

تقرير بحثي

نهج قائم على العدالة الانتقالية حيال ظاهرة المقاتلين الأجانب

كانون الأول/ديسمبر 2021



صورة الغلاف: أطفال ينظرون من ثقبٍ في خيمةٍ من مخيم الهول للنازحين في محافظة الحسكة السورية، في 2 نيسان/أبريل 2019. يأوي مخيم الهول حوالي 62000 من أفراد أسر مقاتلي تنظيم "الدولة الإسلامية" وغيرهم، بمن فيهم النساء والأطفال، الذين احتجزوا عند انهيار "الخلافة" المزعومة للتنظيم. ويضمّ هؤلاء عشرات الآلاف من المواطنين الأجانب من 60 بلدًا على الأقل. ينبغي التوصل إلى حلّ شامل لا يقضي بإعادة هؤلاء الأشخاص إلى بلدانهم فحسب، بل يضمن أيضًا احترام حقوق جميع المتضررين من النزاع. (علي حشيشو/رويترز)

تقرير بحثي

نهج قائم على العدالة الانتقالية حيال ظاهرة المقاتلين الأجانب

كريستيان كوربا

كانون الأول/ديسمبر 2021

نبذة عن المؤلف

كريستيان كوريا هو خبير أول في المركز الدولي للعدالة الانتقالية، يركّز على برامج جبر الضرر للانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان واستراتيجيات العدالة الانتقالية الأعم. وقدم كوريا المشورة إلى منظمات المجتمع المدني ومجموعات الضحايا والحكومات ومؤسسات الدولة حول مسائل واسعة النطاق متعلقة بالعدالة الانتقالية في عدّة دول حول العالم. وقبل ذلك، عمل كوريا مستشارًا قانونيًا لصالح اللجنة التابعة لرئاسة الجمهورية في تشيلي المكلفة صياغة سياسة في شأن حقوق الإنسان والبحث عن ضحايا الإخفاء القسري. وقد تولى منصب أمين السرّ القانوني للجنة الاعتقال السياسي والتعذيب في تشيلي، ثمّ عمل لصالح الحكومة لتنفيذ برامج جبر الضرر التي أوصت بها اللجنة.

شكر وتقدير

يوّد الكاتب التعبير عن خالص شكره وامتنانه إلى روجيه دوثي من المركز الدولي للعدالة الانتقالية لتوجيهاته ومساهمته في الأبحاث وتقديمه الملاحظات النقدية ومساعدته في إعداد هذا التقرير. ويوّد الكاتب أيضًا توجيه الشكر إلى آغاثة دونغا ومودونغ تابان من المركز الدولي للعدالة الانتقالية لمساعدتهما في إجراء المقابلات ودعمهما لهذا البحث وتقديمهما معلومات قيّمة حول السياسات في كينيا ونيجيريا وبلدان أخرى. كذلك، فإنّ الكاتب مدين للأشخاص الذين وافقوا على إجراء مقابلات لغرض الدراسة وكرّسوا وقتهم بسخاء وشاركوا معارفهم، بمن فيهم حايد حايد، وقتيبة إدلبي، وزينه كومبو، وهاني مجالي، وتانيا مهرا، وحبيب نصّار، وألان نغاري، وفيونوالا ني أولين وفرانسيس توبهام سمولود وسام فان فليت. وأخيرًا، يوّد الكاتب شكر د. سيلين غلوتز وسيرج رومين والسفير ستيفان هاسي من وزارة الخارجية الاتحادية السويسرية لمساهماتهم القيّمة. كذلك، فإنّ المركز الدولي للعدالة الانتقالية ممتنّ لوزارة الخارجية الاتحادية السويسرية لدعمها الذي ساهم في إنجاز هذه الدراسة.

نبذة عن المركز الدولي للعدالة الانتقالية

يعمل المركز الدولي للعدالة الانتقالية، عابرًا للمجتمعات ومُتخطيًا الحدود، من أجل التصدي لأسباب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ومعالجة عواقبها. فنحن نُؤكّد على كرامة الضحايا ونُكافح الإفلات من العقاب وندعم إنشاء مؤسسات متجاوبة في المجتمعات الخارجة من حكم قمعي أو من نزاع مسلّح، وكذلك في الديمقراطيات الراسخة حيث لا تزال المظالم التاريخية والانتهاكات الممنهجة دون تسوية. ويتطلّع المركز الدولي للعدالة الانتقالية إلى عالمٍ تُحطّم فيه المجتمعات حلقة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وترسي أسس السلام والعدالة والإدماج. لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني www.ictj.org/ar التالي:

المحتويات

1.....	الملخص التنفيذي.....
7.....	لمحة عامة.....
11.....	المقاربات الحالية إزاء قضية المقاتلين الأجانب.....
12.....	إشكاليات التعريف والخطاب.....
13.....	النهج العقابي والأمني.....
14.....	التركيز على الأمن القومي على المدى القصير.....
15.....	التداعيات على حقوق الإنسان.....
19.....	أهمية العدالة الانتقالية بالنسبة إلى المقاتلين الأجانب.....
19.....	تحديد التدخلات الملائمة بحسب حجم الانتهاكات وطبيعتها.....
22.....	استجابات منسقة لمعالجة ظواهر مختلفة.....
22.....	الاعتراف بمساهمات مختلف أصحاب المصلحة وأدوارهم وتقييمها.....
24.....	نهج وقاية طويل الأجل.....
27.....	نهج العدالة الانتقالية للمقاتلين الأجانب.....
27.....	تُهج العدالة الانتقالية لبلدان المنشأ.....
28.....	الإعادة إلى الوطن والجنسية.....
30.....	التدقيق بالعائدين والذين أُعيدوا إلى الوطن.....
32.....	الملاحقات الجنائية.....
36.....	إعادة التأهيل، وإعادة الإدماج، والإصلاح.....
38.....	بناء الثقة من خلال المشاركة المجتمعية والوطنية.....
39.....	مقاربات العدالة الانتقالية للبلدان التي تشهد نزاعاً: سوريا والعراق.....
40.....	العراق.....
43.....	سوريا.....
45.....	التدقيق.....
45.....	تحديد شروط الإفراج عن المُحتجزين.....
47.....	تقصّي الحقائق.....
48.....	جبر الضرر والمساعدات وإعادة الإعمار.....
49.....	التحقيقات الجنائية.....
51.....	خاتمة.....
53.....	التوصيات.....

الملخص التنفيذي

لطالما سافر الناس إلى بلدان أخرى للمشاركة في النزاعات المسلحة، لكن موضوع المقاتلين الأجانب لم يندرج في جدول الأعمال الدولي إلا خلال العقود الأخيرة. ففي سياقات مثل أفغانستان، والبوسنة، والشيشان، والصومال، والعراق، وسوريا، عبرت أعداد كبيرة من الأشخاص الحدود الوطنية بغية الانضمام إلى جماعات مسلحة خلال حروب ارتكبت فيها أطراف متعددة جرائم دولية خطيرة، غالبًا ما كانت جماعية. وقد شهد كل من العراق وسوريا بشكل خاص قدوم أعداد غير مسبوقه من الأجانب الذين دخلوا أراضيها من أجل الالتحاق بتنظيم "الدولة الإسلامية" خلال النزاعات التي اتصفت بمستويات صادمة من البطش والعنف. وبعض من هؤلاء الذين سافروا للمشاركة في النزاعات العنيفة، واصلوا ارتكاب أعمال عنيفة في بلدانهم الأصلية أو في بلدان أخرى، وهو الأمر الذي أكسب الموضوع أهمية أمنية بالغة. وعادة ما تُستخدم عبارة "المقاتلون الأجانب" أو "المقاتلون الإرهابيون الأجانب" للإشارة إلى هؤلاء المقاتلين بشكل جماعي، على الرغم من تنوع هوياتهم وأدوارهم في النزاع. وقد ارتكبت كثيرٌ منهم انتهاكاتٍ جمة، وتعرضوا أنفسهم للأذى أيضًا. لكن الضحايا وأفراد المجتمعات المتضررة لا يلقون الاهتمام نفسه الذي عادة ما يلقاه الأجانب الذين يسافرون للمشاركة في العنف. من هنا، تبرز مسألة المقاتلين الأجانب كتحديٍّ معقدٍ يحول دون إحقاق العدالة والسلام.

دأبت الجماعات المسلحة التي ينضم إليها الأجانب أو يدعمونها أو يرتبطون بها، وإن قسرًا في بعض الأحيان، إلى اعتماد العنف السياسي الذي يمكن تصنيفه ضمن خانة الإرهاب أو الذي يحض عليه التطرف العنيف وقد يشكل تهديدًا للأمن القومي والعالمي. لذا، فإن الأطر الدولية الأساسية الأيالة إلى التعامل مع مسألة المقاتلين الأجانب هي نفسها الأطر المعنية بمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف. لكن الأطر هذه، منذ انطلاقة الحرب المسمّاة "حربًا على الإرهاب"، تركّز، تركيزًا شبه كلي على الجماعات المسلحة الإسلامية المتطرفة وتشوبها مشاكل عدّة من ناحية حقوق الإنسان وسيادة القانون، ذلك أنها تستند إلى مفاهيم تفقّر إلى التعريفات المتفق عليها قانونًا وإلى الخطاب العمومي. وتركّز هذه الأطر، كذلك الأمر، على التدابير الأمنية والعقابية، وتعطي الأولوية لمصالح الدول القومية قصيرة الأجل على حساب السلام المشترك والمستدام، وتتجاهل تداعيات الانتهاكات وضحاياها، فتتمعن في ارتكاب المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان وفي تقويض سيادة القانون أكثر فأكثر.

من هذا المنطلق، يستدعي النهج القائم على العدالة الانتقالية في مقاربة مسألة المقاتلين الأجانب معالجة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ارتكبت في النزاعات المسلحة وشاركت فيها أعداد كبيرة من المقاتلين الأجانب. ويعني ذلك تحديد استجابات قائمة على العدالة من شأنها أن تعالج أسباب هذه الانتهاكات وتداعياتها، وتولي وضع الضحايا اهتمامًا خاصًا. ويقوم هذا النهج أيضًا على المسؤولية المشتركة للدول القاضية بالوفاء بواجباتها المنبثقة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، وقانون اللاجئين، والقانون الجنائي الدولي. ففي هذا الصدد، تساهم العدالة الانتقالية في وضع الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان في صميم التعامل مع المقاتلين الأجانب – وذلك بغية تصويب التركيز من الأمان والعقاب إلى العدالة وسيادة القانون. ومن شأن العدالة الانتقالية أيضًا أن تساهم في استحداث مجموعة متكاملة ومنسقة من الاستجابات التي تراعي أدوار

ومسؤوليات الأفراد وغيرهم من الأطراف. وفي الختام، يُمكن أن تطرح العدالة الانتقالية مفهوماً أوسع نطاقاً للعدالة والإصلاح المجتمعي، فتؤدّي بذلك دوراً أساسياً في منع العنف والانتهاكات على المدى الطويل.

تشمل التّدخلات التي تُشكّل النهج القائم على العدالة الانتقالية تلك التي تعزّز المحاسبة والحقيقة وجبر الضّرر وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج وتخليد الذكرى والإصلاح، ويمكن تنفيذها في بلدان المقاتلين الأجانب والبلدان التي ارتكبت فيها الانتهاكات والبلدان الأخرى التي تمارس مبادئ الولاية القضائية العالمية. ويجب تحديد أشكال العدالة التي تلائم أيّاً من السياقين الأوّلين، وذلك وفقاً للاحتياجات والأولويات والشواغل والديناميات المحلية والوطنية ومن خلال التشاور مع الضحايا وأفراد المجتمعات المتضررة كما من خلال مشاركتهم الفاعلة في العمليات كافة. فمن منظرٍ وقائي، يُمكن الإصلاحات المؤسسية والهيكلية المُنفّذة في كلا السياقين أن تُجدي نفعاً في الحدّ من الإقصاء والتمييز، اللّذين يُعدّان عاملين يزيدان من تعريض الأشخاص للأذى والتجنيد على يد الجهات العنيفة، بما في ذلك العواقب السلبية للسياسات القمعية. أما عمليات العدالة الانتقالية التي تُعتبر مناسبة فيجب تنفيذها بقيادة هيئات ومؤسسات محصّنة من التّدخل السياسي وملتزمة بحماية حقوق الإنسان، وبالشراكة مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان. وفي حالة المقاتلين الأجانب، تُساعد آلية التنفيذ هذه في منع إساءة استعمال عمليات العدالة الانتقالية بما يخدم القبضة الأمنية المُحكّمة أو الحوكمة التسفّية، كما تُساعد في ضمان نيل سياسات العدالة ثقة أفراد المجتمعات المتضررة، فتكتسب، بالتالي فاعليّة أكبر في المساهمة في الوقاية والأمن على المدى البعيد.

بالنسبة إلى بلدان المنشأ، تقتضي العدالة إعادة المواطنين إلى بلدانهم، وملاحقة الذين يُزعم تورطهم في جرائم خطيرة، ووضع استراتيجيات لإعادة الإدماج وإعادة التأهيل. فالمقاتلون العائدون (سواء أُعيدوا إلى أوطانهم أم سُلموا أم عادوا بوسائلهم الخاصة) ممّن قد يتحملون المسؤولية الجنائية عن جرائم تشكل انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، يجب أن يُحاكموا محاكمةً تمتثل تماماً للأصول القانونية الواجبة وتستند إلى القانونين الجنائي والإجرائي المُراعين لحقوق الإنسان. ومن شأن عمليات التدقيق أن تُساعد في تحديد المتورطين في الجرائم الخطيرة، حرصاً على عدم إدراج الذين لم يشاركوا في النشاط الإجرامي ضمن قوائم المراقبة، لا سيما الأطفال أو الذين أُجبروا على السفر. وينبغي أيضاً أن تميّز برامج إعادة الإدماج بين المستويات المختلفة للمشاركة في ارتكاب الجرائم الخطيرة وأن تركز على منع الانخراط في العنف السياسي أو الجرائم العنيفة في المستقبل. وفي هذا الإطار، من الممكن للإصلاحات المؤسسية والمجتمعية على المستويين المجتمعي والوطني في بلدان المنشأ، بما في ذلك إصلاحات قطاع الأمن والعدالة، وعلى مستوى أوسع، تدابير الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والمساواة، أن تخفف من المظالم التي ساهمت في دفع المواطنين إلى اتّخاذ قرارات بالانخراط في العنف.

أما في البلدان حيث شارك مقاتلون أجانب في نزاع مسلح، فتقتضي العدالة معالجة عواقب الانتهاكات التي ارتكبوها، لا سيما معالجة وضع الضحايا. إذ يحقّ لكل من الضحايا وأفراد المجتمعات المتضررة أن يحصلوا على معلوماتٍ عن الانتهاكات التي عانوها، وأن تُجبر أضرارهم الناجمة من تلك الانتهاكات، وأن يروا الجناة يواجهون عواقب أخطائهم. وبالتالي، يتطلّب النهج القائم على العدالة الانتقالية التعامل مع المقاتلين الأجانب أنفسهم كما يتطلّب التعامل مع النزاع العنيف الأوسع نطاقاً الذي انخرط فيه هؤلاء المقاتلون ومع الانتهاكات التي ارتكبتها الجماعات التي انتسبوا إليها والقوى الحكومية أو الجماعات المسلحة الأخرى كذلك الأمر. ويفترض هذا النهج التنسيق مع جهود إعادة الإعادة إلى الوطن أو التسليم، بما يتفق تماماً مع حظر الإعادة القسرية أو ممارسات أخرى مثل التسليم الاستثنائي أو غيره من عمليات النقل العابرة للحدود الوطنية. ويجب أن يشمل هذا النهج أيضاً التّجارب مع التزامات الدول القاضية بتوفير سبل انتصاف فعالة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، إحقاق العدالة الجنائية للانتهاكات التي ترتكباها مختلف الجهات المُسلّحة المشاركة في النزاع. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتضمّن هذا النهج آليات تُنفّذ على مستوى المُجتمع وتوؤل إلى البحث عن الحقيقة وإعادة الإدماج، كما يجب أن يتضمّن جبر الضّرر واستعادة الممتلكات، وإعادة الإعمار الشامل.

تطرح قضية المقاتلين الأجانب أمام العدالة الانتقالية تحديات خاصة، بما في ذلك الديناميات العابرة للحدود وربط المقاتلين الأجانب بالإرهاب والتطرف العنيف. فالمصطلح بحد ذاته لا يميّز بين الذين انتسبوا طوعاً وبموافقتهم إلى جماعة مسلحة، والذين أكرهوا على ذلك. ويُرسي مفهوماً الإرهاب والتطرف العنيف، خاصةً

عند ترجمتهما إلى معايير فضفاضة، عقبات تعيق السعي إلى إحقاق العدالة لجميع الانتهاكات المرتكبة في النزاع وإلى تحقيق الأهداف المتعلقة بالعدالة، مثل المصالحة والوقاية الطويلة الأمد. فالعنصر العابر للحدود في هذه المسألة يُعقدُ عملية تحديد مسؤوليات الدول المختلفة عن الجرائم التي تحدث في الخارج، على اعتبار أن تداعياتها تؤثر في الأمن القومي في الداخل وفي سياق الإعادة إلى الوطن، كما يُعقدُ المحاسبة عند الاقتضاء وإعادة إدماج أولئك الذين سافروا إلى مناطق النزاع وكانوا أصلاً يُعانون من التمييز أو الإقصاء في بلدانهم الأصلية، كونهم غالباً من المهاجرين، بمن فيهم الجيلان الثاني والثالث.

يمكن المجتمع الدولي أن يعزز إحقاق العدالة من خلال دعم إعادة إعمار المناطق المتضررة من النزاع بمشاركة مقاتلين أجانب، وذلك بطرق دامجية ومن خلال تعزيز مبادئ العدالة الانتقالية والعمليات التشاركية في كل من البلدان الأصلية والبلدان المتضررة من النزاع وكذلك عبر تعزيز التعاون بين هذه البلدان. ويمكن المجتمع الدولي أيضاً أن يُشجع ويُقدّم المساعدة على العودة الطوعية للمواطنين، ولا سيما الأطفال والنساء، إلى بلدانهم الأصلية وعلى التحقيق في تورط عملاء الدول في الانتهاكات، خاصة الدول التي تدخلت في نزاع مسلح شارك فيه مقاتلون أجانب أو قدموا خلاله المساعدة المباشرة لأي طرف.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة لإدراج نهج قائم على حقوق الإنسان وسيادة القانون في الإطار الحالي لمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف، لا يزال الإطار هذا يقوم على التركيز المفرط على القمع والأمن. وبالتالي، بغية وضع استجابات للمقاتلين الأجانب قائمة كلياً على حقوق الإنسان وسيادة القانون، وممتثلة للالتزامات القانونية مرعية الإجراءات، يجب أن ينصب التركيز على ضمان حقوق جميع المعنيين وتهيئة الظروف المؤاتية للأمن والسلام على المدى الطويل. من هنا، ينبغي تحديد السياسات في منندييات مفتوحة بمشاركة الجهات الفاعلة الوطنية والدولية في المجتمع المدني من مجالات حقوق الإنسان وبناء السلام، وغيرهما. ومن الضروري أيضاً ألا يتم تحريف استعمال المبادئ والخطابات والأدوات والأطراف المتعلقة بالعدالة الانتقالية في ظل الأطر الحالية من أجل تبرير السياسات الأمنية والقمعية وتعزيزها. بل على العكس، لا بد من الحرص على فهم الأمن على أنه منوط بتوفير العدالة لجميع الجهات المعنية: أي ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو ضحايا انتهاكات القانون الدولي الإنساني، والأفراد المسؤولين عن هذه الجرائم، والمجتمعات المتضررة من النزاع المسلح، والأفراد الذين يريدون العودة، والمحتجزين في المعسكرات مع أنهم لا يتحملون المسؤولية الجنائية، والحكومات في البلدان الأصلية، وكذلك المجتمعات فيها التي ينتمي إليها المسافرون.

التوصيات

تهدف العدالة الانتقالية إلى بناء مجتمعات ديمقراطية شاملة ومؤسسات خاضعة للمحاسبة لمنع الانتهاكات والنزاعات في المستقبل. لذلك، فهي تمتثل للالتزامات حقوق الإنسان. وبناءً على ذلك، فإن التوصيات التالية، لا تُقدّم بدائل عن الامتثال لحقوق الإنسان، بل تعرض آليات ممكنة لضمان هذا الامتثال. وقد صيغت التوصيات باستخدام عبارات عامة. وكما هو الحال في أي من عمليات العدالة الانتقالية، يجب موازنة هذه التوصيات مع السياق الخاص في كل بلد، لا سيما في البلدان التي حدثت فيها الانتهاكات أو تحدث فيها حالياً، حيث قد يؤثر مثلاً غياب حكومة شرعية واضحة المعالم في جدوى المقترحات.

في ما يتعلق ببلدان المنشأ:

- إعادة المواطنين والأفراد ذوي المطالبات المشروعة بالجنسية إلى الوطن مع الامتثال الكامل للالتزامات حقوق الإنسان، وتوفير إعادة الإدماج الفوري لكل من لا تقع عليه أي مسؤولية عن الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، مع محاسبة الذين أثبتت ضلوعهم في مثل هذه الجرائم وإعادة إدماجهم.
- إعادة الأطفال فوراً إلى الوطن، امتثالاً لاتفاقية حقوق الطفل، وعلى نحو يتفق مع واجب التصرف بما تقتضيه مصلحتهم الفضلى، واحترام حقهم في عدم الانفصال عن والديهم، ومراعاة ضرورة اعتبارهم ضحايا حالة سوء المعاملة والاحتجاز غير القانوني أثناء احتجازهم في المعسكرات.

- إعادة النساء فوراً إلى الوطن، علماً أنّ نسبة كبيرة منهن لا تُعتبر على الأرجح مسؤولة عن الجرائم بموجب القانون الدولي ولا يمثلن تهديداً خطيراً في ارتكاب أعمال عنف، على أن تؤخذ في الحسبان المخاطر الجسيمة التي يتعرض لها أثناء احتجازهن في المعسكرات.
- إجراء مسح للراشدين الذين أُعيدوا أو عادوا إلى أوطانهم، مع تحديد كل من تثبت الأدلة الموثوقة مسؤوليته عن جرائم بموجب القانون الدولي أو الذين ثبت أنهم يشكلون تهديداً خطيراً في ارتكاب أعمال عنف، على ألا يُفرض، في معرض ذلك، أي شكل من أشكال المراقبة أو الإجراءات الأمنية على كل من لم يُدرج ضمن الفئات المحددة.
- تبني خطاب يسهل إعادة الإدماج ويحد من وصم العائدين عبر رفض الاستخدام غير المناسب لمصطلحات مثل "الأجانب" و"الإرهابيين" و"المقاتلين".
- وضع أطر وطنية وآليات مؤسسية لمواجهة تحديات العودة والعدالة وإعادة الإدماج، بما يتماشى تماماً مع التزامات حقوق الإنسان، على أن تُشرك في هذه العمليات المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان والجهات الفاعلة في المجتمع المدني.
- القيام بالتوعية وإجراء المشاورات لتوضيح الحاجة إلى نهج طويل المدى قائم على حقوق الإنسان في مسألة المقاتلين الأجانب، من شأنه أن يلبي احتياجات المجتمعات في بلدان المنشأ أو العودة.
- تقديم الخدمات القنصلية والخدمات الأخرى بشكل استباقي لتسريع إعادة المواطنين والأفراد ذوي المطالبات المشروعة بالجنسية.
- تطبيق برامج إعادة الإدماج للذين لم يشاركوا في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي، مع التركيز على منع تورطهم في العنف، والتعاون مع أسرهم أو مجتمعاتهم في بلدانهم الأصلية، تمهيداً لإعادة إدماجهم، بمن فيهم أولئك الذين أُعيدوا إلى أوطانهم أو عادوا إليها طوعاً. ولا بدّ في خلال تطبيق هذه البرامج، الاستفادة من العبر المستخلصة حول إعادة الإدماج من البرامج الاقتصادية، وبرامج الدعم النفسي-الاجتماعي، والرعاية الصحية، وتنمية المهارات، والتماسك الاجتماعي، بمشاركة المجتمعات المحلية حيث تتم إعادة إدماجهم.
- تطبيق آليات تقصي الحقائق لتحديد العوامل التي دفعت المواطنين إلى الانخراط في العنف في الخارج، بما في ذلك المظالم المحتملة الناتجة عن تجاوزات الشرطة والإقصاء الاجتماعي الأوسع والتمييز الممنهج.
- تطبيق إصلاحات مؤسسية وهيكلية على المستويين المجتمعي والوطني لمعالجة العوامل التي ساهمت في مشكلة المقاتلين الأجانب، بما في ذلك الإصلاحات التي تعزز الإدماج والمساواة.
- تجنب استخدام التشريعات أو الصلاحيات المتعلقة بمكافحة الإرهاب للتدخل في المشاركة السياسية المشروعة أو قمعها، وتحديداً تلك التي تهدف إلى تحسين وضع المجتمعات الأصلية أو الحد من التمييز والإقصاء ضد الأقليات الدينية أو الإثنية أو جماعات المهاجرين.
- تنفيذ استراتيجيات الملاحقة القضائية للعائدين الذين قد تقع عليهم المسؤولية الجنائية عن الجرائم بموجب القانون الدولي، مع اعتماد آليات تضمن مشاركة الضحايا، والامتثال التام للأصول القانونية الواجبة.
- تطوير أنظمة للعقوبات المخففة أو البديلة لتشكل حافزاً على التعاون وتوفير المعلومات وجبر الضرر والإقرار بالجرائم والاعتذار، بما يتماشى تماماً مع التزامات حقوق الإنسان.
- تحديد الآليات التي تُحوّل الشخص المدان أن يُقدّم أشكال جبر ضرر مادية أو رمزية ومعلومات للمساعدة في البحث عن المفقودين والمخفيين قسراً.

- تطبيق عملية إعادة إدماج خاصة بالذين يتم التحقيق معهم ومحاكمتهم وإدانتهم لتورّطهم في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي، على أن يشمل ذلك أيضًا فترة ما بعد قضاء الأحكام بالسجن.
- تعزيز الجهود ودعمها في البلدان التي شارك العائدون إليها في النزاع، وذلك بغية التصدي لعواقب انتهاكات حقوق الإنسان من خلال المحاسبة وجبر الضرر والبحث عن الحقيقة والإصلاح، بناءً على الالتزامات المنصوص عليها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وهي جهود تبذلها وتفوقها هيئات ومؤسسات مستقلة عن التدخل السياسي وملتزمة بحماية حقوق الإنسان، بالشراكة مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة المعنية بحقوق الإنسان.

في ما يتعلّق بالبلدان حيث ارتُبكت الانتهاكات:

- التعاون في إعادة الفورية للنساء والأطفال المحتجزين إلى بلدانهم الأصلية، بما يتوافق مع حقوق الإنسان والقانون الدولي، ذلك في حال أمكن ضمان مراعاة الأصول القانونية الواجبة والامتثال الكامل لمعايير حقوق الإنسان.
- التعاون مع البلدان الأصلية للأشخاص المحتجزين في المعسكرات أو السجون الذين شاركوا في جرائم بموجب القانون الدولي، وذلك حرصًا على استيفاء ظروف سجنهم لمعايير حقوق الإنسان، وإجراء التفتيشات والتحقيقات، وتشارك المعلومات، والتعاون في المسائل القانونية والقضائية، ومساعدة الضحايا والمجتمعات المتضررة على المشاركة في هذه الجهود.
- إجراء المشاورات مع الضحايا والمجتمعات المتضررة حول تدابير العدالة والتعويض في ظلّ ظروف تحترم حقوق الإنسان وتضمنها، بحسب ما تسمح به الظروف واعتبارات السلامة والأمان.
- التدقيق في شؤون المعتقلين لتحديد تورّطهم المحتمل في جرائم بموجب القانون الدولي، وذلك بناءً على أدلة محددة تؤكد هذا التورط، وبمشاركة المجتمعات المتضررة والضحايا، مع مراعاة الاعتبارات الأمنية، وإعادة توطين الذين لا دليل على تورّطهم الجنائي.
- إعادة تصميم النهج القائمة على العدالة الجنائية لضمان اتباع الأصول القانونية الواجبة واحترام حقوق الإنسان، وتركيز التحقيقات الجنائية على تحديد المسؤوليات عن الجرائم بموجب القانون الدولي.
- التعاون مع الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان ومجموعات المجتمع المدني للمساعدة في تنفيذ الإصلاحات ومراقبة ظروف المحاكمات والاحتجاز والبحث عن المفقودين والمخفيين قسرًا.
- تطبيق عملية شاملة للعدالة الانتقالية في المناطق المتضررة من النزاع المسلح، تستند إلى حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون وتعزيز السلام المستدام. تتولى تنفيذ هذه العملية وقيادتها هيئات ومؤسسات مستقلة عن التدخلات السياسية وملتزمة بحماية حقوق الإنسان، بالشراكة مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة المعنية بحقوق الإنسان، مع الحرص على تلبية احتياجات الضحايا والاستجابة لخصائص السياق، ومع إيلاء اهتمام خاص لما يلي:
 - إعادة إدماج المحتجزين في المعسكرات، الذين لن تتم إعادتهم إلى أوطانهم، بما يضمن الحدّ من الوصم والتصدي لخطر الانتقام، ومن احتمال الانخراط في العنف في المستقبل، ويسهل التعايش السلمي والأمن؛
 - سبل الانتصاف لضحايا الانتهاكات التي ارتكبتها الجهات المشاركة في القتال أو العمليات في إطار مكافحة الإرهاب أو مكافحة التطرف العنيف؛
 - تطبيق إصلاحات لمنع التعسف في استخدام السلطة، والفساد، وأشكال الإقصاء التي ساهمت في انخراط المقاتلين في النزاع المسلح أو التي دفعتهم إلى دعم مجتمعات معينة في النزاع المسلح.

في ما يتعلّق بالمجتمع الدولي:

- اعتماد نهج شامل قائم على الحقوق وسيادة القانون لظاهرة المقاتلين الأجانب كجزء لا يتجزأ من السلام والأمن.
- الحرص على أنّ النهج الدولي المعتمد في مسألة المقاتلين الأجانب يلتزم بالشفافية ومشاركة المجتمع المدني، بما في ذلك الجهات الفاعلة المعنية بحقوق الإنسان.
- إجراء تقييم نقدي للدور الذي يضطلع به مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في شأن قضية المقاتلين الأجانب وفي شأن قراراته بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك حماية حقوق الإنسان من قبل فريق خبراء مستقل قادر على تقديم التوصيات إلى المجلس.
- مراجعة الخطاب حول المقاتلين الأجانب للحد من إقراهم بالإرهاب والتطرّف العنيف والتأكيد على التزامات الدول تجاه مواطنيها في ما يتعلق بالعودة إلى الوطن وإعادة الإدماج والعدالة.
- الالتزام بممارسة الولاية القضائية على المواطنين المسؤولين عن الجرائم الخطيرة، مع الاحترام الكامل لحقوق الضحايا والأصول القانونية الواجبة وإعادة المجردين في مناطق النزاع إلى أوطانهم.
- تشجيع العودة الطوعية السريعة للأطفال والنساء المرتبطين بالمقاتلين الأجانب إلى بلدانهم الأصلية، انطلاقاً من المصلحة الفضلى لكل طفل.
- تجنّب تفويض قدرة الدول على وضع التشريعات بموجب عمليات ديمقراطية تُحددها الدساتير، مع احترام الضوابط الدستورية القائمة والتزامات حقوق الإنسان، من خلال فرض معايير والتزامات تركز في المقام الأول على الأمن.
- دعم إعادة إعمار المناطق المتضررة من النزاع الذي انخرط فيه مقاتلون أجانب، وذلك للمساعدة في تحسين الظروف المعيشية، والحدّ من الفساد، وتسهيل الإدماج، ومعالجة المظالم، مع التركيز بشكل خاص على الضحايا والمجتمعات المتضررة.
- تعزيز العدالة الانتقالية ودعمها، بما في ذلك العدالة الجنائية، وجبر الضرر، وتقصي الحقائق، وإعادة الإدماج، والإصلاح، في البلدان التي تشهد نزاعات وفي بلدان المنشأ للمقاتلين الأجانب، وتشجيع التعاون بين تلك البلدان.
- التحقيق في جميع الجرائم التي ينصّ عليها القانون الدولي وارتكبتها جميع الأطراف المنخرطة في النزاع، بمنّ فيهم الأفراد المنتسبون إلى وكلاء الدولة والجماعات شبه العسكرية أو الميليشيات التي دعمت أيّاً من الأطراف (سواء أكانت كيانات حكومية أو غير حكومية) - ودعم وتعزيز الآلية الدولية المحايدة والمستقلة التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة - وتنفيذ الإصلاحات ذات الصلة لضمان منع تكرار العنف.

لمحة عامة

تتناول هذه الدراسة البحثية قيمة النهج القائم على العدالة الانتقالية في قضية المقاتلين الأجانب في سياق النزاع العنيف. فالعدالة الانتقالية تقدّم نهجاً شاملاً لمعالجة أسباب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وواقبها، وذلك من منظور حقوق الإنسان والرؤية القائمة على الوقاية والسلام المستدام. وتُعتبر الاستراتيجيات الموضوعية حالياً في التعامل مع المقاتلين الأجانب، التي يركّز أغلبها على الأمن القومي للدول الفردية، استراتيجيات غير فعّالة في معظمها، وغير مبنية على أساس حقوق الإنسان. هذا ومن شأن التركيز المفرط على الأمن أن يُهدّد القيم التي ترتكز عليها الأمم المتحدة، في حين تفتقر السياسات المتمحورة حول الدول القومية إلى عناصر مهمة تتعلق بالتعاون الفعّال والوقاية. وتندرج النهج القائمة على المصالح الأمنية القصيرة الأجل للدول الفردية في إطار الاستجابة الأوسع للإرهاب العابر للحدود الوطنية أو التطرف العنيف، ويساهم ذلك في تآكل الهياكل الدولية والوطنية لحقوق الإنسان. فالتقدم الكبير في مجال حقوق الإنسان، الذي يُعدّ ركيزة من ركائز النظام العالمي الدولي، يتآكل بفعل الاستجابات غير المدروسة للتهديدات الإرهابية العابرة للحدود الوطنية.

ألّفى الصوّء على الحاجة إلى نهج قائم على العدالة الانتقالية في قضية المقاتلين الأجانب خبراء يسعون إلى الاستجابة لهذه الظاهرة على نحو أكثر التزاماً بسيادة القانون وحقوق الإنسان. وقد صرّحت مثلاً فيونوالا ني أولين، المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب،¹ عن الحاجة إلى أدوات أخرى تتجاوز العدالة الجنائية: "لا يعني ذلك المساومة على المحاسبة، بل يعني أنّه يجب على تدابير العدالة الانتقالية، عند الاقتضاء، أن تتخذ حيزاً متكافئاً في سياق المحاسبة، بما في ذلك عمليات تقصي الحقائق، والعفو، وجبر الضرر، والاعتراف، وإحياء الذكرى، وإعادة التأهيل".² كذلك، شدّد الفريق العامل المعني بالعدالة الجنائية وسيادة القانون التابع للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب على أنّه في الحالات التي يتقاطع فيها الإرهاب مع الفظائع الجماعية: "يوصى بأن تنظر الدول في استراتيجيات العدالة الانتقالية التي من شأنها أن تساعد في كشف الحقيقة وتقديم جبر الضرر وضمان عدم التكرار وتسهيل المصالحة بين مجتمعات الضحايا والجناة".³

لا تقدّم العدالة الانتقالية حلاً سحرياً للمشاكل الصعبة المرتبطة بالمقاتلين الأجانب أو الإرهاب العابر للحدود الوطنية أو التطرف العنيف. مع ذلك، من خلال التّطرق إلى المعضلات المعقّدة بين السلام والعدالة والأمن والحقوق، يُمكن الجهود الوطنية والمحلية الرامية إلى معالجة إرث الماضي أن تعرض أفكاراً وخلصات

1 المشار إليها في ما يلي بالمقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب. أنشأت لجنة حقوق الإنسان هذا الدور بموجب القرار رقم 80/2005 (21 نيسان/أبريل 2005). وكانت قد أجريت مقابلة مع ني أولين وفريقها في إطار هذا المشروع، وقدمت ني أولين مساهمات مهمة في خلاصاته، استناداً إلى التقارير والبيانات العلّمة الصادرة عن مكتبها في إطار دورها كمقررة خاصة.

2 فيونوالا ني أولين، منتدى "جاست سيكورييتي"، "التحديات أمام قرار جديد لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن المقاتلين الأجانب"، (17 آب/أغسطس 2020)، www.justsecurity.org/72052/the-challenges-of-a-new-un-security-council-resolution-on-foreign-fighters/.

3 الفريق العامل المعني بالعدالة الجنائية وسيادة القانون، "مذكّرة حول نهج العدالة الجنائية للروابط بين الإرهاب والجرائم الدولية الرئيسية والجرائم الدوليّة الأساسية وجرائم العنف الجنسي والجنساني، والاتجار بالأشخاص، وتهريب المهاجرين والاستعباد، والجرائم ضد الأطفال. (أيلول/سبتمبر 2021)، الفقرة 139.

وأدوات من شأنها أن تساعد الدول على وضع سياسات أفضل للاستجابة لها. بالإضافة إلى ذلك، توفر العدالة الانتقالية الأدوات التي تحول تنفي التزامات الدول بالامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وبالأستناد إليها إلى حدٍ كبير، بدلاً من استخدام العدالة لأغراض الأمن أو منع الجريمة وحسب بدون التركيز على تلك الالتزامات.

ويبيّن عددٌ من العناصر الأساسية للعدالة الانتقالية أهميتها في قضية المقاتلين الأجانب، ففي الواقع:

1. تتطلب معالجة الانتهاكات الجسيمة تحديد الاستجابات المناسبة لحجمها وطبيعتها باعتبارها انتهاكات ارتكبتها هيئات منظمة لأغراض سياسية؛
2. تتطلب مواجهة الأبعاد المختلفة لهذه الانتهاكات والظواهر العنيفة (على الصعيد المؤسسي، والسياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، والثقافي) استجابة شاملة ومنسقة؛
3. يتطلب وضع تدابير العدالة في مثل هذه السياقات المعقدة الاعتراف بمساهمات وأدوار مجموعة من الجهات المعنية وتقييمها، بمن فيهم الضحايا والجناة والنساء والأطفال والشباب، والجهات التي تقدم أشكالاً مختلفة من الدعم أو التمويل، والمجتمع المدني، والمؤسسات الحكومية والدولية؛
4. يتطلب تحقيق الهدف الأساسي من العدالة الانتقالية تصميم استجابات تساعد على منع تكرار الظلم، ووقف دورات العنف، والمساهمة في السلام والتنمية المستدامين، وهو الأمر الذي يحتاج بالضرورة إلى التقيد الصارم بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.⁴

يهدف النهج القائم على العدالة الانتقالية في معالجة قضية المقاتلين الأجانب إلى معالجة إرث الانتهاكات الجسيمة والخطيرة لحقوق الإنسان المرتكبة في السياقات التي يسافر فيها عدد كبير من الأشخاص إلى دولة أخرى للمشاركة في نزاع عنيف، وتشمل أيضاً المسافرين لأسباب أخرى أو المسافرين المُجبرين على ذلك، فضلاً عن أطفالهم الذين ولدوا في مناطق النزاع. ويستند هذا النهج إلى المسؤولية المشتركة للدول للاحية الوفاء بالتزاماتها المنبثقة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بأفضل ما في وسعها. ويمكن أن يساعد هذا النهج في وضع اعتبارات حقوق الإنسان في صلب الاستجابات للقضية، على أساس أن منع الإرهاب والتطرف العنيف يجب أن يستند إلى نهج طويل الأمد مبني على احترام حقوق الإنسان، لينتقل، بذلك، التركيز في الاستجابات من الأمن والعقاب إلى العدالة والوقاية. وتكتسب العدالة الانتقالية أهمية قصوى في مسألة المقاتلين الأجانب، نظراً إلى أنها تساعد في إنشاء مجموعة أكثر شمولاً وتنسيقاً من الاستجابات لأخطر الانتهاكات المرتكبة على نطاق واسع، وذلك على نحو يراعي أدوار مجموعة من الأطراف ومسؤوليات كل منها. وبالإضافة إلى تحقيق مفهوم أوسع للعدالة للضحايا، يمكن أن تسهم العدالة الانتقالية أيضاً في عدم تكرار العنف والانتهاكات التي غالباً ما يشارك فيها المقاتلون الأجانب، على المدى البعيد.

ففي هذا الإطار، تشمل أنواع التدخلات المُكوّنة للنهج القائم على العدالة الانتقالية، تلك التي تعزز المحاسبة والحقيقة وجبر الضرر وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج وتخليد الذكرى والإصلاح؛ ويمكن تنفيذها في بلدان المنشأ والبلدان التي تمرّ بنزاع أو تلك الخارجة منه. وتؤكد هذه الدراسة أن مثل هذا النهج في التعامل مع قضية المقاتلين الأجانب يتطلب معالجة عواقب الانتهاكات التي ارتكبتها هؤلاء خلال النزاعات التي شاركوا فيها. ولا يرتكز هذا الاستنتاج حصراً على المفهوم الأساسي للعدالة، الذي يتطلب الاستجابة للضحايا، بل يستند أيضاً إلى نهج وقائي سليم، يسعى إلى منع تكرار دورات جديدة من العنف.

4. يختلف هذا المفهوم لجهود الوقاية عن المفهوم المستمد من التفسير المبسط للعدالة الانتقالية باعتباره مبنياً فقط على العدالة الجنائية أو على صفة بين العدالة والعمو. خلال 30 عامًا من تطوّر هذا المفهوم، تم تفسير العدالة الانتقالية في بعض السياقات بطريقة اختزالية وآلية على أنها مجموعة من الأدوات التي تضمن عدم التكرار أو المصالحة. راجع مثلاً، روجر دوئي، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "العدالة الانتقالية والوقاية: ملخص عن النتائج من دراسات الحالة في 5 بلدان" (2021)، -country-case-studies، الفريق العامل المعني بالعدالة الاجتماعية وهدف التنمية المستدامة +16، "على أرض صلبة: بناء السلام والتنمية المستدامين في أعقاب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان" (2019)، -development-after-massive-human-rights، ناومي روهت-أرياتزا، خافيير ماريكوري، العدالة الانتقالية في القرن الواحد والعشرين: ما بعد الحقيقة مقابل العدالة (كامبريدج: منشورات جامعة كامبريدج، 2006).

وفي حين توضح هذه الدراسة قيمة العدالة الانتقالية في السياقات المعنية بالمقاتلين الأجانب، فإنها تعترف أيضاً بالتحديات التي تواجهها في مثل هذه السياقات، لا سيما تلك المتعلقة بربط المقاتلين الأجانب بمفاهيم الإرهاب والتطرف العنيف، بالإضافة إلى الطبيعة العابرة للحدود الوطنية التي تسمُ هذه الظاهرة. ويطرُح مفهوماً للإرهاب والتطرف العنيف في كل من الخطاب السياسي والأطر القانونية المعمول بها عقبات أمام السعي إلى إحقاق العدالة في شأن جميع الانتهاكات الجسيمة المرتكبة في نزاع معين وإلى تحقيق الأهداف المتعلقة بالعدالة، مثل المصالحة والوقاية الطويلة الأمد. هذا وتبرز عراقيل إضافية نتيجة الطابع العابر للحدود الذي تتصف به هذه الظاهرة، بما في ذلك تحديد مسؤولية الدول المختلفة عن الجرائم التي تحدث في الخارج، لا سيما حين تُعتبر تداعياتها مؤثرة في الأمن القومي في الداخل، بالإضافة إلى مسؤولية إعادة إدماج الذين يسافرون إلى مناطق النزاع على اعتبارهم أجانب يتعرضون للتمييز أو الإقصاء أيضاً في بلدان المنشأ، كونهم، في الأغلب، ينتمون إلى مجتمعات المهاجرين.

ومع أن الدراسة تركّز على قضية المقاتلين الأجانب تحديداً، يتسّع نطاقها ليشمل القضية الأوسع أي الإرهاب العابر للحدود والتطرف العنيف. فلا يمكن فصل معالجة مشكلة المقاتلين الأجانب عن الاستجابات الحالية القائمة على أطر مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف. ويتطلب ذلك دراسة السياسات التي تنفذها البلدان التي تواجه خطراً مثل هذا العنف، بدون إقصاء العناصر المحلية لقضية المقاتلين الأجانب في بلدان المنشأ. ولا بدّ أيضاً من النظر في المظالم المرتكبة محلياً التي تحث أو تدفع المواطنين أو السكان الناقمين إلى الانخراط في العنف السياسي إما محلياً أو عن طريق السفر إلى الخارج، بما في ذلك المظالم المحتملة التي يمكن أن تسببها سياسات مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف بين مجتمعات معينة داخل البلاد، ولا سيما استخدامها في الحد من الانشقاق وتقويض عمل المدافعين عن حقوق الإنسان والمجتمع المدني بشكل عام. ويعني ذلك، ختاماً، حصّ مناصري العدالة الانتقالية في السياقات التي تضمّ مقاتلين أجانب على أن يتخذوا خطوات من شأنها تعزيز شفافية ومشاركة أكبر في أطر مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، وأن يصدّوا أي محاولة لاستعمال خطاباتهم وممارساتهم في توسيع السياسات الحكومية الأمنية والقمعية.⁵

تعرض هذه الدراسة لمحة عامّة عن الطبيعة الإشكالية التي تكتنف النهج الحالية المعتمدة في قضية المقاتلين الأجانب، وذلك من منظار حقوق الإنسان والعدالة. ثم تنظرُ الدراسة ملياً في قيمة النهج القائم على العدالة الانتقالية وفي محتواه على حدّ سواء. وبعد أن يُمعن التقريرُ النظر في التشعبات الواسعة المتفرّعة من العناصر الأساسية المكوّنة لمنظار العدالة الانتقالية، يستند إلى تجارب بلدان ومجتمعات مختلفة ليخلص إلى تحديد أنواع المبادرات الوطنية والمحلية التي يمكن دمجها في النهج القائم على العدالة الانتقالية. وبينما تركز الدراسة على المقاتلين الأجانب الذين حاربوا في صفوف تنظيم "الدولة الإسلامية" في سوريا والعراق، يتناول البحث استجابات المواطن الأصليّة والتزاماتها والدروس المستخلصة من السياقات الأخرى ذات الصلة، وذلك بغية اقتراح استراتيجية شاملة تجمع بين الاستجابات المحلية والوطنية والتعاون الدولي في آن معاً.

5 "الحكومات تنظر إلى الجهات الفاعلة من المجتمع المدني على أنها وسيلة للنهوض بسياسات تهدف إلى مكافحة التطرف العنيف، وقد قامت بأحتواء جهود المجتمع المدني وإدراجها في جدول أعمال متجه من أعلى إلى أسفل لمنع التطرف العنيف ومكافحته من أجل تحقيق أهداف سياسية أو أمنية"، مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "تقرير المقرر الخاص المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب"، A/HRC/43/46، 21 شباط/فبراير 2020، 16. راجع أيضاً الجمعية العامة للأمم المتحدة، "تقرير المقرر الخاص المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب"، A/74/335، 29 آب/أغسطس 2019، 18؛ سايفر وولد، "توليد القانون عبر الصمت: المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب وممارساته الجيدة" (تموز/يوليو 2021).

المقاربات الحالية إزاء قضية المقاتلين الأجانب

لطالما شهد التاريخُ ظاهرة سفر الأشخاص إلى الخارج للمشاركة في نزاع مسلح لا صلة وطنية لهم به، إلا أنها لم تستقطب اهتمامًا سلبياً واسعاً إلا في الآونة الأخيرة. ولم تبرز هذه المسألة بتداعياتها السلبية إلا في العقود الأخيرة، ذلك بسبب ارتباطها بالتطرف والتهديد المتمثل في استمرار المقاتلين العائدين في ارتكاب العنف في بلدان المنشأ. ففي هذا الصدد، كان من شأن "الحرب العالمية على الإرهاب" التي تقودها الولايات المتحدة واستخدام مجلس الأمن لصلاحياته بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أن أنتجاً إطار عمل يؤول إلى معالجة هذه المسألة انطلاقاً من منظار مكافحة الإرهاب.⁶ لكنّ انعدام التعريف الدقيق لمفهوم منع التطرف العنيف، أدى إلى وضع هذا الإطار موضع اللبس والغموض وإساءة الاستخدام. وعلى الرغم من أنّ الإطار أنف الذكر يقدم فهماً أوسع وأدقّ للأسباب والعوامل التي تؤدي إلى التجنيد،⁷ على مستوى السياسات والخطاب، لا يزال التركيز على الأمن ومكافحة الإرهاب في المدى القريب سائداً.

يُشير عددٌ من الوثائق المعنوية بالسياسات إلى ظاهرة المقاتلين الأجانب تحديداً على أنها تشمل "مقاتلين إرهابيين أجانب"، ويصفها بأنها شكل إضافي من أشكال التهديدات للأمن الدولي، نظراً إلى أنّ هؤلاء المقاتلين يؤدون إلى "ازدياد حدة النزاعات ومدتها واستعصائها، وقد يشكّل هؤلاء المقاتلون تهديداً خطيراً لدولهم الأصلية".⁸ وبموجب الفصل السابع، وسّع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة موجبات التجريم العامة في القرار 1373 لتشمل "تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها". وشمل ذلك تفويض الدول الأعضاء بأن تُعاقب، "بطريقة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة"، سلسلة من الإجراءات التحضيرية مثل السفر أو المساعدة في التمويل أو تقديم الدعم بأي شكل من الأشكال للسفر أو تأمين السفر، "إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها، أو توفير التدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب".⁹

يدعو الإطار الحالي صراحةً إلى منع وقمع مثل هذا السلوك عبر تبني سياساتٍ وتشريعاتٍ "وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وقانون اللاجئين الدولي، والقانون الدولي الإنساني".¹⁰ وقد تمّ استكمال هذه الجهود بتعزيز التعاون بين الهيئات التي تنفّذ هذا الإطار ومعايير حقوق الإنسان على حدّ سواء.¹¹ ومع ذلك، تشوب النهج التي يربها هذا الإطار سلسلة من المشاكل، بما في ذلك: (1) مشكلة عصبية لناحية التعريف، والخطاب المثير للشكوك؛ (2) التركيز على التدابير العقابية والأمنية وما يقابلها من إهمال لحقوق الضحايا والأسباب الجذرية؛ (3) التمحور حول الدول القومية؛ (4) التداعيات العنيفة، مثل انتهاكات حقوق الإنسان والقمع والعقاب الجماعي.

6 وفق قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 2178، S/2178، (24 أيلول/سبتمبر 2014).

7 الجمعية العامة للأمم المتحدة، "خطة عمل لمنع التطرف العنيف: تقرير الأمين العام"، 24 كانون الأول/ديسمبر 2015 (A/70/674)، والجمعية العامة للأمم المتحدة، "نحو عالم ينبذ العنف والتطرف العنيف: تقرير الأمين العام"، (1 كانون الأول/ديسمبر 2017).

8 مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار رقم 2178، S/2178، (24 أيلول/سبتمبر 2014)، الدباجة

9 المرجع نفسه، الفقرة 6.

10 المرجع نفسه، الفقرة 5.

11 راجع مثلاً، فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، الفريق العامل المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب، "توجيهات للدول حول الاستجابات الممتثلة لحقوق الإنسان لتهديد المقاتلين الأجانب" (2018). أعدت الوثيقة بفضل تظافر الجهود، والمشاركة الفعالة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

إشكاليات التعريف والخطاب

يؤدي غياب تعريف مقبول لمفهوم "الإرهاب" إلى أشكال عدّة من الانتهاكات والمخاطر، بما في ذلك التعريفات الواسعة للسلوك الجنائي واستخدامه المفرط من قبل الأنظمة الاستبدادية لتبرير القمع السياسي. وقد جاء تحدي هذه المشكلة في محاولات مكررة للتحذير من عواقب الخلط بين الإرهاب وانتهاكات القانون الدولي الإنساني.¹² ولا تكمن المشكلة حصراً في الخطاب أو السرديات أو التسميات، كما هو الحال عند إطلاق صفة "إرهابيين" على المحتجين على القمع، بقدر ما تكمن في ترجمة التعريف عملياً في استخدام قوى قمعية خاصة، وفرض ظروف احتجاز قاسية، وقيود على الإجراءات القانونية الواجبة، وعقوبات أشدّ صرامة. وبعض هذه الإجراءات القمعية تنبثق عن تشريعات جديدة أقرتها بلدان عدّة استجابة لقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو الهيئات الدولية الأخرى، أو تحت مظلتها، وذلك ضمن إطار ما اصطلح بعض المعلقين على تسميته "الحمي التشريعية".¹³ وقد حذر أحد التقارير الأولى للمقرر الخاص الأول المعني بحماية وتعزيز حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب من أن "قد تُفهم [النداءات] الدولية لمكافحة الإرهاب، دون تعريف المصطلح، على أنها تترك لكل دولة أمر تحديد المعنى المقصود بهذا المصطلح... [ما قد يؤدي] إلى إضفاء الشرعية الدولية دون قصد على السلوك الذي تمارسه بعض الأنظمة الجائرة".¹⁴ ويتوسع نطاق السلوك الذي يمكن تسميته إرهاباً عندما ترتبط أنواع أخرى من السلوك بأعمال إرهابية، مثل أشكال الدعم أو الحضانة أو المساعدة والتحرير أو التأمر. وقد تؤدي اللغة العامة للأحكام إلى تشريع بالكاد يمنح القليل من الإرشادات حول كيفية التصرف، كونه لا يقدم تعريفاً دقيقاً للسلوك المحظور.¹⁵

يطرح الخطاب حول مكافحة التطرف العنيف ومنعه إشكالية أيضاً، لأنه قد يؤدي إلى الوصم والخلط بين معالجة الأفكار والميول السلوكية، وإلى إضعاف المجتمعات، لا سيما الأقليات منها. فيقدر ما يُستخدم هذا الخطاب في تبرير التدخلات التي تتمحور حول الأمن، إنما يزيد من إقصاء الأشخاص الذين قاسوا مظالم مشروعة ويطالبون بالتغيير في كيفية تصوير مجتمعاتهم ومعاملتها. وفي ظل غياب تعريف محدد من هيئة دولية موثوقة، تصبح النصوص عرضة للمزيد من التلاعب أو سوء الفهم. ومن شأن عجز المجتمع العام وتفاعسه عن معالجة العنصرية أو التحيزات أو المظالم الأخرى التي تطال مجتمعات المهاجرين أو مواطني الجيل الثاني أن يؤدي إلى بث شعور بالنفور بين صفوف الأفراد الذين يُفترض بهم أن يندمجوا في المجتمعات بأساليب لا تحترم تنوعهم.¹⁶ فيحسب ما ورد في أحد التحليلات النقدية، وسّع خطاب مكافحة التطرف العنيف والسياسات المرتبطة به نطاق الأساليب المستخدمة في إطار مكافحة الإرهاب لتشمل تدابير مثل المراقبة والرقابة كما أنه "حوّل هدفها من التنظيم الإرهابي إلى الأيديولوجية والهوية الدينية".¹⁷

من منظور العدالة الانتقالية، الذي يكمن هدفه الأسمى في منع العنف على المدى الطويل وفي بناء السلام من خلال معالجة أسباب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وعواقبها، تُعتبر الشحنة العاطفية المرتبطة بمفهوم الإرهاب والتطرف العنيف من موعوقاً يحد من إمكانيات التدابير الفاعلة. فمن شأن بناء تلك الهويات أو تعزيزها أن يُصعب الوضع على الذين يحاولون تغيير حياتهم، بما في ذلك تحمّل مسؤولياتهم عن إلحاق الأضرار في الماضي. وفي الواقع، يستعصي التغلب على هذا الوصم في مجتمعات معينة وبين عموم الناس، ممّا يزيد من مقاومة أي نوع من عمليات إعادة تأهيل العائدين أو إعادة إدماجهم.¹⁸ ويحول ذلك أيضاً دون اصطاف الأطراف المعنية، التي تؤدي أدواراً مهمة في هذه الآلية، وراء أهداف مشتركة، بمن فيهم العاملون في خدمات

12 راجع اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، "فضايل محددة في مجال حقوق الإنسان: أولويات جديدة، ولا سيما الإرهاب ومكافحة الإرهاب"، التقرير النهائي للمقرر الخاص المعني بالإرهاب وحقوق الإنسان، السيدة كالايري كوفاف، E/CN.4/Sub.2/2004/40 (25 حزيران/يونيو 2004).

13 روميانا فان أرك، المركز الدولي لمكافحة الإرهاب، "التحريض على الإرهاب: معالجة الأعراض أو التصدي للمرض المسبب؟" (2018) <https://icct.nl/publication/incitement-to-terrorism-treating-the-symptoms-or-addressing-the-causal-malady>.

14 لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، "تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها"، E/CN.4/2006/98 (28 كانون الأول/ديسمبر 2005)، الفقرة 27.

15 راجع قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع التي تفرض على الدول معاقبة بعض الأعمال، مثل القرار 2178 (S/RES/2178)، 24 أيلول/سبتمبر 2014، الفقرة 6، بإشارة إلى القرار (2001) S/RES/1373، الفقرة 2(هـ).

16 ويليام ستيفنز، وستين سيكالينك، وهانز بوتلييه، "منع التطرف العنيف: استعراض الأدبيات"، دراسات في النزاعات والإرهاب 4:44 (2021): 346-361، معرف الغرض الرقمي: 10.1080/1057610X.2018.1543144.

17 أرون كوندناتي، بن هايز، المعهد عبر الوطني، "عولمة سياسات مكافحة التطرف العنيف: تقويض حقوق الإنسان وتسخير المجتمع المدني" (2018)، 3.

18 للاطلاع على وصف موجز يوضّح قوة اللغة في هذا السياق تحديداً، راجع كريس بوزلي، بيسوروك/معهد الولايات المتحدة للسلام، "التطرف العنيف، وفك الارتباط والمصالحة: نهج بناء السلام"، العدد 163 (تموز/يوليو 2020)، 25-26.

الهجرة والقنصليات، وحراس السجون وضباط المراقبة في حالات الإفراج المشروط، والقضاة والمدعون العامون، والمساعدون الاجتماعيون في المناطق المحلية، وحتى أصحاب العمل والجيران. لهذه الأسباب، يستخدم هذا التقرير مصطلحات مثل الجرائم بموجب القانون الجنائي الدولي، وانتهاكات القانون الدولي الإنساني، والعنف السياسي، وأنواع أخرى من العنف للإشارة إلى الجرائم التي يرتكبها المقاتلون الأجانب، لأن هذه المصطلحات، وإن لم تكن محايدة تمامًا، لا تنطوي على الدلالات نفسها المرتبطة بمصطلحي الإرهاب والتطرف العنيف. ومن المهم الإشارة إلى أن المسألة ليست تقنية فحسب، بل هي عنصر جوهري في النهج القائم على العدالة الانتقالية. بالإضافة إلى ذلك، تتطلب العدالة الانتقالية التصدي للجرائم وانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها جميع الأطراف الأخرى، بما فيها الجهات الحكومية.

النهج العقابي والأمني

تُشدّد السياسات المنفّذة ضمن الإطار الحالي للاستجابة للمقاتلين الأجانب على النهج الأمني والعقابي، وقد عمدت إلى تمكين الجهات الفاعلة في مجال مكافحة الإرهاب على حساب الجهات المعنية الأخرى. في الواقع، أهملت هذه الاستجابات الضحايا والأسباب الجذرية والوقاية. وبموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ووفقاً لفرضية "تهديد السلام"، لا ينظر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في جميع أبعاد هذه الظاهرة، ولا يخوض نقاشاً واسعاً وشفافاً حول كيفية معالجتها. ولتحقيق مجلس الأمن ذلك، يُفترضُ به أن يستمع إلى جهات فاعلة أخرى وأن يدرجها في اعتباراته. وتكشف مراجعة موجزة لقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ولقرارات الأمم المتحدة الأخرى والسياسات الحكومية التي تنطرق إلى مسألة المقاتلين الأجانب عن مدى الاهتمام الذي يخصص لتجريم الإرهاب الدولي، بما في ذلك الأشكال الواسعة للتعاون أو الدعم، ولا اعتماد نهج يركز في الغالب على الوقاية الفورية من خلال تعزيز الأمن. ونادراً ما يتضمّن هذا الفهم للوقاية معالجة المظالم، التي تكون مشروعة أحياناً، والواقعة على أفراد المجتمعات المعرضين للتجنيد، مما يدل على نقص الوعي بالآثار المحتملة غير المقصودة لإجراءات مكافحة الإرهاب في تعزيز جاذبية الجماعات المسلحة أو الولاء الذي توحيه للناس تحت الاحتلال أو النفوذ الأجنبي.¹⁹

لا تُترجم الإشارات إلى احترام حقوق الإنسان، الواردة في كلّ قرار يتعلّق بالمقاتلين الأجانب، نتائج عملية على أرض الواقع. وقد أكد المقررون الخاصون الحاليون والسابقون المعنيون بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب أنّ حماية حقوق الإنسان ينبغي أن تقف على قدم المساواة مع الأمن، لا بل دعوا أيضاً إلى "تفاعل إيجابي" بين الاثنين.²⁰ ويتطلب نهج حقوق الإنسان فهم المنع والوقاية بأساليب تراعي آثار التكتيكات القمعية أو التدابير الأمنية على المتضررين منها بشكل مباشر وغير مباشر. كما يتطلب معالجة حقوق ضحايا الأعمال الموصوفة بالإرهاب، وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، والمتضررين من النزاع الذين يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية وإعادة الإعمار. ويجب أن يعاين نهج الوقاية الطويل الأمد أسباب التطرف ويعالجها، ويميّز بين التعبير عن المظالم المشروعة وقرار الانخراط في عمل سياسي عنيف.

من المؤكّد أنّ للعدالة الجنائية والمحاسبية والأمن دوراً مهماً في معالجة ظاهرة المقاتلين الأجانب، ولا تنكفي العدالة الانتقالية عن هذا الدور. فمحاسبة مُرتكبي انتهاكات وجرائم جسيمة ضدّ حقوق الإنسان، أمرٌ يقع على عاتق الدولة، وهو تدبيرٌ من شأنه أن يمنع تكرار هذه الجرائم والانتهاكات، طالما أنّه يُنفذ على نحو يمتثل امتثالاً صارماً لسيادة القانون والتشريعات المتوافقة مع حقوق الإنسان. وينبغي أن يشمل ذلك تجنّب التعاريف غير الدقيقة للسلوك الإجرامي؛ والتجريم التعسفي للأعمال التحضيرية أو مجرد الانتماء إلى جماعات معينة؛ والحرمان من الحرية بناءً على الاشتباه حصراً أو بناءً على عوامل خطر تُنسب إلى أفراد غير متهمين بأي

19 في كينيا مثلاً، أفاد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في معرض هذه الدراسة أنّ القوى الأمنية غالباً ما استغلت بعض تدابير الأمن القومي التي وضعتها الدولة، وتستهدف في الغالب الشباب المسلمين الذين يعيشون في المناطق الساحلية أو الشرقية من البلاد وقادة المجتمع والزعامة الروحيين، والمدافعين عن حقوق الإنسان في تلك المناطق، وأسر الذين سافروا إلى الصومال أو إلى أي مكان آخر للانضمام إلى النزاعات المسلحة. بالتالي، لجأ بعض الشباب، لا سيما المتحدرين من أماكن فقيرة وريفية وغير رسمية، إلى الاستجابات العنيفة، ذلك بغية الانتقام من قسوة القوى الأمنية ولفت انتباه الحكومة التنفيذية إلى الانتهاكات والتعبير عن مظالمهم. وأضاف من أجريت معهم المقابلات أنّ ذلك للأسف لا يؤدي إلا إلى مزيد من الغضب. مقابلات مع ثلاثة مقاتلين كينيين سابقين عاندين من الصومال، آب/أغسطس 2021.

20 الجمعية العامة للأمم المتحدة، "تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب"، تقرير إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/75/337، (3 أيلول/سبتمبر 2020)، الفقرة 18.

جريمة؛ وقبول الأدلة التي لم يتم الحصول عليها بشكل صحيح أو التي لم تتم مشاركتها في الوقت المحدد مع الدفاع؛ وغيرها من الممارسات التي تضاف أحياناً من خلال تشريعات مكافحة الإرهاب،²¹ بالإضافة إلى أفضع أشكال انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات الإجراءات القانونية الواجبة التي تستخدمها الحكومات أحياناً، مثل التسليم الاستثنائي أو النقل غير القانوني للمحتجزين.

وليست المحاسبة مجرد فرض العقوبة أو التصدي للتهديدات من خلال الحبس، بل تنطوي على التحقيق في الانتهاكات والاستجابة لحقوق الضحايا واحتجتهم إلى أن يعرفوا ويروا أن على الجناة مواجهة عواقب أفعالهم. فَمَا يُحاوَل هذا التقرير توضيحه، هو أن المحاسبة قد تتخذ أشكالاً مختلفة من أجل إحقاق حقوق الضحايا والمجتمع الأوسع، ويمكن أن تتماشى والجهود الرامية إلى إعادة إدماج مُرتكبي الانتهاكات. كذلك، يمكن ضبط الأمن بشكل أفضل عندما تتم إعادة إدماج جميع الذين يمكن إعادتهم إلى أوطانهم. فبدلاً من وصفهم بالمتنوّذين أو السماح بتعريضهم لظروف قاسية أو حتى لاإنسانية أو دفعهم إلى الفرار، قد توفر إعادة إدماجهم ظروفًا أفضل لتعزيز الأمن على المدى البعيد.

هذا ويوجّه انتقاد آخر إلى مسألة الابتعاد عن سيادة القانون، لا سيما عن الهيئات التشريعية التي تتبنّى أطراً قانونية "أمرت بها" الهيئات الدولية بدون معايير نقدية كافية أو شفافية أو مشاركة عامة. ففي الواقع، تُقوِّض طبيعة بعض الهيئات الدولية، مثل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، التي يقودها ممثلون عن الحكومات، مبدأ فصل السلطات عندما تُملّي هذه الهيئات التشريعات المحليّة أو تؤثر فيها بشكل مفرط. ويؤدي ذلك إلى تأثير تسلسلي لاعتماد التشريع، حيث يتبنّى المشرعون ببساطة المعايير التي تحددها هيئات ترعاها السلطة التنفيذية على أنها قواعد صارمة.²²

التركيز على الأمن القومي على المدى القصير

على الرغم من جميع الدعوات المُنادية بالتعاون الدولي، بما فيها الدعوات الصادرة عن قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع، لا تزال غالبية السياسات التي تتبنّاها الدول تؤثر أمنها على الوقاية الجماعية من العنف. ويتجلى ذلك ربما في عجز الدول عن تحمّل مسؤولياتها من حيث محاسبة مواطنيها المرتبطين بتنظيم "الدولة الإسلامية" أو غيره من الجماعات أو إعادة تأهيلهم، فكانت تختار، بدلاً من ذلك، حرمانهم من الجنسية أو من الدعم القنصلي أو رفض إعطائهم الجنسية أو الاعتراف بها لأطفالهم أو اتّخاذ تدابير أخرى لمنع عودتهم أو إعادتهم إلى الوطن. وقد اعتُبر أنّ هذه السياسات تُلزم أو تُسند مسؤوليات الدول الغنيّة إلى بلدان ذات قدرة محدودة أو حتى إلى الجماعات المسلحة التي تسيطر على المناطق، مثل الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا (والمعروفة أيضاً باسم روج-أفا).²³

يتّضح جلياً قصر نظر هذه النهج، لا سيما في ما يتعلق بالعراق وشمال شرق سوريا، فهما مناطقتان تأثرتا بالنزاع المسلح وتعاينان إرث النزاعات الأخيرة، ممّا يعيق قدرتهما على إقامة محاكمات عادلة، وتقديم خدمات فعّالة في مجال إعادة التأهيل أو القضاء على التطرف، أو ضمان عدم فرار المحتجزين. وحتى المدانين بجرائم مُرتكبة يُمكن أن يعودوا إلى المجتمع يوماً ما، في ظل ظروف محدودة، وذلك لمنع انخراطهم في أعمال العنف في المستقبل. فقد يؤدي التحلي عن هؤلاء المواطنين، الذين تعاملهم حكوماتهم أو الجهات المسيطرة على تلك

21 للاطلاع على دراسة شاملة حول دور مبدأ الشرعية والإجراءات القانونية الواجبة في تفسير التشريعات المتعلقة بالمقاتلين الأجانب، راجع لجنة الحقوقيين الدولية، "مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان في المحاكم: توجيهات للقضاة والمدعين العامين والمحامين بشأن تطبيق التوجيه الصادر عن الإتحاد الأوروبي 541/2017 حول مكافحة الإرهاب" (2020).

22 فالساميس ميتسيليغاس، "مكافحة الإرهاب وسيادة القانون في اتحاد أوروبي يتطور: إلى المزيد من التغيير؟" *New Journal of European Criminal Law*, 12(1) (2021): 36-51.

23 روميانا فان أرك، معهد أسر، "تلزيم إدارة المشتبه بتورطهم بالإرهاب إلى بلدان أخرى" (2019)، <https://www.asser.nl/about-the-institute/news-asser-today/blog-post-outsourcing-the-management-of-terrorism-suspects-to-other-countries>، إيان أنشيسون، وأماندا بول، مركز دراسات السياسات الأوروبية، "إلى الوطن؟ لماذا تُعتبر إعادة المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى أوطانهم أو لولاية أوروبية شاملة" (ورقة مناقشة) (2020)؛ ماتيو بولغيسي، المعهد الإيطالي للدراسات السياسية الدولية، "فرنسا والمقاتلون الأجانب: التلزم الجدي للمحاكمات" (2020)؛ هانز بويستل، تلزيم العدالة: التزامات الدول ومحاكمة المقاتلين الأجانب من قبل الجماعات المسلحة في سوريا"، *الجماعات المسلحة والقانون الدولي*، 6 نيسان/أبريل 2020، <https://armedgroups-internationalallaw.org/2020/04/06/outourcing-justice-state-obligations-and-the-prosecution-of-foreign-fighters-by-armed-groups-in-syria>

المنطقتين، على أنهم منبوذون، والذين يعانون الوصم في مجتمعاتهم، إلى أن يصبحوا أداة تجنيد فعّالة لصالح الجماعات المسلحة نفسها أو جماعات أخرى في المستقبل.²⁴ وقد يرى أعضاء المجموعات الاجتماعية نفسها التي ينتمي إليها المحرومون من الحماية، ويتشاركون الديانة أو الخلفية الإثنية نفسها، أن هذه السياسات هي الدليل القاطع على صحّة نظرهم إلى التمييز أو غيره من أشكال الظلم، ممّا يزيد من مظالمهم.²⁵

قد تأتي هذه النهج كنتيجة ثانوية للجهود التي تبذلها الحكومات المنتخبة في سبيل التخفيف من خطر الهجمات الإرهابية الذي يظهر في العلن وقد يتورط فيه العائدون، كما التخفيف عن العنصرية وكرهية الأجانب وأشكال أخرى من التمييز والإقصاء. وعلى الرغم من المعدلات المنخفضة لمثل هذا التورط،²⁶ يُمكن تفهّم مساعي السلطات إلى الحدّ من خطره. لكنّه يبقى واحداً من الأسباب التي تجعل الديمقراطية قائمة ليس على انتخاب السلطات والمحاسبة الدورية من الشعب حصراً، ولكن أيضاً على حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والضوابط والتوازنات التي تطبقها السلطات الأخرى، لا سيما المحاكم، وأمناء المظالم، والآليات الدولية لحقوق الإنسان. بالإضافة إلى ذلك، يجب توعية المواطنين في تلك البلدان على المخاطر المتزايدة التي تشكلها الحكومات التي لا تتحمّل مسؤولياتها وتترك المقاتلين الأجانب في حالة من عدم اليقين (من حيث الأمن والمحاسبة وحماية حقوق الإنسان)، ممّا قد يساهم في المزيد من العنف.

التداعيات على حقوق الإنسان

إنّ إطار مكافحة الإرهاب، على الرغم من دعوته المبدئية لاحترام حقوق الإنسان وتقديمه الدعم الإنساني لمناطق النزاع، قد أدّى إلى تداعيات مروّعة على حماية حقوق الإنسان. أمّا نهج مكافحة التطرف العنيف ومنعه، حتى ولو تم تصويره على أنّه أكثر شمولاً في معالجة وضع المقاتلين الأجانب، فلا يزال مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالسياسات الأمنية وغالباً ما يُساء استخدامه، مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية على حقوق الإنسان، لا سيما بالنسبة إلى بعض الفئات المستضعفة. هذا وينطوي تحديد التدخلات الثقافية أو الدينية أو التعليمية أو المجتمعية من منظور يركز على الأمن والمراقبة، على مخاطر عدّة منها تدني مستويات المشاركة المدنية والعمل السياسي المشروع، وتراجع مستويات الثقة الاجتماعية، وزيادة الإقصاء والنبذ، ووصمة العار التي تطال المجتمعات المسلمة لا سيما في العقود الأخيرة.

منذ العام 2003، تطرّق الكثير من هيئات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني إلى آثار التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان.²⁷ وتعرض تقارير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب ملخصاً وافياً لهذه المشاكل،²⁸ وتوضّح كيفيّة ترجمة المخاطر المذكورة أعلاه إلى انتهاكات فعلية وقمع وعقاب جماعي. فمن غير المقبول إطلاقاً فرض عقوبات قاسية، بما في ذلك عقوبة الإعدام، لمجرد الانتماء إلى جماعة بدون دليل قاطع على ارتكاب جرائم خطيرة ومن خلال إجراءات قضائية موجزة تفتقر إلى الاستقلالية أو تدعمها اعترافات منترعة تحت التعذيب أو الإكراه، كما حصل في العراق والصومال وغيرهما من السياقات الأخرى. لذلك، فإنّ أيّ إطار عمل ممكن استخدامه في تبرير أو دعم مثل هذه الانتهاكات الجسيمة للحقوق غير القابلة للتقييد، ينبغي أن يخضع إلى تقييم دقيق وشامل.

24 أكد أحد الشباب العائدين إلى كينيا الذي تمت مقابله من أجل هذا التقرير في آب/أغسطس 2021 ما يلي: "نُعامل كمنبوذين حتى من قبل أفراد عائلتنا الممتدة، مع أننا عدنا من الجبهة طوعاً. وهذا السلوك بحد ذاته يُغرينا إلى العودة. انضمنا إلى الجماعة لأسباب مختلفة. لقد قمنا بذلك للانتقام من التمييز الذي تمارسه الشرطة، لا سيما عمليات القتل التعسفي للفتيان بينما لا تحرك الدولة ساكناً. ولا تزال الشرطة حتى الآن تطاردنا وقتلنا".

25 طالما شجب الشباب المسلم في كينيا التمييز على أساس عقيدتهم، وقالوا "نحن الشباب المسلم نخضع لتحقيق صارم قبل إصدار بطاقة الهوية. أمّا الحصول على جواز سفر فأسوأ. في المقابل، لا يُعرض الشباب غير المسلمين للمعاملة نفسها. هذا التمييز ظالم ويجعلنا نشعر بالمرارة". مقابلة مع أحد العائدين الكينيين، آب/أغسطس 2021.

26 بحسب الدراسات، إنّ نسبة معاودة الإجرام تقلّ عن 5 في المئة بين صفوف العائدين. وفي حالة الأشخاص المحتجزين في معسكرات في سوريا والعراق، الذين يشملون نسبة عالية من النساء والأطفال، يصبح خطر مشاركتهم المستقبلية في العمل السياسي العنيف أقل من ذلك. ويجب أيضاً مراعاة الدافع الذي كان لديهم إلى السفر، حيث سافر عدد قليل جداً منهم لغرض تلقي التدريب والعودة إلى موطنه الأصلي. توماس رينارد، "المبالغة: استكشاف الفجوة بين الخوف من معاودة الإجرام الإرهابي والأدلة"، CTC Sentinel (4)14 (2020): 19-29.

27 اتحاد هلستكي الدولي لحقوق الإنسان، "إجراءات مكافحة الإرهاب والأمن وحقوق الإنسان: التطورات في أوروبا وآسيا الوسطى وأميركا الشمالية في أعقاب 11 أيلول/سبتمبر" (2003)، www.refworld.org/docid/46963adfo.html.

28 راجع مثلاً، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها".

وقد شرّح بعض البلدان الأوروبية والبرلمان الأوروبي²⁹ نطاقات واسعة للجرائم، بما في ذلك الأعمال التحضيرية وأشكال أخرى من التعاون أو الدعم، في حين أنّ بلدان مثل فرنسا والمملكة المتحدة قد أقرت فعلياً أو تقترح حالياً تشريعات تُجيز التدابير الإدارية التي تفرض قيوداً صارمة على حقوق الإنسان.³⁰

لقد حذرت التقارير، التي أصدرها تباعاً المقررون الخاصون، من مخاطر مختلفة مرتبطة بجدول الأعمال العالمي لمكافحة الإرهاب ولاستجابات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة للإرهاب الدولي والقضايا ذات الصلة، بما في ذلك التأثير على النساء والأطفال وأفراد أسر المقاتلين الأجانب،³¹ وتضييق الحيز المدني واستخدام لغة مكافحة الإرهاب في قرارات مجلس الأمن الدولي لقمع المعارضة وتقييد عمل المدافعين عن حقوق الإنسان.³² فهذه المخاطر، تشمل، بشكل عام، استخدام هذه الدول لإطار مكافحة الإرهاب في سبيل ترسيخ السياسات الاستبدادية أو تنفيذ أشكال مختلفة من الإجراءات التمييزية التي تدلّ على العنصرية أو العداء تجاه المهاجرين.³³

بعد التحذيرات في شأن الآثار العكسية لسياسات مكافحة الإرهاب جراء تقييد حقوق الإنسان أو سيادة القانون،³⁴ جمعت فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة وجهات نظر مختلفة لمعالجة هذه المخاطر من خلال إنشاء فريق عامل معني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب. وأنتج الفريق العامل سلسلة من الأدلة المرجعية حول حقوق الإنسان لتقديها بها الدول التي تتبنى أو تُنفذ تشريعات أو سياسات لمكافحة الإرهاب،³⁵ بما في ذلك المبادئ التوجيهية لحقوق الإنسان وأمن الحدود، وظروف الاحتجاز، والتفتيش، والمحاكمات. وفي حين تساعد هذه المبادئ التوجيهية في تحديد شروط معينة، إلا أنها لا يمكن أن تحل محل الالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، التي تم تطويرها من خلال المفاوضات المفتوحة بين الدول الأطراف، والعمليات الدستورية لإضفاء الطابع المحلي على القانون الدولي، وتطوير القانون الدولي العرفي من خلال الممارسات الراسخة والاعتقاد بالزامية الممارسة. بالإضافة إلى ذلك، أعدت لجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن وثائق ومبادئ توجيهية أخرى، حُد فيها من الاهتمام المُولى للالتزامات الدول بموجب قانون حقوق الإنسان ومن مشاركة أو تعاون هيئات حقوق الإنسان، مما أدى إلى مزيج مربك من التوصيات في شأن السياسات.³⁶

29 ميتسيليغاس، "مكافحة الإرهاب وسيادة القانون"، 51-36.

30 حكومة فرنسا، قانون الأمن الداخلي الفرنسي، 30 تشرين الأول/أكتوبر 2017 Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "النتائج الأولية للزيارة: المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب يختم الزيارة إلى فرنسا"، 23 تشرين الأول/أكتوبر 2018. راجع أيضاً التقرير المشترك للمقرر الخاص المعني بمكافحة الإرهاب والمقررة الخاصة المعنية بحرية التعبير والمقرر الخاص المعني بحرية تكوين الجمعيات، بتاريخ 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، بشأن القانون رقم 3452 حول الأمن العالمي المقترح على الجمعية الوطنية في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2020 (OL FRA 4/2020). خضع القانون لسلسلة من التعديلات، وأعلن المجلس الدستوري أنّ عدداً من أحكامه غير دستورية (القرار رقم DC 817-2020 بتاريخ 20 أيار/مايو 2021)، قبل أن يتم إقراره ليصبح القانون رقم 2021-646 بتاريخ 25 أيار/مايو 2021. قانون مكافحة الإرهاب وإصدار الأحكام لعام 2021. راجع الملاحظات الواردة في التقرير المشترك للمقررة الخاصة المعنية بمكافحة الإرهاب، والمقرر الخاص المعني بالاحتجاز التعسفي، والمقرر الخاص المعني بالإعدام التعسفي، والمقرر الخاص المعني بالحقوق في الخصوصية، والمقرر الخاص المعني بالتعذيب، بتاريخ 22 تموز/يوليو 2020، أثناء مناقشة القانون 129 (OL-GBR 7/2020). في ما يتعلق بالحرمان من الجنسية، راجع تعديل قانون الجنسية لعام 1981، القسم 40 (4)، المذرج (28/7/2014) بموجب قانون الهجرة 2014 (ج. 66 (22) ss. 1)، 75 (3)؛ S.I. 1820/2014. المادة 3 (ش)، بصيغته المعدلة بموجب القانون رقم 2014/2771، المادة 14. للاطلاع على تحليل عام لتشريعات وقوانين الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب التي اعتمدها بلدان في أوروبا الغربية، راجع كريستوف بولوسن، المركز الدولي لمكافحة الإرهاب، "قمع ظاهرة المقاتلين الأجانب والإرهاب في أوروبا الغربية: نحو استجابة فعالة تستند إلى حقوق الإنسان". (تشرين الثاني/نوفمبر 2016).

31 الجمعية العامة للأمم المتحدة، "أثر سياسات وممارسات مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف) على حقوق المرأة والفتاة والأسرة"،

A/HRC/46/36، (22 كانون الثاني/يناير 2021).

32 الجمعية العامة للأمم المتحدة، "تأثير تدابير التصدي للإرهاب والتطرف العنيف على الحيز المتاح للمجتمع المدني وعلى حقوق جهات المجتمع المدني الفاعلة والمدافعين عن حقوق الإنسان"، A/HRC/40/52، (1 آذار/مارس 2019).

33 حدث ذلك في كينيا على الرغم من السيطرة الدستورية للمحكمة العليا. في العام 2016، قضت المحكمة بأن بعض التعديلات على صك (تعديل) قوانين الأمن، التي أجراها البرلمان الكيني كانت غير دستورية، لأنها منعت صلاحيات الدولة في ما يتعلق بعمليات مكافحة الإرهاب التي انتهت بتقليص الحيز المدني وتقييد عمل منظمات حقوق الإنسان والمدافعين العاملين في مجال مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. ومع ذلك، دخلت أحكام أخرى حيز التنفيذ، وتم استخدامها لمراقبة واضطهاد منظمات المجتمع المدني والناشطين، لا سيما في المناطق الساحلية والشمالية الشرقية ذات الأغلبية المسلمة. مقابلة مع فاعلين في المجتمع المدني، آب/أغسطس 2021.

34 بتأكيده، من بين مصادر أخرى، من الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 291/70، 19 تموز/يوليو 2016، الفقرة 16.

35 فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة، الفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة

الإرهاب، "دليل مرجعي لحقوق الإنسان: البنية التحتية الأمنية" (آذار/مارس 2014)، www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org/counterterrorism/files/basic-human-rights-reference-security-infrastructure2014.pdf

36 مبادئ مرديد التوجيهية لعام 2015، مع الملحق في عام 2018، المعتمدة بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة S/2015/939 و S/2018/1177.

في السنوات الأخيرة، تراجع التركيز على قضايا التجريم والأمن بعد التشديد على استخدام نُهج أكثر شمولاً للوقاية. ونظراً إلى أهمية الموضوع، توسع نطاق النقاش ليشمل منع التطرف العنيف. فبحسب خطة عمل الجمعية العامة للأمم المتحدة لمنع التطرف العنيف على سبيل المثال:

ما من شيء يمكن أن يبرر التطرف العنيف، لكن علينا أن نعترف أيضاً بأنه لا ينشأ من فراغ. فخطابات التظلم والظلم - سواء أكان ذلك فعلياً أو متصوراً - والوعود بالتمكين والتغيير الكاسح تجد أذناً صاغية في الأماكن التي تنتهك فيها حقوق الإنسان ولا يُكترث فيها بالحكم الرشيد وتُسحق فيها التطلعات.³⁷

ويستوجب النهج الوقائي معالجة هذه المظالم، لا سيما في المجتمعات التي كان ينتمي إليها بعض المقاتلين الأجانب. وقد يجذب بعض الذين يتشاركون هذه المظالم فعلياً إلى أعمال العنف، خاصة مع تفاقم شعورهم بالإحباط وعدم إيجاد طرق أخرى لمعالجته. ويساهم فهم الوقاية من هذا المنظار في وضع الضمانات المرتبطة بحقوق الإنسان في صلب الاستجابة العامة لهذه القضية، وفي التأكيد على أنه ينبغي ألا يُعتبر احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون حجر عثرة في مكافحة الإرهاب الفعالة، بل إحدى أهم الأدوات للحد من أشكال العنف السياسي المختلفة.

وعلى الرغم من التحذيرات المذكورة حول التناقضات في هذه الأطر وخطر استغلالها من قبل بعض الحكومات لتبرير القمع، لا يزال تبني نُهج أقوى لحقوق الإنسان والوقاية محدوداً وبطيئاً. كذلك، لدى بروز مخاوف في شأن انعدام الأمن على المدى القصير، تميل الحكومات والمحاكم الوطنية إلى التضحية بحماية حقوق الإنسان لصالح اتخاذ تدابير أمنية مثيرة للجدل. وينطبق ذلك بشكل خاص على البلدان التي تتعامل مع المقاتلين الأجانب. فطالما تبنت الدول الغربية، التي تسعى عادة إلى تعزيز حقوق الإنسان في الداخل والخارج، سياسات تقوم على حماية مصالح أبناء البلاد الأصليين، قد تُعتبر غير مقبولة في حال اعتمدت كاستجابة للعنف السياسي المحلي. وقد رفضت هذه الدول اعتماد تعليمات الفصل السابع حول التعاون الدولي لصالح حماية أمنها القومي، حيث ساد المنطق الذي يقوم على تحقيق "التوازن بين الدفاع عن المؤسسات والديمقراطية من أجل المصلحة المشتركة من جهة، وبين حماية الحقوق الفردية من جهة أخرى".³⁸ وقد اعتمد مجلس أوروبا بدوره هذا المنطق باستناده انتقائياً إلى قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الذي وجد أن القيود المفروضة على الحق في الخصوصية مبررة، وأعزها إلى الحاجة إلى ضمان الأمن.³⁹ في المقابل، لم يذكر المجلس الاعتبارات الجوهرية التي قدمتها المحكمة نفسها حول رفض العمل بهذا التوازن عند معالجة خطر التعذيب في عملية تقييم قرار إعادة القسرية.⁴⁰ وبدلاً من اعتبار حماية حقوق الإنسان مجرد وسيلة لتأطير ممارسة السلطة، يشير الإطار الوقائي إليها بوضوح على أنها التزام إيجابي. فمن شأن تأمين الحماية ودعمها أن يعزز الأمن عبر الحد من احتمال بروز مظالم جديدة بين الشعوب والمجتمعات المحلية المتأثرة بالقيود الأمنية أو تلك التي لم تتلق إلا عوداً فارغة ممن ينادي بأهمية حقوق الإنسان.

37 الجمعية العامة للأمم المتحدة، "خطة العمل لمنع التطرف العنيف"، الفقرة 3.

38 مجلس أوروبا، "المبادئ التوجيهية للجنة وزراء مجلس أوروبا حول حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب"، اعتمدها اللجنة في جلستها الـ 804 (في 11 تموز/يوليو 2002)، 9.

39 لمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كلاس وآخرون ضد ألمانيا، حكم، 6 أيلول/سبتمبر 1978، الفقرة 49.

40 المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سعدي ضد إيطاليا، حكم، 28 شباط/فبراير 2008.

أهمية العدالة الانتقالية بالنسبة إلى المقاتلين الأجانب

تطرح العدالة الانتقالية عدداً من الأفكار والاستراتيجيات التي ترتبط بمشكلة المقاتلين الأجانب وتعقيدها من جهة، والقادرة على التركيز على احترام حقوق الإنسان من جهة أخرى. فأولاً، تتطلب معالجة الانتهاكات الجسيمة تحديد التدخلات الملائمة وفقاً لحجم هذه الانتهاكات وطبيعتها، ذلك على أنها أفعال ترتكبها الهياكل المنظمة لأغراض سياسية. وثانياً، تستوجب معالجة الجوانب المختلفة لهذه الانتهاكات (المؤسسية، والسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية) استجابةً شاملة ومنسقة. وثالثاً، يتطلب تصميم تدابير العدالة في السياقات المعقدة، أن يُقرَّ بالمساهمات والأدوار التي أتت بها مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة، على غرار الضحايا والجنّة والنساء والأطفال والشباب والجهات المعنية بتقديم أشكال مختلفة من الدعم أو التمويل والمجتمع المدني ومؤسسات الدولة والمؤسسات الدولية وأن تُخضع للتقييم كذلك الأمر. ورابعاً، يقتضي تحقيق أحد الأهداف الرئيسية للعدالة الانتقالية تصميم تدابير تساعد على منع تكرار الظلم، وكسر حلقات العنف، والمساهمة في تحقيق السلام والتنمية المستدامين.

تحديد التدخلات الملائمة بحسب حجم الانتهاكات وطبيعتها

تعالج العدالة الانتقالية انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها على نطاق واسع جهات فاعلة سياسية خاضعة لسلسلة هرمية ومنظمات. فهذه الانتهاكات، بحجمها وطبيعتها، تُبطل مفعول النهج المجرّاة التي تنظر في جريمة واحدة أو مرتكب واحد فحسب من دون البحث في صلات أكثر. وهي تستدعي، بدلاً من ذلك، النظر على نحو أكثر شمولاً في الأسباب والنتائج والمسؤوليات التي يمكن للعدالة الجنائية أن تضطلع بدور رئيس فيها. إلا أن هذه الاستجابة وحدها غير كافية. فالعدالة الانتقالية تتناول التداعيات واسعة النطاق للانتهاكات المرتكبة، وتساعد على تحديد أنواع الأحداث والحقائق الواجب التحقيق فيها وتوضيحها والاعتراف بها. كما ويمكن العدالة الانتقالية توجيه الملاحظات الجنائية إلى القضايا والجنّة الأبرز، بهدف تفكيك الهياكل الإجرامية والحد من احتمال تكرار الانتهاكات. وتستطيع العدالة الانتقالية كذلك الاستجابة لاحتياجات الضحايا وتطلعاتهم، بما في ذلك العثور على المخفيين قسراً وجبر الضرر بطريقة مناسبة ومُناسبة لعدد كبير من الضحايا والمجتمعات المتضررة.

وتتطلب الاستجابة لطبيعة النزاع أيضاً الاعتراف بأن الانتهاكات لم ترتكب بمعزل عن مواجهةٍ أوسع أو في فراغ أو على يد طرفٍ واحد. فعلى سبيل المثال، تُظهر تجربتنا البيرو وغواتيمالا، بعد المرحلة الانتقالية، التكامل المحتمل بين كلٍ من عملية تقصي الحقائق وتحقيق العدالة الجنائية في تحديد المسؤولية وتوجيه الملاحظات القضائية⁴¹، كما وتظهر الحاجة إلى إجراء التحقيقات الجنائية وبذل جهود تقصي الحقائق وتدابير جبر الضرر

41 تمثلت العناصر الأساسية في عمل لجان تقصي الحقائق في كلا البلدين في تحديد الانتهاكات وإسناد المسؤولية بشكل عام. وأدى إسناد لجنة تقصي الحقائق البيروفية 54 في المئة من الانتهاكات إلى حرب العصابات التي شنها تنظيم "الدرب الساطع" و37 في المئة منها إلى قوات أمن الدولة أو لجان الدفاع عن النفس إلى تخفيض ميل الجهات الفاعلة السياسية المختلفة إلى إنكار مسؤولية أحد الجانبين، وتوجيه التحقيقات الجنائية نحو القضايا العالقة التي تتحمل الدولة مسؤوليتها. أما في غواتيمالا، فساعد أيضاً إسناد 93 في المئة من الانتهاكات إلى الدولة والدوريات التي ترعاها في الحد من احتمالية التكافؤ

عن الانتهاكات المرتبكة على أيدي مختلف المجموعات، وليس بعض الجهات الفاعلة المحددة، وهذه مسألة سيتمّ التطرّق إليها ملياً أدناه.

وفي سياق النزاع المستمر، تكتسب هذه التدخلات أهمية خاصة كونها تساعد على إيجاد ظروف مؤاتية للمساءلة والتأكيد على حقوق الضحايا والنهوض بعمليات السلام القائمة على احترام حقوق الإنسان. وتساعد الاستجابة لضحايا الانتهاكات التي ترتكبها جميع الجهات الفاعلة المختلفة على تأكيد كرامتهم المشتركة ورفض استخدام العنف والاستغلال السياسيّين. وتُظهر هذه الاستجابة أيضاً للأطراف السياسية أنّ العنف ليس الطريقة الوحيدة لتعزيز مصالحهم. ولهذا السبب يجري وضع مبادرات العدالة الانتقالية في دول كسوريا، وليبيا، واليمن، وأوكرانيا.

أما على مستوى العدالة الجنائية، فتقدّم تجارب العدالة الانتقالية عدّة دروس حول اختيار الجرائم الواجب التحقيق فيها وتنظيم التحقيقات وتقييم الأدلة ودور الضحايا وتحديد العقوبات. وفي سياق المقاتلين الأجانب، ونظراً إلى خطورة الجرائم التي قد ينخرطون فيها، فإنّ حصر التحقيقات بأعمال المقاتلين الأجانب التحضيرية، كالسفر أو تلقي التدريب أو مجرّد الانتساب إلى جماعة معيّنة، قد يشكّل إساءة للضحايا.

وفي هذا السياق، ينبغي أن تنقسم غايات العدالة الجنائية إلى شقين: أولهما الاستجابة لحقوق الضحايا في العدالة والحقيقة وتأكيد سيادة القانون؛ وثانيهما توفير إطار أمني ومشروط لتنفيذ سياسات إعادة إدماج العائدين الذين قد يشكلون تهديداً مشروعاً. فاقتصار المحاكمات على جرائم التحضير أو جرائم الانتساب لن تبعث الشعور بإحقاق العدالة لدى المجتمعات التي وقعت ضحية هذه الجرائم الشنيعة. وبالتالي، لن تستجيب هذه المحاكمات إلى تطّاعات إحقاق العدالة المعقولة في بلدان المنشأ. هذا ولا يفرض عدد العائدين الذين ينبغي محاكمتهم لانتهاك القانون الدولي الإنساني عيباً مستعصياً يُلقى على عاتق المدّعين العامين المتمكنين والقادرين على الاستعانة بأدلة من مصادر مختلفة، بما في ذلك الجهات الفاعلة كالألية الدولية المحايدة المستقلة بشأن سوريا وفريق التحقيق التابع للأمم المتحدة لتعزيز المحاسبة على الجرائم المرتكبة من جانب تنظيم "الدولة الإسلامية" (فريق التحقيق التابع للأمم المتحدة لتعزيز المساءلة عن الجرائم المرتكبة من جانب داعش – يونيتاد).⁴²

بالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي اتهام الأفراد بارتكاب جرائم خطيرة إلى فرض عقوبات قد تساهم في الكشف عن المزيد من الحقائق وتعزيز التعاون وتطوير عمليات إعادة التأهيل والإدماج التي تعالج بفعالية أكبر ظروف الأفراد الذين أظهروا قدرة فعلية على ارتكاب جرائم خطيرة. ومن شأن التطبيق المحتمل لعقوبات طويلة، تستجيب لطبيعة الجرائم الفعلية المنسوبة إلى المقاتلين السابقين، وليس لانتسابهم إلى المجموعات المسلحة أو أدوارهم فيها، أن يساعد الجهات الفاعلة على التوصل إلى اتفاقاتٍ للتعاون المشروط. وقد يسهّل نظام المشروطة هذا جبر الضرر والاعتراف بالخطأ والتعبير عن الندم للضحايا وتوفير المعلومات حول مصير المخفيين قسراً والمفقودين. وفي حال عدم توفر أدلة كافية لاتهام الأفراد أو إدانتهم بجرائم خطيرة، فإنّ محاكمتهم لانتسابهم إلى المجموعات أو سلوكهم الأولي قد توفر درجة من المساءلة أو التعاون وتساعد في تهيئة الظروف الأمنية لبرامج إعادة الإدماج، على أنّ ذلك هو ثاني خيار من حيث الأفضلية. وفي النهاية، مهما كانت العقوبة، ينبغي أن يشمل الغرض من محاكمات العدالة الجنائية إشراك المتهم في برنامج لإعادة التأهيل والإدماج التي يمكن الشروع في تطبيقها حتى خلال فترة الاحتجاز السابق للمحاكمة.

يتمثل الهدف من العدالة الانتقالية على وجه التحديد في معالجة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من خلال بذل جهود متنوعة تكمل بعضها بعضاً. فالإدماج من جانب العدالة الجنائية، ينبغي بذل جهود لفهم ملامسات الأحداث وتوضيحها للضحايا والاستماع إلى معاناتهم والاعتراف بها والاستجابة للاحتياجات المادية والرمزية للأشخاص الذين نالوا الحصة الأكبر من المعاناة. ومن شأن هذه السبل غير القضائية الرامية إلى معالجة آثار الانتهاكات، كالحوارات المجتمعية ومراسم المصالحة والاعتراف بالمسؤولية، أن تساعد الأشخاص العائدين على إعادة الاندماج. وفي سياق المقاتلين الأجانب، قد تُبدل هذه الجهود إمّا في بلدان المنشأ أو في مناطق

الزائف، وتوجيه الملاحقات القضائية تجاه موظفي الدولة لارتكابهم أنواع مختلفة من الجرائم، بما في ذلك المجازر، والعنف الجنسي المكثف ضد النساء وحتى الإبادة الجماعية ضد رئيس سابق وقائد للجيش.
42 بحسب ما أوصت به تانيا مهرا من المركز الدولي لمكافحة الإرهاب في مقابلة أجريت معها في آب/أغسطس 2021.

النزاع، وهي مناسبة بشكل خاص لقبول العائدين وتفاذي الوصم، مع توفير درجة من الحقيقة حول الانتهاكات المرتكبة. وقد تساهم هذه الجهود في أسنة العائدين وتلبية احتياجات المجتمعات المتضررة. وقد نُفذت برامج المصالحة المجتمعية وإعادة الإدماج في تيمور الشرقية⁴³ وسيراليون⁴⁴ وغيرهما من البلدان.

وأخيراً، تحذّر تجارب العدالة الانتقالية من استخدام مصطلح "إرهابي" في وصف بعض الجهات الفاعلة أو "الإرهاب" على أنه معيارٌ محددٌ للتدابير المتخذة، كالملاحقة القضائية مثلاً. فحتى ولو كان بعض الجرائم المرتكبة أثناء النزاع يصحُّ إدراجها في خانة الإرهاب فعلاً، قد تكون تعريفات القانون الجنائي الأخرى أكثر ملاءمة وأكثر سهولة في الإثبات إذا خلت، على سبيل المثال، من متطلبات محددة في شأن النية الإجرامية. ففي البيرو على سبيل المثال، وعلى الرغم من الإفراط في استخدام مصطلح "الإرهاب" في الخطابات وحتى في المحاكمات في خلال النزاع المسلح الداخلي، أفادت لجنة تقصي الحقائق بما يلي:

يجب النظر في الجرائم الجنائية التي ترتكبتها المجموعات الإرهابية المشاركة في النزاع المسلح الداخلي في ضوء معايير القانون الجنائي الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي الإنساني.⁴⁵

في المقابل، عندما أصدرت المحاكم أحكاماً بحق قادة مجموعة "الدرب الساطع" المسلحة المتمردة بعد استعادة الديمقراطية وإلغاء الأحكام الصادرة خلال نظام فوجيموري، استخدمت، لذلك، تشريعات مكافحة الإرهاب والقانون الجنائي الدولي، وقد اعتمدت بشكل خاص على تحديد المسؤولية الجنائية للمدعى عليهم في خلال إثبات سيطرتهم على التنظيم. وتمت الاستعانة بمفهوم المسؤولية الجنائية في وقت لاحق لمحاكمة الرئيس السابق ألبيرتو فوجيموري. وفي هاتين الحالتين تحديداً، عزز الاستخدام المتوازي لهذه التشريعات وللقانون الجنائي الدولي شرعية كلٍّ من سلسلتَي المحاكمات وسلطتهما القانونية على حدٍ سواء.

أما في كولومبيا، فقد استخدمت الحكومة الكولومبية والجيش وعمامة الناس خطاب الإرهاب بشكلٍ واسع في الإشارة إلى "القوات المسلحة الثورية الكولومبية" (الفارك)، ولا سيما في ما يتعلق بأساليب العنف التي اعتمدتها هذه القوات، على غرار تفجير نادٍ اجتماعي بارز في بوغوتا ارتبط اسمه بالنبذة السياسية ورواد الأعمال، وخطف المدنيين مقابل فدية. وقد استخدم القضاء الكولومبي على سبيل المثال التعريفات الجنائية للإرهاب في محاكمة الكثير من أعضاء "القوات المسلحة الثورية الكولومبية" الأسرى. في المقابل، لا ترد أي إشارة إلى الإرهاب في اتفاقيات السلام الكولومبية المبرمة في العام 2016. من جهةٍ أخرى، تقوم الهيكلية العدلية الجنائية - أي الهيئة القضائية الخاصة من أجل تحقيق السلام - التي أنشئت للتحقيق مع المسؤولين عن ارتكاب الجرائم الخطيرة ومحاكمتهم، على القانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي الدولي. وقد صيغ تعريف دقيق يُحدّد الجرائم السياسية والجرائم المرتبطة بها وفقاً للتشريعات والاجتهادات الوطنية. فكان من شأن ذلك أن يسمح للهيكل القضائي الجديد بمراجعة الإدانات السابقة ضد أعضاء القوات المسلحة الثورية الكولومبية لارتكابهم جرائم إرهابية، في حين شمل العفو العام عن التمرد والجرائم السياسية أعضاء "القوات المسلحة الثورية الكولومبية" المحكوم عليهم بالإرهاب، وذلك وفقاً لأحكام المادة 6 من البروتوكول الثاني لاتفاقيات جنيف.⁴⁶

باختصار، إنَّ العدالة الانتقالية من خلال تحديدها الاستجابات الأكثر ملاءمة لمختلف الأبعاد التي تنطوي عليها نزاعات مسلحة ينخرط فيها أفراد يقصدون السفر من أجل المشاركة فيها أو دعمها، إنما تساعد الدول على الابتعاد عن النهج العقابي والأمني من دون أن تقلل من أهمية المحاسبة والوقاية. بالإضافة إلى ذلك، قد تساهم العدالة الانتقالية في تعزيز فعالية جهود المحاسبة، من خلال استهداف الجرائم الأكثر خطورة والاستجابة لحقوق الضحايا، مع تشجيع الاعتراف وتأمين جبر الضرر وإعادة التأهيل. وتقدّم العدالة الانتقالية أفكاراً نيرة حول كيفية

43 "شيغاً! تقرير لجنة الاستقبال والحقيقة والمصالحة في تيمور الشرقية"، ملخص تنفيذي، 22.

44 قادتها منظمة فامبول توك (Fambul Tok) غير الحكومية المحلية (<https://fambultok.org/>) تم تنفيذها في أربعين مجتمعاً محلياً من خلال برنامج جبر الضّرر المؤقت الذي نفذته الحكومة والمنظمة الدولية للهجرة (صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، "دعم تنفيذ برنامج التعويضات كجزء من توصيات لجنة الحقيقة والمصالحة" PBF/SLE/A-4، أيلول/سبتمبر 2010). انظر أيضاً جارويد ميلر، "تقييم التجارب المحلية لقول الحقيقة في سيراليون: الوصول إلى السبب من خلال تحليل نوفي لدراسة حالة"، المجلة الدولية للعدالة الانتقالية، العدد رقم 4 (2020)، ص. 496-477، معرف الغرض الرقمي: 10.1093/ijtj/ijq017/10.1093..

45 هاتون وبلاكوي: نسخة مختصرة من تقرير لجنة الحقيقة والمصالحة النهائي (ليما، 2003)، 23.

46 انظر مثلاً غرفة العفو، الهيئة القضائية الخاصة من أجل تحقيق السلام، القضية رقم 20181510086352، القرار SAI-AOI-D-003-2020، في 12 شباط/فبراير 2020.

المساهمة في توفير الأمن والوقاية عبر مروحةٍ من التدابير التي قد تساعد في معالجة المظالم وتعزيز الشعور بالاندماج لدى الأشخاص والمجتمعات الذين يشعرون بالعجز أو الظلم.

استجاباتٌ منسقة لمعالجة ظواهر مختلفة

عند النظر في الأبعاد المختلفة لانتهاكات حقوق الإنسان، يستعصي التّشديد بما يكفي على أهمية التكامل بين الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وضمانات عدم التكرار. وقد يشمل هذا التكامل، على سبيل المثال، أنظمة مصممة بدقة من شأنها تقييم قيمة تعاون المدعى عليهم في آليات العدالة الانتقالية الأخرى ومدى أهميتها، وذلك في خلال الإجراءات الجنائية. ففي كولومبيا، مثلاً، شمل الإطار القانوني والمحاکمات الأولية للهيئة القضائية الخاصة من أجل تحقيق السلام ضد أفراد متهمين من الجيش و"القوات المسلحة الثورية الكولومبية" جهوداً متعلقة بالحقيقة وجبر الضرر وتقديم الاعتذار والعثور على المفقودين والمخفيين قسراً وتطهير حقول الألغام. وفي السياق نفسه، أنشئ بعض جدران الحماية لمنع استغلال المعلومات التي تتلقاها الهيئة المسؤولة عن العثور على المخفيين قسراً في إسناد المسؤولية الجنائية إلى الشخص الذي قُدمها.⁴⁷

ثمّة أشكالٌ إضافية من الاستجابات المنسقة التي تتطلبها قضية معقدة كذلك الخاصة بالمقاتلين الأجانب. فعلى منوال العدالة الجنائية الدولية التي تُنسيق مع المحاكم القضائية الوطنية، مسترشدةً بمبدأ التكامل وبعض القواعد كعدم الإعادة القسرية، تقتضي ولاية مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إقامة أشكالٍ مُشابهة من التنسيق على المستوى الدولي. وقد يشمل ذلك إبرام اتفاقاتٍ لمنع "محاكمة أي شخص مرتين عن الجريمة نفسها" (nec bis in idem)، بموجب قراراتٍ صادرة في بلد معين، وذلك لتوفير شكل من أشكال الاعتراف بالعقوبات المنقذة في بلدان أخرى لغرض تحقيق العدالة، ولإسقاط المحاكمات على الجرائم الأقل خطورة، كالسفر أو الانتماء إلى مجموعة معينة، في حالة الأفراد الذين سبق أن أدينوا بجريمة أكثر خطورة، وأعيدوا إلى أوطانهم لإكمال العقوبة، أو شاركوا في برنامج إعادة التأهيل. وقد تتطلب أشكال التنسيق والتعاون المماثلة درجة عالية من الإبداع، وذلك لأن السوابق المتعلقة بجهود العدالة الانتقالية المعنية بقضايا المقاتلين الأجانب شحيحة لا بل منعدمة.

الاعتراف بمساهمات مختلف أصحاب المصلحة وأدوارهم وتقييمها

على عكس السياسات التي تركز في المقام الأول على أمن بلدان المنشأ و/أو معاقبة أعضاء بعض المجموعات المحددة فحسب، كتنظيم "الدولة الإسلامية" مثلاً، تسلط العدالة الانتقالية الضوء على أهمية تحديد مسؤوليات ومساهمات ومصالح مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة. وفي السياقات التي يشارك فيها مقاتلون أجانب، تشمل هذه الجهات ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان - مثل ضحايا تدابير مكافحة الإرهاب، والمجتمعات المتضررة من النزاع، ومرتكبي الجرائم الخطيرة (من جميع أطراف النزاع)، والأشخاص المرتبطين بمجموعات تنظيم "الدولة الإسلامية" الذين لم يشاركوا في ارتكاب جرائم خطيرة (أو لا يتحملون مسؤولية جنائية بسبب عمرهم في ذلك الوقت). وفي هذا الإطار، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لأصوات النساء والشباب وأدوارهم.⁴⁸ ومن شأن تقييم مجموعة مماثلة من الأطراف المعنية أن يوسع أهداف تدابير العدالة إلى ما بعد المساءلة لتشمل، على سبيل المثال، إعادة الإدماج، ليس للمحكوم عليهم فحسب، بل للمنضمين طوعاً إلى مجموعتين كتنظيم "الدولة الإسلامية" أو لمن أقاموا في بيئات تشجع على التطرف، وذلك أثناء حكم التنظيم أو بعده.

ويميز النهج الشامل والطويل الأمد بين العدالة الانتقالية و"عدالة المنتصر". فتعتبر العدالة الجنائية الموجهة ضد مجموعة واحدة فحسب أداة سياسية ولا توفر سوى فرصة ضئيلة للمصالحة أو بناء السلام في حالات النزاع المسلح حيث تُرتكب انتهاكات من قبل أطراف مختلفة. وعندما تكون المحاكمات أو الاعتقالات موجهة ضد أعضاء المجموعات التخريبية أو الانفصالية أو المهزومين فحسب، ولا تُعالج الانتهاكات التي يرتكبها موظفو الدولة أثناء محاربتهم عمليات التمرد تلك أو بذريعة مكافحة الإرهاب، فإنها تشكل انتهاكاً مباشراً لموجب توفير

47 حكومة كولومبيا، المرسوم رقم 589 لسنة 2017، المادة 3.

48 بناء على تشجيع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بقراريه رقم 1325 (الصادر في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2001) ورقم 2250 (الصادر في 9 كانون الأول/ديسمبر 2015) وكذلك قرارات تابعة في شأن القضيتين.

سبل انتصاف فعالة لضحايا عنف الدولة. وقد حدث ذلك مثلاً في سريلانكا وساحل العاج والبيرو خلال فترة حكم فوجيموري، ما أدى إلى عواقب وخيمة. ويتطلب ضمان حقوق الإنسان محاكمة الجرائم التي تَمَسُّ جميع أنواع الضحايا، من دون الاستناد إلى هوية الجاني أو إلى انتمائه إلى المجموعات. ويُعتبر تحديد مسؤوليات الأطراف المختلفة في النزاع جانباً أساسياً من نهج العدالة الانتقالية. وعليه، فإن معالجة الانتهاكات المنسوبة إلى المقاتلين الأجانب من دون معالجة الانتهاكات التي ترتكبها الجهات الفاعلة الأخرى في سياقاتٍ مثل سوريا والعراق قد تقوّض العدالة والسلام والأمن. ولا يعني ذلك عدم التمييز في كيفية التعامل مع مختلف الجهات الفاعلة، بل يستوجب دراسة النزاع على نطاقٍ أوسع، بما في ذلك المسؤولية الجنائية لمختلف المجموعات وغيرها من أشكال المسؤولية التي تقع على المجموعات، ومن ضمنها أعضاء التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة.

غير أنّ السعي إلى محاسبة جميع الجرائم الخطيرة المرتكبة غالباً ما يكون صعباً للغاية، نتيجة التوترات السياسية التي تفضي إليها ديناميات السلطة المحلية، ووجود مجموعات مسلحة مختلفة، والتاريخ الطويل من النزاعات المسلحة والعنف السياسي. وفي حالة المقاتلين الأجانب، قد يساهم استخدام تشريعات وخطابات مكافحة الإرهاب في الحدّ من نطاق العدالة بشكل أكبر. ففي نيجيريا، على سبيل المثال، تجاهلت الحكومة والقوات المسلحة دعوات محاسبة انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها الجيش والميليشيات الأخرى التي تقاتل تنظيم "بوكو حرام"، على الرغم من الاعتقالات الجماعية المتكررة في المناطق المحرّرة من احتلال التنظيم أو في الأماكن العامة، وهو ما أدى إلى الحرمان من الأصول القانونية الواجبة وأفسح المجال للاعتقالات القسرية.⁴⁹

ولا بدّ من الإشارة إلى مسؤوليات الأطراف المعنية الأخرى ومصالحها خارج نطاق منطقة النزاع. ويشمل هؤلاء: الدول التي تؤدي دوراً في النزاع من خلال دعم المجموعات المسلحة أو المشاركة مباشرة في العمليات العسكرية على سبيل المثال، وبلدان منشأ المقاتلين الأجانب، والبلدان القادرة على إرساء إطار شامل أو آليات فردية لإعادة الأشخاص الذين لا يتحملون أيّ مسؤولية جنائية. أما داخل بلدان المنشأ، فينبغي الأخذ في الحسبان مصالح المجتمع الوطني الأوسع ودور المجتمعات الأصلية التي يتحدّر منها أولئك الذين سافروا للمشاركة في النزاع كما دور المجتمعات التي يمكن إعادتهم وعائلاتهم إليها. وقد يكون المجتمعات ألفة الذكر تحديداً دوراً أساسياً في عمليات إعادة الإدماج التي تساعد على منع العائدين من الانخراط في نشاط إجرامي أو من تحريض الآخرين في تلك المجتمعات على القيام بذلك.

وتُعتبر تجارب الدول التي واجهت آثار انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة بمثابة إرشادات مفيدة لدراسة المسؤوليات والمساهمات المحتملة التي يمكن لمجموعة من الأطراف المعنية أن تقدّمها في سياقات المقاتلين الأجانب. وتقدّم هذه التجارب أيضاً دروساً حول كيفية التعامل مع العواقب المتباينة التي يُرتبها النزاع، لا سيما على النساء والأطفال والشباب. ويسمح هذا التباين بتحديد الانتهاكات التي كانت تُنهمل لو بقي التركيز يصبّ على الانتساب إلى مجموعة ما أو على الفهم القديم للنزاع المسلح الذي يقتصر على القتلى أو الجرحى في العمليات القتالية. فالتحقيق أو جبر الضرر المترتب عن العنف الجنسي الذي يُرتكب خلال الاحتلال أو النزاع المسلح، على سبيل المثال، واعترّف به مؤخراً ضمن جهود المحاسبة، هو أمرٌ يتطلّب التغلب على العقبات الناجمة عن الوصم والخوف ونقص الأدلة. وتقدّم الجهود التي تدمج المحاسبة والتسريح وإعادة الإدماج وجبر الضرر عن التجنيد القسري للأطفال دروساً حول كيفية التعامل مع الشباب التابعين إلى المقاتلين الأجانب الذين تتضمّن حالاتهم عناصر المسؤولية والضحية وإعادة الإدماج.

وتُظهر التجارب في مختلف الدول أهمية إشراك الضحايا والأطراف المعنية الأخرى في وضع السياسات وتنفيذها لمعالجة الانتهاكات الجسيمة. وتُعتبر التوعية ضرورية لإبلاغ الأفراد والمجتمعات المتضررة بالخطط والإجراءات المتعلقة بالتحقيقات الجنائية وتقصي الحقائق وسياسات جبر الضرر بعد مرحلة البدء الأولية، بدلاً من مجرد إبلاغ المجتمعات المتضررة بالسياسات التي صُمّمت من أجلها من دون مشاركتها. وتؤدي المجتمعات والأطراف المعنية الأخرى أدواراً مهمة أثناء عملية التنفيذ، بما في ذلك التنفيذ نفسه أو تقديم التعليقات. وقد أثبتت عمليات المشاورات والرصد والتنفيذ أنها أكثر فعالية عندما تشمل أطرافاً معنيّة مختلفة من حيث النوع

49. فناندا فيليب-براون، مارك فريمان، مارا ريفكين، رون سلاي، "معهد التحولات المتكاملة" Institute for Integrated Transitions، "حدود العقاب: العدالة الانتقالية والتطرّف العنيف" (2018)؛ ومقالة ألان نغاري، منسق مرصد الجريمة المنظمة الإقليمي لغرب إفريقيا، التي أُجريت في أب/أغسطس 2021.

الاجتماعي والعمر والمنصب والهوية والانتماء الاجتماعي والسياسي، الأمر الذي غالباً ما يعتمد على مشاركة منظمات المجتمع المدني الموثوقة.

ويجب أن يساعد فهم احتياجات الضحايا المتنوعين ومتطلباتهم وتوقعاتهم في تحديد كيفية تصميم عملية المحاسبة وإعادة الإدماج وتنفيذها في بلدان المنشأ. وفي حال أريد من المقاتلين الأجانب الإدلاء بأقوال موجهة إلى ضحايا الجرائم التي ثبتت مسؤوليتهم عنها أو طلب إليهم تقديم معلومات حول مكان المفقودين، فإنّ المشاورات مع الضحايا تفق في تحديد الطرق الفعالة للقيام بذلك. وبالإضافة إلى تحقيق العدالة للضحايا المباشرين، فإنّ الاعتراف بالانتهاكات الأوسع نطاقاً للمجتمعات المتضررة قد يساعد في ضمان حفظ كرامة الذين عانوا أثناء الحرب. وقد تساعد المشاورات أيضاً في تحديد الاحتياجات والمطالب الأخرى، بما في ذلك تلك المتعلقة بإعادة الإعمار، الأمر الذي تستطيع بلدان المنشأ تنفيذه.

وعلى نحو مُماثل، فإنّ من شأن إجراء المشاورات مع المجتمعات التي كان ينتمي إليها العائدون أو تلك التي سبُعِدُ إدماجهم فيها، أن يساعد في معالجة مخاوف أفراد المجتمع واعتراضاتهم وتوقعاتهم وتحديد الظروف الضرورية لتقبّل العائدين وبناء الثقة. وعلى نطاق أوسع، قد تساعد المشاورات مع الجمهور الأعمّ والتواصل معه في معالجة مسألة الرّفْض وفي اعتماد تدابير للرد على الاعتراضات وكذلك في تجنّب أي رد فعل سياسي خطير في حال وقع لاحقاً أي نشاط عنيف، وإن في مكان ناء، يُمكن إيعازه إلى سياسة الحكومة في استقبال المقاتلين الأجانب. لذا، فإنّ الإجراءات هذه كلها قادرة على أن تعزّز تأييد المجتمع وشرعية السياسة.

وقد تكون مشاركة المجتمعات المتضررة عملية معقّدة. ذلك أنّ تعدّد أنواع الضحايا، على سبيل المثال، يُصعّب تحديد التمثيل الشرعي لهم. فعادةً ما تبوء الهيئات التي تحاول تمثيل جميع ضحايا النزاع معاً بالفشل؛ والأمر سيّان بالنسبة إلى جهود التوعية، التي على الرّغم من وجوب تضمينها ممثلين عن الضحايا، لا يمكنها الاكتفاء بهم حصرياً. لذا، يجب بذل جهود دائمة للوصول إلى مجموعات مختلفة بغية الحفاظ على الشرعية وكسب الثقة.⁵⁰

وأخيراً، نظراً إلى أنّ واحداً من أهمّ أهداف العدالة الانتقالية هو بناء الثقة بين مختلف الأطراف المعنية، فمن المهمّ أيضاً معرفة من ينفذ هذه العمليات ويقودها. وبالتالي، يجب أن تُدير لجان تقصي الحقائق وهيئات البحث عن الضحايا وآليات تسجيل الضحايا وتنفيذ جبر الضرر على سبيل المثال، جهات فاعلة ومؤسسات ملتزمة بولائتها، ومستقلة عن التأثير السياسي وملتزمة التزاماً صارماً بحماية حقوق الإنسان. وفي حين قد تبرز جلياً حاجة بعض الوظائف المتعلقة بالعدالة إلى إشراك الشرطة أو الجهات الأمنية الأخرى بها، فإنّ العمليات العامة يجب أن تديرها الهيئات والمؤسسات العاملة في سبيل بناء الثقة بين مختلف الأطراف المعنية وذلك بالتعاون عن كثب مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة في مجال حماية حقوق الإنسان. ويكتسب هذا التّديبُرُ أهمية قصوى في السياقات التي يمثل فيها المقاتلون الأجانب مشكلة فعلية، وذلك بغية منع العدالة الانتقالية من المساهمة في تكريس السياسات الأمنية أو القمعية.

نهج وقاية طويل الأجل

يتجاهل الإطار الحالي للتعامل مع المقاتلين الأجانب والسياسات التي ينفذها معظم البلدان بشكل كبير منع العنف على المدى الطويل.⁵¹ فرفض إعادة المقاتلين الأجانب إلى وطنهم، وحرمانهم من الجنسية وعدم معالجة المظالم التي ساهمت في تجنيدهم تدابير تُشكّل منظوراً قصير المدى للوقاية. وغالباً ما تتكرر القصص حول قصور هذا المنظار. ومنها على سبيل المثال: كيف أدى غزو العراق الذي قادته الولايات المتحدة إلى زيادة الانقسامات الطائفية وتطرف بعض المجموعات السنية، ممّا ساهم في تشكيل تنظيم "الدولة الإسلامية"، وكيف أدت المنافسة في الحرب الباردة في أفغانستان سابقاً إلى زيادة عدم الاستقرار وتأجيج الحرب الأهلية وترسيخ الأنظمة القمعية.

50 كريستيان كوريا، وجولي غيلرو، وليزا ماغاريل، "جبر الضرر ومشاركة الضحايا: تجارب تصميم برامج التعويضات المحلية وتنفيذها"، في ج. فيرستمان، وم. جوينز، وأ. ستيغنز (محررين)، جبر الضرر لضحايا الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب: الأنظمة القائمة والأنظمة قيد الإنشاء، الطبعة الثانية المنقحة، لايدن/بوسطن: بريل نيهوف للنشر (2020)، 270-240.

51 للاطلاع على رؤية شاملة للوقاية والمساءلة وبناء السلام على المدى الطويل، انظر الفريق العامل المعني بالعدالة الانتقالية ومقاصد هدف التنمية المستدامة +16، "على أرض صلبة".

لا يمكن الجزمُ بضمّان تجنّب العنف الذي يوصف بالإرهاب والتطرف العنيف على نحو كامل، لكنّ المعضلة التي تواجهها السلطات في هذا الصدد تُشبه إلى حدٍ بعيدٍ معضلة الإجماع بشكلٍ عامّ. فالأنظمة الديمقراطية الراسخة تُطبّق جميعها عقوباتٍ جنائية قاسية وتطيل مدّة الاحتجاز السابق للمحاكمة في حالة بعض الجرائم المتعلقة بالأمن، وذلك عند تلمّسها تهديدًا أو خوفًا قد يحرك الرأي العامّ. صحيح أنّ الاستجابات الصارمة للتهديدات الأمنية قد تبدو جيدة، إلا أنّ سؤالاً يُطرح عن مدى فعالية هذه الاستجابات. فعندما يُنظر إلى الأشخاص الذين يرتكبون جرائم مماثلة على أنّهم غرباء بسبب النزعة الوطنية أو العنصرية أو كراهية الأجانب، يصبح من الصعب للغاية تأكيد قيمة حقوق الإنسان وقرينة البراءة والأصول القانونية الواجبة وإعادة التأهيل ومنع النزاعات على المدى الطويل. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الميل إلى تعميم الشعور بالخوف وعدم الثقة على جميع أعضاء المجتمع قد يزيد من إحساسهم بالاستبعاد، لا بل قد يساهم أيضًا في تزايد الأعمال السياسية العنيفة. وتحدّر دراسة مقارنة لتجارب المصالحة بعد الإرهاب على وجه التحديد من الصعوبة التي تبرز في حال عدم انتماء الأفراد الذين يعتبرون "جناة" والأفراد الذين يعتبرون "ضحايا" إلى المجتمع السياسي نفسه، وفي حال الميل إلى معالجة الإرهاب، لا عبر الإدماج، بل عبر الإقصاء وبناء للحواجز الدفاعية. ومن الأمثلة المستخدمة في هذه الدراسة، مثل مجتمع المهاجرين المسلمين في أستراليا، الذين يُعتبرون خطرًا آمنًا عابرًا للحدود الوطنية. ويُعزى ذلك جزئيًا إلى الاختلافات الثقافية وإلى المواقف والسياسات التي طوّرت في الدول الغربية بناءً على مفهوم "صراع الحضارات" و"الحرب العالميّة ضد الإرهاب" في مرحلة لاحقة.⁵² وقد تشير الدروس إلى ضرورة بذل جهود إضافية لمواجهة التحدي الخاص الذي يمثله المقاتلون الأجانب عندما لا يُنظر إليهم، وإلى مجتمعاتهم الأصليّة، على أنّهم ينتمون إلى المجتمع السياسي المهيمن.

وتعتمد عملية منع العنف على المدى الطويل جزئيًا على أخذ مسؤوليات الأطراف المعنيّة المختلفة ومصالحها في عين الاعتبار، كما ذكر أعلاه. ويجب أن يُترجم تحمّل المسؤولية الجماعية عن هذه الوقاية إلى سياسات تنفذها بلدان المنشأ لضمان مشاركة مواطنيها الذين أصبحوا مقاتلين أجانب وأسره في عمليات المحاسبة وإعادة الإدماج، ما من شأنه أن يقلل احتمال مشاركتهم المستقبلية في أعمال العنف في تلك البلدان أو في أماكن أخرى. ويجب أن يؤدي ذلك أيضًا إلى وضع سياسات تساعد على نزع فتيل المظالم في المجتمعات الأصليّة أو تعزيز انتماء المقاتلين الأجانب السابقين إليها، ممّا قد يقلل من احتمال أن تؤدي المعاملة القاسية إلى حالات تجنيد جديدة أو إلى الانخراط في مجموعات عنيفة.⁵³

ويجب أن يستجيب نهج الوقاية الطويل الأجل أيضًا لعواقب العنف والانتهاكات المرتكبة في النزاعات التي تشمل مقاتلين أجانب، مثل الحروب في سوريا والعراق. ولكنّ الأهم أنّ ذلك يعني الالتفات إلى حقوق واحتياجات الأشخاص الذين تضرّروا أو قتلوا على أيدي مجموعات مثل تنظيم "الدولة الإسلامية"، وكذلك ضحايا الانتهاكات التي ارتكبتها جهات مسلحة أخرى. ويتطلب ذلك توفير الحماية والشروط الأساسية للكرامة الإنسانية لأفراد المجتمعات المستهدفة بسبب ارتباطها الواضح بالمجموعات المتطرفة.⁵⁴ ويمكن للظروف التي يعيشها هؤلاء السكان أن تشبه أشكال العقاب الجماعي التي قد تساهم في عودة ظهور مجموعات مماثلة. فالمناطق المتضررة من تنظيم "الدولة الإسلامية"، على سبيل المثال، تحتاج إلى شكل من أشكال الأمن لدعم قدرة السكان على العيش معًا بسلام، ليس بالضرورة كأصدقاء، ولكن كجيران يتقبلون وجود مجموعات أخرى من دون محاولة القضاء عليها أو إخضاعها. وتتمثل نقطة البداية لتوفير هذا النوع من الأمن في إجراء عملية تشاور لتحديد نظرة السكان إلى التعايش السلمي وما يحتاجون إليه لتحقيق ذلك.⁵⁵

52 مايكل هامبري، "تهميش الضحايا" و"الإرهابيين": أنماط الإقصاء في عملية المصالحة، في جوديث رينز وألكسندر سبنسر (تحرير)، المصالحة بعد الإرهاب: استراتيجية أو احتمالية أو عبثية؟ (راوتلدج، أбинجدون، 2012)، 67-48.

53 يعتقد أحد العائدين في كينيا الذي أجريت مقابلة معه في آب/أغسطس 2021 لغرض إعداد هذا التقرير أنه ينبغي استشارة العائدين أيضًا عند وضع أو حتى تعديل سياسات مكافحة التطرف العنيف الحالية، بما في ذلك عند اقتراح تدابير عقابية أو تدابير أخرى للردع. فبالنسبة إليه، منّ لا يزال يرغب في الانخراط في الإرهاب أو التطرف العنيف لن يلوم السلطات على تطبيق هذه الإجراءات لأنّها من اقتراح زملائه/مقاتلين أجانب سابقين ولن يستخدم هذه الإجراءات كسبب للمزيد من التطرف.

54 وفقًا لأحد العائدين في كينيا الذي أجريت مقابلة معه في آب/أغسطس 2021 لغرض إعداد هذا التقرير، تحدّث مقاتلون أجانب في الصومال عن وقوع مجتمعات محاصرة في النزاع ضحية مرتين على يد القوات العسكرية التي تقتال "حركة الشباب" ومقاتليها، حيث ارتكبت انتهاكات تشبه العقاب الجماعي من كلا الجانبين.

55 انظر، على سبيل المثال، النتائج الدقيقة لعملية التشاور التي نُفّذت في الموصل بين السكان النازحين في المناطق التي كانت تنظيم "الدولة الإسلامية" يحتلها سابقًا في شمال غرب العراق، في: عبد الرزاق الساعدي، وكيفين كوفلين، ومصالح أرواني، ووعد إبراهيم خليل، وفيونج ن. فام، وبارريك فينك، مبادرة هارفارد الإنسانية، "لن ننسى: آراء حول السلام والعدالة داخل المجتمعات المتضررة من النزاع في شمال العراق"، كانون الأول/ديسمبر 2019.

كذلك، من شأن نُهج المحاسبة التي تحصر العقاب بالجناة المسؤولين عن أخطر الجرائم الذين يرفضون التعاون أو الإعراب عن ندمهم أيضاً أن تساهم في الوقاية على المدى الطويل. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الجمع بين ما يلي: تقصي الحقائق والاستماع إلى الضحايا والاعتراف بمعاناتهم وتحديد أشكال معينة من المسؤولية السياسية أو الأخلاقية التي تتجاوز المسؤولية الجنائية الصرفة، وتأمين التواصل بين بعض المسؤولين والضحايا والاعتراف بالضرر وتقديم بعض أنواع جبر الضرر البسيط وغيرها من أشكال جبر الضرر وإعادة الإعمار التي يمكن توجيهها إلى الضحايا والمجتمعات الأكثر تضرراً عبر استخدام آليات تضمن إمكانية الوصول والتغطية غير التمييزية وجهود البحث عن المفقودين والمخفيين قسراً وعمليات إعادة التأهيل وإعادة الإدماج التي تفضّل إعادة الإدماج في المجتمعات الأصلية على العقاب.⁵⁶ وتقدّم الأقسام التالية أفكاراً من تجارب أخرى يمكن تكييفها مع الوضع الخاص للمقاتلين الأجانب العائدين أو الذين تتمّ إعادتهم إلى بلدانهم المنشأ، وكذلك مع وضعي كل من سوريا والعراق. ويُعتبر إجراء المزيد من المشاورات أمراً ضرورياً لتحديد كيفية جعل هذه التدابير ذات صلة وفعالة في سياقات محلية محددة.

56 قدّم بعض العلماء والممارسين توصيات مماثلة. انظر، على سبيل المثال، ورقة حفيد حفيد الباحث، "كسر حلقة العنف: العدالة الانتقالية لضحايا تنظيم الدولة الإسلامية في سوريا"، ورقة بحثية، دار "نشأتام هاوس" (2020)، و"معهد التحولات المتكاملة" Institute for Integrated Transitions، "العدالة الانتقالية والتطرف العنيف" (2020)، ومعهد التحولات المتكاملة Institute for Integrated Transitions، "حدود العقاب: العدالة الانتقالية والتطرف العنيف" (2018)، وبوسلي، "فك الارتباط المتطرف العنيف والمصالحة"، وليان إردبيرج ستيدمان، معهد الولايات المتحدة للسلام، "فك الارتباط والمصالحة في السياقات المتضررة من النزاع" (أب/أغسطس 2020).

نهج العدالة الانتقالية للمقاتلين الأجانب

استناداً إلى الأفكار الفضفاضة والنظرية عمومًا التي نوقشت أعلاه، يبحث هذا القسم في الطرق المحددة التي يمكن للعدالة الانتقالية من خلالها أن تُعالج قضية المقاتلين الأجانب عملياً. وتقوم مجموعة التدخلات الواردة هنا مقام أمثلة توضيحية، ليست شاملة، لأن القضية تتطلب المزيد من البحث والتشاور مع الأطراف المعنية كافة. ويتخذ هذا القسم العراق وسوريا دراستي حالة أوليتين، فيستند إلى تجارب المقاتلين الأجانب فيهما وإلى تجارب العنف المصنّف ضمن خانة الإرهاب أو التطرف العنيف في دول أخرى.

وتُقسم المقترحات إلى قسمين، يركّز أولهما على بلدان المنشأ للمقاتلين الأجانب، في حين ينظرُ ثانيهما في واقع الدول المتضررة من النزاع التي سافر إليها المقاتلون الأجانب وفي دور المجتمع الدولي في تلك الحالات. وعلى الرغم من اختلاف تجرّبيّ العراق وسوريا مع النزاع وظاهرة المقاتلين الأجانب، تجمعهما قواسم مشتركة كافية يُمكن مناقشتها بشكلٍ مشترك، مع الأخذ في عين الاعتبار التمايز في التحديات التي يجب على كل بلد معالجتها.

فمن خلال اقتراح استراتيجيات على هذين المستويين، يحاول التقرير تشجيع الدول على اتباع نهج شامل تجاه المقاتلين الأجانب بناءً على مسؤوليتها المشتركة والملائمة لتوفير الأمن واحترام حقوق الإنسان. ويعتمد التقرير على ولايات التعاون الدولي التي يوفّرها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ويشدّد على مسؤوليات كل دولة في المساهمة في تحقيق السلام العالمي ضمن نطاق وضعها ومواردها.

نهج العدالة الانتقالية لبلدان المنشأ

لا يمكن لبلدان المنشأ التهرب من مسؤوليتها في معالجة انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بالمقاتلين الأجانب. ولا يعود السبب في ذلك إلى ضرورة تحميل بلدان المنشأ المسؤولية عن أفعال مواطنيها، بل لأنها الأقدر على تحقيق ذلك، إذ تتمتع بالقدرة القانونية والموارد للتصدي للانتهاكات ومنع تكرارها. وبالطبع، يرتكز هذا الواجب على التزامات الدول القانونية لحماية مواطنيها، وخاصة الأطفال منهم،⁵⁷ عند احتمال ترتب عواقب وخيمة بسبب

57 لجنة حقوق الطفل، قرار بشأن تقديم البلاغات بموجب البروتوكول الاختياري المتعلق بفرنسا، 2 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، CRC/C/85/D/79/2019-CRC/C/85/D/109/2019 "ولاية الدول القضائية الخارجية على الأطفال وأولياء أمورهم في المخيمات أو السجون أو أي مكان آخر في شمال الجمهورية العربية السورية: تحليل قانوني، المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تسفًا" <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/UNSRsPublicJurisdictionAnalysis2020.pdf>. ومبادرة العدالة في المجتمع المفتوح، "التزامات الدول الأوروبية بإعادة الأطفال المحتجزين في معسكرات شمال شرق سوريا إلى وطنهم" (تموز/يوليو 2021)، www.justiceinitiative.org/publications/european-states-obligations-to-repatriate-the-children-detained-in-camps-in-northeast-syria، وكريسيجي سانديلوفسكي-بوسمان وتون ليفارد، "الأطفال العالقون في المعسكرات في سوريا والعراق وتركيا: تأملات في الولاية القضائية وموجبات الدولة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل"، المجلة النوردية لحقوق الإنسان 38:2 (2020): ص. 141-158. doi.org/10.1080/18918131.2020.1792090، والجمعية العامة للأمم المتحدة، "أثر الحرمان التعسفي من الجنسية على تمتع الأطفال المعنيين بحقوقهم، والقوانين والممارسات القائمة بشأن الفرص المتاحة للأطفال لاكتساب جنسية، لا سيما جنسية البلد الذي ولدوا فيه، في الحالات التي يكونون فيها بلا جنسية إن لم تُمنح لهم"، تقرير الأمين العام (16/HRC/31/29) كانون الأول/ديسمبر 2015. ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، دليل الأطفال المتضررون من ظاهرة المقاتلين الأجانب: كفاءة اتباع نهج قائم على حقوق الطفل (2020)، www.un.org/counterterrorism/handbook-children-affected-foreign-fighter-phenomenon-ensuring-child-rights-based-approach. وللإطلاع على تحليل نقدي حول استخدام الجنسية لتحفيز الولاية القضائية الوظيفية بموجب اتفاقية لجنة حقوق الطفل، انظر ماركو ميلانوفيتش، إعادة

عدم اتخاذ أي إجراء. ونظرًا إلى احتمال مواجهة المحتجزين لانتهاكات وشيكة وخطيرة لحقوق الإنسان وإلى الموارد المادية الهائلة ومكامن النفوذ السياسي التي تتمتع بها الحكومات، يجب أن تتحمل الدول مسؤولية اتخاذ الإجراءات. غير أن الموجب هذا لا يعدو كونه تعاونًا عامًا بين الدول في إطار مفهوم الأمن المشترك والالتزام بالمساهمة في حماية حقوق الإنسان. أما في ما يتعلق بقضايا مثل الجنسية والوصول إلى الخدمات القنصلية والتدابير الأخرى الهادفة إلى عودة المواطنين أو الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على الجنسية الطوعية أو إعادتهم إلى أوطانهم، فنتوقّر حجج قوية حول ضرورة تأكيد التزامات الدول الإيجابية، فمن الواضح أن هذه القضايا تخضع لسيطرة الدولة.⁵⁸ وقد تؤدي الاستجابة لتلك الالتزامات أيضًا من خلال الاعتراف والمساءلة وإعادة الإدماج والدمج إلى تعزيز فعالية تدابير الوقاية القصيرة والطويلة المدى.⁵⁹

أما التحدي، من منظار بلدان المنشأ، فيشمل إدارة الخطاب العام، ولا يقتصر ذلك على مسألة ربط المقاتلين الأجانب بالإرهاب فحسب، بل على تصوّرهم لمفهوم "الغريبة". ففي الواقع، "يكرّس مصطلح المقاتلين الأجانب فكرة أن هؤلاء المقاتلين ليسوا جزءًا من مجتمعنا، مع أن ذلك بعيد كل البعد عن الحقيقة. فهؤلاء المقاتلون الأجانب هم أجانب في العراق وسوريا، ولكنهم مواطنونا".⁶⁰ وقد أكد هذه الفكرة وزير الخارجية الهولندية السابق بيرت كوندرز قائلاً:

دائمًا ما نشير إلى هؤلاء الأشخاص كمقاتلين أجانب إرهابيين. غير أن الحقيقة المرة هي أنهم ليسوا أجانب على الإطلاق، إذ على الرغم من كونهم أجانب في البلدان التي يذهبون إليها، هم في الواقع مواطنونا ومعارفنا وزملاء أطفالنا والشباب والفتيات الذين نراهم في السوبرماركت وهم جزء من مجتمعاتنا. وربما الأمر الوحيد الغريب بالنسبة إلينا هو عقليتهم.⁶¹

في بلدان المنشأ، فإن الخطوة الأولى نحو معالجة القلق الطبيعي الذي قد يشعر به بعض الأفراد حيال المقاتلين الأجانب تتمثل في مناقشة هذه التسميات – ولا يقتصر القصد من ذلك على البدء باستخدام مصطلح مختلف فحسب، بل على التصدي أيضًا بشكل صريح للتحريف الذي يحصل بسبب تسمية الظاهرة على نحو خاطئ تلمية دوافع سياسية، وما عدًا ذلك من وصم بنوعٍ مختلف، مثل "عرائس داعش" أو "أطفال داعش".

الإعادة إلى الوطن والجنسية

أدان المحلّون والمدافعون عن حقوق الإنسان والمقررون الخاصون لدى الأمم المتحدة رفض بعض بلدان المنشأ إعادة الأشخاص الذين وُصفوا بأنهم مقاتلون أجانب إلى أوطانهم، وأكدوا أن العودة والإعادة إلى الوطن لا يُعتبران موجبًا على عاتق الدولة بحسب قانون حقوق الإنسان فحسب، بل يتطلبان أيضًا "استجابة شاملة ترقى إلى مستوى التنفيذ الإيجابي لقراري مجلس الأمن رقم 2187 (2014) ورقم 2396 (2017) وتراعي مصالح الدولة الأمنية على المدى الطويل".⁶² وتناولت المقررة الخاصة لدى الأمم المتحدة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان

أطفال المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى وطنهم والتطبيق الخارج للحدود لحقوق الإنسان، (المجلة الأوروبية للقانون الدولي: تكلموا! EJIL:Talk! 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2020).

58 "ولاية الدول القضائية الخارجية على الأطفال وأولياء أمورهم في المخيمات أو السجون أو أي مكان آخر في شمال الجمهورية العربية السورية: تحليل قانوني، المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفًا"، الفقرة 12.

59 الأدبيات حول الالتزامات القانونية المختلفة، بما في ذلك الوصول إلى الحماية القنصلية، ومنع انعدام الجنسية، ومنع التعذيب والعواقب المحتملة المترتبة عن منع الإعادة القسرية، وغيرها، كثيرة ولا يمكن تفصيلها من دون نقصان أو ظلم. وتقدّم التقارير والبيانات المختلفة الخاصة بالمقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب الكثير من التحليلات التوليفية والشاملة. انظر تحديدًا بيانها في المؤتمر الإقليمي المشترك الرفيع المستوى حول "المقاتلين الإرهابيين الأجانب - مواجهة التحديات الحالية" الذي عقدته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب وسويسرا، بالتعاون مع الرئاسة الألبانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (11-12 شباط/فبراير 2020).

ويمكن العثور على مراجعتين شاملتين في أكاديمية جنيف، هما "المقاتلون الأجانب بموجب القانون الدولي"، الإحاطة الإعلامية الأكاديمية رقم 7 (تشرين الأول/أكتوبر 2014)، وهيوين رايتس ووتش، "قوانين المقاتلين الإرهابيين الأجانب: استرجاع حقوق الإنسان بموجب قرار مجلس الأمن رقم 2178" (كانون الأول/ديسمبر 2016).

60 تانيا مهرا وكريستوف بولوسن، المركز الدولي لمكافحة الإرهاب، "إعادة المقاتلين الأجانب وعائلاتهم إلى وطنهم: الخيارات والموجبات والأخلاقيات والتفكير على المدى الطويل" (6 آذار/مارس 2019)، <https://icct.nl/publication/the-repatriation-of-foreign-fighters-and-their-families-options-obligations-morality-and-long-term-thinking>

61 خطاب في المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب والتحالف الدولي ضد تنظيم "الدولة الإسلامية" حول مسألة المقاتلين الإرهابيين الأجانب، 11 كانون الثاني/يناير 2016.

62 مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، بيان ولاية المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب في المؤتمر الإقليمي المشترك الرفيع المستوى حول "المقاتلين الإرهابيين الأجانب - مواجهة التحديات الحالية" الذي عقدته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب وسويسرا، بالتعاون مع الرئاسة الألبانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (11-12 شباط/فبراير 2020).

وحمائتها في سياق مكافحة الإرهاب، في بيان لها صادر في العام 2020، جوانب هذه الموجبات المختلفة، مشددة على ضرورة إعطاء الأولوية للأطفال واعتبارهم ضحايا في المقام الأول ومراعاة اعتبارات خاصة للنساء، ولا سيما بالنظر إلى أعدادهن الكبيرة واحتمال تورط بعضهن في جرائم خطيرة أو تشكيلهن مخاطر أمنية جسيمة. وفي الأونة الأخيرة، وجّه الكثير من مجموعات العمل المعنية بحماية حقوق الإنسان والجهات المكلفة بولايات خاصة رسالة إلى 57 دولة تناشدها إعادة مواطنيها، وذكرت أنه:

تقع على عاتق الدول مسؤولية رئيسية في التصرف بالعناية الواجبة واتخاذ خطوات إيجابية وتدابير فعّالة لحماية الأفراد هم في أوضاع هشة، ولا سيما النساء والأطفال، الموجودين خارج أراضيهم حيث يتعرضون لخطر الانتهاكات أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، إذ يمكن أن تؤثر ممارسات الدول أو تمنعها بشكل إيجابي على حقوق هؤلاء الأفراد الإنسانية.⁶³

وتتطلب هذه الموجبات الإيجابية من الدول تجاوز السياسات الأمنية أو القنصلية المحددة بدقة. فمن شأن الخطر الذي يشكّله هؤلاء الذين يعانون من انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة في المعسكرات والسجون في سوريا والعراق - أو الذين حكم عليهم بعقوبات قاسية وحتى بالإعدام من دون اتباع الأصول القانونية الواجبة - أن يؤدي إلى ظهور موجبات إيجابية تهدف إلى توفير الحماية، وذلك بالاعتماد على موارد الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن احتمال زيادة ضلوع هؤلاء النساء والأطفال في المجموعات العنيفة أثناء احتجازهم في ظروف مزرية يُبرّر الحاجة الملحة إلى الوفاء بهذا الموجب، حتى وإن ترتبت عنه بعض المخاطر.

وأخيراً، ينبثق موجب إعادة الأفراد إلى وطنهم عن قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة المعتمدة بموجب الفصل السابع. ونظراً إلى محدودية الظروف الواجب توفرها لتحقيق العدالة في سوريا والعراق، يجب على الدول أن تتحمّل مسؤوليتها تجاه المشتبه بهم الخاضعين لسلطتها القضائية. وحتى إذا لم يُوافق مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة صراحةً على موجب إعادة الأفراد إلى أوطانهم، فإن هذا الموجب ينبثق عن قرارات الأمم المتحدة التي تدعو إلى التعاون الدولي، ولا سيما إلى "كفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو دعمها إلى العدالة".⁶⁴ ويتضح ذلك أكثر في ضوء الافتقار إلى سبل انتصاف أو آليات فعّالة لضمان المحاكمات في سوريا والعراق على هذه الجرائم.⁶⁵

وينبغي ألا يتم تجاهل الخطر الذي قد ينجم من عملية إعادة إلى الوطن، ويتمثل بارتكاب أعمال عنف في بلدان المنشأ وبرفض بعض فئات السكان أو بتصريحات القادة السياسيين التي يعربون فيها عن قلقهم. في المقابل، وبحسب الخبراء، تتمثل الاستجابة المناسبة في إجراء "تقييم شامل [لتنك المخاطر] قبل صدور تصريحات مماثلة".⁶⁶ وغالباً ما تتمتع بلدان المنشأ بقدرة أكبر على محاسبة المقاتلين الأجانب المتورطين في الجرائم وعلى تنفيذ تدابير شاملة لإعادة الإدماج لمن يحتاج إليها. وقد حدّدت المقررة الخاص جهداً متكاملًا في هذا الصدد، يشمل المساعدة القنصلية والتحقق من الجنسية لمن يحتاج إليها ومحاسبة مرتكبي الجرائم الجسيمة والتدقيق في شأن الأفراد وتقييم المسؤولية وإيلاء اهتمام خاص لأحوال النساء والأطفال.⁶⁷ ويجب أن ينطبق ذلك على الذين لا يزالون بحاجة إلى إثبات جنسيتهم أيضاً، وخاصة القاصرين منهم. كما يجب إعادة الأطفال والشباب الذين لديهم حق مشروع بالمطالبة بالجنسية إلى وطنهم ووضعهم تحت وصاية سلطات الهجرة حتى يتم تحديد جنسيتهم. ويجب أن يشجع هذا النهج أيضاً على لم شمل الأسرة، وفقاً لاتفاقية حقوق الطفل، إلا في حال بروز مخاوف في شأن العنف الأسري.

واستناداً إلى هذه العوامل مجتمعة، على أي إجراء سياسي في شأن المقاتلين الأجانب أن يشمل على الأقلّ إعادة الفورية للنساء والأطفال المحتجزين من دون إجراء المزيد من التدقيقات، وذلك لمنع التأخير وتفادي بروز المزيد من المخاطر. فأعداد النساء والأطفال ومستوى مشاركتهم المحتمل في العنف السياسي وظروف

63 مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "سوريا: خبراء الأمم المتحدة بحثون 57 دولة على إعادة النساء والأطفال العالقين في ظروف بانسة في المعسكرات"، 8 شباط/فبراير 2021، <https://news.un.org/ar/story/2021/02/1070512>

64 مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار رقم 2396 (S/RES/2396)، 21 كانون الأول/ديسمبر 2017، الفقرة 17.

65 د.إ. ستيفال، "إعادة المقاتلين الأجانب من سوريا: القانون الدولي والإرادة السياسية"، الأمن العادل، 18 آذار/مارس 2020،

www.justsecurity.org/69244/repatriating-foreign-fighters-from-syria-international-law-and-political-will-part-1

66 مهرا وبولوسن، "إعادة المقاتلين الأجانب وعائلاتهم إلى وطنهم".

67 المرجع نفسه.

احتجازهم، عوامل تستدعي اتخاذ إجراءات فورية. وبالتالي، يمكن أن يستمر التدقيق في شأنهم في ظل ظروف أكثر أماناً وإنسانية. ويجب أن تُنفذ عملية الإعادة إلى الوطن للحفاظ على وحدة الأسرة، وذلك على نحو يمثل امتثالاً كاملاً لاتفاقية حقوق الطفل، بهدف تلبية مصالح الطفل الفضلى. ولكن، في الحالات التي تكون فيها الأمهات في عداد المفقودين أو المتوفين، يجب إعادة الأباء إلى أوطانهم مع أطفالهم، حتى وإن توجّبت محاكمتهم، إلا إن لم يصب ذلك في مصلحة الأبناء.

ويجب أن تُشكّل تجارب الدول التي سبق أن أعادت مواطنيها إليها، مصدر معلوماتٍ مهمّة بالنسبة إلى هذه العملية.⁶⁸ ففي كوسوفو على سبيل المثال، سبقت عملية إعادة المقاتلين الأجانب تقييمات أولية حول احتياجات العائدين (في ما يتعلق بالتعليم، والرعاية الطبية، والدعم النفسي والاجتماعي، إلخ.)، وقدرة العائلات على استضافتهم، فحدّدت، على أثرها، شبكات دعم إضافية.⁶⁹ هذا ويجب إمعان النظر ملياً في هذه التجارب للتمكن من ضبط العمل التحضيري في أقصر مدّة زمنية ممكنة من دون التسبب في تأخير عملية الإعادة إلى الوطن، الذي من شأنه أن يُعرّض العائدين إلى المزيد من الصدمة أو الخطر أو التطرّف.

غالباً ما لا تحظى سياسة الإعادة إلى الوطن بقبولٍ شعبيّ في بلدان المنشأ. فقد يقاومها بشدّة الأشخاص الذين يخشون أن ينخرط العائدون في أنشطة عنيفة، وهو خوف عادةً ما تعزّزه حوادث عنف فردية. غير أنّ القضية تستحق إجراء مناقشات جادة حولها تتخطى طرح أسئلة مبسّطة يُجاب عليها بنعم أو لا في استطلاعات الرأي. وينبغي مناقشة سياسة الإعادة إلى الوطن مع المجتمعات المختلفة في المشاورات ومجموعات التركيز. ونظراً إلى أنّ الأفراد المتروكين في مناطق النزاع قد يشعرون باستياء أكبر تجاه بلدهم المنشأ في حال رفض استعادتهم، فإنّ تنفيذ سياسة الإعادة إلى الوطن قد تكون فعّالة أيضاً لمنع حصول هجمات انتقامية في المستقبل ضدّ البلد المعني، ولا سيّما في حال ترافق ذلك مع تحديد دقيق للتهديد الفعلي الذي يشكله العائدون، وإجراء تحقيقات جنائية مبرّرة، وضمان تنفيذ عملية إعادة إدماج فعّالة. بالإضافة إلى ذلك، قد ينخفض احتمال استغلال رفض الدولة لإعادة الأفراد إلى الوطن كأداة تجنيدٍ من قبل المجموعات التي تدافع عن أعمال العنف السياسي.

التدقيق بالعائدين والذين أُعيدوا إلى الوطن

في حين لا تتوفّر أيّ أسس قانونية لاعتقال عشرات الآلاف من الأشخاص في معسكرات شمال شرق سوريا، قد تتضمن السجلات في مرافق الاحتجاز معلومات أساسية عن هويات المعتقلين (مثل العمر، والأسرة، ومكان المنشأ، إلخ.)، ممّا قد يشكّل نقطة انطلاق للتقييم على الأقل. وفي ما يتعلق بالمعلومات المتعلقة بأنشطة المحتجزين السابقة، يجب على كل بلد منشأ تحديد شروطه الخاصة للعودة هؤلاء إلى الوطن والعوامل التي يجب مراعاتها عند تصنيفهم ضمن فئات مختلفة. ففي حالة سوريا، على سبيل المثال، يجب على بلدان المنشأ تطوير عملية تدقيق ثانوية بالاتفاق مع المجموعات التي تمارس سيطرة فعّالة على المنطقة الشمالية الشرقية، مثل قوات سوريا الديمقراطية المدعومة من الولايات المتحدة، ما يساعد في تحديد إمكانية الوصول إلى ما جمعت من معلوماتٍ مرتبطة بالأمن ويُسهّل استخدامها وإمكانية مشاركتها واعتبارها موثوقة للبلد الذي يعيد الأفراد إليه. غير أنه ينبغي ألا تستخدم هذه المعلومات كدليل في المحاكمات الجنائية إذا كانت لا تتمثل لأحكام قانون الأصول الأساسية في بلدان المنشأ. كما ينبغي ألا تستخدم لتبرير المراقبة أو أي شكل من أشكال الوصم ضدّ العائدين.

وفي حين لا تتوفّر تجارب قابلة للمقارنة المباشرة،⁷⁰ قد ترغب بلدان المنشأ في المشاركة بشكلٍ مباشر في التدقيق في شؤون مواطنيها المتواجدين في سوريا والعراق الذين لم تتم إعادتهم على الفور، وذلك لمساعدتها على تحديد طرق لإعادة الإدماج والتحصير لمحاكمة المسؤولين عن ارتكاب جرائم خطيرة. وقد تساعد

68 تتجلى أهمية هذا النهج في الطريقة التي يوصف بها العائدون، إذ لا يعتبرهم "أجانب" بل مواطنين. وللإطلاع على التقديرات الأخيرة حول عدد الأطفال والنساء الذين أُعيدوا إلى الوطن من قبل البلدان القليلة التي تولت هذه المسؤولية، انظر الجمعية العامة للأمم المتحدة، "تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية" (A/HRC/48/70)، 13 آب/أغسطس 2021، الملحق الثالث.

69 توتا أفديمتاج وجولي كولمان، وكليمندينيل - المعهد الهولندي للعلاقات الدولية، "الدروس التي يمكن أن نتعلمها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من تجربة كوسوفو في إعادة المقاتلين الأجانب السابقين وعائلاتهم إلى وطنهم" (أيار/مايو 2020)، وإيزيل ساهينكايا، وريكار حسين، وإدلبلا بلاكا، "لماذا تعيد كوسوفو أعضاء الدولة الإسلامية إلى بلدهم؟" صوت أميركا (15 كانون الثاني/يناير 2020).

70 يجري التدقيق في أعضاء المجموعات المسلحة بانتظام أثناء عمليات التسريح عقب اتفاقات السلام التي تنفذها البلدان نفسها المشاركة في النزاع أو التي حدث فيها النزاع.

المشاركة المباشرة أيضاً في ضمان الظروف الأمنية للأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات، وذلك نظراً إلى إمكانية ترهيب المعتقلين من قبل المجموعات المسلحة أو السلطات في كلا البلدين. وفي كازاخستان، خلال عمليتي زوسان (Zhusan) وروسافا (Rusafa)، نسّقت لجنة الأمن القومي بين عدة وزارات وتواصلت مع وكالات الأمن الأجنبية (لكن ليس قوات سوريا الديمقراطية) لتحديد المواطنين الذين سيعودون إلى وطنهم والتحقّق من احتمال تورطهم في أنشطة عنيفة.⁷¹ وقد تساعد المرحلة الأولى من التدقيق المناسب في التمييز بين الأفراد الذين لا يشكلون أي تهديد والذين ينبغي إجراء المزيد من التدقيق حولهم، ولا سيّما في ظل وجود عدد كبير من النساء والأطفال الذين يحتاجون إلى الحماية بشكل عاجل. ومع ذلك، في حال نفذ كل بلد منشأة عملية التدقيق الخاصة به، ينبغي ألا تشمل العملية هذه الكثير من الأشخاص وألا تستمر لفترة طويلة. ومن جهة أخرى، يُعتبر العدد الإجمالي للأشخاص الذين ستتمّ إعادتهم كبيراً جداً. وتجدر الإشارة إلى أنّ معظم هؤلاء الأشخاص قد سافروا من عدد قليل من الدول، ولا سيّما من تونس والمملكة العربية السعودية والمغرب والأردن (بهذا الترتيب).⁷² وقدّرت منظمة "هيومن رايتس ووتش" عدد المقاتلين الأجانب في كل دولة أوروبية بالمئات. ولكنّ هذه الأرقام لا تشمل الأفراد الذين أدوا واجبات قتالية فحسب، بل تشمل أيضاً النساء والأطفال الذين قد ينبغي إجراء تدقيقات بسيطة في شأنهم أو الذين قد لا يحتاجون إلى أي تدقيق على الإطلاق.

ويمكن استخلاص دروس حول كيفية تنفيذ عمليات التدقيق، من العمل الإنساني مع اللاجئين وطالبي اللجوء في سياق النزاع المسلح. صحيح أنّ دمج الجوانب الأمنية والمعلومات المتعلقة بالسلوك السابق يجعل الوضع الحالي مختلفاً عن العمل مع اللاجئين، إلا أنّ الكثير من الدروس اللوجستية المُستخلصة حول التدقيق في شؤون أعداد كبيرة من الأشخاص الذين يعيشون في حالات صعبة وتآثروا بالصدمات والخوف وانعدام الثقة، قد يفيد في المسائل المتعلقة بالمصالح العامّة وتنظيم قواعد البيانات وإدارتها وضمان شروط الأمن.

لا يمكن هذا النوع من عمليات التدقيق، بما أنّه لا يخضع للأصول القانونية الواجبة الأساسية أو معايير الإثبات الشفافة، أن يُشكّل ركيزةً لتطبيق عواقب غير قابلة للطعن في المحاكم بحق الأشخاص الذين تمّ التدقيق في شؤونهم. قد يكون التدقيق بمثابة تصنيف أولي، يليه الإفراج الفوري وإعادة الإدماج أو المحاكمة، حيث يمكن الطعن في أي تهمة ودليل. وبالنسبة إلى الأشخاص الذين لم تُوجّه إليهم أي تهمة، ينبغي ألا تُستخدم المعلومات المنبثقة عن عملية التدقيق لأغراض المراقبة أو الوصم. وفي هذا الصدد، تُظهر أساليب التدقيق المُنفّذة في البلدان التي تواجه العنف السياسي والإرهاب، كبنجيريا مثلاً، أنماطاً مقلقة من المبالغة في السريّة، بالإضافة إلى افتقارها للمعايير الواضحة والضوابط الخارجية والاتساق وإمكانية التنبؤ.⁷³ ولعلّ أحد أصعب جوانب التدقيق يتمثّل في تحديد كيفية الموازنة بين الحاجة إلى بناء الثقة مع المحتجزين والاستجابة بالسرعة اللازمة لوضعهم الإنساني المزري، وجمع معلومات عن سلوكهم السابق. وينبغي ألا تكون عملية التدقيق بطيئة جداً، نظراً إلى المخاطر التي يواجهها المحتجزون، ولا سيّما النساء والأطفال. وقد يتمثّل أحد الحلول الممكنة في

71 ويليام ب. فاريل، ورستم بورتشيف، ورستم عزيزي، وبختيار باباجانوف، المعهد الأميركي للسلام، "عمليات إعادة إدماج العائدين من آسيا الوسطى وسوريا والعراق" (تموز/يوليو 2021)، www.usip.org/publications/2021/07/processes-reintegrating-central-asian-and-iraq، للمزيد من التفاصيل حول السياسة التي تتفادها كازاخستان، يرجى مراجعة منشور سفارة كازاخستان في الولايات المتحدة حول مؤتمر شمل آراء من مختلف المراقبين الخارجيين: حكومة كازاخستان، "عملية زوسان الإنسانية: إعادة كازاخستان للمقاتلين الأجانب وعائلاتهم"، 8 كانون الثاني/يناير 2021. www.gov.kz/memleket/entities/mfa-washington/press/news/details/145465?lang=en. ولكن يجب أن يشمل تقييم هذه الحالة دراسة الجوانب الإيجابية والسلبية التي حدّتها المقررة الخاصة لدى الأمم المتحدة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب، التي حدّرت من مخاطر تنفيذ هذه السياسات الواسعة من دون دمج موجبات حقوق الإنسان فيها: الجمعية العامة للأمم المتحدة، "زيارة إلى كازاخستان: تقرير المقررة الخاصة" (A/HRC/43/46/Add.1)، 22 كانون الثاني/يناير 2020.

72 تضمّنت دراسة أجريت في العام 2014 تقديرات حول عدد المقاتلين الأجانب بحسب كل بلد منشأ في 81 دولة. ويبدو أنّ تونس والسعودية والمغرب والأردن هي البلدان الوحيدة التي لديها أكثر من 1000 مقاتل، إذ تصل أعدادهم المتوقعة إلى 3000 مقاتل من تونس فحسب. وقدّر عدد المقاتلين الأجانب من الاتحاد الروسي بـ800، في حين وصل عدد القادمين من دول أوروبا الغربية إلى المئات، بما في ذلك (700 مقاتل من فرنسا و500 من المملكة المتحدة و400 من ألمانيا و300 من بلجيكا. وبالتالي، تُعتبر هذه الأعداد معقولة وتسمح بإكمال التقييمات الجوهرية للمخاطر والمشاركة في الفئات المرتكبة من دون تأخير. انظر جاتين دي روي فان زويجديوين، "خطر المقاتلين الأجانب: ما (لا) يستطيع التاريخ إخبارنا"، وجهات نظر حول الإرهاب (Perspectives on Terrorism) 8:5 (تشرين الأول/أكتوبر 2014): 59-73. غير أنّ هذه الأرقام قديمة، وموثوقيتها غير واضحة. فقد قدر مقال حديث أنّه قد يكون 1200 ألماني سافروا لدعم تنظيم "الدولة الإسلامية". هانا مكارثي، "هل أوروبا تفعل ما يكفي لملاحقة مقاتلي الدولة الإسلامية بسبب ارتكابهم الإبادة الجماعية بحق اليزيديين؟" يورونيوز، 10 آب/أغسطس 2021. ووفقاً لتقرير أحدث صادر عن منظمة "هيومن رايتس ووتش"، "هناك حوالي 12000 فرد آخر - 8000 طفل و4000 امرأة - من حوالي 60 دولة أخرى" خارج نطاق سوريا والعراق، لكن لم تقدّم تفاصيل عن الأرقام بحسب بلد المنشأ: "هيومن رايتس ووتش"، "الألف الأجانب محتجزون بشكل غير قانوني في شمال شرق سوريا"، 23 آذار/مارس 2021، <https://www.hrw.org/ar/news/2021/03/24/378299>.

73 فناندا فيلبان-براون، مارك فريمان، مارا ريفكين، رون سلاي، "معهد التحولات المتكاملة" Institute for Integrated Transitions، "حدود العقاب: العدالة الانتقالية والتطرّف العنيف" (2018)؛ ومقابلة ألان نغاري، منسق مرصد الجريمة المنظمة الإقليمي لغرب أفريقيا، التي أجريت في آب/أغسطس 2021.

تحديد عملية مؤلفة من مستويين، وذلك بغية التمييز الفوري بين الأشخاص الذين من المحتمل جداً أن يتسببوا بمخاوف أمنية، والأشخاص الذين ما زالوا على الأرجح يتعاملون مع جماعات عنيفة، والأشخاص الذين أدوا أدواراً قتالية تستوجب المزيد من التحقيق. وقد يحتاج بعض العائدين إلى الخضوع لبرنامج إعادة إدماج كامل، في حين قد يحتاج بعضهم الآخر إلى المساعدة في إعادة التوطين فحسب. ولا بدّ من احتساب الأطفال ومعظم النساء في عداد الفئة الأولى التي تحتاج إعادة السريعة والفورية إلى الوطن. أمّا الأشخاص الذين شاركوا فعلياً في أعمال قتالية، أو تلقوا تدريباً خاصاً بالمقاتلين، أو أدوا دوراً في إنفاذ قواعد "الدولة الإسلامية" أثناء الاحتجاز، فينبغي أن يخضعوا لعملية تدقيق ثانية لتحديد ما إذا كان ينبغي التحقيق معهم لاحتمال تورّطهم في جرائم خطيرة أو ما إذا كان ينبغي عليهم الانضمام إلى برنامج إعادة تأهيل مُخصّص للمقاتلين السابقين. ويمكن إجراء هذا التدقيق الثاني بالتعاون مع قوات سوريا الديمقراطية أو السلطات المعنية في العراق من خلال اتفاق لتبادل المعلومات الاستخباراتية. وتشمل إحدى التجارب ذات الصلة "نظام المرافقة والرصد والتقييم" المُنفذ لعملية تسريح القوات شبه العسكرية في كولومبيا بين عامي 2005 و2007، الذي تضمّن استبيانات للمقاتلين المُسرّحين في مراحل مختلفة من عملية التدقيق.⁷⁴

الملاحظات الجنائية

لا يحتاج كلّ العائدين التحقيق معهم من أجل النظر في المسؤولية الجنائية.⁷⁵ فحسب عدد الأفراد الذين ينبغي تقييمهم من كل بلد من بلدان المنشأ، وملفاتهم الشخصية، والنظام القانوني المحلي لتلك البلدان، يمكن تصميم الإجراءات القضائية بطرق مختلفة لتحديد الأشخاص الذين يجب التحقيق معهم وملاحقتهم ومحاكمتهم.⁷⁶ وقد تُقدّم جهود العدالة الجنائية التي تستهدف مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان توجيهات مفيدة في شأن اختيار القضايا وتصنيفها بحسب الأولوية، ولا سيما عندما يكون عدد المشتبه فيهم والانتهاكات المنسوبة إليهم هائلاً. فإذا تحمّل كل بلد من بلدان المنشأ المسؤولية عن رعاياه، سببهم ذلك في تخفيف العبء ولن يكون من الضروري اختيار قضايا معينة أو إعطاؤها الأولوية على حساب قضايا أخرى. ولكن، لا بدّ أن يعتمد المدعون العامون الذين ينظرون في قضايا المقاتلين الأجانب استراتيجيات واضحة لاختيار القضايا واستهداف أخطر الجرائم وأخطر المجرمين.⁷⁷

غالباً ما تُركّز الإجراءات القضائية في سياقات العدالة الانتقالية على تفكيك المنظمات والشبكات الإجرامية المسؤولة عن سلسلة من الجرائم المرتكبة على يد جهات مسلحة. وتُحاول التحقيقات في هذه القضايا تحديد أنماط الجرائم التي تتسم بأساليب مماثلة، وربطها بهيكل جنائي معين، إذ يسمح ذلك بإسناد المسؤولية إلى أعضاء تلك الهياكل، وتحديدًا القادة والمخططين وصانعي القرار والممولين وغيرهم ممن يتخذون القرارات العملية. لذا، يجب ألا تُركّز جهود الملاحقة القضائية على أعضاء المجموعة الذين أدوا أدواراً أقل أهمية في ارتكاب الانتهاكات، وذلك من أجل توظيف الموارد القضائية في محاسبة الذين يتحمّلون الجزء الأكبر من المسؤولية وقد يكونون سبباً في عودة ظهور جماعة معينة. ومن البديهي أنه ينبغي أن تشمل جهود الملاحقة الأشخاص الذين لم يلعبوا أي دور في ارتكاب الفظائع، مثل الأطفال ومعظم النساء، الذين يُشكّلون الشريحة الأكبر من المحتجزين.

قد يستلزم النهج القاضي بمحاكمة بلدان المنشأ للعائدين إجراء تحقيقات تُركّز على عدد من المتهمين الذين شاركوا في نمط معين من الجرائم أو العمليات التي أسفرت عن انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني. ولكن، في حالات كثيرة، قد يكون المتهمون مشاركين في جرائم ارتكبت مع مقاتلين آخرين ليسوا من مواطني البلدان نفسها وبالتالي لا يمكن محاكمتهم معاً في بلد العودة. وفي حالات معينة، تمّ إحراز بعض التقدم في

74 شملت الاستبيانات الخمسة المتتالية مسحاً أولياً حول البيانات الديموغرافية الأساسية، ومكان المنشأ، والتحصيل العلمي، والنشاط السابق للسفر، والأسرة الممتدة، ومعلومات الاتصال، إضافة إلى أسئلة تهدف إلى استكشاف ظروف إعادة الإدماج أو الاحتياجات النفسية أو الجسدية.

75 من بين 10000 إلى 11000 أجنبي محتجز في سوريا، يُعتقد بأن 2000 منهم قد شاركوا في الأعمال القتالية، وفقاً لأحد المصادر. راجع: روجر لو فيليبس، منتدى "الامن العادل" (Just Security)، "محاكمة البيتلز: تحقيق العدالة لضحايا مقاتلي داعش الأجانب" (24 آب/أغسطس، 2020).

76 إن عملية التسجيل التي تُنفّذها في المعسكرات قوات سوريا الديمقراطية في شمال شرق سوريا قد تكون مفيدة لمعرفة العدد التقديري للمحتجزين الذين ينبغي التحقيق معهم والبلدان التي يتحدّثون منها، من بين البلدان الـ8 التي تمّ تحديدها في دراسات سابقة.

77 للاطلاع على معايير تحديد الجرائم لتوجيه الاتهامات إلى المشتبه فيهم بطرق تفي بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان في التحقيق ومحاكمة الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني، راجع: لجنة الحقوقيين الدولية، "مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان في المحاكم: توجيهات للقضاة والمدعين العامين والمحامين في شأن تطبيق التوجيه الصادر عن الاتحاد الأوروبي 2017/541 حول مكافحة الإرهاب" (2020)، 8-9.

محاكمات العائدين بدعم سياسي قوي، ويُعزى ذلك جزئياً إلى الضغوط الناجمة عن وجود شريحة واسعة من اللاجئين المتضررين من النزاع الذين يعيشون في تلك البلاد، على غرار محاكمات أعضاء من تنظيم "الدولة الإسلامية" في ألمانيا على جرائم ارتكبت ضدّ اليزيديين.⁷⁸

قد تتطلب التحقيقات مع المقاتلين الأجانب تعاوناً كبيراً بين المحققين وأجهزة الاستخبارات التي تعمل على الأرض في المناطق المتضررة من النزاع، الأمر الذي قد يصعب تحقيقه أو قد يؤدي إلى أدلة غير موثوقة أو ذات استخدام محدود في المحاكم. ومع ذلك، فإنّ هذا التعاون، متى أمكن تحقيقه، يُمكن أن يوضح بشكل أفضل مسؤولية المتهم ويُحاكي توقعات الضحايا من العدالة، بدلاً من مجرد إدانة العائدين بسبب انتمائهم إلى جماعة معيّنة أو تأدية أدوار داعمة، وينطبق ذلك حتى على المحاكمات التي قد تجري بعيداً عن مكان إقامتهم، وبلغة أجنبية. ولكن، ينبغي توخي الحذر الشديد عند قبول الأدلة الواردة من تلك الأجهزة الاستخباراتية، ويجب إخضاعها لشروط صارمة والتدقيق فيها من خلال استجواب الشهود من جهة الدفاع، وذلك من أجل أن تمتثل المحاكمات لأحكام الإجراءات القانونية الأساسية الواجبة. وعند الاقتضاء، ينبغي اعتماد آليات حماية خاصة لقيام طرف الدفاع بمراجعة الأدلة التي تُعتبر معلومات سرّية، من دون المساس بحقه في الطعن بالأدلة وقرينة البراءة.

بُذلت جهود عدّة في سبيل توسيع نطاق تيسير الأدلة في مثل هذه التحقيقات الجنائية. ومن جملة هذه الجهود، إصدار المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب⁷⁹ المبادئ التوجيهية حول قبول الأدلة، ونشرها تقارير عن بعض الجهود الدولية في هذا الصدد.⁸⁰ ونشر المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب توصيات شاملة تتضمن تحسين التحقيقات والمحاكمات.⁸¹ وقد شرع بعض الدول أيضاً في مواجهة هذا التحدي.⁸² ومع ذلك، لا يمكن بأيّ حال من الأحوال فهم هذه المبادئ التوجيهية على اعتبارها تُجيز التقليل من حماية حقوق الإنسان الأساسية والأصول القانونية الواجبة، بما في ذلك حظر الاحتجاز غير القانوني، وتكافؤ الوسائل، والمبادئ الأساسية للمحاكمات العادلة. فيجب أن تستند الإجراءات القضائية، مهما كانت، إلى مبادئ الشرعية والضرورة والتناسب. وعند مراجعة هذه المبادئ التوجيهية، ينبغي قراءتها جنباً إلى جنب مع العرض العامّ المفصل الذي أعدته المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب.⁸³

إنّ المدّعين العامين الذين لا يتمتعون بالقدرة الكافية على جمع الأدلة لمقاضاة الجرائم الخطيرة قد يضطرون إلى إدانة بعض المتهمين المشتبه في ضلوعهم في الأعمال الوحشية، بجرائم أقلّ خطورة، وحتى الصغيرة منها، مقارنة بالمشاركة المباشرة في المجازر، أو إصدار أحكام بإعدام المحتجزين بإجراءات موجزة. فالجرائم القائمة على الانتماء إلى منظمات تعتبرها القوانين ذات الصلة منظمات إرهابية، أو على دعم جماعة إرهابية أو تمويلها أو السفر للانضمام إليها أو تلقي التدريب منها، يُمكن اللجوء إلى المحاكمة عليها، في إطار الاستراتيجية البديلة، وذلك في حال كانت هذه الأفعال تُجرّم بموجب التشريعات ذات الصلة في وقت انتماء الأفراد إلى المنظمات وتندرج ضمن التفسير المُعتمد للوصف العامّ للسلوك الإجرامي، وتستند إلى أدلة واضحة، وفقاً للإجراءات القانونية الواجبة. إلا أنّ أحد قيود هذا النهج يكمن في عدم توفيره الحقيقة والعدالة للضحايا في سوريا أو العراق. ومع ذلك، فهو قد يُساعد الدول على اتخاذ تدابير جنائية لتقليل المخاطر الأمنية المُحتملة التي يُشكلها المقاتلون العائدون الذين يُشتبه بشدة في تورّطهم في جرائم خطيرة عندما يتعدّر إثبات هذا التورّط. فالأحكام الصادرة في مثل هذه الحالات قد تتضمن مشاركة العائدين في أنشطة إعادة الإدماج. وتستند التدابير

78 راجع: إدانة ساره أ. بار تكاب مجموعة واسعة من الجرائم المرتبطة بمشاركتها في استرقاق العديد من النساء والفتيات اليزيديات ووفاة إحدى الفتيات لاحقاً. وقد أدّيت بـ"الانتماء إلى منظمة إرهابية أجنبية، أي داعش، والاعتداء، والحرام من الحزبية، والمساعدة على الاغتصاب والتريض عليه، والاسترقاق، والاضطهاد البدني والقائم على النوع الاجتماعي كجرائم ضدّ الإنسانية". مكارثي، "هل أوروبا تفعل ما يكفي؟"

79 مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، "المبادئ التوجيهية لتيسير استخدام المعلومات التي قامت بجمعها وإدارتها وحفظها ومشاركتها القوات العسكرية وقبولها كأدلة أمام المحاكم الجنائية الوطنية من أجل محاكمة الجرائم الإرهابية" (وكانون الأول/ديسمبر، 2019).

80 مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، "التقرير الثامن للأمين العام عن التهديد الذي يشكّله تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) للسلام والأمن الدوليين، ونطاق الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة دعماً للدول الأعضاء في مكافحة هذا التهديد" (S/2019/103) 1 شباط/فبراير، 2019.

81 المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، "ملحق لممارسات لاهاي الجيدة في شأن الصلة بين الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب: التركيز على العدالة الجنائية"

82 مهرا وبولوسن، "إعادة المقاتلين الأجانب وعائلاتهم إلى وطنهم"

83 مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "موقف المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بشأن استخدام الأدلة المنتجة في "ساحة المعركة" أو الأدلة العسكرية في سياق التحقيقات أو المحاكمات المتعلقة بجرائم الإرهاب" (نيسان/أبريل 2021)، https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT_Position_Battlefield_evidence-2021.pdf

التقييدية ذات الصلة إلى إدانات جنائية تمتثل بالكامل للأصول القانونية الواجبة، وليس إلى تدابير وقائية أو أمنية لا أساس قانونياً مؤكداً لها، وذلك بناءً على التزامات الدول بضمان حقوق الإنسان.

أما بالنسبة إلى الأشخاص الذين لا يُرجح ضلوعهم في انتهاكات جسيمة، فلن تجدي الملاحقات القضائية في شأن الجرائم الطفيفة التي ارتكبوها أي نفع يُذكر. ولكنهم قد يُقدّمون مساهمات مهمة لناحية الأمن وتقصي الحقائق، وذلك عبر توفير المعلومات لمساعدة المحققين وغيرهم على فهم شكل الحياة أثناء النزاع في ظل سيطرة جماعات غير حكومية (مثل تنظيم "الدولة الإسلامية")، وهيكّل الحكومة، وظروف الأشخاص الذين لعبوا أدواراً على مستوى مُتدنٍ، إضافة إلى تقديم معلومات تتعلق بالبحث عن الأشخاص المفقودين والمخفيين قسراً. فقد يكون ذلك مفيداً إلى حد كبير لضحايا النزاع في سوريا أو العراق الذين يخشون ربّما من أن تؤدي إعادتهم إلى حرمانهم من العدالة أو الحقيقة إذا ركّزت المحاكمات على الجرائم ذات المستوى المُتدنّي، مثل الانتماء إلى الجماعات، أو السفر إلى دولة مُشاركة في النزاع، أو دعم الجماعات المسلحة.

تُركّز العدالة الانتقالية على أهمية توضيح الحقيقة والاعتراف بها خارج نطاق الملاحقة الجنائية. فإنّ فهم الجوانب غير الجنائية التي تُبيّن كيفية خوض النزاع وأسبابه، وتفاصيل حياة مختلف السكّان، قد يُشكّل ركيزة مهمة للتصالح مع الماضي الأليم. وقد تُستخلص منه دروسٌ حول كيفية عيش المجتمعات بسلام جنباً إلى جنب في المستقبل، بدون اللجوء إلى القمع الذي يُبرّره التمييز الديني أو العرقي أو الأمن القومي. غير أنّ هذه المقاربات قد تتطلب الامتناع عن استخدام المعلومات التي جُمعت في السياقات غير القضائية (لجان تقصي الحقائق، برامج جبر الضرر، إلخ). لمقاضاة الأشخاص الذين قدّموا هذه المعلومات إذا كان الوصول إلى الحقيقة في هذه القضايا يُعدّ أكثر أهمية من الأحكام الصادرة عن المحاكم. وفي هذا الصدد، ثمة تجربتان من كولومبيا تُشكّلان مثالاً عن هذه السياسات. الأولى هي الآلية التي نُفّدت لتقييم المقاتلين غير الشرعيين المُسرّحين من ذوي الرتب المتدنية - ومعظمهم من القوّات شبه العسكرية - لتقديم الحقائق والالتزام بعملية إعادة الإدماج مقابل تعليق ملاحقاتهم القضائية أو التعليق المشروط لتنفيذ حكم معين صادر بحقهم،⁸⁴ بما في ذلك حظر استخدام المعلومات التي قدّمها المُسرّحون كدليل ضدهم.⁸⁵ وتمّ إنشاء آلية لتلقي الشهادات وتنظيمها. ويمكن تنسيق هذه الآلية مع آلية للبحث، في حال جُمعت معلومات عن المخفيين قسراً. كما يمكن وضعها من أجل توفير المعلومات والحقائق للمجتمعات المتضررة، وذلك، مثلاً، من خلال تنظيم اجتماع عن بُعد بين شخص واحد أو أكثر من العائدين من جهة، والمجتمع المحلي من جهة أخرى.

وإلى جانب العملية الواسعة النطاق لجمع وتنظيم الشهادات من المقاتلين المُسرّحين للمساعدة في إثبات الحقيقة في شأن النزاع، أضافت كولومبيا ابتكارات أخرى للملاحقات القضائية ضدّ المسؤولين عن الجرائم الخطيرة. وقد استندت هذه الملاحقات إلى اعتراف المُتهمين الكامل بكلّ الجرائم التي ارتكبوها، فضلاً عن التحقيقات الشاملة التي شكّلت رادعاً للأشخاص الذين يرفضون التعاون. وفي مرحلة لاحقة، بدأ عقد جلسات استماع قضائية حيث واجه الجناة الضحايا وطُلب منهم تقديم تفسيرات. وأدى ذلك إلى إقرار بعض الجناة بالأخطاء التي اقترفوها، وأبدوا اعتذاراً صادقاً. تطوّرت هذه الفكرة بشكل أوسع في اتفاقات السلام الكولومبية، التي أنشأت نظاماً جنائياً وإجراءات جنائية تضمّنّت منافع للأشخاص الذين قدّموا معلومات كاملة وساهموا في إظهار الحقيقة وجبر الضرر. وتسمح هذه الإجراءات صراحةً للمحكمة بعقد جلسة استماع حيث يُقرّ المُتهم بمسؤوليته عن الجرائم أمام الضحايا.⁸⁶ وقد بدأ تنفيذ هذه الجلسات فعلاً. فبحسب دراسة عن آراء محامي الدفاع وغيرهم من أصحاب الاختصاص المُشاركين في هذه الجلسات، تُبيّن أنّ درجة تعاطف المُتهمين مع الضحايا تحسّنت مع مرور الوقت، ويُعزى ذلك جزئياً إلى اعتيادهم على الإجراءات والدعم النفسي-الاجتماعي الذي يحصلون عليه

84 حكومة كولومبيا، القانون 1424 الصادر في العام 2010. بالرغم من أنّ تنفيذ القانون لم يخلُ من الكثير من المشاكل، لكنّها تجربة تُقدّم دروساً يمكن تكييفها مع سياق يكون فيه عدد الأشخاص المعنّين أقلّ بكثير، وأغلبهم غير منخرط في ارتكاب جرائم خطيرة. راجع: ماريا كونسويلو راميريز جبرالدو، "Balance de la Implementación de la Ley 1424 de 2010"، تقرير داخلي أعدّ بموجب عقد مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية (تباطؤ/فيرايير 2016)، متوفر لدى المؤلفين.

85 المرجع نفسه، المادة 4، القسم 2.

86 حكومة كولومبيا، القانون 1957 الصادر في العام 2019. أدّى ذلك إلى استكشاف السبل الممكنة لاستخدام مقاربات العدالة التصالحية في حال أقرّ المُتهمون بمسؤوليتهم عن الجرائم الخطيرة. راجع: أنا ميريام روكاتيلو وغابرييل روجاس، المركز الدولي للعدالة الانتقالية "نهج مختلط للجرائم الدولية: إجراءات العدالة الجزائية والتصالحية في محكمة كولومبيا الخاصة للسلام" (2020)، www.ictj.org/publication/mixed-approach-international-crimes-retributive-and-restorative-justice-procedures

للمساعدة في الحدّ من قلقهم حيال الاعتراف بجرائمهم علناً.⁸⁷ ولكنّ هذه التجارب كلّها ليست ممكنة إلا بعد تحديد المسؤولية الجنائية للمتهمين والعقوبة بوضوح، فيصبحون على يقين في شأن وضعهم القانوني، ما يسمح لهم بالتحدّث بدون المزيد من تجريم الذات.

وردت أحكام مماثلة حول استخدام المعلومات التي يقدّمها المتهمون في القانون الذي يُنظّم الهيئة المسؤولة عن البحث عن المخفيين قسراً في كولومبيا. فلا تحمي هذه الأحكام المتهمين من الملاحقة القضائية، لكنّها تكفل عدم استخدام إفاداتهم ضدّهم في المحكمة، وتسمح باعتبار مساهمة المتهمين عاملاً من عوامل التساهل. لا يمكن للنهج الإنساني الذي تتّصف به عملية البحث أن يحلّ محلّ التحقيقات الجنائية أو يعرقلها، إنّما يمكن استخدام التحليل الجنائي وغيره من التحليلات التقنية أو الأدلة المأخوذة من موقع الدفن أو من الرفات، كدليل في الإجراءات القضائية.⁸⁸ وقد يكون التمييز مهمّاً لإيجاد توازن بين الملاحقة القضائية والبحث عن المفقودين والمخفيين قسراً.

إنّ تقديم المنافع للأشخاص الذين يتعاونون مع التحقيقات الجنائية هي ممارسة شائعة في القضايا التي تهدف إلى تفكيك التنظيمات الإجرامية. وتستخدم هذه الاستراتيجية في الصومال، حيث يتمّ توفير الحماية للمنتسقين الرفيعة المستوى من "حركة الشباب" عن طريق صفقات سياسية خاصة، طالما أنّهم وأتباعهم يبتشرون، لتجنّب المحاسبة أو التحقيق في أعمال الإرهاب السابقة. ويخضع المقاتلون السابقون في "حركة الشباب" من ذوي الرتب المتدنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من خلال آليات العدالة التقليدية التي تنطوي على المصالحة على مستوى العشيرة والمجتمع، إلى جانب استكمال البرامج غير الحكومية. ومع ذلك، فإنّ من شأن هذه الآليات، التي يُشرف عليها عادة المدعون العامون، أن تكون مفيدة جداً في معالجة أولويات العدالة التي يُعبر عنها الضحايا والمجتمعات المتضررة، لا سيّما لناحية العثور على المفقودين والمخفيين قسراً.

لا تندرج هذه الأنواع من التدابير ضمن إطار الإفلات من القصاص أو العفو العام والشامل، بل تؤمّن توازناً دقيقاً بين الأغراض المختلفة المتمثلة في تحقيق العدالة وتبيان الحقيقة والعتور على المفقودين والمخفيين قسراً. إنّ قرارات العفو الشامل التي تعرقل توضيح الحقيقة أو تحدّ من التحقيقات، لا تخالف القانون الدولي فحسب عند تطبيقها على الإبادة الجماعية وبعض جرائم الحرب أو الجرائم ضدّ الإنسانية، بل قد تؤدي أيضاً إلى أعمال انتقامية أو مزيد من القمع، إذ قد تشعر الأجهزة الأمنية بالدافع للحصول على تلك المعلومات بالرغم من الحصانة التي توفرها قرارات العفو هذه. فعلى سبيل المثال، استخدم العفو الذي صدر عام 2015 في كينيا لاستهداف العائدين. وعلى الرّغم من أنّ أحكام القرار نصّت على منح الحصانة للعائدين الذين تخلّوا عن التطرّف العنيف بشكل طوعي، ظلّ هؤلاء يشتكون من استخدام الآلية بصورة متكررة كذريعة لاحتجازهم - يتمّ استجواب [العائدين] وتعذيبهم أحياناً لجمع معلومات عن المسؤولين عن تجنيدنا، وكشف هويات الأشخاص الذين ما زالوا في الجبهة، وللتأكد من أنّنا لم نعد للقيام بأعمال إرهابية محلية. [الكثيرون] أخفوا بعد قبول اقتراح العفو".⁸⁹

تقدّم التجارب في سياقات العدالة الانتقالية إرشادات إضافية لناحية نظام إصدار الأحكام. فإنّ لم يكن الهدف النهائي يقتصر على المعاقبة وحسب، بل يشمل أيضاً عدم التكرار، ينبغي أن يكون الحكم، إذا، موجّهاً نحو ضمان المشاركة الفعّالة للمتهمين في برنامج لإعادة التأهيل. وفي هذا الصدد، يقدّم باحثان في مجال قواعد السلوك تحليلاً مثيراً للاهتمام لبدائل عن تجاهل القضية أو إبقاء المقاتلين الأجانب في معسكرات الاحتجاز في العراق أو سوريا: "إنّ إعادة الإدماج لا تتنافى مع الاستجابة القانونية"، إذ قد تكون ضرورية بعد تنفيذ الحكم.⁹⁰ بالإضافة إلى ذلك، إنّ إعادة الإدماج التي تليها الاستجابات القانونية، قد تلبّي مصالح جميع الجهات المعنية على نحو أفضل، ولا سيّما المجتمعات التي ينتمي إليها العائدون، وذلك بحسب ما تُبيّنه تجارب العدالة الانتقالية.

87 المركز الدولي للعدالة الانتقالية ومؤسسة التضامن القانوني "Percepción de la Participación de los Comparcientes de las FARC-EP ante la JEP Corporación Solidaridad Jurídica"، متوفر لدى المؤلفين.

88 حكومة كولومبيا، المرسوم التشريعي 589 الصادر في العام 2017، المادة 3.

89 مقابلة مع أحد العائدين الكينيين، آب/أغسطس 2021.

90 ترودي جوفيه وديفيد بوتلاند، "المعضلات حول عودة مقاتلي تنظيم الدولة الإسلامية"، الأخلاقيات والسياسة العالمية 2:13 (2020): 107-93، معرّف الغرض الرقمي: 10.1080/16544951.2020.1756562.

يجب أن تسعى شروط الاحتجاز السابق للمحاكمة، والسجن بعد صدور الحكم، والإفراج المشروط أو غيره من أشكال المراقبة اللاحقة للسجن كلها إلى التأكيد من أن المتهمين أتموا عملية إعادة الاندماج في المجتمع وشاركوا فيها. وإذا ثبتت إدانة مقاتل أجنبي عائد بارتكاب جريمة خطيرة من شأنها أن تؤدي إلى عقوبة طويلة، قد يكون من المناسب النظر في فرض عقوبة مخففة أو شروط أخرى مقابل التعاون، وتوفير المعلومات حول مكان المفقودين والمخفيين قسرًا، وتوجيه الاعتذار للضحايا، أو حتى تقديم أشكال مادية من جبر الضرر.

في كولومبيا مثلاً، ينص نظام إصدار الأحكام المحدد في الإطار القانوني للمحكمة الخاصة للسلام، على عقوبة مرنة تستند إلى درجة المسؤولية والتعاون التي يبديها المتهم. أما العقوبات المشددة فتُخصَّص للمسؤولين عن الجرائم الخطيرة الذين يرفضون الإقرار بجرائمهم أو التعاون، في حين أن الذين يتعاونون مع الملاحقات، بعد توجيه التهم إليهم، يستفيدون من تخفيض مدة عقوبة السجن ومنافع أخرى إضافية. أما الذين يمثلون طوعاً لدى المحكمة الخاصة للاعتراف بجرائمهم اعترافاً كاملاً والتعاون مع التحقيقات والتعامل مع الضحايا فقد يستفيدون من عقوبات لا تشمل السجن بموجب نظام مشروط يشمل تنفيذ مشروع جبر ضرر جماعي للضحايا، والتقيّد بشروط عدم تكرار الجرائم.⁹¹ وينبغي أن يكون نظام إصدار الأحكام بحق المقاتلين الأجانب، الذي ينسجم مع السياق المحدد، مرناً إلى حدٍ يكفي من أجل تحقيق الأهداف النهائية للعملية، بما في ذلك إعادة الإدماج، من دون التضحية بأغراض العدالة.

إعادة التأهيل، وإعادة الإدماج، والإصلاح

تُقدِّم العدالة الانتقالية مروحة واسعة من الدروس لتصميم التدخّلات الرامية إلى إعادة تأهيل وإدماج الأشخاص المتورّطين في العنف والمتضرّرين منه، وإصلاح السياقات المؤسسية والمجتمعية التي دفعت الناس إلى الانجرار إلى العنف في الأساس. تشمل هذه التدابير بعض برامج التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج التقليدية، ولكنها قد لا تقتصر على ذلك. ففي الحد الأدنى، يُلَبّي التدخّل الاحتياجات الفردية من خلال تعزيز الاستقرار الاقتصادي، وتنمية المهارات، وتأمين الوصول إلى التعليم الرسمي وغير الرسمي، والدعم النفسي-الاجتماعي، والتعافي من الصدمات، والرعاية الصحية. أما المستوى الثاني فيُضيف بُعداً مجتمعياً، مع تدخّلات تهدف إلى تعزيز تقبّل المجتمع، والعمل مع أفراد الأسرة والمجتمع. وفي المستوى الثالث الأقل استخداماً، تتم تلبية احتياجات المجتمع على نطاق أوسع، بما يتجاوز المجتمع الأصلي أو مجتمع إعادة التوطين، مثل الكشف عن الحقيقة، والاعتراف بالخطأ، وبناء ثقة المجتمع بالعائدين. وقد ينطوي ذلك على اكتشاف الضحايا للحقائق في شأن بعض الانتهاكات، ورفض العائدين استخدام العنف و/أو تعبيرهم عن الندم على المشاركة في أعمال العنف، والإصلاحات المؤسسية وغيرها الرامية إلى الحد من الإقصاء والتمييز.

قد تكون إعادة الإدماج الجزء الأكثر تعقيداً في استراتيجية معالجة ظاهرة المقاتلين الأجانب، وذلك لأنها تتطلب النظر في جهات معنوية مختلفة، وتكييف التدخّلات بما يتلاءم مع مختلف الأفراد والمجتمعات ومع مختلف درجات الالتزام باستخدام العنف بين العائدين، بالإضافة إلى مستويات مختلفة من الصدمات النفسية. ولكن، ثمة مجموعة كبيرة من التجارب المفيدة في مجالات مختلفة، ولا سيما فك الارتباط بالعصابات والجماعات العنيفة، وإعادة إدماج الأطفال ضحايا التجنيد القسري، وبناء السلام المجتمعي. وبالرغم من أن ذلك يُشير إلى أن إعادة الإدماج هي عملية صعبة وتحتاج إلى خبرات وموارد كثيرة، تختلف أساليب التدخّل وفقاً لموارد المجتمعات المعنوية، ولا تقتصر على تلك التي تُقدِّمها أجهزة الدولة أو مصادر خارجية أخرى. وبما أن إعادة الإدماج هي مفهومٌ علائقي، يكمن أحد عناصره المهمة في الموارد التي يوفرها الأفراد العائدون والمجتمعات المُضيفة نفسها، بما في ذلك العائلات.

في هذا الصدد، تبرزُ خلاصة مهمة من سياقات العدالة الانتقالية، ألا وهي أهمية ضرورة التمييز بين أساليب إعادة الإدماج وفقاً لظروف التجنيد. ويصحّ ذلك، بشكل أساسي، على حالات تجنيد الأطفال، إلا أنه قابل للتطبيق أيضاً على أشكال التجنيد التي تطال النساء والأشخاص الآخرين الذين انتقلوا إلى مناطق النزاع. وبالرغم من الإطار العام الذي يعتبر الأطفال المُجنّدين في الجماعات المسلحة ضحايا بالدرجة الأولى، وهي

91 حُدِّد هذا الإطار بموجب اتفاق السلام وتبلور من خلال سلسلة من القوانين، منها القانون 1820 الصادر في العام 2016، الذي حدّد عفواً واسعاً ضمن شروط معنوية، والقانون 1957 الصادر في العام 2019 الذي أنشأ المحكمة الخاصة للسلام.

مسألة لا تحمل الشكّ طبعاً، ثمة اعتبارات أخرى تتعلّق بكيفية تعاطي الأطفال المجنّدين السابقين مع ما شهدهو وما فعلوه. وينطبق ذلك على الأطفال الذين سافروا بدرجات مختلفة من الحرّية والقدرة على التصرف، ولم ينخرطوا بصورة مباشرة في العنف أو الانتهاكات، ولكنّ عليهم مع ذلك الإقرار بدرجة معيّنة من المسؤولية لكي تتقبّلهم مجتمعاتهم. والخلاصة الأهمّ هي أنّ ظروف المقاتلين الأجانب، على غرار الأطفال الجنود، لا يمكن أن تُختصر بمعادلة ثنائية تضمّ الضحية والجاني فحسب، بل هي سلسلة متّصلة قائمة على مفهوم المسؤولية والقدرة على التصرف.

كذلك، فإنّ دوافع التورّط مع الجماعات المسلّحة غير الشرعية هي عامل آخر مهمّ أيضاً، حتّى بالنسبة إلى الذين قاموا بذلك بصورة طوعية. فالأشخاص الذين سافروا لدعم المقاتلين، وتقديم الرعاية الطبيّة للجرّح مثلاً، قد يكونون أكثر استعداداً للانخراط في الآليات غير القضائية، من أجل "توضيح الأدوار التي تؤدّيها الجهات الفاعلة المختلفة والتأكيد على الحاجة إلى مستويات وتدابير متكافئة من المحاسبة".⁹²

تتنوّع تجارب إعادة الإدماج. واستناداً إلى الأبعاد الاجتماعية والسياسية المختلفة لإعادة الإدماج في حالات النزاع المسلح، تشمل بعض الخلاصات المناسبة بشكل خاصّ النظر في الدوافع الفردية للمشاركة والمهارات والرغبات، ومعالجة الاحتياجات والتجارب المختلفة للنساء والأطفال، والاستجابة لآثار الصدمات النفسية، وضمان حدّ أدنى من الأمن، وتهيئة الظروف لإرساء الثقة المتبادلة. وتعتمد إعادة الإدماج الاجتماعي، على وجه الخصوص، على معالجة الوصمة والقبول والتبنيّ على المستويين المحلي والوطني.⁹³ ففي كازاخستان، على سبيل المثال، تضمّنت سياسة إعادة الإعادة إلى الوطن حملة توعية عامّة لضمان الدعم الوطني، وإحاطات ومقاطع فيديو إرشادية أجرتها "لجنة الأمن القومي" ووزارة الخارجية.⁹⁴ لكنّ الإشكالية تكمن في الخصائص القمعية للسياسة واستخدام تعاريف واسعة لمقاضاة السلوك الإجرامي.⁹⁵

إنّ التدخّلات الشاملة التي تتجاوز المفهوم الفردي لإعادة الإدماج تميل أكثر إلى مبدأ فكّ الارتباط بالعنف أو بالجماعات العنيفة، وليس مبدأ القضاء على نزعة التطرّف. وينبع الاعتراض على الخيار الثاني من تأثيره المُعيق للتمكين، إذ قد يحرم الأفراد من الحقّ في مواجهة أشكال الظلم التي تطال مجتمعاتهم. ويتمثّل أحد الشروط المهمّة لفكّ الارتباط بالعنف في إضفاء مشروعية ودعم المشاركة السياسية للعائدين من أجل تحسين مجتمعاتهم عن طريق المشاركة المدنية. بالإضافة إلى ذلك، ومن منظور وقائي على المدى البعيد، فإنّ معالجة أشكال الظلم والتمييز التي تواجهها المجتمعات قد تُساهم في الحدّ من وقوع المظالم بين أعضائها، فيترجع احتمال لجوء بعض الأفراد إلى العنف للتعبير عن إحباطهم وحاجتهم إلى التمكين. وغالباً ما يكون هذا هو بالتحديد الهدف المنشود من إعادة إدماج المقاتلين ذوي الدوافع السياسية الذين سعوا إلى التغيير الاجتماعي من خلال استخدام العنف، على غرار أعضاء "القوات المسلّحة الثورية الكولومبية" (الفارك) وأعضاء "جبهة فارابونديو مارتي للتحريّر الوطني" في السلفادور. فالهدف ليس أن يتخلّى الأفراد عن رؤيتهم للمجتمع، بل أن يوافقوا على السعي إلى تحقيق أهدافهم السياسية من خلال الوسائل الديمقراطية.

وترتبط هذه المشاركة والقدرة على التصرف ببعيد آخر مهمّ، وهو تحمّل المسؤولية. فتجارب إعادة إدماج الشباب المجنّدين بشكل غير قانوني تُظهر أنّ بعضهم يحتاج إلى الاعتراف بدوره في العنف، من أجل تحقيق الرفاه. فعلى سبيل المثال، أشار أحد الشباب المُسرّحين في كولومبيا إلى أنّ تقديم المعلومات حول مكان وجود المخفّين قسراً قد "يحدّ من ألم العائلات، ومن الأهمّ هم كذلك الأمر".⁹⁶ وانتقدَ مشارك آخر في البرنامج نفسه نهجه الفردي والاجتماعي-الاقتصادي الحصري، زاعماً أنّه "لا مجال للتفكير في قصصنا، وما مِن عملية جداد.

92 مقابلة مع زينه كومبو، من "هاكي كينيا"، وهي منظمة غير حكومية تعمل في المناطق الساحلية ذات الأغلبية المسلمة (أب/أغسطس 2021).

93 ماري بيث التبير، "فكّ الارتباط بالتطرّف العنيف وإعادة الإدماج: دروس مستمّدة من أكثر من 30 عاماً من نزح السلاح والتسريح وإعادة الإدماج"، شبكة ريزولف (أذار/مارس 2021)، doi.org/10.37805/vedr2021.1.

94 ويليام ب. فاريل، ورستم بورنشييف، ورستم عزيزي، وبختيار بابادجانوف، المعهد الأميركي للسلام، "عمليات إعادة إدماج العائدين من آسيا الوسطى من سوريا والعراق" (21 تموز/يوليو 2021)، www.usip.org/publications/2021/07/processes-reintegrating-central-asian-returnees-syria-and-iraq.

95 الجمعية العامة للأمم المتّحدة، "زيارة إلى كازاخستان".

96 بحسب ما أفاد به موظف لدى منظمة غير حكومية يعمل مع الشباب المُسرّحين في كولومبيا. راجع أيضاً: كريستيان كوريا، وأنا ماريلا خيمينيز، وفيرجينيا لاديش، وغوستافو سالازار، المركز الدولي للعدالة الانتقالية،

"Reparación integradora para niños, niñas y jóvenes víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia" (2014)، 38، www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Informe-Colombia-Reparacion-reclutamiento-illegal-2014.pdf

فالتركيز ينصبّ حصراً على إعدادنا للانخراط في المجتمع، والانسجام مع معاييرهم، من دون أن نفهم سبب تركنا له في مرحلة ما.⁹⁷

غالبًا ما تُركّز مقاربات بناء السلام على أهمية تلبية احتياجات العائدين وأيضًا احتياجات المجتمع على نطاق أوسع، وكذلك احتياجات مجموعة من الجهات المعنية، بما في ذلك الضحايا والمجتمعات التي عاد إليها الأفراد المُسرّحون. وفي معظم الحالات، تبرز مخاوف وصدّات وتجارب العائدين إلى جانب مخاوف الضحايا وغضبهم، بمن فيهم أفراد مجتمعات اللاجئين، والمجتمع عامّة.⁹⁸ ومن هذا المنطلق، تبرز جدوى عمليات تقصّي الحقائق التي قد تُساعد المجتمعات على تقبّل العائدين ومنحهم الثقة.

ولكن، قبل تطبيق هذه الدروس في السياقات المختلفة، لا بدّ من تقييم العوامل ذات الصلة في كلّ مجتمع على حدة، وذلك بسبب تنوّع تقييم التصوّرات السائدة حيال العائدين أو الذين تمّت إعادتهم إلى أوطانهم، ومجتمعاتهم الأصلية. فبالنسبة إلى العائدين إلى أستراليا أو كندا أو البلدان الأوروبية أو الولايات المتحدة، لا يمكن التغاضي عن مسألة التحيزات والتمييز ضدّ المجتمعات المسلمة والمهاجرة؛ وتبرز، كذلك الأمر، تحيّزات مماثلة في كينيا ونيجيريا - وفي العراق تجاه السُنّة. وربّما يُفسّر ذلك موقف البلدان ذات الأغلبية المسلمة، مثل كوسوفو والبوسنة، التي كانت أكثر انفتاحًا لإعادة مواطنيها المسلمين والمهاجرين، واعتبرتهم "مواطنين"، وليس "مقاتلين إرهابيين أجانب". فالتصدّي لهذا التمييز يستدعي سياسة توعية دقيقة تجاه المجتمع والمجتمعات الأصلية أو مجتمعات العودة، بما في ذلك تشكيل تحالفات لدعم العملية والاستعداد لأيّ ردّ فعل سلبي مُحتمل في حال تورّط العائدون في أعمال عنيفة لاحقًا.

وكما حصل في سياقات أخرى من العدالة الانتقالية، فإنّ من شأن عمليات تقصّي الحقائق الشاملة التي تُحدّد العوامل التي ساهمت في النزاع المسلّح أن تُساعد في كشف الإصلاحات اللازمة لضمان عدم التكرار. في هذه الحالة، ينبغي أن تُحاول التحقيقات تحديد العوامل التي ساهمت في تورّط الأشخاص مع تنظيم "الدولة الإسلامية" والجماعات الأخرى وأدّت إلى انخراطهم في العنف المتطرّف - وإلى أيّ درجة استمرت هذه العوامل أو ربّما ازدادت. فعلى سبيل المثال، أقرّت لجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة الكينية بأنّ الانتهاكات التي ارتكبتها منظومة الأمن في البلد، ولا سيّما الجيش والشرطة، شكّلت سببًا رئيسًا لوقوع المظالم على المنشقّين العائدين، وقد وصفها كثيرون بأنّها السبب الرئيس للانضمام إلى "حركة الشباب" وغيرها من الجماعات. واستجابةً لذلك، أوصت اللجنة بسلسلة من الإصلاحات لضمان عدم التكرار. وأظهرت الأبحاث المحدودة حول المنشقّين عن تنظيم "الدولة الإسلامية" أنّ شهادات المقاتلين الأجانب السابقين ورواياتهم قد تُلقي الضوء على الجرائم التجنيد وأساليبه ودوافع الانضمام، وهي معطيات يمكن إدراجها ضمن عمليات كشف الحقائق على نطاق أوسع.⁹⁹ وعمومًا، ينبغي ألاّ تُؤدّي هذه العمليات إلى سلسلة من الإجراءات على مستوى المجتمع المحلي، بل إلى استراتيجيات وإصلاحات تُعالج المشاكل المجتمعية على صعيد أوسع.

بناء الثقة من خلال المشاركة المجتمعية والوطنية

كما هي الحال في أيّ محاولة لمواجهة أشكال الظلم في الماضي، فإنّ سياسة معالجة ظاهرة المقاتلين الأجانب عبر المحاسبة وإعادة الإدماج ومنع نشوب العنف على المدى البعيد تتطلب تأييد المجتمع. فالسياسات التي يجب أن تستمرّ مع الوقت لتحقيق النتائج تعتمد على الدعم المتواصل والثقة المُستمدّة من مجموعة من الجهات الفاعلة. بالتالي، لا بدّ من التصدّي للمقاومة والانتقادات والمخاوف باعتبارها مكونات أساسية لضمان فعالية هذه السياسات.

تُشكّل سياسات العدالة الانتقالية موضع جدال على الدوام. وغالبًا ما تُترجم المشاعر القوية التي تلي استخدام العنف السياسي والتهديدات المتصوّرة والضعف إلى رغبة في الانتقام. فبعد سنوات من صياغة اتفاق سلام شامل صياغة دقيقة في كولومبيا، بما في ذلك عملية المحاسبة وتقصّي الحقائق، لم ينجح الاستفتاء الرامي إلى

97 المرجع نفسه. عبّر شابّ كيني عاند لوالدته عن شعور مماثل. مقابلة مع أحد العائدين من كينيا، آب/أغسطس 2021.

98 بوسلي، "فضنّ الاشتباك المتطرّف العنيف والمصالحة".

99 بيتر. ر. نيومان، المركز الدولي لدراسة التطرّف والعنف السياسي، كينغز كوليدج لندن، "الضحايا والجنّة والأصول: روايات المنشقّين عن الدولة الإسلامية" (2015).

التصديق عليه، وذلك لعدة أسباب منها الخوف من المجهول، والتعقيدات التي ينطوي عليها الاتفاق وافتقاره إلى الشروط الكافية، وانعدام الثقة بالحكومة، والتلاعب السياسي والمعلومات المغلوطة من جانب المعارضة. وغالبًا ما يتسم النقاش العام في السيناريوهات الانتقالية بمقاربات ثنائية، مع التشديد إما على القصاص وإما على طي صفحة الماضي. ويتطلب هذا الواقع تنفيذ برامج توعية عامة حول ظاهرة الرفض والمقاومة.

في حالة المقاتلين الأجانب، ينبغي أن تبدأ الاستراتيجيات بمراجعة التسميات المُستخدمة لوصفهم وتصويرهم الشائع على أنهم "إرهابيون". وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات أيضًا الحوار والمشاركة في الحوار العام، على ألا يقتصر ذلك على المعنيين مباشرة بهذه السياسات. هذا ولا بد من أن يتحوّل النقاش من نقاش قائم على الخوف إلى نقاش قائم على حقوق الإنسان والاندماج الوطني ومفهوم المواطنة المُتاح لكل من يلتزم بهذه القيم، حتى لو كان متحدّرًا من تقاليد ثقافية مختلفة.

تتمثل إحدى الخلاصات المستمدة من مجال العدالة الانتقالية في ضرورة فهم مسألة التوعية العامة خارج إطار مجرد نشر المعلومات أو إجراء المشاورات لمرة واحدة. فغالبًا ما يتحقق التأييد الكامل عندما تتجج تدابير العدالة في إقامة علاقة قائمة على التعاون بين مختلف الجهات الفاعلة والمجتمعات. ولا يقتصر هذا التعاون على غياب النزاع أو الخلاف، بل المقصود هو القدرة على المشاركة في الحوار ومعالجة المصالح المتضاربة.

يجب أن تُركّز عملية التوعية والمشاركة على مجتمعات العودة تحديدًا. لإعادة إدماج العائدين تتطلب كسب ثقة المجتمع. من الضروري أن يشعر المجتمع بالأمان حيال الشخص العائد، وألا يخاف من الانتقام من قبل الجماعات التي انشقت عنها هذا الشخص (وهو هاجس متكرر في المنطقة الساحلية في كينيا) أو الأجهزة الأمنية التابعة للدولة التي قد لا تضع ثقته في أي جهد من جهود إعادة الإدماج.¹⁰⁰ ومن شأن المشاركة المجتمعية أن تُساعد أيضًا في الحد من وصم العائدين عن طريق إشراكهم في المشاورات التي تهدف إلى معالجة الصدمات والمسامحة والمصالحة مع العائدين، وقد أثبتت هذه المشاركة فعاليتها في سياقات مثل كينيا، لا سيما إذا كانت تقودها المنظمات غير الحكومية.

مقاربات العدالة الانتقالية للبلدان التي تشهد نزاعًا: سوريا والعراق

قد يتجدد النزاع إذا عولجت ظاهرة المقاتلين الأجانب وحدها بمعزل عن الأبعاد الأخرى التي ينطوي عليها النزاع المسلح. فهذه المقاربة قد تبعث رسالة خطيرة مفادها أن بلدان المنشأ لا تكتفّر للضحايا أو المحتجزين الذين لا يزالون في المعسكرات أو المُدانين بموجب محاكمات موجزة. في الواقع، إن ظاهرة المقاتلين الأجانب تُبيّن بوضوح الترابط بين تصوّرات الظلم في الخارج وفي الساحة المحلية، لا سيما بين الجماعات التي تتشاطر هوية مشتركة. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من معالجة الوضع بكامله في العراق وشمال شرق سوريا انطلاقًا من مفهوم الطابع العالمي لحقوق الإنسان والمسؤولية المشتركة. وفي هذا السياق، يرى بعض الخبراء أن نهج العدالة الانتقالية في مقاربة مسألة المقاتلين الأجانب يتطلب معالجة عواقب الانتهاكات المرتكبة في المجتمعات المتضررة من نزاع يضمّ مقاتلين أجانب، سواء أكان المقاتلون الأجانب جزءًا من هذه العملية أم لا.

غير أن أحد العناصر المشتركة في العراق وسوريا هو اعتقال الأجانب الذين شاركوا في النزاع. ففي هذين السياقين، تُظهر الأطر والممارسات المؤسسية عدم قدرة أو عدم رغبة القوى الوطنية والدولية في تقديم حلول تستند إلى مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان الأساسية. ولا يقتصر تأثير هذه الظروف على الأجانب فحسب، بل ينسحب أيضًا على جميع المعتقلين الذين يخضعون للاحتجاز المطول وغير القانوني في ظروف مزرية تُشكّل انتهاكًا صارخًا لحقوق الإنسان. وفي ظل ظروف مماثلة، تبرز ضرورة توفير سبل الانتصاف القائمة على الحقوق لمواطني البلدان التي لديها القدرة والاستعداد للقيام بذلك. فالالتزام العالمي بحماية حقوق الإنسان ومنع التعذيب والمعاملة السيئة يُملي على الدول القدرة على إنقاذ الناس من هذه الظروف أن تتحرّك

100 إن الجهود المبذولة في كينيا لإضفاء طابع لامركزي على سياسات مكافحة الإرهاب من خلال البرامج المحلية تُواجه عراقيل كبيرة، لأن العائلات والمجتمعات التي يعود إليها الشباب من الصومال تتعرّض للتهديد تُمارسه عليها الأجهزة الأمنية التي تعتبرهم متورّطين في شبكات إرهابية، كما أن أفراد المجتمع يعتبرونهم متعاونين مع الأجهزة الأمنية. مقابلة مع زينه كومبو (أب/أغسطس 2021).

على الفور في هذا الصدد. وإن كان لا يجوز المساس بحقوق الإنسان غير القابلة للانتهاك، فلا يمكن، إذاً، اتّخاذ السلوك السابق ذريعةً لتعريض الأفراد لسوء المعاملة. ولن يُجدي هذا الأسلوب جيّدى في ردع المعتقلين عن الانخراط في العنف السياسي أو الأعمال الإرهابية بعد إطلاق سراحهم، وهي حالة قد تطال آلاف الأطفال الذين لا يمكن أن يُلاموا على اعتقالهم.

قد تُسفر الحلول الجزئية عن وقوع مظالم جديدة وإحداث انقسام في المجتمع، كما هي الحال عندما توفّر قرارات المحاكم العدالة أو جبر الضرر عن انتهاكاتٍ معيّنة لمجتمعاتٍ معيّنة متضرّرة من النزاع، وتجاهل انتهاكات أخرى ومجتمعاتٍ أخرى. أمّا في السياقات التي تضمّ مقاتلين أجانب، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تعزيز التصوّر في شأن الظلم المتجذّر في الإطار الدولي، على الرغم من أهدافه السامية المتمثلة في الطابع الشمولي واحترام حقوق الإنسان. فَمِن المنظار العملي، إذا عازمت بلدان المنشأ على محاسبة المقاتلين العائدين، ستحتاج إلى إجراء تحقيقات تقتضي درجة معيّنة من المشاركة والتعاون مع الضحايا والمجتمعات المتضرّرة ومجموعات المجتمع المدني على الأرض في كلٍّ من سوريا والعراق.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ النهج الأقلّ تركيزاً على العقاب والقائمة على ظروف المعتقلين ودوافعهم لتسليم أنفسهم ومستوى مشاركتهم والتزامهم بالنزاع العنيف، من شأنها أن تُقدّم استجاباتٍ أكثر فعالية من مجرد القصاص. ويتطلّب ذلك التمييز بين المعتقلين انطلاقاً من درجة التزامهم بالعنف في الوقت الحاضر وتوفير شروط المحاسبة وإعادة الإدماج وضمان احترامها. فالوفاء بالوعد بالمعاملة الإنسانية والمسارات الواضحة لإعادة إدماج الذين يسلمون أنفسهم، قد يُساعد على بناء الثقة والمساهمة في التفكير المستمرّ للجماعات المسلّحة ومنع ظهورها مجدداً، وهذا ما تكشفه شهادات أعضاء انشقوا مؤخراً عن "بوكو حرام" في نيجيريا.¹⁰¹

من المهمّ الإقرار بأنّ العراق وسوريا لم يسعيا إلى إرساء العدالة الانتقالية كطريقة آيلة إلى التصدي للجرائم الواسعة النطاق التي ارتكبتها الجهات الحكومية وغير الحكومية على أراضيها، وللأضرار التي لحقت بمئات آلاف الضحايا، والديناميات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية التي تسببت في نشوء هذه النزاعات وساهمت في تصعيدها. ففي حين ما زال الأفراد والجماعات والمجتمعات الأكثر تضرراً من العنف يُطالبون بالعدالة والسلام والكرامة والمساواة، تبرز تحديات هائلة تُواجهها الجهات الفاعلة أثناء محاولتها معالجة أخطاء الماضي، وتحديدًا لجهة الأمن وإمكانية الوصول والقدرة والسياسة. ولكن، في الوقت نفسه، تُظهر التجارب في سياقات أخرى، على غرار كولومبيا مثلاً، أهمية مناقشة عمليات محدودة من العدالة الانتقالية أو حتى تنفيذها بالتزامن مع استمرار النزاع والانتهاكات. فبرنامج العدالة الانتقالية الأكثر شمولاً قد يعتمد ربّما على تسوية سياسية للنزاع المسلّح، إنْما قد يكون من المفيد بذل جهود محدودة قبل بلوغ تلك المرحلة، وذلك لضمان مراعاة مخاوف الضحايا وزيادة احتمال التركيز على العدالة الانتقالية في أيّ تسوية مستقبلية. إذاً، ينبغي أخذ ذلك بعين الاعتبار عند النظر في المقترحات المتعلقة بمعالجة ظاهرة المقاتلين الأجانب من خلال مفهوم العدالة الانتقالية في هذه السياقات.

العراق

يُعاني كلٌّ من العراق وسوريا معاناة شديدة من تدخّل القوى الأجنبية. وهذا ما يُصعّب التمييز بين النزاعات التي نشأت من داخل مجتمعاتهما وتلك التي أثارها المصالح الخارجية. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ طبيعة العلاقات بين الشيعة والسنة والأكراد والأقليات الأخرى التي تعيش في هذين البلدين تفاقم من صعوبة التمييز بين الديناميات الداخلية والخارجية.

غير أنّ الوضع الراهن في البلدين يُشير إلى احتمال كبير لاستمرار النزاع المسلّح أو تجددّه. ويُحدّر بعض الخبراء في العراق من احتمال ظهور نسخة جديدة من تنظيم "الدولة الإسلامية".¹⁰² ففي المنطقة التي كان

101 بحسب ما ذكرت صحيفة نيويورك تايمز، فإنّ الأساليب الأقلّ تركيزاً على العقاب التي وعدت بها الحكومة النيجيرية، تُثبت فعاليتها من خلال الانشقاق الجماعي لأعضاء "بوكو حرام"، بالإضافة إلى وفاة زعيمهم، لكن لا بدّ من الوفاء بهذه الوعد. روث ماكلين وإسماعيل الفاء، "Thousands of Boko Haram Members Surrendered. They Moved In Next Door" نيويورك تايمز، 23 أيلول/سبتمبر 2021، www.nytimes.com/2021/09/23/world/africa/boko-haram-surrender.html

102 بلقيس والي، "سقوط الموصل قد يكون بدايةً لنسخة جديدة من الدولة الإسلامية وليس نهاية له: انتهاك المدنيين في العراق للمدنيين سيُسهل على التنظيم المتطرّف استقطاب مجنّدين"، مقالات الرأي من هيومن رايتس ووتش، تموز/يوليو 2019.

يسيطر عليها التنظيم سابقاً في العراق وإقليم كردستان، يتعرض أفراد المجتمع السنّي لمضايقاتٍ مثيرة للقلق. وتحت راية تحقيق العدالة في شأن الجرائم التي ارتكبتها التنظيم، تتم محاكمة أعداد كبيرة من السنّة وتصدر الأحكام بحقهم بناءً على أدلة غير كافية، ما يُشكل انتهاكاً صارخاً للمفاهيم الأساسية للإجراءات القانونية الواجبة.¹⁰³ ويتم احتجاز آخرين في ظروف مزرية داخل مخيمات النازحين، في حين يسيطر الوافدون الجدد على منازلهم ومُدنهم. إنّ هذه التحقيقات والمحاكمات الموجزة لا توفر بالضرورة إحساساً بالعدالة للضحايا، بمن فيهم الذين يعيشون في مخيمات النازحين، لأنّها تستند بالإجمال إلى الانتماء إلى تنظيم "الدولة الإسلامية" أو دعمه، ولا تستند إلى أدلة تؤكد المشاركة في انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني. وعلى الرغم من بعض الجهود المحددة لتطبيق مبادئ سيادة القانون الأساسية على فئات معينة من المتهمين، مثل الأطفال، فإنّ السياسة العامة تقوم على السجن الجماعي وافتراس الجرم، والافتقار إلى الاستقلالية القضائية، والمحاكمات السريعة بموجب سلطات استثنائية تتعارض مع الإجراءات القانونية الواجبة، والعقوبات القاسية على انتهاكات طفيفة، مثل مجرد الانتماء إلى تنظيم "الدولة الإسلامية".¹⁰⁴

وتبقى الجهود القليلة المبذولة لتحديد مكان المخفيين قسراً والتعرّف إليهم، حتّى لو كانت ستساعد في التخفيف من ألم بعض الضحايا، محدودة. فاللجان الخاصة التي أنشأتها الحكومة العراقية للتحقيق في حالات الإخفاء القسري المزمع ارتكابها على أيدي القوات الداعمة للحكومة أو الخاضعة لسيطرة الحكومة، وصُفّت بمحدودية صلاحياتها وقدراتها على التحقيق، وعدم استقلاليتها عن الأجهزة الأمنية. أمّا التوصيات الصادرة عن هذه اللجان فلا تجد طريقها إلى التنفيذ في معظم الأحيان، في ظل قلة التحقيقات الجنائية والتقدم المحدود في البحث عن الجثث.¹⁰⁵

وثمة مشكلة محدّدة أشارت إليها مراراً وتكراراً جهات مختلفة تمّت مقابلتها في سياق الإعداد لهذه الدراسة وشملها الاستطلاع في المنطقة، ألا وهي انعدام الثقة بالحكومة والسلطات.¹⁰⁶ فالفساد واستغلال السلطة، اللذان يُعدّان من العوامل الرئيسية التي تدعم تنظيم "الدولة الإسلامية"، لا يزالان قائمين أو يتفاقمان، ما يحدّ من فعالية ومصداقية تدابير المساءلة المُنفذة. هذا والخطاب العام حول الأمن ومكافحة الإرهاب، الذي يمنح السلطات صلاحيات غير محدودة، يخلق فرصاً جديدة للانتهاكات ويُثير حالة جديدة من الاستياء. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الاعتماد على الميليشيات لتوفير الأمن يُديم الاستخدام المذهبي للأمن والمحاسبة. وفي ظل هذه الظروف، يُشكل الأمن والعدالة ضماناً لبعض الأفراد وتهديداً بالقمع لبعضهم الآخر، فيتضاءل الأمل بتحقيق العدالة.

من شأن غياب القوات السلمية للتصدّي للظلم والانتهاكات أن يُمهّد الطريق لتجدّد العنف. فالإصلاحات المُنفذة لتحسين حماية حقوق الإنسان، مثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق، فقدت فعاليتها نتيجة المحاصصة الحزبية التي تقوّض استقلاليتها.¹⁰⁷ وما زال إقليم كردستان، الذي كان أكثر انفتاحاً تجاه التعاون مع "فريق التحقيق التابع للأمم المتحدة المكلف بالمساءلة والتحقيق في جرائم داعش" والمنظمات الدولية والذي يحظى بثقة أكبر من قبل السكان المحليين،¹⁰⁸ يواجه تحديات مماثلة. وعندما جوبهت حكومة إقليم كردستان بمزاعم الانتهاكات والمطالبات بالعدالة، ردّت بالنفي، بدلاً من فتح تحقيقات جديّة ونزيهة.¹⁰⁹ وتُساهم كل هذه الظروف في إرساء أرضية خصبة للظاهرة التي أُطلق عليها أحد الخبراء منذ أكثر من عشر سنوات التسمية

103 هيومن رايتس ووتش، "عدالة منقوصة: المحاسبة على جرائم داعش في العراق"، كانون الأول/ديسمبر 2017.

104 هيومن رايتس ووتش، "العراق: خطوة نحو العدالة للأطفال المشتبه بانتمائهم إلى تنظيم الدولة الإسلامية"، 13 كانون الأول/ديسمبر، 2020، <https://www.hrw.org/ar/news/2020/12/13/377163>

105 بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق/ مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حالات الاختفاء القسري من محافظة الأنبار 2015-2016: المساءلة عن الضحايا وحق معرفة الحقيقة" (2020).

106 مقابلات مع حبيب نصار، وفرانسيس توبهام سمولود، وسام فان فليت، من منظمة Impunity Watch، آب/أغسطس 2021، وهاني مجلي، من لجنة التحقيق التابعة للأمم المتحدة بشأن سوريا، آب/أغسطس 2021، والساعدي وآخرون، "لن ننسى".

107 مجموعة "منا لحقوق الإنسان"، "العراق: تقرير التقييم الصادر عن المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان في العراق. تقرير رُفِع إلى اللجنة الفرعية المعنية باعتماد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في إطار إعادة اعتماد المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق" (19 شباط/فبراير، 2021).

108 الساعدي وآخرون، "لن ننسى".

109 بلقيس والي، "رد منقوص من حكومة كردستان العراق على مزاعم جرائم الحرب: حكومة الإقليم تنفي مؤشرات واضحة على الإعدامات الجماعية"، مقالات الرأي من هيومن رايتس ووتش، نيسان/أبريل 2018. إنّ عدم الاستجابة لادعاءات الانتهاكات المرتكبة في سياق مكافحة الإرهاب، حتّى عندما تُبلّغ عنها المؤسسات المستقلة على نطاق واسع، هي ظاهرة متكررة في حالة كينيا أيضاً، كما ذكرت اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان، "خطأ مكافحة الإرهاب بالإرهاب: تقرير أولي عن تحقيقات المركز الوطني لحقوق الإنسان بشأن انتهاكات حقوق الإنسان في الحملة المستمرة ضد الإرهاب (2015)"، www.knchr.org/Portals/o/CivilAndPoliticalReports/The%20Error%20of%20Fighting%20Terror%20With%20Terror.pdf?ver=2018-06-06-200137-237

التالية: "خطّ المقاتلين الأجانب العالمي"،¹¹⁰ ما يجعله مشكلة لا تقتصر على العراق أو حكومة إقليم كردستان فحسب، بل تُمثّل أيضاً مصدر قلقٍ على الساحة العالمية.

في الدراسة التي صدرت في العام 2019 تحت عنوان "لن ننسى"، وتناولت المجتمعات المتضررة من النزاع في شمال العراق، تمّ تسليط الضوء على أولويات الأشخاص الذين يعيشون في هذا الوضع الصعب في ما يتعلق بالسلام والعدالة.¹¹¹ وتُمثّل وجهات النظر التي عبّر عنها هؤلاء السكّان لائحة اتّهام قاسية للحكومة العراقية، وأيضاً للمجتمع الدولي باعتباره متواطئاً وغير فعّال، وهي تُقدّم بالتالي توجيهات مهمّة لتصميم سياسات تُلّبي الاحتياجات المحليّة للاحية الأمن والعدالة والإنصاف. ويمكن للجهود الجزئية، مثل توسيع المساعي الأوليّة للعثور على بعض المخفيين قسراً من الإبادة الجماعية لليزيديين، أن توفر المعونة لبعض الناس، لكنّها في المقابل تترك الكثير من القضايا الأخرى بدون معالجة. أمّا أشكال العدالة الانتقالية، التي تُركّز حصراً على ضحايا تنظيم "الدولة الإسلامية" أو اليزيديين أو العنف الجنسي أو القائم على النوع الاجتماعي،¹¹² من دون معالجة الجرائم الخطيرة التي ارتكبتها جهات فاعلة أخرى أو التي ارتكبت ضدّ جماعات أخرى، فمن شأنها أن تُعزّز تصوّر الظلم والقمع.¹¹³

قدّمت جهاتٌ مختلفة توصياتٍ شاملة في شأن العدالة، بعضُها يستند إلى دروس مُستخلصة من العدالة الانتقالية، لكنّها قوبلت بالتجاهل إلى حدّ كبير لأنّها تُهدّد ميزان القوى الحالي. ويمكن زيادة فعالية جهود العدالة من خلال توصياتٍ محدّدة تهدف إلى تحسين الملاحقات القضائية، مثل تركيز التحقيقات على الأشخاص الذين يتحمّلون القدر الأكبر من المسؤولية واعتماد تدابير بديلة لكلّ من يتبيّن أنه غير متواطئ في التخطيط للجرائم الخطيرة أو تنفيذها.¹¹⁴ ولكن، عندما يكون الانتماء إلى جماعة معيّنة جُرمًا يعاقب عليه القانون ويمكن إثباته من دون أدلة دامغة، قد يبدو من الأسهل ببساطة إرسال الجميع إلى السجن، كندبير احتياطي. وتُقدّم الأبحاث التي تُشير إلى أشكال مختلفة من التورط والتعاون بين الذين بقوا في الموصل في ظلّ احتلال تنظيم "الدولة الإسلامية"، صورةً متميزة عن الظروف المعيشية والدعم،¹¹⁵ لكنّ هذه الفروقات لم تُستخدَم لتغيير وضع آلاف المحتجزين بدون تهمة أو بدون أدلة تؤكّد ضلوعهم في انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني.

يمكن لسياسات التعويض التي تركز على القوانين الحالية أن تُقدّم بعض أشكال الدعم والفرص لإعادة الإعمار في المجتمعات المتضررة. لكنّ تبيّن أنّ القانون رقم 20 الصادر في العام 2009 فعّال بشكلٍ جزئي فقط، بسبب محدودية فئات الخسائر التي يشملها وتُعطي الأولوية للرجال وذوي الانتهاكات الموثقة كجهات مستفيدة. ويتمّ تحديد المنح على أساس كل حالة على حدة، ما يجعل التنفيذ بطيئاً ويُهْمش الكثيرين. وأدى إدراج الكيانات القانونية لاحقاً على اعتبارها "ضحايا" إلى الحدّ من إمكانية استفادة الفقراء ذوي الأدلة المحدودة الذين يعجزون عن تقديم مطالبات ناجحة، وبخاصّة في المنطقة التي يسيطر عليها تنظيم "الدولة الإسلامية". ومن شأنّ التعقيدات في عملية تقديم الطلبات والتراكم الكبير أن تجعلها أداة غير فعّالة لجهود إعادة الإعمار العاجلة. ولم تتمّ الاستجابة للتوصيات الموجهة لأعضاء التحالف الذي تقوده الولايات المتّحدة لتحمل مسؤوليتهم للاحية جبر الضرر.¹¹⁶

تمّت الإشادة بقانون الناجيات اليزيديات لأنّه يشمل العنف الجنسي المرتبط بالنزاع ويعترف بأشكال إضافية من سبل جبر الضرر وليس مجرد التعويض، ولا سيّما إعادة التأهيل، بما في ذلك الدعم النفسي-الاجتماعي، وفرص

110 كلينت واتس، "مكافحة الإرهاب من وفرة المقاتلين الأجانب الثانية"، مجلة Small Wars (2009)، <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/247-watts.pdf>

111 الساعدي وآخرون، "لن ننسى".

112 التحالف من أجل التعويضات العادلة، "نحو خطة تعويضات قابلة للتطبيق للناجين من العنف الجنسي المرتبط بالنزاع في العراق: ورقة توجيهية" (2020)؛ والشبكة العالمية للنساء بناء السلام، "السعي إلى المساءلة ومنع التكرار: معالجة الرق الجنسي المرتبط بالنزاع من خلال الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. دراسة حالة: الرق الجنسي المرتبط بالنزاع والإبادة الجماعية لليزيديين، العراق" (2020).

113 منظمة Impunity Watch، ومنظمة "باكس"، والمركز السوري للإعلام وحزبية التعبير، "المحاكم المخصصة حصراً لتنظيم الدولة الإسلامية: العدالة الانتقالية والمسببة تضّر أكثر مما تفيد"، موجز سياساتي (تشرين الأول/أكتوبر 2019).

114 مارا ريدليش ريفكين، معهد التحوّلات المتكاملة، "حدود العقاب: العدالة الانتقالية والتظرف العنيف"، دراسة حالة عن العراق (2018)، وهومن راينس ووتش، "عدالة منقوصة"، وكريستين كاو ومارا ريدليش ريفكين، جامعة غوتنبرغ، "العقاب أم العفو؟ إعادة إدماج المتعاونين المتمزدين بعد النزاع في العراق"، ورقة العمل رقم 17 (2018).

115 كاو وآخرون، "العقاب أم العفو؟"

116 مركز سيزفاير لحقوق المدنيين ومجموعة حقوق الأقليات الدولية، "الموصل بعد المعركة: التعويضات للأضرار اللاحقة بالمدمنين ومستقبل نينوى" (كانون الثاني/يناير 2020)؛ ومركز سيزفاير لحقوق المدنيين ومجموعة حقوق الأقليات الدولية، كلارا سانوفال وميريام بوتيك، "جبر الضرر لضحايا النزاع في العراق: الدروس المستفادة من الممارسة المقارنة" (تشرين الثاني/نوفمبر 2017).

التعليم، والتوظيف، ومعالجة الوضع القانوني للأطفال المولودين نتيجة الاغتصاب. ومما لا شك فيه أن هذا القانون يكمل القانون رقم 20، ويُضيف إليه البُعد الناقص المتعلق بالنوع الاجتماعي. وطُرحت توصيات لتوسيع نطاق القانون كي يشمل الضحايا الآخرين من غير اليزيديين الذين تعرّضوا للعنف الجنسي المرتبط بالنزاع على يد أفراد تنظيم "الدولة الإسلامية"، وهو تطوّر مرحّب به.¹¹⁷ لكن أيّ توسيع لنطاق تطبيق هذا القانون ينبغي أن يتطرق أيضًا إلى مسألة تقبّل الأطفال المولودين نتيجة الاغتصاب وأمّهاتهم في مجتمعاتهم، وضمان اندماجهم بشكل كافٍ كعنصر أساسي من عناصر جبر الضرر. غير أن الإطار القانوني لجبر الضرر ليس سوى بداية التحدي المتمثل في جبر الضرر بشكل فعّال لجميع الضحايا بدون اشتراط تقديم أعباء هائلة من الأدلة أو إعادة إيداء مقدّمي الطلبات الذين يُعانون في الأساس من الصدمات والوصم. وإذا نُفذ ذلك بصورة صحيحة، يمكن للتدابير التي تُسهّل الاستفادَة أن تُساعد أيضًا في تحسين عملية تنفيذ القانون رقم 20.

واقترح عدد أقل من التوصيات في شأن إعادة إدماج العائلات أو الأشخاص الذين شاركوا مشاركة طفيفة في الفظائع المرتكبة على يد تنظيم "الدولة الإسلامية"، بالرغم من دعم فكرة التعايش السلمي.¹¹⁸ ونظرًا إلى وفرة التوصيات واتساقها، يُمكنها أن تُشكّل إرشادات مفيدة للحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان، علمًا أن معظمها قابل بالتجاهل. بالإضافة إلى ذلك، إذا اعتمدت التحسينات المقترحة للملاحقات القضائية أو جبر الضرر أو إعادة الإدماج، ولكن تنفيذها بقي انتقائيًا لصالح فئات معينة من الضحايا أو استبعدت الانتهاكات التي ارتكبتها جماعات معينة، فسيكون تأثيرها محدودًا. ولن تتحقّق العدالة وجبر الضرر المنشودة عن الانتهاكات السابقة إذا لم تتجج السلطات في ضمان عدم التكرار من خلال تجاهل ما تقترفه الحكومة من تجاوزات وفساد.

سوريا

الوضع في سوريا مغاير تمامًا عن الوضع في العراق لكنه لا يقلّ عنه صعوبةً. وبما أن النزاع مع تنظيم "الدولة الإسلامية" هو جزء من نزاع مسلح أوسع نطاقًا، حيث تسيطر جهات مختلفة على مناطق مختلفة، تقتصر المقترحات السياسية الخاصة بسوريا على المنطقة الشمالية الشرقية التي تهيمن عليها قوّات سوريا الديمقراطية في الوقت الحاضر. وفي ظلّ عدم وجود هيكل واضح لحكم قوّات سوريا الديمقراطية والافتقار إلى الشرعية والاعتراف الدولي، من الصعب وضع سياسة شاملة لمعالجة الانتهاكات المنسوبة إلى "الدولة الإسلامية" حتى في تلك المناطق. غير أن هذا الوضع المتزعزع يمكن أن يدعم الجهود التعاونية، مع التزام الدول بتنفيذ سياسات أكثر ارتكازًا على حقوق الإنسان. وينبغي النظر إلى هذه المسألة باعتبارها مسؤولية تقع على عاتق الدول القادرة على التأثير بشكل إيجابي، وذلك من أجل تمهيد الطريق نحو سلام مستدام قائم على ضمان حقوق الإنسان لمختلف المجتمعات والأشخاص الذين يعيشون هناك. وبالمقارنة مع السياق العراقي، تعتمد التداخلات المحتملة في شمال شرق سوريا بشكل أكبر على التحالف الذي يدعم قوّات سوريا الديمقراطية ودول غربية أخرى، مع كردستان العراق بين هذين الموقعين. ويفتح ذلك المجال لوضع سياسة شاملة للتحدي للانتهاكات التي ارتكبتها تنظيم "الدولة الإسلامية"، بما في ذلك تحديد الشروط للإفراج عن المعتقلين الذين لا يتحمّلون المسؤولية عن الجرائم الجسيمة، على تطبّق قوّات سوريا الديمقراطية وغيرها من الجماعات آليات التحقيق ومنع الانتهاكات. إلا أن سيطرة الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا المحفوفة بالمخاطر وافتقارها للشرعية يُحتمل اعتماد نهج مرن، والتعامل مع الإدارة المؤقتة كجهة مُسيطرة بحكم الأمر الواقع، ولكن أيضًا مع سواها من القادة السياسيين أو المجتمعيين، بحيث لا يُنظر إلى العملية على اعتبارها تدعم قوّات سوريا الديمقراطية أو تعتمد حصريًا على قدرتها على البقاء في السلطة في منطقة غير مستقرّة.

نظرًا إلى طبيعة الانتهاكات المرتكبة في سوريا وحجمها، من شأن العدالة الانتقالية أن تُقدّم دروسًا يمكن تكييفها على نحو يتلاءم وهذا السياق. ويمكن إرساء المحاسبة والإنصاف من خلال اعتماد مزيج من العدالة الجنائية وتقصي الحقائق والتعويضات المصمّمة لمعالجة الانتهاكات الجسيمة، إلى جانب التقليل من احتمال القتل الانتقامي والحدّ من الاستياء الذي قد يؤدي إلى تجدد العنف. ويشمل ذلك: عمليات التدقيق الآيلة إلى تحديد المعتقلين الذين ينبغي إطلاق سراحهم، وأولئك الذين يجب أن ينضموا إلى عملية إعادة التأهيل، أو الذين يجب

117 غولي بور، مركز الشرق الأوسط التابع لكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، "الاستجابة وجبر الضرر عن العنف الجنسي المرتبط بالنزاع في العراق: حالة الناجين من التركمان الشيعية في تلعفر" (تشرين الأوّل/أكتوبر 2019).
118 الساعدي وآخرون، "لن ننسى".

التحقيق معهم في شأن ارتكاب الجرائم الخطيرة؛ وإعداد التحقيقات والمحاکمات الجنائية المخصصة للأشخاص الأكثر ضلوعاً في الجرائم؛ وإنشاء آلية لإعادة تأهيل وإدماج جميع الآخرين؛ فضلاً عن الاستراتيجيات التي تنطوي على تقصي الحقائق، والحوار المجتمعي، وأشكال الاعتراف بالمسؤولية. وينبغي أن تُركّز هذه الجهود على مشاركة أفراد المجتمع والآليات التي من شأنها أن تُوفّر الحقيقة والشفافية للضحايا والمجتمعات المتضررة. والأهم من إصدار الأحكام هو إرساء حسّ العدالة في المجتمع. فيؤكد أحد المدافعين البارزين عن حقوق الإنسان، وهو يعمل في المنطقة ولديه خبرة واسعة في مجال العدالة الانتقالية، ما يلي:

بعيداً عن المساءلة الجنائية، ينبغي أن تدعم المساعدة الخارجية تدابير العدالة الساعية إلى تلبية الاحتياجات الفعلية والفورية للسكان المتضررين، سياسياً وتقنياً ومالياً. قد تشمل هذه التدابير على الآليات للبحث عن المخفيين، والتعويض الفردي والجماعي للناجين والمجتمعات المتضررة، وسياسات حماية ممتلكات النازحين. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمساعدة الدولية أن تُعزّز وتدعم عمليات العدالة التي تربط بشكل مباشر المجتمعات المتضررة والضحايا والجهات الفاعلة على مستوى القاعدة الشعبية، وتسمح لهم بالمشاركة بصورة هادفة في تحديد الأولويات، إلى جانب تصميم وتنفيذ السياسات ذات الصلة.¹¹⁹

ينبغي إشراك مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة في تحديد احتياجات الأشخاص المتضررين من النزاع وأولوياتهم في شمال شرق سوريا. كذلك، ينبغي التشاور مع المجتمعات المحلية التي كانت تميل إلى دعم تنظيم "الدولة الإسلامية" أو التعاطف معه، والأشخاص الذين كانوا يعيشون تحت احتلال التنظيم وأجبروا على التعاون معه بصورة ما للبقاء على قيد الحياة، والذين تعرّضوا لانتهاكات ارتكبتها مجموعات أخرى، والذين اعتقلوا لأنهم تواجدوا في المكان الخطأ والوقت الخطأ. وينبغي أن تُدرّك المجتمعات المحلية أنّ الدافع خلف هذه الجهود هو تحقيق العدالة، لا الانتقام.

بناءً على المشاورات التي أجريت عن بُعد مع سكان المنطقة، اقترح أحد المعلقين اعتماد نهج "العدالة المتعددة الأبعاد"، بما في ذلك إنشاء "لجان لتقصي الحقائق قادرة على إجراء تحليلات معمّقة أكثر لنطاق الجرائم التي ارتكبتها تنظيم الدولة الإسلامية، و"تعميق فهمنا للآليات الداخلية للتنظيم"، وأشكال جبر الضرر "مثل التعويضات المالية أو الاعتذارات العلنية"، على أن يتمّ تحديد ذلك من خلال مشاورات معمّقة.¹²⁰ ويشمل هذا الاقتراح أيضاً إنشاء "لجان معنوية بالمفقودين"، قد تتطلب تعاوناً تقنياً مع جهات لديها خبرة في هذا المجال، مثل اللجنة التي تمّ تشكيلها في العراق للبحث عن اليزيديين المفقودين وتحديدهم، و"برامج التعافي"، وهي كناية عن "منصات تسمح لضحايا تنظيم "الدولة الإسلامية" وأعضائه السابقين بالتفاعل مع بعضهم بعضاً"، ويمكن أن تستند إلى "الممارسات التقليدية أو الدينية".¹²¹ وينطوي هذا الاقتراح على عدّة شروط، بما في ذلك اعتبارات السلطة، واستقلالية الآليات، والشفافية، والأصول القانونية الواجبة، وقدرة الضحايا على التصرف واتخاذ القرارات بحرية، ومشاركة المجتمع المدني.¹²²

ويكتسب إشراك الضحايا والمجتمعات المتضررة في تصميم سياسات كهذه وتنفيذها أهمية كبرى لضمان تلاؤمها مع السياق وموافقة عامّة الناس عليها،¹²³ لا سيّما نظراً إلى النفوذ الكبير للولايات المتحدة الأميركية وغيرها من أعضاء التحالف الذين يدعمون قوّات سوريا الديمقراطية، وإلى مشاكل الشرعية المؤسسية التي تواجهها قوّات سوريا الديمقراطية، خصوصاً في أوساط المجتمعات العربية في المنطقة. لذا، من الضروري إشراك المجتمعات الأكثر تضرراً من الجرائم التي ارتكبتها تنظيم "الدولة الإسلامية" والمجتمعات التي من المرجح أن ينتقل إليها المحتجزون، من أجل ضمان فعالية تلك السياسات كأدوات لبناء السلام. ويكتسب إشراك الضحايا والنساء أهمية خاصة في السياق السوري، إذ غالباً ما يتمّ تهميش هاتين الفئتين، الأمر الذي يفسّر غياب

119 حبيب نصّار، "فشل المقاربات التنزلية للعدالة الانتقالية: ما تعلّمناه من العراقيين والسوريين"، مدوّنة Peace-Lab، 13 كانون الأوّل/ديسمبر 2018، <https://peacelab.blog/2018/12/the-failure-of-top-down-approaches-to-transitional-justice-what-iraqis-and-syrians-teach-us>

120 حديد حديد، دار تشاتام هاوس، "كسر حلقة العنف: العدالة الانتقالية لضحايا تنظيم الدولة الإسلامية في سوريا"، ورقة بحثية (نيسان/أبريل 2020)، 7.

121 المرجع نفسه.

122 المرجع نفسه، 9-12.

123 مقابلات مع حديد حديد، من برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في دار تشاتام هاوس؛ وحبيب نصّار، وفرانسيس توبهام سموود، وسام فان فلييت، من منظمة Impunity Watch، آب/أغسطس 2021.

الاستجابة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في سوريا.¹²⁴ وبالإضافة إلى التحقيقات الجنائية، تُعتبر مشاركة هاتين الفئتين في تحديد سُبل تقصي الحقائق وأداء دور فاعل في هذا المجال، وفي إعادة الإدماج وجبر الضرر، ضرورية في حال كان الهدف الفعلي هو إعادة إدماج الأفراد الذين يُفرج عنهم. فقد يتفاعل جميع سكان المنطقة يوميًا مع المُفرج عنهم، وليس فقط قادة المجتمع وصانعي القرارات. وعليه، فإنّ مظالم السكّان المشروعة وتقبُّلهم للعائدين هما عاملان قد يؤثران بشدّة في أيّ جهودٍ رامية إلى إعادة إدماجهم، ولا بدّ من إشراك السكّان لنفاذي الوصم أو الانتقام.

التدقيق

نظرًا إلى عدد الأشخاص المحتجزين في المعسكرات في سوريا وتنوّع خلفياتهم، لا بدّ من إجراء عملية تدقيق واسعة النطاق لتحديد الأفراد الذين شاركوا في ارتكاب جرائم خطيرة، من أجل الإسراع في الإفراج عن أولئك الذين لا ينبغي احتجازهم. كذلك، ينبغي افتراض أنّ العدد الكبير من الأطفال المحتجزين أبرياء ويجب إطلاق سراحهم فورًا، باستثناء قلة قليلة منهم قد يكونون مسؤولين عن ارتكاب جرائم بناءً على أدلة محدّدة. وتتطلب عملية التدقيق في البالغين تقييمات شفافة يشارك فيها ممثلون عن الضحايا وأمن قوّات سوريا الديمقراطية وجهات أخرى. كذلك، ينبغي تقييم عملية التدقيق الحالية التي تعتمد قوّات سوريا الديمقراطية من أجل تحديد ما إذا كانت تتجاوز اعتبارات الأمن والعدالة الجنائية المُعاداة وإلى أيّ حدّ. فعلمية التدقيق المشابهة في نيجيريا لا تقتصر على الشفافية والمعايير الواضحة والضوابط المستقلّة فحسب، بل تنطوي أيضًا على اعتقالات مطوّلة خارج نطاق القضاء لأعداد كبيرة من الأشخاص الذين قبض عليهم الجيش في مناطق كانت خاضعة لسيطرة تنظيم "بوكو حرام"، بمن فيهم مقاتلون سابقون وأشخاص يسكنون في تلك المناطق وعانى أغلبهم من الانتهاكات التي مارسها تنظيم "بوكو حرام".¹²⁵

إلا أنّ الضغائن وانعدام الثقة الحاليين، الناجمين عن سنين من المعاناة، يستوجبان درجة عالية من المشاركة من جانب الممثلين عن المجتمع المحلي في عملية التدقيق في البالغين. فقد يساهم ذلك في تجنّب الوصم أو الانتقام ضدّ الأشخاص المُفرج عنهم. ويُحتمل أن يتطلّب تنظيم هذه العملية إجراء مشاورات مع المجتمعات المتضرّرة، وتقديم معلومات حول أنواع المسائل التي ينبغي مراعاتها أثناء التدقيق، كما يتطلّب إطارًا مؤسسيًا يعالج مشاكل الشرعية التي تواجهها قوّات سوريا الديمقراطية. كذلك، يمكن أن تساهم مشاركة مفوضيّة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بصفتها طرفٍ ثالث، في تعزيز شرعية هذا النهج وإنصافه.

تحديد شروط الإفراج عن المُحتجزين

نظرًا إلى الظروف المُزرية في معسكرات الاحتجاز، فإنّ العيش فيها لا يُطاق. لذا، تُشكّل هذه المعسكرات أرضًا خصبة للمزيد من العنف والاعتداءات والإتجار بالبشر، وتفاقم الضغائن والمظالم. هذا وتُشكّل تلك الظروف حدّ ذاتها انتهاكًا منهجيًا لأبسط حقوق الإنسان، ما قد يسهّل تجنيد المحتجزين على أيدي مجموعات يُحتمل أن تعاود ممارسة العنف السياسي. ومع أنّ إفراج قوّات سوريا الديمقراطية الأولي عن آلاف المحتجزين قد خفّف من الضغوط إلى حدّ معيّن، إلا أنّ الأشخاص المُفرج عنهم بالتوافق مع القادة المحليين قد تكون لديهم روابط بتلك المجتمعات المحليّة. وفي تلك الحالات، من الأسهل تحديد مشاركة الأشخاص في ارتكاب جرائم خطيرة والخطر الذي يمثله كل منهم، إذ إنّ القادة المعيّنين قد يعرّفون هؤلاء الأشخاص. ويمكن بذل المزيد من الجهود لتعزيز قدرة العائدين على الاندماج في المجتمعات المحليّة، وكذلك لتشجيع هذه الأخيرة على تقبّلهم بعيدًا عن الانتقام أو الوصم. وتشكّل موافقة القادة المجتمعيين أساسًا يمكن البناء عليه لإعادة إدماج الأشخاص المُفرج عنهم.

يتطلّب الإفراج عن غالبية الأطفال تدابير ترمي إلى ضمان احترام مصالحهم الفضلى. ويشمل ذلك توفير شروط أمانة لإعادة التوطين ولمّ شمل العائلات، والإفراج عن الأطفال مع أمهاتهم على وجه التحديد. فباستثناء الحالات التي تتوفّر فيها أدلة دامغة عن مشاركة الأمهات في ارتكاب جرائم خطيرة، ينبغي الإفراج الفوريّ عنهنّ مع أطفالهنّ.

124 لا يعني ذلك أنّ النساء هنّ الضحايا الوحيديات للعنف الجنسي. فالوصمة المرتبطة بالعنف الجنسي قد تكون عاملاً أبرز في حالة الضحايا الذكور.
125 فاندرا فيليب-براون، مارك فريمان، مارا ريفكين، رون سلاي، "معهد التحولات المتكاملة" Institute for Integrated Transitions، "حدود العقاب: العدالة الانتقالية والتطرّف العنيف" (2018).

ويتمثل التحدي الأساسي في كيفية التعامل مع الأشخاص الذين لا ينتمون إلى المجتمعات المحلية في المناطق التي يمكن إعادة المحتجزين إليها. فإحدى المجموعات تشمل مواطنين عراقيين أو مواطنين من دول أخرى مهددين بالقمع والتمييز والسجن والتعذيب في حال عادوا، وأجانب آخرين يواجهون مخاطر مماثلة في دولهم. وعليه، ينبغي ألا يُعاد هؤلاء أو يُرحّلون إلى أوطانهم، إذ يشكل ذلك انتهاكاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية. في المقابل، تشمل مجموعة أخرى مواطنين سوريين من مناطق تسيطر عليها الحكومة السورية أو قوات أخرى ترفض عودتهم إليها. ومن غير المرجح أيضاً أن ترحب تركيا بالأشخاص الذي تُفرج قوات سوريا الديمقراطية عنهم أو أن ترحب حتى بالتفاوض مع هذه القوات لتحديد مصير هؤلاء. لذا، قد يتطلب إيجاد حل لإعادة توطين المحتجزين المزيد من المشاورات. وفي حال عدم التوصل إلى أي حل، قد يتوجب نقلهم إلى مخيمات نزوح تديرها جهة توفر لهم الأمن وظروف الرفاه وتضمن حقوقهم بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتمنحهم فرصة اتخاذ القرارات المتعلقة بإعادة توطينهم في المستقبل. وقد يتطلب ذلك مشاركة جهات لديها خبرة في العمل مع اللاجئين والنازحين، مثل المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.

ومن بين الأشخاص الذين يجب إعادة توطينهم، في المنطقة، على الأرجح في حال سمحت الظروف الأمنية والسياسية بذلك، أجانب آخرون، وبعضهم مقاتلون سابقون، قد لا يتمكنون من العودة إلى بلدانهم. ونظراً إلى أنهم لا ينتمون إلى المجتمعات المنوي إعادة توطينهم فيها وإلى الاختلافات الثقافية بينهم وبين بقية السكان، قد يكون من الصعب إدماجهم فيها. أما في حالة الأشخاص الذين شاركوا في القتال، فتواجه عملية إعادة إدماجهم تحديات جمة، إذ ما من تجارب يمكن الاستناد إليها لإعادة توطين مقاتلين أجانب سابقين. لذا، قد تستلزم هذه الجهود عمليات دقيقة لتقصي الحقائق، والتعبير عن الندم، والمشاركة في جهود إعادة الإعمار المجتمعية لبناء الثقة. ويتوفر تدبير بديل أعلى كلفة ولكنه غير مضمون النتائج، وهو اتخاذ إجراءات أمنية لضمان سلامة كل من المجتمعات المحلية والأشخاص المُعاد توطينهم، من أجل الحد من احتمالات القتل الانتقامي.

يتطلب تقبل المجتمعات المحلية لآلاف المحتجزين الذين سيفرج عنهم اعتماد نهج مجتمعية وأساليب عامة من شأنها تعزيز التقبل والحد من احتمالات الوصم أو الهجمات الانتقامية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مزيج من برامج إعادة الإدماج المجتمعية ومبادرات تقصي الحقائق، ما قد يستدعي مشاركة القادة المجتمعيين والمجتمع المدني والمجموعات الدينية والإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا. وتدعو الحاجة إلى إجراء مشاورات فورية مع هذه الجهات الفاعلة لتحديد استراتيجيات للتعامل مع المحتجزين في المعسكرات وعند الإفراج عنهم أو إعادة توطينهم. ومن شأن المشاركة الواسعة في هذه المشاورات أن تضفي مشروعية على الاستراتيجيات المعتمدة في ظل الاضطرابات السياسية الحالية، إذ لا يمكن التسليم بأن الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا ستحافظ على سلطتها على المدى البعيد. وتشكل كينيا مثلاً مفيداً عن كيفية تحديد السياسات على المستوى الوطني وإشراك القادة المحليين في العملية. فقد أثبت الأئمة قدرتهم على إنتاج سرديات تكافح الوصم وتسهل التخلي عن الفكر المتطرف وفك الارتباط بالمنظمات المتطرفة. إلا أن التجربة الكينية تدعو إلى توخي الحذر أيضاً وتجنب اللجوء إلى النهج الأمنية أو القائمة على مكافحة الإرهاب وتجاوزات الشرطة، إذ إنها قوّضت الكثير من الجهود وأدت إلى ترهيب بعض الأشخاص المعنيين أو حتى اضطهادهم.¹²⁶

ويمكن استلزام النهج المجتمعية من تجارب إعادة إدماج الأطفال الجنود وغيرها من مبادرات المصالحة المجتمعية الأنفة الذكر. فتجمع هذه الآليات بين العمل مع أفراد أسر العائدين أو المقربين منهم والمجتمع ككل. كذلك، قد تعتمد هذه الآليات على حجم المجتمع المحلي ودرجة التلاحم بين أفرادها أو المظالم التي يعبرون عنها ضدّ العائدين. وينبغي أن تشمل هذه الآليات أيضاً بعض الجوانب الشعائرية التي تعبر عن شكاوى الضحايا ومظالمهم وتسمح للعائدين بالردّ عليها، بالإضافة إلى بعض الجوانب المتعلقة بالتعافي، كما ذكر أعلاه.¹²⁷ وينبغي أن يستند تصميم هذه الآليات إلى مدى مشاركة العائدين الفعلية في أي شكل من أشكال الاعتداءات، ومدى مشاركتهم التي تتصوّرها المجتمعات المعنية. ويقوم أحد الأهداف الأساسية على التوفيق بين التصور العام بأنّ العائدين مذنبون، والأدوار المحددة الذي أداها العائدون بالفعل، ما يساهم في الحد من التعميم.

126 مقابلات مع زينا كمويو، من منظمة Haki Kenya، ومقابلات منفصلة مع عدد من المواطنين الكينيين العائدين من الصومال، آب/أغسطس، 2021.
127 حايدي، "كسر حلقة العنف"، 8.

غالبًا ما تترافق عمليات إعادة الإدماج مع جهود تحقيق الاستقرار الاقتصادي للعائدين. وبالرغم من أهمية ذلك لجهة ضمان إعادة الإدماج، إلا أن تقديم المنافع إلى العائدين قد يكون سيفًا ذا حدين، خصوصًا في حال تجاوزت المنافع والمعاملة التي يتلقاها الضحايا. ويشكل ذلك أحد أشد الانتقادات التي توجّه إلى برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في غياب آليات جبر الضرر. فينبغي ألا تُقدّم أيّ منافع من شأنها أن تجعل وضع العائدين أفضل من وضع المجتمعات المتضررة والضحايا. وفي حال اقتصر الهدف على ضمان تقبّل المجتمعات المحلية للعائدين، ينبغي مراعاة بعض الاعتبارات الأساسية لتقديم منافع مشتركة. فعلى سبيل المثال، شملت برامج إعادة المقاتلين السابقين في سيراليون حزمًا مدرسية مقدّمة إلى المجتمع المستضيف بأكمله، وليس فقط للمستفيدين المباشرين المرتبطين بالأشخاص العائدين.¹²⁸

وشملت بعض جهود جبر الضرر لضحايا العنف الجنسي وأطفالهم ضرورة تقبّل العائدين من خلال إدماجهم والاعتراف بالانتهاكات التي طالت المجتمعات المتضررة وتنفيذ بعض أشكال جبر الضرر أو غيرها من المنافع. فعلى سبيل المثال، نظر أفراد المجتمع إلى النساء اللواتي اختطفن "جيش الرب للمقاومة" في أوغندا وأطفالهنّ بعين من الريبة بسبب ما اعتبروه "إدخالاً لنسب من خارج المجتمع" وارتباطهنّ بالجهات التي ألحقت الأذى بالمجتمع - مع أنّ هؤلاء النساء كنّ أنفسهنّ ضحايا تلك الجهات. وأوصي بأنّ تعمد الدول إلى تصميم أشكال من جبر الضرر تشمل المشاورات المجتمعية لتجنّب تعزيز الوصم أو الضغائن ضدّ العائدين.¹²⁹

ويمثّل التوقيت أحد التّحديات التي قد تواجهها عملية إعادة الإدماج في المجتمع. فتطوير برنامج فعّال يتطلّب إجراء مشاورات مع أسر المحتجزين والمجتمعات التي سيعودون إليها. ولكن، نظرًا إلى ضرورة الإفراج الفوري عنهم، قد تدعو الحاجة إلى اتّخاذ بعض التدابير القصيرة الأمد إلى حين اكتمال التصاميم والتحضيرات والميزانيات الإضافية. وغالبًا ما تواجه عمليّات العدالة الانتقالية حالات مشابهة. لذا، قد يمثّل تقديم المساعدات الفورية إلى كل من المجتمعات والعائدين آلية تكيفية، كما هو الحال عند تقديم المساعدات في الظروف التي تكون فيها سياسات جبر الضرر صعبة التطبيق.¹³⁰ وقد يتطلب ذلك تلبية مختلف الاحتياجات ومراعاة ردود فعل المجتمعات المضيفة لضمان تنفيذ استجابات شاملة وتقادي نشوب نزاعات.

تقصّي الحقائق

يمكن للجان تقصّي الحقائق أن تؤدي دورًا في التحقيقات العامة التي تساهم في توجيه الملاحقات القضائية نحو الجرائم الأكثر خطورة وأولئك المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات خلال النزاع. إلا أنّ صلاحيات التحقيق ليست سوى أحد الأدوار التي يمكن للجان تقصّي الحقائق أن تؤديها، وهي ترتبط بعمل لجان التحقيق. وتتّوّج وسائل التحقيق ومعاييرها الخاصة بلجان تقصّي الحقائق، وقد تختلف عن تلك المطلوبة للملاحقة الجنائية. بالإضافة إلى ذلك، تكتسب مساهمات لجان تقصّي الحقائق أهمية أكبر لجهة فهم أسباب النزاع وتداعياته العامة، ما يسمح للضحايا بالتعبير عن قلقهم بطرق أكثر مرونة منه في الإجراءات القضائية، كما يسمح لهم تناول مسائل تتعلّق بالتعويض السلمي في المستقبل في المجتمعات المتضررة من العنف.

في سياق النزاعات التي شارك فيها تنظيم "الدولة الإسلامية"، قد تساعد تدابير تقصّي الحقائق التي تشمل أشخاصًا من خلفيات متنوّعة ومستقلّة عن الجهات النافذة في السلطة في تحديد الشروط التي سهّلت نشأة التنظيم، وهو أمر مهمّ لتفادي تكرار التجارب السابقة. وبحسب أحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، "نظرًا إلى أنّ العوامل السياسية والاجتماعية هي المحفز الأساسي لوقوع المظالم المحلية، ينبغي أن تُعطى الأولوية

128 من خلال برنامج الاستثمار في التعليم المجتمعي. انظر منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، "نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج للأطفال المرتبطين بالقوات المقاتلة: الدروس المستفادة من سيراليون (2002-1998) (2005).
129 فيرجيني لاديش، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "من الرفض إلى الانتصاف: تجاوز مخلفات العنف الجنسي المرتبط بالنزاع في شمال أوغندا" (2015)، www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Uganda-Children-2015.pdf
130 انظر مثلاً برنامج الإغاثة المؤقتة الذي نُفِذ في النيبال وتدبير جبر الضرر المؤقتة التي نُفِذت في سيراليون. فُظهِر هاتان التجربتان أنّ أحد مخاطر اعتماد السياسات المؤقتة يتمثل في أنّ انخفاض الضغوط ولّد شعورًا لدى الحكومة بأنّها لم تعد ملزمة بتنفيذ تدابير نهائية وأكثر شمولًا. للاطلاع على تجربة النيبال، انظر روبن كارانزا، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "الإغاثة وجبر الضرر والأسباب الأساسية للنزاع في النيبال" (2012)، <https://www.ictj.org/publication/relief-reparations-and-root-causes-conflict-nepal>؛ والمركز الدولي للعدالة الانتقالية، "من الإغاثة إلى جبر الضرر: الاستماع إلى أصوات الضحايا (و كانون الثاني/يناير 2012)، www.ictj.org/publication/relief-reparations-listening-voices-victims. وللاطلاع على تجربة سيراليون، انظر محمد سوما وكريستيان كوربا، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "تقارير ومقترحات لتنفيذ تدابير جبر الضرر في سيراليون" (2011)، www.ictj.org/publication/report-and-proposals-implementation-reparations-sierra-leone

للإصلاحات السياسية والأمنية.¹³¹ ومن شأن الجهود في مجال تقصي الحقائق أن تساهم في تحديد هذه المظالم واقتراح إصلاحات لمعالجتها، حتى ولو كان ذلك ضمن إطار برنامج طويل الأمد للإصلاح السياسي.

ويتطلب تصميم عملية تقصي الحقائق مشاورات بين مختلف سكان المنطقة حول ما يودون معرفته وما يجب الاعتراف به بصورة علنية، كما يستدعي اعتماد آلية لاختيار مجموعة من الأفراد لتعيينهم كمفوضين تثق بهم المجتمعات المحلية المختلفة وتمنحهم صلاحيات تضمن استقلاليتهم عن السلطات، بما في ذلك قوات سوريا الديمقراطية. وقد يتطلب ذلك معاناة المسائل التي تثير حفيظة قوات سوريا الديمقراطية وبعض الدول المشاركة في النزاع، بالإضافة إلى توفير الموارد اللازمة للوصول إلى المجتمعات المختلفة وعقد اجتماعات وجلسات حوار مع مختلف الجهات الفاعلة. وأخيراً، يتطلب تقصي الحقائق ضمان أمن الأشخاص الذين يدلون بمعلومات وسرية هويتهم، وفي بعض الحالات حمايتهم من الاضطهاد بسبب تصريحات أدلوا بها وهم يحظون بالحماية السرية.

هذا ويتطلب تنفيذ عملية تقصي الحقائق بعض الشروط الأساسية لضمان الأمن والثقة. وفي هذه الحالة، قد لا يشعر الأشخاص الذين كانوا متورطين مع تنظيم "الدولة الإسلامية" أو مرتبطين به بأي شكل من الأشكال، أو ضحايا الانتهاكات التي ارتكبتها التنظيم، أو قوات سوريا الديمقراطية أو أي مجموعات مسلحة أخرى أو قوات التحالف، بالأمان للإدلاء بأي تصريحات. وفي هذه الظروف، قد يكون السبيل الوحيد المُتاح هو بذل جهود محلية محدودة النطاق ضمن المجتمعات المحلية لتوفير ظروف آمنة لمختلف الجهات الفاعلة للتحدث. ويقوم خيار آخر على تنفيذ عملية مشاورات سرية لتحديد المظالم والاحتياجات والطلبات لدى مختلف المجموعات؛ وبناء الثقة؛ وتجنب الفساد والاعتداءات، ضمن إطار عملية تدريجية للحد من التوترات بين المجتمعات المحلية ورفع مستوى الأمان.

جبر الضرر والمساعدات وإعادة الإعمار

في سياق شبيه بذلك السائد في شمال شرق سوريا، لا يمكن أن تكون تدابير جبر الضرر منفصلة بالكامل عن المساعدات وإعادة الإعمار. فنظرًا إلى الضرورة الملحة لتلبية احتياجات الناس في المنطقة (ليس فقط من كانوا يعيشون فيها قبل النزاع، بل أيضًا الأشخاص الذين انتقلوا أو نزحوا إليها أثناء النزاع)، لا بد من اعتماد نهج لجبر الضرر يركز على الاحتياجات بدلًا من مجرد إعادة الأوضاع إلى سابق عهدها. ويشكل ذلك أحد الدروس الأساسية المستفادة من تجارب العدالة الانتقالية في ما يتعلق بسياسات جبر الضرر، نظرًا إلى عدم القدرة على التعويض عن المعاناة والأضرار التي يسببها النزاع. لذا، تتطلب هذه الظروف اعتماد نهج يختلف إلى حد بعيد عن تدابير جبر الضرر التي تفرضها السلطات القضائية أو حتى لجان المطالبات، كتلك التي نُفذت في العراق وفي أماكن أخرى.

ولا بد لأي نقاش في شأن الاحتياجات المتعلقة بجبر الضرر أن ينطلق من ضمان الظروف المعيشية الأساسية لجميع سكان المنطقة، بما في ذلك الخدمات الأساسية، والتعليم المدرسي، والرعاية الصحية، والإيواء، وإعادة بناء الناتج الاقتصادي للسكان. ويتطلب ذلك معرفة العناصر الضرورية لضمان العيش الكريم وإعادة بناء ما فُقد بشكل جماعي، بدلًا من الاستناد إلى مفاهيم جبر الضرر التي تركز على الاستجابات الفردية.

قد يكون لجهود جبر الضرر أو إعادة الإعمار الجماعية التي تُشرك المقاتلين السابقين مباشرة، بمن فيهم أعضاء تنظيم "الدولة الإسلامية"، أثرٌ تعويضي، ذلك أنها قد تعكس ما أسماه أحد المراقبين "ردّ الجميل إلى المجتمع"، وهو جانب أساسي من جوانب جبر الضرر.¹³² ويخضع هذا النهج حاليًا للتجربة في كولومبيا، حيث يشارك أعضاء "القوات المسلحة الثورية الكولومبية" (الفارك) في تطهير الألغام الأرضية والنخائر غير المنفجرة. كذلك، تصمّم آلية "الإجراءات القضائية الخاصة للسلام" (Special Jurisdiction for Peace) "عقوبات تعويضية" للأشخاص الذين أُدينوا بارتكاب جرائم واعترفوا بمسؤوليتهم فيها، وهي عملية يتمّ تحديدها بمشاركة المجتمع بموجب المادة 141 من القانون رقم 1957 لسنة 2019. ولكن ينبغي اتخاذ تدابير لرصد حقوق الإنسان بعناية في أي مبادرة يشارك فيها المقاتلون السابقون من أجل الحد من المخاطر التي تهدد سلامتهم وتفاذي أي شكل من أشكال العمل الجبري. وقد يكون من الضروري توفير التمويل لهذه الجهود، ولجهود إعادة الإعمار بشكل عام، عبر مساهمات المانحين، وربما من الدول التي شارك مواطنوها في النزاع

131 مقابلة مع المستشار السوري للمركز الدولي للعدالة الانتقالية فتيبة إدلبي، تموز/يوليو 2021.

132 مقابلة مع حايدها، آب/أغسطس 2021.

و/أو الدول المهتمة بدعم عملية بناء السلام؛ ولكن ينبغي أن تدرج هذه المساهمات ضمن إطار إعادة الإعمار والمساعدات، لا تصويرها كتلبية لموجب جبر الضرر. كذلك، ينبغي ألا يستند هذا النهج إلى ممارسة مطالبات جبر الضرر أو المحاكمات، بل إلى عمليات بناء السلام وإعادة الإعمار المجتمعية. وينبغي أيضاً تصميم هذه المشاريع وتنفيذها بالتعاون مع السلطات المحلية والقادة المجتمعيين، مع التركيز على مشاركة النساء. ويمكن الاستناد إلى دروس في مجال برامج جبر الضرر المجتمعية من المغرب؛ والبيرو؛ وأتشيه في إندونيسيا؛ وكولومبيا لصياغة سياسات فعّالة وتجنّب الفساد.¹³³

التحقيقات الجنائية

كما ذُكر سابقاً، ونظراً إلى صعوبة التحقيق في الجرائم الكبرى المرتكبة في سياق النزاعات، تبرز تحديات في ملاحقة الجناة. وقد أدى ذلك إلى عمليات ملاحقة واسعة النطاق لأشخاص، وذلك لمجرد انتمائهم إلى تنظيم "الدولة الإسلامية" أو أدائهم أدواراً محدودة فيه، حتى ولو حملوا السلاح. ويشكل ذلك شكلاً منقوصاً من العدالة، لأنه لا يكشف الحقيقة للضحايا وقد يؤدي إلى معاملة المقاتلين الذين أدوا أدواراً كبرى في قيادة عمليات أفضت إلى مجازر أو جرائم أخرى ضد الإنسانية معاملة المقاتلين الذين أدوا أدواراً محدودة جداً أو تكاد لا تذكر. وفي حين أنّ هذا النهج الواسع النطاق في العدالة الجنائية، الذي يؤدي إلى اعتقال عدد كبير من الأشخاص، قد يوحي بأنه يساهم في تحقيق العدالة وفي احتواء تنظيم "الدولة الإسلامية" ومنع عودته على المدى القريب، إلا أنه قد يفاقم المخاطر البعيدة المدى عند الإفراج عن الأشخاص الذين حُكم عليهم بالسجن لمدة قصيرة أو فرارهم أو حصولهم على إخلاء سبيل نتيجة تغيير السلطة السياسية. فكلما جرى التعامل مع المقاتلين على أنهم مجرمو حرب أو إرهابيون، اقتنعوا أكثر خلال اعتقالهم بضرورة اللجوء إلى العنف لتحقيق أهدافهم والانتقام.

نظراً إلى المدة والشروط التي تتطلبها التحقيقات الجدية، يُنصح باتّباع الدروس من عمليات العدالة في سياقات النزاع وما بعد النزاع، حيث استهدفت التحقيقات مرتكبي الجرائم الأكثر خطورة، وحيث لوجق المشاركون الثانويون في الجرائم بأنهم أقل خطورة، أي أنه جرى التعامل مع كل مرتكب بطريقة مختلفة بهدف فك الارتباط على المدى البعيد. فتُظهر تجربتنا رواندا وكولومبيا¹³⁴ أشكالاً من المحاسبة الجنائية لأعداد هائلة من المدعى عليهم، تُميّز بين مستويات المسؤولية التي تولّاها كل منهم. ويمكن أن تساهم المنافع المشروطة بالتعاون في تحسين القدرة على استهداف الأشخاص المسؤولين عن الجرائم الأكثر خطورة، بالإضافة إلى توفير معلومات للعثور على المفقودين والمخفيين قسراً، والكشف عن حقائق تتعدى التحقيقات الجنائية، والتوصل إلى اعتراف بالمسؤولية والاعتذار وغيرهما من أشكال جبر الضرر المعنوية.

ومن الصعب جداً تصميم آلية شرعية وفعّالة قادرة على ضمان الحياد والالتزام بالأصول القانونية الواجبة، حتى عند توفر الدعم السياسي لاعتماد سياسة عدالة جنائية مناسبة وموجّهة. فيمكن للآلية الدولية المحايدة المستقلة أن تساعد الملاحقات القائمة على الولاية القضائية العالمية في دول أخرى، كما يُمكنها إحالة القضايا في نهاية المطاف إلى المحكمة الجنائية الدولية أو إلى أي محكمة تنشئها حكومة شرعية في المستقبل. ولكنّ أيّاً من هذه البدائل لا يقدّم استجابة على النطاق الذي يحتاجه الضحايا. وقد اقتُرحت عدّة خيارات، بما في ذلك إنشاء محكمة دولية أو آلية مختلطة أو تدخلات تستند إلى تجربة اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا، التي أحرزت نجاحاً كبيراً في تحسين قدرة السلطات في غواتيمالا على تحقيق العدالة. إلا أنّ كل هذه الخيارات تواجه مشاكل بارزة من ناحيتي الشرعية وقابلية تنفيذها. فمن غير المرجح أن يتوصل مجلس

133 للاطلاع على تجربة المغرب، انظر المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "تقرير الرباط: مفهوم وتحديات تدابير جبر الضرر الجماعي (2011)"، <https://www.ictj.org/ar/publication/rabat-report-concept-and-challenges-collective-reparations>، ومصطفى حاجي، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "الانتقال من السراب إلى الواقع: العدالة الانتقالية والوقاية في المغرب" (2021)، <https://www.ictj.org/publication/moving-mirage-reality-transitional-justice-and-prevention-morocco>. وللاطلاع على تجربة البيرو، انظر جولي غيبور، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "على قيد الحياة ويطالبون بالتغيير: العدالة الانتقالية والوقاية في البيرو" (2021). وللاطلاع على تجربة كولومبيا، انظر كريستيان كوريا، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "من المبادئ إلى الممارسة: تحديات تنفيذ عمليات جبر الضرر للانتهاكات الواسعة في كولومبيا" (2015)، <https://www.ictj.org/publication/principles-practice-challenges-implementing-reparations-massive-violations-colombia>.
134 تركز معظم النقاشات حول كولومبيا على اتفاق السلام لسنة 2016 والمؤسسات المختلفة التي أنشئت بموجبه للاستجابة إلى الانتهاكات الواسعة النطاق. ولكن يمكن أيضاً استخلاص تجارب كثيرة من موجات تسريح المجموعات المسلحة وملاحقة المرتكبين، سواء من تلك المجموعات أو من الجهات الحكومية، التي جرت قبل عقد اتفاق السلام. ومن بين هذا التجارب، ولا بدّ من الإشارة بشكل خاص إلى القانون رقم 975 لسنة 2005، الذي ركّز على ملاحقة القادة والأشخاص الذين تحمّلوا مسؤوليات كبرى في مختلف المجموعات شبه العسكرية المسلحة، بالتوازي مع تسريح العناصر العاديين وإعادة إماجهم. وساهمت هذه الجهود في توفير الشروط اللازمة لبناء الثقة، التي ساعدت في التوصل إلى اتفاق مع "القوات المسلحة الثورية الكولومبية"، وهي المجموعة الأساسية التي قاتلتها المجموعات شبه العسكرية.

الأمن الدولي، وهو السلطة الوحيدة التي لها صلاحية إنشاء محكمة خاصة في ظروف مماثلة، إلى اتفاق في هذا الشأن أو أن يضمن إنشاء محكمة خاصة شرعية ومحايدة ولا تقتصر مهامها على تنظيم "الدولة الإسلامية" دون سواه. ونظرًا إلى المعوقات السياسية التي تواجه إنشاء أي محكمة، مهما كان نوعها، تتمثل الطريقة الوحيدة للمضي قدمًا في دعم الهيكلية القضائية التي أنشأتها قوات سوريا الديمقراطية، مع التشديد على أهمية الآليات الأخرى. ويتطلب ذلك جهودًا حثيثة لبناء القدرات والشرعية. ففي ظل تولي قوات سوريا الديمقراطية زمام السلطة بحكم الأمر الواقع، لا بد من إيجاد طرق لإضفاء الشرعية على المؤسسة القضائية وضمان استقلاليتها عن الإدارة الذاتية وقوات سوريا الديمقراطية وغيرها من المجموعات المسلحة والقوى الخارجية العاملة في المنطقة، بالإضافة إلى إنشاء ولاية قضائية لا تستثنى الجرائم المرتكبة على يد أي فصيل. ومع أن هذه الشروط و ضمانات الالتزام بالأصول الواجبة لا تتوفر حاليًا، يبدو أن الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا منفتحة لتلقي مساعدات خارجية لتعزيز شرعيتها، على عكس الوضع في العراق.¹³⁵

ومن بين المعوقات السياسية المعقدة الأخرى لإجراء تحقيقات ومحاكمات في هذا السياق، لا بد من ذكر الحاجة إلى ملاحقة جميع الجرائم الخطيرة، بصرف النظر عن الجهة التي ارتكبتها. ففي حال إنشاء محاكم خاصة تقتصر مهامها على ملاحقة أعضاء تنظيم "الدولة الإسلامية" حصراً، من دون النظر في المسؤولية الجنائية التي يتحملها عناصر قوات سوريا الديمقراطية، أو المجموعات المسلحة الأخرى أو أعضاء التحالف الدولي الذي قاتل "تنظيم الدولة الإسلامية" للجرائم نفسها، سيبدو ذلك كتنفيذ لعدالة المنتصر. وحتى إذا اقتصر التحقيقات على الجرائم المرتكبة ضمن نطاق الأراضي التي تسيطر عليها قوات سوريا الديمقراطية، يمكنها أن تشمل عناصر القوات المسلحة السورية وحلفاءها، وكذلك القوات التركية. وبصرف النظر عن صعوبة هذا الأمر أو قابلية تنفيذه، يجب ألا تستهدف أي آلية للعدالة الجنائية مجموعة واحدة دون سواها، بل ينبغي أن تستند إلى مدة زمنية ومنطقة معينة وإلى أنواع الجرائم المرتكبة.¹³⁶

يبدو أن اللجوء إلى العدالة الجنائية لمعالجة هذا الوضع المعقد يشكل أولوية للمجتمع الدولي. وليس ذلك مفاجئاً، لأن إطار عمل الأمم المتحدة وعدة دول غربية يعطي الأولوية لهذه الأدوات، نظراً إلى كونها الأقرب إلى ما تعتمد عليه الدول الغربية للتعامل مع الجرائم. كذلك، يشكل هذا النهج استجابة مناسبة لدول المنشأ التي ترفض إعادة مواطنيها، وتفضل أن تتحمل أطراف أخرى هذه المسؤولية كطريقة لتحقيق المحاسبة. إلا أن الأشخاص المطلعين على الوضع وتعقيدهات يصرون على أن الاستجابات القائمة على العدالة الجنائية أو الاستجابات العسكرية ليست الحل الأمثل لمعالجة التحديات المعقدة في المنطقة. ويقترحون بدلاً من ذلك تركيز الجهود على إعادة التأهيل وجبر الضرر والعتور على الأشخاص المفقودين والمخفيين قسراً وإعادة الإعمار. ولكن يبدو أن الأطراف الخارجية تفرض على المتضررين من النزاع اللجوء إلى القصاص والاعتماد المفرط على العدالة الجنائية دون سواها.¹³⁷

غالبًا ما تضطر آليات العدالة الانتقالية إلى إيجاد حلول لمعضلات أساسية والتعامل مع أولويات مختلفة. فمن الضروري التكيف مع السياق، بما ذلك الاحتياجات والموارد والعوائق الخاصة التي يفرضها، وذلك بغية تعزيز العدالة وضمان حقوق الضحايا في ظل الظروف الصعبة. وينبغي ألا تقتصر الاستجابة على انتظار توفر الظروف المثلى، بل ينبغي أن تشمل أيضاً رصد الفرص السانحة وتحديد تسلسل الجهود بطريقة استراتيجية والبحث عن طرق لإحداث أثر.¹³⁸ وكما في العمليات الأخرى، يوصى بالبدء بتدابير جبر الضرر وتقصي الحقائق وإعادة الإدماج، المدعومة بجهود المساعدات وإعادة الإعمار، بدلاً من محاولة تطبيق نهج مضمّن على الجميع من دون تمييز. ففي الواقع، في حال أخذت آراء المتضررين من النزاع على محمل الجد عند صياغة سياسة لشمال شرق سوريا، ينبغي تطبيق استراتيجيات بديلة، من دون التورط في سجلات في شأن الشرعية.

135 تانيا مهرا وماثيو وينتورث، المركز الدولي لمكافحة الإرهاب، "الوفاة الجديد: ملاحقة مقاتلي تنظيم الدولة الإسلامية على يد الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا" (2021).

136 للاطلاع على نقد للمحاكم المختصة حصراً لتنظيم "الدولة الإسلامية"، انظر منظمة Impunity Watch، "المحاكم المختصة حصراً لتنظيم الدولة الإسلامية: العدالة الانتقالية والمسيبة تضر أكثر مما تفيد"، موجز سياسي، (31 تشرين الأول/أكتوبر، 2019).

137 مقابلة مع هاني مجالي، آب/أغسطس 2021.

138 روجيه دوئي وبول سيلز (تحرير)، فسيفساء العدالة: كيف يحدّد السياق العدالة الانتقالية في المجتمعات المنقسمة (المركز الدولي للعدالة الانتقالية، نيويورك، 2017).

خاتمة

يستعصي تنفيذ استجابات عدالة فعّالة لأعمال العنف والاعتداءات المصنّفة ضمن خانة الإرهاب أو التطرف العنيف. وتكمن إحدى الصعوبات الأساسية في التهديد العالمي والمُتغيّر باستمرار الذي يمثّله هذا العنف بحسب تعبير الكثيرين. وغالبًا ما تستجيب المجتمعات التي لم تعان من العنف السياسي الواسع النطاق أو من نزاع مسلح إلى هذا التهديد بالذعر وبتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف التي تتمحور حول الأمن والقصاص وحتى القمع. أمّا الدول التي واجهت في السابق أشكال العنف السياسي فتلجأ إلى خطاب "الإرهاب" لتبرير السياسات والأنظمة القمعية القائمة أساسًا.

إنّ النظر في استجابات أكثر شمولاً وقائمة على الحقوق للعنف والاعتداءات في السياقات التي يتواجد فيها عدد كبير من المقاتلين الأجانب – الذين غالبًا ما يُنظر إليهم من عدسة الإرهاب أو التطرف العنيف – مفيد من ناحيتي العدالة والوقاية. وتوفّر التجارب في مجال بناء السلام والعدالة الانتقالية وإعادة إدماج الأطفال الجنود وفك ارتباط أعضاء العصابات أمثلة مفيدة يمكن اعتمادها كجزء من تلك الاستجابات. فكلّ هذه التدخّلات قادرة على الاستجابة لمعضلات معقّدة، وهي ليست مجرد حلول بسيطة، بل تنطوي على مجموعة من الأدوات. كذلك، يمكن لهذه التدخّلات أن توفّر نهجًا دقيقة تراعي مصالح مختلف الجهات الفاعلة المعنية واحتياجاتها. إلّا أنّ هذه التدخّلات معقّدة بحدّ ذاتها، وبالتالي فهي تُعتبر أحيانًا صعبة التنفيذ. ومع ذلك، فإنّ هذه التدخّلات هي الأقرب إلى تجارب الناس اليومية على مستوى التفاعل المدني والعلاقات المجتمعية وتسوية النزاعات. كذلك، فهي أكثر قدرة على تحقيق الأهداف الطويلة الأمد، مثل مكافحة الإفلات من العقاب وتجنّب تكرار الاعتداءات وبناء السلام المستدام.

على عكس التدابير الأمنية والعقابية، تشمل تلك النهج الشاملة والقائمة على الحقوق بطبيعتها منظورًا طويل الأمد للعدالة والوقاية، ما يعني أنه قد يكون من الأصعب سياسيًا ضمان استدامتها. وقد يبدو أنّ اعتقال الأشخاص الذين يُعتبر أنّهم يشكلون تهديدًا يوفر شعورًا بالأمان والحماية بشكل فوري، أو حتى مستوى معيّنًا من العدالة عندما يُنظر إلى الأحكام القضائية الصادرة بحقهم كنوع من القصاص. كذلك، يستجيب هذا النهج إلى النزعات الوطنية والعنصرية ويعزّز التمييز والشيطنة الجماعية للعدو، على نحو يتلاءم والسرديات التي تعتبر أنّ من يمارس العنف يشكل تهديدًا وجوديًا، بدلًا من اعتباره مُنتميًا إلى المجتمع الوطني. وفي هذه الحالة، يسهل تنفيذ نهج العدالة الجنائية والنهج الأمنية وتعزيز شعبيّتها. ولكن في الوقت نفسه، تجاهل هذه النهج التدايعات التي لا تطل الأشخاص الخاضعين مباشرة لتلك التدابير فحسب، بل أيضًا مجتمعاتهم الأصلية. فينبغي مراعاة احتمال شعور أفراد هذه المجتمعات بالنبذ نتيجة تلك التدابير، ما يعزّز شعورهم بالتمييز وتجاربهم اليومية مع الإقصاء والتهميش. لذا، من خلال إدراك الخطر المثبت لإعادة نشوب النزاعات المسلحة والعنف السياسي، يمكن تحقيق الالتزام السياسي اللازم بمعالجة مسألة المقاتلين الأجانب بطريقة أكثر فعالية على المديين القريب والبعيد.

يتطلّب اعتماد نهج شامل وقائم على الحقوق لمعالجة مسائل كمسألة المقاتلين الأجانب، توسيع النقاش حول العنف السياسي توسيعًا يتجاوز التركيز الضيق على الإرهاب والتطرف العنيف، الذي غالبًا ما تختبئ خلفه

غايات مبنيّة. ويتطلب ذلك أيضاً توسيع دائرة الاستجابات الممكنة بما يتعدى النهج الأمنية أو العقابية الصرفة، بالإضافة إلى التعامل مع دعوات التعاون الدولي وتعزيز حقوق الإنسان بجديّة عند مواجهة تحديات مماثلة. فلا يمكن للدول أن تتعامل مع طبيعة هذا العنف وانعدام المساواة بمفردها و عبر التفكير حصراً بسلامتها على المدى القريب. فإنّ الدعوة للتعاون هي دعوة لكي تتحمل كل دولة قدرًا من المسؤولية يتلاءم وقدراتها. كذلك، فإنّ مسألة إعادة الأشخاص المحتجزين في المعسكرات أو السجون في سوريا والعراق إلى أوطانهم لا تحمل التأويل، خصوصاً أنّهم يواجهون خطراً فعلياً بالتعرض لأذى شديد، ما يشكل انتهاكاً للالتزامات حقوق الإنسان. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لبلدان المنشأ التي تتوفر لديها الموارد المؤسسية لضمان العدالة المستقلة واحترام الأصول القانونية الواجبة أن تتعامل مع المقاتلين الأجانب بطرق تضمن حقوقهم غير القابلة للتصرف. ويمكن لهذه البلدان أيضاً أن تحاسب المقاتلين الأجانب على الجرائم التي ارتكبوها مع احترام حقوق الضحايا، كما أنّ لديها القدرة على إنقاذ آلاف الأطفال والمحتجزين الآخرين الذين لا يتحملون أي مسؤولية عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني المرتكبة خلال النزاع. لذا، ينبغي على الدول تحمل مسؤولياتها وتسهيل إعادة إدماج مواطنيها في المجتمع بطرق يمكن أن تحدّ من احتمالات تجدد العنف، كما ينبغي عليها تنفيذ سياسات إعادة إدماج يمكنها أن تساهم في تعزيز التماسك الاجتماعي وأن تراعي التنوع الاجتماعي الوطني بشكل أفضل، وذلك من خلال إشراك مجتمعات المنشأ ومعالجة تظلماتها.

أخيراً، حتى في حال تنفيذ استجابة شاملة كهذه تجاه المقاتلين الأجانب في بلدان المنشأ، لا يمكن ضمان السلام والأمن الدوليين وحقوق الإنسان إذا لم يهتم كل بلد سوى بمواطنيه. فالاستراتيجية التي تستجيب إلى مسألة المقاتلين الأجانب تتطلب معالجة وضع ضحايا النزاع المسلح الذي انخرط فيه هؤلاء المقاتلون، وانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي ارتكبوها أنفسهم وربما غيرهم من الجهات الفاعلة. كذلك، يحتاج الضحايا والمجتمعات المتضررة إلى ظروف تضمن سلامتهم وكرامتهم الإنسانية، إذ ينبغي مراعاة حقوقهم، بما في ذلك الحق في معرفة الانتهاكات التي طالتهم، ومحاسبة المرتكبين على أفعالهم، والعتور على أحيائهم المخفيين أو المفقودين. فلا يمكن تجاهل حقوق الضحايا عند محاسبة الجرائم المرتبطة بالمقاتلين الأجانب لمجرد أنها ارتكبت في بلد أجنبي. لذا، يستدعي نهج العدالة الانتقالية تجاه المقاتلين الأجانب التعامل لا مع المقاتلين أنفسهم فحسب، بل مع كل الاعتداءات التي ارتكبت ضمن سياق العنف الذي مارسوه هم والمجموعات التي كانوا منضوين فيها.

باختصار، يمكن تصميم استراتيجية للاستجابة لما يُسمى "إرهاباً" و"تطرفاً عنيفاً" ذات نتائج أكثر فعالية، مثل العدالة والوقاية، إذا كانت تركز على حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، أو ما تعتبره المقررة الخاصة المعنية بتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب "التفاعل الإيجابي" بين الأمن وحقوق الإنسان، وليس مجرد إقامة توازن بينهما. ويتطلب ذلك تعزيز هذا التفاعل ضمن الإطار الذي يحدده مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، من أجل ضمان فهم الدول الأعضاء لهذه الرسالة والتزامها بخطط العمل التي يمكن أن تحوّل إطار العمل الراسخ لحقوق النسان إلى استجابات ملموسة وشاملة مبنية على المسؤولية المشتركة.

التوصيات

يهدف نهج العدالة الانتقالية تجاه المقاتلين الأجانب إلى معالجة أسباب ونتائج انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني الجسيمة في سياقات تنطوي على انتقال أعداد كبيرة من الناس عبر الحدود لدعم مجموعات مسلحة في مناطق تشهد نزاعاً. ومن جُملة الغايات الأساسية للعدالة الانتقالية، تعزيز امتثال مجموعة من الجهات الفاعلة المختلفة للالتزامات حقوق الإنسان في سياقات كهذه. وينبغي ألا يُعتبر هذا النهج إطاراً بديلاً عن الامتثال لحقوق الإنسان، نظراً إلى أنّ الجهات الفاعلة لديها التزامات قانونية واضحة أساساً بموجب القانون الدولي. لذا، لا تشكل هذه التوصيات بدائل عن الامتثال لحقوق الإنسان، بل آليات محتملة لضمانه. كذلك، فإنّ هذه التوصيات هي مبادئ عامة، وينبغي تكييفها مع السياق الخاص بكل بلد، كما هو الحال في أيّ عملية عدالة انتقالية أخرى. ويكتسب ذلك أهمية خاصة في البلدان التي ارتكبت أو تُرتكب فيها الانتهاكات، حيث قد يؤثر غياب حكومة مشكّلة وفق أصول واضحة وشرعية في قابلية تنفيذ المقترحات مثلاً.

في ما يتعلّق ببلدان المنشأ:

- تحمّل مسؤولية تحقيق العدالة والوقاية على المدى البعيد، من خلال إعادة مواطنيها وكلّ من لديه حق شرعي بالجنسية، مع الامتثال الكامل للالتزامات حقوق الإنسان، وتوفير الظروف المواتية لإعادة إدماج الأشخاص غير المسؤولين عن أيّ انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني فوراً، بالتوازي مع محاسبة وإعادة إدماج من تثبتت مسؤوليتهم عن هكذا جرائم.
- إعادة الأطفال فوراً إلى أوطانهم، على نحو يمتثل لاتفاقية حقوق الطفل ويضمن مصالحهم الفضلى ويحترم حقهم في عدم الانفصال عن أهلهم، على أن يُعتبر هؤلاء الأطفال ضحايا الاعتداءات والاحتجاز غير القانوني في المعسكرات.
- إعادة النساء إلى أوطانهم على الفور، نظراً إلى أنّ نسبة كبيرة منهم لا يتحمّلن مسؤولية ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي على الأرجح أو من غير المحتمل أن يرتكبن أعمال عنف، مع الأخذ في عين الاعتبار خطر تعرّضهن للأذى أثناء احتجاجهنّ في المعسكرات.
- إجراء عملية تدقيق في البالغين الذين أُعيدوا إلى أوطانهم أو عادوا بأنفسهم، لتحديد الأشخاص الذين تتوفر أدلة موثوقة عن احتمال ارتكابهم جرائم بموجب القانون الدولي أو الذين يشكّلون خطراً فعلياً لجهة ارتكاب أعمال عنف. وينبغي تجنّب كل الأشخاص الآخرين الذين لا تتوفر أدلة من هذا النوع عنهم أشكال المراقبة أو الإجراءات الأمنية.
- اعتماد خطاب يسهّل إعادة الإدماج ويحدّ من وصم العائدين، خصوصاً عبر تجنّب استخدام مصطلحات مثل "أجانب" لوصف المواطنين، أو "إرهابيين" لوصف الأشخاص الذين لم يُدانوا بارتكاب أعمال إرهابية بناءً على أحكام سيادة القانون الأساسية، و"مقاتلين" لوصف الغالبية العظمى من العائدين الذين لم يشاركوا في العمليات القتالية مباشرة.

- وضع أُطر وهيكلية مؤسسية وطنية لمعالجة التحديات المختلفة التي تطرحها مسائل العودة والمحاسبة وإعادة الإدماج، على ألا تستند حصراً إلى الشواغل أو المؤسسات الأمنية، مع الامتثال بشكل كامل للالتزامات حقوق الإنسان وإشراك مؤسسات حقوق الإنسان والجهات الفاعلة من المجتمع المدني في هذه العمليات.
- تنفيذ حملات تواصل ومشاورات وحوارات مجتمعية لتحديد نطاق مقاومة الإعادة إلى الوطن والمحاسبة وإعادة الإدماج، ولتقييم الحاجة إلى اعتماد نهج طويل الأمد قائم على الحقوق؛ وتوجيه جهود التواصل نحو المجتمع ككل، ومجتمعات الضحايا، ومجتمعات العائدين الأصلية أو تلك التي سيُعاد إدماجهم فيها، بحسب الاقتضاء، وضمان إشراك هذه المجتمعات على المدى البعيد وقدرتها على الاستجابة بفعالية لأيّ أزمات محتملة.
- التواصل بشكل استباقي مع جميع المواطنين والأشخاص الذين لديهم مطلب شرعي بالجنسية، وتقديم الخدمات الفعّالة اللازمة.
- تصميم وتنفيذ برامج إعادة إدماج للعائدين الذين لم يشاركوا في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي، بما في ذلك من يُعادون إلى أوطانهم ومن عادوا طوعاً وإكراهاً. وينبغي أن تركز برامج إعادة الإدماج على تجنب انخراط هؤلاء الأشخاص في العنف السياسي أو الجرائم العنيفة، بدلاً من التركيز على آرائهم الأيديولوجية أو معتقداتهم الدينية. كذلك، ينبغي التنبيه إلى الاختلافات بين العائدين، التي تتمثل في سبب انضمامهم إلى المجموعات المسلحة؛ واحتياجاتهم النفسية والاقتصادية والتعليمية والصحية والاجتماعية؛ ومهاراتهم وأولوياتهم، بالإضافة إلى نوعهم الاجتماعي وعمرهم. كذلك، ينبغي التواصل مع الأسر ومجتمعات المنشأ لتوفير الظروف المناسبة لإعادة الإدماج.
- استخلاص الدروس من برامج ودراسات إعادة الإدماج في مناطق شهدت أحداثاً مشابهة، بما في ذلك إعادة الإدماج الاقتصادي والدعم النفسي الاجتماعي (نظراً إلى أنه من المرجح أن يعاني العائدون من الصدمة)، والرعاية الصحية، وتطوير المهارات، والتقبل المجتمعي والثقة المتبادلة؛ بالإضافة إلى إدماج الموارد والآراء والشواغل والقدرات الخاصة بالمجتمعات حيث سيُعاد إدماج العائدين.
- إجراء عمليات تقصي الحقائق لتسهيل التقبل المجتمعي وإعادة الإدماج ولتحديد العوامل التي دفعت المواطنين إلى الانضمام إلى مجموعات مسلحة في بلدان أخرى، بما في ذلك المظالم الناجمة عن اعتداءات الشرطة والمنظومة الأمنية وغيرها من أشكال الإقصاء السياسي والاجتماعي والاقتصادي والتمييز الهيكلي، وتطبيق الدروس المستفادة من أنشطة تقصي الحقائق والمصالحة المحلية والوطنية المنفذة في سياقات ما بعد النزاع.
- تنفيذ إصلاحات مؤسسية ومجتمعية على الصعيدين المحلي والوطني لمعالجة العوامل التي ساهمت في بروز مشكلة المقاتلين الأجانب، بما في ذلك إصلاح قطاعي الأمن والقضاء، وتحقيق الإدماج والمساواة الاجتماعيين والاقتصاديين بشكل أعم.
- ضمان عدم تأثير سياسة مكافحة الإرهاب الوطنية أو الاستجابات الأمنية أو قمعها للمشاركة السياسية الشرعية التي تهدف إلى تحسين مجتمعات المنشأ أو الحد من التمييز أو أيّ من أشكال الإقصاء التي تطل المجموعات الدينية أو الإثنية أو المهاجرة.
- إجراء تحقيقات وتنفيذ استراتيجيات ملاحقة للعائدين الذين قد يتحملون مسؤولية جنائية عن جرائم تشكل انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني أو لحقوق الإنسان، مع اعتماد آليات لإشراك الضحايا أو إطلاعهم على الجريات والنتائج، وآليات للتعاون القضائي أو على صعيد الملاحظات واستخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها من أرض المعركة كأدلة، بالتماسي مع الأصول القانونية الواجبة، وخصوصاً قرينة البراءة ومبدأ تكافؤ الوسائل.

- تطوير نظام للسماح بإصدار أحكام مخففة أو بديلة للمقاتلين السابقين كمحفز للتعاون وتقديم المعلومات حول انتهاكات جسيمة أخرى ارتكبت خلال النزاع، أو معلومات تساعد في البحث عن المفقودين والمخفيين قسراً، وجبر الضرر للضحايا، والاعتراف بالخطأ، وتقديم الاعتذارات عند الاقتضاء؛ وينبغي إشراك الضحايا في تنفيذ هذه التدابير. كذلك، ينبغي التأكد من أنّ الحوافز المقدمة لضمان التعاون لا تؤثر في قرينة البراءة والحق في الدفاع وفي الاستفادة من الأصول القانونية الواجبة، وفي ضمانات اتخاذ المدعى عليهم للقرارات بعد الحصول على المشورة القانونية المناسبة.
 - تحديد آليات يمكن للمدانين من خلالها تقديم أشكال جبر الضرر المادية أو المعنوية ومعلومات للبحث عن المفقودين والمخفيين قسراً.
 - تصميم وتنفيذ عملية إعادة إدماج للأشخاص الذين هم رهن التحقيق والمحاكمة والذين صدرت أحكام بحقهم، كما ورد أعلاه، ولكن مع تكييفها للأشخاص المشاركين في ارتكاب جرائم خطيرة، ومع مراعاة التجارب ذات الصلة ومختلف الأطراف المعنية عند تنفيذ هذه العمليات، بمن فيها المدعون العامون والقضاة ومدبرو السجون والحراس وضباط الإفراج المشروط ومقدمو خدمات إعادة التأهيل، وذلك على نحو يضمن المعاملة الملائمة للمشاركين. وينبغي أن يشمل ذلك عملية مرافقة وإعادة إدماج بعد إكمال عقوبة السجن.
 - تعزيز ودعم الجهود في البلدان التي مارس فيها العائدون أعمال عنف لمعالجة الضرر الذي سببه النزاع وتدابير انتهاكات حقوق الإنسان من خلال عمليات المحاسبة وجبر الضرر والحقيقة والإصلاح وجهود إعادة الإعمار. كذلك، ينبغي مساعدة ودعم عمليات التفاوض لتحديد وتنفيذ هذه السياسات، بناءً على التزامات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛ بالإضافة إلى ضمان أن تُنفذ هذه السياسات وتقودها هيئات ومؤسسات مستقلة عن التدخلات السياسية وملتزمة بحماية حقوق الإنسان، وذلك بالشراكة مع الجهات الفاعلة من المجتمع المدني والمعنية بحقوق الإنسان.
- في ما يتعلق بالبلدان التي ارتكبت فيها الانتهاكات (وخصوصاً العراق، بما في ذلك إقليم كردستان؛ وشمال شرق سوريا؛ وتركيا، نظراً إلى سيطرتها على أراضٍ سورية حالياً):**
- التعاون في عمليات إعادة الفورية للنساء والأطفال المحتجزين إلى بلدانهم، مع الالتزام بحقوق الإنسان وبالقانون الدولي، في حال تقديم ضمانات لحقوق الإنسان، بما في ذلك احترام الأصول القانونية الواجبة. وعند إعادة المحتجزين الذين يُحتمل مشاركتهم في ارتكاب جرائم خطيرة إلى بلدانهم، ينبغي التعاون مع بلدان المنشأ للتدقيق فيهم وتشارك المعلومات، بمشاركة الضحايا والمجتمعات المتضررة.
 - التعاون مع بلدان المنشأ للأشخاص المحتجزين في المعسكرات أو المعتقلين في السجون الذين شاركوا في ارتكاب جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي، لضمان امتثال شروط سجنهم بمعايير حقوق الإنسان، بالإضافة إلى التدقيق في شؤونهم وإجراء التحقيقات معهم وتشارك المعلومات والتعاون في المسائل القانونية والقضائية ومساعدة الضحايا والمجتمعات المتضررة على المشاركة في هذه الجهود.
 - ينبغي التفاوض مع الضحايا والمجتمعات المتضررة، بما فيها المجتمعات السنية، في حال سمحت اعتبارات السلامة والظروف بذلك، بغية التفاوض في شأن التدابير اللازمة لضمان المحاسبة والحقيقة وجبر الضرر، وكذلك التدابير المتعلقة بتوفير ضمانات للتعيش السلمي والأمان في المستقبل، في ظل احترام حقوق الإنسان.
 - التدقيق في المحتجزين لتحديد مستوى مشاركتهم المحتملة في ارتكاب انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني أو لحقوق الإنسان، بناءً على أدلة محددة في هذا الصدد، بمشاركة المجتمعات المتضررة والضحايا، في حال سمحت الظروف الأمنية بذلك. وينبغي إعادة توطين المحتجزين الذين لا تتوفر أدلة محددة حول مشاركتهم في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي خارج المعسكرات.

- الموافقة على التعاون مع دول المنشأ في مجال التدقيق في المقاتلين الأجانب الذين يُزعم أنهم شاركوا في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي والتحقيق معهم وملاحقتهم قضائياً، بمشاركة المجتمعات المتضررة والضحايا، في حال سمحت الظروف الأمنية بذلك.
- إعادة تصميم نهج العدالة الجنائية القائمة لضمان الالتزام بالأصول القانونية الواجبة، على نحو يمثل للالتزامات حقوق الإنسان، وخصوصاً اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984؛ وتركيز التحقيقات الجنائية حول الأشخاص الذين يتحملون مسؤولية ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي.
- التعاون مع هيئات حقوق الإنسان الدولية والمنظمات غير الحكومية ومجموعات المجتمع المدني لتنفيذ إصلاحات والموافقة على مراقبة ظروف المحاكمة والاحتجاز الحالية وللبحث عن المفقودين والمخفيين قسراً، بمشاركة الضحايا.
- تقييم القدرة على اتخاذ تدابير عقابية أخف ضد المنشقين، بناءً على مستوى مشاركتهم واحتمال انخراطهم مجدداً في العنف السياسي، وتكييف الدروس الإيجابية والسلبية المستمدة من بلدان مثل كينيا ونيجيريا والفلبين (في ما يتعلق بـ"جبهة تحرير مورو الإسلامية") وصوماليالاند.
- تنفيذ عملية عدالة انتقالية قائمة على حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون وتعزيز السلام المستدام، تقودها هيئات ومؤسسات مستقلة عن التدخلات السياسية وتلتزم بحماية حقوق الإنسان، بالشراكة مع الجهات الفاعلة من المجتمع المدني والمعنية بحقوق الإنسان، في المناطق المتضررة من النزاع المسلح، بما في ذلك:
 - إعادة الإعمار لضمان الظروف المعيشية الأساسية ولتسهيل العودة المستدامة للنازحين داخلياً واستقرارهم، مع إعطاء الأولوية للأشخاص الذين كانوا يعيشون في مناطق متضررة قبل النزاع المسلح؛ وينبغي تنفيذ برنامج لاستعادة الأراضي للأشخاص الذين طردوا من أملاكهم، وخصوصاً من منازلهم، مع تقديم المساعدات لإعادة الإعمار من دون أي تمييز على أساس الدين أو الإثنية أو النوع الاجتماعي وضمان حق المرأة المتساوي في الملكية.
 - اتخاذ تدابير للتحقيق وتوضيح الحقائق المتعلقة بالانتهاكات التي ارتكبتها مختلف أطراف النزاع والاعتراف بها، بالإضافة إلى أسبابها وتداعياتها، وجبر الضرر بناءً على التشاور مع الضحايا بطريقة شاملة، مع إشراك المجتمعات المتضررة للمساعدة في تحقيق السلام والتعايش الآمن.
 - إعادة إدماج المحتجزين في المعسكرات الذين لا يمكن إعادتهم إلى بلدانهم أو إلى مجتمعات المنشأ في مناطق أخرى (من سوريا) بسبب سيطرة مجموعات مسلحة معادية عليها؛ وينبغي تقييم المخاطر بناءً على المشاورات للحد من الوصم واحتمال الانتقام والانخراط مجدداً في مجموعات مسلحة في المستقبل، ولتسهيل التعايش السلمي والآمن.
 - تقديم سبل الانتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان أو الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني على يد مجموعات مسلحة مثل تنظيم "الدولة الإسلامية" أو القوى الأمنية التي تنفذ مهامها ضمن إطار مكافحة الإرهاب، مع الامتثال الكامل لمعايير حقوق الإنسان. وينبغي تحديد معايير جبر الضرر الكفيلة بضمان الوصول إلى جميع ضحايا الانتهاكات الأشد خطورة، من دون أي تمييز بناءً على الجهة المُرْتكبة وهوية الضحية والدور في النزاع والنوع الاجتماعي؛ وينبغي أن تستند هذه العملية إلى معايير أدلة لا تشكل عبئاً يعجز الضحايا عن تحمله، لا سيما المستضعفين والأقليات الإثنية والنساء ومن يخشون الوصم أو الانتقام. كذلك، ينبغي تطوير آليات لجبر الضرر قابلة للتنفيذ ويستفيد منها جميع الضحايا المؤهلين، بالإضافة إلى تقديم سلع وخدمات تستجيب للتداعيات الأشد خطورة للانتهاكات بطريقة ملائمة، مع ضمان الشفافية الكاملة وآليات رقابة لتجنب الفساد.

- تنفيذ إصلاحات لتجنب عودة العنف السياسي أو لتعزيز فعالية الضوابط والموازن أو تحقيق المحاسبة، بناءً على العوامل التي دفعت الأشخاص إلى الانضمام إلى مجموعات مسلحة عنيفة أو دعمها، والدروس المستفادة من عمليات تقصي الحقائق التي سيتم تنفيذها في البلد، والعوامل التي تعتبر المجتمعات المتضررة أنها قد تسبب نشوء مجموعات مسلحة مجدداً في المستقبل. وبشكل عام، ينبغي تقييم قدرة الإصلاحات على الحد من الفساد الحكومي والتعسف في استعمال السلطة والتمييز في الوصول إلى الوظائف والتعليم والفرص للمجتمعات المعرضة لخطر المشاركة في العنف السياسي، أو لمعالجة المظالم الطويلة الأمد لدى أفراد المجتمع التي قد تساهم في تجدد دورات العنف.

في ما يتعلق بالمجتمع الدولي:

- اعتماد نهج شامل وقائم على الحقوق وعلى سيادة القانون تجاه المقاتلين الأجانب، يركز على حماية حقوق الإنسان لجميع المشاركين وتعزيزها كعنصر أساسي وشرط مسبق لتحقيق السلام والأمن.
- إجراء تقييم نقدي للدور الذي أداه مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وقراراته ذات الصلة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة في ما يخص المقاتلين الأجانب، والاعتراف بمسؤوليته عن صون حقوق الإنسان كمبدأ أساسي من مبادئ الأمم المتحدة، كما يرد في القانون الدولي لحقوق الإنسان ومقدمة ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك الأحكام التي تُعتبر قواعد أمرّة. وينبغي أن يُجري هذا التقييم فريق خبراءٍ قادرٍ على تقديم التوصيات إلى مجلس الأمن.
- مراجعة الخطاب المعتمد تجاه المقاتلين الأجانب للحدّ من الربط بينهم وبين الإرهاب والتطرف العنيف، واستبدال عبارة "المقاتلين الأجانب الإرهابيين" مثلاً بمصطلح يشير إلى انتمائهم إلى مجتمعاتهم الوطنية ويحترم قرينة البراءة ويتجنب وصم جميع الأشخاص غير المسؤولين عن ارتكاب جرائم، ويشدّد على موجبات الدول المتعلقة بالعودة والمحاسبة وإعادة الإدماج والأمن والسلام على المدى البعيد.
- تحفيز الدول على الالتزام أكثر بمسؤولياتها لضمان الأمن المشترك، بما في ذلك ممارسة ولايتها القضائية على مواطنيها المسؤولين عن ارتكاب جرائم خطيرة، مع الاحترام الكامل لحقوق الضحايا وللأصول القانونية الواجبة، وإعادة المحتجزين في مناطق النزاع إلى بلدانهم.
- دعم العودة الطوعية الفورية للأطفال والنساء المحتجزين أو المعتقلين أو المقيمين في مناطق النزاع والمعرضين لخطر الأذى إلى دول المنشأ، بناءً على مصالحهم الفضلى ومع ضمان حماية حقوقهم بموجب القانون الدولي.
- توضيح أنّ أيّ قرار يُتخذ بموجب الإطار الحالي لا يستتبع موجبات قد تحدّ من قدرة الدول الأعضاء على تحديد التشريعات بموجب عملياتها الديمقراطية والمحدّدة دستورياً، ولا يمَسُّ باحترام مبدأ فصل السلطات والضوابط والموازن الدستورية القائمة، بما في ذلك موجبات حقوق الإنسان.
- ضمان الشفافية في النهج الدولي المعتمد تجاه المقاتلين الأجانب ومشاركة منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك الجهات الفاعلة المعنية بحقوق الإنسان.
- دعم إعادة إعمار المناطق المتضررة من النزاع بمشاركة المقاتلين الأجانب، وتقديم المساعدات التقنية والمالية والسياسية للمساهمة في تحسين الظروف المعيشية والحدّ من الفساد وتسهيل الإدماج ومعالجة المظالم، مع التشديد على ضمان الظروف المعيشية الفضلى للضحايا والمجتمعات المتضررة.
- دعم وتعزيز تصميم وتنفيذ مبادئ وعمليات العدالة الانتقالية من خلال المساعدات التقنية والمالية والسياسية، ضمن إطار نهج شامل تجاه المقاتلين الأجانب قد يشمل على سبيل المثال لا الحصر تدابير مثل العدالة الجنائية، وجبر الضرر، وتقصي الحقائق، وإعادة الإدماج، والبحث عن المخفيين والمفقودين، والإصلاحات في دول المنشأ ودول النزاع.

- التحقيق في مشاركة وكلاء الدولة والمجموعات المسلحة الداعمة للدول أو العاملة تحت سيطرتها، وخصوصاً الدول التي شاركت في النزاع المسلح أو قدّمت مساعدات مباشرة إلى الأطراف المشاركة فيه، وذلك في السياقات التي ارتكب فيها المقاتلون الأجانب انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني أو قانون حقوق الإنسان المعمول به. وعند الاقتضاء، ينبغي التحقيق مع الأشخاص الذين يُشتبه في تحملهم مسؤولية وملاحقتهم قضائياً. وفي الحالات التي تشكّل فيها تلك الجرائم جزءاً من نمط عام من الاعتداءات أو تعكس قصوراً في العقيدة العسكرية أو التدريب أو هيكلية القيادة أو آليات المحاسبة، ينبغي تنفيذ الإصلاحات اللازمة لتفادي تكرارها مجدداً. وأخيراً، ينبغي دعم الآلية الدولية المحايدة المستقلة التي وضعتها الجمعية العامة للأمم المتحدة وتعزيزها على حدّ سواء.

