

7

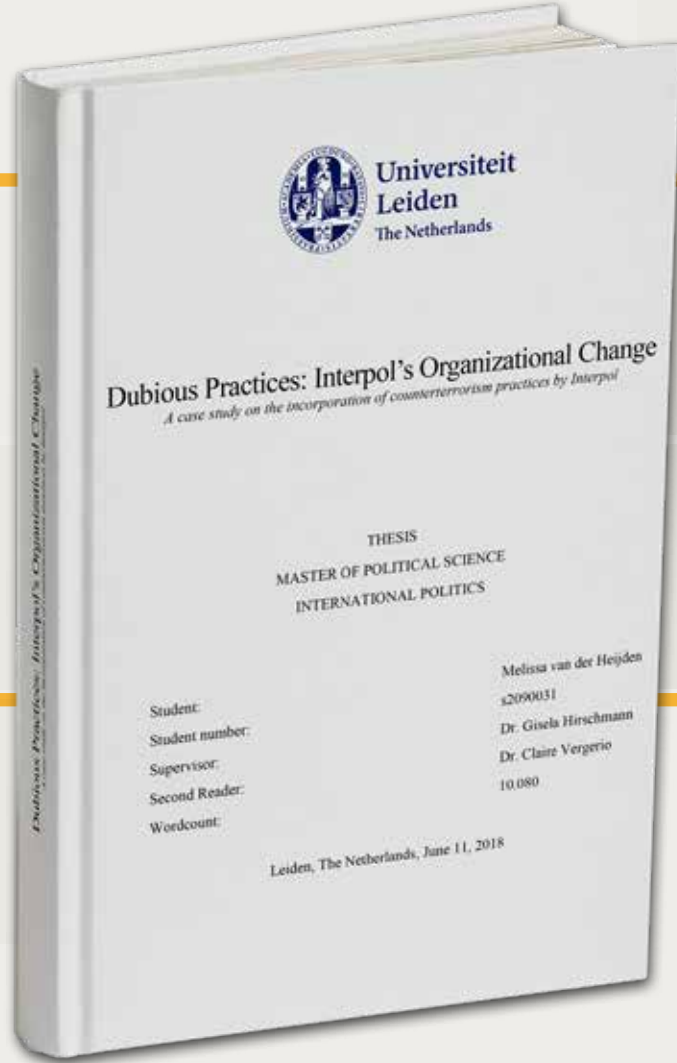
قراءة في كتاب

نوفمبر 2019



الائتلاف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب
ISLAMIC MILITARY COUNTER TERRORISM COALITION

الإدارة العامة للبحوث والدراسات



الممارسات المشبوهة، التغيير التنظيمي في الإنتربول

دراسة حالة

عن دمج ممارسات محاربة الإرهاب في أنشطة الإنتربول

الباحثة: مليسافان ديرهيغن



قراءة فني كتاب 7

إصدار دوري شهري، يقدم مراجعة علمية للكتب والدراسات المتميزة التي تعالج قضايا الإرهاب

الممارسات المشبوهة، التغيير التنظيمي في الإنترنتبول

دراسة حالة

عن دمج ممارسات محاربة الإرهاب في أنشطة الإنترنتبول

الباحثة: مليسافان ديرهيغدن



الممارسات المشبوهة، التغيير التنظيمي في الإنتربول
دراسة حالة عن دمج ممارسات محاربة الإرهاب في أنشطة الإنتربول

الباحثة: مليسا فان ديرهيچدن

جامعة ليدن - هولندا



لا حياء مع الإرهاب!

الإنتربول تغير دستورها لتشارك في محاربة الإرهاب

لكن مع النمو الكبير للإرهاب، والتأثير الخطير لأعماله في المجتمع الدولي، عدلت منظمة الإنتربول عن وظيفتها المعروفة، ووضعت الجرائم الإرهابية هدفاً رئيساً لعملها ونشاطها؛ لتغدو أكبر منظمة شرطية في العالم قادرة على محاربة الإرهاب.

فكيف تمكنت منظمة الإنتربول من الانتقال من حالة المنظمة المحايدة سياسياً إلى حالة المنظمة الناشطة في مجال مكافحة الجريمة الإرهابية التي تعد من الجرائم ذات الدافع السياسي؟

هذا ما تسعى الدراسة إلى الإجابة عنه، بتتبع تاريخ المنظمة والإجراءات التي نقلتها من رفض المشاركة في محاربة الإرهاب إلى المشاركة باهتمام في مكافحته. وهي في الأصل أطروحة نالت بها الباحثة مليسا فان ديرهيجن درجة الماجستير، بإبراز المنعطف الحرج الذي أسهم في تخفيف القيود المضروبة على منظمة الإنتربول، وانفتاحها على

الإنتربول منظمة دولية معنية بمحاربة الجريمة الدولية، تهدف إلى تعزيز التعاون الدولي في المجال الشرطي بين أعضائها الذين يزيدون على 190 دولة، وتختص مهمتها الرئيسية وفق دستورها بـ «منع الجريمة ومحاربتها؛ بتعزيز التعاون في الشأن الشرطي والأمني». وقد تمكنت المنظمة من تحقيق أهدافها بنجاح واضح، ملتزمة الحياد السياسي واحترام سيادة الدول الأعضاء؛ إذ تنص المادة الثالثة من دستورها بوضوح على أنه «يمنع منعاً باتاً على المنظمة أن تتدخل في أي نشاطات ذات صفة سياسية أو عسكرية أو دينية أو عنصرية». ومن الأمثلة التاريخية الظاهرة على هذا الموقف: رفض المنظمة تقديم معلومات عن الإرهابيين المشتبه بهم في هجوم ميونخ في بطولة الألعاب الأولمبية عام 1972؛ وفسرت موقفها بأنه استجابة لعدم التدخل السياسي؛ لأن الإرهاب شأن سياسي خارج عن اختصاص تفويض المنظمة الأصلي.

وقد ازدادت مصداقية المنظمة حتى احتلت مكانةً استشارية بارزة في الأمم المتحدة، بوصفها منظمة غير حكومية، ووضعت دستوراً جديداً لها يتسق مع إعلان حقوق الإنسان العالمي، ويتميز بثلاثة مبادئ رئيسية هي: احترام السيادة الوطنية، وفرض القانون الجنائي العادي (الوطني)، والعالمية.

لينتهي بها المطاف لأن يُعترف بالإنتربول منظمةً حكومية دولية «تضمن على أوسع نطاق ممكن تبادل التعاون بين جميع سلطات الشرطة الجنائية، في حدود القوانين المعمدة في مختلف البلدان، وبروح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان».

وأصبحت الطبيعة المحايدة للمنظمة أكثر رسوخاً بعد الحرب العالمية الثانية، ولا سيما في ظل الاضطراب الدولي الناتج عن الحرب الباردة، الذي جعل التعاون الشرطي الدولي أشدَّ صعوبة. واستمسكت منظمة الإنتربول بطبيعتها الحيادية غير السياسية؛ لتجنّب المساس بسيادة الدول الأعضاء، وتجنب التدخل في القضايا السياسية أو العسكرية أو الدينية أو العنصرية، والاقتصر فقط على مكافحة الجريمة الدولية.

مع أن منظمة الإنتربول تخضع لمبادئ تمنعها من التدخل في القضايا السياسية، استطاعت أن تغير منهج عملها لتشارك في جهود محاربة الإرهاب.

عمل المنظمة

تخضع النشاطات التي تضطلع بها منظمة الإنتربول لإطار عمل واضح تحكمه كيانات وأطر قانونية، ويتميز هيكل المنظمة بثلاثة عناصر أساسية تصنع القرار في المنظمة، وهي: الجمعية العامة، واللجنة التنفيذية، والسكرتارية العامة.

أما الجمعية العامة فهي الكيان الأعلى في المنظمة، وتتكون من ممثلي الدول الأعضاء، وتلتقي سنوياً لاتخاذ القرارات المتعلقة بسياسات المنظمة ونشاطاتها وبرامجها وميزانيتها ومصاريفها وغيرها. ولكل ممثل من ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة صوت واحد، وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات.

خيارات أرحب في اتخاذ قراراتها. وقد ساعد على ذلك ما اكتنف نصوصَ دستورها من غموض أتاح تفسيرها لاحقاً بما يتفق وطموح المنظمة ورغبة الدول الأعضاء.

في عالم أصبح فيه تأثير التهديد الإرهابي كبيراً صنفت الإنتربول نفسها باعتبارها المنظمة الشرطية الأكبر قدرة في العالم على مكافحة الإرهاب، ووضعت الجرائم الإرهابية هدفاً رئيساً لعملياتها.

السياق التاريخي

يعود نظام التعاون العالمي في العمل الشرطي إلى المؤتمر الأول للشرطة الجنائية في موناكو عام 1914، حين ظهرت الحاجة إلى توثيق مركزي للجريمة الدولية، لكن الرغبة في تأسيس تعاون شرطي عابر للحدود الدولية في تلك الحقبة لم يُكتب له النجاح والاستمرار بسبب الحرب العالمية الأولى. وشهد عام 1923 بدايات عمل منظمة الإنتربول؛ انطلاقاً من المؤتمر الثاني للشرطة الجنائية الذي عُقد في فيينا، وأُسست فيه «اللجنة الدولية للشرطة الجنائية» The International Commission of Criminal Police التي تُعد الأصل الذي تفرعت عنه منظمة الإنتربول.

ثم تطورت اللجنة من هيئة تعمل ضمن إطار دستور صيغ من مذكرات التفاهم بين ضباط الشرطة دون أي توقيع دبلوماسي من الدول الأعضاء، إلى أن غدت أول هيكل تنظيمي لمنظمة تعاون شرطي دولي مع بنك مركزي للمعلومات. ووافقت هذه الجهود اندلاع الحرب العالمية الثانية التي أدت إلى انقسام المجتمع الدولي، وتعطيل عمل المنظمة من جديد.

بعد انتهاء الحرب جرت محاولة ثالثة لإعادة تأسيس تعاون دولي شرطي، ونقلت قيادة المنظمة إلى فرنسا، وبحلول عام 1956 أُعيد وضع دستور اللجنة، وأصبحت باسم «المنظمة الدولية للشرطة الجنائية» International Criminal Police Organization واشتهرت باسمها المختصر (الإنتربول).

عمل المنظمة، فاستمرت في السنوات التالية على موقفها من الجرائم الإرهابية.

وفي عام 1972 قُتل رياضيون إسرائيليون في القرية الأولمبية بميونخ، في أثناء مشاركتهم ببطولة الألعاب الأولمبية، وعندما طلبت الشرطة الألمانية من الإنترنت تزويدها بمعلومات عن المعتدين، وحثتها على ملاحظتهم، رفضت المنظمة الاستجابة للطلب، وآثرت التزام الحياد وعدم التدخل في القضية؛ لأنها ذات طابع سياسي.

ولحسن الحظ لم تتعرض الإنترنت بعد هذين الحداث لقضايا شائكة على غرارهما، إلا أن الغموض والارتباك بقيا محيطين بأداء المنظمة في التعامل مع القضايا الإرهابية، ويات من الضروري إعادة النظر في موقفها من تلك القضايا. وواكب هذه الظروف ازدياد العنف السياسي والإرهاب في أرجاء العالم، ومطالبة الدول الأوروبية والولايات المتحدة المنظمة بإسهام جدي أكبر في مكافحة الإرهاب.

المنعطف الحرج

بعد اعتداء ميونخ المذكور آنفاً، برزت الحاجة إلى مزيد من التعاون الشرطي الدولي، وبخاصة مع عدم رضا الدول الأعضاء عن أداء المنظمة، فوصلت إلى منعطف حرج أسهم في التوسع في تفسير طبيعتها المحايدة سياسياً التي نصت عليها المادة الثالثة. ونتج عن ذلك الانخراط التدريجي للمنظمة في نشاطات مكافحة الإرهاب. وبعد تقاعد الأمين العام للمنظمة جون نيبوتي عام 1978 الذي كان من أشد المؤيدين لحيادية المنظمة سياسياً، كثرت الشكاوى من ضعف قدرة الإنترنت على التعامل مع بعض الحالات، وخصوصاً حالات الإرهاب. فوضعت الأمانة العامة للإنترنت مجموعة من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتعامل مع الإرهاب، لكن بسبب دقة الموضوع وحساسيته لم تخضع للنقاش الجاد حتى عام 1983.

وفي اجتماعات الجمعية العمومية في السنوات اللاحقة كانت محدودية قدرة الإنترنت ودستوره القديم موضوعاً بارزاً في النقاشات، وكثيراً ما أثارت الدول الأعضاء المسائل والقضايا

ولا تملك الجمعية العامة صلاحيةً تشريعية، فإن القرارات الصادرة عنها مجرد توصيات واقتراحات، فهي تعمل في الواقع منصّةً لمناقشة المواضيع المتعلقة بتعاون الشرطة الدولية، ووسيلة لتبادل المعلومات، ومشاركة المعرفة والثقة المتبادلة بين الدول. وأما اللجنة التنفيذية فتتألف من 13 عضواً تنتخبهم الجمعية العامة، ورئيس اللجنة هو رئيس منظمة الإنترنت. وتقوم اللجنة بتوجيه المنظمة في ممارساتها، وإدارتها في تطبيق القرارات الصادرة عن الجمعية العامة. وأما السكرتارية العامة فتتولى الممارسات اليومية والأعمال الإدارية، بقيادة السكرتير العام.

ويقع المقر الرئيس للمنظمة وقلبها النابض في مدينة ليون الفرنسية منذ عام 1956، وهو يعمل على مدار الساعة في جميع أيام السنة، وترتبط به المكاتب الوطنية في الدول الأعضاء؛ لضمان التعاون وتدفق المعلومات وإجراء التحقيقات الدولية.

أزمات مربكة

ومع أن المنظمة تخضع لمبادئ تمنعها من التدخل في القضايا السياسية، استطاعت أن تغير منهج عملها لتشارك في جهود محاربة الإرهاب، وذلك بعد سلسلة من الأحداث التي واجهتها ولم تستطع التدخل فيها، وأدت إلى وقوع أزمة بين المنظمة والدول الأعضاء. ففي عام 1951 اختطفت طائرة تشيكوسلوفاكية وهبطت في قاعدة أمريكية بألمانيا الغربية، وطالبت تشيكوسلوفاكيا الإنترنت بالقبض على الجناة بحكم أنها جريمة قرصنة جوية تدخل في اختصاص عمل المنظمة، على حين طالبت الولايات المتحدة بعدم تدخل المنظمة في التحقيق، باعتبار أنها قضية لجوء سياسي هرباً من النظام الشيوعي. لكن الإنترنت قررت أخيراً التدخل في القضية لصالح حكومة التشيك، فسحبت الولايات المتحدة ممثلها من المنظمة.

هذا الحدث كشف الاختلاف الواضح في تفسير المادة الثالثة من دستور الإنترنت، وألقى الضوء على أهمية إعادة النظر في الحياد السياسي للمنظمة، لكنه لم يقُد إلى تحول في نهج

وكان المخرج الوحيد للإنتربول في إعادة تفسير المادة الثالثة من دستورها، وأتت نظرية الغلبة في التفسير التي تبرز الطابع الإجرامي للهجوم الإرهابي الذي يطغى على الدوافع السياسية للعمل الإرهابي، وبذلك أمكن تجنب قيود المادة الثالثة، وجرى التعامل مع الجريمة الإرهابية وفق المبدأ الأساسي لها، وهو واقعة الفعل الإجرامي نفسه. وفي سبيل دعم التفسير الجديد للمادة الثالثة، وُضعت ثلاثة معايير لتقييم الحالات الإرهابية:

أولاً) معيار مبدأ منطقة نزاع، بمعنى أن أي عمل إرهابي يُرتكب خارج منطقة النزاع يُعد عملاً إجرامياً، حتى مع وجود دوافع سياسية واضحة وراءه.

ثانياً) معيار تقييم وضع الضحايا، بتأكيد أنه لا يمكن لأي مدني بريء أن يكون هدفاً مشروعاً لأي هجوم إرهابي، بغض النظر عن الدافع وراء الهجوم، وهذا يؤكد أن التعامل مع هذه الاعتداءات الإرهابية يجب أن يقتصر على اعتبارها جرائم في الغالب.

ثالثاً) معيار النظر في حجم الجريمة، أي إن الجرائم التي تتجاوز مستوى معيناً من العنف لا يمكن أن تكون تعبيراً مشروعاً عن المظالم، ومن ثم تُصنّف هذه الهجمات الوحشية في الغالب على أنها أفعال إجرامية، أكثر من أن تكون تعبيراً عن مطالب سياسية أو دينية أو عرقية.

بعد هذا التفسير الجديد للمادة الثالثة من دستور الإنتربول، باتت الأفعال التي تدرج تحت الجرائم الإرهابية هي الأفعال التي تكون بطبيعتها سياسية، مثل: الخيانة، وعضوية المنظمات المحظورة، وجرائم السياسيين المتعلقة بأنشطتهم السياسية. هذا التعامل الجديد مع تفسير المادة الثالثة غير حدود النطاق الذي كانت تعمل بموجبه الأمانة العامة وهيئات التنسيق الوطنية (مكاتب الإنتربول في الدول).

وقد استندت أعمال الإنتربول واستقلاليتها إلى فكرة ذات جانبيين هما: احترام سيادة الدولة، وهيكل المنظمة الذي يحمي استقلالها بالعمل عبر هيئات التنسيق الوطنية، لكن الزيادة والتطور الذي صاحب الجريمة الدولية أطلق نقاشاً داخل الإنتربول وإلحاحاً عاجلاً للتصرف من قبل أعضائه،

الملحة المتعلقة بزيادة معدلات الجرائم الدولية. نتيجة لذلك عرض رئيس الإنتربول بوجارين في افتتاح اجتماع الجمعية العامة الثاني والخمسين بمدينة كان عرض خططه لتحديث مسار عمل المنظمة، وتأكيد الحاجة إلى مواكبتها لاحتياجات الدول الأعضاء، وأقر أيضاً ضرورة إجراء مراجعة نقدية للقرارات والأعمال السابقة، وإثبات قدرة الإنتربول على الإسهام في معالجة تعقيدات قضايا العصر الحالي. ومع القلق المتزايد من الإرهاب واجهت المنظمة خيارات بديلة لمعالجة هذه المسألة، أدى إلى اتخاذ قرار بإعادة تقييم دستورها من جديد.

وفي الدورة الثالثة والخمسين للجمعية العامة اقترحت اللجنة التنفيذية القرار رقم AGN/53/RES/7 المتصل بتطبيق المادة الثالثة من الدستور، وأقر بأغلبية 70 صوتاً مقابل رفض 17 صوتاً وامتناع ثلاثة أصوات. وقد كان هذا القرار حدثاً مثيراً للجدل إذ حدد مسار عمل المنظمة في اتجاه مختلف تماماً. فقد غير هذا القرار النطاق المحدود الذي تعمل بموجبه الأمانة العامة ومكاتبها الوطنية، ومع تعديل تفسير المادة الثالثة أصبح الأمين العام قادراً على مناقشة التطبيق المحتمل للمادة على حالات محددة مع الجهة الوطنية الطالبة. ومع أن القرار أكد احترام حدود

لتنخرط الإنتربول في جهود محاربة الإرهاب كان عليها إعادة تفسير المادة الثالثة من دستورها، وتبني نظرية الغلبة في التفسير، حيث يطغى الطابع الإجرامي للعمل الإرهابي على الدوافع السياسية له.

المادة الثالثة، بقي معترفاً بغموضها، وعدم وضوح تعريف الممارسات السياسية والعرقية والدينية والعسكرية التي منعت المادة الثالثة الإنتربول من تناولها؛ لذا وجب أن تؤخذ كل قضية تعرضها دولة عضو في الحسبان على حدة عند النظر في السياق، مع وضع المسؤولية الكاملة على الدولة العضو التي تطلب مساعدة الإنتربول.

وفي عام 1999 أُشير إلى الإنترنت على أنه أداة أساسية للتعاون الدولي في مجال الشرطة؛ لتحقيق أهداف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود في القرار رقم AGN-1999-RES-8، وبموجب هذا القرار أصبحت نشاطات محاربة الإرهاب جزءاً دائماً من ممارسات الإنترنت وأهدافها.

وابتداءً من تاريخ 11 سبتمبر عام 2001 تحولت أولويات المجتمع الدولي أكثر نحو مكافحة الإرهاب، وقام مقرُّ الإنترنت بتنفيذ خدمة خاصة بالجرائم الإرهابية على مدار الساعة، وعززت المنظمة التواصل مع الجمهور، وشكلت فرقة عمل للأزمات، وأعطت أولوية للجرائم الإرهابية، ودعت الدول الأعضاء أن تتعاون مع المنظمة دون تحفظ، وإلى أقصى حدٍّ يسمح به القانون الوطني في تحديد كل فرد ساعد في ارتكاب الأفعال الإرهابية، وتقديم المسؤولين عن ارتكابها إلى العدالة.

ومن الواضح أن تعديل المادة الثالثة سمح للإنترنت أن تتغلب عن طبيعتها المحايدة غير السياسية إلى درجة تتجاوز مجرد الفصل بين الجريمة والدافع إلى حماية الإنسانية. وبسبب

قدّم التحول الذي أجرته منظمة الإنترنت على وظيفتها في محاربة الإرهاب دليلاً واضحاً على المدى الذي يمكن أن يصل إليه تأثير التغيير التنظيمي في عمل المنظمات الدولية، وكيف يؤثر ذلك في ممارساتها المستقبلية.

تهديد الإرهاب المتزايد غيّرت ولايتها القانونية ووضعت نفسها في مسار يُعنى عنايةً فائقةً بمكافحة الإرهاب. ونظراً إلى ضرورة تعاون الدول الأعضاء جرى تخفيف القيود الهيكلية للطبيعة غير السياسية للإنترنت، وسُمح للدول الأعضاء تغيير وجهة نظرهم وتفسيرهم للإرهاب.

وإذا كانت قدرة منظمة الإنترنت على تحقيق التوازن بين استقلالها الذاتي وسيادة أعضائها مسألةً جوهرية، فقد تمكنت المنظمة تدريجياً من توسيع سلطاتها بما لا يتعارض

ودفعت حاجة الدول الأعضاء إلى الإنترنت لمعالجة القضايا المثيرة للجدل، وإلى تخفيف مخاوفهم من التدخل أو المساس بسيادة الدول الأعضاء والسماح للمنظمة بتوسيع نطاق أنشطتها.

نطاق أوسع

أما الوسيلة التي تتيح للإنترنت التدخل في الجرائم الإرهابية مع المحافظة على جوهر المادة الثالثة من دستور المنظمة، فقد تناول الجزء الأول من القرار رقم AGN/53/RES/6 - الذي اعتُمد بأغلبية ساحقة (95 صوتاً مقابل امتناع عضو واحد عن التصويت)، تناول تصنيف الجريمة العنيفة التي يُشار إليها عادة باسم الإرهاب؛ وحُدّد مصطلح الإرهاب بالنظر إلى نطاقه الذي يؤثر في جميع الدول الأعضاء. ويوضح ذلك تصريح الأمين العام كيندال Kendall عن التصنيف الجديد للإرهاب، قال: «عندما كان هناك على سبيل المثال، حادثةٌ قبلت خطيرة، لم نطلق عليها اسم الإرهاب. لقد حُطرت هذه الكلمة من قاموسنا... أطلقنا عليها اسم جريمة عنيفة للجماعات المنظمة».

وأدى تعديل المادة الثالثة إلى تمكين الإنترنت من توسيع نطاق أنشطتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب، التي لم يكن مسموحاً بها من قبل. ويمكن تحديد عملية التحول في المسار الجديد للإنترنت في كثير من القرارات التي صدرت في السنوات اللاحقة بعد هذا التعديل. ففي عام 1993 أصبحت مهمة محاربة الإرهاب إحدى المهام الرئيسية للتعاون الشرطي الدولي، وبعد مضيّ خمس سنوات قدمت الإنترنت «المبادئ التوجيهية الجديدة لمكافحة الإرهاب الدولي»، باعتماد تعديلات تفسير المادة الثالثة بالنظر إلى ظروف الجريمة وطبيعتها قبل النظر إلى دوافعها. وتهدف المبادئ التوجيهية الجديدة إلى تحسين التعاون وإدانة أي أعمال إرهابية. ومع أن هذا الإعلان لم يقدم أي تعريف واضح للإرهاب بقي يُدين جميع الأعمال الإرهابية التي تهدد المجتمع الدولي، وتندرج تحت أوصاف القرارات السابقة.

لقد كشف التحول الذي أدخلته منظمة الإنتربول على وظيفتها في محاربة الإرهاب قدرة المنظمات على تغيير أحد مبادئها الأساسية، وقدّم دليلاً واضحاً على المدى الذي يمكن أن يصل إليه تأثير التغيير التنظيمي في عمل المنظمات الدولية، وكيف يؤثر ذلك في ممارساتها المستقبلية.

وسيادة الدول الأعضاء، ففي حالات مثل الإرهاب الذي يهدد المجتمع الدولي بأسره، تكون الدول أكثر استعداداً للتخلي عن سيادتها لصالح المنظمات الدولية، من أجل مكافحة الجريمة الدولية بفاعلية أكبر، وهذا يفتح آفاقاً جديدة لعمل المنظمات الدولية، ويزيد أثرها عمقاً في المجتمع الدولي.



الدراسة

الممارسات المشبوهة، التغيير التنظيمي في الإنتربول
دراسة حالة عن دمج ممارسات محاربة الإرهاب في أنشطة الإنتربول

Dubious Practices: Interpol's Organizational Change :A case study on the incorporation of counterterrorism practices by Interpol

الباحثة: **مليسا فان ديرهييجدن** Melissa van der Heijden

جامعة ليدن - هولندا





الائتلاف الإسلامي العسكري لمكـافحة الإرهاب
ISLAMIC MILITARY COUNTER TERRORISM COALITION

الأداة العامة للتحفظ والالتزام



@IMCTC_AR

@IMCTC_EN

@IMCTC_FR

www.imctc.org