



مركز المسبار للدراسات والبحوث

Al Mesbar Studies & Research Centre

مكافحة الإرهاب

المفاهيم- الإستراتيجيات- النماذج

يونيو (حزيران) 2015

102

الكتاب

كتاب شهري يصدر عن مركز المسبار للدراسات والبحوث

إجراءات دول الاتحاد الأوروبي ضد الإرهاب

لورينزو فيدينو (Lorenzo Vidino)*
كارلوتا مينيللا (Carlotta Minnella)**

ترجمة: رشا العقيدى***

تخضع إجراءات مكافحة الإرهاب في دول الاتحاد الأوروبي إلى إطار عمل الاتحاد نفسه في مكافحة الإرهاب. لكن على الرغم من ذلك، فإن النهج يختلف كثيراً في الحجم والوسائل ودرجات التعقيد باختلاف الدول الأوروبية والمؤسسات الإقليمية، كما تخضع لتأثير عوامل تاريخية وتقاليد القضاء العام والمدني، بالإضافة إلى فاعلية البيروقراطية المحلية والإرادة السياسية والمصادر المالية. يمكن القول بشكل عام: إن مساعي مكافحة الإرهاب الأوروبية تتخذ نهج القضاء الجنائي وتعتمد على الاستجابات القضائية والقانونية، بالإضافة إلى الخيارات الناعمة لمكافحة الإرهاب⁽¹⁾.

(*) باحث إيطالي مختص في الحركات الإسلامية والعنف السياسي في أوروبا وأمريكا اللاتينية.

(**) باحثة إيطالية.

(***) مترجمة عراقية في مركز المسبار.

(1) C. W. Kegley, ed., International terrorism: characteristics, causes, controls, (New York: St Martin's Press, 1990), pp. 219-227

خلفية تاريخية

منذ السبعينيات والاتحاد الأوروبي يدعم إطار عمل أمني تعاوني لمكافحة الإرهاب، وذلك حين أنشأ برنامجاً ما بين حكومات الدول الأعضاء للتعاون في مجال الأمن الداخلي وشؤون الشرطة. المجموعة المسماة «مجموعة الإرهاب والأصولية والتطرف والعنف العالمي» (TREVI) تأسست العام 1976 بمبادرة دنماركية وأسهمت في تعزيز التعاون بين المجتمعات الأوروبية في مجال الاستخبارات وخدمات الشرطة، وأوجدت إجراءات جديدة لمنع حدوث نشاطات إرهابية⁽²⁾. في إطار عمل المجموعة كانت وزارات العدل والداخلية الأوروبية تتبادل المعلومات الاستخباراتية، وقامت بإنشاء قائمة بأسماء الأفراد والمنظمات الداعمة للإرهاب، كما حسّنت التنسيق في مجالات التعاون القضائي. عقب سلسلة من الهجمات الإرهابية في الثمانينيات، حثّت المحادثات على توسيع التعاون في السيطرة الحدودية وتنسيق سياسات تأشيرات الدخول والتعاون في مكافحة تزوير جواز السفر⁽³⁾.

أصبح إطار عمل (TREVI) خاضعاً لصلاحيات وكالة شؤون العدل والوطن (JHA) وذلك بعد توقيع معاهدة ماستريخت (Maastricht Treaty) المؤسسة للاتحاد الأوروبي العام 1992. تبنت المعاهدة قانوناً جنائياً يخص الإرهاب باعتباره شكلاً خطراً من أشكال الجريمة. وطالبت دول الأعضاء بتبني نشاط مماثل لمكافحته من طريق تحسين التعاون بين قوات الشرطة والسلطات القضائية والعامّة، وبتشريع قانون جنائي متناغم عبر القارة. تمّ وضع إطار العمل ولكن تطبيقه تأخر كثيراً. كانت الدول الأعضاء مشاركة في عمل فوضوي من المبادرات، لذا فضّلوا الاتفاقيات الخاصة المتعددة الأطراف والقضايا التي تتولاها الوكالات المؤسسية وتخضع لديناميات الحكومات.

على سبيل المثال، وحدة تنسيق الشرطة الأوروبية (يوروبول) التي تأسست

(2) David Spence, (ed.), The European Union and Terrorism, (London: John Harper Publishing 2007).

(3) Oldrich Bures, 'EU Counter-Terrorism Policy: A Paper Tiger', Terrorism and Political Violence, 18:57-78, 2006.

السنة 1994 لتسهيل تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء وتوفير الدعم الفني والعملي للتحقيقات، لم تبدأ بالعمل حتى عام 1999. عام 1997 تم تأسيس مجموعة تحضيرية لأجل وضع سياسة اليوروبول في مكافحة الإرهاب، قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر (أيلول) 2001، لكن السلطات ذات الصلة فشلت في تقديم البيانات العملية للوكالة. لذلك، كان دور اليوروبول في مساعي الاتحاد الأوروبي قبل أحداث سبتمبر (أيلول) محدوداً.

وكما أشار مسؤول من الدول الخمس في لجنة مكافحة الإرهاب في مجلس الأمن، فإن الممثلين عن الاتحاد الأوروبي جاؤوا إلى مجلس الأمن في أعقاب أحداث سبتمبر (أيلول) مع القليل من الخبرة حول النهج الصارم لمكافحة الإرهاب، بل اعتمدوا على الخبراء من كل دولة⁽⁴⁾. كان للمملكة المتحدة إلى جانب الولايات المتحدة -على وجه التحديد- دور مهم في وضع الأجندة المتعلقة بمكافحة الإرهاب على رأس الأولويات في مجلس الأمن، وفي مجموعة الدول السبع والثماني، والتي بالفعل شكّلت إطار العمل العالمي لمكافحة الإرهاب ورد الفعل الأوروبي على أحداث سبتمبر (أيلول). نتيجة لما ذكر أصبح إجراءات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب بعد أحداث سبتمبر (أيلول) موسومة بتعزيز إطار عمل (TREVI) وتحت مظلة تشريعات الأمم المتحدة المدعومة من قبل المملكة المتحدة والولايات المتحدة - تحديداً- في قرار مجلس الأمن رقم (1373) لسنة 2001 في مسائل تمويل مكافحة الإرهاب وبناء القدرات وتنسيق أطر عمل القوانين الجنائية، والقرار رقم (1267) لسنة 1999 في مسائل العقوبات وتجميد الأصول التابعة لطالبان والقاعدة والأفراد والمنظمات المتورطة في الإرهاب⁽⁵⁾.

هكذا يمكن القول: إنّ إطار عمل الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب، هو جزء لا يتجزأ من نظام مكافحة الإرهاب العالمي الذي تترأسه الأمم المتحدة. حجر

(4) Interview with British diplomat, formerly at the UK Permanent Mission to the United Nations, New York, Interviewed in London, December 16, 2009.

(5) Patrizia de Cesari, 'The European Union', in Nesi, (ed.), International Cooperation in Counter-terrorism, chapter 17, pp. 207-229.

الأساس للنهج الأوروبي في مكافحة الإرهاب يتكون من جزأين: مفهوم أمني مشترك متجسد برفع مستوى التعاون مع هيئات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، وكذلك بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. أما الجزء الآخر فهو الدعم الموسع من الأمم المتحدة في الحرب ضد الإرهاب⁽⁶⁾. يشارك الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة الرأي حول أهمية بناء المقدرات، وتحديدًا في تطبيق الأحكام المالية للقرار رقم (1373) والعقوبات التي قدمتها اللجنة رقم (1267) ضمن إطار العمل الخاص بدائرة شؤون العدل والوطن.

جهود تمويل مكافحة الإرهاب التي يتبناها الاتحاد تماثل -إلى حد كبير- التوصيات الخاصة التسع التي تبنتها -برعاية أمريكية وبريطانية مشتركة- فرقة العمل المالية⁽⁷⁾ (FATF) في أكتوبر (تشرين الأول) 2001، وبدأت أقسام مكافحة غسيل الأموال بوضع تشريعات مكافحة تمويل الإرهاب على مستوى دول الأعضاء.

بعد أحداث سبتمبر (أيلول) تبنى المجلس الأوروبي خطة عمل ضد الإرهاب، وبعد ذلك تعززت من خلال عديد من المبادرات الكبيرة مثل «مذكرة الاعتقال الأوروبية» (European Arrest Warrant) و«إطار عمل القرارات» و«مجاميع التحقيق المشتركة» بالإضافة إلى عديد من الاتفاقيات الثنائية بين الولايات المتحدة في تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة⁽⁸⁾.

تم وضع إرشادات عامة عن النهج الأوروبي، الموقف الموحد للمجلس رقم (JHA/475/2002). في المادة الأولى من قرار إطار العمل رقم (475/2002) تعرّف الإرهاب على أنه أي عمل قد «يلحق الضرر بشكل جدي بدولة أو منظمة دولية» ويهدف إلى «تخويف السكان» أو «إرغام الحكومة أو المنظمة الدولية على أداء، أو

(6) This emphasis on cooperative security has been stressed, inter alia, by the May 2005 Hague Programme on Freedom, Justice and Security.

(7) مجموعة تشكلت على هامش الدول السبع- الثماني.

(8) Karin von Hippel, 'Improving the International Response to the Transnational Terrorist Threat', in Boulden, Weiss, (eds.), Terrorism and the UN. Before and After September 11, pp. 102-120. See also, Karin von Hippel, (ed.), Europe Confronts Terrorism, (London: Palgrave Macmillan 2005).

منع أداء عمل معين» أو «ضعضة أو تدمير البنى والتراكيب السياسية والدستورية والاجتماعية لدولة ما أو منظمة دولية». ووفقاً لقرار إطار العمل، فإن المجموعة الإرهابية هي «مجموعة مكونة من شخصين أو أكثر تتأسس عبر مراحل عديدة، وتعمل على تنفيذ أعمال إرهابية»⁽⁹⁾. التفت الاتحاد الأوروبي إلى العوامل التي تدعم الإرهاب منذ أن نصّ الاتحاد على خطة العمل في مكافحة الإرهاب عام 2004⁽¹⁰⁾.

أصبح النهج الناعم لمكافحة الإرهاب أحد الأعمدة المهمة في نهج الاتحاد الأوروبي العام في الحرب على الإرهاب، بعد تبني إستراتيجية الاتحاد الأوروبي مكافحة الإرهاب 2005⁽¹¹⁾.

إستراتيجيات الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب والتطرف

تمّ تبني إستراتيجية الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب أثناء الرئاسة البريطانية للاتحاد في نوفمبر (تشرين الثاني) 2005، وقلدت إستراتيجية (CONTEST) البريطانية، حيث تبنت أربعة محاور ركزت على: الحماية، المطاردة، الاستجابة، والوقاية. تتوافق هذه المحاور الأربعة مع «الالتزام الإستراتيجي الأوروبي بمحاربة الإرهاب عالمياً، وجعل أوروبا أكثر أماناً، والسماح لشعوبها بالعيش بحرية وأمن وعدالة ضمن إطار عمل يحترم حقوق الإنسان».

إنّ محور «الحماية» مرتركز على تقليل نقاط الضعف وتعزيز أواصر المجتمع وتقوية البنى التحتية والتقليل من تأثير الهجمات. تضع الإستراتيجية الدور الرئيس في الحماية على عاتق الدول الأعضاء؛ وفي الوقت نفسه تعرّف المجالات التي يمكن

(9) Maria O'Neill, 'A Critical Analysis of the EU Legal Provisions on Terrorism', Terrorism and Political Violence, Volume 20, Issue 1, 2007, p. 28.

(10) EU Action Plan on Combating Terrorism, 26 June 2004, available at: <http://www.libertysecurity.org/article64.html>.

(11) EU Council Secretariat, 'The European Union and the Fight Against Terrorism. Fact sheet', Brussels, 14 May 2007, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FactsheetfightagainstterrorismENrev1.pdf>.

من خلالها أن تتعاون الأجهزة الحكومية مع الوكالات المختلفة من أجل تعزيز القدرات المحلية. حددت الوثيقة مجالات مهمة في حاجة إلى المزيد من العمل: فاعلية السيطرة الحدودية، المزيد من التقنيات في تبادل المعلومات الخاصة بالمسافرين، وأمن وسائل النقل، وضمان عدم انتشار الأسلحة الكيميائية والبيولوجية والنووية، والمواد التي تبني الأسلحة الثقيلة والخفيفة.

أمّا فيما يتعلق بإعاقة النشاط الإرهابي، فقد أوصت الإستراتيجية هيئات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء بتعزيز التزاماتهم وتطبيقها من أجل ملاحقة الإرهابيين خارج الحدود، وحرمانهم من الملاذات الآمنة، وإعاقة التخطيط الإرهابي وتجنيدهم للمتطوعين، كذلك تبادل المعلومات وقطع التمويل الإرهابي.

طلبَ المجلس من سلطات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء أن تضع منهجاً على أساس المخاطر من أجل بناء القدرات، لغرض الاستجابة للتهديد ومراعاة ما يحتاجه ضحايا الإرهاب، وابتكار قاعدة بيانات مشتركة لتعداد المصادر والأصول التي يمكن أن تسهم في هذا الغرض.

في مجال «الوقاية»، فإن الاتحاد يهدف إلى محاربة التطرّف وتجنيد المقاتلين من خلال التعرّف على أساليبهم وأدواتهم وإعلامهم. تعتمد الإجراءات الأساسية على الدول الأعضاء، لذا تختلف - كثيراً - من بلد لبلد بحسب مستويات تقويم التهديد الإرهابي والمصادر والطبيعة التاريخية، في الوقت الذي يدعوفيه الاتحاد إلى تنسيق سياسات الدول على أسس من الأولويات المهمة⁽¹²⁾ التي تشمل تطوير نهج مشترك لتحديد ومعالجة مشكلة السلوكيات، والتحريض وأساليب التجنيد في البيئات المهمة مثل المدارس والسجون ودور العبادة، وتطوير خطة للحوار بين الثقافات، وبيان السياسات الأوروبية للجمهور المعني، ودعم الحكم الجيد والديمقراطية والتعليم والرفاهية الاقتصادية من خلال برامج دعم. كما يدعم الاتحاد برامج الأبحاث لتعزيز الفهم والاستيعاب في هذا المجال من نشاط مكافحة الإرهاب، ومشاركة

(12) Council of the European Union, 'EU Counter-Terrorism Strategy', November 30, 2005.

التحليل ودعم هذه التوجهات.

تبنى مجلس الاتحاد الأوروبي إستراتيجية خاصة لمكافحة التطرّف وتجنيد المقاتلين في ديسمبر (كانون الأول) 2005. وافقت الدول الأعضاء على ابتكار هذه الإستراتيجية وخطة العمل (الوثيقة 05/1/14781 والوثيقة 05/14782) لغرض تداول قضايا التجنيد والتطرف في المجلس الأوروبي بتاريخ 16-17 ديسمبر (كانون الأول) 2004. كانت الوثيقة النهائية مبنية على العمل المنجز منذ الخامس والعشرين من مارس (آذار) 2004 أثناء إعلان المجلس الأوروبي حول مكافحة الإرهاب، بما في ذلك لجنة التواصل بخصوص التجنيد الإرهابي. كان الإعلان بمثابة تعبير عن التقاطع بين كفاءات مكافحة الإرهاب. جاءت الإسهامات من (COTER)، الذي يتناول القضايا المتعلقة بالشؤون وتقويم مستويات التهديد والتوصيات السياسية وتطبيق أحكام الأمم المتحدة، وكذلك من (TWG) الذي يتعامل مع قضايا تطبيق القانون ضمن محور شؤون العدالة والدولة.

كما اعتمدت الوثيقة النهائية على مدخلات من رئاسات لوكسمبورغ وبريطانيا⁽¹³⁾ للمجلس. تمّ تحديث خطة العمل أثناء الرئاسة الألمانية للاتحاد الأوروبي في النصف الأول من 2007، بما في ذلك إضافة بعض الإجراءات والمعايير المشتركة.

استجابةً للمطالبة باستجابة أكثر شمولية للتهديد الإرهابي، قام المجلس بدعوة الدول الأعضاء إلى تعطيل نشاطات الشبكات الإرهابية والأفراد الذين يجذبون الشباب للإرهاب، وضمان تفوّق الأصوات المعتدلة على الأصوات المتطرفة، وفي الوقت نفسه ترويج فرص متساوية للجميع في الأمن والعدالة والديمقراطية، مع احترام الحقوق الأساسية والحريات الفردية⁽¹⁴⁾.

(13) Council of the European Union, 'Working structure of the Council in terrorism matters – option paper, Brussels, 25 May 2004.

(14) Council of the European Union, 'Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment', Brussels, 24 November 2005, par. 6.

من أهم ما جاء في مطلب المجلس الأوروبي، دعوة الدول الأعضاء للمشاركة في سياسات مجتمعية، ومراقبة فاعلة للإنترنت، لغرض تقويض نشاطات الشبكات الإرهابية والأفراد، كما دعت الدول إلى تحجيم نشاطات وكلاء التطرف، من خلال الاطلاع على التعليم وأنظمة السجون، ووضع آلية عمل قانونية مناسبة قادرة على ردع الأفراد عن التحريض وشرعنة العنف⁽¹⁵⁾.

وتأكيداً للعلاقة بين الأمن والعدالة والديمقراطية والتنمية، دعت الوثيقة دول الأعضاء إلى العمل على إلغاء العوامل الهيكلية التي تشكل أسس التطرف والتمييز وعدم المساواة والظلم داخل وخارج الاتحاد. وفيما يتعلق بالعلاقة مع العالم الثالث، يفسر اهتمام الاتحاد به من خلال دعمه للحكم العادل وحقوق الإنسان والديمقراطية، بالإضافة إلى التعليم والرفاهية الاقتصادية⁽¹⁶⁾.

من أجل مواجهة الإعلام الإرهابي والقبول الذي يحظى به لجمهور من الأوروبيين، اتفقت الدول الأعضاء على وضع «معجم غير انفعالي لمناقشة القضايا» وبشكل لا يثير الشقاق، وذلك لتفادي «ربط الإسلام بالإرهاب»⁽¹⁷⁾، وفي هذا الصدد تم تأسيس مجموعة مكونة من خبراء لتقديم المشورة السياسية إلى لجنة محاربة التطرف العنيف. وفي يونيو (حزيران) 2006 تم تبني «إستراتيجية تواصل إعلامية» و«معجم مشترك» غير استفزازي يهدفان إلى تحدي التصورات الخاطئة عن سياسات الاتحاد الأوروبي، وأيضاً لتقويض الإعلام الإرهابي. تم تداول المعجم بين السلطات على مستوى الدول الأعضاء، مثل وزارات الخارجية والداخلية، كما تم توفير ترجمة عربية للنقاط الأساسية الواردة في الإستراتيجية، ليتم تداولها لدى البعثات الأوروبية الدائمة في الدول العربية⁽¹⁸⁾.

(15) Council of the European Union, 'Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment', Brussels, 24 November 2005, par. 9.

(16) Council of the European Union, 'Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment', par 13.

(17) Council of the European Union, 'Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment', par 7-14.

(18) Council of the European Union, 'The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment – Implementation report', Brussels, 23 November 2007, par. 35-37. Concerning the EU Media Communication Strategy see, Council of the European Union, 'Communication of EU policies and objectives in counter-terrorism', Brussels, 27 September 2006, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/>

مراجعة للقضايا الرئيسية في نهج الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب

قدم الاتحاد الأوروبي منذ عام 2001 أكثر من مئتي إجراء لمكافحة الإرهاب⁽¹⁹⁾، وكانت ثمانية وثمانون من هذه الإجراءات قانونية، وتطلبت تحويلاً ضمن إطار العمل القانوني المحلي للدول الأعضاء. وفي كثير من الأحيان يكون لتأخير التحويل وتطبيقه تأثير مباشر وسلبي على الفاعلية الإجمالية لمساعي الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب. على سبيل المثال، عام 2010 وحده أصدرت اللجنة (1168) إشعاراً رسمياً عن تأخير الدول الأعضاء في التطبيق. بين 2001 و2007، قُدمت إحدى وعشرون قضية انتهاك في إجراءات متعلقة بمكافحة الإرهاب إلى محكمة العدل الأوروبية، وكانت حوالي ثلث القضايا متعلقة بتوصيات البرلمان والمجلس برقم (EC/60/2005) حول «الوقاية من استخدام النظام المالي لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب»، وتعرف هذه التوصية -أيضاً- باسم «التوصية الثالثة لمكافحة غسيل الأموال»، والتي تعتبر -إلى اليوم- التوصية الرئيسية لمكافحة تمويل الإرهاب في الاتحاد⁽²⁰⁾.

يصعب الحصول على تقييم دقيق حول مدى تطبيق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لتوصيات الاتحاد في مكافحة الإرهاب، ولكن تقويمات اللجان تفيد بوجود تضارب بدرجات متفاوتة، وعدم فاعلية -بشكل عام- لسياسات «العصا والجزرة». في هذا الصدد أشار خافيير أرغومانيز (من مركز دراسة الإرهاب والعنف السياسي التابع لكلية العلاقات الدولية في جامعة «سانت أندروز» في أسكتلندا) إلى كيفية لجوء مكتب منسق مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي إلى تشكيل وحدة «تسمية وافترض» لغرض إحراج الأعضاء حتى يمثلوا. يقول: «إنّ المسؤولين في الدول

st13252en06.pdf.

(19) Secile, «Best Practice in EU Counter-Terrorism», http://secile.eu/wp-content/uploads/2014/11/SECILE_Best-Practice_4.pdf.

(20) The Fourth AML Directive is under negotiation at the moment of writing. Ben Haynes, Chris Jones, 'Report on the Transposition of EU Counter-Terrorism Measures', <http://www.statewatch.org/news/2013/nov/secile-report-on-the-transposition-of-eu-counter-terrorism-measures.pdf>.

الأعضاء يبدون جادين في التطبيق، لكن إلى درجة معينة»⁽²¹⁾.

مستويات التنفيذ غير المتساوية - هذه - تسلط الأضواء على المجالات التي تتطلب - بشدة - سلطة الاتحاد الأوروبي ودول الأعضاء - أيضاً - من أجل زيادة فاعلية التعاون ونشاطات مكافحة الإرهاب. يعتبر عديد من هذه المجالات قضايا مثيرة للاختلاف والجدل بين الهيئات المختلفة للاتحاد الأوروبي، خصوصاً داخل المجلس والمفوضية والبرلمان، وكذلك لدى التحالفات الإقليمية بين الدول الأعضاء وفي الولايات المتحدة. وفيما يلي تلخيص لأبرز مجالات التطور والسجال:

الحماية

بيّنت الهجمات الإرهابية في بلغاريا عام 2012 التقصير في تنسيق نشاطات حماية المدنيين والمنشآت الحيوية؛ خصوصاً الأهداف الحساسة ضمن الاتحاد. وعلى إثر ذلك قامت المفوضية بمراجعة البرنامج الأوروبي لحماية البنى التحتية الحساسة (EPCIP) الصادر عام 2006، كما اتخذت إجراءات لتسهيل تبادل المعلومات عبر المنشآت الحدودية للاتحاد الأوروبي من خلال تأسيس «شبكة الإخطار والمعلومات للبنى الحساسة - (CIWIN)». دعا المجلس الدول الأعضاء إلى مضاعفة التعاون مع دول العالم الثالث، كما أقيمت عديد من الاجتماعات التي استضافت الخبراء في بروكسل، بين ممثلين من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وكندا، حول إمكان إنشاء أدوات أمنية عالمية.

يواصل الاتحاد الأوروبي مساعيه في بناء هياكل للاستجابة الطارئة في مجال أمن الحاسوب والإنترنت. ضمن صلاحيات «الأجندة الرقمية للاتحاد الأوروبي» تأسست شبكة واسعة من فرق الاستجابة الحاسوبية السريعة المعروفة باسم (CERTs-EU) بشكل دائم في سبتمبر (أيلول) 2012، وتم تنظيم محاكاة لاختراقات الحواسيب حول أوروبا وضعت سياسة «حماية المعلومات المهمة» (CIIP)

(21) Javier Argomaniz, 'The «Achilles' Heel»? The Challenge of Implementation in EU Counter-Terrorism', Paper prepared for the ISA Annual Convention, New Orleans, February 17-20, 2010, p. 21.

من أجل تحسين التحضير. عام 2013 تمّ اتخاذ إجراءات قانونية من أجل جعل الحماية على مستوى الاتحاد الأوروبي كله.

بعد الهجمات في باريس وكوبنهاغن في 2015 أصبحت إدارة الحدود مهمة جداً ضمن مجال «الحماية»، حيث إنّ التنقّل بحرية في منطقة يسودها العدل والأمان هو من المبادئ الأساسية لاتفاقيات الاتحاد، ولكن قضية المقاتلين الأجانب الذين يحاولون عبور الحدود للانضمام إلى «داعش»، ثم الخطر الذي قد يشكلونه لدى عودتهم إلى أوروبا، تلك القضية جعلت من مسألة الحدود أمراً جوهرياً، وكذلك دور الاتحاد الأوروبي في تحقيق التوازن الدقيق بين الأمن والحرية. إنّ الحاجة إلى تعديل إطار العمل القانوني من أجل معالجة الخطر الذي يشكله المقاتلون الأجانب، من خلال قرار مجلس الأمن الملزم رقم (2178) لسنة 2014، ستؤدي -على الأرجح- إلى تحديث شامل على قرار إطار العمل الصادر عام 2002.

مثال على ذلك، يطالب القرار الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي بـ«تجريم» السفر لنوايا إرهابية. قرار إطار العمل رقم (JHA/475/2002) كان قد تمّ تعديله سابقاً عام 2008 لوضع أول أسس تجريم الاعتداءات الإرهابية، وللامتثال لقرار آخر صادر عن مجلس الأمن وهو القرار (1624) لسنة 2005 في مسائل التحريض العام على ارتكاب أعمال إرهابية، والتجنيد والتدريب الإرهابيين⁽²²⁾.

كما أنّ الاعتداءات في فرنسا والدنمارك أدّت إلى مضاعفة المطالب بتعزيز مجال «الحماية» من إستراتيجية الاتحاد الأوروبي. المجالات التي كانت محطات خلاف في السابق مثل اتفاقية (EU-US PNR) واستخدام ونقل سجلات أسماء المسافرين، والتي كانت من بين السجلات المحترمة بين المجلس الأوروبي والمفوضية الأوروبية والسلطات الأمريكية وبرلمان الاتحاد الأوروبي خلال أعوام 2007 و2012، قد عاودت الظهور ثانية في مجالات أخرى تشهد توسّعاً في نشاطات المراقبة وجمع

(22) Commission of the European Communities, 'Proposal for a Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism', Brussels, 11 November 2007, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0650:FIN:EN:PDF>.

البيانات. وكان وزير الداخلية الإسباني: خورخي فرنانديز مينديز، قد ألمح في صحيفة (El Pais) في يناير (كانون الثاني) 2015 إلى أن «المزيد من المراقبة والسيطرة على الحدود أمر مطلوب»⁽²³⁾، وكذلك منسق شؤون مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي: جيلز دي كيرشوف، الذي كرّر طلبه لدى البرلمان الأوروبي لوضع توصياته الخاصة في هذا الشأن في أقرب وقت ممكن.

بعد الاعتداءات الإرهابية مباشرة تمّ تقديم عديد من التعديلات على قوانين السفر في دول الاتحاد الأوروبي ضمن اتفاقية منطقة شينجن، إمّا من خلال تعليقه لغرض إعادة فرض نقاط تفتيش في الحدود الداخلية بين الدول الأعضاء، أو من طريق تطوير قدرات جمع البيانات ومشاركتها من خلال تعزيز أنظمة بيانات تأشيرات الدخول وأنظمة بيانات شينجن. تتألف هذه الآليات اليوم، والتي تمّ العمل بها أول مرة عام 1995، من قاعدة بيانات ضخمة تحوي قرابة (57) مليون إدخال. تحظى الأنظمة باهتمام ومتابعة من قبل جماعات حقوق الإنسان في الاتحاد الأوروبي الذين يراقبون آليات جمع البيانات وحمايتها⁽²⁴⁾.

قامت المفوضية -أخيراً- بوضع اللمسات الختامية على تقييم التأثيرات والمقترحات التشريعية على نظام الدخول والخروج المبكر (EES) وبرنامج تسجيل المسافرين (RTP) إذا ما تمّ ذلك النظام الجديد سيقدم حسابات «دقيقة ومعتمدة لفترات البقاء المسموح بها بالإضافة إلى كشف التجاوزات في فترات البقاء من قبل أفراد من جنسيات أخرى، وذلك من طريق التسجيل الإلكتروني لتاريخ ومكان الدخول والخروج»⁽²⁵⁾.

أمّا تسجيل المسافرين (RTP) فسوف يعمل على تسهيل عبور الحدود للذين تتكرر رحلاتهم، وسبق لهم أن تمّ التحقق من سجلاتهم في نقاط التفتيش خارج

(23) Nikolaj Nielsen, 'EU Ministers Vow New Counter-Terrorism Rules After Paris Attack', EUobserver, 12 January 2015.

(24) 'Is the EU's «big data» effective in fighting terror?', Euronews, 20 February 2015.

(25) European Commission, 'Impact Assessment', Brussels, 28 February 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_impact_assessment_part1_v4.pdf.

منطقة شينجن ممّا يوفر نقاطاً حدودية تلقائية مبسّطة للمواطنين غير الأوروبيين ممّن يمثلون لمعايير معينة. عام 2014، قامت الرئاسة الإيطالية للمجلس بتداول مقترح يسمح لسلطات فرض القانون بالوصول إلى بيانات نظام «الدخول والخروج السريع» بما فيها بصمات الأصابع وغيرها من المواد الحساسة، لكن المفوضية رفضت المقترح في سبتمبر (أيلول) من عام 2014⁽²⁶⁾.

- المطاردة

توافقاً مع توصيات قرار مجلس الأمن رقم (2178)، يتم حالياً تداول المزيد من الفعاليات على مستوى الاتحاد الأوروبي في مجال مكافحة تمويل الإرهاب. وبدلاً من استحداث مساع جديدة، فإن هذه التوصيات هي ممنهجة وتتوافق مع التحرك الأوروبي الشامل والمنظّم نحو «نظام ذهبي» جديد لتعريف المستفيد، وهو نظام اقترحتة المملكة المتحدة للتحضير لنشاط «التقويم المشترك» الرابع لفرقة العمل الخاصة بالتمويل، التي بدأت عام 2014⁽²⁷⁾.

أمّا توصيات الاتحاد الأوروبي لمكافحة غسيل الأموال (AMLD) الرابعة، التي تمّ تقديمها إلى البرلمان الأوروبي بصيغة معدلة في يناير (كانون الثاني) 2015 صوّت عليها البرلمان ومجلس الوزراء في أبريل (نيسان) 2015، فهو يطالب الدول الأعضاء بالحفاظ على بيانات التسجيل للمستفيدين من الحسابات المصرفية، وكذلك الكيانات التجارية والقانونية. كما يطالب النصّ كلاً من المصارف والمدققين والمحامين ووكلاء العقارات، وكذلك دور الترفيه، أن يبذلوا المزيد من الجهد في الإبلاغ عن الحوالات المشبوهة، والتحلي باليقظة أثناء التعامل مع شخصيات سياسية.

ضمّ أعضاء برلمان الاتحاد الأوروبي عديد التوصيات في المسودة، لغرض تحسين

(26) Smart borders: «no sufficient evidence» to justify law enforcement access to proposed Entry/Exit System travel database', Statewatch News Online, September 5, 2014, <http://www.statewatch.org/news/2014/sep/smart-borders-com.html>.

(27) Vanessa Houlder, George Parker, 'Cameron under pressure to push for G8 tax transparency deal', The Financial Times, June 16, 2013.

تتبع من يدفع الأموال ومن يستلمها. جاءت هذه -تحديداً- كنوع من الاستجابة لموقف المفوضية في هذا الشأن في نوفمبر (تشرين الثاني) من عام 2013، حيث كانت الهيئة قد رفضت المقترحات الداعية إلى إنشاء نظام تتبّع التمويل الإرهابي (EU TFTS) يماثل اتفاقية برنامج تتبع التمويل الإرهابي بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، وقد جاء الرفض على أسس حماية الحقوق والمبادئ الأساسية⁽²⁸⁾.

يحتوي النص المعدّل لمسودة (AMLD) الرابعة عديد الضمانات على حماية البيانات، بما في ذلك فقرة «الاهتمامات المشروعة»، التي تسمح للأفراد ممن لديهم «اهتمام مشروع» في قضية غسيل أموال مشتبهة أو تمويل الإرهاب -على سبيل المثال الصحفيون- بالوصول إلى البيانات المسجلة لدى الدولة⁽²⁹⁾.

الوقاية

وفقاً لمنسق شؤون مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي، فإن المجلس والمفوضية قد حققا تقدماً في تطبيق محور «الوقاية» من إستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب، على الرغم من أنّ التقدّم الحاصل بشكل غير «متساو» وبعض المجالات فيه اعتمدت على تبادل المعلومات على مدى محدود جداً⁽³⁰⁾. وفيما يلي مراجعة عامة لبعض المبادرات الرئيسة:

على سبيل المثال، هناك اهتمام بنشاطات الاتحاد في سياق متعدد الجوانب فيما يتعلق بالبلدان الثالثة (غير أوروبية). من بين أهم المبادرات هي تلك التي يتم الترويج لها تحت درع الشراكة الأوروبي-متوسطية من خلال نهج برشلونة لدعم التعليم والحوار والديمقراطية بين شركاء الاتحاد الأوروبي ودول البحر المتوسط،

(28) European Commission, 'Terrorist Finance Tracking Programme', http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp/index_en.htm.

(29) EU Flashed Out Fourth Anti-Money Laundering Directive', Finextra, 28 January 2015, <http://www.finextra.com/news/announcement.aspx?pressreleaseid=58455>.

(30) Council of the European Union, 'The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment - Implementation report', Brussels, 23 November 2007.

ومؤسسة أنا ليند اليورو-متوسطية لحوار الثقافات (ALF) والتي تدعم التبادل بين المجتمع المدني، واجتماع آسيا-أوروبا (ASEM) الذي ينظم الاجتماعات والندوات التي تتناول موضوعات معينة تخص الطلبة والمجتمع المدني والمجتمعات التجارية والأكاديمية في بالي، لارناكا، قبرص، ونانجينغ، عشرة مؤتمرات حول مكافحة الإرهاب⁽³¹⁾. قام الاتحاد -أخيراً- بتعزيز تعاونه في مجال مكافحة الإرهاب مع منتدى آسيان الإقليمي (ARF) (Asean Regional Forum) ومنظمة المؤتمر الإسلامي، كما يدعم الاتحاد مبادرة تحالف الحضارات التي أطلقها أمين عام الأمم المتحدة، كعنصر مهم ضمن المساعي العالمية التي تبذلها الأمم المتحدة لدعم الحوار والتسامح والتفاهم بين الحضارات⁽³²⁾.

النشاط الخارجي لمجلس الاتحاد الأوروبي في حوض المتوسط والشرق الأوسط وأفريقيا أصبح اليوم في طليعة مبادرات الاتحاد لمكافحة الإرهاب منذ تبني «إستراتيجية مكافحة الإرهاب في سوريا والعراق» في أكتوبر (تشرين الأول) 2014. في فبراير (شباط) 2015، قرر المجلس الاستجابة لطلب العراق الحصول على دعم في مكافحة الإرهاب، ولإطلاق مشروعات لمساعدة البلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تطبيق قرار مجلس الأمن رقم (2178) المتعلق بالمقاتلين الأجانب، وللوقاية من التطرف في الأردن والمغرب⁽³³⁾.

أما النشاط الداخلي، فإن أبرز المبادرات هي تطوير بوابة معلومات لليوروبول تحت درع برنامج «تفحص الشبكة العنكبوتية»، الذي أنشأ منبراً تقنياً لتبادل

(31) 6th ASEM Conference on Counter-terrorism. Chairman Statement, Madrid, 3-4 April 2008, available at: http://www.aseminfoboard.org/content/documents/ASEMCT6_Chair-Statement.pdf.

(32) Council of the European Union, 'The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment – Implementation report'; Alliance of Civilisation Initiative, 'AOC co-sponsor conference on education and intercultural understanding', Tuesday, 21 October 2008, available at <http://www.unaoc.org/content/view/320/200/lang.english/>; Council of the European Union, 'Counter-terrorism measures taken by the European Union in implementation of the United Nations Global Counter-terrorism Strategy,' New York, 4 September 2008, courtesy of the Stimson Center.

(33) Council conclusions on counter-terrorism', Foreign Affairs Council, Brussels, 9 February 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-counter-terrorism/>.

المعلومات بين الدول الأعضاء⁽³⁴⁾، وقد اكتمل التعاون في هذا المنبر بالاجتماعات الاعتيادية للخبراء. تنشط الدول الأعضاء في عديد من المشروعات المشتركة التي تنظم تحت مسارات معينة مثل: تحليل القسم الإعلامي لتنظيم القاعدة «أصحاب» «رعاية ألمانية»، مشروع «كوبرا 2» (COPRA II) «رعاية بلجيكية» حول السياسات المجتمعية التي أصدرت دليلاً محدثاً للمدربين، وكتاب إرشادات لضباط الشرطة في الخطوط الأولى (2012-2013)، وتطبيق هولندا لإستراتيجية «خطة العمل ضد التطرف والقومية» (2007-2011)، التي تمّ جمع دروسها ومنجزاتها في موقع على شبكة الإنترنت وأصبحت مادة متوافرة للناس (www.nctv.nl) ومشروع «العودة إلى مكافحة التطرف» الذي أطلقته الحكومة الدنماركية في مايو (أيار) 2011 لتوفير الخبراء والمدربين الذين يقدمون المساعدة والدعم للسجناء لغرض إبعادهم عن التطرف.

وأخيراً برنامج «الإنترنت النظيف» الذي رعته هولندا -أيضاً- والمصمّم لغرض «معالجة استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية من خلال شراكة عامة/ خاصة، ولتطوير إطار عمل غير تشريعي يضم المبادئ العامة والأساليب الأفضل»⁽³⁵⁾.

في سبتمبر (أيلول) 2011 أطلقت المفوضية الأوروبية المكلفة الشؤون الداخلية سيسيليا مالستروم شبكة توعية عن التطرف (Radicalisation Awareness Network RAN) تحت درع إستراتيجية الأمن الداخلي للاتحاد الأوروبي (ISS). هناك ثمانى فرق عمل تنظم أعمال (RAN) بالإضافة إلى دعم من البرنامج الفني الذي تموله المفوضية. تقوم فرق العمل بتناول دور: السياسات المحلية والمجتمعية في الوقاية من التطرف، استخدام ضحايا الإرهاب وقصصهم في محاربة التطرف، الإنترنت كمتّجه لمكافحة رسالة التطرف، التدخل المبكر مع الأفراد والجماعات

(34) According to the May 2007 Council Conclusions on the 'Check the Web' initiative, the portal contains the following modules: contact persons, link lists and lists of statements by terrorist organizations. The first functionalities of the information portal were launched at the conference of the Europol Management Board on 8/9 May 2007.

(35) Council of the European Union, 'Annual Report on the Implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy', 23 November 2012.

المعرضين لتجنيد الجماعات المتطرفة، ضباط السجون والكادر الإداري المسؤول عن محاربة الإرهاب، زيادة التوعية في القطاع الصحي، ودراسة مراحل تطوّر التطرف العنيف.

تعدّ قضايا الإرهاب الفردي والمقاتلين الأجانب في قائمة أجندة مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي منذ أبريل (نيسان) 2012 عندما التقى «مخططو السياسات لمكافحة التطرف والاستقطاب» - (PPN) في لاهاي لمناقشة تأثيراتها. في أكتوبر (تشرين الأول) 2014 تبنت وزارات الشؤون الخارجية لدول الاتحاد الأوروبي إستراتيجية متعلقة بالمقاتلين الأجانب مع التركيز على سوريا والعراق تحديداً. اشتدتّ السجلات حول الرد القضائي الملائم الذي ستتبناه سلطات الاتحاد الأوروبي، خصوصاً بعد قرار مجلس الأمن رقم (2178) لسنة 2014 وهجمات باريس وكوبنهاغن. قدّم منسق شؤون مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي ورقة نقاش وضّح فيها أنّه على الرغم من التقدّم الحاصل في استجابة القضاء لظاهرة المقاتلين الأجانب، فإن هذا التحسّن لا يعكس الحجم الحقيقي للمشكلة، ولم يَدُن سوى (10) مواطنين من بين (3000) مواطن أوروبي متورط. سوف يتطلب توحيد وتناغم تشريع أوروبي موسّع لتجريم المقاتلين الأجانب، وذلك من خلال إدخال تعديل جديد على قرار إطار العمل، وذلك لنشر الحد الأدنى من المعايير وتفاذي الفراغات في الملاحظات القضائية. تركز إستراتيجية مكافحة الإرهاب في سوريا والعراق على تعزيز أو استعادة الظروف التي تفضي إلى الاستقرار السياسي في المنطقة، وتتطلب - أيضاً - تنسيق المزيد من المساعي من طرف السياسة الخارجية في الاتحاد الأوروبي⁽³⁶⁾.

أما فيما يخص القضايا الأخرى، فإن التجاوب مع التحديات التي يشكلها المقاتلون الأجانب يعتمد بشكل كبير على صلاحيات الدول الأعضاء، فقد استجابت

(36) Council of the European Union, 'Response to foreign fighters and recent terrorist attacks in Europe', January 16, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>; General Secretariat of the Council, 'Outline of the counter-terrorism strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters,' January 16, 2015.

السلطات في مختلف أنحاء أوروبا إلى ما تتصور أنها تحديات أمنية كبيرة، واتخذت عديد الإجراءات الهادفة إلى تحجيمها. تهدف الكثير من المبادرات إلى منع المسلمين الأوروبيين من السفر إلى سوريا أساساً، وعلى الرغم من اختلاف النهج من بلد إلى بلد، فإن أكثر البلدان تلجأ إلى إجراءات قاسية وناعمة لهذا الهدف.

تسعى السلطات إلى اعتقال ومحاكمة الأفراد الذين يسعون إلى الرحيل لسوريا، أو أي بلد يشهد اضطراباً، متى ما تمكنت من ذلك. وعلى الرغم من عدم تجريم الرحيل إلى سوريا أو أي دولة مضطربة أخرى، لكن عديد الدول لديها حالات تسمح بمحاكمة الأفراد الراغبين بالسفر بتهمة التدريب لأغراض إرهابية، وتقديم الدعم لمنظمة إرهابية أو غير ذلك. ولكن لتنفيذ ذلك يجب أن تمتلك السلطات الأدلة الدامغة لتقديمها إلى المحكمة، وهذا ليس بالأمر السهل عندما يتعلق الأمر بأفراد يخططون لأعمال متصلة بالإرهاب. الكثير من البلدان الأوروبية تعتبر المحاكمة أداة واحدة من بين عديد الأدوات المستخدمة في «إستراتيجيات عرقلة السفر». تشمل الإجراءات الأخرى - إذا أمكن - مصادرة وثائق السفر أو في حال القاصر، الوصاية القضائية.

تواجه السلطات تحديات كبيرة لدى التعامل مع الأفراد العائدين من سوريا، حيث تلاقي هذه السلطات، التي تسعى إلى محاكمة هؤلاء، التحديات المتمثلة في إثبات أن ذلك الفرد ارتكب بالفعل جرائم، ولا تُقبل هذه الإثباتات إلا من خلال أدلة مقبولة لدى المحكمة. هذه مهمة صعبة بسبب صعوبة الحصول على أدلة يمكن اعتمادها من أرض المعركة في سوريا. تبنت عديد من الدول الأوروبية - أيضاً - برامج «إعادة دمج» المقاتلين الأجانب العائدين إلى أوطانهم، فبلدان مثل الدنمارك وهولندا لديها مؤسسات لمكافحة التطرف منذ حوالي عشر سنوات، وتستخدم الكثير من مواردها لتحجيم الخطر الذي يشكّله العائدون. هذه المساعي لها أشكال عديدة في الكثير من الدول، من بينها الاستشارة النفسية والتأهيل على أيدي مدربين ثقات⁽³⁷⁾. هذا وفي

(37) For an overview, see the conference paper RAN Cities Conference on Foreign Fighters, The Hague, January 30, 2014.

لورينزو فيدينو (Lorenzo Vidino) كارلوتا مينيللا (Carlotta Minnella)

الوقت نفسه، تسعى السلطات إلى مراقبة نشاطات العائدين وتقرر درجة خطورة كلّ منهم.