد المسؤوليات داخل نظام العدالة الجنائية المدنية. ونتيجة لذلك، يلعب البرلمان دوراً هاماً في تأسيس المؤسسات الفعالة في قطاع العدالة التي بإمكانها أن تمنع وتكافح الإرهاب والنشاطات الجنائية المرتبطة به.

إن استيعاب وتعديل تلك القوانين المؤسساتية الأساسية من شأنه بناء قاعدة عريضة للجهود الوطنية الرامية لمكافحة الإرهاب. كما ينبغي للبرلمانيين أن يلعبوا دوراً ريادياً وفعالاً في تشجيع وتطوير وشرعة مؤسسات قطاع العدالة المستدامة والقوانين الأساسية، ويمكن أيضاً للإصلاحات القضائية أن تساعد في هذه العملية. كما يمكن للمدعين العامين المتخصصين، ومجموعات العمل والمحاكم أن يحققوا الهدف المرتبط بالملاحقة والمقاضاة الفعالة إذ إن الإرهاب جريمة يمكن محاربتها بفاعلية أكثر استناداً على الخبرات والتجارب. إن جهود الشرطة المجتمعية من شأنها أيضاً أن تعزز من فهم ومعرفة السياق المحلي. كما أنه من الضروري تطوير قدرات الاستجابة السريعة للظروف المتغيرة.

في المناطق التي تغيبت أو تقوضت فيها سيادة القانون بسبب الاضطرابات المدنية أو العسكرية أو السياسات الخاطئة المتعلقة بالأنشطة السابقة لمكافحة الإرهاب، يلعب البرلمان دوراً هاماً جداً في ضمان استرجاع الحقوق الأساسية. يجب التأكد من أن التعذيب وغيره من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان لن تفلت من العقاب. في هذا السياق، يجب الحفاظ على حقوق ضحايا الإرهاب⁴، وضمان قدرتهم على الوصول للعدالة وآليات الإنصاف والتعويض. لذلك، من ضمن الممارسات الجيدة للبرلمانيين لعب الدور الفعال في صياغة ومراجعة التشريعات المرتبطة بتأسيس الكيانات المؤسساتية وهيئات الوكالات المتعددة وتحديد سلطاتها، وأن يتم الأخذ بعين الاعتبار التمرکز العالي للجهات المشاركة في الوقاية والتحقيق ومكافحة الإرهاب لكي تكون جميعها تحت سلطة واحدة كما هو ملائم وقدّر الإمكان بهدف الزيادة من تبادل المعلومات. كما يجب على البرلمان أن يشجعوا مؤسسات العدالة لكي تصبح أكثر تقبلاً للتحسين المستمر لقدراتهم الفنية. بالإضافة إلى ذلك، إن الصلاحيات والتفويضات المعرّفة بشكل واضح تضمن عدم إساءة استخدام السلطة. بالنسبة للمؤسسات الأخرى لقطاع العدالة، كالسلطة القضائية على سبيل المثال، يجب على البرلمان أن يتأكدوا من استقلاليتهم ومواردهم الملائمة. كممثلين للمجتمع، يجب على البرلمان أن يتأكدوا من أن الجهود المضللة في مكافحة الإرهاب لن تقلل من شأن قيم سيادة القانون التي يرغب الإرهابيون بتدميرها.

بعد تأسيس محكمة دولية تركز على الفصل في الجرائم التي ارتكبت في دولة معينة، يجب على البرلمانين كممثلين مباشرين للمواطنين أن يلعبوا دوراً فعالاً في مراقبة الإجراءات المحكمية وملفات التحقيق، وقد يشمل ذلك وضع شروط وقواعد الطوارئ في بعض الدول.

التوصية الرابعة: وضع الأدوات التحقيقية تحت إطار سيادة القانون.

على السلطات التي يخول لها المسؤولية التحقيقية أن تحرص على أن يكون تفويضها مبني على أسس واضحة لسيادة القانون والمساءلة. ويتعلق هذا الأمر بالتفويضات القانونية للجهات الاستخباراتية والتحقيقية.

4 انظر مذكرة مدريد حول الممارسات الحسنة لمساعدة ضحايا الإرهاب بعد الهجوم مباشرة وفي الإجراءات الجنائية الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

كما يجب على منهجيات وممارسات المحققين - بما في ذلك تحويل المعلومات الاستخباراتية إلى أدلة، واستخدام الأدلة المستمدة من الإنترنت وإجراء التقنيات التحقيقية الخاصة - أن تكون جميعها مبنية بشكل متين على الأحكام القانونية السليمة مع وجود الضمانات الملائمة لحماية حقوق الإنسان من حالات الإساءة.

تلعب البرلمانات دوراً محورياً في التأكد من أن التحقيقات والقرارات القضائية الخاصة بمكافحة الإرهاب تحترم الإجراءات القانونية الأصولية اللازمة وتضمن مبادئ الاستخدام الشرعي للتقنيات التحقيقية مثل العمليات التنكيرية/المتخفية، والمصادر السرية، والمراقبة الإلكترونية؛ الشيء الذي ينطبق بشكل مماثل على الأجهزة الاستخباراتية⁵. كما يجب على مدونة الإجراءات الجنائية وغيرها من التشريعات أن تنظم وتعرف هذه الممارسات بشكل واضح وأن تضمن وجود التناسب والمعايير الخاصة بالاحتجاز بالتماشي مع القانون الدولي لحقوق الإنسان بما في ذلك القوانين المذكورة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁶.

ومن الممارسات الجيدة الأخرى تحويل المسؤولية إلى الهيئات التشريعية للتعامل مع الجوانب الإجرائية الخاصة بالتحقيق في قضايا الإرهاب بشكل يتوافق مع سيادة القانون، وتوفير الرقابة القضائية، وحماية حقوق المتهمين.

التوصية الخامسة: تعزيز القواعد الخاصة بالإجراءات الجنائية، ونظام الأدلة، والإصلاحات في نظام العدالة لمواجهة التحديات المرتبطة بالقضايا الإرهابية.

بالتماشي مع مذكرة لاهاي للممارسات الحسنة للسلك القضائي حول الحكم في جرائم الإرهاب⁷، تلعب القواعد المرتبطة بالإجراءات الجنائية والقواعد الخاصة بالأدلة دوراً هاماً جداً في التأكد من قدرة نظام العدالة الجنائية على التعامل مع الإرهاب، بما في ذلك حماية حقوق الضحايا وحماية الشهود وعائلاتهم. إن الفشل في مواجهة الإرهاب من خلال نظام العدالة الجنائية يشكل مخاطر جسيمة مرتبطة بانتهاكات حقوق الإنسان. كما تختلف مصادر قواعد الإجراءات الجنائية وقواعد الأدلة عن بعضها البعض وفقاً للولايات القضائية المختلفة. ففي بعض الولايات القضائية، يتم وضع هذه القواعد من خلال التشريعات، بينما في سلطات قضائية أخرى، يتم تطوير القواعد الخاصة بالمحاكم من قبل الهيئات القضائية.

على سبيل المثال، فيما يتعلق بالجانب الدولي للقضايا الإرهابية، يجب السماح أثناء المحاكم باستخدام الأدلة المنبثقة من الولايات القضائية المختلفة (مثل الأدلة الدولية أو الأدلة الرقمية) بشكل يتماشى مع حقوق المتهمين. يجب أيضاً مراعاة المبادئ الخاصة بتسليم المجرمين. كما يمكن أن توفر الأدوات القانونية الحالية تشريعاً نموذجياً لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة. نوصي بشدة أن يتم وضع إطار للمساعدة القانونية المتبادلة لتيسير التعاون القانوني العابر للحدود. يجب على البرلمانين أن يتأكدوا من وجود الأرضية القانونية المطلوبة من أجل المساعدة القانونية المتبادلة، وأن يتم تنفيذ التعاون تحت إطار قوي مبني على سيادة القانون. كما أن القواعد القوية الخاصة بتجميد الممتلكات ومصادرة الأصول تعتبر أدوات هامة لمكافحة الإرهاب والتصدي لتمويله. في نهاية المطاف، المحاكمات العلنية التي لا تستخدم الأدلة السرية تضيء طابع الشرعية على جهود الحكومة في إطار مكافحة الإرهاب.

5 يوجد لدى المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب مرجع مفيد في هذا السياق وهو: [توصيات حول استخدام وحماية المعلومات الاستخباراتية في التحقيقات والمقاضاة القائمة على سيادة القانون والتي يقودها قطاع العدالة الجنائية](#). هذه التوصيات تستند على الممارسة الجيدة السادسة [لمذكرة الرباط](#) الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب والتي تشجع الدول على سن تدابير مبنية على سيادة القانون لحماية مصادر هذه المعلومات وأساليب تجميعها في القضايا المرتبطة بالإرهاب.

6 عادة ما تنطوي القضايا الإرهابية على التحقيقات الواسعة والشاملة التي قد تشمل جميع الأدلة من دول أخرى. يجب أن تخضع فترة الاحتجاز ما قبل المحاكمة للمراجعة القضائية السريعة، ويجب ألا يشكل ذلك عقبة للاستمرار في تجميع الأدلة الإضافية.

7 إن الممارسات الجيدة التي تم تحديدها في [مذكرة لاهاي](#) هي: (1) ضرورة وجود قضاة مدربين بشكل تخصصي؛ (2) استخدام المحاكمات المستمرة في قضايا الإرهاب؛ (3) وضع معايير فعالة لإدارة المحاكمات؛ (4) وضع تدابير خاصة لحماية الضحايا والشهود؛ (5) حق المتهم بالحصول على محاكمة عادلة مع تعيين محام من اختياره؛ (6) ضرورة وجود قواعد بخصوص استخدام المعلومات الاستخباراتية في المحاكمة وحمايتها وحماية مصادر وطريقة الحصول عليها؛ (7) توفير الأمن الفعال لدار المحكمة وقاعة المحاكمة؛ (8) وضع قواعد ارشادية للعاملين بالمحكمة والأطراف المعنية بالمحاكمة بخصوص التعامل مع وسائل الإعلام؛ (9) ضمان تلقي ضحايا الإرهاب لمعاملة عادلة. توضح هذه المذكرة هذه الممارسات الجيدة التي تدعم في مجملها استراتيجية الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب.

التوصية السادسة: تعزيز تفهم الجماهير وضمان الشمولية عند تطوير الإطار والسياسات الوطنية لمكافحة الإرهاب.

يلعب البرلمان دوراً أساسياً في إذكاء الرأي العام، وبالتالي في توعية المجتمع برمته حول مكافحة الإرهاب. وللبرلمانيين دورين أساسيين:

أولاً، في منع تبلور بيئة يزدهر فيها الإرهاب وذلك من خلال حوارهم مع أعضاء المجتمع ومكافحتهم ونزعهم لشرعية الروايات الخاطئة.⁸ لا يمكن التصدي الفعال لأيديولوجيا معينة بدون رسالة بديلة موثوق بها. بصفتهم قادة داخل المجتمع، يتواجد البرلمان في أفضل موقع لتعزيز الحوار بين الأديان والعقائد والقوميات والعمل بجانب الزعماء الدينيين والتعليميين⁹، ويمكن لتلك الأنشطة أن تساعد في منع الوصول لحلقة الإرهاب قبل بدايتها.

ثانياً، كمسؤولين منتخبيين غير مشاركين بشكل مباشر في التحقيقات والمقاضاة والمحاكمات المرتبطة بالقضايا المحددة لمكافحة الإرهاب، يقف البرلمان كممثلين مستقلين للشعب ولذلك فهم يتواجدون في موقع ممتاز لوضع سياسات مكافحة الإرهاب بمصادقية نيابة عن المواطنين. كما يجب على البرلمان أن يتأكدوا من وجود الممارسات غير التمييزية ومساواة الجميع أمام القانون وأن يكونوا قذوة للآخرين ونموذجاً يحتذى به، وعليهم أن يعززوا من الآلية الشاملة الجامعة وآليات الحكم الرشيد. ويمكن لهذه الجهود أن تزيد من فهم وملكية المجتمع للسياسات الوطنية الخاصة بمكافحة الإرهاب فإن صمود المواطنين هو أحد الأهداف المرتبطة بمواجهة روايات واتصالات الإرهابيين.

كما يمكن للبرلمانيين أن يساعدوا في تهدئة الانفعالات والمشاعر الفورية للجماهير بعد اندلاع أحداث إرهابية محددة، وأن يقوموا بتحويل التركيز نحو الحلول التي تخاطب مصالح المجتمع على الأمد البعيد، وأن يساهموا بذلك في تعزيز نهج متوازن واستراتيجي من أجل صمود المجتمعات ضد أيديولوجيات الإرهابيين والتصدي لجهود تجنيد الإرهابيين عموماً.

لذلك، من بين الممارسات الجيدة للبرلمانيين مناقشة السياسات بأسلوب غير منحاز، وعقلاني، ودقيق وغير غوغائي لتشجيع نقاش وطني مفتوح ركزته العلم والاطلاع، تُحترم فيه جميع الآراء والمعتقدات المتباينة ولبناء التفهم الجماهيري، والصمود والإجماع.

التوصية السابعة: إشراك المجتمع المدني في صياغة وتطوير وتنفيذ استراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب.

يتواجد المجتمع المدني المحلي في الجبهة الأمامية للمجتمعات، ولذلك فهو يشكّل محيطاً من المعرفة التي يمكن للسلطات الاستفادة والاستنباط منها، ويساعد التشاور مع منظمات المجتمع المدني في التعرف على استراتيجيات مكافحة الإرهاب الأكثر فاعلية. إن مشاركة المجتمع المدني في تشكيل سياسات مكافحة الإرهاب تضمن مراعاة آراء السكان المتنوعة.

تمثل منظمات المجتمع المدني عينة ممثلة للمجتمع وبإمكانها أن توفر مساهمات قيّمة جداً ويجب أن يتشاور معها المشرّعين عند صياغة القوانين والسياسات المرتبطة بالإرهاب. كما يجب أن تكون مشاركة القادة المجتمعيين جزءاً لا يتجزأ من ممارسات البرلمان في التشاور مع جهات المجتمع المدني، على سبيل المثال لمنع تجنيد

8 انظر مذكرة لاهاي - مراكش حول الممارسات الحسنة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب: الممارسة الجيدة السادسة (الاستثمار في بناء علاقة ثقة طويلة الأجل مع المجتمعات المعرضة للتجنيد، مع مراعاة المجموعة الواسعة من القضايا والمخاوف التي تؤثر على المجتمع) والممارسة الجيدة الخامسة (عدم الربط بين ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب أو التطرف العنيف بأي دين أو ثقافة أو مجموعة إثنية أو جنسية أو عرق).

9 انظر مذكرة أبو ظبي حول الممارسات الجيدة للتعليم ومكافحة التطرف العنيف الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب: الممارسة الجيدة الثامنة (تعزيز التعاون والتشجيع على إقامة الحوار بين قطاعي التعليم والأمن من أجل رفع الاهتمام السياسي والموارد المخصصة لموضوع التعليم ومكافحة التطرف العنيف) والممارسة الجيدة السابعة عشر (إشراك مؤسسات القطاع الخاص من خلال التأكيد على اختصاصات مسؤولية الشركات الاجتماعية ذات الصلة والتأكيد على تأثير التطرف العنيف بالسلب على أرباحها، وذلك مع تسليط الضوء على فوائد توفير فرص التعليم للشباب).

الشباب من قبل المنظمات الإرهابية. كما تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً أساسياً في جهود الاتصال ورفع التوعية الخاصة بالإرهاب، بما في ذلك مكافحة روايات الإرهابيين من أجل نزع شرعية الآراء المتطرفة العنيفة. كما توفر منظمات المجتمع المدني أدوات معينة لمراقبة تطبيق القوانين والسياسات المصممة لمكافحة الإرهاب. علاوة على ذلك، إن إشراك المجتمع المدني في مكافحة الإرهاب يفيد الأشخاص الذين يتواجدون على هامش المجتمع. ومن بين الأدوار الإضافية التي يمكن للبرلمانيين أن يتولوها القيام بتطوير قنوات التواصل المجتمعية؛ وهذا يساعد في ضمان وجود الدعم الجامع والمستدام للسياسات الوطنية الخاصة بمكافحة الإرهاب. يمكن أيضاً لعائلات الضحايا أن تلعب دوراً إيجابياً في تطوير سياسات مكافحة الإرهاب المبنية على المعرفة من خلال الاستفادة من خبراتها المباشرة. تحتاج صياغة السياسات الخاصة بمكافحة الإرهاب لدمج آراء المجتمع ويلعب المجتمع المدني دوراً استباقياً في الوقاية من الإرهاب من خلال إزالة الراديكالية والأنشطة المضادة للروايات الإرهابية، خاصة على المستوى المجتمعي. كما تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً محورياً تشاركياً في التأكد من قيام المؤسسات التعليمية بتوفير بدائل وخيارات قوية للإرهاب وتحديد الشباب المعرضين للخطر. تدعم بعض منظمات المجتمع المدني ضحايا الإرهاب بشكل مباشر وبإمكانها أن تساعد المشركين في الحفاظ على الحقوق المرتبطة بالضحايا.

يجب توفير المساحة والأرضية الخصبة للمجتمع المدني لكي ينجح في مهمته. ومن المهم منع احتمالية إساءة استخدام منظمات المجتمع المدني، مثل الجمعيات الخيرية، من قبل الإرهابيين والمنظمات المرتبطة بهم (مثلاً لتمويل ودعم الإرهاب والمساعدة في تنقلات الإرهابيين)، ويجب التحقيق مع الأشخاص المتورطين في انتهاك القانون ومقاضاتهم ولكن بدون التدخل في الدور الإيجابي الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني الشرعية. وينبغي أن تكون أعمال منظمات المجتمع المدني مبنية على تضافر الجهود الموجهة نحو النتائج بجانب السلطات الوطنية مع وجود مستويات المساءلة المتناسبة على الرغم من بقائها منفصلة عن الهيكليات الحكومية الرسمية. من بين الممارسات الجيدة للبرلمانيين التأكد من قدرة المجموعات المدنية والأفراد على التعبير بشكل منفتح عن وجهات نظرهم وآرائهم فيما يتعلق بتدابير مكافحة الإرهاب من خلال جلسات الاستماع المفتوحة للجماهير. إن النقاش القوي والمنفتح حول فاعلية تدابير مكافحة الإرهاب الموجودة والمخططة والاحتياجات المرتبطة بها من شأنها أن تؤدي لتوافق أكبر داخل المجتمع.¹⁰

التوصية الثامنة: تخصيص ميزانية كافية للاستخدام الأوسع للموارد الحكومية لدعم تنفيذ السياسة الوطنية لمكافحة الإرهاب.

يلعب البرلمانيون دوراً مركزياً في الموافقة على النفقات العامة وطرق استخدام الموارد العامة. إن تدابير مكافحة الإرهاب الفعالة تحتاج للتمويل الملائم ويجب على مسؤولي قطاع العدالة أن يحصلوا على رواتب ملائمة. وفي حين أن الموازنات الأكبر لا تشير بالضرورة لوجود سياسة أفضل لمكافحة الإرهاب، ينبغي أن ينظر في تمويل جهود مكافحة الإرهاب على ضوء البرامج الحكومية الأخرى المصممة لمنع الإرهاب وتلبية الاحتياجات الأخرى للمواطنين. على هذه العملية أن تشمل الشفافية في تخصيص الموارد ومكونات المشتريات والتوظيف. كممثلين للمواطنين، يتواجد البرلمانيون في مواقع ممتازة لعمل التقييمات العقلانية الحكيمة حول النفقات والمصروفات العامة لتقديم الدعم في مساءلة المؤسسات التنفيذية وضمان وجود الحكم الرشيد.

ستؤدي سياسة مكافحة الإرهاب السليمة والمتوافقة مع سيادة القانون إلي التعزيز المباشر للمؤسسات الممثلة والحكم الرشيد داخل الدول. يجب اعتبار القطاعات المجتمعية الأساسية – مثل خدمات الرعاية الاجتماعية، والتعليم، والصحة والخدمات الدينية – جزءاً من الاستجابة الشاملة الخاصة بمكافحة الإرهاب حيث يحقق أمن المواطن من خلال سيادة القانون وحقوق الإنسان داخل المجتمع. توفر مكافحة الإرهاب الفرصة لتعزيز صمود

10 انظر مذكرة أبو ظبي حول الممارسات الجيدة للتعليم ومكافحة التطرف العنيف الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، بالإضافة للممارسة الجيدة الحادية عشر لمذكرة أنقرة بشأن الممارسات الحسنة للنهج المتعدد القطاعات لمكافحة التطرف العنيف الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

المجتمع في وجه العنف والتعصب، ويشكل الأمن والعدالة جزءاً واحداً فقط من الأهداف التطويرية الأشمل. إن جهود مكافحة الفساد تلعب دوراً مكثراً لهذه الأهداف. كما أن الاستثمار في تطبيق سياسات مكافحة الإرهاب بشكل يتماشى مع حقوق الإنسان معناه الحفاظ على الأسس المجتمعية.

يُعتبر من الممارسات الجيدة التأكد من توفر الموارد العامة الكافية لتطبيق سياسات مكافحة الإرهاب المستدامة. قد يتمكن البرلمانيون من تحديد والتنسيق مع الجهود الخارجية الهادفة لتمويل الموازنة الوطنية. وفي حين أنه من غير المحبذ أو من غير الممكن للبرلمانيين أن يقوموا بالإدارة المفصلة لجميع جوانب الحكومة الوطنية، يجب عليهم أن يؤسسوا بقوة الأهداف المستدامة والسياسات المرتبطة بالموازنات. كما يجب على البرلمانيين أن يطوروا الآليات الخاصة بتوزيع وتخصيص الأموال، وعمليات المراجعة الفعالة ومراقبة الاستخدام النهائي لسياسات ومصروفات مكافحة الإرهاب عن طريق استخدام لجنة مختارة حسب الاقتضاء وإجراء الزيارات إلى المواقع للتأكد من وصول المعلومات مباشرة إلى اللجان البرلمانية المعنية. كما تخدم مشاركة المعلومات الخاصة بالموازنات مع الجماهير هدفاً قيماً وهو إعطاء المجال للمواطنين للتعرف على كيفية صرف الموارد المالية العامة.

التوصية التاسعة: مراقبة جهات تطبيق القانون والأجهزة الاستخباراتية لضمان حقوق المواطنين.

إن المراقبة المستقلة لهيئات العدالة وقطاع الأمن تقتضي لجنة برلمانية تؤدي ولايتها بشكل متسق ومحايد. وتتطلب الرقابة الفعالة إمكانية الوصول المباشرة للمعلومات. من المهم أيضاً تعزيز بناء القدرات المرتبطة بمتطلبات الرقابة مع وجود نهج يسمح بمقارنة الولايات القضائية المختلفة. يُنصح أن تقوم البرلمانات بتأسيس إطار قانوني يقوم بتحديد الصلاحيات وتعريف حدود وكالات تطبيق القانون والوكالات الاستخباراتية. ويشمل ذلك:

- وضع الآليات اللازمة لتأسيس وكالات تطبيق القانون والوكالات الاستخباراتية المؤهلة والمهنية (ممارسة السيطرة على أنظمة الاختيار والتعيين/التوظيف والترقية) والتعريف بإجراءاتهم العملية؛
- منع التعذيب وغيره من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؛
- توفير الوسائل اللازمة للتحسين والحفاظ على الجودة المطلوبة للمعايير المؤسسية والقدرات الفنية (توفير الموارد المالية، والاستثمار في قدرات الموارد البشرية، وتوفير هيكلية إدارية فعالة)؛
- تعريف وتطبيق آلية محددة لتقييم جهات تطبيق القانون والأجهزة الاستخباراتية؛
- الربط بين توفير الموارد المالية للأجهزة الاستخباراتية ووكالات تطبيق القانون من جهة وضمان المساءلة ومراجعة دقيقة للحسابات من جهة أخرى.

إن الاختيار والموافقة على الأعضاء البرلمانيين يُعتبر أمراً هاماً بهدف التأكد من قدرة وصولهم بالوقت السليم للمعلومات التي لا يتم الكشف عنها للجمهور العام مع الحفاظ على السرية في المعلومات العملية. علاوة على ذلك، يجب الفصل بين المعلومات العملية (التحقيقات) والتقييم المرتبط بإدارة تلك المعلومات بعد إنهاء العمل. قد تتطلب الأولى التصنيف الكامل (أي جعل المعلومات سرية) وستحتاج الثانية للشفافية والثقة الإضافية. من الممكن القيام بشرعة تقييد الحقوق بالاستناد إلى الأهداف الأمنية بشرط أن تتم ممارسة ذلك التقييد بالتناهي مع سيادة القانون والمعايير الدولية للعدالة الجنائية. كما تحتاج اللجان البرلمانية الرقابية إلى آليات خاصة بالاختيار لكي تنجح في تحمل مسؤولية هذا الدور الفريد.

يجب على المراقبة الخاصة بالأجهزة الاستخباراتية، ووكالات تطبيق القانون وسلطات الملاحقة القضائية أن تتأكد من المخاطبة السريعة لحالات انتهاك حقوق الإنسان. كما ينبغي الإقرار باستقلالية القضاء على الدوام، ومن اللازم الفصل ما بين الجهات التحقيقية والأجهزة الاستخباراتية. بالنسبة للسياسات والأنشطة التي تفشل بالالتزام بحقوق الإنسان، ينبغي عمل التحقيق فيها بشكل مستقل من خلال اللجان البرلمانية المعنية. بالإضافة إلى ذلك، على البرلمانيين أن يتأكدوا بشكل استباقي من أن آليات الرقابة قابلة للتكيف للظروف المتغيرة وفي الوقت السليم.

وتزويد توعية المواطنين بشأن حقوقهم، بما في ذلك حقهم في الأمن، من فهم مسؤولياتهم وزيادة ثقتهم بسياسات مكافحة الإرهاب. يمكن لوسائل الإعلام والمجتمع المدني أن تساهم في جهود الرقابة من خلال قنواتهم المفتوحة لتوفير المعلومات للجان الرقابية بدون الخوف من الانتقام.

وعلى نحو مشابه، يجب على البرلمانين أن يراقبوا إدارة السجون وأن يعملوا تقييمات خاصة للممارسات المحددة لمكافحة الإرهاب والتصدي للتطرف العنيف التي تهدف إلى إعادة دمج وإعادة تأهيل أولئك الذين أدينوا بارتكاب جرائم إرهابية تم تنفيذها داخل مرافق الاعتقال.¹¹

وقد تكون اللجان البرلمانية المختلفة ذات صلة بمراقبة عمل الوكالات الاستخباراتية ووكالات تطبيق القانون. نتيجة لذلك، يمكن لعملية دمج أعضاء اللجان المختلفة داخل لجنة مختارة من أجل مراقبة إجمالية لمكافحة الإرهاب أن تزيد من مستوى الفاعلية.

التوصية العاشرة: الحفاظ على التوازن بين الرقابة الفعالة، ولأمن العمليات وفوائد الكشف عن المعلومات للجماهير.

إن الإفصاح عن المعلومات للجماهير مفيد جداً لأغراض الشفافية إذ أنه يبني ويعزز من ثقة الجماهير تجاه حكوماتهم على الأمد البعيد. وينبغي عمل المراقبة الوثيقة لادعاءات مسؤولي الفروع التنفيذية حول أسرار الدولة لكي يتم منع الجهود الهادفة لإخفاء حالات سوء السلوك أو السياسات غير الناجعة.

من ناحية أخرى، قد تكون هناك تبريرات سليمة لحجب وكنم المعلومات والمصادر والأساليب، وخاصة تلك التي لها صلة بالعمليات المستمرة لمكافحة الإرهاب. لذلك، يمكن لحق الحصول على المعلومات أن يكون مقيداً عندما تتطلب الحاجة الأمنية تصنيف المعلومات كمعلومات سرية. يجب على البرلمانين أن يتوصلوا لبروتوكول مع أجزاء أخرى من الحكومة للتأكد من وجود المستويات الكافية من المعلومات المفصّل عنها وفي نفس الوقت الحفاظ على المستوى المطلوب من السرية لكي تتمكن الحكومة من تادية وظائفها بشكل قانوني لتحقيق أهداف مكافحة الإرهاب. ويجب على المشرّعين تحديد الإطار القانوني الإجمالي لتصنيف المعلومات الخاصة بالدولة.

يُعتبر من الممارسات الجيدة تشكيل لجنة مكوّنة من برلمانيين وإعطاء هذه اللجنة التصريح الأمني اللازم لتمكينها من التقييم المباشر للمواد المصنّفة بأنها سرية. يمكن للجنة برلمانية متخصصة أن تقوم بتقييم مستوى التفاصيل التي سيتم الإفصاح عنها للجماهير. ويجب إبقاء المعلومات سرية فقط طيلة الفترة التي تخدم فيها الاحتياجات المشروعة لأمن الدولة أو تضمن حماية مصادر وأساليب وسرية التحقيقات المستمرة، ويجب مراجعة المعلومات المصنّفة بالسرية بشكل مستمر لتحديد توفر الحاجة لإبقاء تلك المعلومات سرية، والمواد التي لا تحتاج أن تبقى سرية يجب أن تزال فوراً من قائمة المعلومات السرية وأن تصبح متاحة ومتوفرة.

التوصية الحادية عشر: تعزيز تبادل المعلومات والتعاون بين البرلمانات المختلفة.

يعتبر الإرهاب تحد عالمي بموجب بُعد العابر للحدود. ويلعب البرلمانيون دوراً فعالاً في تطوير ودعم السياسة الخارجية ويجب عليهم أن يبحثوا عن فرص لتشجيع السياسات التي تفقد لحل الصراعات المحلية أو الإقليمية التي إن لم يتم حلها قد تنشئ مناطق صراع ينمو فيها الإرهاب.

كما يمكن لجهود البرلمانات المختلفة أن تووّر جسراً هاماً لإفساح المجال للتعاون الدولي الأفضل. إن تبادل المعلومات بين السلطات الوطنية يعتبر أيضاً أمراً في غاية الأهمية ولكن يتم تقييده في الكثير من الأحيان بسبب

11 انظر مذكرة روما الخاصة بالممارسات الجيدة لإعادة تأهيل و دمج المجرمين المتطرفين المستخدمين للعنف الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

آليات التعاون الضعيفة.¹² يقف البرلمانين في موقع يمكنهم من فتح الحوار في سبيل الرفع من مستويات الثقة والتعاون بينهم وبين نظرائهم الدوليين بمرونة أكثر بالمقارنة مع الهيكليات التنفيذية. كجزء من هذه الدبلوماسية البديلة الثنائية ومتعددة الأطراف، يُنصَح بعقد منتديات واجتماعات مستمرة بين البرلمانات المختلفة للمناقشة المستمرة لسياسات مكافحة الإرهاب والتزاماتهم المرتبطة بذلك. علاوة على ذلك، يمكن للبرلمانيين تأسيس نقاط اتصال والتبادل مع دول أخرى حول الممارسات الجيدة الحالية وسبل جديدة للحفاظ على التوازن في ما يخص الضمانات القانونية الهادفة لحماية حقوق الإنسان. كما يمكن للمجالس والشبكات البرلمانية الإقليمية والدولية الموجودة أن تدعم هذه الجهود.

كما تقع على عاتق البرلمانين كذلك مسؤولية القيام بدور خاص لتطوير هيكليات الهيئات الإقليمية التي بإمكانها أن تدعم بشكل أكبر تقاسم المعلومات الخاصة بالعمليات في سبيل تعزيز الاستجابات الإقليمية والدولية لمكافحة الإرهاب. علاوة على ذلك، من مسؤوليات البرلمانين أن يساهموا في تطوير استجابات المجتمع الإقليمي والدولي لمكافحة الإرهاب على نطاق أوسع. يمكن للتعاون بين البرلمانات المختلفة أن يركز على الأنشطة مثل متابعة تطبيق التشريعات أو اتخاذ خطوات محددة لتعزيز التشريعات المرتبطة بمكافحة الإرهاب وإدعائها لسيادة القانون أو التسهيل من التعاون بين العاملين في مجال مكافحة الإرهاب. ويمكن للمنظمات الدولية أن توفر الإحاطات/الإيجازات للبرلمانيين وأن تيسر تبادل المعرفة الخاصة بالموضوع بين البرلمانين. كما يمكن الاستفادة من آليات المراجعة الدولية المشتركة والطوعية عند تبني تشريعات أو سياسات الجديدة، أو عند تعديل التشريعات أو السياسات الموجودة.



الإرهاب ظاهرة عالمية تشكل تهديداً مباشراً ومتعدد الأوجه للأمن البشري. وتتحمل الدول مسؤولية حماية السكان من التهديدات المتعلقة بالإرهاب، الأمر الذي يتطلب توافق الإجراءات التشريعية المتخذة مع حقوق الإنسان وسيادة القانون التي تلقي بالمسؤوليات الأساسية على البرلمانيين. ولدى البرلمانيون القدرة على زيادة فعالية سياسات مكافحة الإرهاب من خلال تعزيز آليات المساءلة، وتشجيع المشاركة المدنية، وتعزيز الالتزام بأفضل الممارسات الدولية. والأهم من ذلك، يتطلب نقل الإطار القانوني الدولي لمكافحة الإرهاب إلى التشريعات المحلية من البرلمانيين السعي إلى تحقيق أهداف الأمن القومي وفقاً للقانون الدولي. ويمكن للمشرعين التأثير بشكل مباشر على فعالية نظام مكافحة الإرهاب من خلال تخصيص الموارد في الميزانية الوطنية، والإشراف على مؤسسات قطاع العدالة والتشريعات القائمة، والتصريحات العلنية، والإطار العام للسياسة الوطنية. ويتطلب دورهم المستقل الوصول إلى حكم مستنير لضمان شفافية تشريعات مكافحة الإرهاب والسياسة الوطنية مع ضمان الحقوق الفردية وسيادة القانون.

وتقديرًا للدور المركزي للبرلمانيين في مكافحة الإرهاب في إطار سيادة القانون، كُلف المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون (IIJ) من لجنة المديرية العامة للمفوضية الأوروبية للتعاون الدولي والتنمية بتنفيذ مشروع لدعم دور البرلمانيين في وضع سياسات متوافقة مع سيادة القانون لمكافحة الإرهاب. وافتتح المعهد هذا العمل في فالتينا في مايو عام 2015، والذي أقرته الجلسة العامة للفرق العامل المعني بالعدالة وسيادة القانون لدى المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب خلال اجتماعها الذي عقد في أبريل عام 2015. وفي وقت لاحق استضاف مجلس النواب المغربي في أكتوبر 2015 في الرباط ورشة عمل إقليمية للمشرعين، عقبتها منتدى عُقد في بروكسل في مارس 2016، وورشة عمل إقليمية ثانية استضافتها الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا في إسطنبول في أبريل 2016. وفي أثناء هذه الأحداث، جرى مناقشة وصياغة مجموعة من التوصيات المكتوبة لتوجيه عمل البرلمانيين في مجال مكافحة الإرهاب من جانب برلمانيين من لجان قطاعي العدالة والأمن من الشرق الأوسط وشمال وشرق وغرب إفريقيا، والدول الأوروبية، جنباً إلى جنب مع البرلمان الأوروبي، ومختلف المحافل البرلمانية، وخبراء من الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات. ونتج عن ذلك توصيات فالتينا المتعلقة بمساهمات البرلمانيين في وضع استجابة فعالة للإرهاب والتي اعتمدها المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب رسمياً، خلال جلسته العامة الوزارية السابعة في سبتمبر 2016 المنعقدة في نيويورك، وهي تمثل مرجعية عملية للبرلمانيين للتعامل مع قضايا الإرهاب.

وشكلت توصيات فالتينا هذه الدراسة، التي تبرز حالات عملية ناقشها برلمانيون كجزء من مشروع المعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون. وعلاوة على ذلك، تشكل دراسات الحالة الواردة في هذه الدراسة الأساس في وضع وحدة تدريبية ستتركز على البرلمانيين للحفاظ على اتخاذ إجراءات قائمة على سيادة القانون في مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي.