الأمم المتحدة

A/70/330

الجمعية العامة

Distr.: General
19 August 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون

البند ٧٢ من جدول الأعمال المؤقت*

حق الشعوب في تقرير المصير

استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة، وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٢/٢٠٠٥، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير.

* A/70/150.

170915 160915 15-14062 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة كوسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير

موجز

يرى الفريق العامل أن من المهم للغاية المضي في توسيع نطاق العمل الذي أنجزه سلفه، المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان، وذلك بإعادة النظر في مفهوم الارتزاق سعياً إلى استكشاف سبل مواءمة ولاية الفريق العامل مع الظواهر الآخذة في التطور التي يمكن اعتبارها أشكالا معاصرة من الارتزاق أو من الأنشطة المتصلة بالمرتزقة.

وظاهرة المقاتلين الأجانب تمثل فرصة لذلك. وهي تستدعي أيضاً إجراء تقييم للأثر المترتب عن وجود هذه الجهات الفاعلة على حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في تقرير المصير. وهذا التقرير نتيجة لدراسة بشأن ظاهرة المقاتلين الأجانب استغرق الفريق العامل سنة في إنجازها. وشملت الدراسة اجتماعين للخبراء وحلقة نقاش وزيارة قطرية إلى تونس وجمعاً لمعلومات حُصِّلت باستخدام استبيان وُجه إلى جميع الدول الأعضاء وعمليات حفظ السلام ذات الصلة والمكاتب الميدانية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. والتقرير، الذي يتناول الدوافع وممارسات التجنيد والروابط القائمة بين المقاتلين الأجانب والمرتزقة والآثار المترتبة عن وجود المقاتلين الأجانب على حقوق الإنسان والقوانين والسياسات ذات الصلة، يستكشف أيضاً مدى الحاجة إلى تقليص الغموض الذي يكتنف التعريفين عند الحديث عن الفرق بين المقاتلين الأجانب والمرتزقة ويقدم توصيات لمعالجة تأثير ظاهرة المقاتلين الأجانب على حقوق الإنسان.

أولا - مقدمة

١ - يُقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٢٧ وقرار الجمعية العامة ١٦٣/٦٩. وفي ضوء ولاية الفريق العامل المتمثلة في رصد المرتزقة والأنشطة المتصلة بالمرتزقة بجميع أشكالها ومظاهرها، وكذلك في تحديد المصادر والأسباب والقضايا الناشئة والمظاهر والاتجاهات المتعلقة بالمرتزقة والأنشطة المتصلة بالمرتزقة وتأثيرها على حقوق الإنسان، وبخاصة على حق الشعوب في تقرير المصير، اختار الفريق أن يكرِس هذا التقرير لموضوع المقاتلين الأجانب.

٢ - وفي إطار ولاية المقرر الخاص المعني بمسألة استخدام المرتزقة، الذي عمل من عام ١٩٨٧ إلى عام ٢٠٠٤، أُقرَّ بأن أنشطة المرتزقة اتخذت أشكالا ومظاهر جديدة لم تكن موجودة في الماضي. وكانت مناقشة الفرق بين أشكال الارتزاق التقليدية والطرائق الجديدة المتَّبعة في نشاط المرتزقة موضوعاً متكرراً في تقاريره[١]، حيث كرر التأكيد في تقريرين منهما على الحاجة إلى التصدي للأشكال الجديدة لأنشطة المرتزقة وأبرز الصلة القائمة بين الارتزاق والإرهاب، وذكر أن هناك جهات فاعلة لا تُجنَّد للمشاركة في النزاعات المسلحة فحسب، بل أيضاً للمشاركة بفعالية في أنشطة أخرى سماتها العنف الشديد والكراهية والتعصب، وأن تلك الجهات تعمل من خلال تهيئة الظروف المفضية إلى الإرهاب[٢].

٣ - وفي معرض مناقشة العوامل المحفِّزة في سياق الإرهاب، ذكر المقرر الخاص أن ليس ثمة ما يردع المرتزقة عن المشاركة في ارتكاب عمل إرهابي يُعتقد أنه عمل إجرامي يستند إلى اعتقاد أيديولوجي ويطمح إلى اكتساب الشرعية السياسية، ويُراد به بث شعور جماعي بالرعب[٣].

٤ - ويهدف الفريق العامل إلى استكشاف الروابط المحتملة بين ظاهرة الارتزاق والمقاتلين الأجانب، وتأثيرها على حقوق الإنسان وحق الشعوب في تقرير المصير. ويتناول أيضاً المصاعب المصادفة في وضع تعريف واضح لمفهوم ''المرتزق''، ومن ثم فهو يواصل اتباع نهج التفكير ذاته الذي اتبعه المقرر الخاص المعني بهذه المسألة.

٥ - وظاهرة المقاتلين الأجانب ليست ظاهرة جديدة. فعلى مدى قرون، كان بعض الأفراد يسافرون إلى دول أخرى للقتال إلى جانب قوات مسلحة أو جماعات مسلحة

---

(١) انظر E/CN.4/2001/19 و E/CN.4/2004/15.

(٢) E/CN.4/2001/19، الفقرة ٥٠.

(٣) E/CN.4/2004/15، الفقرة ٣٥.

غير منتسبة لبلدهم، إما كمرتزقة أو كمتطوعين أجانب، بما في ذلك أثناء التراعين في البوسنة والهرسك[٤] وأفغانستان[٥].

٦ - وفي السنوات الأخيرة، أفضت الزيادة المبلغ عنها في أعداد المقاتلين الأجانب وتنوع البلدان التي يأتون منها والجماعات التي ينضمون إليها ودوافعهم وأفعالهم اللاحقة إلى إثارة مخاوف في جميع أنحاء العالم. وسعياً لوقف تدفق المقاتلين الأجانب، اتخذ مجلس الأمن إجراءات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولا سيما بموجب قراريه ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤). وتناول أيضاً تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب قضايا حقوق الإنسان المتعلقة بالمقاتلين الأجانب والإجراءات الرامية إلى وقف تدفقهم[٦].

٧ - والتقرير الحالي: (أ) يقدم لمحة عامة عن أوجه التشابه والاختلاف بين المقاتلين الأجانب والمرتزقة؛ (ب) ويقيِّم ظاهرة المقاتلين الأجانب المعاصرة، بما في ذلك ماهيتهم ودوافعهم وطرائق تجنيدهم. والتقرير يركز أكثر على المقاتلين الأجانب في الجمهورية العربية السورية والعراق، بيد أنه يقيِّم أيضاً وجودهم في نزاعات معاصرة أخرى. ويفحص أيضاً التدابير المتخذة للتصدي لظاهرة المقاتلين الأجانب على الصعيدين الوطني والدولي، وآثارها المحتملة على حقوق الإنسان.

٨ - وقد استغرق الفريق العامل سنة كاملة في دراسة ظاهرة المقاتلين الأجانب. وعقد اجتماعين من اجتماعات الخبراء في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ و ٥ آذار/مارس ٢٠١٥، ونظم حلقة نقاش بشأن هذا الموضوع في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٥. والتمس الفريق العامل من جميع الدول الأعضاء وعمليات حفظ السلام ذات الصلة والمكاتب الميدانية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تقدم معلومات بهذا الصدد، وذلك باستبيان عمَّمه عليها. كما سافر أفراده في بعثة قطرية إلى تونس في الفترة من ١ إلى ٨ تموز/يوليه ٢٠١٥. وسيقوم الفريق العامل بزيارة إلى بلجيكا في تشرين الأول/أكتوبر، ويعرب عن أسفه لعدم تمكنه من زيارة فرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية خلال عام ٢٠١٥.

---

(٤) انظر E/CN.4/1995/29.

(٥) انظر E/CN.4/2004/15.

(٦) A/HRC/28/28.

ثانيا – تقييم الروابط القائمة بين ظاهرة المرتزقة والمقاتلين الأجانب

٩ – بين المرتزقة والمقاتلين الأجانب أوجه تشابه واختلافات عدة. ومن بين أوجه التشابه كون الظاهرتين تتشابهان من حيث تعريفهما وأنشطتهما. وبغرض حرمان المرتزقة من الحقوق المترتبة عن الوضع القانوني للمقاتل ولأسير الحرب في نزاع مسلح دولي، تعرِّف المادة ٤٧ من البروتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧ لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ المرتزقة في مجموعة من العناصر التراكمية[٧]. ويُستمد التعريف الوارد في الاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم لعام ١٩٨٩ من التعريف الوارد في البروتوكول الإضافي. ووفقاً للاتفاقية، فبالإضافة إلى القتال في نزاع مسلح، فالأشخاص المجندون لغرض المشاركة في عمل مدبر من أعمال العنف الرامية إلى الإطاحة بحكومة ما أو تقويض النظام الدستوري لدولة ما، أو تقويض السلامة الإقليمية للدول، هم أيضاً مرتزقة، شريطة أن تتوفر فيهم العناصر الأخرى[٨]. وقد سلط كل من المقرر الخاص المعني بمسألة

(٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٢٥، الرقم ١٧٥١٢؛ المادة ٤٧:

١ – لا يجوز للمرتزق التمتع بوضع المقاتل أو أسير الحرب.

٢ – المرتزق هو أي شخص:

(أ) يجرى تجنيده خصيصاً، محلياً أو في الخارج، ليقاتل في نزاع مسلح؛

(ب) يشارك فعلاً ومباشرة في الأعمال العدائية؛

(ج) يحفزه أساساً إلى الاشتراك في الأعمال العدائية، الرغبة في تحقيق مغنم شخصي، ويبذل له فعلاً من قبل طرف في النزاع أو نيابة عنه وعد بتعويض مادي يتجاوز بإفراط ما يوعد به المقاتلون ذوو الرتب والوظائف المماثلة في القوات المسلحة لذلك الطرف أو ما يدفع لهم؛

(د) وليس من رعايا طرف في النزاع ولا متوطناً بإقليم يسيطر عليه أحد أطراف النزاع؛

(هـ) وليس عضواً في القوات المسلحة لأحد أطراف النزاع؛

(و) وليس موفداً في مهمة رسمية من قبل دولة ليست طرفاً في النزاع بوصفه عضواً في قواتها المسلحة.

(٨) المرجع نفسه، المجلد ٢١٦٣، الرقم ٣٧٧٨٩، المادة ١ (٢)؛

يكون المرتزق أيضاً أي شخص:

(أ) يجنَّد خصيصاً، محلياً أو في الخارج، للاشتراك في عمل مدبر من أعمال العنف يرمي إلى:

'١' الإطاحة بحكومة ما أو تقويض النظام الدستوري لدولة ما بطريقة أخرى؛ أو

'٢' تقويض السلامة الإقليمية لدولة ما؛

(ب) ويكون دافعه الأساسي للاشتراك في ذلك هو الرغبة في تحقيق مغنم شخصي ذي شأن ويحفزه على ذلك وعد بمكافأة مادية أو دفع تلك المكافأة؛

(ج) ولا يكون من رعايا الدولة التي يوجه ضدها هذا العمل ولا من المقيمين فيها؛

(د) ولم توفده دولة في مهمة رسمية؛

(هـ) وليس من أفراد القوات المسلحة للدولة التي ينفذ هذا العمل في إقليمها

استخدام المرتزقة والفريق العامل الضوء على ضرورة إعادة النظر في هذا التعريف الضيق لجعله يشمل المظاهر الجديدة والناشئة مثل الأنشطة الشبيهة بأنشطة المرتزقة.

١٠ - ويركز المعنى أو الاستخدام المقبولان حالياً لمصطلح ''المرتزق'' بشكل أساسي على الخدمات المهنية التي يؤديها الأشخاص ممن يتلقون أجراً مقابل التدخل في نزاع مسلح في بلد غير بلدهم. ويبدو أن هذا المفهوم ذو علاقة، وإن لم تكن حصرية، بالتدخل في حق الشعوب في تقرير المصير. ويمكن ربط استخدام المرتزقة بأنشطة غير قانونية أخرى، ومنها الإرهاب، لكن أياً من هذه المظاهر لا يندرج في نطاق البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف وحده.

١١ - ويمكن وصف ظاهرة الأفراد الذين يسافرون إلى الخارج للقتال مع جماعات مسلحة لا تنتمي لبلدهم بعبارات متنوعة، بما في ذلك المتطوعون الأجانب، والمتمردون العابرون للحدود الوطنية، والمجاهدون (في حالة المقاتلين الأجانب المسلمين)، والمقاتلون الأجانب. وهناك أيضاً عبارة أكثر تحديداً هي ''المقاتل الإرهابي الأجنبي''، وهي عبارة استحدثها مؤخراً المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب[٩] واعتمدها مجلس الأمن[١٠]. ويستخدم الفريق العامل عبارة ''المقاتلين الأجانب''، التي يستخدمها أيضاً مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان[٦] ولجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية[١١]. وترد في الفقرات ٢١ إلى ٢٤ أدناه مناقشة أكبر لمعنى عبارتي ''المقاتلون الأجانب'' و ''المقاتلون الإرهابيون الأجانب'' والصلات بينهما.

١٢ - وليس هناك تعريف قانوني متفق عليه دولياً للمقاتلين الأجانب، ولا يوجد كذلك نظام محدد يحكمهم. ويُلزَم المقاتلون الأجانب باحترام القواعد المنطبقة للقانون الإنساني الدولي خلال النزاعات المسلحة. وفي النزاعات المسلحة غير الدولية، لا تتمتع الجماعات المسلحة من غير الدول، بما فيها المقاتلون الأجانب، بحصانة المقاتلين ويمكن أن يحاكموا وفقاً للقانون المحلي لمجرد المشاركة في أعمال قتالية.

١٣ - ويُفهم بوجه عام أن المقصود بعبارة ''المقاتل الأجنبي'' كل شخص يغادر بلده الأصلي أو بلد إقامته المعتاد ويصبح متورطاً في أعمال عنف في إطار حركة تمرد أو جماعة

(٩) انظر The Hague Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon، التي يمكن الاطلاع عليها في الموقع الشبكي التالي: https://www.thegctf.org/documents/10162/159879/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf.

(١٠) قرارا مجلس الأمن ٢١٧٠ (٢٠١٤) و ٢١٧٨ (٢٠١٤).

(١١) انظر الوثيقة A/HRC/27/CRP.3.

مسلحة غير تابعة للدولة في نزاع مسلح. وتوجد لدى المقاتلين الأجانب دوافع شتى، أبرزها الأيديولوجيا، على النحو الذي سيرد تفصيله في الفقرتين ٢٥ و ٢٦ أدناه. وإضافةً إلى ذلك، ربما تكون المرتبات التي تدفع للمقاتلين الأجانب أو الوعود بمكافآت مالية حافزاً مالياً لسفرهم إلى الخارج. وأحد الفروق المحتملة بين المقاتلين الأجانب والمرتزقة أن الفئة الأولى يمكن أن تشمل رعايا دولة طرف في النزاع، مثل الحالات التي يعود فيها أشخاص من الشتات إلى منطقة النزاع. وتشير التقارير إلى أن كثيراً من المقاتلين الأجانب الذين انضموا إلى حركة الشباب في الصومال هم من صوماليي المهجر.

١٤ - ومن ثم توجد بعض أوجه التشابه بين التعريفين. فالمرتزقة والمقاتلون الأجانب كلاهما عناصر فاعلة خارجية تتدخل في نزاع مسلح. والمرتزقة لا هم رعايا دولة طرف في النزاع ولا هم مقيمون في إقليم خاضع لسيطرة طرف في النزاع. وبالمثل، في حين يمكن للمقاتلين الأجانب أن يكونوا أو لا يكونوا رعايا لدولة طرف في النزاع، فإنهم لا يقيمون في الدولة المتضررة من النزاع، وإنما سافروا إليها من الخارج للانضمام إلى المتمردين هناك. ويمكن تجنيد كل من المرتزقة والمقاتلين الأجانب في الخارج أو محلياً: وهناك حالات قام فيها أشخاص، كما تفيد التقارير، بالسفر إلى منطقة نزاع بدوافع إنسانية ثم جندتهم بعد ذلك جماعة مسلحة محلية غير تابعة للدولة.

١٥ - ويمثل المقاتلون الأجانب والمرتزقة كلاهما ظاهرتين متعددتيْ الجوانب بينهما قواسم مشتركة كثيرة، تتراوح من الارتباط بالأعمال الإرهابية والمشاركة في النزاعات المسلحة التي يمكن أن تؤثر سلباً على حقوق الإنسان إلى أنشطة إجرامية أخرى، بما في ذلك شبكات الجريمة المنظمة والتهريب.

١٦ - والصلات الرابطة بين عمليات تعبئة المقاتلين الأجانب والإرهاب معروفة بشكل جيد. ففي حالة المقاتلين الأجانب الذين سافروا إلى الجمهورية العربية السورية والعراق، يذكر فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات التابع للجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات (أو لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، المنشأة عملا بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١)) درسين رئيسيين يمكن استخلاصهما من عمليات التعبئة السابقة للمقاتلين الأجانب، هما: (أ) أن نسبة المقاتلين الأجانب السابقين الذي شاركوا في ما بعد في أنشطة إرهابية تقل بوجه عام عن ١٥ في المائة؛ و (ب) أن المقاتلين

الأجانب السابقين يشكلون رغم ذلك خطراً على الأمن، لأنهم يمكن أن يعودوا وهم مزودون بطائفة من المهارات والمعتقدات والعلاقات الخطيرة[١٢].

١٧ - وتضع كل الجماعات المسلحة من غير الدول تقريباً صراعها في إطار ممارسة حقها في تقرير المصير. ويمكن للمقاتلين الأجانب إما أن يساهموا في حق تقرير المصير أو أن يعيقوه، وهو حق يعود إلى ''الشعوب''، وليس إلى الدول[١٣]. وقد لاحظ الفريق العامل أن المقاتلين الأجانب يؤثرون على حركات التمرد المحلية بطرق يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى تقويض الحق في تقرير المصير. ومن المرجح أن يقوم المقاتلون الأجانب بتعديل الأطر المتعلقة بالأهداف العامة للتمرد وإضفاء طابع متشدد عليها، والمساهمة في تجزئة التمرد وإدامته[١٤]. ويمكن أن يؤدي ذلك بدوره إلى تعقيد الوساطة والمفاوضات الرامية إلى إنهاء النزاع. وفي كثير من الأحيان يأتي المقاتلون الأجانب بحيل جديدة ومتشددة وغير قانونية تشجع على زيادة العنف الموجّه ضد السكان المدنيين[١٥].

١٨ - وتبين التجربة بمرور الوقت أن عمليات تعبئة المقاتلين الأجانب لها أثر كبير على النزاعات في المستقبل؛ ذلك أن بعض المقاتلين الأجانب ينتقلون إلى مناطق نزاعات أخرى، ويجلبون معهم خبرتهم ومهاراتهم ومواردهم وشبكاتهم.

١٩ - ويمثل كل من المرتزقة والمقاتلين الأجانب ظاهرتين معقدتين تتضمنان العديد من الجهات الفاعلة والشبكات، أي الأشخاص الذين يقومون بتجنيدهم واستخدامهم وتدريبهم وتمويلهم. وفي التقارير التي قدمها المقرر الخاص إلى لجنة حقوق الإنسان، وجه المقرر مراراً الاهتمام إلى ضلوع المرتزقة في شبكات الجريمة المنظمة وشبكات تهريب الأشخاص والمخدرات والأسلحة[١٦]. وأفادت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن أن سفر المقاتلين الأجانب أصبح الآن منظماً بدرجة أكبر بكثير، وتدعمه في كثير من الأحيان

---

(١٢) S/2015/358، الفقرتان ١٩ و ٢٠.

(١٣) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٢؛ ولجنة القضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة ٢١.

(١٤) انظر Kristin M. Bakke, "Help Wanted? The Mixed Record of Foreign Fighters in Domestic Insurgencies", International Security, Vol. 38, No. 4, 2014؛ و Ben Rich and Dara Conduit, "The Impact of Jihadist Foreign Fighters on Indigenous Secular-Nationalist Causes: Contrasting Chechnya and Syria", Studies in Conflict & Terrorism, Vol. 38, No. 2, 2014.

(١٥) انظر Jeni Mitchell, "The Contradictory Effects of Ideology on Jihadist War Fighting: The Bosnian Precedent", Studies in Conflict & Terrorism, Vol. 31, No. 9, 2015.

(١٦) E/CN.4/1995/29، الفقرة ٢٣، و E/CN.4/2004/15، الفقرة ٥٧.

شبكات مالية وتيسِّره في بعض الحالات شبكات إجرامية ترتب عمليات عبور الحدود وتوفر وثائق مزورة[١٧]. وفي حين تفيد التقارير بأن معظم المقاتلين الأجانب يموِّلون سفرهم من نفقتهم الخاصة، بما في ذلك بمصادر دخل غير قانونية، فإن شبكات التجنيد قد تتولى أيضاً تمويل سفرهم[١٨]. وفي ضوء المعلومات عن تنامي الروابط بين الجماعات الإرهابية وشبكات تهريب الأشخاص والأسلحة والمخدرات، حذرت لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة من أن المقاتلين الأجانب قد يصبحون مصدراً للشبكات الإجرامية في المستقبل[١٩].

ثالثا - تقييم ظاهرة المقاتلين الأجانب

٢٠ - يقدم الفريق العامل في هذا الفرع تقييماً عاماً لظاهرة المقاتلين الأجانب المعاصرة، حيث يبحث في مفهوم المقاتلين الأجانب، لا سيما في ما يتعلق باستخدامه المعاصر وصلاته بمفهوم أحدث هو مفهوم ''المقاتل الأجنبي الإرهابي''، ويدرس دوافع المقاتلين الأجانب وسبل تجنيدهم.

ألف - من هو المقاتل الأجنبي؟

٢١ - مثلما ورد أعلاه، لا يوجد تعريف قانوني دولي لعبارة ''المقاتل الأجنبي''، ولم تكن أي دولة عضو من الدول التي استشارها الفريق العامل قد اعتمدت تعريفاً لهذه العبارة في أطرها القانونية الوطنية.

٢٢ - وقد يكون استخدام لفظة ''المقاتل'' مضللا؛ فوفقاً للقانون الإنساني الدولي، فإن الأشخاص الذين تطلق عليهم عموماً تسمية ''المقاتل'' يشار إليهم بعدد من المصطلحات الفنية، بما في ذلك أعضاء الجماعات المسلحة المنشقة، أو الجماعات المسلحة المنظمة الأخرى، أو المدنيون الذين يشاركون بصورة مباشرة في الأعمال القتالية. ووفقاً للقانون الدولي، فإن الأشخاص الذين يتولون مهام غير قتالية دون غيرها، كالمهام الإدارية أو السياسية أو الدعائية، لا يشاركون بصورة مباشرة في الأعمال القتالية. ولمعرفة ما إذا كان المقاتلون الأجانب يشاركون فعلياً بصورة مباشرة في الأعمال القتالية، على النحو المفهوم في القانون

(١٧) S/2015/123، الفقرة ٣٢.

(١٨) S/2015/358، الفقرة ٣٤.

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٤٣.

الإنساني الدولي، فإنه يتعين معرفة قدر أكبر بكثير من المعلومات عن المهام والأدوار التي يؤدونها بعد سفرهم. وينطبق الشيء نفسه عند استخدام عبارة ”المقاتل الإرهابي الأجنبي“.

٢٣ - وبالنظر إلى تدفق المقاتلين الأجانب إلى الجمهورية العربية السورية والعراق، استجدّ فهم أوسع بكثير لعبارة ”المقاتل الأجنبي“ أو ”المقاتل الإرهابي الأجنبي“. وحسب الاستخدام الحالي، لا يقتصر معنى العبارة على الأفراد الذين يسافرون ليصبحوا ضالعين في أعمال العنف ضمن حركة متمردة أو جماعة مسلحة غير تابعة للدولة، وإنما تدخل ضمن مدلولاتها أيضاً الأشكال الأخرى للمساعدة أو الدعم أو الارتباط بجماعات مسلحة غير تابعة للدولة.

٢٤ - وتفيد كل من لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة ولجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن بأن التعبئة الحالية للمقاتلين الإرهابيين الأجانب تشمل القصّر وعدداً كبيراً من النساء[٢٠]. وتسافر بعض النساء مع أزواجهن وأسرهن، في حين تأمل أخريات في الزواج وتكوين أسر. ويُعتقد أن بعض النساء يلتحقن بوحدات جميع أفرادها من النساء لضمان امتثال النساء في المناطق الخاضعة لسيطرة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام للقواعد الصارمة لهذه الجماعة.

باء - الدوافع

٢٥ - لا توجد سمة خاصة ينفرد بها المقاتلون الأجانب. ويمكن أن تكون دوافع الأشخاص للسفر مختلفة، ويمكن أن تتغير بمرور الوقت دوافع الشخص لأن يكون مقاتلا أجنبياً. ويمكن تقسيم الدوافع إلى أسباب تتصل بما يلي: الهوية؛ والبحث عن معنى أكبر في الحياة؛ والرغبة في الانتماء لجماعة أو كسب قبول الأقران؛ والملل؛ والشعور بالغربة؛ والتمسك بأيديولوجية كالدين؛ والقرابة أو النزعة القومية أو المشاعر الوطنية؛ وأسباب إنسانية، أي حماية السكان المحليين.

٢٦ - ويمثل المكسب المالي أو المادي في ما يبدو عاملا واحداً من بين عوامل أخرى يمكن أن تشكل دوافع للمقاتلين الأجانب. وقد أبلغت بعض الدول الأعضاء الفريق العامل أن الوعود بالحصول على كسب مالي يسهم بدور في تجنيد مقاتلين أجانب في أراضيها، إلا أن الغالبية أشارت إلى أن الدوافع المالية أو المادية لا تسهم بأي دور في ذلك. وتوصلت لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة إلى نتائج مشابهة، إذ تذكر أن المرتبات التي يدفعها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام يمكن أن تكون حافزاً لبعض

(٢٠) S/2015/123، المرفق، الفقرة ١٤؛ و S/2015/338، المرفق، الفقرة ٢٠؛ و S/2015/358، الفقرة ٢٨.

المقاتلين[٢١]. وتذكر لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن أن بعض المقاتلين الأجانب تدفع لها تكاليف السفر ويحصلون هم وأسرهم على دعم مالي بعد السفر إلى الخارج. وفي حالات أخرى، يمول المقاتلون الأجانب سفرهم من مالهم الخاص ويغطون مصروفاتهم الخاصة بهم أثناء بقائهم في الخارج[٢٢].

جيم - التجنيد

٢٧ - تنشر الجماعات ومؤيدوها مختلف الروايات عن التجنيد لتنسجم مع الدوافع الشخصية وتؤثر فيها. وقد تكون الروايات عن التجنيد إنسانية، مما يبرز وحشية العدو ومعاناة السكان المحليين بينما تحتفي ببطولة المقاتلين المدافعين عن السكان المحليين. وتصوِّر الروايات الدينية الشائعة خطراً وجودياً يتربص بالمجتمع المحلي مما يتطلب تعبئة المقاتلين الأجانب للدفاع عنه. ويمكن أيضاً استغلال المظالم المحلية لهذا الغرض. وقد حذرت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن مراراً من أن تدابير مكافحة الإرهاب التي لا تحترم تماماً حقوق الإنسان وسيادة القانون تُسهم في زيادة التطرف، وقد تؤدي إلى زيادة تعبئة المقاتلين الأجانب[٢٣]. وأخيراً، تعِد الروايات عن التجنيد أيضاً بالمغامرة وتشنع على العازفين عن السفر.

٢٨ - وبالنظر إلى ارتفاع نسبة القصر المعروف أنهم سافروا، من الواضح أن الروايات والاستراتيجيات المتعلقة بالتجنيد تستهدف الشباب عن عمد. ويستخدم تنظيم الدولة الإسلامية أيضاً روايات جنسانية لتجنيد كل من الرجال والنساء، مع التركيز على أمل بناء مجتمع جديد للمقاتلين وأسرهم[٢٤].

٢٩ - وتقوم شبكة الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي بدور متزايد الأهمية في تجنيد المقاتلين الأجانب، على الرغم من أن الاتصال الاجتماعي المباشر لا يزال مهماً. وبوجه

---

(٢١) S/2015/358، الفقرة ٢٩.

(٢٢) المرجع نفسه، S/2015/338، المرفق، الفقرتان ٨٠ و ٨١.

(٢٣) S/2014/807، المرفق، الفقرة ٢٥، و S/2015/123 ، المرفق، الفقرة ٣٠.

(٢٤) انظر Erin Marie Saltman and Melanie Smith, *"'Till Martyrdom Do Us Part'. Gender and the ISIS Phenomenon"*, Institute for Strategic Dialogue, 2015; و Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford, Ross Frenett, *"Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS"*, , Institute for Strategic Dialogue, 2015. ويمكن الاطلاع على التقريرين في الموقع الشبكي التالي: http://www.strategicdialogue.org/publications/ .

خاص، يؤدي المقاتلون الأجانب النشطون دوراً أساسياً في تجنيد المقاتلين الأجانب الجدد المحتملين[٢٥].

دال - المقاتلون الأجانب في النزاعات المسلحة المعاصرة

٣٠ - على الرغم من أن ظاهرة المقاتلين الأجانب ليست جديدة، فإن مجموع عددهم وعدد البلدان التي تردد أنهم أتوا منها، قد زادا زيادة كبيرة خلال السنوات الأخيرة. وتقدِّر لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، في تقريرها المقدم في أيار/مايو ٢٠١٥، أن هناك اليوم أكثر من ٢٥ ٠٠٠ مقاتل أجنبي من أكثر من ١٠٠ دولة عضو في الأمم المتحدة، لهم صلة بالجماعات المرتبطة بتنظيم القاعدة[٢٦].

٣١ - ومنذ عام ٢٠١٢، أصبحت الجمهورية العربية السورية مصدر جذب للمقاتلين الأجانب الذين يلتحقون بمختلف الجماعات المسلحة التي تمثل شتى المصالح. ولا يدرج المقاتلون الأجانب الذين يقال إنهم يقاتلون إلى جانب الحكومة في التقديرات الإجمالية للمقاتلين الأجانب التي تعدُّها لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة.

٣٢ - وقد انضم مقاتلون أجانب إلى مختلف جماعات المعارضة المسلحة، ولكن أغلبية كبيرة انضمت إلى تنظيم الدولة الإسلامية، وبدرجة أقل، إلى جبهة النصرة. وبدأت كلتا المجموعتين بوصفهما من الجماعات المرتبطة بتنظيم القاعدة، وتصنِّفهما على هذا النحو لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة. ويقود تنظيم الدولة الإسلامية، الذي انبثق عن تنظيم القاعدة في العراق، أبو بكر البغدادي، وهو عراقي، ويهيمن العراقيون على قيادة التنظيم أيضاً. وفي ضوء النزاع الدائر في الجمهورية العربية السورية، كثيراً ما يوصف تنظيم الدولة الإسلامية بأنه خاضع لهيمنة الأجانب. وهذا الأمر على خلاف جبهة النصرة، المرتبطة بتنظيم القاعدة السوري رسمياً، التي يقودها السوريون الذين سبق أن قاتلوا مع تنظيم القاعدة في العراق خلال سنوات التمرد العراقي. وأبرزت تقارير حديثة أخرى حالات لأفراد قد سافروا للانضمام إلى القوات التي تقاتل تنظيم الدولة الإسلامية، على سبيل المثال جنبا إلى جنب مع وحدات حماية الشعب الكردي.

٣٣ - والنزاعان المسلحان الدائران في الجمهورية العربية السورية والعراق هما القوة الدافعة وراء الزيادة الإجمالية في عدد المقاتلين الأجانب، على الرغم من ورود أنباء عن وجود هؤلاء

(٢٥) S/2015/358، الفقرتان ٥٢ و ٥٣.

(٢٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٠.

المقاتلين بدرجات متفاوتة في نزاعات مسلحة معاصرة أخرى. ويوجد القدر الأكبر منهم في أفغانستان، مع زيادة تدفقهم إلى ليبيا. كما توجد أعداد أصغر أيضاً في اليمن وباكستان والصومال وبلدان المغرب العربي والساحل والفلبين[٢٧]. وأفادت بعض التقارير أيضاً بأن جماعة بوكو حرام النيجيرية تجند المقاتلين من البلدان المجاورة[٢٨]. وبالإضافة إلى ذلك، تبرز التقارير الأخيرة حالات انضمام مقاتلين أجانب غربيين إلى جانبي النزاع الدائر في شرق أوكرانيا[٢٩].

هاء - الزيارة القطرية إلى تونس

٣٤ - بالإضافة إلى المعلومات المكتسبة من خلال البحوث، سمحت زيارة الفريق العامل إلى تونس بتقييم مدى تعقيد هذه الظاهرة. ففي تونس، أُبلغ الفريق العامل بأن الحوافز الكامنة وراء العدد الكبير من المقاتلين الأجانب التونسيين معقدة ومتنوعة على حد سواء، منها ما هو ديني وما هو أيديولوجي سياسي؛ والربح المالي؛ والظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة؛ والبحث عن إحساس بالهدف وشعور بالانتماء. ويبدو أن أغلبية التونسيين المسافرين للانضمام إلى الجماعات المتطرفة بالخارج هم من الشباب الذين تتراوح أعمارهم عادة ما بين ١٨ و ٣٥ سنة. وينتمي بعض هؤلاء الأفراد إلى خلفيات اجتماعية - اقتصادية فقيرة، على الرغم من أن بعضهم ينتمي أيضاً إلى الطبقة الوسطى والفئات الأكثر ثراء في المجتمع. وزوّد الفريق العامل أيضاً بمعلومات عن المهنيين الذين يعرضون مهاراتهم على الجماعات المتطرفة، وأبلغ بأن بعضهم انجذب خطأ على ما يبدو إلى حياة صُور لهم أنها مليئة بالشجاعة والإثارة. وتفيد التقارير بأن النساء، المتواجدات بأعداد أصغر، قد انضممن أيضاً لأسباب مماثلة وكذلك لأسباب إنسانية أو خاصة، مثل الانضمام إلى الأزواج والشركاء. وأبلغ الفريق العامل أيضاً بمسألة تزايد الأسر المسافرة بأكملها إلى مناطق النزاع. وقد يكون أي عنصر أو مجموعة من هذه العناصر ذي أهمية في هذا الصدد، مما أسهم إلى حد كبير في تنوع أنماط المقاتلين الأجانب. وخلص الفريق العامل

---

(٢٧) S/2015/358، الفقرة ٢٦.

(٢٨) S/2015/338، الفقرة ٥ (معلومات مقدمة من المكتب الميداني لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان)؛ Ely Karmon, “Boko Haram’s International Reach”, *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, No. 1, 2014; “Captured video appears to show foreign fighters in Nigeria’s Boko Haram”, *The Guardian*، ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٥.

(٢٩) “Ukraine war pulls in foreign fighters”, *BBC News*, 1 أيلول/سبتمبر ٢٠١٤؛ “Ukraine conflict: Spanish suspects held for ‘joining rebels’”, *BBC News*، ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٥.

إلى وجوب أن تكون الجهود الرامية إلى التصدي لهذه الظاهرة شاملة ومتعددة الجوانب واستراتيجية.

رابعا - أثر أنشطة المقاتلين الأجانب على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في تقرير المصير

٣٥ - يرى الفريق العامل، عملا بالولاية المنوطة به، أن من الضروري دراسة الأثر المحتمل للمقاتلين الأجانب على حقوق الإنسان، وبخاصة حق الشعوب في تقرير المصير.

ألف - المقاتلون الأجانب والحق في تقرير المصير

٣٦ - إن حق الشعوب في تقرير المصير مكرس في ميثاق الأمم المتحدة والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد أعادت الجمعية العامة التأكيد مراراً على أن للشعوب الحق في تقرير مصيرها، وبخاصة الحق في حرية تقرير وضعها السياسي وفي السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي[٣٠].

٣٧ - وفي البداية، نشأ حق الشعوب في تقرير المصير في سياق الأقاليم والشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتي التي كانت تخضع للاستعباد والسيطرة والاستغلال بطريقة ينشأ عنها الحق القانوني في الاستقلال[٣١].

٣٨ - ويشمل حق الشعوب في تقرير المصير، في شكله المعاصر، النضال السياسي من أجل تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، ولا سيما كشكل من أشكال ما يسمى بالحق الداخلي في تقرير المصير، مقارنة بالحق الخارجي في تقرير المصير بمعنى الحق القانوني في الاستقلال[٣٢]. ووفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، يعد إنجاز حق تقرير المصير شرطاً أساسياً للضمان والاحترام الفعليين لحقوق الإنسان الفردية، ولتعزيز هذه الحقوق وتقويتها[٣٣]. ولا تزال

(٣٠) انظر القرارات ١٥٤١ (د -١٥) و ٢٦٢٥ (د-٢٥) و ١٤٥/٦٠.

(٣١) انظر Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971; East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995; Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I).

(٣٢) للأغراض الحالية، ليس على الفريق العامل أن يتناول المسألة المثيرة للجدل المتمثلة في معرفة ما إذا كان، وتحت أي ظروف، يحق لشعب خارج السياق الاستعماري تقرير المصير خارجياً أو الانفصال التصحيحي.

(٣٣) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٢.

المعالم الدقيقة للحق في تقرير المصير داخلياً غير مؤكدة، ولكن هذا الحق مفهوم بوجه عام على أنه حق الشعوب في تحديد نظامها السياسي والاقتصادي، بما في ذلك العمليات السياسية التشاركية.

٣٩ - إن المستفيدين من الحق في تقرير المصير هم الشعوب لا الدول، وإن كان لم يتضح بعد التعريف الدقيق للشعب أو مجموعة الناس التي يخول لها هذا الحق. وفي السابق، سُويت الشعوب، خارج السياق الاستعماري، بمجموع سكان الدولة، مما استتبع عدم تخويل الأقليات والشعوب الأصلية هذا الحق. وقبلت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في مقررَيْن، أن مجموعة الأشخاص من ذوي الثقافة واللغة والتاريخ المشترك، الذين يعيشون في إقليم قائم بذاته ويصنفون أنفسهم بأنهم أشخاص ذوو هوية منفصلة ومتميزة يمكن أن يشكلوا شعباً لأغراض تقرير المصير[٣٤].

٤٠ - وتصنف جميع الجماعات المسلحة من غير الدول تقريباً نضالها ضمن ممارسة الشعوب الحق في تقرير المصير. ولا يتناول الفريق العامل مسألة ما إذا كان اللجوء إلى القوة في ممارسة الحق في تقرير المصير قد يكون مشروعاً في ظل ظروف معينة. وللأغراض الحالية، يلاحظ الفريق العامل أن المقاتلين الأجانب لا يعوقون بصورة حتمية الحق في تقرير المصير. وينطوي هذا المفهوم على افتراض خاطئ بأن الحق في تقرير المصير ملكٌ للدولة. وربما يتحمس المقاتلون الأجانب إلى الانضمام إلى جماعة مسلحة من غير الدول لمساعدتها على ممارسة الحق في تقرير المصير، أو القتال باسم جماعات مسلحة تدعي ممارسة هذا الحق.

٤١ - وفي العديد من الحالات، تكون عمليات تعبئة المقاتلين الأجانب من العوامل الخارجية مرتبطة بالتمرد الداخلي. فهم نادراً ما يشاركون أثناء نشوب النزاع المسلح أول الأمر. وربما تكون الجماعات المتمردة قد ناشدت جهات خارجية طلباً للأموال والأسلحة، ولكن عملية تعبئة المقاتلين عادة ما يبدأها الأجانب ويتولونها بدلا من السكان المحليين.

٤٢ - وكثيراً ما يكون لدى المقاتلين الأجانب دوافع وتطلعات أيديولوجية وسياسية مختلفة بشكل ملحوظ عن الجماعات المسلحة المحلية. وربما يغيِّر تدفقهم إلى حد كبير الأسباب العلمانية القومية أو الديمقراطية المحلية التي أدت إلى نشوب النزاع، بما في ذلك الطريقة التي ينظر بها المجتمع الدولي إلى النزاع.

---

(٣٤) انظر *Katangese Peoples' Congress v. Zaire*, Communication No. 75/92, African Commission on Human and Peoples' Rights, 8th Annual Activity Report (1995); *Kevin Mgwanga Gunme v. Cameroon*, Communication No. 266/2003, African Commission on Human and Peoples' Rights, 26th Annual Activity Report (2008-2009).

٤٣ - والمقاتلون الأجانب، ولا سيما المحاربون القدماء في النزاعات السابقة، لا يحضرون بأنفسهم فحسب، بل يجلبون أيضاً معهم الأسلحة وجهات الاتصال والأموال وأساليب القتال. وقد لاحظ الفريق العامل أن المقاتلين الأجانب ربما يعملون بأساليب حربية أكثر تشدداً، حيث يشجعون على استهداف المدنيين أو يؤججون العنف الطائفي. وعلى سبيل المثال، يُعزى اعتماد حركة الشباب الهجمات الانتحارية بالقنابل إلى تدفق المقاتلين الأجانب المرتبطين بتنظيم القاعدة. وأفادت لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية بأن تدفق المقاتلين الأجانب قد دفع للأمام عملية زيادة التطرف في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة[٣٥].

٤٤ - وقد يطيل المقاتلون الأجانب أيضاً أمد النزاعات ويزيدون من استعصائها على التسوية. وهم قد يعقّدون جهود الوساطة والتفاوض المبذولة للتوصل إلى تسوية سياسية. وتؤدي أساليبهم المتصلبة وتأثير فكرهم العقائدي إلى تآكل رصيد المعارضة من التأييد المكتسب على الصعيدين الوطني والدولي، وكثيرا ماً ينسف ذلك وحدة المعارضة المسلحة. وقد تنجم كذلك عن تدفق أعدادهم حالات من التناحر الداخلي في صفوف المعارضة المسلحة وخلافات بين جماعاتها على الأساليب التكتيكية والأهداف، كما وقع في العراق بين المليشيات الشيعية أثناء التمرد ضد القوات الدولية التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية، أو كما وقع في الآونة الأخيرة في الجمهورية العربية السورية بين تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وجماعات مسلحة أخرى غير حكومية انفصلت عنه. وقد يكون لهؤلاء المقاتلين الأجانب دور كبير في تغليب كفة شق على آخر، غير أنه قد تحدث داخل الجماعة الواحدة انشقاقات بين المقاتلين الأجانب وبين أبناء البلد. فقد كانت حركة الشباب تضم في وقت ما الكثير من المقاتلين الأجانب الذين كانوا يسيطرون على مواقعها القيادية، غير أن الحركة أقصتهم عنها في الآونة الأخيرة[٣٦].

٤٥ - وقد يمتد أثر المقاتلين الأجانب إلى أبعد من ضلوعهم الحالي في هذا النزاع المسلح أو ذاك. وكثيراً ما يضطلع المقاتلون القدماء بدور كبير وقد ينتقل بعضهم إلى المناطق التي ستندلع فيها نزاعات في وقت لاحق. ونظراً لما لدى المقاتلون القدماء من خبرات قتالية وشبكات لتجميع الأموال وتوريد الأسلحة، كثيراً ما يضطلعون بأدوار هامة. فقد انتقل على

---

(٣٥) A/HRC/28/69 و Corr. 1.

(٣٦) S/2015/358، الفقرة ٤٤١ - Raffaello Pantucci and A.R. Sayyid, "Foreign Fighters in Somalia and al-Shabaab's Internal Purge", *Terrorism Monitor*, vol. 11, No. 22, 2013; 'Jeremy Scahill, "The Purge: How Somalia's Al-Shabaab Turned Against Its Own Foreign Fighters", *The Intercept*, 20 May 2015.

سبيل المثال العديد من المقاتلين الأجانب الذين قدموا إلى أفغانستان في المراحل الأخيرة من الاجتياح السوفياتي لهذا البلد، إلى مناطق نزاعات ناشئة، حيث كان لهم دخل كبير في النزاعات التي اندلعت في وقت لاحق في الشرق الأوسط وجنوب آسيا، وكذلك في أوروبا أثناء الحرب في البوسنة والهرسك. ويرد في تقارير لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة أن العدد الكبير لكبار القادة العسكريين ذوي الأصول الشيشانية يدل على الدور غير المتناسب للمقاتلين القدماء في الحملة المعاصرة لتنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة[٣٧]. وفي حدث مماثل، أعاد النزاع الدائر في الجمهورية العربية السورية تعبئة السوريين الذين كانوا في وقت من الأوقات هم أنفسهم مقاتلين أجانب، وبخاصة خلال التمرد الذي وقع في العراق. وتفيد التقارير بأن قادة جبهة النصرة مقاتلون قدماء سوريون قاتلوا من قبل أثناء التمرد الذي اندلع في العراق، غير أن هذه الجماعة تجتذب أيضاً العديد من المقاتلين الأجانب.

باء - أثر المقاتلين الأجانب على حقوق الإنسان

٤٦ - كثيرا ما يكون للمقاتلين الأجانب دخل في اتخاذ أساليب حربية أكثر تشدداً تشجع على استهداف المدنيين أو تؤجج العنف الطائفي. ولما كانت علاقتهم بأهالي البلد محدودة، فإنهم يكونون ربما أكثر وحشية تجاههم مثلما تبين ذلك مراراً في الجمهورية العربية السورية والعراق. وقد ترتقي أعمال المقاتلين الأجانب إلى مستوى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية أو أعمال الإبادة الجماعية[٣٨]. ومن الأهمية بمكان كفالة مساءلة الضالعين منهم في هذه الاعتداءات والجرائم. وحيثما أمكن، فإنه ينبغي لدولة الجنسية أو الإقامة الدائمة أن تقوم بالفعل بالتحقيق مع الضالعين منهم في تلك الأعمال ومحاكمتهم عليها.

٤٧ - وأثناء النزاعات المسلحة، المقاتلين الأجانب ملزمون، كما هو حال جميع الأطراف في نزاع سواء تعلق الأمر بقوات مسلحة لدول أعضاء أو جماعات مسلحة غير حكومية، باحترام القواعد السارية للقانون الإنساني الدولي، وبخاصة المعايير الدنيا المنصوص عليها في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ بشأن معاملة وحماية المدنيين وغيرهم من الذين انقطعوا عن المشاركة الفعلية في أعمال القتال. ويشمل ذلك حظر القتل العمد والتعذيب وأخذ الرهائن. ويقضي القانون الإنساني الدولي العرفي بأن تحترم جميع أطراف النزاع تطبيق

(٣٧) S/2015/358، الفقرة ٩.

(٣٨) http://uniraq.org/images/humanrights/HRO_PoCReport%2011Sept-10Dec_FINAL_ENG_16Feb2015.pdf.

مبدأي التمييز والتناسب في عملياتها العسكرية، ويحظر هذا القانون الهجمات التي يتمثل الغرض الأساسي منها في بث الرعب. وقد تمثل الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني، وبخاصة الأعمال الإرهابية، جرائم حرب، تقع على مرتكبيها مسؤولية جنائية فردية.

٤٨ - فالقانون الدولي لحقوق الإنسان يستمر انطباقه في حالات النزاع المسلح. وكما هو الحال بالنسبة لجميع أفراد القوات المسلحة الحكومية أو الجماعات المسلحة من غير الدول، فإن المقاتلين الأجانب ملزمون، كحد أدنى، بالتقيد بالقواعد الآمرة للقانون الدولي، بما في ذلك ما يتعلق منها بمنع الحرمان التعسفي من الحق في الحياة؛ والإبادة الجماعية؛ والرّق؛ والتمييز العنصري؛ والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وأخذ الرهائن، وفرض العقاب الجماعي؛ والحرمان التعسفي من الحرية. وعندما ترتكب في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أية مجموعة من السكان المدنيين، وعن علم بالهجوم، أعمال القتل المتعمد والتعذيب والاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي، أو الاختفاء القسري، فإنها تصبح أعمالا تتوفر فيها أركان الجريمة المرتكبة ضد الإنسانية[٣٩]. وبالإضافة إلى ذلك، ما فتئت الجماعات المسلحة من غير الدول التي تمارس سيطرة فعلية على إقليم، كما هو حال تنظيم الدولة الإسلامية، تُعتبر على نحو متزايد ملزمة بالالتزامات الدولية إزاء حقوق الإنسان في ما يخص جميع الأشخاص الموجودين داخل الإقليم المذكور[٤٠].

٤٩ - وكانت لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد وثّقت انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الإنساني الدولي والجرائم التي ارتكبها هذا التنظيم على نطاق واسع، بما في ذلك عمليات الإعدام، والاسترقاق الجنسي، والاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي والجنساني، والتعذيب والتشويه، والتشريد القسري، وحالات الاختفاء القسري، والتدمير الغاشم للممتلكات الثقافية والتجنيد والتجنيد القسري للأطفال[٤١]. وأفادت اللجنة الدولية المستقلة بأن تنظيم الدولة الإسلامية شرد أسراً كردية

---

(٣٩) A/HRC/28/28، الفقرة ٤١.

(٤٠) A/HRC/15/48، الفقرة ٢٢؛ A/HRC/10/22، الفقرات من ١٩ إلى ٢٢؛ تقرير فريق الخبراء المعني بالمساءلة في سري لانكا الذي أنشأه الأمين العام، ٢٠١١، الفقرة ١٨٨؛ A/HRC/17/44، الفقرة ٤٢؛ A/HRC/21/50، الفقرة ١٠.

(٤١) انظر A/HRC/27/CRP.3 و UNAMI/OHCHR, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 11 September-10 December 2014 (بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق/مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التقرير المتعلق بحماية المدنيين في النزاع المسلح في العراق: ١١ أيلول/سبتمبر - ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤).

وأعطى ممتلكاتها إلى المقاتلين الأجانب[٤٢]. وأخيراً، وثقت اللجنة ضلوع هؤلاء المقاتلين الأجانب في تجنيد أطفال وتدريبهم[٤٣]. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، أعلنت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن من المرجح أن أعضاء التنظيم مسؤولون عن ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، وذلك في انتظار أن يؤكد ذلك قرار تتخذه محكمة مختصة. وتحديداً، فإنه في ما يخص اليزيديين، هناك أعمال يحتمل أن تتوفر فيها أركان جريمة الإبادة الجماعية ارتكبها ضدهم أفراد من تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام[٤٤].

٥٠ - ثم إن الجماعات المسلحة من غير الدول تجند هي أيضاً مقاتلين أجانب تقل أعمارهم عن ١٨ سنة وتستخدمهم في المعارك، وهناك تقارير عن حالات بشأن استخدام مقاتلين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة. ويحظر القانون الإنساني الدولي العرفي تجنيد الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة في النزاعات الدولية وغير الدولية على حد سواء. ويحظر قانون حقوق الإنسان التجنيد الإجباري للأطفال الذين تقل أعمارهم عن الثامنة عشرة في القوات المسلحة الحكومية وتجنيد الأطفال الذين تقل أعمارهم عن هذه السن في الجماعات المسلحة من غير الدول. وقد أفاد كل من لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة ولجنة مجلس الأمن لمكافحة الإرهاب بأن فتياناً وفتيات دون سن الثامنة عشرة يجرى استهدافهم وتشجيعهم على السفر إلى الخارج[٤٥]، ويقال إن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، على وجه الخصوص، يستخدم أعداداً كبيرة من القصر كمقاتلين[٤٦].

خامسا - أعمال التصدي لظاهرة المقاتلين الأجانب

٥١ - لقد دفعت التقارير الواردة بشأن ازدياد عدد المقاتلين الأجانب وعدد البلدان القادمين منها الدول والمجتمع الدولي إلى المسارعة باتخاذ تدابير للحد من تدفق أعدادهم. ويقدم الفريق العامل في الفرع ألف أدناه مناقشة وجيزة بشأن هذه التدابير وأثرها المحتمل على حقوق الإنسان. وتشمل استنتاجاته ملاحظات بشأن الثغرات أو مواطن الضعف الحالية التي تعتري أعمال التصدي لظاهرة المقاتلين الأجانب.

---

(٤٢) A/HRC/28/69 و Corr.1، المرفق الثاني، الفقرات من ٢٧٧ إلى ٢٧٩.

(٤٣) المرجع نفسه، الفقرتان ١٠٢ و ١٦٧.

(٤٤) A/HRC/28/28، الفقرة ٤٣.

(٤٥) S/2015/358، الفقرة ٢٩؛ و S/2015/123، الفقرة ٤٠.

(٤٦) S/2015/358، الفقرة ٣٠.

ألف - التدابير التي اتخذها الدول والمجتمع الدولي

٥٢ - اتخذ مجلس الأمن قرارين يتناولان ظاهرة المقاتلين الأجانب. ففي قراره ٢١٧٠ (٢٠١٤)، أدان مجلس الأمن قيام تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة وغيرهما من الكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة بتجنيد المقاتلين الإرهابيين، وطالب هؤلاء المقاتلين بالانسحاب. ودعا مجلس الأمن أيضاً الدول الأعضاء إلى أن تتخذ تدابير على الصعيد الوطني لمكافحة تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب، وكرر التأكيد على الالتزامات الناشئة عن قراراته السابقة المتعلقة بمكافحة الإرهاب من أجل منع نقل الأسلحة إليها أو إمدادها بها أو بالدعم المالي. وشدد المجلس أيضاً على أهمية تقديم المقاتلين الإرهابيين الأجانب لتنظيمي الدولة الإسلامية وجبهة النصرة وغيرهما من الجهات المرتبطة بتنظيم القاعدة إلى العدالة.

٥٣ - أما قرار مجلس الأمن ٢١٧٠ (٢٠١٤)، فقد اقتصر على المقاتلين الأجانب المنتسبين إلى تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة وغيرهما من الكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة. ويُعرِّف مجلس الأمن، في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، المقاتلين الإرهابيين الأجانب بأنهم ''الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير الدولة التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب، على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة''[٤٧]. ولوقف تدفق المقاتلين الأجانب، قرر مجلس الأمن أن تتولى الدول الأعضاء، وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الإنساني الدولي، منع وقمع تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتنظيمهم ونقلهم وتجهيزهم. وقرر مجلس الأمن تحديداً أن تصنِّف الدول ضمن الجرائم الخطيرة سفر أو محاولة سفر أفراد إلى دولة غير دول إقامتهم أو جنسيتهم لارتكاب أعمال إرهابية أو التخطيط لها أو التحضير لها أو المشاركة فيها أو تقديم التدريب عليها أو تلقي هذا التدريب، وكذلك تمويل سفرهم وأي تنظيم أو تسهيل سفرهم بأي شكل آخر، بما في ذلك تجنيدهم. وفي السنوات القليلة الماضية، سن ما لا يقل عن ٣٠ حكومة من جميع أنحاء العالم قوانين أو سياسات ترمي إلى منع مواطنيها من الانضمام إلى الجماعات المسلحة المتطرفة في بلدان أجنبية.

٥٤ - وأثارت الإشارات إلى ''الإرهاب'' و ''الإرهابيين'' كفئة من الأفراد دون توصيف وأي تعريف آخر قلقاً من أن القرار قد يشجِّع على اتخاذ تدابير قمعية على الصعيد الوطني

(٤٧) قرار مجلس الأمن ٢١٢١ (٢٠١٣)، الفقرة الثامنة من الديباجة.

ضد أنشطة أخرى لأفراد وجماعات هي أنشطة، خلافاً لما ذكر، أنشطة قانونية وغير عنيفة[٤٨].

٥٥ - والأثر المنشود من هذا القرار، الذي اتُّخذ على خلفية تدفق المقاتلين الأجانب إلى الجمهورية العربية السورية والعراق، هو تجريم سفر المقاتلين الأجانب إلى الخارج أو محاولة سفرهم لأغراض إرهابية، أي عندما ينوون الالتحاق بجماعات مسلحة غير تابعة للدولة أدرجت لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة ضد تنظيم القاعدة أسماءها على قائمة الحظر. وشدد مجلس الأمن على الحاجة الخاصة والملحة إلى تنفيذ القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) في جانبه المتعلق بالمقاتلين الأجانب المنتسبين إلى تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة والكيانات المنتسبة لتنظيم القاعدة من الكيانات التي حددتها لجنة الجزاءات. وفي هذا السياق، يمكن اعتبار المقاتلين الإرهابيين الأجانب فئة فرعية من المقاتلين الأجانب.

٥٦ - غير أن آثار القرار لا تقتصر بالضرورة على هؤلاء المقاتلين. ففي غياب تعريف للإرهاب متفق عليه عالمياً، ليس هناك اتفاق على الأعمال أو الجماعات التي تعتبر إرهابية. ويتوقف التمييز بين المقاتلين الأجانب والمقاتلين الإرهابيين الأجانب على تعريف الإرهاب الذي تستخدمه كل دولة من الدول الأعضاء. ويجوز للدول تنفيذ القرار بصورة انتقائية واتخاذ تدابير ضد المقاتلين الأجانب الذين يسافرون أو يحاولون السفر للانضمام إلى الجماعات التي لا تدعمها أو لم تعد تدعمها. وإضافة إلى ذلك، وكما أشارت إلى ذلك اللجنة الدولية المستقلة للتحقيق، لا تزال دول ذات نفوذ تقدم الدعم لأطراف من كلا طرفي النزاع الدائر في الجمهورية العربية السورية بغية تحقيق مصالحها الجيوسياسية[٤٩].

٥٧ - وقد يؤدي تنفيذ قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) إلى عمليات حظر فعلي للسفر إلى مناطق النزاع والدول المجاورة التي هي وجهات معروفة للمقاتلين الأجانب. فبموجب القانون الأسترالي المعدِّل للتشريع المتعلق بمكافحة الإرهاب (المقاتلون الأجانب) لعام ٢٠١٤[٥٠]، كل شخص ''يدخل أو يمكث في منطقة من بلد أجنبي''[٥١] تعلن وزارة الخارجية أنها منطقة ''تقوم فيها منظمة إرهابية مدرجة في القائمة بنشاط عدائي''[٥٢]،

(٤٨) A/HRC/28/28، الفقرتان ٤٦ و ٤٧.

(٤٩) A/HRC/28/69 و Corr.1، الفقرات من ١١٦ إلى ١٢٠.

(٥٠) الحكومة الأسترالية، القانون المعدل للتشريع المتعلق بمكافحة الإرهاب (المقاتلون الأجانب) لعام ٢٠١٤، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.comlaw.gov.au/Details/C2014A00116.

(٥١) المرجع نفسه، البند ١١٩-٢ (١) (أ) و (ب).

(٥٢) المرجع نفسه، البند ١١٩-٣ (١).

يرتكب جريمةً إلا إذا دخل المنطقة أو مكث فيها فقط لأغراض مشروعة، مثل المساعدة الإنسانية أو العمل الصحفي أو زيارة أفراد من الأسرة[٥٣]. ومحافظة الرقة في الجمهورية العربية السورية ومحافظة نينوى في العراق هما مثالان لتلك المناطق المعلن عنها[٥٤]. ومن المحتمل أن هذه التشريعات تنتهك عدداً من أشكال الحماية الدولية لحقوق الإنسان. إذ تجرِّم السفر إلى المناطق المعلن عنها والتواجد فيها دون اعتبار لأي نية إجرامية، وتقتضي بأن يثبت الأفراد أن سفرهم وتواجدهم في المناطق المعلن عنها هما ''لأغراض مشروعة''.

٥٨ - وعلى الصعيد الإقليمي، واستجابة لقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، اعتمد مجلس أوروبا، في أيار/مايو ٢٠١٥، بروتوكولا إضافياً لاتفاقية منع الإرهاب بهدف التصدي لظاهرة المقاتلين الإرهابيين، وكذلك خطة عملٍ لمحاربة التطرف العنيف والتشدد المؤدي إلى الإرهاب.

٥٩ - واعتمدت دول أخرى مجموعة واسعة من التدابير الإدارية والتشريعية الرامية إلى ردع الأفراد الذين هم مقاتلون أجانب أو يسعون إلى أن يصبحوا مقاتلين أجانب، أو هي بصدد مناقشة اعتماد هذه التدابير؛ ومن بينها منح صلاحيات أوسع لمصادرة أو إلغاء وثائق السفر[٥٥]، والحظر الإداري للسفر[٥٦]، وإسقاط الجنسية[٥٧]. واحتجت بعض الدول بالخطر الذي يشكله المقاتلون الأجانب من أجل منح صلاحيات للمراقبة أو توسيع نطاق هذه

(٥٣) المرجع نفسه، انظر قائمة الأغراض المشروعة المنصوص عليها في البند ١١٩ (٢).

(٥٤) انظر قائمة - 'المناطق المعلن عنها' المتاحة باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaisdoing/Pages/DeclaredAreaOffence.asp.x. تم الاطلاع عليها في ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٥.

(٥٥) أستراليا، القانون المعدل للتشريع المتعلق بمكافحة الإرهاب (المقاتلون الأجانب) لعام ٢٠١٤، رقم ١١٦، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

(٥٦) القانون الفرنسي رقم ٢٠١٤-١٣٥٣ المؤرخ ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، المتاح باللغة الفرنسية على الموقع الشبكي التالي: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&dateTexte=&categorieLien=id.

(٥٧) قانون تعزيز الجنسية الكندية لعام ٢٠١٤، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?doc=C-24&pub=bill&File=30#2؛ والمملكة المتحدة، قانون الهجرة لعام ٢٠١٤، المتاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted.

الصلاحيات[٥٨]، وإعطاء صلاحيات أوسع لأجهزة الاستخبارات، مثل المراقبة الطارئة دون الحصول على أمر بذلك[٥٩]، أو صلاحيات التوقيف والاحتجاز والتفتيش والحجز[٦٠].

٦٠ - وظلت الدول تعتمد بشكل أساسي على التشريعات القائمة للتحقيق مع الأفراد ومحاكمتهم على الأفعال المرتبطة بظاهرة المقاتلين الأجانب، بما في ذلك التجنيد، والتحريض على الأعمال الإرهابية والتخطيط لها، فضلا عن السفر أو محاولة السفر من أجل هذه الأغراض. وما دامت التشريعات القائمة والجديدة غير مقتصرة على المقاتلين الإرهابيين الأجانب على النحو المحدد في قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، فقد تتجاوز التدابير التي تتخذها الدول متطلبات القرار. ولم تعتمد أي من الدول الأعضاء التي استشارها الفريق العامل تعريفاً للمقاتلين الإرهابيين الأجانب لأغراض تدابيرها التشريعية والسياساتية الرامية إلى وقف تدفقهم.

٦١ - ولأغراض مراقبة سفر المقاتلين الإرهابيين المحتملين، لجأت الدول ليس فقط إلى التشريعات المتعلقة تحديداً بالإرهاب، بل أيضاً إلى التشريعات المرتبطة بالجريمة المنظمة، أو الجرائم الواردة في قانون الهجرة، أو الأحكام الجنائية المتعلقة بتهديد الأمن الوطني، أو حظر التدريب العسكري غير المصرح به[٦١]. واعتمدت بعض الدول[٦٢] قوانين جديدة تحظر المشاركة في أي أعمال قتالية في الخارج دون تحديد في ما يتعلق باحتمال وجود غرض إرهابي، أو هي بصدد مناقشة قوانين من هذا القبيل[٦٣]. وبالمثل، وفي بعض الحالات، لا تقتصر قرارات حظر السفر على الحالات التي تكون فيها أسباب معقولة يمكن على

(٥٨) انظر A/HRC/28/28، الفقرة ٢٥.

(٥٩) نيوزيلندا، مشروع قانون بشأن التصدي للمقاتلين الإرهابيين، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.legislation.govt.nz/bill/government/2014/0001/21.0/DLM6316017.html.

(٦٠) أستراليا، القانون المعدل للتشريع المتعلق بمكافحة الإرهاب (المقاتلون الأجانب) لعام ٢٠١٤، رقم ١١٦، البند ١١٩-٢ (١) و (٢)، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

(٦١) انظر S/2015/123، المرفق، الفقرات من ١٦ إلى ١٩ و ٢١.

(٦٢) انظر على سبيل المثال التعديل المدخل على القانون الجنائي للبوسنة والهرسك في عام ٢٠١٤، متاح على الموقع الشبكي التالي: www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/Legislation/BiH%20Criminal%20Code%20Article%20162b%20-%20draft.pdf.

(٦٣) على سبيل المثال، الجبل الأسود، والكويت، والنرويج. انظر مكتبة الكونغرس، معاملة المقاتلين الأجانب في إطار ولايات قضائية مختارة: دراسات استقصائية قطرية، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/country-surveys.php.

أساسها الادعاء بأن الشخص المعني يعتزم المشاركة في أعمال إرهابية، بل تشمل بشكل أوسع السفر إلى الخارج، وتحديداً إلى المناطق التي تنشط فيها الجماعات الإرهابية[٥٦].

٦٢ - وينطوي تعريف المقاتلين الإرهابيين الأجانب الوارد في قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) على فكرة أن هؤلاء المقاتلين هم أجانب لأنهم يسافرون إلى الخارج إلى دولة غير الدولة التي يحملون جنسيتها أو يقيمون فيها. ولا يتضمن القرار أي توجيه بشأن كيفية تفسير الإقامة، التي قد تكون لها معان مختلفة بموجب القانون الوطني. وقد يؤدي الترابط بين إمكانيتي السفر إلى دولة غير دولة التي يحمل الفرد جنسيتها أو الدولة التي يقيم فيها إلى تفسيرات متباينة، ولا سيما عند النظر في حالة المغتربين والمزدوجي الجنسية.

٦٣ - كما أن بعض الدول تجاوزت الالتزامات المكرسة في قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) باتخاذ تدابير لمنع رعاياها المشتبه في تورطهم في أنشطة تتعلق بالإرهاب في الخارج من الدخول إليها[٦٤]. وعندما قرر المجلس أن على الدول أن ترفض الدخول أو المرور العابر للمشتبه في أنهم مقاتلون إرهابيون أجانب، أوضح بدقة أن هذا لا يلزم أي دولة برفض دخول رعاياها أو المقيمين الدائمين فيها إليها أو بطلب مغادرتهم لأراضيها.

٦٤ - وإضافة إلى ذلك، فإن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) لا يستثني الأعمال التي تكون مشروعة بموجب القانون الإنساني الدولي، ويمكن أن يؤدي إلى افتراض أن مجرد المشاركة في الأعمال العدائية وفي أعمال أخرى تعتبر مشروعة بموجب القانون الإنساني الدولي يشكل جريمة إرهابية أو ذات صلة بالإرهاب، بغض النظر عن أي نية إجرامية محددة. وتُحظر الأعمال الموصوفة بأنها ''إرهابية'' في وقت السلم بموجب القانون الإنساني الدولي إذا ارتُكبت في سياق النزاع المسلح، بما في ذلك عمليات إعدام المدنيين والأشخاص الذين لم يعودوا يشاركون في الأعمال العدائية، واحتجاز الرهائن، والهجمات المباشرة والمتعمدة على المدنيين والأهداف المدنية. ومع ذلك، فإن مجرد المشاركة المباشرة في الأعمال العدائية غير محظور، كما أنه ليس جريمة من جرائم الحرب. ويمكن دائماً، بموجب القانون المحلي، محاكمة مقاتلي المعارضة المسلحة لمجرد المشاركة في الأعمال القتالية، بطرق منها اعتبار هذه المشاركة عملا إرهابياً. ومع ذلك، فالقانون الإنساني الدولي يوصي بالعفو عن مجرد المشاركة في الأعمال القتالية.

(٦٤) المملكة المتحدة، قانون محاربة الإرهاب والأمن لعام ٢٠١٥، متاح باللغة الإنكليزية على الموقع الشبكي التالي: www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted.

٦٥ - وأثار حظر السفر لغرض المشاركة في الأعمال الإرهابية في المستقبل، وكذلك حظر التمويل المباشر وغير المباشر لهذا السفر، وتنظيمه وتيسيره بطرق أخرى، مخاوف من إمكانية عرقلة قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) للحماية والمساعدة الإنسانيتين في مناطق النزاع. إذ يمكن أن يؤدي إلى افتراض أن الأفراد الذين يسافرون إلى منطقة نزاع لهم نية إجرامية أو يدعمون النشاط الإرهابي الإجرامي أو يشاركون فيه، حتى وإن كانوا يدعون أن دوافعهم إنسانية. وقد أفادت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن بأن المقاتلين الأجانب تعطى لهم تعليمات كي يدعوا أن الغرض من سفرهم هو تقديم المساعدة الإنسانية[٦٥].

باء - الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان

٦٦ - على النحو المشار إليه آنفاً، يفرض قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) التزامات واسعة للحد من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب. بيد أنه دون تقديم تعريف للإرهاب أو الأعمال الإرهابية، قد يشجع القرار اعتماد تدابير على الصعيد الوطني تستند إلى تعريف مبهم وفضفاض بشكل مفرط للإرهاب ولا يحدِّد بوضوح السلوك المحظور. وتنتهك تعريفات الإرهاب المبهمة أو الفضفاضة بشكل مفرط مبدأ الشرعية، الذي يقتضي حصر المسؤولية الجنائية في أحكام واضحة ودقيقة، بحيث يراعى مبدأ اليقين القانوني. ويمكن أيضاً استخدام مثل هذه القوانين لإدراج أعمال سلمية في الأفعال المجرَّمة، أو التمييز ضد أفراد بعينهم أو جماعات بعينها، أو الحد من أي نوع من المعارضة السياسية[٦٦].

٦٧ - وفي سياق ظاهرة المقاتلين الأجانب، يمكن أن تؤدي التعاريف المبهمة للإرهاب التي قد تغطي جميع أعمال العنف في نزاع مسلح، بصرف النظر عن مشروعيتها بموجب القانون الإنساني الدولي، إلى تحقيقات وملاحقات قضائية انتقائية، حسب الجماعة التي انضم إليها المقاتل الأجنبي أو كان يعتزم الانضمام إليها. وبالنظر إلى تعدُّد الجماعات المسلحة غير التابعة للدول التي تنشط في الجمهورية العربية السورية، قد لا يمكن دائماً لفرد ما أن يتوقع ما إذا كان الانضمام إلى مجموعة معينة قد يعتبر جريمة في وقت ما في المستقبل. وقد أبرزت التقارير الأخيرة حالات فشلت فيها الملاحقات القضائية ضد مقاتلين أجانب عائدين لأنهم انضموا إلى جماعات تدعمها الدولة التي تقوم بالملاحقة، بطرق منها المساعدة العسكرية.

---

(٦٥) انظر S/2015/123، الفقرة ٢٥، و S/2015/358، الفقرة ٥٦.

(٦٦) انظر A/HRC/28/28، الفقرة ٤٨.

٦٨ - واتخذ عدد من الدول تدابير للحد من حركة المقاتلين الأجانب، بما في ذلك حظر السفر وسحب جوازات السفر. وتؤثر هذه التدابير على الحق في حرية التنقل، كما هو مبين في المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ورغم أن الحق في حرية التنقل ليس حقاً مطلقاً، يجب أن تكون القيود قانونية، وفق هدف مشروع، ويجب أن تكون ضرورية لتحقيق هذا الهدف.

٦٩ - وسنَّت بعض الدول أوامر إبعاد، أو تناقش سنها، لمنع رعاياها أو المقيمين الدائمين فيها من العودة إليها. والحق في حرية التنقل يشمل حق الشخص في الدخول إلى بلده، وكما أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٧، فهو ينطبق، على الأقل، على الفرد الذي، بسبب روابطه الخاصة أو ادعاءاته المتعلقة ببلد بعينه، لا يمكن اعتباره مجرد أجنبي، مثل مواطني بلد ما جُردوا فيه من جنسيتهم بإجراء يمثل انتهاكاً للقانون الدولي[٦٧]. وأوضحت اللجنة كذلك أنه قلَّما تكون هناك ظروف - إذا وجدت أصلاً - يمكن أن يعتبر في ظلها حرمان شخص من الحق في الدخول إلى بلده معقولا[٦٨]. ويمكن أن تمس هذه التدابير أيضاً بالحق في الخصوصية والحياة الأسرية.

٧٠ - واعتمدت بعض الدول صلاحيات أوسع لإسقاط جنسية كل من يشتبه في أنه من المقاتلين الأجانب، وقد تؤدي هذه الصلاحيات إلى حالات من انعدام الجنسية. وتسمح بعض القوانين الجديدة المتعلقة بالمقاتلين الأجانب[٦٩] للسلطات بتجريد المواطنين المدانين بارتكاب جرائم ذات صلة بالإرهاب من جنسيتهم، شريطة أن يكونوا أيضا من مواطني بلد آخر. ولا تنطبق بعض هذه القوانين إلا على المواطنين المجنسين. وبالنظر إلى الأثر البالغ لأي تدخل في التمتع بالجنسية على التمتع بالحقوق، يتعين أن تُستوفى في فقدان الجنسية أو الحرمان منها شروط معينة من أجل الامتثال للقانون الدولي، لا سيما حظر الحرمان التعسفي من الجنسية[٧٠]. وتشمل هذه الشروط أيضاً تحقيق غرض مشروع، وأن يكون فقدان الجنسية أو الحرمان منها أقل التدابير تعدياً لتحقيق النتيجة المرجوة وأن يكون كلاهما متناسباً مع المصلحة المراد حمايتها[٧١].

---

(٦٧) انظر CCPR/C/21/Rev.1/Add.9، الفقرة ٢٠.

(٦٨) المرجع نفسه، الفقرة ٢١.

(٦٩) كما هو الحال في النمسا وبلجيكا.

(٧٠) انظر A/HRC/13/34 و A/HRC/19/43 و A/HRC/25/28.

(٧١) A/HRC/28/28، الفقرتان ٥١ و ٥٢.

٧١ - وتثير تدابير من قبيل حظر السفر وإلغاء جوازات السفر وأوامر الاستبعاد وإسقاط الجنسية أيضاً مخاوف هامة تتعلق بمراعاة الأصول القانونية، ولا سيما عندما تتخذ القرارات تبعاً لإجراءات سرية، أو غيابياً على أساس معايير مُعرفة تعريفاً غامضاً أو دون ضمانات إجرائية كافية تكفل عدم التعسف.

٧٢ - وقام العديد من الدول أيضاً بتوسيع نطاق صلاحيات المراقبة القائمة[٧٢]. وقضى القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) بجملة أمور منها أن أهاب بالدول أن تُلزم شركات الطيران بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين إلى السلطات الوطنية المختصة كي تتمكن من اكتشاف حالات قيام المقاتلين الإرهابيين الأجانب بمغادرة أراضيها، أو محاولة دخول تلك الأراضي أو عبورها. وشجع مجلس الأمن الدول الأعضاء أيضاً على تطبيق الإجراءات القائمة على الأدلة لتقييم خطورة المسافرين وفرزهم، بما في ذلك جمع بيانات السفر وتحليلها، دون اللجوء إلى التصنيف استناداً إلى القوالب النمطية القائمة على التمييز الذي يحظره القانون الدولي. وتمس هذه التدابير بالحق في الخصوصية. ويتعين على الدول أن تتأكد من أن هذه التدابير ضرورية ومتناسبة مع المخاطر المحددة التي يجري التصدي لها وأن تكفل اقترانها بما يكفي من الضمانات الإجرائية والإشراف الفعال والمستقل لضمان الحيلولة دون اتباع تدابير تمييزية و/أو إساءة استخدام البيانات الشخصية[٧٣]. وثمة تدابير أخرى تسمح بحذف أسماء الأشخاص المعروف أنهم سافروا إلى الجمهورية العربية السورية من سجلات مجلس المدينة، وبالتالي تجريدهم من فرص الحصول على استحقاقات الرعاية الاجتماعية.

٧٣ - ولجأت بعض الدول إلى احتجاز مقاتلين أجانب مشتبه فيهم من دون احترام للضمانات الواجبة المتاحة في ظل القانون الدولي لجميع الأشخاص المحرومين من حريتهم، ولا سيما بتمديد فترة الاحتجاز الاحتياطي المأذون به قبل توجيه التهمة دون إشراف قضائي أو استعراض أسباب الاحتجاز[٧٤].

٧٤ - وأسفرت النزاعات التي نشبت في الدول المتضررة من وجود المقاتلين الأجانب عن تحركات اللاجئين بأعداد كبيرة. ويتعين على الدول كفالة ألا تؤدي التدابير المتخذة لمنع دخول المقاتلين الأجانب المشتبه فيهم أو مرورهم العابر إلى انتهاك التزاماتها بموجب قانون اللاجئين الدولي، وبخاصة مبدأ عدم الإعادة القسرية.

---

(٧٢) المرجع نفسه، (للاطلاع على استعراض عام)، الفقرتان ٢٤ و ٢٥.

(٧٣) A/HRC/28/28 ، الفقرة ٥١.

(٧٤) انظر على سبيل المثال (تعديل وتمديد) القانون الماليزي لمنع الجريمة لعام ٢٠١٤. ومن المقرر توسيع نطاق هذا القانون بواسطة قانون المقاتلين الأجانب وقانون منع الإرهاب اللذين عُرضا للنظر مؤخراً.

جيم - سبل المضي قدماً

٧٥ - سلم مجلس الأمن في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤) بأن مواجهة الخطر الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب يتطلب تناولا شاملا للعوامل الأساسية اللازمة لهذه المواجهة. وتشمل هذه العوامل منع نشر الفكر المتطرف الذي يفضي إلى الإرهاب، ووقف التجنيد، ومنع سفر هؤلاء المقاتلين الإرهابيين الأجانب، والحيلولة دون وصول الدعم المالي لهم، ومكافحة التطرف العنيف الذي يمكن أن يؤدي إلى الإرهاب، ومكافحة التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية بدافع التطرف أو التعصب، وتشجيع التسامح السياسي والديني، وتحقيق التنمية الاقتصادية والتلاحم الاجتماعي وعدم الإقصاء، وإنهاء النزاعات المسلحة وتسويتها، وتيسير إعادة الإدماج والتأهيل.

٧٦ - وفي القرار نفسه، شدد مجلس الأمن على أن مكافحة التطرف العنيف، بما في ذلك منع نشر الفكر المتطرف بين الأفراد وتجنيدهم وتعبئتهم للانخراط في صفوف الجماعات الإرهابية والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، تشكل عاملا أساسياً في الجهود الرامية إلى التصدي للخطر الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب على السلم والأمن الدوليين.

٧٧ - وقد ركزت التدابير والسياسات الوطنية حتى الآن على تقليص ظاهرة المقاتلين الأجانب من المنظور الأمني، مع التركيز على التدابير القمعية والقسرية. وفي التحليل الأولي للثغرات الرئيسية التي تعتري قدرة الدول الأعضاء على تنفيذ قراري مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) و ١٦٢٤ (٢٠٠٥) والتي قد تعوق قدرتها على وقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب عملا بقرار المجلس ٢١٧٨ (٢٠١٤)، شددت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن على أن ثمة فجوات كبيرة ما زالت قائمة في ممارسات الدول الرامية لمكافحة التطرف العنيف[٧٥]. وأفادت اللجنة في تقريرها المقدم في أيار/مايو ٢٠١٥ بأن عدة دول قد بادرت باتخاذ تدابير لمكافحة التطرف العنيف، بوسائل من بينها إنتاج خطابات مضادة أو تيسير إنتاجها والعمل مع المجتمعات المحلية[٧٦].

٧٨ - وكجزء من نهج شامل واستراتيجي يكفل احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون للحد من تدفق المقاتلين الأجانب، يتعين تحقيق توازن بين النهج الوقائية والنهج القمعية، بما في ذلك الملاحقة القضائية. ويمكن أن يكون للمحاولات الشاملة الرامية إلى مقاضاة جميع الراغبين في الانضمام إلى صفوف المقاتلين الأجانب والمقاتلين الأجانب العائدين أثرٌ في

(٧٥) S/2014/807، المرفق، الفقرتان ٢٢ و ٢٣.

(٧٦) انظر S/2015/338.

ترسيخ التطرف وتعزيز خطاب التجنيد. وعندما لا تكون التدابير القمعية الرامية إلى مكافحة الإرهاب موجهة بما فيه الكفاية، فقد يشعر الأفراد في مجتمعات محلية بأكملها بأنهم ضحايا. وفي ما يتعلق بالمقاتلين الأجانب الذين هم دون سن الثامنة عشرة، يتعين على الدول أن تكفل اتساق أي من التدابير المتخذة ضدهم مع القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي يصون حقوق الأطفال. وسلمت لجنة مجلس الأمن، في تقريرها المقدم في شباط/فبراير ٢٠١٥، بأنه في بعض الحالات يمكن أن يأتي تطبيق بعض التشريعات أو الملاحقات القضائية بعكس النتائج المنشودة، وأنه قد يُنظر في اتباع نهج مختلف في ما يتعلق بالقاصرين(٧٧).

٧٩ - وينبغي أن تعالج الاستراتيجيات الوقائية أيضاً الظروف الأعم المؤدية إلى عمليات تعبئة المقاتلين الأجانب، بما في ذلك الانتهاكات التي تقع خلال النزاعات المسلحة الممتدة وإفلات مرتكبيها من العقاب، والتمييز والاستبعاد السياسي، والتهميش الاجتماعي - الاقتصادي. ويتعزز خطاب التجنيد الذي يستغل هذه المظالم عندما تقوم الدول باتخاذ تدابير تزيد من حدته بدلا من مواجهته، من خلال التعاون مع نظام قمعي على سبيل المثال، أو اتباع سياسات إقصائية من قبيل الحرمان من الجنسية.

٨٠ - وسلم مجلس الأمن، في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، بأن مواجهة الخطر الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب يتطلب تيسير إعادة الإدماج والتأهيل. ولاحظت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن في تقريرها الأولي بشأن الثغرات التي قد تعوق تنفيذ ذلك القرار أن ثمة فجوة معينة في خطة عمل العديد من الدول تتمثل في عدم وجود استراتيجيات وبرامج فعالة لتأهيل المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين وإعادة إدماجهم، وأشارت أيضاً إلى أن المجلس، في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، طلب إلى الدول اعتماد استراتيجيات مقاضاة لمساءلة المقاتلين الإرهابيين الأجانب عما يرتكبونه من أعمال إرهابية، مع الحرص في الوقت نفسه على النظر في ما إذا كانت هناك وسائل بديلة لتعزيز تأهيلهم وإعادة إدماجهم(٧٨).

٨١ - وشدد مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان على ضرورة مكافحة الإفلات من العقاب وكفالة المساءلة عن الانتهاكات الفادحة لقانون حقوق الإنسان والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي من خلال إجراء تحقيقات ومحاكمات فعالة لضمان العدالة وتوفير سبل الانتصاف للضحايا ومنع وقوع مخالفات جديدة. وينبغي لبلدان جنسية المقاتلين الأجانب إجراء تحقيقات مع المسؤولين عن هذه الانتهاكات ومقاضاتهم بصورة فعلية كلما

(٧٧) S/2015/123، الفقرتان ٤١ و ٤٢.

(٧٨) S/2014/807، المرفق، الفقرة ٢٤.

أمكنها القيام بذلك[٧٩]. وأبلغ عن عدد قليل من التحقيقات في أفعال من هذا القبيل ارتكبها مقاتلون أجانب، وتركز أغلبية التحقيقات والملاحقات القضائية المبلَّغ عنها على جرائم الإرهاب المحلي. وثمة حاجة إلى مزيد من المعلومات من أجل تحليل الأسباب الكامنة وراء ذلك، ومن بينها، على سبيل المثال، صعوبة الحصول على الأدلة أو الأثر المحتمل لقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي يركز على الأعمال الإرهابية.

٨٢ - ولم يبلغ معظم الدول الأعضاء التي تشاور معها الفريق العامل عن وجود سياسة عامة لديها بشأن العائدين. وفي التقرير المقدم في أيار/مايو ٢٠١٥، أبلغت لجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة التابعة لمجلس الأمن بأنها تلقت معلومات متباينة من الدول الأعضاء عن دوافع العودة، التي تراوحت بين الشعور بخيبة الأمل، وأخذ فترة راحة، ولأغراض تشمل معالجة الإصابات وأيضاً لجمع الأموال أو لتحقيق أهداف أيديولوجية أخرى أو التخطيط لشن هجمات. وأشارت اللجنة إلى أن هناك ثلاثة مواضيع رئيسية تتناولها السياسات المتعلقة بالعائدين، وهي: فحص العائدين لمعالجة المخاطر التي يشكلونها، ووضع وتنفيذ برامج للقضاء على نزعات التطرف، وإعادة الإدماج[٨٠].

٨٣ - وثمة حاجة إلى استكشاف وتجميع أفضل الممارسات من أجل تأهيل العائدين التائبين وإعادة إدماجهم خارج أسوار السجن، أو بالإضافة إلى السجن إذا ارتكبوا جرائم. ولم يكن لدى الدول الأعضاء التي استقصاها الفريق العامل برامج محددة لتأهيل العائدين، بمن فيهم المقاتلون الأجانب المسجونون. وقد يعاني العائدون من صدمات نفسية من جراء التجربة التي مروا بها وقد يعانون من اضطرابات نفسية لاحقة للإصابة، الأمر الذي قد يجعل إعادة إدماجهم أمراً صعباً للغاية. وإذا لم تعالج هذه المشاكل، ربما تظهر عليهم أعراض مشاكل اجتماعية أخرى لا صلة لها بالإرهاب أو قد يتسببون في مشاكل من هذا النوع.

٨٤ - وخلال المشاورات التي أجراها الفريق العامل، تلقى معلومات عن مجموعة من برامج التأهيل وإعادة الإدماج القائمة. وتفيد التقارير بوجود ٤٠ برنامجاً دولياً تهدف إلى مساعدة العائدين، وإن لم يعثر حتى الآن إلا على عدد قليل جداً من البحوث التي تبيِّن إن كانت هذه البرامج فعالة. ويسعى البرنامج الدانمركي Aarhus إلى إقناع الأفراد بالعودة ومساعدتهم على ذلك. ويركز البرنامج الألماني Hayat على ردع الراغبين إلى الانضمام إلى صفوف المقاتلين الأجانب عن المغادرة، أو عدم المشاركة في أعمال العنف والعودة إلى الوطن بالتنسيق مع

(٧٩) A/HRC/28/28، الفقرة ٤٤.

(٨٠) S/2015/358، الفقرة ٥٨.

السلطات إذا غادروا بالفعل. وفي السجون الواقعة في مدينة غلاسغو بسكتلندا، يستعين برنامج الفرقان Al-Furqan بالأئمة للتشكيك في الآراء المتطرفة من خلال التعاليم الإسلامية. والمشاركة في هذا البرنامج طوعية. أما برنامج Channel في المملكة المتحدة، فهو مشروع تتولى تنفيذه وتعده الوكالات تحت إشراف وزارة الداخلية ويعمل مع الأشخاص المعرضين لخطر التطرف. وفي حين أن المشاركة في هذا البرنامج طوعية، فإنه يتناول جميع أنواع التطرف. وثمة ممارسات جيدة إضافية قد تأتي من الدول المتضررة بشكل مباشر من النزاعات المسلحة، والتي وضعت برامج لتأهيل المقاتلين من الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة وإعادة إدماجهم، كما هو الحال بالنسبة لحركة الشباب في الصومال على سبيل المثال.

٨٥ - ولاحظ الفريق العامل أن المقاتلين الأجانب يقومون بدور هام في عمليات التجنيد. ومع ذلك، لا تزال الأنشطة التي تركز على العائدين قليلة. وقد يكون العائدون التائبون والذين تحرروا من الوهم أداة مفيدة في منع التجنيد، وذلك بطرق من بينها إنشاء خطابات مضادة ذات مصداقية تنسجم مع المجتمعات المحلية المستهدفة ونشرها.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٨٦ - بينما لا يوجد تعريف قانوني للمقاتلين الأجانب، فإن هناك أوجه تشابه واختلاف بين المقاتلين الأجانب والمرتزقة يمكن ملاحظتها. فمن حيث أوجه التشابه، المرتزقة والمقاتلين الأجانب هم جهات فاعلة خارجية تتدخل في نزاع مسلح. فالمرتزقة، بحكم التعريف، ليسوا من مواطني طرف في النزاع ولا من المقيمين في الأراضي الخاضعة لسيطرة طرف في النزاع. أما المقاتلون الأجانب، ففي حين أنهم قد يكونون من مواطني طرف في النزاع، فهم لا يقيمون في الدولة المتضررة من النزاع، ويأتون من الخارج للانضمام إلى حركات التمرد. وقد يجنَّد المرتزقة والمقاتلون الأجانب على حد سواء في الخارج أو داخل البلد.

٨٧ - وثمة فرق بين المرتزقة والمقاتلين الأجانب يتمثل في أن عمليات تعبئة المقاتلين الأجانب قد تشمل مواطني طرف في النزاع، كالمغتربين، في حين أن المرتزقة هم بالضرورة من غير المواطنين.

٨٨ - ويكمن الفرق الرئيسي الملحوظ في الدافع، وما للمال من دور في ذلك. وفي ضوء ما تقدم من إفادات عن مجموعة الدوافع التي تحرك المقاتلين الأجانب وما يتقاضونه من مدفوعات والأنشطة التي يقومون بها، يمكن القول مبدئياً بأن المقاتلين الأجانب يمثلون شكلا معاصراً من أشكال الارتزاق أو الأنشطة المتصلة بالمرتزقة.

٨٩ - وكما أشير في حالة تونس، ونظراً لتعقد ظاهرة المقاتلين الأجانب، يتعين أن تكون الجهود المبذولة للتصدي لها عالمية وشاملة ومتعددة الأبعاد وذات طابع استراتيجي. وينبغي أن تستجيب أي خطة استراتيجية لمختلف الأنماط ولأساليب التجنيد المتنوعة، وأن يكون لها آثار فورية ومتوسطة الأجل وطويلة الأجل، وأن توازن بين التدابير العقابية والاجتماعية وأن تكفل الاعتماد الشامل لمعايير حقوق الإنسان في كافة عناصرها.

٩٠ - وفي ما يتعلق بالأثر المباشر للمقاتلين الأجانب على حقوق الإنسان، تشير البحوث إلى أنه بينما يمكن إدراج المقاتلين الأجانب ضمن الجماعات المسلحة على أساس ما يملكونه من البراعة والخبرة والموارد، فإنهم كثيراً ما يشكلون عاملا سلبياً في ما يتعلق بتحقيق أهداف التمرد بسبب تأثيرهم المتمثل في النزوع للتطرف وشق الصف والخروج عن المخطط الأصلي. ومن ثم فقد يتسببون في عرقلة جهود المعارضة المسلحة وإطالة أمدها أو تقويضها وإحباط كل نضال يروم المطالبة بحق الشعوب في تقرير المصير، بمفهومه الواسع.

٩١ - وقد تم أيضاً توثيق ارتكاب المقاتلين الأجانب لعدد من انتهاكات حقوق الإنسان في سياق باتت فيه الجماعات المسلحة من غير الدول التي تسيطر فعلياً على أراضٍ، كتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، يُنظر إليها يوماً بعد يوم على أنها جهات تقع على عاتقها التزامات دولية بحماية حقوق الإنسان الخاصة بجميع الأشخاص الموجودين في تلك الأراضي. وتشمل انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي عمليات الإعدام، والاسترقاق الجنسي، والاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي والجنساني، والتعذيب والتشويه والتشريد القسري، والاختفاء القسري، والتدمير الغاشم للممتلكات الثقافية والتجنيد القسري للأطفال.

٩٢ - وفي ما يتعلق بكيفية تصدي الدول والمجتمع الدولي للنشاط المتزايد للمقاتلين الأجانب على الصعيد العالمي، فإن القلق له ما يبرِّره في ما يتعلق بالتطبيق الواسع النطاق لقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤). فقد اعتمدت الدول تدابير تقيِّد بشكل غير متناسب حرية التنقل والحق في الجنسية وفي الإجراءات القانونية الواجبة وإعمال قرينة البراءة، وتوسِّع دون مبرر نطاق صلاحيات المراقبة والاعتقال والاحتجاز والتفتيش والضبط في حالات الطوارئ. ويوصي الفريق العامل بتحديد متسق للفرق بين المقاتلين الأجانب والمقاتلين الإرهابيين الأجانب، بالنظر إلى غياب الوضوح في ما يتعلق بتعريف قانوني دولي للإرهاب أو المقاتلين الأجانب. ومن شأن وضع تعاريف أكثر دقة لجميع هذه المصطلحات أن يخفف من سوء التطبيق الناجم عن اتساع الحيز المسموح به لاتخاذ

إجراءات بموجب قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)، ويحد من انتهاكات حقوق الإنسان ويكفل المزيد من الدقة في تحديد الجهات المستهدفة بغرض مساءلتها.

٩٣ - وبالنظر إلى الصعوبات المبلَّغ عنها في التحقيق مع المقاتلين الأجانب ومقاضاتهم عن أنشطة مرتكبة في الخارج، بما في ذلك في حالة تونس، نوصي بوضع إطار للتعاون الدولي في مجال تبادل الأدلة بين البلدان باعتباره خطوة حاسمة في ضمان مساءلة أولئك الناشطين في شبكات المقاتلين الأجانب والداعمين لها.

٩٤ - وينبغي إيلاء اهتمام خاص لنطاق القانون الإنساني الدولي، حيث لا يُحظر، بموجب هذا القانون، مجرد المشاركة المباشرة في أعمال القتال، ولا تعد هذه المشاركة من جرائم الحرب. ومن ثم فإن التدابير الرامية إلى منع السفر بغرض المشاركة في الإرهاب أو دعمه، ومعاقبة من يقومون به، ينبغي أن تستثني الأعمال الأخرى التي تعتبر مشروعة بموجب القانون الإنساني الدولي. وفي هذا الصدد، ينبغي تنبيه الدول إلى احتمال أن تؤدي السياسات التي لا تستهدي بالقانون الإنساني الدولي إلى عرقلة الحماية والمساعدة الإنسانية في مناطق النزاع.

٩٥ - ويشدد الفريق العامل على أن سبل تصدي الدول للمقاتلين الأجانب يتعين أن توازن بين التدابير العقابية والوقائية، وينبغي أن تكفل فرص تأهيل المقاتلين العائدين. وقد تكون الممارسات الجيدة الناشئة من قبيل برنامجي **Aarhus** و **Hayat** مفيدة في هذا الصدد. وينبغي للجهود أن تشمل نطاق تطور الأنشطة التي يقوم بها المقاتلون الأجانب، بما في ذلك مكافحة التطرف العنيف ومنع نزوع الأفراد نحو التطرف وتجنيدهم في الجماعات الإرهابية وتعبئتهم للمشاركة فيها. ويتعين على الدول إقامة شراكات مجتمعية للتصدي لنزعة التطرف وتقديم خطاب مضاد. ويتعين أن تشمل سبل التصدي هذه التحقيقات والملاحقات القضائية الفعالة، وكذلك سبل الانتصاف.

٩٦ - وختاماً، يوصي الفريق العامل الدول والمجتمع الدولي ببذل قصارى الجهود من أجل تفعيل النداء الموحد لإدماج حقوق الإنسان في المبادرات المعنية بمكافحة الإرهاب والمقاتلين الأجانب، من خلال اتباع نهج شامل وعملي في إدماج المعايير الدولية في جميع جوانب التصميم والبرمجة والتنفيذ.