مذكرة نيويورك بشأن الممارسات الجيدة لمنع سفر الإرهابيين

مقدمة

مع اضطرار المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مغادرة الأراضي التي كانت خاضعة لسيطرة داعش، ينبغي على الدول اتخاذ إجراءات استباقية تكفل كشف هؤلاء المسافرين وتحديد هويتهم وتتبعهم، ومنعهم عند الاقتضاء. ويعد التنفيذ الفعال لآليات فرز الإرهابيين المعززة والتعاون الدولي في تبادل المعلومات من العناصر الأساسية التي تصب في هذا المسعى.

في كانون الثاني/ديسمبر 2017، اعتمد مجلس الأمن القرار 2396 الذي يطالب الدول الأعضاء بوضع وتنفيذ أنظمة لجمع البيانات البيومترية وإنشاء قوائم المراقبة أو قواعد البيانات الخاصة بسجلات أسماء الركاب من الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم، بما في ذلك المقاتلون الإرهابيون الأجانب. كما يُلزم هذا القرار الدول الأعضاء بجمع وتحليل المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب ضمن جهود مراقبة الحدود لردع سفر الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم، ويُلزمها أيضا بمطالبة شركات الطيران العاملة في أراضيها بتوفير المعلومات المسبقة عن الركاب للسلطات الوطنية. ويساعد تحليل سجلات أسماء الركاب من قبل البلد المعني في تحديد الروابط غير المعروفة سابقًا بين الإرهابيين والمسافرين الآخرين. وفضلا عن ذلك، يشجع القرار 2396 الدول الأعضاء على تبادل هذه المعلومات من خلال الآليات الثنائية والمتعددة الأطراف. ويتسم تنفيذ أحكام هذا القرار بدرجة عالية من التعقيد، ويتطلب موارد كثيرة، وتكلفة باهظة.

واعترافا بهذه التحديات، أطلق المغرب والولايات المتحدة؛ في أيلول/سبتمبر 2018، مبادرة تحت رعاية الفريق العامل المعني بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب التابع للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب لوضع مبادئ توجيهية لتحسين آليات وقدرات فرز الإرهابيين بهدف منع سفرهم. وتعد هذه الوثيقة نتاجا للدروس المستفادة، والشواغل، والتحديات، ودراسات الحالة التي تشاركها الممارسون وواضعو السياسات لمعالجة الثغرات المنهجية وتنفيذ التدابير القانونية والسياساتية اللازمة لزيادة تأمين الحدود ضد سفر الإرهابيين وكفالة تنفيذ قرار مجلس الأمن 2396.

وعلاوة على ذلك، تجمع هذه الوثيقة المواضيع والنتائج الرئيسية التي جاءت بها حلقات العمل الإقليمية التي عقدت في نيويورك بالولايات المتحدة؛ وبرلين في ألمانيا؛ وكوالالمبور في ماليزيا؛ والرباط في المغرب. وينبغي النظر في المبادئ التوجيهية غير الملزمة التالية في ضوء ظروف كل دولة ومعاييرها القانونية المحلية والتزاماتها وتعهداتها الدولية، بما فيها تلك التي تدخل في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الإنساني الدولي، بحسب اللزوم.

الممارسات الجيدة

أولا. الأطر القانونية والسياساتية العالمية

الممارسة الجيدة 1: إنشاء أطر قانونية وسياساتية تيسِّر وضع قائمة مراقبة وطنية وعملية شاملة لقوائم المراقبة والفرز.

قد تكون التشريعات والتوجيهات السياساتية ضرورية حتى تتمكن الأجهزة الأمنية في أي دولة من إنشاء عملية متسقة ومبسطة لوضع قوائم مراقبة تتوافق مع الالتزامات بموجب القانون الدولي. ومن شأن تنظيم سياسة قوائم المراقبة ومبادئها التوجيهية على مستوى الحكومة ككل أن تكفل أقصى قدر من الكفاءة والفعالية في الكشف عن سفر الإرهابيين ومنعه. وينبغي أن يتضمن التشريع أساسًا يُلزم شركات النقل بتقديم بيانات الركاب، بما في ذلك المعلومات المسبقة عن الركاب و/أو سجلات أسماء الركاب، إلى السلطات المختصة عبر نافذة واحدة وأنظمة محددة.

وينبغي أن تتخذ السلطات أيضًا تدابير لحماية سلامة عملية الفرز وخصوصية المعلومات الشخصية، لاسيما فيما يتعلق بجمع واستخدام البيانات البيومترية والمعلومات المسبقة عن الركاب/سجلات أسماء الركاب. ويجب أن يخضع تشغيل قوائم المراقبة لرقابة مستقلة وشفافة، كالتدقيق القضائي. وستساعد آلية شطب مستقلة في حماية حقوق الإنسان وتوفير ضمانات المحاكمة العادلة. وللدول أن تنظر فيما إذا كان ينبغي أن يكون للمحاكم دور في إدراج الهويات في قوائم المراقبة أو إزالتها لحماية أصحابها (انظر الممارستان الجيدتان 4 و16). وينبغي أن تتضمن الأطر القانونية والسياساتية مبادئ توجيهية تحدد معلومات الهوية التي يجوز إدخالها في أنظمة الفرز، والأسباب الموجزة لاستخدام معلومات الهوية، والمدة التي ستحفظ فيها هذه المعلومات، ومعايير سلامة البيانات وحمايتها، وإجراءات الطعن في الإدراج غير القانوني وغير المناسب أو الخاطئ في قوائم المراقبة وتصحيحه (انظر الممارسة الجيدة 16). وفي هذا الإطار، ينبغي إنشاء سلطة محددة تحديدا واضحا للإفصاح عن المُعرّفات البيوغرافية والبيومترية على نحو كاف لأغراض قوائم المراقبة والفرز فقط.

ومن شأن تنظيم وتحديد عمليات وإجراءات وضع قوائم المراقبة الوطنية المشتركة بين الوكالات في وثيقة محددة، استنادًا إلى المبادئ التوجيهية القانونية والسياساتية أن يساعد في ضمان الاستخدام الموحد لقوائم المراقبة في مختلف مستويات الحكومة، ويضفي الطابع المؤسسي على عمليات وضع قوائم المراقبة والفرز لكشف سفر الإرهابيين ومنعه (انظر الممارسة الجيدة 5). وعند إعداد عمليات وإجراءات قوائم المراقبة الوطنية المشتركة بين الوكالات، ينبغي لجميع أصحاب المصلحة (جهات الإنشاء والترشيح والمراقبة والفرز) مناقشة الإجراءات الجديدة المحتملة للنظر في الآثار الكاملة. [1]

الممارسة الجيدة 2: تنظيم وتطبيق المعايير الدولية لعمليات وضع قوائم المراقبة، وبناء التشريع المتصل بالمعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب على أساس المعايير والممارسات الدولية الحالية.

وضعت المنظمات الدولية مثل منظمة الجمارك العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي (إيكاو)، والرابطة الدولية للنقل الجوي معايير وممارسات موصى بها لدعم فرز بيانات الركاب التي ينبغي على الدول النظر في إدراجها. وأصدرت إيكاو المعايير والممارسات الموصى بها المتعلقة بالمعلومات المسبقة عن الركاب، وتعمل حاليا على وضع معايير وممارسات متصلة بسجلات أسماء الركاب، ضمن مرفقات اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، التي ستوفر إطارًا قانونيًا دوليًا راسخًا لتعزيز التعاون في مجال أمن الطيران المدني وسلامة الحدود وتيسيرها؛ وهي أداة فعالة لتبسيط القدرات.[2] ويحتوي الملحق 9 من تسهيلات اتفاقية شيكاغو على معايير وممارسات موصى بها متصلة بالمعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب. وتشير هذه الأحكام إلى المواد والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتطبيق الرسائل المتصلة بالمعلومات المسبقة عن الركاب/سجلات أسماء الركاب التي أعدتها منظمة الجمارك العالمية والاتحاد الدولي للنقل الجوي وإيكاو. وينبغي على جميع البلدان اتباع الإطار التنظيمي الدولي عند تنفيذ برامج المعلومات المسبقة عن الركاب/سجلات أسماء الركاب. كما حددت وثيقة المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب المتعلقة *بالممارسات الجيدة في مجال أمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب ووقف تدفق 'المقاتلين الإرهابيين الأجانب'*، الممارسات الجيدة في مجال أمن الحدود والتعاون الدولي التي قد تشكل خريطة طريق للدول.[3] وعلاوة على ذلك، فإن *توصيات أبوجا بشأن جمع الأدلة واستخدامها وتبادلها لأغراض الملاحقة القضائية الجنائية للمشتبه في كونهم إرهابيين*، ووثائق الممارسات الجيدة ذات الصلة الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، تقدم إرشادات حول معالجة البيانات وإدارة القضايا في الإجراءات القانونية المتصلة بالإرهاب.[4] وأصدرت الأمم المتحدة *الخلاصة الوافية للبيانات البيومترية* للمساعدة في توجيه الدول التي تعمل على دمج التكنولوجيا البيومترية في أنظمتها لكشف سفر الإرهابيين ومنعه.[5]

وللدول أن تنظر في التعاون فيما بينها لتحقيق التوافق بين معايير الإدراج في قوائم المراقبة ودقة البيانات وطرق جمع المعلومات والاستخدامات المسموح بها للمعلومات الموجودة في قواعد البيانات. ويمكن تقنين هذا التوافق في معايير الإدراج الأساسية في قوائم المراقبة من خلال اتفاقيات متصلة بالتشريع أو السياسة، مع مراعاة القيود المحتملة بسبب قوانين الدولة ذات السيادة. كما يتيح التشغيل البيني تبسيط عملية الكشف عن سفر الإرهابيين ومنعه من خلال زيادة الثقة بين الشركاء الدوليين، وتقليل الغموض في الإجراءات التي يجب اتخاذها أثناء التفاعلات، وتعزيز التوافق بين أنظمة الفرز، وضمان أن الممارسات المتصلة بقوائم المراقبة وتبادل المعلومات متوافقة مع الحظر المفروض على التدخل التعسفي أو غير القانوني في الخصوصية ومتسقة مع التزامات وتعهدات حقوق الإنسان الأخرى.

الممارسة الجيدة 3: وضع آليات ومعايير وسنّ قوانين عند اللزوم لتبادل المعلومات بين الدول.

---

[1] تستخدم هذه الوثيقة التعريفات التالية: **المُنشئ** يشير إلى الكيان الذي يجمع ويحدد المعلومات التي تدعم الاستنتاج بأن الشخص إرهابي معروف أو مشتبه فيه. و**المرشِّح** هو الكيان الذي لديه معلومات تفيد بأن الشخص يستوفي المعايير المحددة للإرهابي المعروف أو المشتبه فيه ويرشح هذا الشخص لإدراجه في قائمة المراقبة بناءً على المعلومات التي نشأت مع هذا الكيان. و**المراقب** هو الكيان الذي يحتفظ بقائمة المراقبة الخاصة بالإرهابيين المعروفين أو المشتبه بهم، بما في ذلك قبول الترشيحات وتوفير المعلومات ذات الصلة للمفرزين. و**المفرز** هو الكيان الذي يستخدم المعلومات المدرجة في قائمة المراقبة لتحديد ما إذا كان الشخص يطابق إرهابيا معروفا أو مشتبه فيه.

[2] منظمة الطيران المدني الدولية، الملحق 9 *لاتفاقية الطيران المدني ("اتفاقية شيكاغو"): التيسير*، أكتوبر 2017.

[3] انظر أيضًا المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، *الممارسات الجيدة في مجال أمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب ووقف تدفق 'المقاتلين الإرهابيين الأجانب'*، الممارسة الجيدة 3. www.theGCTF.org.

[4] المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، *توصيات أبوجا بشأن جمع الأدلة واستخدامها وتبادلها لأغراض الملاحقة القضائية الجنائية للمشتبه في كونهم إرهابيين*. www.theGCTF.org.

[5] مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب ومديرية الأمم المتحدة التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ومعهد القياسات البيومترية، *خلاصة الأمم المتحدة الوافية للممارسات الموصى بها من أجل استخدام البيانات البيومترية وتبادلها على نحو مسؤول في مجال مكافحة الإرهاب*، 2018.

إن تبادل المعلومات المدرجة في قوائم المراقبة المتصلة بالإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم على نحو مستدام وممنهج وكامل، يحترم حقوق الإنسان - بدلاً من اتباع طريقة مخصصة ومتقطعة وغير كاملة – هو أمر بالغ الأهمية. وينبغي أن يتم هذا التبادل استنادًا إلى اتفاق متبادل وأن يتضمن ما يكفي من المعلومات البيوغرافية والسياقية غير السرية لإرشاد أي إجراءات قد تتخذها الدول التي تتبادل المعلومات في حالة حدوث مواجهة (انظر الممارسة الجيدة 9). وينبغي أن يتم هذا التبادل على نحو مستقل وبغض النظر عن السفر، لإتاحة إجراء تحليلٍ قبل السفر واستلام المعلومات ذات الصلة في الوقت المناسب.[6] وينبغي أن تنظر الدول في التوقيع على ترتيبات مكتوبة تحدد شروط تبادل المعلومات وتكفل الحماية المطلوبة والاستخدام المسموح به للمعلومات المتبادلة.

وينبغي أن تشمل قوانين حماية البيانات والخصوصية مخصصات كافية لشركات النقل للإفصاح عن بيانات الركاب والأطقم لفائدة بلد أجنبي لأغراض التصدي لسفر الإرهابيين، شريطة توفير حماية كافية للخصوصية وإعطاء أساس قانوني لهذا الإفصاح (انظر الممارسة الجيدة 14).

الممارسة الجيدة 4: إنشاء آليات رقابية مستقلة لضمان معايير الإدراج في قواعد البيانات.

لا تكتفي الرقابة المناسبة بالمساعدة في ضمان حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية فحسب، بل تعزز أيضًا الأمن الوطني. ومن شأن حماية قواعد البيانات الخاصة بقوائم المراقبة من الإدراج غير الكافي أو غير القانوني للبيانات أو من الإدراج القائم على دوافع سياسية لهويات لا ارتباط لها بالإرهاب، وضمان استيفاء قوائم المراقبة والفرز للمعايير المتفق عليها، أن يسهم في طمأنة مستخدمي قوائم المراقبة والجمهور تجاه قوائم المراقبة وسلامتها وقيمتها. ويمكن لسلطة رقابية مستقلة أن تكفل الوفاء بالمتطلبات القانونية ومتطلبات سلامة البيانات. كما يمكن لهذه الجهة الرقابية إعداد تقرير دوري لضمان إجراء أنشطة المراقبة والفرز وفقًا للقوانين والتوجيهات المحلية السارية، والعمليات والإجراءات المشتركة بين الوكالات، والالتزامات الدولية. وقد توصي هذه الجهة باتخاذ إجراءات تصحيحية لمعالجة أوجه القصور واقتراح إجراءات لمواءمة الممارسات المحلية مع القانون الدولي الساري والممارسات الجيدة.[7]

ثانيا: وضع أنظمة الفرز وتنفيذها

الممارسة الجيدة 5: إشراك الحكومة ككل في وضع أنظمة الفرز وتنفيذها.

لضمان معالجة المعلومات المدرجة في أنظمة الفرز معالجة وافية ودقيقة وفي وقت مناسب، ينبغي على الدول أن تكفل التشغيل البيني بين الوكالات الحكومية وداخلها.[8] ويشمل ذلك وضع التعاريف والمعايير القانونية الواضحة المتعلقة بالإدراج في قوائم المراقبة ومواءمة صيغ البيانات ومتطلبات الأنظمة. وللدول أن تنظر في سن تشريعات لتحقيق ذلك. ويتيح ضمان التشغيل البيني للأنظمة الحكومية الداخلية الوصول في الوقت المناسب إلى البيانات المتعلقة بقوائم المراقبة على مستوى الوكالات والأنظمة، ويساعد في ضمان التنفيذ المتسق للأطر القانونية والسياساتية.[9] وفي المراحل المبكرة من إعداد أنظمة قوائم المراقبة، ينبغي على الدول أيضًا أن تكفل تعاون الموظفين التشغيلين وموظفي تكنولوجيا المعلومات على نحو يضمن استيفاء قوائم المراقبة لاحتياجات المشغلين ويكفل جدواها من الناحية التقنية. وينبغي أخذ المدخلات الواردة من جميع مستخدمي قوائم المراقبة في الاعتبار قبل إعداد النظام. ويعد ضمان تبادل المعلومات الدائم بين الوكالات الحكومية أمرًا مهمًا لتيسير الاستجابات المناسبة للتفاعلات مع الأفراد المدرجين في قوائم المراقبة. وقد تشمل المعلومات المتبادلة الأدلة المستخرجة من ميدان القتال والبيانات البيومترية المجمَّعة أو المعالجة من قبل الجهات العسكرية (انظر أيضا الممارستان الجيدتان 10 و12).

ويجب أن تعمل الوكالات الحكومية ذات الصلة معًا لإنشاء وتنظيم العمليات والإجراءات المرتبطة بوضع وتنفيذ قوائم المراقبة والفرز، بالاستناد إلى تعليمات ومبادئ توجيهية قانونية وسياساتية أعلى. وينبغي في الوثيقة المنشأة أن تقنن أدوار الوكالات ومسؤولياتها في توفير المعلومات المتصلة بقوائم المراقبة وطريقة استخدام المعلومات المدرجة في هذه القوائم. كما ينبغي أن تحدد الوثيقة تعاريف ومعايير قوائم المراقبة ومتطلبات البيانات العامة مثل المتطلبات البيوغرافية والبيومترية وكذلك الممارسات المتصلة بالاحتفاظ بالبيانات. ويلزم تحديث هذه

---

[6] المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، *مذكرة لاهاي-مراكش حول الممارسات الحسنة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب*، الممارستان الجيدتان 10 و12. www.theGCTF.org

[7] توفر *الإضافة الصادرة عام 2018 الملحقة بمبادئ مدريد التوجيهية لعام 2015* مزيدًا من الإرشادات حول وضع قوائم المراقبة والعمل جنبا إلى جنب مع الشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف.

[8] المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، مذكرة لاهاي-مراكش حول الممارسات الحسنة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، الممارسة الجيدة 11. www.theGCTF.org.

[9] انظر أيضًا المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، الممارسات الجيدة في مجال أمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب ووقف تدفق 'المقاتلين الإرهابيين الأجانب'، الممارسة الجيدة 2. www.theGCTF.org.

الوثيقة بصورة دورية وإتاحتها لجميع مستخدمي قوائم المراقبة، بمن فيهم الجهات السياساتية والقانونية والتشغيلية ذات المصلحة (انظر الممارسة الجيدة 1).

وللدول أن تنظر في تعيين وكالة واحدة لتصبح مركزًا لتبادل المعلومات الخاصة بالركاب مهمتها معالجة البيانات وإبلاغ السلطات المختصة عن الركاب المدرجين في قوائم المراقبة. ومن شأن هذه "النافذة الواحدة" أن تساعد في تقليل التأخيرات البيروقراطية إلى أدنى حد، وتخفيض التكاليف، ومنع الوصول غير المناسب إلى معلومات قواعد البيانات.

الممارسة الجيدة 6: إشراك الشركاء الدوليين في وضع أنظمة الفرز وتنفيذها.

للدول أن تنظر في إقامة شراكة مع دول أخرى أو مع منظمات دولية لديها خبرة متخصصة في أنظمة الفرز، وتوفر الدعم وأدوات تكنولوجيا المعلومات لضمان فعالية هذه الأنظمة واستدامتها على المدى الطويل.[10] وتقدم عدة دول الدعم إلى بلدان أخرى من خلال تبادل تشريعاتها وأدلتها التنفيذية، وتوفير التدريب، وتقديم الدعم التقني. كما توفر المنظمات الدولية، مثل مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب[11] ومنظمة الجمارك العالمية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا برامج لبناء القدرات وحلول برمجية لتعزيز قدرات فرز الإرهابيين.

الممارسة الجيدة 7: إشراك شركات النقل الجوي وشركاء القطاع ذوي الصلة في وضع أنظمة الفرز وتنفيذها.

حيثما يكون ذلك ممكنا وملائما، ينبغي استشارة أصحاب المصلحة المعنيين من القطاع والدخول في شراكة معهم والتعاون معهم في إدراج شركات النقل المحلية ومتعددة الجنسيات في إنشاء الأسس التنظيمية لأنظمة الفرز ومواصفاتها التقنية. ومن شأن هذا التفاعل أن يكفل مشاركة شركاء القطاع الخاص المكلفين بتنفيذ لوائح نقل بيانات الركاب حيثما وجدت، كما يضمن الامتثال ونقل البيانات على نحو فعال. وقد يكون لدى أصحاب المصلحة من القطاع الخاص خبرة في تنفيذ مثل هذه الأنظمة في أماكن أخرى ويمكنهم تقديم خبرات التنفيذ الإجرائية بما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة ويكفل توافقها مع النظم الوطنية. وللدول أن تنظر في إقامة شراكة مع شركة طيران واحدة في البداية لاختبار النظام، استعدادا لتعميمه على القطاع. ومن شأن إعداد وثيقة تنفيذ تقني لفائدة القطاع الخاص تتضمن المعلومات المطلوب إحالتها ومعايير الإحالة وجدولا زمنيا للامتثال أن يساعد في ضمان تصميم أنظمة الفرز وتشغيلها على نحو فعال.

الممارسة الجيدة 8: تقييم الموارد والقدرات والاحتياجات المتاحة لوضع أنظمة الفرز.

تتوفر للدول خيارات عدة عند النظر في تنفيذ أنظمة فرز الركاب، لذلك على الدول أن تختار أنظمة تتوافق مع احتياجاتها وقدراتها. وينبغي أن يؤدي استخدام المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب في عمليات المراقبة عند الحدود إلى تعزيز ثم تحسين تسهيلات الركاب من خلال السماح لمسؤولي الحدود بتركيز انتباههم على الركاب الأكثر خطورة. ومن شأن الأنظمة المطورة محليا لمعالجة وتمحيص المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب أن تقلل من التكاليف الأولية، لكنها تتطلب في الغالب صيانة أكثر وتعتمد على موظفين ذوي مهارات أعلى. وفي المقابل، لدى الدول خيار بالعمل مع شركاء تجاريين أو متعددي الأطراف أو ثنائيين لوضع هذه الأنظمة وتنفيذها (انظر الممارسة الجيدة 2). وينبغي على الدول أيضًا أن تنفذ استراتيجيات تتواءم مع المعايير الدولية لضمان توافقها مع الأنظمة الحالية لشركات الطيران، والاستفادة من الكفاءات، وخفض التكاليف، وتسريع التنفيذ. ودعماً للإطار القانوني الدولي الوارد في المرفق 9 لإيكاو، تقدم كل من منظمة الجمارك العالمية وإيكاو والاتحاد الدولي للنقل الجوي إرشادات للدول لتنفيذ هذه الأنظمة.[12]

الممارسة الجيدة 9: التأكد من أن أنظمة الفرز توفر الوصول في الوقت المناسب إلى بيانات حالية وشاملة وعملية.

تحتاج السلطات إلى الوصول إلى بيانات حالية ومحددة ودقيقة لاتخاذ الإجراءات المناسبة والمستنيرة. وينبغي أن توفر الأنظمة معلومات مفتوحة المصدر وموثوقة، مثل الأخبار أو تقارير التحقيق المتوفرة على الإنترنت، لإتاحة التحديث السريع للمعلومات المتعلقة بهويات الأفراد المدرجين في قوائم المراقبة. وينبغي أن يكون النظام مرنًا ويسمح باستيعاب وتصدير صيغ متعددة للبيانات وإدخال تحسينات مستقبلية على البيانات. وينبغي توفير تقنيين لدعم نظام قوائم المراقبة عبر مكتب دعم تقني يعمل على مدار الساعة وطيلة أيام الأسبوع حتى لا تعوق

---

[10] منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الوثيقة الختامية من الندوة الثانية على نطاق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول تبادل بيانات الركاب، "SEC.GAL/190/18 (3 كانون الأول/ديسمبر 2018) www.osce.org.

[11] ينسق مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب جهود بناء القدرات بناءً على نظام goTravel، الذي يقدَّم مجانًا إلى الدول الأعضاء التي تعمل على وضع وتنفيذ أنظمة نقل بيانات الركاب مع مساعدة تقنية وتكنولوجية https://www.un.org/cttravel/goTravel.

[12] منظمة الطيران المدني الدولي، *المبادئ التوجيهية المتصلة ببيانات سجلات أسماء الركاب*، 2010؛ ومنظمة الطيران المدني الدولي، *المعايير الدولية والممارسات الموصى بها: الملحق التاسع من اتفاقية الطيران المدني الدولي "اتفاقية شيكاغو" - التيسير*، الفصل 9، تشرين الأول/أكتوبر 2017؛ ومنظمة الجمارك العالمية والاتحاد الدولي للنقل الجوي ومنظمة الطيران المدني الدولي، *المبادئ التوجيهية المتصلة بالمعلومات المسبقة عن الركاب*، 2014.

المشكلات التقنية الوصول إلى البيانات في الوقت المناسب. وينبغي أن تنظر الدول بتمعن في حقول المعلومات المطلوبة وضعها في قاعدة بياناتها. فإثراء البيانات بالمعلومات السياقية قد يمكّن السلطات من اتخاذ الإجراءات المناسبة وفي الوقت المناسب. ويعدّ توفير الربط الشبكي للمستخدمين النهائيين وإجراء التحديثات الدورية للمعلومات المدرجة في قوائم المراقبة أمرًا حيويًا لتحقيق أمان شامل على الحدود. ويجب أن تتوفر جميع الأنظمة المستخدمة في فرز الركاب على ربط آني ووصول فوري إلى قائمة المراقبة الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتمتع السلطات الحكومية المسؤولة بإمكانية الوصول إلى قواعد بيانات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ونشراتها ذات الصلة من خلال منصة I-24/7 (انظر الممارسة الجيدة 13). ومن شأن عملية تحليل بيانات الركاب، عبر نظام استهداف آلي - قبل وأثناء وبعد السفر جوا وبحرا وبالقطار وبالحافلة – أن يسلط الضوء على الأنماط ويكفل مستوى من الدقة أعلى مما توفره التقييمات المنجزة من فراغ.

الممارسة الجيدة 10: جمع واستخدام المعلومات البيومترية على نحو مسؤول يزيد من موثوقية قاعدة بيانات الفرز ودقتها.

من شأن أنظمة جمع البيانات البيومترية القابلة للتشغيل البيني مع أنظمة الفرز وإنفاذ القانون أن تدمج المعلومات بما يتيح تحديد الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم بدقة أكبر. وتقلص البيانات البيولوجية إلى حد كبير من إمكانية التحديد الخاطئ للهوية بناءً على البيانات البيوغرافية فقط، كما تساعد في كشف الأشخاص الذين يسافرون باستخدام وثائق مزورة عن طريق ربط البيانات البيومترية بجوازات السفر. وينبغي في البيانات البيومترية المستخدمة كدليل في المحكمة أن تُجمع على نحو قانوني، كما ينبغي في الأدلة المحصلة من ميدان القتال أن تُجمع وفقًا للالتزامات المحلية والدولية، وأيضا طبقا للممارسات الجيدة ذات الصلة الواردة في *توصيات أبوجا بشأن جمع الأدلة واستخدامها وتبادلها لأغراض الملاحقة القضائية الجنائية للمشتبه في كونهم إرهابيين*.[13]

ثالثا: تبادل المعلومات والوصول إليها

الممارسة الجيدة 11: إيجاد توازن بين "ضرورة المعرفة" و "مسؤولية التبادل" من خلال تعزيز التعاون بين الوكالات وداخلها.

لكي تعمل قواعد بيانات الفرز على النحو المنشود، يتعين على الوكالات الحكومية التغلب على الحواجز التي تقف أمام تبادل معلومات الهوية والمعلومات الأساسية بين وكالات الاستخبارات والسلطات الرئيسية مثل أجهزة إنفاذ القانون، وأجهزة مراقبة الحدود، والمسؤولين القنصليين. وقد تنظر الدول في عدة استراتيجيات لتشجيع هذا التعاون مع حماية المعلومات الاستخباراتية الحساسة.[14]

ومن شأن إنشاء مركز اندماج معني بالفرز يجمع موظفي أجهزة الاستخبارات وموظفي إنفاذ القانون، أن يشكل آلية فعالة لضمان دمج المعلومات السريع في قاعدة البيانات المناسبة مع إتاحة الوصول للسلطات ذات الصلة من خلال توفير طرق شبه آنية للدعم الاستخباراتي. ويمكن أن تخدم حلول تكنولوجيا المعلومات والحلول التقنية الغرض نفسه. كما أن لوضع المعلومات الأساسية المصنفة وحمايتها (المعلومات الاستخباراتية أو المعلومات من مصادر الكترونية مفتوحة) في قاعدة بيانات منفصلة عن معلومات الهوية والمعلومات السياقية غير المصنفة (قائمة المراقبة) أن يحمي القنوات الاستخباراتية ويزيد في ارتياح وكالات الاستخبارات من التعاون المنتظم في تبادل المعلومات لاستخدامها في قوائم المراقبة.

وفي الحالات التي قد لا يكون الوصول فيها للدعم الاستخباراتي الشخصي ممكنًا، يمكن لخوارزميات مطابقة البيانات والتحليل الحاسوبي لعمليات البحث عن المعلومات أو طلبات المعلومات من قِبل مسؤولي الخطوط الأمامية أن تتيح الوصول إلى معلومات الفرز الأكثر حساسية عند الضرورة مع حماية سلامة المعلومات. وتكون هذه الأدوات مفيدة جدا عند إقرانها بأنظمة قابلة للتشغيل البيني تقوم بتوزيع وتوفير الوصول إلى البيانات عبر الوكالات الحكومية. ويحمي إنشاء دورة شاملة لتبادل المعلومات البيانات السرية ويسهل الوصول على نطاق واسع إلى معلومات الفرز غير السرية، مما يتيح إثراء البيانات غير السرية بالمعلومات السرية عندما تبرر مواجهة فرد محل اهتمام مثل هذا الوصول.

الممارسة الجيدة 12: تنظيم بنى وعمليات قوائم المراقبة لإتاحة الوصول إلى المعلومات بكفاءة وفعالية.

عند تنظيم الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بقوائم المراقبة، ينبغي أن يكون مسؤولو قوائم المراقبة منفصلين عن الوكالات التي تُنشئ المعلومات وترشحها وتفرزها لضمان استخدام هذه المعلومات من دون تحيز وتحليل جودة المعلومات وموثوقيتها بشكل أفضل. وينبغي أن تضع الدول معيارًا للتمييز بين السجلات عالية المخاطر والسجلات منخفضة المخاطر، بناءً على معلومات التهديد الأساسية، لتسهيل إدارة المعلومات في الوقت المناسب. وينبغي أن تستند معايير الوصول للمعلومات إلى احتياجات وكالات الفرز وقدراتها، لا إلى ما هو متوفر من الناحية

---

[13] المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، *توصيات أبوجا بشأن جمع الأدلة واستخدامها وتبادلها لأغراض الملاحقة القضائية الجنائية للمشتبه في كونهم إرهابيين*. www.theGCTF.org.

[14] انظر *الإضافة الصادرة عام 2018 الملحقة بمبادئ مدريد التوجيهية لعام 2015*، المبدأ التوجيهي 2 المتصل بالتوجيهات الإضافية بشأن دمج الأنظمة.

الاستخباراتية. ويمكن استخدام المعلومات المستمدة من مواجهة الأشخاص الذين تظهر هويتهم في قوائم المراقبة لتعزيز السجلات بحسب الاقتضاء. ولزيادة الكفاءة في تحديد الأفراد المدرجين في قوائم المراقبة، ينبغي جمع الهويات المتعددة لفرد واحد في مدخل واحد، بدلاً من إدراج الفرد عدة مرات تحت هوياته المختلفة المعروفة.

الممارسة الجيدة 13: استخدام قواعد البيانات متعددة الأطراف القائمة لمعالجة بيانات الركاب وتسهيل التبادل الدولي للبيانات.

ينبغي أن تعمل الدول مع منظمات إنفاذ القانون الدولية مثل الإنتربول لتوفير أكبر قدر ممكن من المعلومات المسموح بها قانونًا للأشخاص المعنيين والتحقق من هوية الركاب في ضوء جميع المعلومات المتاحة.[15] وسيؤدي مدّ الإنتربول بتحديثات منتظمة إلى جعل قواعد بياناته دقيقة ومناسبة لجميع الأطراف، كما من شأن الفرز الآني في ضوء قواعد بيانات الإنتربول أن يقوي قواعد البيانات هذه أكثر. ويساعد تمكين أجهزة إنفاذ القانون المحلية من الوصول إلى قواعد بيانات الإنتربول في التعرف على الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم. وينبغي على الدول أن توفر كل السياقات الممكنة للهويات المقدمة إلى الإنتربول لمساعدة الشرطة في اتخاذ قرار بشأن كيفية التعامل في حال مواجهة فرد. وللدول أيضًا أن تنظر في إنشاء أو تعزيز قواعد البيانات الإقليمية المتعلقة بتبادل معلومات الفرز من أجل كشف سفر الإرهابيين في مناطقها ومنعه.

رابعا: الخصوصية والحقوق والانتصاف

الممارسة الجيدة 14: اتخاذ تدابير استباقية للحفاظ على أمان وخصوصية المعلومات المرتبطة بقوائم المراقبة والركاب.

على الدول أن تكفل إعمال تدابير لضمان سلامة البيانات وتوحيد معاييرها في قواعد البيانات الدولية والوطنية. وينبغي مواصلة جمع بيانات الركاب والبيانات البيومترية وتخزينها واستخدامها وتبادلها وفقًا للوسائل المعتمدة قانونًا. ويعد وضع شرط الأفول في القوانين أو السياسات ذات الصلة حلا فعالا لضمان إزالة الهويات من قوائم المراقبة إذا كانت لا تستوفي معيار الإدراج (انظر الممارستان الجيدتان 1 و5 بشأن إعداد وثيقة توجيهية وطنية مُحكمة لقوائم المراقبة).

وفي غياب معايير متعددة الأطراف لقوائم المراقبة تصون سلامة البيانات وتحمي من التدخل التعسفي أو غير القانوني في الخصوصية، ينبغي تبادل المعلومات الحساسة المتصلة بمدخل من المداخل الواردة في قائمة المراقبة على المستوى الثنائي من خلال ترتيبات دولية تشمل سلامة البيانات وتدابير الخصوصية.[16]

الممارسة الجيدة 15: مواءمة جمع واستخدام المعلومات المرتبطة بقوائم المراقبة والركاب مع القوانين المحلية والالتزامات والتعهدات الدولية.

على الدول أن تضع قواعد واضحة وشفافة قائمة على المخاطر لتحديد الهويات التي يجوز إدراجها في قوائم المراقبة، بناء على معايير منطقية وواقعية. ولا يجوز إدراج الهويات في قوائم المراقبة لأغراض ذات دوافع سياسية أو لأي أسباب تمييزية يحظرها القانون الدولي. وينبغي أن تشمل جميع ترتيبات تبادل المعلومات ضمانات تكفل عدم إساءة استخدام المعلومات المقدمة من أحد الشركاء إلى الشريك الآخر لأغراض غير مصرح بها، مثل ارتكاب انتهاكات أو تجاوزات لحقوق الإنسان. وينبغي أن تكون الضوابط سارية، وخاضعة للاستعراض الكافي، لضمان أن قواعد البيانات المرتبطة بمعلومات قوائم المراقبة ومعلومات الركاب لا يمكن استخدامها لإجراء تصنيف قائم على أسس تتعارض مع التزامات الدول بموجب القانون المحلي أو القانون الدولي المنطبق.[17] وتحديدا، على الدول أن تكفل عدم استخدام قواعد البيانات المرتبطة بمعلومات قوائم المراقبة ومعلومات الركاب على أساس تمييزي يحظره القانون الدولي، مثل العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو غير السياسية، أو المنشأ الوطني أو الاجتماعي، أو الملكية، أو النسب، أو أي وضع آخر. وينبغي تدريب السلطات التي لديها حق الوصول إلى معلومات قوائم المراقبة تدريبا كافيا على الحماية القانونية للأفراد، بما في ذلك حقوق الإنسان لكل فرد في الدخول إلى بلده والمساواة بينه وبين غيره في المعاملة والحماية أمام القانون.[18]

---

[15] انظر أيضًا المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، الممارسات الجيدة في مجال أمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب ووقف تدفق 'المقاتلين الإرهابيين الأجانب'، الممارسة الجيدة 3. www.theGCTF.org.

[16] منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الوثيقة الختامية من الندوة الثانية على نطاق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول تبادل بيانات الركاب، "SEC.GAL/190/18 (3 كانون الأول/ديسمبر 2018) www.osce.org.

[17] تنص المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على معايير واضحة لحماية الخصوصية الفردية وحماية حقوق الإنسان بموجب القانون. /rights-human-declaration-https://www.un.org/en/universal

[18] انظر: مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، *دليل حقوق الإنسان ومراقبة الحدود* – طبعة 2018. /https://www.un.org/counterterrorism/ctitf.

وتعد المعلومات البيومترية أداة قوية لتعزيز قدرات تحديد الهوية (انظر الممارسة الجيدة 10)، غير أنه يترتب عنها خطر يتمثل في الإفصاح عن معلومات شخصية عارضة وغير ذات صلة قد يكون الكشف عنها من دون موافقة صاحبها عملا مخالفا للقانون أو غير أخلاقي، أو قد يتيح استخدامها لأغراض غير مشروعة. لذلك من الضروري كفالة جمع البيانات البيومترية وتخزينها ومعالجتها ونقلها بشكل آمن. كما أن تشغيل أنظمة البيانات البيومترية وفقًا للمعايير الدولية وبناءً على الاعتماد الرسمي من هيئات الاستدلال العلمي الجنائي من شأنه أن يكفل الضمانات الإجرائية والرقابة الفعالة للحد من هذا الخطر.[19]

الممارسة الجيدة 16: تنفيذ آليات للتحقق من دقة إدخال البيانات، تتيح للأفراد الطعن في وضعهم في قاعدة بيانات فرز الإرهابيين ("الانتصاف").

بالنسبة للهويات التي تُدرج عن غير قصد أو عن طريق الخطأ في قواعد البيانات المخصصة لفرز الإرهابيين، ينبغي وضع عملية انتصاف يسهل الوصول إليها تكون واضحة وفعالة وشفافة على نحو كاف وتتيح الطعن في أي معلومات خاطئة والشروع في مراجعتها وإزالتها. وينبغي أن تخضع الطعون المتعلقة بحالات الإدراج المشتبه فيها في قواعد البيانات لإجراءات المعالجة المناسبة لضمان حماية المعلومات السرية أو الحساسة. ويمكن لآليات استعراض البيانات الآلي تحديد المعلومات الخاطئة بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب، كما أن تمكين أصحاب المصلحة بين الوكالات من طلب مراجعة هويات محددة في قوائم المراقبة أو تصحيحها يشكل وسيلة فعالة للحفاظ على قاعدة بيانات دقيقة، وتركيز الموارد الأمنية على التهديدات الموثوقة، وتعزيز ثقة الجمهور في برامج الأمن الوطني.

الخلاصة

يمثل التنفيذ الكامل لقرار مجلس الأمن 2396 السبيل لإنجاح جهود كشف سفر الإرهابيين واتخاذ الاستجابات المناسبة له. ويروم تبادل التجارب والممارسات الجيدة من خلال هذه المبادرة التي وضعها المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب إلى تيسير الجهود المعنية بوضع واستخدام قوائم المراقبة والبيانات البيولوجية والمعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب والأدوات ذات الصلة لفرز الركاب من أجل التصدي لسفر الإرهابيين على مستوى العالم. وقد أُعدت هذه الوثيقة لتكون مصدرا للدول تستند إليه في وضع وتنفيذ عمليات وأنظمة قوائم المراقبة الخاصة بفرز الإرهابيين، امتثالا لقرار مجلس الأمن 2396.

إن العمليات المجزأة أو غير المطورة بين الوكالات والقدرات المحدودة في مجال الفرز وقوائم المراقبة قد تعوق قدرات الدول على تمكين موظفي الفرز وإنفاذ القانون العاملين في الخطوط الأمامية من الوصول إلى المعلومات المهمة لتيسير الاستجابات المناسبة أثناء التفاعلات مع الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم. ويعد إيجاد إطار قانوني وسياساتي شامل أمرا ضروريا لإنشاء عملية فرز مبسطة ومناسبة. وينبغي أن تضع الدول استراتيجية على مستوى الحكومة ككل لضمان أن المعلومات المدرجة في قوائم المراقبة محدثة ودقيقة وعملية. ويساعد إضفاء الطابع المؤسسي على عملية تبادل المعلومات في تسهيل تبادل البيانات مع الجهات المحلية ذات المصلحة وفي حماية المعلومات السرية أيضا. ويعد تبادل المعلومات بين الوكالات الوطنية أمرًا ضروريًا، لكن يلزم استكماله بتعاون دولي كاف في مجال تبادل المعلومات من أجل التصدي لسفر الإرهابيين عبر العالم. كما أنه من المهم جدا احترام الخصوصية وحقوق الإنسان والانتصاف لضمان عدم إساءة استخدام هذه الأنظمة لأغراض سياسية، وكذلك لضمان قبول الجمهور بمعالجة البيانات وإدارة قوائم المراقبة وإجراءات الإنفاذ اللاحقة وعمليات الحماية.

[19] لاستعراض أعمق للأدوات والإرشادات المتعلقة بالبيانات البيومترية، انظر مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب ومديرية الأمم المتحدة التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ومعهد القياسات البيومترية، *خلاصة الأمم المتحدة الوافية للممارسات الموصى بها من أجل استخدام البيانات البيومترية وتبادلها على نحو مسؤول في مجال مكافحة الإرهاب*، 2018، 52.