



البرنامج الإقليمي للدول العربية (2016 – 2021)

لمنع ومكافحة الجريمة والإرهاب والتهديدات الصحية وتعزيز
نظم العدالة الجنائية بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق
الإنسان

جدول المحتويات

1. المقدمة 4
- الهيكل 4
2. الهيئات الإدارية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وولاياته واتفاقياته 5
3. السياق الإقليمي 9
- 1-3 السياق السياسي 9
- 2-3 تحليل الأوضاع القائمة 10
- 1-2-3 الجريمة المنظمة 10
- 2-2-3 الاتجار بالمخدرات 11
- 3-2-3 الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين 12
- 4-2-3 الأسلحة النارية 13
- 5-2-3 الاتجار بالممتلكات الثقافية 13
- 6-2-3 المنتجات والسلع المقلدة والأدوية المغشوشة 14
- 7-2-3 الإرهاب 15
- 8-2-3 غسل الأموال 16
- 9-2-3 الفساد 16
- 10-2-3 ضعف سيادة القانون ونُظم العدالة الجنائية 17
- 11-2-3 الأحوال السيئة للسجون 17
- 12-2-3 العنف والتمييز ضد المرأة 18
- 13-2-3 العنف ضد الأطفال 18
- 14-2-3 استهلاك المخدرات وانتشار الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية 19
4. تدابير تصدّي المكتب للتحديات التي تواجه المنطقة 20
- 1-4 المواضيع المشتركة 20
- 1-1-4 جمع البيانات والبحوث 20
- 2-1-4 التعاون الإقليمي والدولي 21

- 23.....3-1-4 المشاركة مع المجتمع المدني
- 23.....4-1-4 حقوق الإنسان
- 24.....5-1-4 تعميم المنظور القائم على النوع الاجتماعي
- 25.....2-4 البرنامج الفرعي الأول: مكافحة الجريمة المنظمة
- 39.....3-4 البرنامج الفرعي الثاني: مكافحة الإرهاب
- 44.....4-4 البرنامج الفرعي الثالث: مكافحة الفساد والجرائم المالية
- 47.....5-4 البرنامج الفرعي الرابع: العدالة الجنائية ومنع الجريمة
- 58.....6-4 البرنامج الفرعي الخامس: الوقاية من تعاطي المخدرات، العلاج والرعاية المتعلقة باضطرابات تعاطي المخدرات والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والرعاية المتعلقة به
- 64.....5. ترتيبات إدارة وتنفيذ البرنامج
- 64.....1-5 لجنة تيسير ومتابعة البرنامج الإقليمي
- 64.....2-5 المكتب الإقليمي
- 65.....6. الشراكات
- 65.....1-6 الشركاء الوطنيين والإقليميون
- 66.....2-6 المنظمات الدولية
- 67.....3-6 الجهات المانحة
- 67.....7. الدروس المستفادة
- 68.....8. إدارة المخاطر
- 72.....9. المساءلة

1. المقدمة

إنّ البرنامج الإقليمي للدول العربية لمنع ومكافحة الجريمة والإرهاب والتهديدات الصحية وتعزيز نظم العدالة الجنائية بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان (2016-2021) (والمشار إليه فيما بعد بالبرنامج الإقليمي) هو ثاني برنامج إقليمي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المنطقة). وهو الإطار الشامل للتعاون بين جامعة الدول العربية والدول الثمانية عشرة المشاركة¹، والمكتب. وسيواصل المكتب بناءً على طلب الدول الأعضاء في المنطقة العمل بموجب برنامجه الإقليمي المعني بمكافحة المخدرات ومنع الجريمة وتحديث العدالة الجنائية للدول العربية (2011-2015) السابق (والمشار إليه فيما بعد بالبرنامج الإقليمي الأول) وسيدرج المبادرات تصدياً منه للتحديات الجديدة والمستجدة.

والهدف العام للبرنامج الإقليمي هو دعم جهود الدول العربية الرامية إلى تحقيق السلام والاستقرار في المنطقة عن طريق تمكين الحكومات من محاربة الجريمة المنظّمة والإرهاب والفساد بشكل أكثر فعالية وكفاءة، وبالمثال لمعايير سيادة القانون وحقوق الإنسان. ومن ثمّ فإنّه بموجب إطار البرنامج الإقليمي، ستم مواصلة مواجهة التحديات التي يشكّلها الاتجار غير المشروع والإرهاب والفساد. كما سيلعب تعزيز نظم العدالة الجنائية ومنع الجريمة دوراً بارزاً باعتبارهما حجر الزاوية لتحقيق الأمن واحترام حقوق الإنسان وإرساء السلام. وسيواصل المكتب العمل مع الحكومات الوطنية من أجل إيجاد سبل فعّالة لتقليل انتشار تعاطي المخدرات وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. والبرنامج الإقليمي هو المظلة الإستراتيجية للنهج المتسق والمتكامل حيال التحديات الموجودة في المنطقة وتلبية الاحتياجات التي تم تحديدها من خلال المشروعات الجارية في المنطقة، ومن التقييم المتعمّق المستقل للبرنامج الإقليمي الأول، والتوصيات الصادرة عن لجنة تسيير ومتابعة البرنامج الإقليمي الأول لعام 2014.

الهيكلة

تتمحور المساعدة التي يقدمها المكتب في المنطقة في إطار البرنامج الإقليمي حول البرامج الفرعية الخمسة التالية، والموضّحة أدناه بمزيد من التفصيل:

- 1) مكافحة الجريمة المنظّمة؛
- 2) مكافحة الإرهاب؛
- 3) مكافحة الفساد والجرائم المالية؛

¹ يغطي البرنامج الإقليمي 18 دولة في المنطقة هي: الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس والجزائر والسودان والعراق وعمان وفلسطين وسوريا وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن. غير أن البرنامج لن يغطي سوريا إلا عقب رفع تعليق مشاركتها في أنشطة جامعة الدول العربية..

4) تعزيز منع الجريمة والعدالة الجنائية؛

5) الوقاية من تعاطي المخدرات، والعلاج والرعاية المتعلقة باضطرابات تعاطي المخدرات، والوقاية من

فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والرعاية المتعلقة به.

كما ستتضمن المواضيع المشتركة التي ترد في كافة مبادرات المكتب في إطار البرامج الفرعية الخمسة ما يلي:

أ) تعزيز جمع البيانات والبحوث؛

ب) تشجيع التعاون الدولي والإقليمي؛

ت) تعزيز الشراكات مع المجتمع المدني؛

ث) تعميم حقوق الإنسان والمنظور القائم على النوع الاجتماعي.

2. الهيئات الإدارية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وولاياته

واتفاقياته

البرنامج الإقليمي للمكتب صُمم لمنع ومكافحة الجريمة والإرهاب والتهديدات الصحية وتعزيز نُظم العدالة الجنائية بما يتماشى والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وهو يتسق مع الإطار الاستراتيجي للمكتب للعامين 2016-2017 ومع القرارات التي اعتمدها لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية²، والتي يهتدي بها عمل المكتب على الصعيد العالمي، وكذلك مع إعلان الدوحة³ بشأن إدماج منع الجريمة والعدالة الجنائية في جدول أعمال الأمم المتحدة الأوسع من أجل التصدي للتحديات الاجتماعية والاقتصادية وتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وكذلك مشاركة الجمهور.

وترتكز ولايات المكتب على ما يلي:

■ الاتفاقيات الدولية لمكافحة المخدرات⁴

■ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها⁵

²يقدم المكتب تقاريره إلى هيئتيه الإداريتين وهما لجنة المخدرات ولجنة مكافحة الجريمة والعدالة الجنائية، كما ويتلقى ولاياته منهما. فلجنة المخدرات هي الهيئة المركزية المختصة بوضع السياسات في المسائل المتعلقة بالمخدرات داخل منظومة الأمم المتحدة، موقرةً بذلك منبراً للدول الأعضاء من أجل تبادل الخبرات والتجارب والمعلومات في المسائل المتعلقة بالمخدرات ولتشكيل استجابة عالمية منسقة. أما لجنة مكافحة الجريمة والعدالة الجنائية فهي الهيئة المركزية داخل منظومة الأمم المتحدة التي تتناول سياسة منع الجريمة والعدالة الجنائية، بما في ذلك قضايا سيادة القانون بشكل عام، وجوانب مكافحة الإرهاب وسائر التحديات الأخرى التي تمثلها الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي ليس لها علاقة بالمخدرات.

³https://www.unodc.org/documents/congress//Declaration/V1504149_Arabic.pdf

⁴<https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/conventions.html>

⁵<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-a.pdf>

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁶
- الصكوك الدولية المتعلقة بمنع الإرهاب الدولي وقمعه⁷
- معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية⁸
- القرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن التابعين للأمم المتحدة

نظرًا لكون المكتب هو هيئة الأمم المتحدة المتخصصة في مجال تحديث العدالة الجنائية ومواجهة الجريمة المنظّمة والإرهاب، فهو يمتلك الخبرات التقنية اللازمة لمواجهة هذه التحديات بطريقة شاملة ومتكاملة. ومن ثمّ فهو يدعم اعتماد الاتفاقيات والصكوك الدولية لمكافحة المخدرات والجريمة والإرهاب وتنفيذها، ويقدم المساعدة التقنية المباشرة لسلطات إنفاذ القانون وسلطات العدالة وللمهنيين العاملين فيها. وباعتبار المكتب هو الراعي لاتفاقيات الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، فهو يركّز على تعزيز قدرات شركائه على العمل بشكل أكثر فعالية وكفاءةً وإنصافاً، وفقاً للقانون الدولي والمعايير والقواعد الدولية.

أهداف التنمية المستدامة وخطّة التنمية المستدامة لعام 2030

في يوم 25 أيلول/سبتمبر من عام 2015، اعتمدت الدول الأعضاء بالأمم المتحدة رسمياً "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، مع أهداف التنمية المستدامة الـ 17 خاصتها وغاياتها. والقصد من وراء الخطة أن تكون "برنامج عمل لأجل الناس والأرض ولأجل الأزدهار. وهي تهدف أيضاً إلى تعزيز السلام العالمي في جو من الحرية أفسح." وعلى وجه الخصوص، تؤكد خطة 2030 صراحةً على أنه "لا سبيل إلى تحقيق التنمية المستدامة دون سلام، ولا إلى إرساء السلام دون تنمية مستدامة." ومن ثمّ تجمع الخطة ما بين خيوط السلام وسيادة القانون وحقوق الإنسان والتنمية والمساواة في إطار شامل وتطلّعي. فالحدّ من النزاعات والجريمة والعنف والتمييز، وكفالة الاندماج وحسن الإدارة، هي عناصر رئيسية لرفاه الشعب كما هي أساسية لتحقيق التنمية المستدامة. وهذه خطة عالمية تستدعي خوض تحولات عميقة وإقامة شراكة عالمية جديدة.

والغاية من أيّ برنامج تنموي هو كفالة أن يكون الأمن وسيادة القانون هما حجر الأساس في سبيل تمكين الأفراد باعتبارهم أصحاب حقوق.

⁶ <https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/UNCAC.pdf>

⁷ https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf

⁸

https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Arabic.pdf

وتتاح للمجتمع الدولي من خلال خطة التنمية لما بعد 2015 فرصة فريدة لوضع سيادة القانون والأمن ومكافحة الجريمة المنظّمة والتجارة غير المشروعة على رأس أولوياته. ومن ثمّ فإنّ فهم طبيعة الاتّجار غير المشروع عبر الحدودي ومداه، ناهيك عن حجم الأسواق وتدفقات البضائع وتورّط الجماعات الإجراميّة المنظّمة، هو أمر أساسي في تصميم تدابير تصدّي فعّالة. وعليه فإنّ الجهود الدولية المبذولة من أجل مواجهة القضايا المعيقة للتنمية، ومنها التجارة والحركة غير المشروعتين عبر الحدود، يجب ألا تقتصر على إتباع إجراءات صارمة مثل تقوية الحدود وتعزيز قدرات أجهزة إنفاذ القانون، بل تتطلب عوضاً عن ذلك تدابير تصدي متعددة الاختصاصات تكفل إحداث التكامل ما بين سيادة القانون والتنمية وحقوق الإنسان والنهجين الاجتماعي والأمني، وتشارك فيها كلّ قطاعات الحكومة والمجتمع على الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية.

وسيساهم البرنامج الإقليمي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة⁹ المنصوص عليها في خطة التنمية لعام 2030. ومن ثمّ تعكس ولايات المكتب كافّة ما يرنو إليه العالم من تطلعات تمتدّ جذورها في أهداف التنمية المستدامة. ويجدر الذكر أنّ المكتب يمتلك التجارب والخبرات التقنية في بناء القدرات في المنطقة لأجل دعم الدول الأعضاء في تحقيق أهداف بعينها من أهداف التنمية المستدامة، وهي كالتالي:

- **الهدف الثالث:** ضمان تمتّع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار
- **الهدف الخامس:** تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات
- **الهدف العاشر:** الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها
- **الهدف السادس عشر:** تعزيز استراتيجيات التنمية المستدامة من خلال تطبيق العدالة للجميع للوصول إلى مجتمعات سلمية، وبناء مؤسسات فعّالة ومسؤولة على جميع المستويات
- **الهدف السابع عشر:** تعزيز وسائل تنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية لتحقيق التنمية المستدامة

للهدف 16 أهمية خاصة بالنسبة للمكتب، إذ أنّه يكفل إدراج سيادة القانون والسلام والأمن في خطة التنمية العالمية الجديدة. ومن ثمّ سيساهم المكتب في ضمان إدراج جميع المعاهدات والقواعد والمعايير الدولية (أي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقيات مكافحة المخدرات ومعايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال العدالة الجنائية ومنع الجريمة، وكذلك الصكوك القانونية لمكافحة الإرهاب) إدراجاً فعّالاً في خطط التنمية الوطنية والإقليمية، وهو ما يشكّل التحدّي الرئيسي لما بعد عام 2015.

⁹ لمزيد من المعلومات وللقائمة الكاملة لأهداف التنمية المستدامة الجديدة انظر الرابط التالي:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/>

وعلى نحو مماثل، يرتبط عمل المكتب بشأن المخدرات والصحة ارتباطاً وثيقاً بالغايات المتعددة في إطار الهدف الثالث. فللمكتب ولاية قائمة على عدد من الجهات، بما فيها دعم اتباع نهج متوازن ومركّز على الصحة العامة لمشكلة المخدرات وذلك من خلال العمل على وضع حدّ للتمييز ضد متعاطي المخدرات وتعزيز التدخلات الخاصة بهم، وتعزيز سبل الوصول إلى الخدمات الشاملة المستندة إلى الأدلة والمراعية للنوع الاجتماعي للوقاية من تعاطي المخدرات وعلاج الاضطرابات الناجمة عن تعاطي المواد المخدرة، بما في ذلك اعتباره بديل للسجن. إضافة إلى ذلك، للمكتب ولاية توفير الوقاية لمتعاطي المخدرات ونزلاء السجون من فيروس نقص المناعة البشرية والرعاية والعلاج ذات العلاقة.

وبالتالي، وفي سياق أهداف التنمية المستدامة، سيقوم البرنامج الإقليمي بتعميم مكافحة الجريمة والمخدرات في خطة التنمية، فضلاً عن تعزيز الحوار بشأن السياسات العامة مع أصحاب الشأن الوطنيين والإقليميين وذلك في سبيل تعزيز سيادة القانون، وإثراء الحوار وتحسين التعاون مع المجتمع المدني، ودعم "شبكات المعرفة" في المنطقة بأكملها.

إضافة إلى ذلك، وتمشيا مع أهداف التنمية المستدامة، فإنّ الموضوعات الرئيسية في إطار البرنامج الإقليمي ستشمل أيضاً التصدي للفساد وغسل الأموال على جميع المستويات، لأنهما يعيقان التنمية الاقتصادية ويسرّان تمويل الإرهاب؛ وكذلك تحسين إدارة السجون واحترام حقوق الإنسان فيها للحيلولة دون أن تصبح السجون أرضاً خصبة للراديكالية والتطرف؛ ومكافحة الاتجار بالبشر والمخدرات والأسلحة والممتلكات الثقافية. كما سينصب تركيز أكبر على القضاء على جميع أشكال العنف ضد النساء والفتيات، بما في ذلك الاتجار والاستغلال الجنسي وغيره من أنواع الاستغلال.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

دعم المكتب الدول الأعضاء في المنطقة منذ عام 1992، وما زال يدعمها، من خلال برامج وأنشطة تهدف إلى تقوية تدابير التصدي للتهديدات الوطنية والإقليمية وعبر الوطنية المتعلقة بالمخدرات والجريمة المنظمة والإرهاب والفساد، وكذلك بناء أنظمة عدالة جنائية تتسم بالإنسانية والفعالية.

وللمكتب في الوقت الحاضر مكتب إقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المكتب الإقليمي) في القاهرة ومكاتب برامج في الأردن والإمارات العربية المتحدة وتونس وفلسطين ولبنان وليبيا والمغرب.

وقد وضع المكتب ونقذ بالشراكة مع جامعة الدول العربية برنامج الإقليمي الأول للفترة 2011-2015. وبرغم التحوّلات السياسية المهمة التي حدثت في المنطقة بدايةً من عام 2010، والتي غيرت بشكل كبير الإطار الجغرافي

السياسي والأمني في العديد من دول المنطقة، فقد نجح المكتب في تقديم مساهمات كبيرة في مجالات مثل تحديث العدالة الجنائية ومكافحة الجرائم عبر الوطنية والاتجار بالبشر والفساد وإدمان المخدرات وتعزيز مراقبة الحدود.

وبناءً على طلب من الدول الأعضاء في المنطقة وبالتشاور معها، وضع المكتب هذا البرنامج الإقليمي الثاني للفترة 2016-2021 ووضعا في الاعتبار التجارب والعبر المستفادة ونتائج التقييم المتعمق المستقل¹⁰ للبرنامج الإقليمي الأول، والتحديات والاحتياجات التي تم تحديدها في المنطقة من خلال المشاريع الجارية ومن خلال المشاورات مع الدول الأعضاء.

3. السياق الإقليمي

3-1 السياق السياسي

منذ 2010 والمنطقة العربية تشهد تحولات ومتغيرات سياسية واجتماعية هامة ألهمت آمال قطاع عريض من الناس في حدوث إصلاحات انتخابية وسياسية ومؤسسية. ومن ثم فإنّ المطالب التي ردّتها ملايين المحتجين ممن خرجوا إلى الشوارع في بلدان المنطقة تشاركت في عدّة عناصر ألا وهي: تحسّن الحُكم واحترام حقوق الإنسان وإنهاء الفساد وتوفير فرص اقتصادية شاملة للجميع.

وقد تنوّع تأثير وأثر هذه المتغيرات السياسية عبر المنطقة لاختلاف استجابةفرادى البلدان للتحديات التي واجهتها كلّ منها. ففي بعض البلدان أُطيح بالأنظمة الاستبدادية التي تمسّكت في الحكم طويلا، بينما أُتيحت في دول أخرى الفرص لإحراز مزيد من التقدم فيما يخص التعددية والديمقراطية. واستمرت النزاعات العنيفة في بعض البلدان مثل العراق وليبيا واليمن. أمّا في سوريا، فما فتئت رعى الحرب المكتملة الأركان تدور لما يزيد عن أربعة أعوام، وقد تسببت في واحدة من أسوء الأزمات الإنسانية في العالم، مخلفةً ملايين النازحين داخليا واللاجئين، الأمر الذي أّثر على أمن البلدان المجاورة والمنطقة وما وراءها وكذلك على تماسكها الاجتماعي. ومن الملاحظ أنّ الأردن ولبنان هما الأكثر تأثراً، في حين تشهد لبنان وضعا أمنيا متقلّبا من نوع خاص.

والتنظيمات المتطرّفة المسلّحة، ولا سيّما الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وسائر الجهات العنيفة غير التابعة للدولة تزداد قوّة في المنطقة. كما أنّ فراغ السلطة في بعض الدول، والدول التي لم تعد قادرة على مراقبة

¹⁰ لمزيد من المعلومات عن البرنامج الإقليمي الأول وإنجازاته والأنشطة التي أجراها، أنظر التقييم المتعمق للبرنامج الإقليمي للبلدان العربية والمتاح باللغة الإنجليزية على: https://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2015/RP_Arab_States_Final_Evaluation_July_2015.pdf.

حدودها، تمثل أرضاً خصبة للجماعات الإجرامية والإرهابية المنظمة عبر الوطنية. وبعد انقضاء خمسة أعوام على بداية المتغيرات السياسية، وجدت العديد من بلدان المنطقة نفسها وسط حالة من الاضطراب وعدم الاستقرار، تحوّل فيها تركيز المواطنين من التطلعات إلى حصول إصلاحات سياسية واتّجه نحو كيفية إدارة النزاع، وباتوا يلتمسون إحراز السلام وتحقيق الاستقرار كأولوية لهم.

وما زاد الطين بلّة أنّ معظم البلدان العربية تعاني من مشاكل اقتصادية واجتماعية سياسية خطيرة نتج عنها ارتفاع معدلات البطالة والفقير. وقد أثر انعدام الأمن الملحوظ سلبيًا على السياحة والاستثمار الأجنبي المباشر، وهما ركيزتان اقتصاديتان أساسيتان للعديد من الدول الأعضاء في المنطقة. كما أنّ البنية التحتية الاجتماعية الضعيفة، مثل التعليم والرعاية الصحية وأنظمة الأمن الاجتماعي على سبيل المثال، هي مشكلة شائعة بين العديد من بلدان المنطقة تمعن في تقويض الاستقرار.

وفي الوقت الراهن، تواجه المنطقة العديد من التحديات في القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية وقطاع الطاقة. وهذه القطاعات هي الركيزة الرئيسية لمستقبل المنطقة ومستقبل الأمن الإقليمي والدولي الأوسع نطاقًا. ويبدو أنّ التحديات الأمنية وانتشار الإرهاب تشكّل أخطارًا وشيكةً للكثير من الدول الأعضاء. لذا فإنّ إعداد برنامج شامل وجيد التكامل وطنيًا وإقليميًا على حدّ سواء من أجل تحسين الأمن وإقامة العدل وحقوق الإنسان فضلًا عن الأمن البشري هو أكثر نهج واعد حيال تحقيق الأمن والاستقرار والتنمية وإرساء السلام على نحو مستدام في المنطقة.

3-2 تحليل الأوضاع القائمة

يقدم القسم التالي لمحة موجزة عمّا يواجهه المنطقة من تهديدات وتحديات رئيسية متعلقة بالمخدرات والجريمة المنظمة والإرهاب. ومحور تركيز هذا الجزء هو المجالات ذات الصلة بولايات المكتب في إطار البرامج الفرعية الخمسة الخاصة بالبرنامج الإقليمي، ألا وهي (1) مكافحة الجريمة المنظمة، (2) مكافحة الإرهاب؛ (3) مكافحة الفساد والجرائم المالية؛ (4) منع الجريمة والعدالة الجنائية؛ و(5) الوقاية من تعاطي المخدرات، والعلاج والرعاية المتعلقة باضطرابات تعاطي المخدرات والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والرعاية المتعلقة به.

3-2-1 الجريمة المنظمة

في الوقت الراهن، تركز العناوين الإخبارية بشأن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الخطر الأمني الذي تشكّله التنظيمات المتطرّفة المقاتلة. غير أنّ ثمة تهديد خطير آخر على الأمن القومي والإقليمي يتمثل في نمو شبكات الجريمة

المنظمة عبر الوطنية في المنطقة. فقد أدت الاضطرابات السياسية الراهنة في المنطقة والناجمة عن النزاع المسلح في العديد من البلدان إلى تدهور قدرة العديد من الدول العربية على فرض مراقبة فعّالة على حدودها. وهذه الظروف مقرونة بالاقتصادات الضعيفة وفرص العمالة القليلة للشباب الذي غالبًا ما يكون مصدومًا بسبب النزاعات، إلى جانب الموقع الجغرافي القريب من الأسواق السوداء الأوروبية المربحة، توفر أرضًا خصبةً للتنظيمات والشبكات الإجرامية فتزدهر. لكنّ ما يثير القلق البالغ في المنطقة هو أنّ بعض التنظيمات الإجرامية المنظمة قد غيرت طريقة عملها إزاء التنظيمات المتطرّفة المقاتلة فأضحى التعاون فيما بينها إمّا تعاونًا ديناميكيًا تامًا أو تكافليًا واضحًا، نجّم عنه حصول التنظيمات الإرهابية على مبالغ تمويلية كبيرة، مستفيدةً من الاتّجار غير المشروع عن طريق عملها في الحماية أو تسيير الأمور¹¹.

3-2-2 الأتجار بالمخدرات¹²

ما زالت زراعة القنب غير المشروعة مستمرة في معظم دول شمال أفريقيا. وبينما تظلّ المغرب تعاني من تحديات إنتاج راتنج القنب، فقد ازدادت ضبطيات القنب اللبناني على مدار السنوات الماضية. بالإضافة إلى ذلك، يُتّجر بالقنب الأفغاني إلى دول الخليج والشرق الأوسط. وعادةً ما كان يُتّجر بالهيروين القادم من أفغانستان إلى الشرق الأوسط عن طريق العراق وتركيا. ولكن نظرًا لازدياد فعّالية مراقبة الحدود بين تركيا وإيران، ظهر في السنوات الأخيرة طريق جنوبي. يبدأ هذا الطريق من أفغانستان متوغلاً في باكستان وجنوب إيران، مارًا بالشرق الأوسط ودول الخليج، ومستمرًا بطول سواحل شرق أفريقيا وغربها، كما يمرّ بجنوب شرق آسيا في الطريق إلى وجهته النهائية في آسيا وأوروبا. وازدادت الضبطيات من الهيروين بشكل كبير في العديد من بلدان المنطقة في السنوات الماضية. ففي عام 2014، على سبيل المثال، تضاعفت ضبطيات الهيروين في مصر ثلاث مرات مقارنةً بالسنة التي قبلها. ويمكن ملاحظة نفس الاتجاه فيما يتعلق بالكوكايين، حيث أنّ أكبر الضبطيات البحرية في عام 2014 والتي كانت على ما يبدو متّجهة إلى الأردن والإمارات العربية المتحدة ومصر والمملكة العربية السعودية تفوق تلك التي تم اعتراضها في المنطقة بأكملها خلال الفترة 2010-2013. وسواء أكان المتّجرون يحاولون اكتشاف طرق جديدة للوصول إلى أوروبا أم أنّ هناك أسباب أخرى وراء هذا الاتجاه الجديد، كالشحنات التي لم تُستلم، فما زال الأمر مبهمًا. علاوةً على ذلك، فإنّ ضبطيات الكوكايين تشير إلى عبورها منطقة شمال أفريقيا للوصول إلى غرب أفريقيا، الأمر الذي

¹¹ من شأن التنظيمات أن توفرّ العبور الآمن للاتّجار غير المشروع عبر المناطق التي تسيطر عليها أو أن تتولى الترتيبات اللوجستية لعبور السلع والأشخاص عبر هذه المنطقة (المناطق). لمزيد من المعلومات عن العلاقة بين الجريمة المنظمة والإرهاب، انظر "تقرير الأمين العام عن خطر استفادة الإرهابيين من الجريمة المنظمة عبر الوطنية"، 21 أيار/مايو 2011.

¹² أخذت البيانات والمعلومات المعروضة في هذا الفصل من التقرير العالمي للمخدرات للعامين 2013 و2014، وتقارير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات للعامين 2013 و2014 والتقارير الداخلية للمكتب.

يشير إلى التحوّل في طرق الاتّجار مثل طريق شمال أفريقيا المستخدم كنقطة عبور للكوكايين المنتقل عبر غرب أفريقيا في طريقه من أمريكا الجنوبية إلى أوروبا.

تعتبر المملكة العربية السعودية الوجهة الرئيسية والسوق الأكبر للأمفيتامين الذي يُباع كأقراص كابتاغون مزيفة تُهرّب إلى المملكة عن طريق الأردن وسوريا. لقد تم الإبلاغ مرارًا خلال السنوات الأخيرة عن استخدام الحاويات في تهريب هذا المخدّر عبر الطرق البحرية. وأضحى سوء استخدام الترامادول مشكلة مثيرة للقلق بشكل متزايد في عدد من الدول العربية والكثير من القارة الأفريقية.¹³ والترامادول مادة شبه أفيونية اصطناعية لا تخضع للمراقبة والتنظيم الدوليين، ويُتّجر به بصفة رئيسية من الصين والهند إلى الإمارات العربية المتحدة وليبيا ومصر عن طريق البحر. وعلى نطاق أضيق، سُجّلت في السنوات الماضية ضبطيات متزايدة من المؤثرات العقلية الجديدة في المنطقة.

3-2-3 الاتّجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين

إنّ الاتّجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين مدعاة لقلق كافة دول المنطقة، إمّا باعتبارها دول منشأ أو عبور أو مقصد. وقد تمخّص عن الانتقال السياسي المضطرب الذي شهدته البلدان العربية، ولا سيّما الصراعات في سوريا والعراق وليبيا واليمن، تدفق اللاجئين وتشريد السكان بشكل لم يشهده العالم منذ الحرب العالمية الثانية. فما يربو عن 53 في المائة من اللاجئين في العالم يتواجدون في المنطقة العربية التي لا تستضيف سوى 5 في المائة من سكان العالم.¹⁴ وفي عام 2015 وحده، وصل 1,014,836 من ملتمسي اللجوء والمهاجرين غير النظاميين إلى أوروبا عن طريق البحر، بينما يُعتقد أن 3,772 شخصا لقوا حتفهم في عرض البحر.¹⁵ ويتحرك المهاجرون من القرن الأفريقي تجاه الشمال عبر دول شمال أفريقيا للوصول إلى أوروبا. وبرغم ازدياد الوضع سوءًا يومًا بعد يوم في اليمن وليبيا، إلا أنّ هناك نشاطًا ملحوظًا في تهريب المهاجرين عبر خليج عدن إلى اليمن وعبر طريق البحر الأبيض المتوسط الرئيسي. هذا وقد ظهرت مصر كإحدى نقاط العبور الرئيسية. وتفيد قوات الأمن المصرية بأنّها ألقّت القبض على ما يفوق 6,000 شخص أثناء محاولتهم الدخول إلى البلاد أو الخروج منها بشكل غير شرعي وذلك ما بين شهر تشرين الأول/أكتوبر من عام 2014 وشهر نيسان/أبريل من عام 2015.¹⁶

¹³ تقرير الاجتماع الخامس والعشرين لرؤساء الأجهزة الوطنية المعنية بالمخدرات وإنفاذ القوانين/أفريقيا، 14-18 أيلول/سبتمبر 2015، في الجزائر.

¹⁴ صندوق كارنيجي للسلم الدولي: 'سوريا في أزمة؛ الشرق الأوسط 2015: ماذا يجب مشاهدته'؛ كانون الأول/ديسمبر 2014.

¹⁵ المنظمة الدولية للهجرة: "مشروع المهاجرين المفقودين"، (<http://missingmigrant.iom.int/>).

¹⁶ الأمانة الإقليمية للهجرة المختلطة: 'تحليل اتجاهات الهجرة الإقليمية المختلطة في الربع الثاني 2015'؛ آب/أغسطس 2015.

الطرق الرئيسية المستخدمة في الاتجار بالأشخاص والتي رُصدت في المنطقة تتضمن: الاتجار الداخلي بين المناطق الريفية والمدن الرئيسية في جميع بلدان المنطقة؛ والاتجار الإقليمي من البلدان الأقل ثراءً في شمال أفريقيا إلى أخرى أكثر ثراءً في منطقة الخليج؛ والاتجار الدولي إلى جميع البلدان العربية وخاصة دول الخليج من جنوب وشرق آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وشرق أوروبا والقوقاز ووسط آسيا؛ والاتجار الدولي من شمال أفريقيا والشرق الأوسط لأوروبا والولايات المتحدة وكندا.¹⁷ وقد أتاح انعدام الاستقرار في المنطقة للمنظمات الإرهابية والإجرامية نقل الأشخاص عبر الحدود بحرية أكبر. وبالتالي فالأشخاص والأشخاص المهاجرين عبر المنطقة أو من خلالها يشير إلى وجود شبكات إجرامية منظمة ومعقدة وراسخة الجذور في المنطقة، وتتعاون على الأرجح مع شبكات إجرامية في مناطق أخرى.

3-2-4 الأسلحة النارية

نظرًا لأن المنطقة حاليًا تعتبر إحدى أقل المناطق استقرارًا في العالم، فإنّ الخطر الذي يشكّله الاتجار غير المشروع بالأسلحة قد تفاقم، لا سيّما مع ظهور التنظيمات الإرهابية من أمثال داعش وغيرها من الجهات غير التابعة للدول التي تنتهج العنف. ويحدث الاتجار بالأسلحة في كلّ الدول تقريبًا أو عبرها، معزّزا بذلك القدرة العسكرية للتنظيمات الإرهابية التي تعمل في أنحاء مختلفة من المنطقة. وفي عام 2014، سجّلت الدراسة الاستقصائية للأسلحة الصغيرة 24 مجموعة جديدة تمتلك إما منظومات دفاع جوي يحملها الأفراد أو أسلحة مضادة للدبابات في المنطقة.¹⁸ ويُرى أنّ الوفرة الحالية في الأسلحة النارية في أعقاب سقوط نظام القذافي في ليبيا والنزاعات العنيفة في المنطقة هما العاملان الرئيسيان وراء ازدهار تجارة الأسلحة غير المشروعة.

3-2-5 الاتجار بالممتلكات الثقافية

المعلومات المتاحة عن الاتجار بالممتلكات الثقافية محدودة للغاية. وفي أحد المنشورات الصادرة عن المكتب عام 2011¹⁹، قدّر المكتب بأنّ عائدات الجريمة عبر الوطنية المتعلقة بالفن والممتلكات الثقافية بلغت حوالي 0,8 في المائة من التدفقات المالية غير المشروعة بأجمعها - أي ما بين 3,4 و6,3 مليار دولار أمريكي. كما أنّ انعدام الاستقرار السياسي، والتحديات الأمنية، والفساد، وقلة الموارد المخصصة لمراقبة الحدود وتأمين المواقع الأثرية أو

¹⁷ المبادرة العربية لبناء القدرات الوطنية على مكافحة الاتجار بالبشر في الدول العربية: "فهم الاتجار بالأشخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"؛ 2013.

¹⁸ الدراسة الاستقصائية للأسلحة الصغيرة: "الجماعات المسلحة والأسلحة الخفيفة الموجهة، تحديث عام 2014 مع التركيز على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ 2014.

¹⁹ مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة: تقدير التدفقات المالية غير المشروعة الناتجة عن الاتجار بالمخدرات والجرائم المنظمة عبر الوطنية الأخرى؛ 2011.

المتاحف يعرض العديد من الدول لفقدان ممتلكاتها الثقافية. ومما يدعو للقلق البالغ أنّ نسبة كبيرة من عمليات النهب تتعلق بالقطع الأثرية المحمية التي يجري التنقيب عنها والتي لم تذكر في السجلات الموجودة، وهو ما يعني أنّ أنظمة الرصد الحالية (القوائم الحمراء، وقوائم جرد القطع الأثرية المسروقة، وغير ذلك) غير ذات صلة إلى حدّ كبير. وفي الوقت الحاضر، تسيطر التنظيمات الإرهابية سيطرة فعّالة على أراضٍ تحوي إرثًا ثقافيًا نفيسًا. وعلى مدار السنوات الماضية، عانت سوريا والعراق وليبيا ومصر من الكثير من عمليات نهب القطع الأثرية.

3-2-6 المنتجات والمقلّدة والأدوية المغشوشة²⁰

ازداد تدقّق المنتجات المقلّدة والأدوية المغشوشة عبر العالم ازديادًا خطيرًا في السنوات الأخيرة، ولا تُستثنى المنطقة العربية من ذلك، إذ تشير التقارير الإعلامية إلى أنّ 56 في المائة²¹ من السلع المتاجر بها في الأسواق العربية قد لا تكون أصلية. ويرجع أصل معظم المنتجات المزيفة في العالم إلى شرق آسيا عامّةً، والصين خاصّةً، وغالبًا ما تمر السلع المقلّدة عبر مناطق التجارة الحرة في الإمارات العربية المتحدة في طريقها إلى أوروبا. وضبطت المملكة العربية السعودية 125 مليون وحدة مزيفة عام 2013، وهو ما يمثّل زيادةً بنسبة 127 في المائة مقارنةً بعام 2012. كما أعلنت اللجنة الوطنية للملكية الصناعية ومكافحة التزوير المغربية²³ عن ضبط ما يزيد على 3,3 مليون مادة مزيفة عام 2013، بزيادة قدرها ثلاثة أضعاف كمية السلع المزيفة المضبوطة عام 2012.²⁴

ولعلّ ما يثير بالغ القلق هو الأدوية المغشوشة وإعادة الاستيراد غير القانوني (التجارة الموازية) للأدوية نظرًا لما يمكن أن يكون لها من عواقب مميتة أو خطيرة على الصحة العامة، حيث أنّ الأدوية المغشوشة قد تخلو من المادة الفعّالة أو أنّ جرعتها غير دقيقة أو أنّها تحتوي على المادة الفعّالة الخاطئ، وبالتالي باستطاعتها أن تتسبب في أضرار جسيمة للصحة. وقد أكّدت المعامل وجود مجموعات متفاوتة من المواد الكيميائية مثل مبيدات الحشرات وسّم الفئران ورماد القرميد والطلاء المحتوى على الرصاص وحبير الخرطوشة ومنظفات الأرضية في الأدوية المغشوشة.

وتشير تقديرات منظمة الصحة العالمية إلى أنّ 35 في المائة من كامل سوق الأدوية في الشرق الأوسط لربما تكون غير مشروعة، وهو الأمر الذي توغل في كافة مستويات صناعة الأدوية، بدءًا من المضادات الحيوية والمسكنات

²⁰ إنّ مصطلح "مغشوشة" من الجائز أن يعني "مزيفة" عندما يُستخدم لوصف الأدوية. انظر أيضًا قرار لجنة مكافحة الجريمة والعدالة الجنائية 6/20 لعام 2011، بشأن مكافحة الأدوية المغشوشة، وخاصّة الاتجار بها.

²¹ على سبيل المثال <http://www.emirates247.com/eb247/economy/uae-economy/counterfeit-goods-cost->

<http://www.alquds.co.uk/?p=419951> و [ther-gulf-countries-18bn-2009-12-14-1.22570](http://www.alquds.co.uk/?p=419951)

²² تقرير هيئة الجمارك السعودية 2013.

²³ <http://www.stopcontrefacon.ma/saisie-aux-frontieres>

²⁴ <http://www.stopcontrefacon.ma/sites/default/files/synthese-etude-contrefacon.pdf>

الشائعة وصولاً إلى الأدوية المستخدمة في علاج انفصام الشخصية والسرطان. وبشكل خاص، فإنّ نظام الرعاية الصحيّة في العراق يعاني من الأدوية غير الخاضعة للمعايير جرّاء الحدود غير الآمنة وانحياز النظام الرقابي القائم وهذا معناه تهريب هذه الأدوية المغشوشة بصفة منتظمة إلى داخل البلاد وتفشيها في الإمدادات المحلية.²⁵ لقد فكّك عدد من شبكات الجريمة المنظّمة المتخصصة في الأدوية المغشوشة في السنوات القليلة الماضية. ومع ذلك، فإنّ الظاهرة ما زالت مستشرية من جرّاء الوضع الأمني المتقلّب وقلة فرص الحصول على الأدوية.

3-2-7 الإرهاب

يشكّل الإرهاب في الوقت الراهن أكبر خطر على الأمن القومي للبلدان الواقعة داخل المنطقة وخارجها على حدّ سواء. كما أنّ فراغ السلطة في بعض دول المنطقة والحدود سهلة الاختراق واتساع رقعة الأراضي غير المسيطر عليها سيطرة تامة في ضوء المتغيرات السياسية أوجدت الأرض الخصبة للتنظيمات المتطرّفة وغيرها من الجهات العنيفة غير التابعة للدولة: مثل داعش والقاعدة وأنصار الشريعة وجبهة النصرة على سبيل المثال لا الحصر. وتؤدي الحرب الأهلية في سوريا إلى تقوية التطرف العنيف المؤدي للإرهاب²⁶. فيما يشكل التوسّع المفاجئ لداعش منذ شهر حزيران/يونيه 2014 وسيطرتها على مناطق متفاوتة في سوريا والعراق، وقدرتها على الاستيلاء على المدن المهمة مثل مدينة الموصل، فضلاً عن الهجمات الأخيرة في شمال سيناء (مصر) تهديداً خطيراً للسلام والاستقرار العالميين.

إنّ عودة المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مسقط رؤوسهم في الدول العربية يمثل تهديداً إرهابياً إضافياً. لقد نشأت هذه الظاهرة عن النزاع الأفغاني السابق لأحداث 11 أيلول/سبتمبر. وتشير التقديرات إلى أنّ ما يربو عن 30,000 مقاتل من خارج العراق وسوريا التحقوا بالقتال الدائر هناك²⁷ من أجل دعم عددٍ من التنظيمات المقاتلة، من بينها داعش. وجاء حوالي 283,000 شخص من هؤلاء المقاتلين من أوروبا، في حين أتى الباقون من باقي بلدان العالم.²⁹ وغني عن القول يمثل الإرهابيون العائدون خطراً محدقاً لبلدانهم، لتعلّمهم مهارات معينة كصناعة

²⁵ دونيا فرونتير كونسلتاننتس (شركة دونيا لخبراء الحدود): "Counterfeits, Parallel Trade Disrupt MENA Pharma"، 2015.

²⁶ وفقاً لخطة عمل الأمين العام للأمم المتحدة لمنع التطرف العنيف، والتي قُدمت إلى الجمعية العامة في كانون الثاني/يناير 2016 (A/70/674)، تضع كلّ دولة عضو تعريفها الخاص بها للظاهرة وتبني تدابير منع ومكافحة التطرف العنيف الخاصة بها. علاوة على ذلك، تنصّ الخطة على أنه ينبغي للدول الأعضاء القيام بالمزيد من العمل لمواجهة ومنع التطرف العنيف كما ورد في الركيزة الأولى من الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب.

²⁷ التقرير الثالث للمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بشأن تنفيذ الدول المتضررة من المقاتلين الإرهابيين الأجانب لقرار مجلس الأمن رقم 2178 (2014).

²⁸ وفقاً لمنسق الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب، السيد جيل دي كيرشوف، في مقابلة له مع الفانينانشال تايمز في شهر حزيران/يونيه

2014، برجاء الاطلاع <http://www.ft.com/cms/s/0/34832ce6-ec13-11e3-ab1b-00144feabdc0.html#axzz41k0gxpq>

²⁹ انظر التقرير S/2015/358 بعنوان "التحليلات والتوصيات المتعلقة بالخطر العالمي الذي يسببه المقاتلون الإرهابيون الأجانب".

القنابل والبراعة في التسديد وكيفية إجراء الاتصالات السرية ومن ثمّ بوسعهم المساهمة في زيادة درجة التطرّف لدى التنظيمات الموجودة في البلاد. ويكمن الخطر أيضاً في ارتباطهم بمجموعة واسعة من الشبكات تستدعيهم لتنفيذ هجمات محتملة في بلدانهم الموطن.

3-2-8 غسل الأموال

ترتبط عمليات غسل الأموال ارتباطاً وثيقاً بالفساد والجريمة المنظّمة وتمويل الإرهاب - وهي قضايا تثير جميعها قلقاً بالغاً فيما يتعلق بأمن المنطقة واستقرارها في الوقت الراهن. ووفقاً للتقارير، فإنّ معدلات الفساد الحالية في المنطقة تسببت في زيادة أنشطة غسل الأموال في السنوات العديدة الماضية. ويمكن فهم هذا التوجّه إلى حدّ ما إذا ما نظرنا إلى المبالغ المالية الكبيرة المتحصّلة بطريقة غير قانونية التي تُحوّل إلى الخارج. وتشكل مكافحة غسل الأموال تحدياً في المنطقة، لأنّ بعض جهود مكافحة غسل الأموال من الجائز أن تعتبر متضاربة مع التقاليد الراسخة مثل خدمات تحويل الأموال أو القيمة (الحوالة) والهدايا واحترام العملاء. ومن ثمّ فإنّ التأخّر في سنّ القوانين واللوائح اللازمة وإنفاذها يمثل عائقاً بوجه الحرب الشاملة ضد غسل الأموال في المنطقة. كما أنّ انتشار التعاملات التجارية غير الرسمية والتي يغلب عليها التعامل بالنقد تجعل البلدان العربية عرضة لعمليات غسل الأموال التي تجري في الخفاء.

إنّ ظهور أشكال وأبعاد جديدة للجريمة المنظّمة عبر الوطنية في أعقاب الأحداث الأخيرة في المنطقة العربية، وخاصةً الصلات المحتملة بين التنظيمات الإرهابية والجريمة المنظّمة التي يمكن أن تؤدي إلى استغلال التمويلات في القيام بهجمات إرهابية أو غيرها من أعمال العنف بدوافع سياسية، يجعل البلدان العربية بحاجة إلى جهود مكافحة غسل الأموال. ومن ثمّ فإنّ وضع نظام وطني فعّال ومتين لكشف عمليات غسل الأموال ومنعها هو وسيلة غاية في الفعالية في التعرّف على المجرمين والإرهابيين، ناهيك عن الكشف عن الجرائم الأصلية التي تدرّ المال.

3-2-9 الفساد

يعيق الفساد التنمية الاقتصادية والنمو الشامل ويجبّط الآمال الاقتصادية كما يهدّد أمن ملايين الأشخاص في شتى أرجاء المنطقة. وكان السخط المستشري بشكل كبير إزاء معدّل الفساد أحد المسوّغات الأساسية للأحداث الأخيرة في العالم العربي، ذلك إلى جانب بعض المظالم الأخرى مثل ترسّخ انعدام المساواة، وارتفاع معدلات البطالة، وضعف سيادة القانون، والقمع السياسي. وقد عبّرت العديد من شعوب المنطقة عن عدم رضاها بالفساد في القطاع العام وقلة تدابير تصدّي الحكومات له. وعلى الرغم من توجيه تهم الفساد وغسل الأموال إلى العديد من القادة السابقين والمسؤولين رفيعي المستوى، ما يزال الفساد مستشرياً على جميع المستويات وشاملاً جميع القطاعات في المنطقة، ولا سيّما في القطاع العام. وبالوسع أن يُعزى هذا الفساد إلى أنظمة الرصد والمتابعة الرسمية الضعيفة نسبياً، فضلاً عن

الإفصاح المحدود عن المعلومات العامة وصعوبة الوصول إليها. كما يسود بين الناس الاعتقاد المشهور بأن الكثير من الثروات الوطنية قد سُرقَتْ وحُوِّلت للخارج وأنّ على الحكومات بذل المزيد من الجهد من أجل العثور على الأموال المنهوبة وضبطها وإعادتها.

وفي أعقاب التطورات الأخيرة أصبحت شعوب العالم العربي أكثر وعياً ممّا قبل بمفهوم الفساد وأصبحت تطالب الحكومات بمزيد من المساءلة والشفافية والإصلاح. وبالتالي فإنّ وضع وتنفيذ الإستراتيجيات وخطط العمل الوطنية الرامية إلى مكافحة الفساد على نحو فعال، والتي تُدرج فيها الشعوب حليفاً، هي عناصر حاسمة في هذه المعادلة.

3-2-10 ضعف سيادة القانون ونُظم العدالة الجنائية

إنّ إحدى الأسباب الجذرية للثورات التي بدأت عام 2011 هو الإحباط الشديد الذي تملك الشعوب تجاه حكوماتها التي كانت تراها بعيدة عن الديمقراطية وقمعية وفسادة. وبعد مرور خمس سنوات، قلّت الدعوات التي تطالب بالإصلاح الديمقراطي، بينما ينصبّ التركيز ناحية القضايا المتعلقة بالأمن. ولكن إذا التفتنا إلى دروس الماضي الحديث سنجد أنّ إجراءات الحكم الرشيد من شأنها أن تؤدي إلى تهدئة التغيير السياسي وحالة عدم الاستقرار. وثمة عدد من الدول العربية في حاجة ماسة للبدء في إصلاحات تشريعية ومؤسسية أساسية من أجل المزيد من التوافق مع مبدأ سيادة القانون وتلبية مطالب مواطنيها المتعلقة بالشفافية والمساءلة والشرعية. وبالتالي تُعتبر معالجة أوجه القصور في قطاعي الأمن والعدالة الجنائية من التحديات المهمة كونها تمثّل عملية سياسية رفيعة المستوى مصحوبة باعتبارات إدارية وتنظيمية وتقنية. بالنسبة للمنطقة يوجد هدفان حاسمان يجب تحقيقهما في السنوات القادمة من أجل بناء نظام إدارة شامل وفعال وشرعي يستطيع معالجة أوجه القصور هذه: أولهما، إقامة نظام إدارة ومراقبة ومساءلة فعّال في قطاعي الأمن والعدالة الجنائية؛ وثانيهما، تحسين الوضع الأمني وتقديم خدمات العدالة.

3-2-11 الأحوال السيئة للسجون

في ظل انتهاكات حقوق الإنسان وغياب المعاملة اللائقة للسجناء، تتحول بعض السجون في المنطقة إلى أرض خصبة للراديكالية والتطرف على نحو متزايد. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لوزارة الداخلية العراقية، فإنّ 60 في المائة من الإرهابيين في العراق³⁰ كانوا من نزلاء السجون فيما مضى. والسجون، لا سيّما عندما تكون مكتظة وسيئة الإدارة، تصبح أماكن تُستغل فيها مواطن الضعف الشخصية، مثل انعدام التعليم والخلفيات العائلية المؤلمة والفقر والحرمان، لصالح الراديكالية. عموماً، تتسم ظروف الحبس في السجون في المنطقة بالصعوبة البالغة. ونتيجة لذلك، بإمكانها أن

³⁰ عرض ممثل وزارة الداخلية العراقية الذي قدّمه في ورشة عمل نظمها المكتب للعراق عن 'مكافحة التطرف العنيف والاستراتيجية الوقائية للعدالة الجنائية لمكافحة الإرهاب'؛ العقبة، الأردن، 14-17 نيسان/ابريل 2015.

تتحول بسهولة إلى "مدارس للجريمة" ومن ثمّ يحدث التطرف. ومن هنا تُعتبر برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج داخل السجون وخارجها من العوامل الحاسمة لمنع هذا التطرف. وعلى وجه العموم، يستخدم الحبس على نطاق واسع ولا تشيع برامج إعادة الإدماج الاجتماعي الفعّالة في المنطقة، ولذلك فإنّ هذه المنطقة في أشد الاحتياج إلى هذا النوع من البرامج من أجل منع العود إلى الجريمة، وتعزيز الأمن العام، وجعل السجناء السابقين أعضاء نافعين في المجتمع يساهمون بإيجابية في تحقيق الأمن القومي والتنمية الاجتماعية الاقتصادية.

3-2-12 العنف والتمييز ضد المرأة

إنّ العنف ضد المرأة هو أحد انتهاكات حقوق الإنسان الأكثر انتشارًا على الصعيد العالمي، ويمكن أن يشمل الانتهاك والإيذاء الجسدي والجنسي والنفسي والاقتصادي، وهو ينتشر بين جميع الأعمار والسلالات والثقافات والمستويات الاجتماعية والرقع الجغرافية. وللعنف ضد المرأة عواقب بعيدة المدى تؤذي الأسر والمجتمعات، حيث أنّ العنف القائم على النوع الاجتماعي لا ينتهك حقوق الإنسان فحسب، بل وأيضًا يعيق الإنتاجية ويقلّل من رأس المال البشري ويقوّض النمو الاقتصادي. ويستمر التمييز والعنف والتحرّش في حرمان النساء والفتيات في المنطقة من الحصول على فرص اقتصادية وتعليمية واجتماعية متساوية. وهذه مسائل غاية في الحساسية لما تمثله من وصمة عار مصحوبة بعدم اهتمام ملحوظ من المجتمع وخوف من العواقب السلبية التي قد تحدث للضحية، الأمر الذي أدّى إلى نقص شديد في الإبلاغ عن حالات العنف ضد المرأة. وتعاني المنطقة عامّةً من قلة الدعم المناسب الموجه للضحية من المؤسسات الوطنية الحكومية منها وغير الحكومية.

3-2-13 العنف ضد الأطفال

العنف ضد الأطفال ظاهرة مستشرية تؤثر على الكثير من الأطفال في المنطقة. وسواء أحدث هذا العنف في إطار الأسرة أو في المدارس أو في أماكن العمل أو داخل المجتمعات المحلية فغالبًا ما يتغاضى عنه المجتمع ولا يعاقب عليه القانون. كما يرتكب العنف ضد الأطفال لدى اتصّالهم بنظام العدالة (أي حين يكونون ضحايا للجريمة وشهودًا عليها وكذلك أطفال متهمين بانتهاك القانون) ممّا قد يكون له عواقب وخيمة على تنمية الطفل ونموه في مرحلة البلوغ.

وبرغم كافة الجهود المبذولة لحماية وتعزيز حقوق الطفل ومنع العنف ضده داخل نظام العدالة الجنائية في شتى أرجاء المنطقة، ما زالت حقوق الطفل تنتهك بدرجات متفاوتة من جرّاء عدم كفاية قدرات المؤسسات والجهات الفاعلة الرئيسية فيها. ومن ثمّ تواجه العديد من الدول الأعضاء تحديات مماثلة لدى التعامل مع الأطفال في اتصال مع القانون. على سبيل المثال، غالبًا ما تنعدم الإحصاءات والمعايير العلمية في مجال عدالة الأطفال أو أنّها لا تُشاطر مع

الممارسين المعنيين. كما أنّ النهج التشريعية والمؤسسية للتعامل مع الأطفال في نزاع مع القانون والأطفال الضحايا والشهود على الجريمة غير محدّدة بوضوح وبحاجة إلى تحسينات، بما في ذلك كفالة وجود بيئة حامية على كافة مستويات الإجراءات القضائية. فضلا عن ذلك، تشجُّ بدائل الحبس والعدالة التصالحية لأجل الحدّ من اكتظاظ السجون في معظم الدول الأعضاء كما يندُر التوسّع في برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج وتعزيزها. والظاهرة الأخرى التي طفت على السطح لدى عدّة دول أعضاء في السنوات القليلة الماضية هي اعتقال الأطفال لأسباب سياسية، وثمة حاجة لمعالجتها على وجه السرعة.

3-2-14 استهلاك المخدّرات وانتشار الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية

تندر البيانات بشأن استهلاك المخدّرات في المنطقة بشكل عام، وبشأن تعاطي النساء للمخدّرات بالحقن بشكل خاص (بسبب الوصمة المرتبطة بتعاطي المخدّرات). وتشير التقديرات إلى وجود 626,000³¹ متعاطٍ للمخدّرات بالحقن في المنطقة. كما توحى المعلومات المتاحة إلى أنّ تعاطي المخدّرات في حالة ازدياد منذ عام 2012. وتسجّل مصر أعلى معدلات الطلب على القنّب. من ناحية أخرى، تشير البيانات القادمة من الجزائر إلى زيادة تعاطي الكوكايين والقنّب والمهدّئات والمسكّنات، بينما تُظهر المغرب زيادة في تعاطي الكوكايين والمواد الأفيونية. ويوجد اتجاه آخر في المنطقة يتمثّل في التعاطي المتزايد للعقاقير الاصطناعية، خاصّةً الكبتاغون المنتشر في الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية. أمّا الترامادول (وهو مادة أفيونية تُصرف بموجب وصفة طبية) فيسبّب قلقًا بالغًا في دول شمال أفريقيا، خاصّةً في ليبيا ومصر. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ استخدام بعض المؤثرات العقلية الجديدة، مثل شبائ القنّبين الاصطناعية المعروفة بـ 'فودو' أو 'سبايس' في السوق، والعقاقير المؤثرة في الحالة النفسية والعقاقير التي تُستخدم كعلاج بديل للمواد الأفيونية، مثل سوبوتكس (Subutex)، يزداد في دول شمال أفريقيا وفقًا للتقارير.³²

وفي عام 2014، كان هناك حوالي 240,000 (150,000 - 320,000) شخص بالغ وطفل متعايش مع فيروس نقص المناعة البشرية في المنطقة. وفي نفس العام، أشارت التقديرات إلى وجود 12,000 حالة وفاة لأسباب تتعلق بالإيدز، أي ما يعادل ثلاثة أضعاف الحالات المماثلة التي أُبلغ عنها عام 2000، وإلى ما يُقدَّر بـ 22,000 حالة إصابة جديدة بفيروس نقص المناعة البشرية.³³ وفي عام 2014، ما يزيد عن 60% من جميع

³¹ تقرير مینارة لتقييم تعاطي المخدّرات، 2012.

³² التقرير العالمي عن المخدّرات الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة عام 2013 وتقرير الاتحاد الدولي لمكافحة المخدّرات عن وضع المخدّرات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2014.

³³ تقرير برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2013-2015.

حالات العدوى الجديدة بين البالغين كانت بين الفئات السكانية الرئيسية، ومن تلك النسبة هناك 57٪ بين متعاطي المخدرات بالحقن و16٪ بين المشتغلات في مجال الجنس.³⁴ علاوةً على ذلك، تُظهر البيانات إلى أنّ نسب تفشي فيروس الكبد الوبائي C تتراوح ما بين 36٪ و48٪ في أوساط متعاطي المخدرات بالحقن في المنطقة.³⁵

4. تدابير تصديّ المكتب للتحديات التي تواجه المنطقة

1-4 المواضيع المشتركة

1-1-4 جمع البيانات والبحوث

يعتبر تحسين المعرفة الخطوة الأولى والأساسية لأجل تصميم آليات منع فعالة ووضع تدابير تصديّ ملائمة مستندة إلى الأدلة، وكذلك تنفيذ استراتيجيات وسياسات عامة ناجعة لأجل التصديّ للتهديدات الناجمة عن الاتجار غير المشروع وغيره من الجرائم الخطيرة والمنظمة. بالإضافة إلى ذلك، بوسع تحسين جمع البيانات وتحليلها أن يكون خير عون في المحافل الدولية، لا سيّما عندما يتعلق الأمر بآليات استعراض الأقران.

وبوجه عام، البيانات عن المخدرات وتعاطيها وفيروس نقص المناعة البشرية ونزلاء الأماكن المغلقة والجريمة والفساد والإرهاب شحيحة في المنطقة. كما أنّ الدراسات التحليلية عن السمات النمطية للجماعات الإجرامية المنظمة المتورطة في الاتجار غير المشروع، وأساليب عملها، والطرق المستخدمة محدودة للغاية، وكذلك هو الحال بالنسبة للمعلومات عن العلاقة بين الجريمة المنظمة والإرهاب. وبوسع ذلك أن يتأتى عن نقص القدرة على توليد المعلومات وإدارتها وتحليلها والإبلاغ عنها وعن الافتقار إلى البنية التحتية للقيام بذلك، أو عن أيّهما، أو عن الافتقار إلى التنسيق فيما بين المؤسسات المعنية أو ضعفه. وقد أصبحت ندرة المعلومات عن المواضيع المتعلقة بالمخدرات والجريمة أكثر وضوحًا في البلدان التي شهدت ثورات وتغيّراً في الأنظمة واضطراباً سياسياً أفضى إلى تغييرات في موظفي الحكومة المسؤولين عن جمع مثل تلك المعلومات وتحليلها.

ونظراً لأن المنطقة عرضة للجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع والإرهاب والاتجاهات المستجدة لفيروس نقص المناعة البشرية واستخدام المخدرات، فإنّ المكتب سيقدم المساعدة إلى الدول الأعضاء في تحسين قدراتها على استقراء المعلومات والحصول عليها وإدارتها وعلى إنتاج تقارير تحليلية شاملة بغية تسهيل رسم سياسات عامة مستندة

³⁴تقرير برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2013-2015.

³⁵تقرير ميناارة لتقييم تعاطي المخدرات، 2012.

إلى الأدلة على الصعيدين الوطني والإقليمي. كما سيعمل المكتب مع الدول الأعضاء في سبيل زيادة تبادل المعلومات فيما بين المؤسسات المعنية على الصعيد الوطني. وتُشجّع البلدان على زيادة تبادل المعلومات فيما بينها ودعم ذلك من أجل تعزيز كفاءة وفعالية أجهزة إنفاذ القانون التي تتعامل مع المخدرات وسائر القضايا الأخرى المتعلقة بالجريمة المنظّمة.

2-1-4 التعاون الإقليمي والدولي

في صميم عمل المكتب في المنطقة يكمن تعزيز التعاون الدولي والإقليمي وتبادل الممارسات السليمة على نحو نشط وهذا ما أبرزه التقييم المتعمق المستقل للبرنامج الإقليمي السابق باعتباره الميزة النسبية الرئيسية للمكتب. ولتسهيل التنفيذ الفعال للمعاهدات الدولية بشأن الجريمة ومكافحة المخدرات، وضع المكتب مجموعة متنوعة من الأدوات القانونية التي تقدّم المساعدة العملية والمعلومات المفيدة للدول وللممارسين في مجال العدالة الجنائية. ويعمل المكتب بموجب ولاياته مع الدول الأعضاء على تنفيذ المعاهدات والقرارات الدولية، ويقدم المشورة إلى الدول بشأن صياغة واعتماد تشريعات منع الجريمة ومكافحة المخدرات، ويساعد الحكومات على أن تصبح طرفاً في الاتفاقيات الدولية لمنع الجريمة ومكافحة المخدرات وكذلك في تنفيذ معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجالي منع الجريمة والعدالة الجنائية.

ولأجل وضع تدابير تصّدي شاملة ومنسّقة لكافة أشكال الجريمة المنظّمة عبر الوطنية بما فيها الاتجار بالمخدرات والاتجار بالبشر والاتجار بالسلع الأخرى غير المشروعة فضلاً عن منع الإرهاب وتعاطي المخدرات والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية، فمن الضرورة إنشاء آليات وشبكاتٍ حسنة الأداء لتسهيل تبادل المعلومات والتشارك في أفضل الممارسات. وسيستمر المكتب في مساعدة الدول الأعضاء في تقوية جهود التعاون الإقليمي والدولي فيما بين القائمين على إنفاذ القانون وممارسي العدالة وغيرهم من الأطراف الفاعلة لديها، وكذلك سيستمر في تطوير أطرها القانونية المحلية، الأمر الذي سيساعد الدول الأعضاء في التحقيق بشكل أفضل في الجرائم الجنائية، وفي الوقت نفسه يحسّن من تبادل المعلومات وأفضل الممارسات.

وكذلك سيواصل المكتب دعمه للآليات والشبكات الموجودة بالفعل، كمجلس تعاون دول الخليج العربي، ذات الأطر التشغيلية والقضائية القائمة بالفعل في مجال التعاون الإقليمي والأقليمي لمكافحة الاتجار غير المشروع والجريمة المنظّمة عبر الوطنية، وكذلك مركز المعلومات الجنائية لمكافحة المخدرات التابع لمجلس التعاون الخليجي، والذي يُنشط به دور مضاعف القوة في مجال مكافحة الاتجار غير المشروع. ومن ثمّ سيدعم المكتب جهود هذا المركز الرامية إلى توثيق أصر التعاون مع أجهزة ومنظمات إنفاذ القانون الدولية والإقليمية الأخرى وذلك في إطار مبادرة المكتب

بشأن "تشبيك الشبكات" التي تستهدف مكافحة الجريمة المنظمة. إضافةً إلى ذلك، فالمكتب سيتوسّع في عمله مع جامعة الدول العربية من أجل تفعيل شبكة السلطات المعنية بمكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب، متابعةً منه للاجتماع الذي عقد في شهر شباط/فبراير عام 2014 في جامعة الدول العربية بشأن التعاون الدولي والذي أخذ فيه قرار تأسيس هذه الشبكة.

وفي سياق برامج المكتب، وتحديدًا برنامج مراقبة الحاويات وبرنامج الاتصال بين المطارات وبرنامج مراقبة الحدود البرية، سيصبّ المكتب اهتمامًا قويًا على تقوية التعاون الدولي والإقليمي في مجال إنفاذ القانون. وسيواصل عمله في إطار المبادرة العربية لبناء القدرات الوطنية على مكافحة الاتجار بالبشر في الدول العربية، والتي تعتبر الإطار الرئيسي للمساعدة التي يقدمها المكتب في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص، والرامية إلى تعزيز التعاون الإقليمي ودعم قدرات وحدة تنسيق مكافحة الاتجار بالبشر بجامعة الدول العربية. كما سيضمن التعاون العملي مع المناطق الأخرى في إطار المبادرات الموجودة، مثل عملية الخرطوم التي تُعطي تدفقات الهجرة المختلطة من القرن الإفريقي نحو شمال أفريقيا، لأجل زيادة أوجه التآزر مع الأطراف الفاعلة الدولية والوطنية الأخرى.

وفي المداخلات المقترحة أدناه، سيدعم المكتب كذلك السلطات الوطنية في تحسين التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وسيترجم ذلك في زيادة الوعي بالإجراءات القضائية وآليات التعاون القانوني وتسليم المجرمين، والتفويضات القضائية، وغير ذلك من الإجراءات والآليات القائمة بالفعل. وفي هذا الشأن، فهو سيسجّع على استخدام أدواته مثل أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وكذلك تطبيق الأحكام ذات الصلة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

علاوة على ذلك، فإنّ التعاون الدولي والإقليمي لأمر حاسم في تعزيز الاستجابة الإيجابية لفيروس نقص المناعة البشرية وفي مكافحة تعاطي المخدرات في المنطقة. وسيواصل المكتب دعمه للشبكات والآليات الموجودة أصلاً مثل الاستراتيجية العربية لمكافحة الإيدز تحت مظلة جامعة الدول العربية والزيارات بين الدول الأعضاء لتبادل الخبرات الناجحة والشبكات الإقليمية مثل الشبكة الإقليمية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحدّ من الضرر (مينارة) وشبكة "مينابود" في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لمستخدمي المخدرات والشبكة الإقليمية العربية لمكافحة الإيدز.

إنّ التعاون الإقليمي والدولي لأمر أساسي لتعزيز الحكم الرشيد ومناهضة الفساد وجهود استرداد الموجودات. ومن هذا المنطلق، سيواصل المكتب مساعدة الدول الأعضاء في مشاركتها النشطة في آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذلك المتابعة من خلالها وسيواصل دعمه للمنتدى العربي لاسترداد الأموال.

4-1-3 الشراكة مع المجتمع المدني

يلعب وجود مجتمع مدني واعٍ و متمكّن دوراً هاماً في بناء مجتمعات تقوم على سيادة القانون، ويعمل في تقديم الدعم الفعال للسياسات الصحية والاقتصادية والأمنية. وهو من الأهمية بمكان في البلدان التي تمرّ بمرحلة انتقالية. إذ يمكن أن يساعد المجتمع المدني في إعادة إدماج السجناء السابقين وكذلك مدمني المخدرات المتعافين في المجتمع بانسجام؛ ويمكن أن يعمل كناقل للخدمات الصحيّة فيضطلع بأنشطة الاتصال واستثارة الوعي؛ ويمكن أن يدعم المساعي الرامية لمكافحة الفساد من خلال العمل بمثابة مُبلِّغٍ عن المخالفات؛ كما بإمكانه المساعدة في الوساطة في حالة النزاعات المحلية ومجابهة الروايات التي تسردها المنظمات الإرهابية. وما مُنح اللجنة الرباعية للحوار الوطني، وهي اتحاد من أربع منظمات المجتمع المدني التونسية، بجائزة نوبل للسلام عام 2015 إلا شهادة بالدور الهام الذي يمكن أن تلعبه تلك المنظمات في مجالات دعم إرساء السلام وتحقيق الأمن والتنمية في المنطقة.

وعند التعامل مع أمور معقّدة وحسّاسة مثل تعاطي المخدّرات وفيروس نقص المناعة البشرية والجريمة وتحديث العدالة الجنائية، ثمة حاجة ملحة للتشجيع على الدخول في شراكات قوية مع المجتمع المدني في شتى أرجاء المنطقة. وحيثما اقتضى الأمر، سيُشجّع المكتب انخراط منظمات المجتمع المدني في برامج ومشروعاته في الدول العربية، بما يتفق مع الأنظمة القانونية والتشريعات الوطنية لكلّ دولة، لا سيّما في مجالات منع المخدّرات والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية ومعالجتهما، وتحديث عدالة الأطفال، ومكافحة الفساد، وخاصة فيما يرتبط بالدورة الثانية لآلية استعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهذه المساعي تتماشى مع إعلان الدوحة لعام 2015، وسوف تتحقق في الغالب من خلال بناء القدرات وإذكاء الوعي وتقديم المنح (بما يتفق مع القواعد واللوائح الوطنية وتلك الخاصة بالمكتب) لأجل المضي قدماً بمكافحة المخدّرات والجريمة والمخاطر الصحية التي تواجهها الدول الأعضاء.

وعند الاقتضاء، سيقوم المكتب بتحديد منظمات وشبكات المجتمع المدني العاملة في المنطقة في المجالات المواضيعية الواردة في البرنامج الإقليمي، وبحملات دعوة مستهدفة مع منظمات المجتمع المدني من أجل زيادة الوعي على الصعيد المحلي، وكذلك سيخلق قنوات اتصال ويدعم قنوات الاتصال القائمة مع الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والخبراء.

4-1-4 حقوق الإنسان

تكمن حقوق الإنسان في صميم أعمال منظومة الأمم المتحدة كافة وهي تُمثّل - إلى جانب السلام والأمن والتنمية - ركيزة من ركائز الأمم المتحدة الثلاثة المتّسمة بالترابط والمعزّزة لبعضها البعض، كما أنّها مكرّسة في ميثاقها.

والمكتب في وضع فريد يمكنه من العمل عبر الركائز الثلاثة في جهوده الرامية لمكافحة الجريمة والمخدرات والإرهاب، وكذلك في دعم الدول الأعضاء لإقامة مجتمع آمن يركز على سيادة القانون. وفي هذا الصدد، فقد أكد قرار لجنة المخدرات رقم 51/12 من جديد على أهمية مناهضة مشكلة المخدرات العالمية في إطار متعدد الأطراف مع الاحترام الكامل لكافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

وترتكز المساعدة التي يقدمها المكتب على معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية وتعاطي المخدرات، والتي توفر رؤية جامعة عن كيفية بناء نظم العدالة الجنائية كما تساعد في تعزيز هياكل عدالة جنائية أكثر فعالية وإنصافاً تعزيراً كبيراً. وتتضمن تلك المعايير ما يلي:

- المعايير والقواعد المتعلقة بشكل أساسي بالأشخاص رهن الاعتقال والعقوبات غير الاحتجازية وعدالة الأطفال والعدالة التصالحية.
- المعايير والقواعد المتعلقة بشكل أساسي بترتيبات التعاون الدولي القانونية والمؤسسية والعملية.
- المعايير والقواعد المتعلقة بشكل أساسي بمنع الجريمة وقضايا الضحايا.
- المعايير والقواعد المتعلقة بشكل أساسي بالحكم الرشيد واستقلال القضاء ونزاهة موظفي العدالة الجنائية.

وبحكم خبرة المكتب في مجالات سيادة القانون ومنع الجريمة والعدالة الجنائية وتحديث القطاع الأمني ناهيك عن الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والمخدرات والمعالجة والرعاية المتعلقة، فلديه إمكانية المساهمة في التخفيف من التحديات التي تواجه حالات حقوق الإنسان مساهمة فعالة.

ولكفالة أخذ حقوق الإنسان بعين الاعتبار، سيولى اهتمام خاص لسياسة "بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة للأمم المتحدة"، وهي سياسة تطبق على نطاق منظومة الأمم المتحدة. تنص هذه السياسة، في جملة أمور، على أنه قبل تقديم الدعم لتلك القوات ينبغي أن يجري تقييم للمخاطر المنطوية على تقديم الدعم أو عدم تقديمه، على وجه الخصوص خطورة ارتكاب الجهة المتلقية للدعم لانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي أو لحقوق الإنسان أو لقانون اللاجئين. وعندما تُثار التساؤلات، ينبغي على وكالات الأمم المتحدة معالجة هذه التساؤلات بحسب الاقتضاء في إطار السياق الإقليمي والمواضعي لولاياتها.

4-1-5-5 تعميم المنظور القائم على النوع الاجتماعي

ما تزال عدم المساواة بين الجنسين راسخة بعمق في كل المجتمعات وفي مناطق عديدة. وحتى وقتنا هذا، صدقت 188 دولة، بما فيها دولة فلسطين مؤخراً في نيسان/أبريل 2014، على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز

ضد المرأة، ممّا يشير إلى التزامها بتنفيذ تدابير تصدّي قائمة على حقوق الإنسان لصالح النساء والفتيات. ورغم ذلك، كثيراً ما تُحرم المرأة من سيطرتها على جسدها، وتُحرم من الاستماع لصوتها في عملية صنع القرار، بل وتُحرم من الحماية ضد العنف. ومن ثمّ اتخذ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 1325(2000) بشأن المرأة والسلام والأمن، وفيه يقرّ بالأثر غير المتناسب والفريد للصراع المسلّح على النساء والفتيات. كذلك يدعو إلى تبني منظور قائم على النوع الاجتماعي للنظر في الاحتياجات الخاصة للنساء والفتيات أثناء النزاع والترحيل وإعادة التوطين وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع.

وسيطبق المكتب نهجاً مراعيّاً للاعتبارات الثقافية ومعتمداً على السياق لأجل تعميم المنظور القائم على النوع الاجتماعي في أنشطته. أما مشاريع المكتب، بشأن مواضيع مثل العنف ضد المرأة، ودعم متعاطيات المخدرات، وما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية وتعاطي المخدرات من تدابير تدخّل للنساء في الأماكن المغلقة وفي السجون، وبناء القدرات على حماية ضحايا الاتجار بالبشر ومساعدتهم، فسوف تمتد جذورها في إطار تعميم المنظور القائم على النوع الاجتماعي. وستُبنى وتُعزّز الشراكات مع المجتمع المدني (بما يتماشى مع القواعد واللوائح الدولية وتلك الخاصة بالمكتب) بغية إذكاء الوعي بتلك القضايا. إضافةً إلى ذلك، لن يسعى المكتب لأخذ تعميم المنظور القائم على النوع الاجتماعي في الحسبان في سياق الحصول على عدد متساوٍ من النساء والرجال المشاركين في أنشطة التدريب فحسب، بل وسيسعى أيضاً للتصدّي للتنميط الراسخ ولضمان تطبيق المؤسسات الوطنية للممارسات الدولية الفضلى. وسيواصل النظر أيضاً في إزالة العقبات لتأمين تكافؤ سبل وصول الرجال والنساء إلى أنشطة المكتب.

ستُبنى مساعدة المكتب على المعايير والقواعد الدولية ذات الصلة، بما في ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاستراتيجيات النموذجية المحدثة والتدابير العملية للقضاء على العنف ضد المرأة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، وقواعد الأمم المتحدة لمعاملة السجينات والتدابير غير الاحتجازية للمجرمات (قواعد بانكوك)، وقرارات لجنة الجريمة ذات الصلة، وكذلك المذكرة التوجيهية لموظفي المكتب بشأن تعميم المنظور القائم على النوع الاجتماعي في عمل المكتب³⁶.

4-2 البرنامج الفرعي الأول: مكافحة الجريمة المنظّمة

سوف يتكون البرنامج الفرعي الأول من البرنامج الإقليمي من أربعة نواتج تصبّ في تدعيم تدابير تصدّي الدول الأعضاء للجريمة المنظّمة من خلال تعزيز قدراتها على مراقبة حدودها ومكافحة الاتجار بالسلع غير المشروعة

<http://www.un.org/womenwatch/directory/docs/UNODC-GuidanceNote-GenderMainstreaming.pdf> ³⁶

وبالأشخاص وكذلك تهريب المهاجرين. كما ستُقدّم، علاوة على ذلك، في إطار هذا البرنامج الفرعي المساعدة لتعزيز القدرات التقنية والقدرات الشرطية المتخصصة على مكافحة الجريمة المنظّمة.

وستستند وتمثّل كافّة تدابير تدخّل المكتب إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها الثلاثة المكتملة لها والتي تستهدف مجالات وظواهر معيّنة للجريمة المنظّمة كالاتي: (أ) بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال؛ (ب) بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو؛ (ج) بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة. فاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة هي الصكّ الدولي الرئيسي لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، وقد وقّعت وصدّقت كافة الدول العربية عليها وقبلتها.

الناتج 1: تعزيز السلطات الوطنية لمراقبتها الفعّالة للحدود

النهج الذي يتبعه المكتب لمراقبة الحدود البرية

إنّ انعدام الاستقرار الحالي في المنطقة برمتها مقرونًا بالحجم المهور للبلدان يفرض تحديات مهولة على مراقبة الحدود. لذا تعاني الدول الأعضاء التي يغطيها البرنامج الإقليمي والبالغ عددها 18 بإجمالي حدود برية يبلغ 41,177 كم، من صعوبات في التعامل مع مسامية حدودها. إضافة إلى ذلك، تقع العديد من تلك الحدود في مناطق صحراوية نائية لا يتطلب مرور الدوريات فيها قدرات لوجستية ثقيلة فحسب، بل وتدريبًا وقابليات خاصة من أجل مواجهة الأنشطة الإجرامية والإرهابية المحتملة. فالطرق التقليدية لتأمين الحدود، مثل تأمين المعابر الرئيسية والقيام بدوريات منتظمة، غير كافية ولا فعّالة بما فيه الكفاية، لأنّ معظم الاتجار غير المشروع لا يمرّ عبر المعابر البرية الرسمية، ولأنّ طول الحدود الشاسع يجعل عملية تأمين الحدود بفاعلية عن طريق الدوريات عملية مستحيلة.

التحديات المؤسسية أمام مكافحة الاتجار غير المشروع في المنطقة تتعلق بشكل كبير بقدرات النظراء الوطنيين البشرية والتنظيمية والمالية على التصدي لأشكال هذه الجريمة. فليس هناك حلّ تكنولوجي سريع لمواجهة الاتجار غير المشروع. وبالتالي، فإنّ المساعدة التي يقدمها المكتب للدول الأعضاء ستشمل إتباع نهج متكامل لتعزيز القدرات على مراقبة الحدود، وستكون من أجل (أ) تحسين المهارات والمعدات والتقنيات التي تستخدمها أجهزة إنفاذ القانون في عملها في المعابر الحدودية الرسمية؛ (ب) تعزيز جمع المعلومات الجنائية وتحليلها ومشاطرتها في المدن الرئيسية المحورية التي تقع على طرق الاتجار والتهريب؛ (ج) دعم ضباط الخط الأمامي لجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات فيما يتعلق بالضبطيات أو الاعتقالات، وكذلك التحركات غير المشروعة، ثمّ مشاطرة تلك المعلومات مع السلطات المركزية المختصة بالتحقيقات المتعمّقة بشأن الجريمة المنظّمة والتنظيمات الإرهابية.

إضافةً إلى ذلك، سيركز المكتب على تعزيز التعاون الوطني والإقليمي من أجل التصدي للجرمة المنظّمة والاتجار غير المشروع. وسيُضطلع بهذا بشكل رئيسي من خلال إنشاء مراكز شرطة مشتركة (مراكز اتصال حدودية) تدعم التحقيقات الإقليمية لمكافحة هذا الاتجار. وسوف تضم تلك المراكز ضباطاً من كافة الوحدات العملية ذات الصلة (الشرطة والجمارك على سبيل المثال) من الدول المعنية. وستتمثل مهمة مراكز الاتصال الحدودية في جمع المعلومات المتلقاة على الحدود وتحليلها ومشاطرتها ومن ثمّ إيصالها إلى السلطات المحلية. ومن هنا سوف يقوم الضباط داخل هذه المكاتب بدور نقاط الاتصال التي تخدم التحقيقات دون الإقليمية والمحلية بشأن الاتجار غير المشروع، ممّا سينتج عن تحسين وزيادة مهنية زمن الاستجابة. وفي الوقت الحالي، يمدّ المكتب يد العون لتحسين إجراءات مكافحة هذا الاتجار في تونس والسودان وليبيا ومصر من خلال التدريب على التنميط وتوفير المعدات والدورات التدريبية المشتركة بين الدول المجاورة، ودعم التعاون ما بين الجهات المعنية. سيعمل البرنامج الإقليمي على نشر تلك الأنشطة في البلدان الأخرى.

النهج الذي يتبعه المكتب لمراقبة الحاويات والشحنات البحرية

وفقاً لتقديرات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية³⁷، يُنقل حوالي 90 في المائة من الحجم الكلي للتجارة عن طريق الحاويات البحرية، ويُشحن منها ما يزيد عن 750 مليون حاوية سنوياً في سلسلة توريد التجارة العالمية، ومن بين كلّ هذه الكمية، لا يُفتش سوى أقلّ من 2 في المائة. إنّ ذلك الحجم الهائل للحاويات التي تشقّ البحار وتساfer من دولة إلى دولة ومن قارة إلى أخرى، يجعلها أهدافاً هامة للجهات التي تعمل في تجارة المخدرات غير المشروعة، فضلاً عن الجهات المتورطة في إنتاج وتوصيل السلع والبضائع المقلّدة، وفي الاتجار بالأسلحة والسلع الإستراتيجية المستخدمة في أغراض إرهابية. كما أنّ الاعتماد العالمي على التجارة البحرية وما يصحبه من أساليب خداع معقّدة يستخدمها المتّجرون بالمخدرات والمزيّفون والمهربون، وطرق الاتجار المتنوعة؛ كل ذلك يجعل نجاح الاعتراض والتدخل أمراً عسيراً. وبالتالي، يشكل الوضع تهديداً خطيراً لسلسلة الإمدادات الدولية ناهيك عن تهديده للتنمية المستدامة.

وفي هذا السياق، تعاون المكتب مع منظمة الجمارك العالمية في وضع برنامج مراقبة الحاويات. وهو برنامج له نطاق عالمي يهدف إلى تقوية البنى والعمليات ممّا يتيح تطبيق القوانين للدول والموانئ المنتقاة، وذلك في سبيل التقليل من استغلال الحاويات البحرية إلى أدنى حدّ، على سبيل المثال، في الاتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات، وسلائف المخدرات، والمنتجات المقلّدة، والمواد الكيميائية والبيولوجية والإشعاعية والنوية والمتفجّرة، وأسلحة الدمار الشامل، والسلع ذات الاستخدام المزدوج، والممتلكات الثقافية، والحياة البرية، وغيرها من السلع ذات الأغراض الربحية

³⁷ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2011)، استعراض النقل البحري، UNCTAD/RMT/2011.

الإجرامية، والممنوعات. ولتحقيق كفاءة أعظم، يحافظ البرنامج على تحالفاته الإستراتيجية مع شتى الجهات الأمنية داخل الدول ذات الموانئ التشغيلية، في الوقت ذاته ييسر التعاون في مجال منع الجريمة بين الدول والوكالات الدولية المنخرطة في تنظيم مرور الحاويات والشحنات. وتضم هذه الجهات الجمارك والشرطة والمؤسسات البحرية والقطاع الخاص وآخرين. كما أنّ البرنامج مصمّم لتقوية التحالفات بين جهات الجمارك والتجارة وسلطات إنفاذ القانون وتشجيعها، سعياً منه لمنع إساءة استخدام التجارة المشروعة لأغراض غير مشروعة، وفي نفس الوقت يبذل جهوداً للقضاء على انعدام الثقة ما بين المؤسسات وكذلك الفساد الذي بوسعه إعاقة تنفيذ هذا البرنامج بفاعلية. وفي الوقت الراهن، يعمل المكتب على إشراك دول المنطقة في هذا البرنامج.

وفي ظلّ برنامج مراقبة الحاويات، سيساعد المكتب حكومات الدول المشاركة في (أ) إقامة ضوابط فعّالة لمراقبة الحاويات والشحنات والحفاظ عليها بحيث لا تعمل على منع الاتجار بالمخدّرات والأنشطة غير المشروعة الأخرى فحسب، بل وأيضاً تُسهّل التجارة المشروعة وتحمي العوائد المتحصّلة عند الحدود؛ (ب) إنشاء وحدات لمراقبة الموانئ والحفاظ عليها تضمّ ضباطاً من الجمارك وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون حيث يتم تدريبهم وتجهيزهم للتعرف على حاويات الشحن شديدة الخطورة وتفتيشها بأقل عرقلة للتجارة والأعمال التجارية المشروعة؛ (ج) كفالة انتظام حصول كافة وحدات مراقبة الموانئ على الخدمات التي يقدّمها الخبراء/الموجهون وتشجيعهم على إقامة شراكات وصلات بمجتمع الأعمال والتجارة؛ (د) تعزيز المزيد من التعاون والتشجيع على وضع آليات فعّالة لتبادل المعلومات بين الدول المشاركة في البرنامج وبين مجتمع الجمارك وخفر الحدود الأوسع نطاقاً؛ (هـ) كفالة قيام المكتب ومنظمة الجمارك العالمية بتعزيز آليات جمع الاستخبارات بشأن الحاويات والشحنات وتحليلها ونشرها وإجراء تقييم المخاطر وذلك بالتعاون مع الشركاء المعنيين.

النهج الذي يتبعه المكتب لمراقبة المطارات

أعرب مجلس الأمن في قراره المرقم 2178 (2014) عن "قلق بالغ حيال التهديد الشديد والمتنامي الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب" وفرض التزامات على الدول الأعضاء بالتصدّي لهذا التهديد، بما في ذلك منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب عن طريق الجو. وفي 19 أيار/مايو 2015، قام فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات التابع للجنة مجلس الأمن المختصة بالقاعدة والأفراد والكيانات المرتبطين بها، بإصدار تقرير عن المقاتلين الإرهابيين الأجانب³⁸. حيث كشف التقرير أنّ عدداً يفوق الـ 25,000 مقاتل من المقاتلين الإرهابيين الأجانب ينشط حالياً في شتى أرجاء العالم، بيد أن التدقّق كان مركزاً بشكل أساسي على دخول سوريا والعراق وليبيا.

³⁸ انظر التقرير المعنون "تحليل وتوصيات بشأن الخطر العالمي الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب" S/2015/358.

وفي أغلب الأحوال، يسافر المقاتلون الإرهابيون الأجانب بالطائرات للانضمام إلى التنظيمات الإرهابية. ومع أن خط السفر كان مباشراً، إلا أن تدابير الإنفاذ مؤخراً أدت إلى استخدام طرق سفر أكثر تعقيداً، بعضها يجمع بين السفر جواً والانتقال برّاً. غير أن معظم المقاتلين الإرهابيين الأجانب ما زالوا يلجؤون للسفر الجوي، وفي عام 2015 استخدمت تركيا (مطار اسطنبول) كمحطة عبور رئيسية لهم. لقد أضحت التدفق المتواصل للمقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى المنطقة وداخلها ومنها ممكناً نتيجة لتنوع سمات الأفراد المسافرين (بعضهم يسافر كأزواج)، وللطرق المعقدة المستخدمة، وعدم معرفة أجهزة إنفاذ القانون أو وكالات الاستخبارات للعديد منهم، فضلاً عن الصعوبات القانونية المتعلقة بإثبات النوايا الإجرامية في الإجراءات القضائية.

بالإضافة إلى سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب، يمكن استخدام المطارات في الاتجار غير المشروع. فالمعلومات التي ترد عن الضبطيات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وآسيا وأوروبا تُشير إلى أن المطارات العربية تُستغل في تمرير وتوزيع الاتجار غير المشروع. ويزداد حجم الشحنات الجوية سنوياً. وقد أدى طلب الأعمال التجارية والمستهلكين على الشحن العاجل والناجع للسلع إلى النمو السريع لصناعة الشحن الجوي على مدار الأعوام القريبة. ورغم أن تكلفة الشحن الجوي تفوق تكلفة الشحن البحري أو البري، إلا أن الشحن الجوي يتيح زمن شحن أقصر للسلع عالية القيمة والقابلة للتلف. وفي وسيلة النقل هذه، ترتبط صناعة الشحن الجوي بصناعة النقل الجوي للركاب ارتباطاً فريداً. فكلما البضائع والبشر يُحمّلان على متن نفس الطائرة مما يجعلها أكثر عرضة للتهديدات الأمنية عن غيرها من الوسائل. كما أن زيادة حجم الشحن الجوي، بجانب وسائل الإخفاء المعقدة والبارعة في أغلب الأحيان، والمسارات المتنوعة التي يتخذها المتجرون غير الشرعيين والإرهابيون، تجعل من نجاح أجهزة إنفاذ القانون في المنع أمراً عسيراً. فضلاً عن ذلك، لا بدّ من وضع أجهزة مراقبة الحدود في الحسبان لتدابير تيسير التجارة والخسائر الاقتصادية التي قد تتمخض عن التأخير غير المبرر وعن التلف جرّاء التفتيش/المراقبة، أو عن أيّهما. وبالتالي، ثمة حاجة إلى تشجيع إتباع نهج أكثر تكاملاً وتعاوناً بين الأجهزة ليتسنى توجيه خبراتهم المختصين ومصادرهم الاستخبارية ومواردهم للتعرف على الشحنات الجوية محط الاهتمام، فتنجح سلامة التجارة وأمن النقل.

بجانب برنامج مراقبة الحاويات، الذي يمكن تشغيله في المطارات، ينقذ المكتب بالتعاون مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) ومنظمة الجمارك العالمية مشروع الاتصال بين المطارات. يهدف هذا المشروع الذي أُطلق عام 2009 في غرب أفريقيا، إلى تدعيم مراقبة المطارات من خلال تكوين فرق عمل مشتركة في المطارات، تتألف من كافة أجهزة إنفاذ القانون ذات الصلة التي تعمل في منصة جوية ما، أو من خلال تمكين خطط الأمن/الوحدات القائمة. ومن ثمّ تتلقى كل فرقة عمل مشتركة في المطارات التدريبات والتوجيه من الخبراء على أفضل تقنيات الترميط

والتفتيش. وبمجرد تكوينها، تتاح لفرق العمل سبل الوصول إلى قاعدة بيانات الانترنت وإلى نظام اتصالات منظّمة الجمارك العالمية المؤمّن والآني الذي يتيح الاتصال المباشر بين المطارات. إضافةً إلى ذلك، ينظم مشروع الاتصال بين المطارات كل عام عمليات مشتركة تقوم فيها كافة الدول المشاركة، تحت التنسيق الكامل لمنظمة الجمارك العالمية والانتربول، بزيادة مراقبتها واختبار طرق المنع، وبناء علاقات تشغيلية مع الموانئ الأخرى. وبناء عليه، يهدف البرنامج الإقليمي إلى توسيع نطاق مشروع الاتصال بين المطارات ليمتد إلى المنطقة، وإلى تغطية كافة المطارات الدولية الرئيسية، مع التركيز على سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب والاتّجار غير المشروع على حدّ سواء.

الناتج 2: مكافحة السلطات الوطنية للاتجار بالمخدرات والأسلحة والسلع غير المشروعة بشكل أكثر فعالية

النهج الذي يتبعه المكتب لمكافحة الاتّجار بالمخدرات

تشير البيانات المتاحة عن الضبطيات في المنطقة إلى زيادة ملحوظة منذ عام 2011 في الاتّجار بالمخدرات عبر المنطقة. وعادة ما تعترض الدول العربية حوالي 30 في المائة من راتنج القنب العالمي، وأغلبه في دول شمال أفريقيا التي شهدت زيادة في السنوات الماضية. أما عن ضبطيات الكوكايين، فهي منخفضة مقارنةً بالمناطق الأخرى، رغم زيادتها المهولة في عام 2014، عند اعتراض ثلاث شحنات ضخمة تحتوي على الكوكايين في الأردن والإمارات العربية المتحدة والسعودية، بكمية تفوق حجم الكوكايين المضبوط في المنطقة خلال الأربع سنوات السابقة. ويلاحظ وجود اتجاه مماثل بالنسبة للهروين، إذ تعادل ضبطيات الهروين في المنطقة واحد في المائة من الضبطيات العالمية، ويقع الاتّجار في أغلب الأحوال في الأردن والإمارات العربية المتحدة قاصداً مصر التي تُعدّ إحدى الوجهات الرئيسية له. وفي عام 2014، ازداد اعتراض الهروين في مصر ثلاثة أضعاف مقارنةً بالأعوام السابقة. وأفادت منصة الإنذار المبكر الخاصة بالمكتب بوجود أكثر من 540 مؤثراً عقلياً جديداً في العالم بنهاية عام 2014، وكذلك بتزايد عدد دول المنطقة التي أبلغت عن توسّع الاتّجار بالمؤثرات العقلية الجديدة، خاصةً شبائه القنبين الاصطناعية. وعلى نحو كبير تتفاوت قدرات مختبرات العقاقير على التحليل الجنائي في أنحاء المنطقة بهدف التعرّف على المخدّرات بوجه عام والمؤثرات العقلية الجديدة بوجه خاص.

إنّ تنامي الاتّجار بالمخدرات عبر المنطقة والظهور الملحوظ لطرق جديدة للاتّجار قد جاء نتيجة للوضع الأمني المضطرب والصراعات المسلحة المستمرة في المنطقة، وما ترتب عليها من مراقبة حدودية أكثر ضعفاً استغلها المتّجرون بالمخدّرات. وحتى يمكن القضاء على هذا الاتجاه، سيواصل المكتب دعمه للدول الأعضاء لتطوير تحليل البيانات والمعلومات ومن ثمّ صنع سياسات أكثر استنارة واستناداً إلى الأدلّة ولتعزيز التعاون الإقليمي الذي يعدّ الدافع

الرئيسي للحدّ من الاتجار غير المشروع عبر الوطني. وسوف يواصل المكتب دعمه للهيئات الإقليمية المكلفة بمجابهة الاتجار بالمخدرات حتى تيسر إعداد منبرٍ لتبادل الاستخبارات والمعلومات الجنائية عن إنتاج المخدرات والسلائف والاتجار بها.

وسوف يواصل المكتب تقديم المساعدة للارتقاء بمستوى معرفة ومهارات المكلفين بإنفاذ القانون للتحقيق في حالات الاتجار بالمخدرات وملاحقة مرتكبيها قضائياً على نحو فعّال، ولتعزيز قدرات الدول الأعضاء على التعرف على المخدرات وسلائفها وتنميطها، وبالتالي زيادة معدلات الاعتراض. كذلك سوف يدعم المكتب تطوير البنية التحتية للمختبرات ويساعد في إنشاء شبكة بين مختبرات العقاقير عبر المنطقة، حتى يُقوي على نحو خاص مواجهة التحديات التي تشكّلها المؤثرات العقلية الجديدة وتحويل السلائف. وسُشجّع الدول الأعضاء على استخدام المنصات المعنية للمكتب، مثل نظام الاتصال بشأن وقائع السلائف، ومنصة الإنذار المبكر، وبرنامج العمليات التعاونية الدولية.

علاوة على ذلك بإمكان المكتب أن يدعم مبادرات التنمية البديلة وسبل المعيشة البديلة داخل المنطقة، لدى طلب الدول الأعضاء، في حين ما زالت جهود القضاء على الزراعات متواصلة في العديد من دول المنطقة. غير أنّه بغير خيارات التنمية البديلة لن تثمر تلك الجهود عن نتائج مستدامة فيما يتعلق بالحدّ من زراعة المخدرات غير المشروعة، نظراً لحدوثها في المناطق الفقيرة بشكل رئيسي. وقد تُقذت مشروعات التنمية البديلة في لبنان والمغرب في أوائل التسعينيات، وفي مصر والمغرب بين 2010 و2013. ويقوم المكتب، مستغلاً خبراته وتجاربه التي جمعها في أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا، بالنظر إلى الأسباب الرئيسية وراء زراعة المجتمعات للمخدرات، وتحليل الأسواق المحلية للسلع الزراعية، وتحديد الزراعات البديلة الممكنة، ودعم الوصول إلى الأسواق من خلال إزالة العقبات اللوجستية والعقبات المالية، أو أيّهما، وكذلك رصد التنفيذ وحجم المساحات المستخدمة في زراعة المخدرات.

النهج الذي يتبعه المكتب لمكافحة الاتجار بالأسلحة

يشكّل تهريب الأسلحة وتنوّعها تهديداً هائلاً للدول الأعضاء، خاصة مع الاضطرابات الحالية والعنف والصراعات المتواصلة التي تشهدها المنطقة، فهو يتيح تزايد قوة المنظمات الإجرامية والتنظيمات الإرهابية وغيرها من العناصر الفاعلة العنيفة من غير الدول بشكل تصاعدي، وبالتالي يمكنها إشاعة الدمار على نطاق واسع. وتُهرّب الأسلحة والذخيرة في كلّ أنحاء المنطقة. لكن الاهتمام الدولي والإقليمي ينصبّ في الوقت الراهن على الأسلحة المهزّبة من ليبيا وعلى الشواغل إزاء ما يتبع ذلك من تسليح للحركات المتمردة في المنطقة. ففي السنتين الماضيتين، ضُبطت

كميات كبيرة من الأسلحة، من بين أمور أخرى، في الخليج قادمة من العراق، وضبطيات مسدسات وذخيرة في اليمن وعمان منشؤها تركيا. وتمثل بعض المناطق الحدودية في عدد من البلدان خطورة فيما يتعلق بالاتجار بالأسلحة. ومن أجل تقوية تصدّي الدول العربية في المنطقة لصناعة الأسلحة النارية غير المشروعة والاتجار بها، وما يرتبط بالأسلحة من إجرام، سيدعم المكتب الدول الأعضاء من خلال تقديم مساعدة تشريعية وتقنية في هذا المجال، بما في ذلك تحديث تشريعاتها كي تتمثل لبروتوكول مكافحة الأسلحة النارية، ووضع استراتيجيات الوسم، والدعم التشغيلي، بما يتناسب والإطار المؤسسي والتقني والمتعلق بالميزانية بحسب كل بلد. كما سوف يوفر المكتب الدعم لتهيئة تعزيز الأمن، وحفظ سجلات الأسلحة النارية بفاعلية، وتحديدًا سجلات الأسلحة المضبوطة، كما سيدعم وضع أنشطة وطنية شاملة لجمع الأسلحة وتدميرها. فضلاً عن ذلك، سيؤكز المكتب على تعزيز قدرات أجهزة إنفاذ القانون الوطنية من خلال الدورات التدريبية المتخصصة على التحقيق الفعال في القضايا المعقدة وعبر الوطنية للاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية وملاحقة مرتكبيها قضائياً وعلى صلاتها بالجريمة المنظمة والأنشطة الإرهابية، كما سيشتجع المكتب التعاون الدولي والإقليمي وتبادل المعلومات عن البيانات ذات العلاقة بالاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية.

النهج الذي يتبعه المكتب لمكافحة الاتجار بالمتلكات الثقافية

إنّ انعدام الاستقرار السياسي والفساد وقلة الموارد المتاحة لمراقبة الحدود وتوفير الأمن في المواقع الأثرية أو المتاحف، يترك العديد من البلدان عرضة لفقدان ممتلكاتها الثقافية. ومن الجائز العثور على أمثلة على أعمال النهب الواسعة النطاق في السنوات الأخيرة في سوريا والعراق وليبيا ومصر.

تبني مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابعان للأمم المتحدة قرارات عديدة بهدف تعزيز منع الجريمة واستجابات العدالة الجنائية لحماية الممتلكات الثقافية ولمكافحة الاتجار غير المشروع الذي بات مصدر ربح هام للتنظيمات الإجرامية في المنطقة. كذلك يسلم قرار مجلس الأمن رقم 2199 لعام 2015 بالصلة الوثيقة بين الاتجار غير المشروع بالمتلكات الثقافية وتمويل أنشطة داعش الإرهابية، النشطة في سوريا والعراق، داعياً المنظمات الدولية لمساعدة الدول الأعضاء في اتخاذ الخطوات المناسبة من أجل منع التجارة بالمتلكات الثقافية العراقية والسورية.

يتعيّن التصدي على نطاق عالمي للاتجار بالمتلكات الثقافية من الأراضي السورية والعراقية وكذلك من الدول الأخرى كفلسطين وليبيا ومصر واليمن. كما يتعيّن وجود استجابة شاملة لمعالجة مواطن الضعف في الأطر التشريعية، وقلة الوعي لدى أجهزة إنفاذ القانون، بما فيها الجمارك والسلطات القضائية، فضلاً عن الدوائر المالية بما فيها الهيئات الخاصة مثل بيوت المزادات العلنية. وكذلك يتعيّن وضع التدابير اللازمة لوقف تصدير الممتلكات الثقافية المنهوبة من الدول المتضررة، ولمنع بيعها سواء من خلال المزادات العلنية أو مباشرة إلى جامعي الأشياء الفنية.

وفي هذا الصدد، سيقدّم المكتب مساعدته من خلال (أ) زيادة الأبحاث وجمع الأدلة عن الاتجار بالممتلكات الثقافية، نظراً لضآلة المعلومات في هذا الشأن، وتشجيع التبادل السريع للمعلومات؛ (ب) تقديم المساعدة التقنية بمشاركة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) لترسيخ الأطر القانونية في البلدان وبناء قدرات أجهزة إنفاذ القانون والسلطات القضائية على التعامل مع تلك الظاهرة الإجرامية على نحو أفضل. والمكتب أيضاً سيدعم جهود مراقبة الحدود في حالة الطوارئ، بما يمكن من كشف الممتلكات الثقافية المنقّبة عنها بشكل غير مشروع أو المسروقة، ويعزز نزاهة مسؤولي الجمارك وشرطة الحدود من أجل منع الشبكات الإجرامية من تصدير الممتلكات الثقافية المنهوبة. ويمكن صوغ مبادرة إقليمية وتنفيذها مع جامعة الدول العربية.

بإمكان المبادئ التوجيهية الدولية بشأن تدابير منع الجريمة والعدالة الجنائية فيما يتعلق بالاتجار بالممتلكات الثقافية وما يتصل به من جرائم أخرى، التي أعدها المكتب واعتمدها الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر 2014، أن توفر إطاراً للمكتب لدى مساعدته للدول الأعضاء في وضع وتقوية سياساتها واستراتيجياتها وتشريعاتها وآلياتها في مجال الحماية من الاتجار بالممتلكات الثقافية وما يتصل بها من جرائم. وسوف يستغل المكتب أداة المساعدة العملية الخاصة به، والتي يجري حالياً وضعها في شكلها النهائي، لمساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ المبادئ التوجيهية الدولية.

النتائج 3: مكافحة السلطات الوطنية لتهريب المهاجرين والاتجار بالبشر بشكل أكثر فعالية

النهج الذي يتبعه المكتب لمكافحة تهريب المهاجرين

تدفع الصراعات والاضطرابات في سوريا والعراق وفلسطين وكذلك في شرق أفريقيا بعدد متزايد من ملتمسي اللجوء إلى مغادرة مواطنهم والتماس الحماية الدولية في أوروبا، باستخدام دول شمال أفريقيا كنقاط مغادرة، إلى جانب المهاجرين المتنقلين لدوافع اقتصادية من غرب أفريقيا ووسطها وشرقها. ومن ثمّ فقد أسفرت نشاطات شبكات الجريمة المنظّمة المتورطة في عمليات التهريب على طول المسارات المؤدية إلى شواطئ البحر المتوسط وما بعدها، عن عدد غير مسبوق من الوفيات. وفي سوريا وليبيا فإنّ انعدام القدرة على إنفاذ القانون يتيح لشبكات التهريب العمل بحرية، بما في ذلك في المناطق التي تسيطر عليها الميليشيات المحلية أو التنظيمات الإرهابية.

تم التأكيد على ولاية المكتب مرة أخرى في قراري مؤتمري الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية رقمي 3\6 و3\5، وكذلك في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 23\2014 بشأن "تعزيز التعاون الدولي على التصدي لتهريب المهاجرين"، الذي يشجّع الدول والمكتب ليأخذوا على عاتقهم تنفيذ المزيد من المساعدات التقنية من أجل تعزيز قدرة الدول الأعضاء على تجريم تهريب المهاجرين والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه

قضائياً. كما أن أطر التعاون الدولي على الهجرة والتنقل، مثل عملية الرباط وعملية الخرطوم، من جملة أمور أخرى، تدعو أيضاً إلى إجراءات ملموسة لمنع التحديات التي يفرضها تهريب المهاجرين والتصدي لها ولما يتعلق به من أمور الحماية.

حتى يومنا الحالي فإنّ الغالبية العظمى من الدول التي يتناولها البرنامج الإقليمي هي أطراف في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين؛ غير أن التقدم المحرز في نقل أحكام البروتوكول إلى التشريعات المحلية يظلّ بطيئاً. ويعتبر الإطار المشترك ما بين الدول المتضررة من نفس مسار التهريب خاصية ضرورية لتحرك الفعّال في سبيل مكافحة هذه الجريمة. بالإضافة إلى ذلك، تظلّ الحاجة إلى تعزيز قدرة ممارسي العدالة الجنائية في المنطقة على التحقيق في حالات تهريب المهاجرين وملاحقة مرتكبيها قضائياً والبتّ فيها، وإلى تعزيز تعاون القضاء والإدعاء على المستوى الإقليمي.

وتمتضى البرنامج الإقليمي وبما يتماشى مع تدابير التدخل ذات الأولوية التي أُبرزت في "المساهمة في الجهود الدولية للتصدي لتهريب المهاجرين عبر البحر المتوسط - إستراتيجية لبناء قدرة بلدان شمال أفريقيا من خلال استجابة متكاملة"، الصادرة عام 2015 عن المكتب، فسوف يهدف المكتب إلى دعم الدول في المنطقة في جهودها الرامية إلى تفكيك شبكات التهريب عبر الوطنية، وفي ذات الوقت حماية الحقوق الإنسانية للمهاجرين المهزّين. وإلى جانب دعم وضع الأطر المؤسسية والقانونية لمكافحة تهريب المهاجرين لدى الدول بما يوائم بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين، سيُولى اهتمام خاص بتعزيز قدرات الدول المؤسسية والتشغيلية في مجال العدالة الجنائية، وفي الوقت نفسه إنشاء قنوات للتعاون المنتظم بين الشرطة والقضاء وكذلك لتقاسم الاستخبارات بين الأجهزة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية.

وبالاستفادة من نجاح مشاركة المجتمع المدني في النهوض باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي تنفيذ آلية استعراضها، باستطاعة منظمات المجتمع المدني أن تكون شريكة أساسية في تنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين. وبخاصّةً بالنسبة للأنشطة ذات العلاقة بالمنع والمساعدة تحديداً.

النهج الذي يتبعه المكتب لمكافحة الاتجار بالأشخاص

طبقاً للتقرير العالمي عن الاتجار بالأشخاص لعام 2014 الصادر عن المكتب، فإنّ معظم الضحايا المكتشفين في الشرق الأوسط هم من جنوب شرق آسيا ووسطها. أما الضحايا من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (وبشكل رئيسي شرق أفريقيا)، فتبلغ نسبتهم حوالي 10% من إجمالي الضحايا المكتشفين، فيما يُتّجر بحوالي 31% من الضحايا داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وكُشف عن ضحايا من شمال أفريقيا في الشرق الأوسط وكذلك في أوروبا. أمّا الشبكات الإجرامية التي تترجّح من تزايد تدفقات الهجرة غير النظامية الناجمة عن الاضطرابات

في المنطقة فغالبا ما تعرّض المهاجرين المهزّبين للإساءة والاستغلال، خاصة النساء والأطفال الذين هم أكثر عرضة للوقوع ضحايا للاتجار بالأشخاص. وقد وجد التقرير العالمي عن الاتجار بالأشخاص لعام 2014 أنّه خلال الفترة 2011-2013، أبلغت ثمانى دول عن ضحايا اتجار سوريين، علما بأنّه كان ينذر الكشف عن ضحايا من سوريا قبل بدء الأزمة السورية.

تشير الإصلاحات المؤخّرة في السياسات العامة والقوانين إلى تزايد الجهود المبذولة في المنطقة لكفالة الالتزام بمكافحة الاتجار بالأشخاص³⁹. وقد تمّ النهوض بمجال وضع الأطر القانونية المحلية، خاصة بعد أنّ قامت معظم الدول⁴⁰ بإقرار⁴¹ تشريعات تُجرّم الاتجار بأشخاص. ورغم ذلك ما زال تنفيذ التشريعات يشكّل تحدياً، ولم يُعلن إلا عن أحكام وإدانات قليلة في المنطقة، ناهيك عن محدودية التعرّف على هويات ضحايا الاتجار والمساعدة المقدمة إليهم.

يسعى المكتب إلى مواصلة دعم الدول الأعضاء في تفكيك شبكات الاتجار بالأشخاص تحت إطار البرنامج الإقليمي الجديد، مستفيدا من المنجزات التي حققتها المبادرة العربية لبناء القدرات الوطنية على مكافحة الاتجار بالبشر في الدول العربية التي دعمت وما زالت الإصلاحات المؤخّرة في السياسات والقوانين وتعزيز استجابات العدالة الجنائية. ومن المتوخّى مواصلة تدابير التدخّل الإقليمية هذه والتوسّع فيها من أجل ترسيخ التعاون المثمر القائم مع وحدة تنسيق مكافحة الاتجار بالبشر التابعة لجامعة الدول العربية، وتلبية الاحتياجات التي تحددها الدول الأعضاء على نحو أكبر. وسوف تتركز أولويات تدابير التدخّل الموسّعة هذه في تعزيز التعاون الإقليمي في مجالي إنفاذ القانون والقضاء، وتقوية الأطر المؤسسية لتعزيز تنفيذ تشريعات مكافحة الاتجار بالبشر، وكفالة استدامة بناء القدرات المقدم لممارسي العدالة الجنائية على التعرّف على الحالات والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها على نحو سليم.

الناتج 4: تمكّن السلطات الوطنية بشكل أفضل من إعداد تقييمات التهديدات ومن تحسين قدراتها التقنية والقدرات الشرطية المتخصصة

نظراً للاتجاهات الجديدة للتهديدات الأمنية التي تظهر في المنطقة، تحتاج سلطات إنفاذ القانون باستمرار إلى تعزيز القدرات كي تتمكن من التعرف على تلك التحديات ومن ثمّ تتصدّى لها بفعالية. وتشمل مجالات التركيز في إطار هذا الناتج: الأبحاث وتحليل المعلومات الجنائية والأدلة الجنائية والجرائم الإلكترونية.

³⁹ بعد انضمام السودان إلى بروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص في كانون الأول/ديسمبر عام 2014، تظل اليمن الدولة الوحيدة المشمولة بالبرنامج الإقليمي وهي ليست طرفاً في بروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص.

⁴⁰ المغرب وتونس بصدد تبني قانون وطني لمكافحة الاتجار بالبشر.

⁴¹ لم تقرّ ليبيا واليمن بعد قانونا وطنيا مكرسا لمكافحة الاتجار بالبشر بما يتماشى مع البروتوكول.

القدرة على إجراء تقييمات للتهديدات

يولي المكتب أهمية عظمى للبحوث وتحليل البيانات كأساس لكافة تدخلاته. فلا يمكن الوصول إلى قرار مستنير ولا يمكن تصميم تدابير تدخل مفيدة وفعالة إلا عن طريق المعرفة المتعمقة بشتى التحديات والاحتياجات، وبخطوط أساس موجودة وثابتة. ومن ثمّ سيساعد المكتب الدول الأعضاء في تقوية قدراتها على الضلوع بتقييمات للتهديدات إلى جانب دعمه للبحوث وتحليل المعلومات خلال كافة برامج الفرعية ونواتجه.

وبوجه عام، تكون البيانات عن المخدرات والجريمة والفساد والإرهاب في المنطقة متناثرة على أفضل تقدير. أمّا البيانات عن المخدرات والجريمة في المنطقة، والمتولدة من استبيان التقرير السنوي ومن مسح اتجاهات الجريمة الخاصين بالمكتب، على النحو المنصوص عليه في المعاهدات الدولية، فهي غالباً ما تكون ناقصة. فالتقارير الوطنية، عندما وإذا ما أُتيحت للجمهور، تكون في أغلب الأحيان سرديّة عمّا أنجز بدلاً من أن تقدّم تحليلات شاملة. والسلطات في المنطقة كثيراً ما تفتقد القدرة والبنية التحتية، أو أيّهما، لتوليد البيانات وإدارتها وتحليلها والإبلاغ عنها. وكذلك تنقصها في الغالب ثقافة التحليل ورفع التقارير بما يتماشى مع المعايير الدولية، وهكذا، غالباً ما يُتصدّى للتهديدات دون معرفة نظامية بأنماطها وطرقها. كما ويعوق انعدام الشفافية تبادل المعلومات على نطاق واسع على الصعيدين الوطني والإقليمي. ومع أنّه ثمة هيئات إقليمية تعمل كمنصات لتبادل المعلومات، ما تزال القيمة المضافة لتبادل المعلومات بحاجة إلى تأكيد. لقد أوضحت الأبحاث والتحليلات الشاملة للتهديدات الأمنية في المنطقة أكثر أهمية من أي وقت مضى للدول الأعضاء كوسيلة للتصدّي بفاعلية للطفرة في أنشطة الإرهاب والجريمة المنظّمة والاتجار غير المشروع المصاحبة للنزاعات الدائرة والتحويلات الشديدة في المنطقة.

وبطلب محدد من الدول الأعضاء، سيقدم المكتب الدعم لتقوية قدراتها على خلق القاعدة المعرفية اللازمة لتقييم التهديدات ووضع استراتيجيات تتصدّى للجريمة الخطيرة والمنظّمة. وفي هذا الشأن، سينصبّ التأكيد على القدرة على تحليل البيانات الجنائية طبقاً للمعايير المقبولة دولياً، وأفضل الممارسات والمنهجيات في مجال جمع المعلومات الجنائية وتحليلها واستخدامها وتبادلها.

كما سيقوم المكتب بإتاحة الحصول على الأدلة بشأن أفضل الممارسات والأدوات الأخرى، مثل التصنيف الدولي للجريمة لأغراض إحصائية الذي صدّقت عليه لجنة الأمم المتحدة للإحصاء ولجنة منع الجريمة والعدالة الاجتماعية عام 2015، والذي سوف يترجم إلى اللغة العربية ليكون متاحاً في عام 2016. ومن خلال هذا الدعم، ستحظى الدول الأعضاء بقدرات معززة لتوليد المعلومات وإدارتها بشكل صحيح. ومن ثمّ ستستطيع السلطات المعنية إجراء تقييمات دقيقة ودراسة أثر السياسات والاستراتيجيات التشغيلية من أجل تسهيل رسم السياسات المستندة إلى

الأدلة على الصعيدين الوطني والإقليمي. وسوف توضع الخطوط الأساسية لاتجاهات المخدرات والجريمة في الدول العربية وتُرصد باستمرار. وكذلك سيعمل المكتب مع الدول الأعضاء في سبيل زيادة تبادل المعلومات إقليمياً من خلال دعم المنصات الإقليمية القائمة وإنشاء آليات إقليمية إذا لزم الأمر.

تحليل المعلومات الجنائية

يقدم تحليل المعلومات الجنائية تقنيات تنظم القدرات الطبيعية للمحققين على الاستنباط كما تنظم طرق تفكيرهم. فهو يوفر أدوات تساعد في فهم المعلومات التي جُمعت، وإيصال هذا الفهم إلى الغير. ومن ثم فإنَّ تحليل المعلومات الجنائية يتيح لسلطات إنفاذ القانون اتخاذ تدابير تصدّي استباقية للجريمة، وبمكّنها من التعرّف على التنظيمات الإجرامية العاملة في مناطقها ومن فهمها. وهي بمجرد ما تعرّف على التنظيمات الإجرامية وعاداتها، وربما تبدأ في تقييم الاتجاهات الحالية للجريمة من أجل التنبؤ بالأنشطة الإجرامية المتوقعة مستقبلاً وإعاقه وقوعها. وبالتالي فالمعلومات تمدد المعرفة التي تُبنى على أساسها القرارات وكذلك اختيار الأهداف السليمة للتحقيق. وبالإضافة إلى استخدام تحليل المعلومات الجنائية في دعم التحقيقات وعمليات المراقبة والملاحقة القضائية، فهو يمنح أجهزة إنفاذ القانون القدرة على إدارة الموارد والميزانية إدارة فعّالة والقيام بمسؤولياتها لأجل منع الجريمة.

وعلى مرّ السنين، تم الاعتراف بمفهوم تحليل المعلومات الجنائية كمفهوم أساسي وكفؤ في دعم التحقيق في الجرائم ومنعها وملاحقة مرتكبيها قضائياً. وقد عُمّمت تقنيات التحليل الجنائي في العديد من الدول حول العالم ودُججت في يومنا هذا في الإطار التنظيمي للخدمات الشرطية باعتبارها من القدرات الأساسية. ومع ذلك، فإنَّ استخدام التحليل الجنائي في المنطقة ما يزال محدوداً. ولأن أجهزة إنفاذ القانون عبر المنطقة تواجه شبكات الجريمة المنظّمة والإرهاب ذات الطابع المتزايد التعقيد، بل وتواجه أيضاً الاستخدام المتواتر لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في ارتكاب الجرائم والهجمات، فهي بحاجة إلى اعتماد تقنيات تتسم بالحدّثة والكفاءة لمنع هذه الأنشطة ومكافحتها.

سيساعد المكتب الدول الأعضاء في تعزيز قدراتها على تحليل البيانات الجنائية بما يتماشى مع المعايير المقبولة دولياً والممارسات والطرق الفضلى في جمع المعلومات الجنائية وتحليلها واستخدامها وتبادلها. ومن ثمّ فهو سيعمل على (أ) إتاحة سبل الحصول على الأدلة بشأن أفضل الممارسات والأدوات الأخرى؛ (ب) دعم تأسيس الأطر القانونية الملائمة؛ (ج) تعزيز قدرة الحكومات على إدارة جمع بيانات الجريمة وتحليلها والإشراف على ذلك؛ (د) تشجيع التشبيك الإقليمي ودون الإقليمي فيما بين الوحدات المتخصصة. فضلاً عن ذلك، يستطيع المكتب تقديم الدعم لأجهزة إنفاذ القانون ومؤسسات العدالة الجنائية في المجالات التالية: التقييم وتحليل الثغرات؛ ووضع وتحديث

التشريعات الوطنية بشأن جمع المعلومات وتصنيفها وتبادلها؛ وإدماج القدرات على التحليل الجنائي في المؤسسات؛ وأخيراً بناء قدرات أجهزة إنفاذ القانون على تحليل المعلومات الجنائية.

الطب الشرعي

ينظر المكتب إلى خدمات الطب الشرعي على أنّها عنصر لا يتجزأ من عناصر تحديث العدالة الجنائية وسيادة القانون. ومن ثمّ فإنّ قدرات مصالح الطب الشرعي في كافة أنحاء المنطقة بحاجة إلى التعزيز لكفالة توافر أدلة موثوقة وقاطعة وذات إسناد علمي، بما يدعم التحقيقات الجنائية. حيث تعاني العديد من الدول الأعضاء من محدودية قدرتها على جمع الأدلة الجنائية وحفظها وتحليلها. وتنطبق محدودية القدرات على (أ) أوائل المستجيبين لمعاينة مسرح الجريمة، بمن فيهم الشرطة والمحققين؛ (ب) أخصائيي فحص الأدلة الجنائية، بمن فيهم أخصائيي الشرطة، لأداء الفحوصات الأولية؛ (ج) المختبرات والمنشآت الطبية، الحكومية والخارجية على حدّ سواء، لأداء خدمات الأدلة الجنائية الروتينية وغير الروتينية؛ (د) السلطة القضائية، فيما يتعلق بالفهم الصحيح لطبيعة الأدلة الجنائية وقيمتها المضافة في الإجراءات الجنائية. بالإضافة إلى ذلك، يحتاج ضحايا العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي إلى استجابة طبية آنية عالية الجودة من الطب الشرعي تنصبّ على الرعاية الصحيّة. بيّد أنّ خدمات الطب الشرعي السريرية في عدد من الدول الأعضاء لا تلبّي هذه الاحتياجات.

يهدف المكتب إلى تدعيم قدرات الدول الأعضاء للنهوض بتقديم خدمات الطب الشرعي بما يتفق والمعايير المقبولة دولياً كما سيركّز على الترويج للممارسات الفضلى المقبولة دولياً وعلى معايير الجودة الخاصة بتقديم خدمات الطب الشرعي. وسوف يتحقق ذلك من خلال (أ) تعزيز سبل الحصول إلى الأدلة بشأن أفضل الممارسات والأدوات الأخرى؛ (ب) تحسين المنشآت الطبية والمرافق العلمية الخاصة بالطب الشرعي؛ (ج) تدعيم قدرة الحكومات على إدارة تقديم الخدمة والإشراف عليها؛ (د) تعزيز التشبيك الإقليمي ودون الإقليمي بين معاهد الطب الشرعي.

سيمعن المكتب في دعم الدول الأعضاء لتطوير خدمات مستدامة في مجال الطب الشرعي مستفيداً من برامج المساعدة التقنية الحالية التي ينفذها والتي تشمل تطوير قدرات الطب الشرعي وبنية التحتية بدءاً من "مسرح الجريمة وحتى قاعة المحكمة" وذلك من خلال وضع معايير ومبادئ توجيهية بشأن أفضل السياسات وإتاحة تلك المعايير على نطاق واسع، والنهوض بمؤسسات الطب الشرعي، والدعم التشريعي للسلطات الحاكمة، وإذكاء وعي أصحاب الشأن، وتقديم المعدّات والأدوات والمواد.

إذن تحسّن خدمات الطب الشرعي يساهم في بناء أنظمة عدالة أكثر شفافية ومساواة وإنصافاً، ممّا يعود بالنفع على المجتمع الأوسع ويدعم الحقّ الأساسي في محاكمة عادلة.

يمكن أن تشمل الجريمة السيبرانية مجموعة واسعة من الجرائم كالتجسس على الشركات والجرائم المتعلقة بالهوية، والمعاملات الاحتيالية، والاستخدام السيئ للمعلومات الشخصية. فالأعمال الموجهة ضد سرية بيانات الحاسوب وسلامتها وإتاحتها تدرّ أرباحًا هائلة للمجرمين كل عام، ولها أثر بعيد المدى ليس على الاقتصادات والتجارة الإلكترونية فحسب، بل وكذلك على الأفراد غير المطلعين ممن يقعون ضحايا لها. وعليه يتعين خلق بيئة سيبرانية آمنة لمنع الجرائم المرتكبة عبر الانترنت ووسائل التواصل الاجتماعي.

لقد لفت قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 179\64 الانتباه إلى الجريمة السيبرانية باعتبارها قضية مستجدة في السياسة العامة، مع الإشارة على نحو خاص إلى أنشطة التعاون التقني التي يقوم بها المكتب، داعيًا المكتب لاستكشاف سبل ووسائل التصدي لتلك المسألة، بمقتضى ولايته. فضلاً عن ذلك، طلب قرار الجمعية العامة رقم 230\65 من المكتب أن يهدف إلى نتائج مستدامة طويلة الأمد في مجال منع الجريمة وملاحقة مرتكبيها قضائياً ومعاقبتهم، بما في ذلك الجريمة المنظمة والجريمة السيبرانية، وذلك عند وضع وتنفيذ برامج المساعدة التقنية الخاصة به.

وتحديداً، باستطاعة المكتب أن يساعد الدول الأعضاء في بناء قدراتها على منع الجريمة السيبرانية ومكافحتها والتوعية بها. وسوف يساعد المكتب في إرساء أطر قانونية وتنظيمية ومؤسسية قوية لدى الدول الأعضاء لتيسير التحقيق في الجريمة السيبرانية وملاحقة مرتكبيها قضائياً والفصل فيها، مع مراعاة المعايير الدولية ذات الصلة والممارسات الفضلى المسلّم بها. علاوة على ذلك، يعتبر تعزيز آليات التعاون والاتصال وتبادل المعلومات بشأن الجريمة السيبرانية فيما بين أصحاب الشأن الوطنيين والدوليين جانباً هاماً في مكافحة الجريمة السيبرانية بنجاح.

3-4 البرنامج الفرعي الثاني: مكافحة الإرهاب

ستكون كافة تدابير تدخّل المكتب في مجال مكافحة الإرهاب متأصلة في تشجيع التصديق على الصكوك القانونية العالمية لمكافحة الإرهاب والبالغ عددها 19 صكاً وتطبيق تلك الصكوك والقرارات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

الناتج 1: تصدّي السلطات الوطنية للإرهاب بشكل أكثر فاعلية باستخدام إجراءات العدالة الجنائية

إنّ إرساء تدابير فعّالة لنظام العدالة الجنائية تصدّي للإرهاب خطوة هامة في بناء ثقافة عالمية مناهضة للإرهاب. وفي هذا الصدد، يعمل المكتب باستمرار لكفالة استعداد نظم العدالة الجنائية للدول الأعضاء وتشريعاتها للتصدّي بفعالية للتحديات التي يفرضها الإرهاب واتجاهاته المستجدة.

ويدعم المكتب الدول الأعضاء (أ) في التشجيع على التصديق على الصكوك القانونية لمكافحة الإرهاب والبالغ عددها 19 صكاً (ب) من خلال تقديم المساعدة القانونية في استعراض التشريعات الوطنية لمكافحة الإرهاب ثم العمل على مواءمتها مع متطلبات الصكوك القانونية العالمية؛ (ج) في بناء قدرات مسؤولي العدالة الجنائية الوطنيين على تنفيذ المعايير الواردة في هذه الصكوك من خلال الأنشطة التدريبية المتعددة؛ (د) ومن خلال تيسير التعاون الإقليمي والدولي في المسائل الجنائية لتيسير المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين.

ومن أجل التصدي للطابع المتنامي التعقيد للإرهاب في المنطقة، طوّر المكتب خبرات متخصصة وهو يقدم التدريب في مجموعة مجالات مواضيعية، تشمل على سبيل المثال لا الحصر، استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية ومنع تمويل الإرهاب والتصدي لجرائم الإرهاب المتصلة بالمواصلات (الطيران المدني والبحرية) وتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية عند التصدي للإرهاب ناهيك عن التحديات الإرهابية المستجدة، مثل المقاتلين الإرهابيين الأجانب والتطرف العنيف المؤدي للإرهاب والراديكالية والصلة المتنامية بين الإرهاب والجريمة المنظمة.

الأطر القانونية

تتطلب العديد من قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (على سبيل المثال، قرارات رقم 2170 (2014) و2178 (2014) و2199 (2015) و2253 (2015) من الدول الأعضاء اتخاذ مجموعة من التدابير لمكافحة الإرهاب والتصدي للمقاتلين الإرهابيين الأجانب. وفي هذا الشأن، أعدّ المكتب أنشطة جديدة تهدف إلى تحديد الثغرات في التشريعات الحالية بالنسبة للمتطلبات الدولية الجديدة، كذلك تهدف إلى وضع إستراتيجية وقائية للعدالة الجنائية تُجرّم ما يتصل بالإرهاب من جرائم (التحريض على الإرهاب وتعظيمه والتجنيد له والتدريب عليه وتمويله). وكانت العراق أول دولة تستفيد من التدريب المتعمّق على متطلبات قرار مجلس الأمن رقم 2178 لعام 2014 بشأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

كما سيقدم المكتب مساعدة تشريعية تعالج مجموعة واسعة من القضايا التي يتعيّن إدراجها في قوانين مكافحة الإرهاب، مع التركيز على كل عنصر قانوني يتعلّق بالإجراء الجنائي والتعاون الدولي في المسائل الجنائية، مثل اللوائح بشأن استخدام تقنيات التحقيق الخاصة (العمليات السرية، اعتراض الاتصالات، وغير ذلك) والأحكام ذات العلاقة بدعم ضحايا الإرهاب. فضلاً عن ذلك، سيواصل المكتب تطوير موادّه الخاصة بالمساعدة التشريعية لصنّاع السياسات والمسؤولين ذوي الصلة خلال الأنشطة التدريبية، بالإضافة إلى توفير تحليل التشريع المقارن، وتعزيز القانون النموذجي لمكافحة الإرهاب (بما يتماشى مع المتطلبات الدولية)، والمشورة القانونية المفصلة بحسب الاحتياج، والتوصيات بشأن الأحكام التشريعية.

التحقيقات والفصل في القضايا

يمثل التحقيق في قضايا الإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائياً عدداً من التحديات بالنسبة لنظم العدالة الجنائية. فعلى سبيل الذكر، قد يصنّف الدليل سرياً، وقد يحتاج الشهود والمخلفين إلى تدابير أمنية خاصة، وربما تكون قدرة المحامين على التفاعل مع عملائهم محدودة. كما قد يوجد خطر حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء التحقيقات مع المتهمين وملاحقتهم قضائياً.

على الصعيد الوطني، سيعمل المكتب على دعم قدرات مسؤولي العدالة الجنائية وإنفاذ القانون في الدول الأعضاء من أجل التحقيق في قضايا الإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائياً والفصل فيها على نحو فعال. أما إقليمياً، فسوف يعزز التعاون الدولي الفعال فيما بين المدّعين العامّين والقائمين على إنفاذ القانون، ويُيسّر التشارك في الممارسات السليمة. وطوال هذه العملية، سيُطلَب من الدول الأعضاء الامتثال لقرارات مجلس الأمن والصكوك القانونية الدولية ذات الصلة. ومن ثمّ فإنّ مواجهة الإرهاب تُبنى على أساس سيادة القانون والاحترام الكامل لحقوق الإنسان.

وسوف يواصل المكتب تطوير التدريب والأدوات المتخصصة التي تستفيد منها الدول الأعضاء بالفعل، بما فيها (أ) التدريب على مكافحة استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية؛ (ب) المساعدة في وضع استراتيجيات وطنية وقائية فعّالة لمكافحة الانجذاب إلى الإرهاب من خلال تجريم الأعمال التمهيدية تحديداً، وتيسير تدخّل الإدعاء قبل ارتكاب الأعمال الإرهابية؛ (ج) أداة متخصصة توفر المبادئ التوجيهية والممارسات السليمة المتعلقة بالتشريعات الوطنية واستجابة نظام العدالة الجنائية لدعم ضحايا الأعمال الإرهابية؛ (د) أفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية في مجال تقنيات التحري الخاصة باعتبارها أدوات أساسية للنجاح في التحقيق في قضايا الإرهاب وملاحقة مرتكبيها قضائياً دون انتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية، مثل الحقّ في الخصوصية؛ (هـ) التدريب على التحقيق في أعمال تمويل الإرهاب ومحاكمة مرتكبيها، مع التركيز على الاتجاهات الجديدة لتحريك الأموال ونقلها، وتحركات النقدية غير المشروعة عبر الحدود، واستخدام التكنولوجيا الحديثة، بما فيها وسائل الدفع الجديدة؛ (و) التدريب على فحص مسرح الجريمة الإرهابية بشكل كفؤ لتحسين جمع الأدلّة ومعالجة التحديات والتحذيرات التي يتعيّن الأخذ بها عند التعامل مع مثل هذه الحالات؛ (ز) أفضل الممارسات بشأن إنشاء وحدات متخصصة لمكافحة الإرهاب داخل سلطات إنفاذ القانون؛ وأخيراً (ح) التدريب على منع المواد الكيميائية ذات الاستخدام المزدوج، والتي تمثل إحدى أكثر الوسائل شيوعاً لدى ارتكاب الهجمات الإرهابية في دول المنطقة.

بالإضافة إلى ما تقدّم من دعم في إطار مشروع الاتصال بين المطارات وغيره من مبادرات مراقبة الحدود فيما يتعلق بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، سينقل المكتب الخبرات من الدول التي اعتمدت بالفعل تدابير تتسم بالكفاءة في

التحقيق في حالات المقاتلين الإرهابيين الأجانب وملاحقتهم قضائياً، ومن ثمّ مشاطرة تلك الخبرات مع الدول الأعضاء لأجل دعم وضع استراتيجيات مفصّلة بحسب حاجتها تتماثل مع سيادة القانون ومقرونة بتجارها الخاصة وأفضل الممارسات لديها.

منع استخدام الإنترنت لأغراض إرهابية

أصبحت الإنترنت أداة قوية لتمويل الأعمال الإرهابية والتجنيد والتدريب بل وحتى التحضير لها. وسوف يولي المكتب اهتماماً خاصاً بهذه القضية ويبيّن قدرات الدول الأعضاء على منع سوء استخدام التنظيمات الإرهابية للإنترنت، مع التركيز على التحقيق في قضايا الإرهاب التي تشمل استخدام الإنترنت وملاحقة مرتكبيها قضائياً، بما في ذلك تبادل التجارب الوطنية والممارسات السليمة. وسوف يتوسع نطاق التدريب على استخدام تقنيات التحقيق الخاصة المتعلقة بقنوات الاتصال الرقمية في المنطقة ويُكَيّف ليشمل سيناريوهات تحقيق وهمية مفصّلة بحسب الحاجة. ومن المتوخّى أن تُعقد دورة تدريبية إلكترونية لمدة خمسة أسابيع عام 2016 بشأن استخدام تقنيات التحقيق الخاصة، بالاستفادة من التدريب الذي عُقد فيما سبق في البحرين وتونس والجزائر والعراق ومصر، بحضور المحققين شخصياً، الأمر الذي سيُمنع في دعم قدراتهم.

مكافحة تمويل الإرهاب

يحتاج الإرهابيون إلى التمويل لتجنيد الأشخاص وتقديم الدعم لهم، وللحفاظ على المراكز اللوجيستية، والضلوع بالعمليات. وهكذا فإنّ منع الإرهابيين من الحصول على الموارد المالية أمر حاسم للنجاح في مكافحة خطر الإرهاب. ومع ذلك، تفتقر كثير من الدول الأعضاء في المنطقة إلى الأطر القانونية والتشغيلية والخبرات التقنية الضرورية لكشف حالات تمويل الإرهاب والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائياً.

ومن ثمّ يعمل المكتب على النواحي القانونية لمكافحة تمويل الإرهاب، بما في ذلك التشجيع على التصديق على الصكوك القانونية العالمية ذات الصلة، خاصة الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (1999)، وكذلك تنفيذ تلك المعايير الدولية. ويستدعي هذا استعراض التشريعات المحلية لكفالة التجريم الملائم للجرائم المتعلقة بتمويل الإرهاب والصياغة التشريعية، إلى جانب تطوير قدرة مسؤولي العدالة الجنائية والمكلفين بإنفاذ القانون على التحقيق في تمويل الإرهاب وملاحقة مرتكبيه قضائياً والفصل فيه، وذلك من خلال تقديم التدريب المتخصص على تقنيات التحقيق الخاصة، وتحميد أصول الإرهابيين وضبطها ومصادرتها، وكذلك تعزيز التعاون الإقليمي والدولي في مكافحة تمويل الإرهاب.

وقد أبرز المكتب التزامات الدول الأعضاء بموجب قرار مجلس الأمن رقم 2199 (2015) المتعلقة بقطع مصادر الأموال (عائدات النفط ومبيعات التراث الثقافي) عن داعش في العديد من أنشطته المتخصصة، مثل ورشة العمل الإقليمية بشأن تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة تمويل الإرهاب التي عقدت في شرم الشيخ (أيار/مايو 2015)، وورشة العمل الوطنية في القاهرة بشأن مكافحة تمويل المقاتلين الإرهابيين الأجانب (تشرين الثاني/نوفمبر 2015)، وورشة العمل التي عقدت ببيروت بشأن مكافحة تمويل المقاتلين الإرهابيين الأجانب (كانون الأول/ديسمبر 2015). ومن المقرر الضلوع بالعديد من الأنشطة المتخصصة في مكافحة تمويل الإرهاب والمقاتلين الإرهابيين الأجانب في دول المنطقة في إطار برامج المكتب.

في عام 2012، نال المكتب الريادة لدى تطويره أداتي تدريب مبتكرتين عن الإرهاب وتمويل الإرهابيين والصلات بالجرائم الخطيرة ذات الصلة وهما: "التحقيق الجنائي السوري" و"المحاكمة السورية" اللتان تتيحان الفرصة للممارسين لمحاكاة المحاكمات والتحقيقات الجنائية بناء على سيناريوهات واقعية.

وقد بدأ المكتب عام 2015 في تنفيذ البرنامج حول مكافحة تمويل الإرهاب للمقاتلين الإرهابيين الأجانب، لدى دول أعضاء مختارة، أملاً في وقف التهديدات الناجمة عنهم في المنطقة.

مواجهة المقاتلين الإرهابيين الأجانب

تواجه الدول الأعضاء في المنطقة أيضاً تحديات كثيرة تفرضها التهديدات الإرهابية الجديدة، كالمقاتلين الإرهابيين الأجانب، والاختطاف مقابل الفدية، وتدمير الإرهابيين للتراث الثقافي على سبيل المثال. وعقب تلقي طلبات من الدول الأعضاء، وتماشياً مع قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن ذات الصلة، أطلق المكتب في آذار/مارس عام 2015 مبادرة مدتها خمس سنوات بشأن تدابير تصدّي العدالة الجنائية للمقاتلين الإرهابيين الأجانب في المنطقة (الأردن وتونس والجزائر والعراق ولبنان وليبيا ومصر والمغرب واليمن) وفي دول البلقان. وتنفيذاً للمبادرة الجديدة، يعمل المكتب بالشراكة الوثيقة مع الاتحاد الأوروبي، والمديرية التنفيذية للجنة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب وفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب. تتوخّى هذه المبادرة العمل على مواءمة التشريعات الوطنية المتعلقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب امتثالاً لقرار مجلس الأمن 2178 (2014)، وكذلك تدريب مسؤولي العدالة الجنائية على التعامل مع جوانب العدالة الجنائية المحددة ذات العلاقة بالمقاتلين الإرهابيين الأجانب وكذلك تعزيز التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي في هذا الصدد. ويتصدّى بناء القدرات لجوانب مثل التحقيق في الجرائم التي يرتكبها المقاتلون الإرهابيون الأجانب وملاحقتهم قضائياً والفصل في القضايا الخاصة بهم، وبيحث إمكانية استخدام المعلومات الاستخبارية في قضايا المقاتلين الإرهابيين الأجانب كدليل مقبول في المحاكم، واستخدام تقنيات التحقيق

الخاصة لمكافحة الأنشطة الإرهابية على شبكة الإنترنت، ومنع تمويل الإرهاب ومكافحته في سياق المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتعزيز التعاون الدولي والإقليمي.

4-4 البرنامج الفرعي الثالث: مكافحة الفساد والجرائم المالية

سيركز البرنامج الفرعي الثالث على مساعدة الدول الأعضاء في الحد من الفساد في المنطقة. وفي هذا الصدد، سيساعد المكتب الدول الأعضاء في التنفيذ الكامل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فضلا عن الدورة الاستعراضية المقبلة بشأن تنفيذ الفصل الثاني (تدابير وقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية.

الناتج 1: مكافحة السلطات الوطنية للفساد وتعزيزها للنزاهة بشكل أكثر فعالية

أحد العناصر الهامة في مكافحة انتشار الفساد هو التقليل إلى أدنى حد من إمكانية وقوعه، وذلك عن طريق الكشف عن مسبباته والبيئة المواتية له. وسيتم الضلوع بذلك بصفة رئيسية من خلال وضع وتنفيذ التدابير المناسبة الرادعة للتورط في الممارسات الفاسدة والعمل على إعداد مدونات السلوك ودعم سبل المساءلة والشفافية في القطاع العام.

تضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي تستكملها، وغيرها من الاتفاقيات الإقليمية عدداً من التدابير لرفع معايير النزاهة والشفافية وكذلك عدداً من التدابير الوقائية، التي إما تُطالب الحكومات باعتمادها أو تُشجّع على اعتمادها، بدءاً من تحديد الهيئات الوقائية وتبني سياسات فعّالة وانتهاءً بآليات التعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد تم الشروع بالفعل ببعض تلك التدابير الوقائية في المنطقة. إذ أنّ تبني وتنفيذ سياسات مكافحة الفساد، والأنظمة الوطنية للإفصاح عن الموجودات، وتضارب المصلحة بالنسبة للموظفين العموميين، وسبل الحصول على المعلومات العامة، ونُظم المشتريات العامة، ونزاهة القضاء، وتدابير منع الفساد في القطاع الخاص، وإشراك المجتمع المدني، وحماية المبلّغين، بجمعها عناصر هامة لمنع الفساد. ويتفاوت معدّل تنفيذ هذه الأحكام تفاوتاً كبيراً فيما بين دول المنطقة، نظراً لاختلاف البيئات الاجتماعية والاقتصادية فيها، وتفاوت مستوى القدرات المؤسسية والقدرات على إنفاذ القانون. ومن ثمّ سيدعم المكتب شتى أشكال مؤسسات الرقابة والنزاهة في الدول العربية، كما سيدعم الدول الأعضاء في وضع وتعزيز هذه التدابير الوقائية الهامة، أو أيّهما، على النحو المطلوب في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال تقديم الخبرات والتدريب فضلا عن تحسين البنية المؤسسية لمنظومة النزاهة الوطنية اللازمة لمكافحة الفساد، كإنشاء قواعد للبيانات ونُظم إدارة البيانات على سبيل المثال. فضلا عن ذلك، سيهدف المكتب إلى دعم المزيد من الجهود المتمركزة على تنفيذ الأحكام ذات الصلة من

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن نزاهة الشرطة والإشراف عليها، إضافة إلى عمله على تعزيز الدور المحتمل لمنظمات المجتمع المدني في زيادة الوعي وتشجيع الحملات الوطنية.

وبالإضافة إلى دعم التدابير الوقائية، سيقدم المكتب المساعدة لتعزيز قدرات الدول الأعضاء في المنطقة في سبيل كشف جرائم الفساد والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائياً والفصل فيها على نحو فعال. وتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف تجريم جرائم وردت تفاصيلها في الفصل الثالث منها (المواد من 15 إلى 25). إلى جانب ذلك، يتعين اعتماد تدابير قانونية وتدابير أخرى إضافية لتيسير تدابير إنفاذ القانون الرامية إلى مكافحة أعمال الفساد، ومنها حماية المبلغين والشهود، كذلك تقنيات التحقيق الخاصة، من جملة أمور أخرى.

ويعتقد أن الدورة الحالية لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حُدِّدت بالفعل العديد من الأولويات والاحتياجات تحت الفصلين الثالث والرابع لأجل مواءمة الدول الأطراف مع المتطلبات المذكورة أعلاه. وفقاً لذلك، سيدعم المكتب البلدان في وضع تدابير عدالة جنائية أكثر قوة للتصدي للفساد من خلال (أ) دعم تطوير الأطر التشريعية ذات الصلة؛ (ب) تدعيم بناء مؤسسات مكافحة الفساد، بما فيها وضع استراتيجيات وخطط عمل مكافحة الفساد وتنفيذها بفعالية وتعزيز النزاهة الوطنية في كامل القطاع العام؛ (ج) دعم قدرات القضاة وأعضاء النيابة العامة على إعداد قضايا الفساد والتعامل معها؛ (د) معاونة الدول الأطراف على الاستفادة من آلية تقييم التنفيذ ضمن إطار العمل الذي وضعه مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الناتج 2: قيام النظم الوطنية الجنائية لاسترداد وإدارة الموجودات بدعم الإجراءات القضائية دعماً أكثر فعالية

إنَّ استرداد الموجودات المسروقة وإعادة تأهيلها يجرم الأطراف الفاسدة من القدرة على التمتع بعائدات جرائمها، ويستطيع كذلك أن يزود الحكومات بأموال هي في أمس الحاجة إليها لدعم رفاه مواطنيها.

وفي السنوات الماضية، استجابت دول المنطقة لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بوضع ما يلائم من تدابير لضبط عائدات الفساد ومصادرتها وإعادة تأهيلها من خلال بناء قدرات السلطة القضائية وأجهزة إنفاذ القانون ذات الصلة، وتدعيم التعاون الدولي في المسائل الجنائية.

رغم ذلك، هناك جانب واحد من جوانب استرداد الموجودات ما يزال هزيباً عبر المنطقة، ألا وهو إدارة واستغلال الموجودات المتحصّلة من الإجمام (وليس فقط من الفساد) والموجودات المسروقة، والتصرّف فيها، على الأصعدة التشريعية والمؤسسية والعملية. فأبى نظام ناجح وفعال يضع في حسبانها إدارة الموجودات واستخدامها والتصرّف

فيها على المستوى المحلي، وإدارة الموجودات واستغلالها وإعادةها، أو تقاسم الموجودات حيثما تكون متواجدة في أكثر من ولاية قضائية ويتطلب هذا تعاوناً دولياً. بالإضافة إلى ذلك، تحتاج الموجودات المضبوطة إلى الحفاظ عليها وإلى معاملةٍ مختلفةٍ بحسب الظروف وبحسب طبيعتها، وذلك منذ لحظة ضبطها وحتى مصادرتها، وإعادةها إن حدث ذلك - الأمر الذي قد يستغرق شهوراً عديدة إن لم يكن سنوات. وأحد الشروط الأساسية حتى يمكن الاستجابة بفعالية عند تلقي طلبات من ولايات قضائية أجنبية والمساعدة في تعقب وضبط ومصادرة الموجودات المتحصلة من الإجرام والموجودات المسروقة، هو وجود نظام قانوني وعملياتي وإداري قوي، بما في ذلك بروتوكولات محددة بوضوح وشفافة لإدارة الموجودات على المستوى الوطني.

ووفقاً للمعايير الدولية وأفضل الممارسات، يتضمن أيّ نظام فعال لإدارة الموجودات هيئة مركزية مسؤولة عن تلك الأعمال، بإمكانها أن تكون إما مستقلة أو ضمن أطر إدارية قائمة على صعيد الإدارات. فضلاً عن ذلك، فمن الضرورة وجود ما يكفي من التشريعات لتحديد الولايات القضائية للهيئة وتفويضها، كذلك تحديد ووصف مسؤوليات مدراء الموجودات وواجباتهم (مثل المهمة الائتمانية لصون الموجودات المجمدة والمصادرة والحفاظ عليها والتصرف بها على نحو ملائم). كما يحتاج مدراء الموجودات إلى السلطة اللازمة التي تمكنهم من اتخاذ كافة الخطوات والإجراءات/التدابير الضرورية لإدارة الموجودات المصادرة بشكل سليم، بما في ذلك، القدرة على تعيين الخبراء والمتعاقدين وتأجير المرافق والاستثمار، أو أيّهما. ولم تحقق بعد معظم دول المنطقة تلك المعايير.

وعلى هذا الأساس سيقدم المكتب المساعدة لدول المنطقة مستعينا بالخبرات ونماذج عن أفضل الممارسات بشأن كيفية بناء نظم فعّالة لإدارة الموجودات، كما سيدعم قدراتها المؤسسية والقانونية. وستشمل المساعدة أيضاً تدريب الهيئات المختصة وتدريب موظفيها لتعزيز التعاون الدولي والتعاون ما بين الجهات المعنية.

الناتج 3: زيادة فعالية مكافحة السلطات الوطنية لغسل الأموال وإجرائها لتحريرات مالية فعّالة

تميل الأموال المتحصّلة على نحو غير قانوني من أنشطة إجرامية متعدّدة إلى البقاء في الخفاء. فهي تُغسل وتُنقل حول العالم باستخدام شتى الوسائل ومنها شركات وهمية ووسطاء ومكاتب تحويل الأموال. ومن هنا، حاز مجال منع غسل الأموال ومكافحته على اهتمام دولي بارز في العقود الماضية، وأصبح جزءاً من معاهدات دولية هامة، مثل اتفاقية فيينا لعام 1988 واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية لعام 2000، مما تطلّب تصنيف غسل الأموال كجريمة جنائية. وبالأخصّ، رسّخ اعتماد اتفاقية مكافحة الفساد عام 2003 الالتزام الشامل والمُلزم قانوناً للدول بتجريم غسل العوائد المتعلقة بالفساد والسعي لتطبيق جرائم غسل الأموال على أوسع مجموعة ممكنة من الجرائم الأصلية.

إنَّ إحدى الوسائل الأساسية للتصدّي بفاعلية للجريمة المنظّمة وتفكيك ما يتصل بها من جماعات هو وقف تدفقات الموارد المالية التي تبقيها على الساحة. إضافةً إلى ذلك، فإنَّ تتبع الأموال غير المشروعة وعائدات الجريمة، والتعرّف عليها ومصادرتها يساهم في التعامل مع غيرها من أشكال الجرائم الخطيرة، كالاتجار بالأشخاص والأسلحة والمخدرات.

لقد ثبت أنّ القدرات القوية والفعّالة على إجراء التحريات والتحقيقات المالية هي من بين أكثر الأدوات نجاحاً في ملء الثغرات في الشفافية المالية ومكافحة أنشطة غسل الأموال، وبالتالي الحدّ من فرص الفساد ناهيك عن تمويل الإرهاب. وهناك طرق وأدوات متنوعة، كالمعلومات البنكية وقواعد بيانات البنوك وسجلاتها، ونماذج الإفصاح، ومعلومات المصادر المفتوحة، وغير ذلك، بحاجة إلى المعالجة والتحليل على نحو سليم كي تنتج أدلة واستخبارات صالحة. ومن هنا، اتخذت جميع الدول الأعضاء في المنطقة خطوات كبيرة لتدعيم قدراتها القانونية والمؤسسية في سبيل تتبع التحويلات المالية غير القانونية. رغم ذلك، وبسبب التعقيد الذي يشوب هذا المجال والعدد الهائل من القوانين واللوائح المحيطة به، تظلّ هناك تحديات عديدة بوجه الدول الأعضاء لتأسيس نُظم تحريات مالية حازمة وفعّالة.

سيُدمع المكتب الدول الأعضاء في المنطقة في تقوية قدراتها المؤسسية والبشرية لمواجهة تحديات تتبع عائدات الجريمة والتعرّف عليها وتجميدها وضبطها ومصادرتها. كما سيقدّم المساعدة التشريعية اللازمة، لا سيّما في مراجعة القوانين والإجراءات الجنائية والتركيز على إرساء تعاون دولي ومشارك بين الجهات المعنية يتسم بالفعّالية وتعزيز قدرات السلطات القائمة على الرقابة المالية.

وسوف يواصل البرنامج الإقليمي أيضاً تقديم الدعم إلى الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى مكافحة غسل الأموال المتأتية من الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب، وغير ذلك من الجرائم الخطيرة، لأجل مواصلة تعزيز التعاون الدولي من خلال تنفيذ أحكام مكافحة غسل الأموال الواردة في جميع الصكوك الدولية ذات الصلة، مثل اتفاقية فيينا لعام 1988، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقّة بها، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك، بحسب التشريعات الوطنية، التوصيات الأربعون المتعلقة بغسل الأموال لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومعاييرها، وذلك في إطار ولايتها.

4-5 البرنامج الفرعي الرابع: العدالة الجنائية ومنع الجريمة

نظراً للمتغيرات الأخيرة التي مرّت بها المنطقة العربية، ينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى تحسين نُظم العدالة الجنائية. لذا سوف تركز تدخلات المكتب في إطار البرنامج الفرعي الرابع على تحسين هذه المجالات من أجل إرساء سيادة القانون والحكم الرشيد والاستجابات العادلة والمنصفة للعدالة الجنائية، خاصة فيما يتعلق بالمرأة والطفل.

الناتج 1: وضع الدول الأعضاء وتنفيذها لاستراتيجيات منع الجريمة

تشير الإحصائيات العالمية بشأن الأمن والسلامة إلى أنّ المنطقة لديها معدلات جرائم وقتل منخفضة نسبياً مقارنة بباقي المناطق⁴². ومع ذلك، تتأثر المنطقة بعوامل خطر أساسية عدّة مثل ارتفاع نسبة البطالة خاصة في صفوف الشباب، والنزاعات السائدة في العديد من البلدان عبر المنطقة. إضافة إلى ذلك، فإنّ بعض البلدان تواجه تحديات راهنة بسبب التدفق الهائل للاجئين من البلدان المجاورة، وعلى سبيل المثال سوريا وبعض الدول من شرق أفريقيا مثل ارتريا وأثيوبيا والصومال، ممّا يمكن أن يؤثر سلباً على استقرارها. فاللاجئون غالباً ما يكونون مصدومين؛ إذ يفقدانهم ما يربطهم بأسرهم وبالبنى المجتمعية، يجدون أنفسهم في وضع غريب يفتقر إلى التنظيم، محرومين من الفرص الاجتماعية والاقتصادية. ومن ثمّ لا يقدر كثير من الرجال على العمل، ممّا قد يولّد عنفاً داخل البيوت وخارجها. وبسبب المنافسة على الموارد المحدودة في الدول المضيفة، بما فيها الوظائف، يمكن أن تنشأ توترات بين اللاجئين والسكان المقيمين.

الاستراتيجيات الوطنية المتكاملة لمنع الجريمة بما فيها عناصر الشرطة المجتمعية

تُصمم استراتيجيات منع الجريمة إلى الحدّ من حدوث الجريمة وآثارها الضارة المحتملة على الأفراد والمجتمع. إذ يتضح بالدليل البين أنّ استراتيجيات منع الجريمة جيدة التخطيط لا تمنع الجريمة والإيقاع بالضحايا فحسب وإنما تعزّز أيضاً سلامة المجتمعات وتساهم في التنمية المستدامة. كذلك تقوم الاستراتيجيات الشاملة والفعّالة لمنع الجريمة بالنهوض بنوعية حياة المواطنين كافة، ولها فوائد طويلة الأمد فيما يتعلق بتقليل التكاليف المرتبطة بنظام العدالة الجنائية الرسمي فضلاً عن التكاليف الاجتماعية الأخرى التي تتسبب فيها الجريمة⁴³.

لدى طلب الدول الأعضاء في المنطقة، سيقدم المكتب الدعم أيضاً في وضع وتنفيذ استراتيجيات وطنية متكاملة لمنع الجريمة وذلك لتوفير أطر فعّالة في مجال السياسات العامة لتنفيذ خطط وبرامج وأنشطة منع الجريمة. وفي هذا السياق، سيساعد المكتب الدول الأعضاء في تحديد مشاكل الجريمة ذات الأولوية وأسبابها الجذرية وكذلك مجالات العمل، بما في ذلك منع الجريمة الاجتماعية ومنع الجريمة الظرفية ومنع العود (معاودة ارتكاب الجرم)، فضلاً عن حماية الضحايا.

كذلك يمتلك المكتب الخبرات لمساعدة الدول الأعضاء في وضع خطط عمل للشرطة المجتمعية بحسب خصوصية كل بلد والتي تعتبر واحدة من أكثر الطرق فعّالية للتصدّي للفوضى ومنع الجريمة. فهي تكفل ملكية السلامة والأمن

42

http://www.academia.edu/3555277/Planning_and_Designing_Urban_Space_Community_and_Crime_Prevention_The_Case_of_Arab_Countries

43 المبادئ التوجيهية لمكافحة الجريمة، قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة رقم 2002\13.

والعدالة من خلال جعل المجتمع شريكاً في تقديم هذه الخدمات، والتي لها أهمية خاصة في المجتمعات المختلطة. وعلاوة على ذلك، فيماكانها أن تكون أداة لجمع المعلومات لأجل تحسين الأعمال الشرطية القائمة على المعلومات الاستخبارية وبالتالي تسهيل التحقيقات الجنائية شريطة وجود آليات رقابة تعمل بشكل جيد. ويمكن للمكتب أيضاً دعم جهود الدول الأعضاء، عند الطلب، في تنفيذ الأحكام ذات الصلة من مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك المهنيين المكلفين بإنفاذ القوانين والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية وغيرها من معايير منع الجريمة ذات الصلة.⁴⁴

مبادرات منع الجريمة المحلية التي تركز على الشباب

بدءاً في فلسطين، سيقدم المكتب المساعدة للأوساط التعليمية للحدّ من عوامل الخطر للسلوك العنيف الذي يمكن أن يُفضي إلى الجريمة، كما وسيعزز تنمية المهارات الحياتية وأنماط المعيشة الصحيّة في صفوف الشباب.

وسوف يُركز منع الجريمة في الأوساط التعليمية على تنمية مهارات المعلمين ومستشاري المدارس والأسر حتى يتعرفوا على الطلاب في المراحل المبكرة من الحالات الخطرة ويتعاملوا معهم، وعلى رعاية الأنشطة، ومنها الأنشطة الرياضية لبناء القدرة على مواجهة عوامل الخطر المتعلقة بالجريمة والمخدرات والتورط مع العصابات. ومن ثمّ سيُدرّب موظفو المدرسة على وسائل التعرف على الحالات التي ربما يتورط فيها الشباب في الجريمة والعنف وكيفية مواجهتها، وستقدم المساعدة للمدارس والجامعات في وضع سياسات تحدّ من امتداد تأثير المخدرات والجريمة والعنف من الشارع إلى المدارس وفي إنفاذ تلك السياسات بغية توفير بيئة تعليمية آمنة.

فضلاً عن ذلك، ستُسدّى المشورة الإستراتيجية بشأن منع الجريمة، بما في ذلك المساعدة في استقصاءات عن السلامة وعن إيذاء الضحايا. وسيوفّر الدعم لمنظمات المجتمع المدني التي تعمل في مجال منع الجريمة بهدف زيادة المعرفة العامة بشأن ما يمكن القيام به في هذا المجال، من أجل جمع الجهود كافة، تجنّباً للتكرار، ومن أجل الاستفادة من العبر المستقاة. وسوف تلعب أنشطة التوعية والحملات الإعلامية دوراً هاماً في هذا المسعى، فضلاً عن تشجيع التنسيق ما بين الوزارات في وضع استراتيجيات منع الجريمة وتنفيذها.

الأمن المجتمعي في المجتمعات المتأثرة بأزمة اللاجئين السوريين

كثيراً ما يخرج الإحباط جزّاء ظروف المعيشة داخل مخيمات اللاجئين عن السيطرة، وتشيع السرقات والعنف، ولكن تنتهي غالباً دون عقاب. كما أنّ تسلّل الأشخاص غير المسجّلين أو حتى التنظيمات الإجرامية إلى المخيمات أمر

⁴⁴ المبادئ التوجيهية لمنع الجريمة لعام 2002، ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث (مبادئ الرياض التوجيهية) لعام 1990، والمبادئ التوجيهية للوقاية من الجريمة في المناطق الحضرية لعام 1995.

مثير للقلق البالغ. ويفاقم النزوح من مخاطر الاتجار بالأشخاص والعمل القسري في مجال الجنس والاستغلال الجنسي الذي تتعرض له بشكل خاص الشابات والأطفال، بنيناً وبناتاً على حدٍ سواء. وكذلك رُصدت في صفوف اللاجئين في المخيمات وفي غير المخيمات حوادث عمالة الأطفال، والعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي كالزواج القسري والزواج المبكر، والعنف الأسري، وممارسة الجنس من أجل البقاء.

لم تُحطّر الشرطة بكثير من تلك الحوادث، ولكن جرى التعامل معها من خلال وساطة المجتمع نفسه. وحتى لو أُبلغت عنها، فعالباً ما تفتقر الشرطة إلى القدرة على تقديم المساعدة الملائمة وتوفير ظروف معيشة آمنة وسليمة للضحايا والمعرضين للخطر. ومن ثمّ فإنّ الحضور المحدود للشرطة، وافتقار ضباط الشرطة للقدرة على بناء الثقة مع اللاجئين، يعني أنّ ثمة حاجة مُلحة لتهيئة شرطة موجّهة لحلّ المشكلات وقائمة على أساس مجتمعي، وكذلك هناك حاجة إلى استجابات ملائمة تتصدّى للعنف ضد المرأة والطفل. وكما ورد سلفاً، تعتبر الشرطة المجتمعية وسيلة فعّالة للتصدّي للبلابل ومنع الجريمة عوضاً عن النهج التقليدية والقائمة على رد الفعل تجاه الأحداث. كما أنّها تكفل السلامة والأمن والعدالة من خلال جعل المجتمع شريكاً في تقديم تلك الخدمات، التي لها أهمية خاصة في المجتمعات المختلطة. وبالإمكان ربط النشاطات في هذا المجال بالنتائج 5 من هذا البرنامج الفرعي، فيما يتعلق بجمع المعلومات، حيث يمكن للشرطة المجتمعية أن تكون أداة لجمع المعلومات لأعمال الشرطة المعتمدة على المعلومات الاستخباراتية ولتحقيقات جنائية أكثر فعالية.

وبالاستفادة من المساعدة السابقة التي قدّمها المكتب لوححدات الشرطة العاملة في مخيم الزعتري في الأردن، فضلاً عن مبادرات إصلاح الشرطة طويلة الأمد الأخرى مثل تلك التي يقدمها في مجال عدالة الأطفال وتعزيز الاستجابات الشرطية الفعّالة للعنف ضد المرأة، فهو سيساعد البلدان المعنية في تعزيز السلامة المجتمعية وتكثيف ممارساتها الشرطية في مخيمات اللاجئين وحولها، ناهيك عنه في مجتمعات محلية مضيقة منتقاة، بدءاً من الأردن (في عمان وإربد والمفرق) ولبنان (شمال البلاد والبقاع). وسوف يُولى اهتمام خاص للعمل الشرطي الموجّه نحو حلّ المشاكل، ولحماية المرأة والطفل ومنع العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي وكذلك الاتجار بالأشخاص. إضافة إلى ذلك، سوف يدعم المكتب القدرات الشرطية الراهنة والشراكات ما بين الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، بما فيها أجهزة إنفاذ القانون، وجهات تقديم الخدمات العامة، وممثلي المجتمع لكفالة المنع الفعّال للعنف والجريمة والمساعدة الكافية للضحايا وحمايتهم.

النتائج 2: القدرات المعززة لنظم العدالة الجنائية تمكّنها من إتاحة سبل الوصول لعدالة الأطفال على نحو أفضل ومنع العنف ضدهم والتصدي له

سوف يركّز الناتج 2 على تدعيم القدرات التشريعية والمؤسسية والبشرية لمؤسسات العدالة الجنائية على التعامل بإنصاف وإنسانية مع الأطفال في اتصال مع نظام العدالة (أي الأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها وكذلك الأطفال المتهمين بانتهاك القانون) وعلى تعزيز التدابير الفعالة لمنع العنف ضد الأطفال والتصدي له.

تحت اتفاقية حقوق الطفل وغيرها من الصكوك القانونية البلدان على امتلاك أنظمة عدالة متخصصة للأطفال تراعي الطفل بحيث تضع صون كرامته ومصالحته الفضلى في صميم التشريعات والسياسات العامة والممارسات، وفي ذات الوقت تعزز الإحساس بالقيمة لدى الأطفال كما تعزز إعادة تأهيلهم وإعادة دمجهم في المجتمع. وبعد تصديق جميع الدول الأعضاء في المنطقة على اتفاقية حقوق الطفل، سنّت معظم تلك الدول أو اقترحت سنّ قوانين تحمي الطفل من العنف والإساءة والإهمال والاستغلال. ووضعت عدد من الدول الأعضاء قوانين طفل شاملة جمعت فيها الأحكام القانونية لحماية الأطفال. ورغم ذلك، ما زالت هناك ثغرة واسعة تتعلق بالإدارة ما بين تلك المعايير الدولية وتنفيذها. وفي أغلب الأحوال، يواصل الأطفال رؤية القوانين والمؤسسات وهي تحمل حقوقهم، وعليهم أن يتحملوا عقوبات قاسية تُنكّل بهم وتمعن في وصمهم وتهميشهم. وبشكل خاص، فإنّ الأطفال من طبقات ضعيفة اقتصادياً ممن تركوا ديارهم بسبب العنف، ومن يعانون من مشكلات الصحة العقلية أو يتعاطون مواد الإدمان، يجدون أنفسهم في خطر بالغ.

أعتمد مؤخراً صكّ معياري دولي جديد ألا وهو استراتيجية الأمم المتحدة وتدابيرها العملية النموذجية للقضاء على العنف ضد الأطفال في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية. وبهذا الاعتماد سلّم المجتمع الدولي بالدور الرئيسي الذي يلعبه نظام العدالة الجنائية في منع العنف ضد الأطفال والتصدي له وأسندت إلى المكتب الولاية لمساعدة البلدان في تنفيذ هذه المجموعة الجديدة من المعايير والقواعد الدولية الرامية إلى تعزيز عدالة الأطفال⁴⁵.

ستشمل المساعدة التي يقدمها المكتب لدول المنطقة في مجال عدالة الأطفال مكونات وطنية وإقليمية. ورغم أوجه الشبه في التحديات بوجه المنطقة، إلا أن لكلّ دولة خصائصها النابعة من ثقافتها، وعليه لا بدّ من أن تضع كلّ دولة بنفسها خطط العمل الوطنية بشأن عدالة الأطفال خصيصاً بحسب احتياجاتها. ومن ثمّ سيساعد المكتب دول المنطقة في (أ) وضع أو تحديث القوانين والسياسات؛ (ب) تعزيز قدرات المؤسسات لا سيّما العدالة الجنائية للطفل؛ (ج) بناء القدرات والتدريب والتوعية، بما في ذلك التوعية بحقوق الأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها؛ (د) تعزيز آليات التنسيق ما بين سلطات إنفاذ القانون والعدالة والقطاع الاجتماعي والجهات الفاعلة الحكومية منها وغير

⁴⁵ قرار الجمعية العامة رقم A/RES/69/194، الملحق، بتاريخ 18 كانون الأول/ديسمبر 2014.

الحكومية. وسينصب التركيز بشكل خاص على وضع بدائل للسجن وتنفيذ برامج العدالة التصالحية للأطفال في نزاع مع القانون.

ويتمتع المكتب بالخبرة في مجال بناء القدرات بدءًا من وضع سياسات منع العنف وعدالة الأطفال والتخطيط الاستراتيجي لها، وكذلك التحقيق في العنف ضد الأطفال ومراقبته ومعاقبة مرتكبيه مع الاحترام الكامل لمبادئ سيادة القانون ومعايير حقوق الطفل، وتقييم المؤسسات وتدعيمها، وإدارة الخدمات العامة، وما إلى ذلك. والمكتب قادر أيضًا على تطوير المناهج والأدلة التدريبية، وعلى تقديم تدريب المدربين وتصميم أساليب وأدوات مجدية التكلفة لأنشطة التدريب المطلوبة.

وسوف تشمل المساعدة التي يقدمها المكتب للدول الأعضاء في مجال عدالة الأطفال أيضًا تقديم الخدمات القانونية وغيرها من الخدمات الاستشارية من أجل مواءمة الأطر القانونية والتنظيمية والسياسات الوطنية مع " استراتيجيات الأمم المتحدة وتدابيرها العملية النموذجية للقضاء على العنف ضد الأطفال في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية".

وعلى الصعيد الإقليمي، سيساعد المكتب الدول الأعضاء لأجل (أ) تقاسم أفضل الممارسات والاستفادة منها؛ (ب) الاستفادة من الخبرات الإقليمية وإنشاء مجموعة من الخبراء الإقليميين؛ (ج) تبادل الأدوات والأدلة؛ (د) إنشاء منبر للحوار ما بين شتى الممارسين في المنطقة؛ (هـ) تأسيس نُهج إقليمية تدعم تنفيذ نُظم عدالة مراعية للطفل.

الناتج 3: نظم عدالة جنائية مراعية للفوارق بين الجنسين وتدابير تصدّي معززة للعدالة الجنائية لمكافحة العنف ضد المرأة

سوف يركّز الناتج 3 على تعزيز مراعاة نظام العدالة الجنائية للفوارق بين الجنسين من خلال دعم قدرات الدول الأعضاء التشريعية والمؤسسية والبشرية على التعامل بفاعلية وإنسانية مع ظاهرة العنف ضد المرأة، وكذلك إيلاء الأولوية للجوء إلى التدابير غير الاحتجاجية للجناحات وتحسين معاملة السجينات. وسوف تكون الاستراتيجيات النموذجية والتدابير العملية المحدثة للقضاء على العنف ضد المرأة⁴⁶ وقواعد الأمم المتحدة لمعاملة السجينات والتدابير غير الاحتجاجية للمجرمات (قواعد بانكوك)⁴⁷ بمثابة المرتكز المعياري للمساعدة التي يقدمها المكتب.

⁴⁶ قرار الجمعية العامة 228\65، الملحق. 21 كانون الأول/ديسمبر 2010 - تعزيز تدابير منع الجريمة والعدالة الجنائية للعنف ضد المرأة.

⁴⁷ قرار الجمعية العامة 229\65، الملحق. 21 كانون الأول/ديسمبر 2010 - قواعد الأمم المتحدة لمعاملة السجينات والتدابير غير الاحتجاجية للمجرمات (قواعد بانكوك).

ما برح العنف ضد المرأة يفرض تحديًا كبيرًا في المنطقة. وفي أعقاب المتغيرات في المنطقة، أولت بعض الدول العربية اهتمامًا متزايدًا لأشكال محدّدة من العنف ضد المرأة، فحدثت تطورات تشريعية وإجرائية ذات علاقة في هذا الميدان. ومع ذلك، تظلّ العقوبات. فما انفكت مختلف الأطراف الفاعلة في نظام العدالة الجنائية - من شرطة وسلطة قضائية ومحاكم - تخذل النساء اللاتي تعرضن للعنف. وعليه، تُفضي المواقف السلبية للمسؤولين الذين يتعاملون مع هذه الحالات فضلًا عن الخدمات التي بحاجة إلى التطوير إلى قلة الإبلاغ عن حالات العنف ضد المرأة وبالتالي تمرّ دون عقاب. ومن ثمّ هناك نقص كبير في الثقة في مؤسسات العدالة الجنائية، وكذلك هناك نسبة عالية من الضحايا ممن لا يُسَلَّم باحتياجاتهن إلى المساعدة والحماية والتعويض ولا تُلبّي هذه الاحتياجات.

في الوقت الراهن، تمتلك 160 دولة في شتى أرجاء العالم قوانين تتصدى للعنف ضد المرأة. لكن المضي قُدما صوب إطار قانوني شامل للحماية من العنف القائم على النوع الاجتماعي محدودا للغاية في المنطقة. وكثيرا ما تُنتهك النساء اللواتي تتعرضن للعنف مرتين: المرة الأولى حين يقعن ضحايا للعنف، والمرة الثانية حين يلتصقن، ولا يجدن، العدالة والخدمات التي هي حقّ لهن. وكثيرا⁴⁸ ما يكون معدّل المحاكمات والعقوبات بحق مرتكبي العنف ضد المرأة منخفضا، ولما يُحاسب المجرمون، فهم يُعاقبون عن جرائم بسيطة وتصدر بحقهم أحكاما قصيرة ومخففة.

سوف يدعم المكتب الدول الأعضاء في جهودها ومبادراتها لمنع العنف ضد المرأة والتصدي له، خاصة من خلال تقوية نُظم العدالة الجنائية وتدابير تصديها. وسيقدّم كذلك المساعدة التشريعية والمشورة القانونية بهدف تعزيز الأنظمة القانونية من أجل منع العنف ضد المرأة والقضاء عليه وكذلك مناهضة إفلات مرتكبي جرائم العنف ضد المرأة من العقاب، ناهيك عن دعم إتاحة سبل حصول الضحايا على العدالة والدعم القانوني. بالإضافة إلى ذلك، فهو سيدعم جمع المعلومات ذات الصلة وتحليلها، بما فيها تنفيذ الدراسات الاستقصائية، خاصة الاستقصاءات عن الإيذاء والعنف ضد المرأة. وسيركز المكتب على تعزيز التدابير الوطنية الرامية لمساعدة وحماية ضحايا العنف ضد المرأة والشهود عليه، وتدريب مسؤولي العدالة الجنائية المعنيين على الاستجابات الفعّالة، بما فيها المعاملة السليمة للضحايا. وفي هذا الشأن، بإمكان منظمات المجتمع المدني لعب دور محوري نظراً لخبرتها على أرض الواقع في مساعدة الضحايا. بالإضافة إلى ذلك، سوف تجري مراجعة وتعديل السياسات والاستراتيجيات الوطنية لمنع الجريمة في مجال العنف ضد المرأة، كلّما يقتضي الأمر.

وكذلك سيقدّم المكتب المساعدة لتلبية الاحتياجات المبنية على النوع الاجتماعي للسجينات التي غالبا ما لا تُلبّي في نظم العدالة الجنائية والسجون التي بُنيت للرجال.⁴⁹ وفي هذا الصدد، سيقدّم المكتب المساعدة التشريعية والمشورة في

⁴⁸ <http://www.oecd.org/mena/governance/women-in-public-life-mena-brochure.pdf>

⁴⁹ انظر إلى الطبعة الثانية من الكتيب عن المرأة والسجون الصادر عن المكتب عام 2014

مجال السياسات العامة لمواءمة التشريعات والممارسات الوطنية مع قواعد بانكوك. وسيدعم أيضاً التنسيق وتطوير القدرات والمهارات المتخصصة لدى إدارات السجون والمهنيين العاملين في مجال العدالة الجنائية لتمكينهم من فهم وضع الجانحات والسجينات وبالتالي تلبية احتياجاتهن الخاصة. علاوة على ذلك، سيقدم المكتب المساعدة لبلدان المنطقة في منع العنف ضد المرأة أثناء سجنها وبعد الإفراج عنها. وقد أظهرت الأبحاث في مختلف بلدان المنطقة تعرّض امرأة من بين كل امرأتين في السجن للعنف، وهذه نسبة عالية مقارنة بالنساء خارج السجون⁵⁰.

الناتج 4: تعزيز السلطات الوطنية لسبل الحصول على المساعدة القانونية

يركز الناتج 4 على تعزيز سبل الحصول على المساعدة القانونية⁵¹ من خلال تعزيز القدرات التشريعية والمؤسسية لنظم العدالة الجنائية على توفير نظام مساعدة قانونية يسهل الوصول إليه ويتسم بالإنصاف، ولا سيّما للسكان الضعفاء. الحصول على المساعدة القانونية هو عنصر أساسي لنظام العدالة الجنائية المتسم بالإنصاف والإنسانية والفعالية والقائم على أساس سيادة القانون. فالحصول على المساعدة القانونية يرسى الأساس للحقوق الأساسية الأخرى، بما فيها الحق في محاكمة عادلة، وهو ضمان هامة لكفالة الإنصاف الأساسي وثقة الشعب في عملية العدالة الجنائية. الأطر القانونية الدولية تسلّم بالحق في المساعدة القانونية في القضايا الجنائية. وعلى وجه الخصوص، تنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁵² على أنه من حق أي شخص متهم بجريمة جنائية الدفاع عن نفسه أو نفسها من خلال المساعدة القانونية. كما أنّ مبادئ الأمم المتحدة ومبادئها التوجيهية بشأن الحصول على المساعدة القانونية في نظم العدالة الجنائية⁵³ التي أعتمدت مؤخراً تعكس أهمية توسيع نطاق فرص الحصول على المساعدة القانونية في جميع أنحاء العالم، وتشجع الدول الأعضاء على بذل جهود وتدابير وطنية بغية تعزيز الحصول على المساعدة القانونية في نظم العدالة الجنائية.

وفي هذا الصدد، سيقدم المكتب المساعدة للدول الأعضاء في تعزيز وتشجيع الحصول على المساعدة القانونية في نظم العدالة الجنائية الخاصة بها. وعلى وجه الخصوص، فهو سيساعد الدول الأعضاء في استعراض تشريعاتها

⁵⁰ المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، "من هنّ السجينات؟" نتائج دراسة استقصائية من الأردن وتونس، 2014

⁵¹ "المساعدة القانونية" تعني تقديم المشورة والمساعدة القانونية والتمثيل القانوني على نفقة الدولة للأشخاص المحتجزين أو المعتقلين أو المسجونين أو المشتبه بهم أو المتهمين أو المدانين بجريمة جنائية وللضحايا والشهود في إجراءات العدالة الجنائية. وتشمل المساعدة القانونية التثقيف القانوني، والحصول على المعلومات القانونية وغيرها من الخدمات بما في ذلك آليات تسوية المنازعات البديلة وعمليات العدالة التصالحية.

⁵² انظر قرار الجمعية العامة رقم 2200A (الحادي والعشرين) بتاريخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1966.

⁵³ انظر قرار الجمعية العامة رقم 187\67 بتاريخ 20 كانون الأول/ديسمبر 2012.

وسياساتها القائمة وكذلك استراتيجياتها الوطنية بخصوص الحصول على المساعدة القانونية، أو أيهما، بما في ذلك عن طريق إجراء تقييمات لنظام المساعدة القانونية بهدف تحديد أولويات الإصلاح والاحتياجات إلى بناء القدرات. وسيقدم المكتب المساعدة إلى واضعي التشريعات والسياسات العامة في وضع تشريعات وسياسات المساعدة القانونية أو تعديلها بما يتماشى مع القواعد والمعايير الدولية ذات الصلة، شاملةً مبادئ الأمم المتحدة ومبادئها التوجيهية بشأن الحصول على المساعدة القانونية في نظم العدالة الجنائية. كما أن المكتب سيساعد في تطوير وتقديم أنشطة التدريب وبناء القدرات لجهات العدالة الجنائية الفاعلة ذات الصلة، لا سيّما مقدّمي المساعدة القانونية،⁵⁴ والقضاة والمدعين العامين والموظفين المكلفين بإنفاذ القانون. وعلاوة على ذلك، فهو سيساعد السلطات المسؤولة عن إيصال المساعدة القانونية على زيادة المعرفة وإذكاء الوعي بالحقوق فيما بين السكان، مع التركيز بشكل خاص على الوعي بالحقوق في المساعدة القانونية.

الناتج 5: تعاون مؤسسات العدالة والشرطة تعاوناً أكثر فعالية

تمتلك كل دولة عربية نظام عدالة جنائية وإجراءات خاصة بها. غير أنه يمكن تحديد نوعين من الأنظمة في المنطقة: (أ) بلدان تمتلك فيها النيابة العامة أو جهاز إنفاذ القانون سلطات تحري لإقامة قضية تُسَلَّم بعد ذلك إلى قاضي يتناولها أثناء مرحلة المحاكمة في قاعة المحكمة؛ (ب) وبلدان يقود فيها قاضي التحقيقات التحقيق الذي يجريه جهاز إنفاذ القانون ولربما يكون للنيابة العامة سلطة طلب جمع أدلة إضافية قبل إحالة القضية إلى المحكمة. وبغض النظر عن نظام العدالة الذي تتبناه كل دولة عربية، فالتحدي الشائع هو تنفيذ تعاون فعّال بين الجهات الفاعلة في مجال إنفاذ القانون والعدالة.

وبما أن البلدان تهدف إلى تفكيك جماعات الجريمة المنظمة أو التنظيمات الإرهابية، ومن ثمّ تتخطى ضبط السلع غير المشروعة واعتقال المجرمين الأقل خطورة؛ فإنّ الأمر سيستدعي تحقيقات متعمقة فعّالة. لكن لا يمكن نجاح التحقيقات المتعمقة دون التعاون الفعّال المشترك بين مؤسسات إنفاذ القانون والنيابة العامة (و/أو قضاة التحقيق).

وبالاستفادة من تدابير التدخل في مجالات مراقبة الحدود ومكافحة الاتجار والإرهاب والفساد وغسل الأموال وتمويل الإرهاب، سيوظف المكتب خبراته في التحقيق لتحديد الاختناقات والعقبات التي تعرقل التعاون الفعّال ما بين أجهزة الشرطة والعدالة. وربما يتطلب ذلك (أ) تقييم الإجراءات الجنائية الحالية، ولا سيّما بهدف توضيح الأدوار والمسؤوليات؛ (ب) الحضور المشترك بانتظام (لمسؤولي الشرطة والعدالة) أثناء التدريبات؛ (ج) تبادل أفضل

⁵⁴ بمن فيهم محامو الدفاع المجانيون والخبراء القانونيون والمتدربون تحت أيديهم، والمنظمات كالمؤسسات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والمنظمات الدينية ومكاتب المشورة القانونية والمساعدين القانونيين.

الممارسات التي لوحظت داخل المنطقة وخارجها؛ (د) إجراء تدريب واسع النطاق تتم فيه توعية القائمين على إنفاذ القانون (وعادة ما يكون عددهم أكبر من مسؤولي العدالة) بأفضل طرق إجراء تحقيق متعمق والمساهمة في تغيير التحيزات والمنافسات المؤسسية؛ (هـ) دعم آليات الربط والاتصال وتبادل المعلومات ما بين مؤسسات العدالة والشرطة.

النتائج 6: أنظمة سجون تعمل وفقاً لمعايير الأمم المتحدة وقواعدها وتساهم بفاعلية في الحد من العود للجريمة والتصدي للتطرف العنيف في السجون

يتزايد عدد نزلاء السجون، سواء على مستوى العالم أو في المنطقة، حيث يبلغ معدّل متوسط شغل السجون 140 في المائة⁵⁵. وتركّز غالبية إدارات السجون في المنطقة على التأمين والسلامة والنظام، ولا تولي ما يكفي من اهتمام ببرامج إعادة التأهيل، رغم النفع الكبير الذي تعود به تلك البرامج على بيئة السجن، وكذلك ببرامج إعادة إدماج نزلاء السجون في المجتمع. ويمثّل اكتظاظ السجون تحدياً في المنطقة، لا سيّما لأعضاء المجتمع الضعيفين، ويعرّض للخطر بنيتها التحتية الضعيفة أصلاً وكذلك الصرف الصحي والتغذية وخدمات الصحة والرعاية، فضلاً عن أنشطة وبرامج السجناء. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ اكتظاظ السجون في حدّ ذاته هو انتهاك لحقوق الإنسان.

تتضرر العديد من نظم السجون الوطنية في المنطقة من الاكتظاظ الشديد الذي له بالغ الأثر على أمن وسلامة السجون وعلى أحوال السجناء ناهيك عن صحة النزلاء البدنية والعقلية، بما في ذلك انتشار الأمراض المعدية. وفي حالات الاكتظاظ، تميل إدارات السجون أيضاً إلى تحويل تركيزها ميلاً كبيراً نحو الحفاظ على النظام والأمن على حساب تنفيذها لنهج تأهيلي. ومن ثمّ يشكل اكتظاظ السجون إحدى العقبات الأساسية في تطبيق أحكام وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء ومتطلبها الرئيسي في معاملة السجناء بما يتماشى مع كرامتهم المتأصّلة وقيمتهم كبشر. وعلاوة على ذلك، عادة ما تميل نظم السجون الوطنية في المنطقة إلى الافتقار إلى أنظمة دقيقة لإدارة ملفات السجناء - ووجه القصور هذا (أ) يقوّض بشكل كبير من المتابعة السليمة للحالات الفردية، لا سيّما المحبوسين احتياطاً؛ (ب) يجعل من التنفيذ المستمر لخطط الإدانة الفردية أمراً عسيراً؛ وبالتالي فإنّ (ج) لديه القدرة على أن يؤثر سلباً على معدلات اكتظاظ السجون والعود إلى الجريمة. وثمة تحدّ هام متعلق أما الإدارة في السجون يتمثل في إجراءات التقييم والتصنيف غير الوافية، بما في ذلك الفحوص الطبية، عند الدخول، والتي من شأنها كفالة تخصيص نظام سجن للنزلاء يتماشى مع المخاطر والاحتياجات المقيّمة بشكل فردي، بما في ذلك برامج إعادة تأهيل مصممة بحسب الاحتياجات من شأنها تهيئتهم لإعادة إدماجهم في المجتمع في نهاية المطاف.

⁵⁵ المركز الدولي لدراسات السجون <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>

وهناك عامل آخر يساهم في اكتظاظ السجون، لكنه يمثل مشكلة في حدّ ذاته، وهو الحبس الاحتياطي لفترات طويلة، وهو أمر شائع في المنطقة، إذ يصل المعدّل الإقليمي للمحبوسين احتياطياً حوالي 50 في المائة وإلى 70 في المائة في بعض الدول. من الجائز أن يُعزى جزء من المشكلة إلى البيروقراطية القضائية، إلى جانب صعوبة الحصول على المساعدة القانونية واستخدام العقوبات غير الاحتجاجية. بالإضافة إلى ذلك، على مدار السنوات العشر الأخيرة، تحول الاتجاه نحو إصدار أحكام أشدّ وأطول جزاءً بحق مرتكبي الجرائم حتى البسيطة أو غير العنيفة منها، بدلاً من الاعتماد على التحويل أو الاستفادة من العقوبات غير الاحتجاجية المجتمعية، مثل التحذيرات أو الغرامات أو الأحكام مع وقف التنفيذ أو خدمة المجتمع أو تدابير العدالة التصالحية، لا سيّما بالنسبة لمن هم في الغالب جُدد نسبياً في نظام العدالة.

إنّ تنامي عدد السجناء المدانين بجرائم خطيرة مثل الجريمة المنظّمة والجرائم المتعلقة بالتطرف العنيف المؤدي للإرهاب يشكل تحدياً جديداً نسبياً للمنطقة. ولكون هذه الظاهرة جديدة نسبياً، فإنّ ما يتاح من أبحاث قائمة على البيانات التجريبية لدعم تحليل الاتجاهات أو صنع السياسات محدودة. على أيّة حال، فهي تؤثر تأثيراً بالغاً على أنظمة السجون التي، على سبيل المثال، تزداد في صفوف نزلائها أعداد المقاتلين الإرهابيين الأجانب المعتقلين أو المدانين.

سيساعد المكتب دول المنطقة في مواجهة التحديات المذكورة أعلاه من خلال تعزيز التدخلات التي تكفل إدخال المعايير الدولية وحقوق الإنسان ضمن نُظم العدالة الجنائية. وبناء عليه، بوسع المكتب تقديم المساعدة التقنية لصناع السياسات العامة وإدارات السجون وموظفيها بينما هم يعدّون الإجراءات الإدارية في سجونهم، على سبيل المثال نُظم التصنيف ونُظم إدارة بيانات النزلاء وتقييم المخاطر وبرامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج وإجراءات إدارة الشؤون الأمنية وتدريب الموظفين وغير ذلك، مع الحرص على بناء تلك التدخلات على أفضل الممارسات المعترف بها دولياً وإقليمياً للحصول على نتائج أفضل.

وقد تشمل التدخلات (أ) تحسين نُظم إدارة بيانات النزلاء ورصدها؛ (ب) تطوير نُظم التصنيف، بما فيها الإنذار المبكر بالراديكالية؛ (ج) دعم البنى التحتية في السجون، بما فيها من خلال التجديد والتصلّيح؛ (د) تعزيز آليات الرقابة القائمة وتطوير آليات مستقلة لتفتيش السجون؛ (هـ) تقديم الدعم لوضع برامج إعادة التأهيل والإدماج وللتوسع فيها، أو لأيهما - بما فيها الأنشطة المدوّرة للدخل والوصول إلى الأسواق - والدعم في مجال التشريعات وتعزيز تنفيذ التدابير البديلة، وحث الدول على تنفيذ الصكوك الخاصة بذلك؛ (و) دعم التنسيق بين أجهزة العدالة الجنائية والمجتمع المدني. فضلاً عن ذلك، سيقدم المكتب بناء القدرات والتدريب للمؤسسات المعنية وموظفيها على موضوعات متنوعة متصلة بإصلاح السجون بما في ذلك التدابير البديلة للحبس والعدالة التصالحية، وذلك لمعالجة الاعتماد المفرط على السجن.

4-6 البرنامج الفرعي الخامس: الوقاية من تعاطي المخدرات، والعلاج والرعاية المتعلقة

باضطرابات تعاطي المخدرات والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والرعاية

المتعلقة به

في إطار البرنامج الفرعي الخامس، سيركز المكتب على تعزيز الوقاية من تعاطي المخدرات وكذلك المعالجة الشاملة لاضطرابات تعاطي المخدرات وعلى ما يستند إلى أدلة من وقاية متعاطي المخدرات ونزلاء السجون من فيروس نقص المناعة البشرية وعلاجهم ورعايتهم. وينبغي كفالة حصول نزلاء السجون والمتعاطين مع فيروس نقص المناعة البشرية على خدمات العلاج الجيد إسهوً بغيرهم. وعموماً، ينبغي للخدمات الصحية المقدّمة في السجون أن تكون على نفس قدر تلك المتاحة في المجتمع. ومع أنّ استجابة خفض الطلب على المخدرات في المنطقة قد نهضت على مدار العقد الماضي (بما فيها الفترة التي غطّاهها البرنامج الإقليمي الأول) وذلك بفضل اعتماد العديد من الاستراتيجيات المتوازنة بشأن خفض الطلب على المخدرات، غير أن العديد من الدول في المنطقة ما تزال تفتقر لمثل هذه الإستراتيجية، فيما تواجه بلدان أخرى معوقات بوجه ترجمة تلك الوثائق الإستراتيجية إلى خطط عمل وطنية مستندة إلى الأدلة ومجدية (التكلفة) للوقاية من المخدرات والعلاج الشامل لمتعاطيها.

وقد فاقمت الاضطرابات السياسية في المنطقة بشكل أكبر من تدفق المواد غير المشروعة إلى السوق المحلي. وهذه، في الظروف السياسية والاجتماعية العسيرة والمصحوبة بالأوضاع الاقتصادية الصعبة، يمكن أن تؤدي إلى زيادة تعاطي المخدرات بين أفراد المجتمع الضعيفين أصلاً. وبما أن التركيز في المنطقة ينصب في الوقت الراهن على القضايا الأمنية في المقام الأول فإنّ الاستجابات المستندة إلى الأدلة التي هي أصلاً واهية، مثل الوقاية من تعاطي مواد الإدمان والعلاج منه، لا تتلقى الدعم الازم. على سبيل الذكر، فإنّ الأعداد المتنامية للاجئين والنازحين داخليا والمكرويين في المنطقة معرّضة بالفعل للمخاطر، ومنها تعاطي المخدرات. أمّا الأكثر عرضة منهم، فهم الشباب والأطفال المعرّضون للحروب والأجواء شديدة الخطورة. إضافةً إلى ذلك، تندر الخدمات القادرة على معالجة مثل هذه القضايا، لا سيّما الخدمات المتاحة للاجئين والمشردين.

ومع ذلك، فإنّ أفضل الممارسات والأدوات والمعايير الدولية، مثل المعايير الدولية لمنع تعاطي المخدرات ومعايير الجودة لعلاج إدمان المخدرات والمعايير الدولية لعلاج إدمان المخدرات، من شأنها أن تخدم الدول الأعضاء.

وبالتالي، سيواصل المكتب دعمه للفئات الضعيفة بمن فيها نزلاء السجون ومتعاطي المخدرات بالحقن لإتاحة سبل الحصول على حُرْم تدابير التصديّ الشاملة المستندة إلى الأدلة لمنع المخدرات ومعالجة مدمنيها، وتوفير حزمة

الخدمات الشاملة للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والعلاج والرعاية المتعلقة. كما سيساعد المكتب الدول الأعضاء في خفض الطلب على المخدرات غير المشروعة من خلال الدعوة وتغيير السياسات العامة والدعم التقني.

الناتج 1: الضلوع بالمنع المستند إلى الأدلة بالتماشي مع المعايير الدولية لمنع تعاطي المخدرات

يدعم المكتب الدول الأعضاء لتمكينها من تقديم حزم شاملة مستندة إلى الأدلة لمنع المخدرات. ولقد أُتيحت المعايير الدولية المذكورة أعلاه لصناع السياسات على مستوى العالم، بمن فيهم داخل المنطقة، من أجل إعادة توجيه الاستجابات الوطنية تجاه برامج مستندة إلى الأدلة تركز على المخاطر المتعلقة بتعاطي مواد الإدمان في مراحل عمرية مختلفة وفي بيئات اجتماعية متباينة. وتوفر المعايير الدولية لمنع التعاطي الخصائص الأساسية لبرامج المنع المرتبطة بإحداث الأثر الفعال، وكذلك الخصائص الأخرى التي أبرزها العلم والتي لم ترتبط في الواقع بأية نتائج أو ارتباطات بنتائج سلبية في شتى الأعمار التنموية وفي كافة البيئات الاجتماعية.

سوف يواصل المكتب تعاونه مع صناع السياسات وجهات تقديم الخدمات، مستفيداً من البنية التحتية القائمة، من أجل تحسين الاستجابات الموجودة وتقديرها وتدعيم استجابات مستندة إلى الأدلة لمنع المخدرات بما في ذلك للمنشطات والمؤثرات العقلية الجديدة من خلال (أ) التركيز على المؤسسات الاجتماعية الأشد تأثيراً (المدرسة والعائلة ومكان العمل والمجتمع المحلي)؛ (ب) استهداف أوجه الضعف المتفاوتة للشباب من مختلف المراحل العمرية من أجل تفصيل تدابير التدخل بحسب مستوى خطورة هؤلاء الأفراد (عالمية، انتقائية، مستهدف). سوف تكون كافة تدابير التدخل والمساعدة موجّهة ومتماشية مع المعايير الدولية لمنع تعاطي المخدرات الخاصة بالمكتب. وكذلك فإنّ خدمات المنع المستندة إلى الأدلة هذه سوف تخدم عدداً متزايداً من اللاجئين في المنطقة ممن هم بحاجة لاستجابة مصممة بحسب احتياجاتهم وخصائصهم.

الناتج 2: دعم القدرات على توفير ما يستند إلى الأدلة من خدمات الوقاية من إدمان المخدرات والعلاج والرعاية/إعادة التأهيل المتعلقة والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والعلاج والرعاية المتعلقة لتعاطي المخدرات في المراكز المجتمعية وفي الأماكن المغلقة، ودعم الجهود الرامية لبدائل الحبس

وفقاً للتقديرات العالمية عام 2012، هناك حوالي 243 مليون شخص تتراوح أعمارهم بين 15-64 عاماً ممن استخدموا المخدرات غير المشروعة. منهم حوالي 27 مليون شخص يعانون من إشكالية تعاطي المخدرات، بمعنى

أنهم يتعاطونها بانتظام ويعانون من الاضطرابات الناجمة عن تعاطيها أو الارتحان بها، ولا تتاح إلا لواحد فقط من أصل ستة منهم سبل الحصول على خدمات العلاج من تعاطي المخدرات⁵⁶.

ومن ثمَّ يستمر تعاطي المخدرات بالحقن في الدفع قدما بوباء فيروس نقص المناعة البشرية في العديد من البلدان من جميع أنحاء العالم. فهناك ما يُقدَّر بـ 12,7 مليون متعاطي مخدرات بالحقن على الصعيد العالمي؛ منهم 13٪ يتعايشون مع فيروس نقص المناعة البشرية، و52٪ يعانون من التهاب الكبد (C)، و6,7٪ من التهاب الكبد (B)⁵⁷. وفي عام 2014، كان هناك حوالي 240,000 (150,000 - 320,000) شخص بالغ وطفل متعاطٍ مع فيروس نقص المناعة البشرية في المنطقة. وفي نفس العام، أشارت التقديرات إلى وجود 12,000 حالة وفاة لأسباب تتعلق بالإيدز، أي ما يعادل ثلاثة أضعاف الحالات المماثلة التي أُبلغ عنها عام 2000، وإلى ما يُقدَّر بـ 22,000 حالة إصابة جديدة بفيروس نقص المناعة البشرية.⁵⁸

انخرط المكتب، وما زال، عالميًا وإقليميًا ووطنياً، في تقديم المساعدة التقنية للدول العربية في تطبيق استجابات صحية شاملة ومتكاملة، فنقَد خلال السنوات الماضية أنشطة لتعزيز أفضل الممارسات والتشبيك في المنطقة لأجل خفض الطلب على المخدرات وضررها. وقد شمل هذا تقديم المساعدة على: (1) الصعيد المعياري لتوجيه استراتيجياتها المعنية بمكافحة المخدرات وسياساتها الخاصة بمعالجة إدمان المخدرات بحيث تتماشى مع التدابير الفعالة ومجدية التكلفة والمعترف بها دولياً؛ (2) صعيد النظام لكفالة مستوى متكامل من الخدمات والرعاية و(3) صعيد الموارد البشرية لكفالة وجود موظفين مدربين تدريباً جيداً.

وقد اشترك المكتب، وما زال، مع دول المنطقة لتطوير القدرات المؤسسية والمهنية على تقديم تدخلات علاج مستندة إلى الأدلة من خلال تدريب جهات تقديم الخدمات وأساتذة التدريب باستخدام الوحدات التدريبية الخاصة بالشبكة الدولية لعلاج الإدمان (ترينت)⁵⁹. كما دعم المكتب مراكز العلاج الوطنية من خلال البرنامج العالمي للمكتب ومنظمة الصحة العالمية لعلاج إدمان المخدرات في إطار البرنامج الإقليمي الأول للدول العربية (2011-2015). علاوة على ذلك، نشر المكتب معايير جودة ترينت، وعرضها في دول عديدة في المنطقة، كما وُضعت

⁵⁶ تقرير المخدرات العالمي لعام 2014

⁵⁷ تقرير المخدرات العالمي لعام 2014.

⁵⁸ تقرير برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز عن الفيروس في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2013-2015.

⁵⁹ وُضعت حزمة تدريب ترينت بواسطة كونسورتيوم دولي مؤلف من خبراء سريريين وباحثين، ومدربين من اتحاد دولي لبناء القدرات، تحت قيادة البرنامج المتكامل المعني بإساءة استخدام العقاقير/جامعة كاليفورنيا في لوس أنجلوس. وهي عنصر أساسي في الجهد الذي تبذله مبادرة ترينت الخاصة بالمكتب في سبيل زيادة مستوى المهارات والمعرفة بتعاطي المخدرات في جميع أنحاء العالم: <https://www.unodc.org/treatment/en/training-package.html>

في الجلسة 59 للجنة المخدرات اللمسات النهائية على المعايير الدولية لعلاج إدمان المخدرات، وهي أداة من شأنها أن تعزز نظم العلاج من المخدرات.

ونظراً لتنامي احتياجات المنطقة الواردة سلفاً، سيعمل المكتب على تقوية البنى التحتية المتاحة ويدعم جهات تقديم الخدمات، وكذلك يمعن في بناء القدرات للحصول على استجابة للعلاج من المخدرات تعمل على توفير تدخلات شاملة مستندة إلى أدلة ومتعددة الاختصاصات بالاعتماد على البرنامج العالمي للمكتب مع منظمة الصحة العالمية حول العلاج من المخدرات والرعاية، وغيره من المبادئ التوجيهية والمعايير، وتهدف التدخلات إلى أن تشمل مختلف أفراد المجتمع الضعيفين (بمن فيهم النساء والشباب والأطفال) بأجمعهم. وسوف يقدم المكتب أيضاً الدعم إلى الدول العربية في تحسين سبل وصول مستخدمي العقاقير المنشطة والمؤثرات العقلية الجديدة إلى العلاج المستند إلى الأدلة من الإدمان وإلى خدمات الوقاية والعلاج والرعاية المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية.

بما أنّ فيروس نقص المناعة البشرية وتعاطي المخدرات ما يزالان في ازدياد في المنطقة، فسيقوم المكتب بدعم وضع القوانين والسياسات والاستراتيجيات والمبادئ التوجيهية والممارسات المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية وتعاطي المخدرات بالحققن من أجل تذليل العقبات التي تحول دون الحصول على ما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية من خدمات وقاية وعلاج ورعاية تكون مستندة إلى الأدلة ومراعية لحقوق الإنسان وكذلك الحد من العنف الذي يعانيه متعاطو المخدرات بالحققن. وعلاوة على ذلك، ستقدّم المساعدة في المنطقة لاعتماد وتعزيز سبل وصول متعاطو المخدرات إلى خدمات الوقاية والعلاج والرعاية الشاملة ذات العلاقة بفيروس نقص المناعة البشرية، مع التركيز بشكل خاص على الحزمة الشاملة⁶⁰ لمنظمة الصحة العالمية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز

الناتج 3: قيام السلطات الوطنية بتوسيع وتحسين سبل الحصول على الخدمات الصحيّة في السجون

في كلّ عام، يقضي ما يقرب من 30 مليون شخص فترة في السجون أو الأماكن المغلقة، وفي أيّة لحظة ثمة 10 مليون شخص مسجون سيعود معظمهم إلى مجتمعه، وسيعود الكثير منهم في غضون بضعة أشهر إلى سنة⁶¹. فإلى جانب التحديات والمشكلات الناجمة عن الاكتظاظ في السجون والتي نوقشت في إطار البرنامج الفرعي الرابع،

⁶⁰ منظمة الصحة العالمية/مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، الدليل التقني للبلدان لتحديد أهداف حصول جميع متعاطي المخدرات بالحققن على الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والعلاج والرعاية ذات العلاقة، تنقيح عام 2012.

⁶¹ تقرير "الفجوة" الصادر عن برنامج الأمم المتحدة المشترك للإيدز لعام 2014.

يعزى اكتظاظ السجون في الغالب إلى القوانين الجنائية غير اللائقة أو العقيمة أو المفرطة. فالأكتظاظ يزيد من التعرّض للعدوى مثل فيروس نقص المناعة البشرية والسلّ والتهاب الكبد. وفي بعض السياقات قد يصل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية بين السجناء إلى 50 مرة أعلى ممّا هو عليه بين عامّة السكان⁶².

وفي المنطقة، كان هناك 400,263 سجيناً في عام 2013.⁶³ ويشيع تعاطي المخدّرات وتعاطيها بالحقن في سجونها، حيث وصل انتشار تعاطي المخدّرات في السجون في بعض الدول العربية إلى 20 في المائة، كما تم الإبلاغ عن تقاسم متعاطي المخدّرات بالحقن لأدوات الحقن. وعلى الرغم من وجود أدلة قوية على الممارسات المخفوفة بالمخاطر والتي قد تساعد على انتشار فيروس نقص المناعة البشرية في السجون، فإنّ الاستجابة الكليّة لهذه المشكلة في المنطقة ما تزال ضعيفة.

ترتبط الصحة في السجون وفي غيرها من الأماكن المغلقة ارتباطاً وثيقاً بصحة المجتمع ككلّ. وعليه سيعمل المكتب بصفته الوكالة الرائدة المسؤولة عن مساعدة الدول الأعضاء على وضع السياسات العامة وتنسيق استراتيجيات وقاية نزلاء الأماكن المغلقة من فيروس نقص المناعة البشرية والرعاية المتعلقة، وسوف يعتمد ويشجع ويدعم وضع التوجيه المعياري والسياسات والبرامج المستندة إلى الأدلّة بشأن الوقاية من هذا الفيروس والعلاجه والرعاية والدعم ذات العلاقة في سجون المنطقة.

وفي إطار البرنامج الإقليمي سيدعو المكتب الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني إلى زيادة سبل حصول نزلاء الأماكن المغلقة على الخدمات الصحية، بما فيها العلاج من إدمان المخدرات، بما لا يقل عمّا يقدم في المجتمع الأعمّ، وكذلك الترويج للحزمة الشاملة للوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية وعلاج ورعاية المصابين به في السجون والواردة في الموجز عن سياسات المكتب ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز⁶⁴.

الناتج 4: معالجة السلطات الوطنية لأوجه التفاوت في إمكانية الحصول على العقاقير الخاضعة للمراقبة

وفقاً لما ذكر في التقرير السنوي للهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام 2009، أحد الأهداف الرئيسية للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات هو كفاءة توفر المخدّرات والمؤثرات العقلية للأغراض الطبية والعلمية وتشجيع ترشيد

⁶² تقرير "الفجوة" الصادر عن برنامج الأمم المتحدة المشترك للإيدز لعام 2014.

استهلاك المخدرات والمؤثرات العقلية".⁶⁵ وفي حين تعتبر المواد الأفيونية أساسية في التحكم بالألم الذي يشعر به ملايين الناس ممن قد يعانون من المراحل المتأخرة للسرطانات والإيدز والعمليات الجراحات وغيرها من الأمراض والحالات الموهنة، إلا أنها عرضة أيضاً لإساءة الاستخدام. ويعني ذلك أنّ الدول تواجه مهمة صعبة بشأن الموازنة ما بين احتياجات من احتياجات الصحة العامة وهما: ضمان إتاحة المواد المخدرة الخاضعة للمراقبة للأغراض الطبية ومنع إساءة استخدامها وتحويل استخدامها لأغراض غير طبية.⁶⁶

سيعمل المكتب مع الشركاء ذوي الصلة في دول المنطقة في مجال استعراض التشريعات واللوائح والسياسات الوطنية ومراجعتها بغية كفاءة سبل الحصول على العقاقير الخاضعة للمراقبة للأغراض الطبية، وفقاً للبرنامج العالمي المشترك ما بين المكتب ومنظمة الصحة العالمية واتحاد المكافحة الدولية للسرطان، والذي يهدف إلى كفاءة حصول المرضى المحتاجين على العقاقير الخاضعة للمراقبة لأغراض طبية، وفي ذات الوقت منع إساءة استخدام تلك المخدرات وتعاطيها وتحويل استخدامها لأغراض غير طبية. ومن ثمّ يلي البرنامج العالمي المشترك طلبات الدول الأعضاء كما هي مقدّمة في قرار لجنة المخدرات رقم 4\53 بشأن إتاحة المخدرات المشروعة الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض الطبية والعلمية، والقرار رقم 6\54 بشأن إتاحة المخدرات والمؤثرات العقلية الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض الطبية والعلمية؛ وقرار جمعية الصحة العامة رقم 67.19 بشأن الرعاية المخففة للألام. كما هو يتواءم مع ورقة المناقشة التي أعدها المكتب للجلسة الـ54 للجنة المخدرات، وأيضاً تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام 2010 بشأن "توفر العقاقير الخاضعة للمراقبة الدولية: كفاءة سبل الوصول الكافي للأغراض الطبية والعلمية"،⁶⁷ والمبادئ التوجيهية المنقحة بشأن "ضمان التوازن في السياسات الوطنية بشأن المواد الخاضعة للمراقبة: توجيه لتوفير وإتاحة سبل الحصول على الأدوية الخاضعة للمراقبة"⁶⁸ الصادرة عن منظمة الصحة العالمية عام 2012.

وبالتماشي مع هذا المنظور العالمي، سيساعد هذا الناتج الدول الأعضاء في المنطقة في (أ) بناء قدرات المهنيين في مجال الرعاية الصحيّة فيما يتعلق باستخدام العقاقير الخاضعة للمراقبة كإحدى جوانب التحكم بالألام والرعاية التكميلية؛ (ب) استعراض وتحليل ومراجعة التشريعات والسياسات القائمة ذات العلاقة بسبل الحصول على العقاقير الخاضعة للمراقبة وإتاحتها للأغراض الطبية.

⁶⁵ <https://www.incb.org/incb/en/publications/annual-reports/annual-report-2009.html>

⁶⁶ التقرير العالمي للمخدرات

⁶⁷ https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2011/03-narco/Jife/Report_of_the_Board_on_the_availability_of_controlled_substances.pdf

⁶⁸ <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s18050en/s18050en.pdf>

5. ترتيبات إدارة وتنفيذ البرنامج

5-1 لجنة تيسير ومتابعة البرنامج الإقليمي

تتولى لجنة تيسير ومتابعة البرنامج الإقليمي الإشراف على تنفيذ البرنامج الإقليمي للمكتب (2016-2021) وفقا للأولويات الإقليمية، وتيسير التعاون الفعال بين المكتب وجامعة الدول العربية، بما في ذلك مختلف المجالس والإدارات المتخصصة التابعة لها، والدول الأعضاء. وسوف يضمن عدم وجود ازدواجية الجهود في مجالات وتكفل عدم وجود ازدواجية مع الجهود الأخرى المبذولة في مجالات مكافحة المخدرات ومنع الجريمة وتحديث العدالة الجنائية في المنطقة وتساعد في تعبئة الموارد للمبادرات التي ستنفذ في إطار البرنامج الإقليمي⁶⁹.

وسوف يضمن عدم وجود ازدواجية الجهود في مجالات مكافحة المخدرات ومنع الجريمة وإصلاح العدالة الجنائية في المنطقة والمساعدة في تعبئة الموارد من أجل المبادرات في إطار البرنامج العادي.

5-2 المكتب الإقليمي

يغطي المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا جميع الدول الأعضاء التي هي جزء من البرنامج الإقليمي: الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس والجزائر والسودان والعراق وعمان وفلسطين وسوريا وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن. بالإضافة إلى المكتب الإقليمي، هناك مكتب دون إقليمي لدول المغرب في طرابلس (ليبيا)، يدير في الوقت الحالي منسق البرامج أنشطته من القاهرة نظرا للوضع الراهن. ومكتب دول مجلس التعاون الخليجي في أبو ظبي (الإمارات العربية المتحدة)؛ ومكاتب برامج في الأردن وتونس وفلسطين ولبنان والمغرب واليمن. ولدى هذه المكاتب مجتمعة ما يربو عن 75 موظفا، وستبذل الجهود للتوسع في تواجد المكتب في المنطقة وفتح مكاتب برامج جديدة له فيها حين تسمح الموارد وحفاظة المشاريع.

سيتولى المكتب الإقليمي إدارة البرنامج الإقليمي تحت الإشراف المباشر للممثل الإقليمي للمكتب وبدعم من القسم الإقليمي لأفريقيا والشرق الأوسط وفرع البرامج المتكاملة والرقابة في شعبة العمليات في المقر الرئيسي للمكتب في فيينا. بالإضافة إلى تنفيذ البرنامج، يتمثل الدور الرئيسي للمكتب الإقليمي بقدر تعلق الأمر بالبرنامج الإقليمي في التواصل مع النظراء للحصول على "المشاركة" السياسية للدول الأعضاء؛ وتسهيل الضوء على البرنامج الإقليمي والمكتب في صفوف النظراء والجهات المانحة والمستفيدين فضلا عن التنسيق مع المقر الرئيسي للمكتب بشأن جميع المسائل ذات الصلة، ولا سيما فيما يتعلق بجمع الأموال.

⁶⁹ للاطلاع على اختصاصات لجنة التيسير والمتابعة، برجاء النظر إلى المرفق رقم 4

وحدة تنسيق وتحليل البرامج

إنّ وحدة تنسيق وتحليل البرامج هي جزء لا يتجزأ من المكتب الإقليمي وهي مكلفة بالإشراف على تنفيذ البرنامج الإقليمي وعلى التحديات التي تواجهه ووضعها، بما يساعد في تعزيز الناحية الإقليمية لهذا البرنامج، من خلال دعم دور المكتب الإقليمي باعتباره الرابط ما بين جميع الأنشطة التي يجري تصميمها وتنفيذها في إطار البرنامج الإقليمي. وهي، تحت الإشراف المباشر لرئيس الوحدة، مسؤولة عمّا يلي:

- تيسير التنسيق وتقديم المشورة الفنية، والنصح والدعم الموضوعي والإداري لوضع وتنفيذ البرامج الإقليمية
- رصد تنفيذ البرامج عن كثب ومساهمة المكتب الإقليمي في أهداف البرنامج الإقليمي
- تقديم الدعم إلى مختلف مكاتب البرامج في المنطقة والتواصل معها
- الإشراف على التقارير المرحلية الداخلية وتقارير الجهات المانحة
- الإشراف على جميع الالتزامات الإدارية والمالية
- التعرّف على فرص إعداد البرامج والتمويل.

مكاتب البرنامج في مختلف البلدان في جميع أنحاء المنطقة هي المسؤولة عن الدفع قدماً في وضع وتنفيذ الأنشطة دون الإقليمية والوطنية، وعلى الحفاظ على علاقات عمل وثيقة مع السلطات الوطنية والجهات الفاعلة الأخرى على الصعيد الوطني، وعلى نطاق أوسع، مع فرق الأمم المتحدة القطرية.

6. الشراكات

1-6 الشركاء الوطنيين والإقليميون

إنّ الملكية الوطنية والمسؤولية المتبادلة والشراكة الإستراتيجية لأمر حاسمة في التنفيذ الناجع للبرنامج الإقليمي. وللمكتب شراكة إستراتيجية هامة وقائمة مع جامعة الدول العربية تلعب دوراً محورياً في استقطاب التأييد السياسي للدول الأعضاء. كما يتعاون المكتب مع الجامعة ومجلس التعاون الخليجي في مجالات منع الإرهاب ومكافحة الاتجار بالأشخاص ومكافحة الفساد.

لقد أدى التواصل مع لجنة تسيير ومتابعة البرنامج الإقليمي والاتصالات المنتظمة مع حكومات الدول الأعضاء في المنطقة إلى وضع أولويات مشتركة في إطار البرنامج الإقليمي. ودوماً ما تُعدّ المشروعات في المنطقة من خلال المشاورات المكثفة مع السلطات الوطنية المعنية قبل تنفيذ أيّة مبادرة.

والمكتب يتعاون عن كثب مع النظراء الوطنيين العاملين في مجالات ولاياته ذات الصلة، ومن بينهم وزارات الداخلية والعدل والصحة وأجهزة إنفاذ القانون والسلطة القضائية وهيئات مكافحة الفساد فضلاً عن هيئات الرفاه الاجتماعي المعنية بدعم ضحايا الجريمة ومناهضة تعاطي المخدرات ومعالجة وباء فيروس نقص المناعة البشرية بين متعاطي المخدرات وفي السجون.

وكذلك، وُضعت أهداف البرنامج الإقليمي بحيث تتماشى مع غيرها من المبادرات الإقليمية القائمة، مثل المبادرة العربية لبناء القدرات الوطنية على مكافحة الاتجار بالبشر في الدول العربية والإستراتيجية العربية لمكافحة الإيدز.

6-2 المنظمات الدولية

المكتب يشارك جميع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة في المنطقة وينخرط بمهمة معها بغية كفاءة التعاون والتكامل والتضافر البرنامجي. وهذا يتضمن المشاركة في الاجتماعات الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وفي فريق الأمم المتحدة القطري في الدول العربية التي يتواجد فيها المكتب والمساهمة في وضع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتنفيذها.

كما سيعمل المكتب عن كثب مع برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز فيما يتعلق بدعم متعاطي المخدرات بالحقن ونزلاء السجون، ومع هيئة الأمم المتحدة للمرأة ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في إطار مشروع "مدن أكثر أمناً"، وكذلك مع البنك الدولي فيما يتعلق بمبادرة استرداد الموجودات المسروقة.

أما في إطار أنشطته لمكافحة الاتجار، فسوف يعمل المكتب مع منظمة الجمارك العالمية والانتربول ومع المكتب الإقليمي للاتصال المعني بالاستخبارات التابع لمنظمة الجمارك العالمية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية والصندوق العالمي للحياة البرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة الدولية للطيران المدني واتحاد النقل الجوي الدولي وغيرها من الهيئات الدولية في سبيل كفاءة بناء القدرات في المجالات المتخصصة، بما فيها الاتجار بالفصائل المهتدة بالانقراض والمخدرات والأسلحة والبضائع المزيفة والمواد الخطيرة أو النووية، وغير ذلك. ويتمتع المكتب بشراكة وثيقة مع الاتحاد الأوروبي ومع المديرية التنفيذية للجنة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب ومع فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات بشأن تنظيم القاعدة المنشأ عملاً بقراري مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1267\1989 وكذلك مع فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب ومركز هداية للتميز وذلك في مجالي منع الإرهاب ومناهضة التطرف العنيف المؤدي للإرهاب. كما يشمل شركاء التعاون اليونيسيف والمنظمة الدولية للهجرة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة العمل الدولية وغيرهم.

إذن، يتبع المكتب أفضل الممارسات المتبعة في البرنامج الإقليمي الأول والتوصيات المذكورة في الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية (A/67/93-E/2012/79). كما يضع خطة التنمية لما بعد عام 2015، وعملية استعراض القدرات المدنية في الاعتبار للاستفادة من القوة الدافعة المتولدة عن الخطة الخمسية للأمين العام للأمم المتحدة التي أوضح فيها "التهديد البالغ للجريمة المنظّمة والقرصنة والأبّجار بالمخدّرات" وكذلك نوع الاستجابات المتكاملة المطلوبة للتصدي لتلك التهديدات.

6-3 الجهات المانحة

نظراً لاعتماد المكتب اعتماداً كبيراً على التمويل من الجهات المانحة في تنفيذ برامج دعم الدول الأعضاء، يعتبر المانحون الثنائيون ومتعدّدو الأطراف شركاءً محوريين. وبعض الدول الأعضاء في المنطقة، كدولة الإمارات العربية المتحدة ودولة قطر، هي دول مانحة وفي نفس الوقت مستفيدة من أنشطة المكتب. وسوف يُضطلع بتحليل لاهتمامات الجهات المانحة والتنسيق لجمع الأموال في المنطقة من أجل توسيع شبكات المكتب الإقليمي وزيادة قدراته على التواصل وخبراته المحلية. فضلاً عن ذلك، فالمكتب يحترم متطلبات الجهات المانحة بالنسبة لتناقل المعلومات وإبرازها احتراماً كاملاً ويعلمها بمواعيد الأحداث القادمة في وقت سابق وكاف لتمكينها من الحضور/لضمان حضورها إذا لزم الأمر.

وستُنسق العلاقات مع الجهات المانحة ومبادرات حشد الأموال في داخل المكتب بالتشاور الوثيق مع قسم التمويل المشترك والشراكة وكذلك القسم الإقليمي المعني بأفريقيا والشرق الأوسط والأقسام المواضيعية ذات الصلة بغية كفاءة أوجه التآزر والتكامل ولتفادي التداخل.

7. الدروس المستفادة

من خلال تنفيذ البرنامج الإقليمي الأول (2011-2015)، أُستخلصت عدد من الممارسات الفضلى والدروس المستفادة بالنسبة للمنطقة، أبرزتها أيضاً نتائج التقييم المعمق للبرنامج الإقليمي السابق الذي أُجري في نهاية عام 2014 وبداية عام 2015. وتشمل الدروس المستفادة الرئيسية، والتي أُخذت في الحسبان لدى إعداد هذا البرنامج الإقليمي، ما يلي:

- **طبيعة البرنامج الإقليمي:** يعمل البرنامج الإقليمي الجديد كإطار استراتيجي عاكس لأولويات دول المنطقة في إطار ولايات المكتب، بدلاً من أن يأخذ شكل وثيقة تنفيذية.

- **التوعية:** ضرورة زيادة التوعية بالبرنامج الإقليمي وأهدافه، وتبسيط الضوء على الميزة النسبية للمكتب باعتباره وكالة متخصصة تتمتع بخبرات معرفية في مجالات حساسة، ولقدرته على دعم العمل المعياري واستحداث منتجات معرفية في سبيل تعزيز التعاون عبر الحدودي، وكذلك لقدرته على مناصرة القضايا الرئيسية على أعلى مستوى.
- **جمع الأموال:** أهمية وضع إستراتيجية منسقة لجمع الأموال والدعوة للتمويل المرصود رصدًا لئلا يمنح المكتب الإقليمي مرونة واستجابة أكبر إزاء التطورات المفاجئة وطلبات الدعم الملحة. فخلال البرنامج الإقليمي الأول لعب التمويل المرصود رصدًا لئلا دورًا حاسمًا في تطوير البرامج وأدى إلى تمويل وتصميم عدة مشروعات جديدة في مجالات هامة، مثل مكافحة العنف ضد المرأة ومراقبة الحدود.
- **التوظيف:** الأهمية الجوهرية لتوظيف طاقم موظفين (مهنيين وإداريين وخبراء لأجل قصير) يتمتعون بقدرات عالية وللحفاظ عليهم في سبيل تقديم خدمات ذات جودة.
- **الاستدامة:** أهمية إدماج برامج تدريب المدربين وبرامج الموجهين قدر الإمكان لتوليد منحنى تعلم دائم وغرس ذاكرة مؤسسية داخل المنظمات.
- **التواجد على الأرض:** أهمية التواجد/امتلاك مكاتب في البلدان بغية تنمية وتدعيم العلاقات القائمة مع النظراء المحليين كذلك زيادة الوعي فيما يتعلق ببرامج المكتب وجمعه للأموال.
- **الشراكة مع جامعة الدول العربية:** ثبت أنّ الشراكة مع جامعة الدول العربية بشأن البرنامج الإقليمي أمر لا غنى عنه. فقد ساعدت في حشد الدعم السياسي المطلوب من الدول الأعضاء ودعمت ويسرت تنفيذ البرنامج الإقليمي الأول بشكل فعّال، خاصة أنشطته الإقليمية، مثل الأتجار بالبشر وتأسيس شبكة قضائية.

8. إدارة المخاطر

إنّ تنفيذ البرامج في أية منطقة تمرّ بتحوّل سياسي خطير ينطوي على سلسلة من المخاطر والتحديات ذات العلاقة باستقرار الأجواء وقوة المؤسسات الحكومية، وهذان أمران خارجان عن سيطرة المكتب أو تقلّ جدا سيطرة المكتب عليهما. ومن ثمّ يمكن للأحداث غير المتوقعة مثل اندلاع العنف والتغييرات المفاجئة للحكومات، أو أيّهما، أن تُغيّر بسرعة الظروف على أرض الواقع، معيّرةً بالتالي من الأوضاع المحيطة بتنفيذ المساعدة التقنية التي يقدمها المكتب.

وتزد أدناه المخاطر والتحديات الكبرى، الداخلية والخارجية على حدّ سواء، التي يرى المكتب في هذا الوقت أنه من الممكن مواجهتها خلال فترة البرنامج الإقليمي إضافة إلى تدابير تخفيفها.

تدابير تخفيف المخاطر	المخاطر
المخاطر الخارجية	
<ul style="list-style-type: none"> ■ في حالة اندلاع العنف، سيتبع المكتب النصيحة المقدمة من إدارة شؤون السلامة والأمن التابعة للأمم المتحدة، فإمّا يعلّق أنشطته أو ينقلها إلى مكان آخر داخل الدولة المتضررة؛ ■ في حالة اندلاع العنف وطلب تعليق التنفيذ (مؤقتاً) في إحدى الدول الأعضاء في المنطقة، بإمكان المكتب إرسال مسؤولين إلى دولة أخرى لتقديم المساعدة؛ ■ لبعض تدابير التدخّل في إطار البرنامج الإقليمي غطاء إقليمي في حين يجري تنفيذها من خلال أنشطة وطنية. وفي حالة اندلاع العنف في دولة ما، سيتمكن المكتب من التركيز على الدول غير المتضررة بالعنف أو الاضطراب ويواصل التنفيذ الكلي حتى يتمكن من استئناف أنشطته في الدول المتضررة. 	<p>اندلاع النزاع والاضطراب السياسي، أو أيّهما، ممّا يعوق تنفيذ المساعدة التقنية في إطار البرنامج الإقليمي.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ سيتبع المكتب النصيحة المقدمة من إدارة شؤون السلامة والأمن التابعة للأمم المتحدة والسلطات الوطنية؛ ■ ينقل المكتب أنشطته إلى مناطق أكثر أمناً داخل نفس البلد حيثما أمكن. 	<p>الوضع الأمني في مناطق من الدول التي ينقذ فيها المكتب أنشطته في إطار البرنامج الإقليمي، لا يسمح بالتواجد المادي للمكتب.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ سوف يضمن المكتب اتساق أعماله مع الأولويات الوطنية والإقليمية من خلال تحديد الأولويات/التقييم المستمر لها. وسوف يتحقق ذلك في المقام الرئيسي من خلال الاجتماعات السنوية للجنة التسيير والمتابعة حيثما تُحدّث الأولويات العاجلة سنوياً؛ ■ سوف يواصل المكتب تنفيذ إستراتيجية اتصال واضحة، توفرّ للدول الأعضاء والهيئات الإقليمية معلومات واضحة ومقنعة بشأن السبب وراء مساهمة المكتب في مواجهة التحديات التي تفرضها المخدرات والجريمة 	<p>نظراً للطابع الانتقالي للعديد من البلدان في المنطقة، والتي تواجه تحديات أمنية معينة، مقرون بولايات المكتب الحساسة التي ينفذها، فمن الجائز ألاّ تعتبر الدول الأعضاء التعاون مع المكتب بشأن قضايا معينة من أولوياتها.</p>

تدابير تخفيف المخاطر	المخاطر
المخاطر الخارجية	
<p>وطنياً وإقليمياً، والكيفية التي يساهم بها؛</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ سوف يقدم المكتب خدمات فعّالة وذات صلة تُقنع الدول الأعضاء والهيئات الإقليمية المعنية بقيمته كشريك استراتيجي في التصدي للتحديات الإقليمية التي تفرضها الجريمة والإرهاب والاتجار غير المشروع. 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ سوف يبذل المكتب قصارى جهده لتأمين موافقة الوزارات المعنية لكفالة بقاء الموظفين المدربين في إطار البرنامج الإقليمي في أماكنهم لفترة كافية وتأدية مهامهم التي تدربوا عليها. ■ سوف يدعو المكتب إلى وضع إجراءات تسليم مناسبة وإلى تداخل تواريخ حضور ومغادرة الموظفين. 	<p>ارتفاع معدل تبديل الموظفين في مؤسسات الدول الأعضاء يحدّ من مواصلة التنفيذ ويؤثر على الاستدامة (مثل تدريب المدربين)، أو أيّهما.</p>

المخاطر الداخلية

<ul style="list-style-type: none"> ■ يجري حالياً مسح للجهات المانحة وسوف يكون متاحاً في 2016 من أجل تحديد أولويات الجهات المانحة ومواءمة جهود جمع الأموال معها على نحو مناسب. وسوف يكون ذلك مقروناً بمواصلة الانخراط النشط والتوعية المبنية على إستراتيجية واضحة للاتصال والتأثير؛ ■ سوف يعمل المكتب لتقديم خدمات فعّالة تُمنع الجهات المانحة بقيمة المكتب كشريك استراتيجي في تنفيذ أولوياتها من الأمن البشري في المنطقة. 	<p>الافتقار إلى تمويل وشيك من المجتمع الدولي</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ يستمر إجراء الإصلاحات والتحسينات في إدارة المكتب وأنظمتها وعملياته الإدارية، بما في ذلك آليات تمويل البرامج الإقليمية وإدارة الموارد البشرية. ففي تشرين الثاني/نوفمبر 2015، غيّر المكتب نظامه الحاسوبي المؤسسي لتخطيط الموارد إلى أوموجا (Umoja) من أجل تطبيق أحدث ممارسات الإدارة المتداولة حالياً عبر أمانة الأمم المتحدة. 	<p>ربما تؤثر بعض العمليات الإدارية على التنفيذ المرن للمبادرات بما يتماشى مع الاحتياجات المستجدة.</p>

9. المساءلة

بما أنّ المساءلة تقع في صميم عمل الأمم المتحدة، تكفل هذه الوثيقة قياس وتحليل مساهمة المكتب في تحقيق الأهداف الواردة فيها. وعليه، سوف توفرّ الموارد للقيام بما يلي:

- إعداد تقرير سنوي للجنة تسيير البرنامج الإقليمي؛
- إجراء تقييمات مستقلة لكلّ مشروع في المنطقة بما يتماشى مع سياسة المكتب للتقييم؛
- التخطيط لاستعراض تقييم/تحليل مساهمة المكتب في تحقيق الأهداف المذكورة، بالاستناد إلى تقييمات مستقلة، وتخصيص ميزانية له والضلوع فيه قبل انتهاء البرنامج الإقليمي بعام (حالياً عام 2020).
- الضلوع ببناء القدرات على التقييم في المكتب، وكذلك في الدول الأعضاء، لتعزيز المساءلة على كافة الأصعدة.