

Distr.: General
7 August 2024
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والخمسون

9 أيلول/سبتمبر - 9 تشرين الأول/أكتوبر 2024

البندان 2 و3 من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الإرهاب وحقوق الإنسان

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان*

موجز

يتناول مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في هذا التقرير استخدام التدابير الإدارية لمكافحة الإرهاب، مع التركيز على مدى تقيّد هذه التدابير بالقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يسلط التقرير الضوء على بعض التدابير، مثل الاحتجاز الإداري، وحظر الإرهاب، والقيود المفروضة على التنقل، والحرمان من الجنسية. ويوصي التقرير بسلسلة من التدابير التشريعية والمؤسسية والسياساتية لضمان توافّق هذه التدابير الإدارية توافّقاً تاماً مع حقوق الإنسان في تحقيق أهدافها المعلنة المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

* أُثّق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروف خارجة عن إرادة الجهة التي قدمته.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً - مقدمة

1- يُقدّم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 24/51. وفي هذا القرار، أكد المجلس من جديد إدانته القاطعة لجميع أعمال الإرهاب وللأساليب والممارسات المتبعة في القيام بها. وشدد أيضاً على مسؤولية الدول عن حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها من هذه الأعمال، في ظل الامتثال التام للالتزامات بموجب القانون الدولي. وقد جرى التشديد على هذه العناصر في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، وفي العديد من قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة.

2- وأشار المجلس في القرار بقلق إلى "التدابير التي تقوّض حقوق الإنسان وسيادة القانون، مثل احتجاز الأشخاص المشتبه في قيامهم بأعمال إرهابية في غياب أساس قانوني للاحتجاز وضمانات الإجراءات القانونية الواجبة"، وحثّ الدول على استعراض أسباب الاحتجاز واحترام الحق في المساواة وعدم التمييز في إقامة العدل وفي محاكمة عادلة، على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي⁽¹⁾. وشدد القرار أيضاً على أنه "ينبغي للدول أن تكفل احترام القوانين والممارسات المحلية المتصلة بتدابير مكافحة الإرهاب لمبدأ عدم التمييز، بطرق منها إلغاء إجراءات الحظر وإدراج أسماء المنظمات والأفراد في قوائم على أساس العرق، أو الأصل الإثني، أو الدين أو الرأي السياسي، واستعراض القوانين المتعلقة بالحرمان من الجنسية، بما في ذلك الأسباب المتوقعة للحرمان والضمانات الإجرائية الكافية، وفقاً للقانون الدولي"⁽²⁾.

3- وقد شهدت السنوات الأخيرة زيادة كبيرة في استخدام التدابير الإدارية لمكافحة الإرهاب. واعتمدت العديد من الدول ممارسات مثل الاحتجاز الإداري، والإقامة الجبرية، والقيود المفروضة على السفر، وأوامر المراقبة التي لا صلة لها بملاحقة التهم الجنائية، بينما لجأت دول أخرى إلى تدابير بعيدة المدى مثل الحرمان من الجنسية في سياق مكافحة الإرهاب، بالإضافة إلى وضع أفراد أو كيانات على ما يُسمى قوائم المراقبة، خارج نظام العدالة الجنائية. وفي هذا الصدد، أوصت لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1373 (2001) بشأن مكافحة الإرهاب "بألا تستخدم الدول التدابير الإدارية... باعتبارها بدائل وقائية للملاحقة القضائية" إلا "في الحالات التي لا يكون من المناسب فيها توجيه تهم تتعلق بالإرهاب، مع ضمان استخدام هذه التدابير بطريقة تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والتشريعات الوطنية السارية وخضوعها للمراجعة الفعالة"⁽³⁾.

4- ويركّز هذا التقرير على استخدام التدابير الإدارية في مكافحة الإرهاب - مثل الاحتجاز الإداري، والقيود المفروضة على السفر، والحرمان من الجنسية، وإدراج الأفراد والكيانات على قوائم الإرهاب - وعلى آثارها على حقوق الإنسان. وينظر في بعض التدابير الإدارية، في سياقها القانوني، وينظر في الضمانات الموضوعية والإجرائية الممنوحة عند تنفيذ هذه التدابير. ولا يسعى هذا التقرير إلى تناول جميع جوانب حقوق الإنسان المرتبطة بجميع أنواع التدابير الإدارية في سياق مكافحة الإرهاب، على سبيل المثال التدابير المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب، أو أثر التدابير الإدارية على العمل الإنساني⁽⁴⁾. وأخيراً، ينظر التقرير في فعالية التدابير الإدارية، ويختتم بتوصيات موجّهة إلى الدول لضمان توافُق التدابير الإدارية المستخدمة في مكافحة الإرهاب مع حقوق الإنسان ولكفالة فعاليتها.

(1) قرار مجلس حقوق الإنسان 24/51، الفقرة 13.

(2) المرجع نفسه، الفقرة 14.

(3) S/2015/975، الفقرتان 13 و155.

(4) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن هذه المسائل، انظر، على سبيل المثال، A/76/273، الفقرات 30-38.

5- وفي شباط/فبراير 2024، أرسلت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية السامية) منكرات شفوية إلى الدول والهيئات الدولية والإقليمية والحكومية الدولية، وتواصلت أيضاً مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية، لطلب معلومات لإثراء تقرير المفوض السامي⁽⁵⁾. ويسترشد هذا التقرير بالمساهمات الواردة من الجهات صاحبة المصلحة، وكذلك بالتقارير السابقة للمفوضية السامية، وعمل آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وعمل الباحثين والممارسين.

ثانياً - تحويل التركيز إلى التدابير الإدارية في مجال مكافحة الإرهاب

ألف - مقدمة

6- تُلزم الدول باتخاذ تدابير لحماية جميع الأشخاص الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها من الأعمال الإرهابية، بسبل منها تنفيذ قرارات مجلس الأمن ذات الصلة⁽⁶⁾. وهناك سعي بنشاط كبير إلى إدماج الالتزامات القانونية الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب في الأحكام والممارسات الوطنية في مجالي القانون الجنائي والإداري⁽⁷⁾. ونفذت الدول كلاً من التدابير الإدارية القائمة بذاتها⁽⁸⁾، والتدابير الإدارية المشتركة مع التدابير الجنائية⁽⁹⁾.

7- وقد سبق للمفوض السامي أن حدد شواغل حقوق الإنسان فيما يتصل بالتدابير الجنائية المتعلقة بالمشتبّه في قيامهم بأعمال إرهابية، وخاصة فيما يخص تعريف الجرائم المتعلقة بالإرهاب، وضمانات المحاكمة العادلة، وفرض عقوبة الإعدام⁽¹⁰⁾. ولدى تقييم التدابير الإدارية، من الأهمية بمكان النظر فيما إذا كان استخدام التدابير الإدارية يؤدي إلى تفاقم الشواغل القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان فيما يتصل بالتدابير الجنائية و/أو الالتفاف على الحق في محاكمة وفق الأصول القانونية وفي محاكمة عادلة والحق في الضمانات الإجرائية التي تنطبق على الإجراءات الجنائية ولكن ليس بالضرورة على التدابير الإدارية. وعلى وجه الخصوص، تنشأ شواغل عندما تُستخدم التدابير الإدارية ذات الآثار العقابية المحتملة باعتبارها بدائل لما يقضي به القانون الجنائي، مما يؤدي إلى تجنب توفير أوجه الحماية القانونية من قبيل المعايير الأكثر صرامة للأدلة والحقوق الإجرائية لمن يُقدّمون إلى المحكمة في الإجراءات الجنائية⁽¹¹⁾.

- (5) ستُشر جميع الأوراق المقدمة من الجهات صاحبة المصلحة على الموقع الشبكي <https://www.ohchr.org/en/terrorism/reports>.
- (6) على سبيل المثال، تشمل العديد من القوانين التي اعتمدت في أعقاب قرار مجلس الأمن 2178 (2014) للحد من التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب، الحظر التفيزي للسفر وسحب الجنسية. انظر، على سبيل المثال، https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil_society_report_-_final_april_2019.pdf, p. 24. وانظر أيضاً الأوراق المقدمة من صربيا، والكويت، والمكسيك.
- (7) Vincent-Joël Proulx, "A postmortem for international criminal law: terrorism, law and politics, and the reaffirmation of State sovereignty", *Harvard National Security Journal*, vol. 11 (2020), p. 155.
- (8) على سبيل المثال، حظر سفر الأشخاص المشتبه في تخطيطهم لارتكاب جريمة، مثل السفر لغرض الإرهاب.
- (9) على سبيل المثال، في المملكة العربية السعودية، يُمنع المدانون بالإرهاب من السفر تلقائياً لمدة تساوي مدة عقوبة السجن. وفي فرنسا، يمكن تطبيق تدابير - مثل فرض قيود على التنقل أو الحرمان من الجنسية - نتيجة للإدانات الجنائية في الجرائم التي تُلزم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتجريمها بموجب توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب؛ انظر https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf, p. 91. ومن ناحية أخرى، في الإمارات العربية المتحدة، يمكن وضع الأشخاص الذين يشكلون تهديداً إرهابياً قيد الاحتجاز الإداري دون توجيه تهم جنائية إليهم. وللإطلاع على المزيد بشأن ممارسات الدول في اعتماد التدابير الإدارية، انظر الأوراق المقدمة من أذربيجان، وتركيا، وتونس، والجزائر، ولبنان، والمغرب، والمملكة العربية السعودية.
- (10) انظر [A/HRC/45/27](https://www.ohchr.org/en/terrorism/reports).
- (11) Organization for Security and Cooperation in Europe, *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework*, https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/393503_2.pdf, p. 47.

8- وفي حين أن التدابير الإدارية غالباً ما تُستخدم قبل وقوع الجريمة الإرهابية بهدف منعها، فإن التدابير الجنائية تُستخدم أيضاً على نحو متزايد باعتبارها وسيلة لمنع الأعمال الإرهابية. والدور الوقائي للقانون الجنائي ليس في حد ذاته جديداً أو إشكالياً بطبيعته. فمن الثابت تماماً، على سبيل المثال، أن الأفعال غير المكتملة مثل الشروع في ارتكاب جريمة أو التحريض المباشر والعلني أو بعض الأعمال التحضيرية تُعتبر ذات طابع إجرامي، ولذلك يُعاقب عليها.

9- وتشير بعض البحوث إلى حدوث تحول في سياسات الدول في جميع أنحاء العالم من مواجهة الإرهاب إلى منعه⁽¹²⁾. ويشمل ذلك تجريم أفعال تتجاوز الجرائم التقليدية غير المكتملة مثل التآمر والشروع والتحريض على الإرهاب، إلى تجريم الأعمال التحضيرية والدعم المادي، قبل القيام بالعمل الإرهابي الإجرامي بوقت طويل⁽¹³⁾. وقد يؤدي توسيع نطاق الجرائم التحضيرية بهذه الطريقة إلى معاقبة الأفراد على نواياهم المفترضة بدلاً من أفعالهم الفعلية⁽¹⁴⁾. فعلى سبيل المثال، جرّمت بعض البلدان السفر أو محاولة السفر لغرض القيام بأعمال إرهابية أو التخطيط لها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها، واعتبرت جرائم السفر الإرهابية جرائم مستقلة، دون اشتراط ارتكاب فعل آخر أو اشتراط إثبات نية الإرهاب⁽¹⁵⁾. وقد أشار المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب إلى أن الممارسات انتقلت من المعاقبة على أفعال الأفراد إلى السعي إلى استباق تلك الأفعال، من خلال فرض عقوبات جنائية استباقية⁽¹⁶⁾.

10- ويسهم هذا التحول من نهج ما بعد الجريمة إلى نهج ما قبل الجريمة في الطلب المتزايد على أن يقيّم القانون الجنائي الاحتمالات المستقبلية بدلاً من أن يقيّم احتمالات أن فعلاً ما قد وقع⁽¹⁷⁾. وتسعى هذه التدابير الاستباقية عموماً إلى تحديد بعض السلوكيات التي يمكن أن تشكل تهديداً إرهابياً محتملاً، وتمكين التدخل في أقرب مرحلة ممكنة، قبل أن ينخرط الفرد في نشاط إرهابي محدد⁽¹⁸⁾.

(12) على سبيل المثال، تستند خطة الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب لعام 2020 إلى منطق العمل الاستباقي في شكل تدابير استباقية لمكافحة الإرهاب. انظر Christopher Baker-Beall and Gareth Mott, "The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events", *Global Affairs*, vol. 7, No. 5 (2021).

(13) International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", policy brief <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Administrative-Measures-in-Counter-Terrorism%20part%201.pdf>, p. 3

(14) Alberto Alonso Rimo, "Is prevention better than cure? The ever-increasing criminalization of acts preparatory to an offence in Spain", *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 10, No. 1 (2021), pp. 4 and 9

(15) انظر <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2032284420971783?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>

(16) A/HRC/43/46، الفقرة 25.

(17) Fahad Ahmad and Jeffrey Monaghan, "From probabilities to possibilities: على سبيل المثال، counter-terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law", *Crime, Law and Social Change*, vol. 74 (July 2020), p. 343
Tufyal Choudhury, "Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, No. 12 (2017), p. 1009

(18) Baker-Beall and Mott, "The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events", p. 6

باء - التدابير الإدارية الرامية إلى مكافحة الإرهاب

11- تأتي هذه الخطوات الرامية إلى تعزيز القانون الجنائي لتنظيم السلوك السابق لارتكاب جرائم الإرهاب الرئيسية بالتزامن مع اللجوء المتزايد إلى التدابير الإدارية التي تسعى إلى منع الإرهاب. وعلى الرغم من أن استخدام التدابير الإدارية في مكافحة الإرهاب ليس بالأمر الجديد⁽¹⁹⁾، فقد اعتُمدت، في العقدين الأخيرين، مجموعة من القرارات الدولية التي تقتضي من الدول اتخاذ إجراءات للتصدي للتهديدات الإرهابية. وأدى ذلك إلى زيادة تنفيذ التدابير الوقائية خارج حدود عملية العدالة الجنائية، في شكل مجموعة من التدابير الإدارية. وقد أكد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب على تحوّل الدول نحو زيادة استخدام التدابير الإدارية باعتبارها أساساً قانونياً قوياً للتصدي للإرهاب ومنعه، واللجوء إلى المراجعة القضائية اللاحقة بدلاً من المراجعة القضائية المسبقة لهذه التدابير⁽²⁰⁾.

12- وقد انقُذ استخدام المتزايد للتدابير الإدارية، إما باعتبارها بدائل للقانون الجنائي أو مضافة إلى جانبه، لأنها تقتصر على الضمانات والكفالات الكافية، بما في ذلك تلك المقدمة إلى الأفراد الذين يواجهون الملاحقة الجنائية⁽²¹⁾. فعلى سبيل المثال، أقرت هيئات حقوق الإنسان بأن الضمانات المحدودة المتعلقة بالتدابير الإدارية، بما فيها الإقامة الجبرية أو إشراف الشرطة أو حجز وثائق السفر، يمكن أن تؤدي إلى انتهاكات محتملة وقيود لا مبرر لها على الحقوق⁽²²⁾.

ثالثاً - تعريف التدابير الإدارية وطابعها، والضمانات المتعلقة بها

ألف - التعريف

13- لا يوجد تعريف مقبول عموماً للتدابير الإدارية في سياق مكافحة الإرهاب. وغالباً ما تشير هذه التدابير التي يُطلق عليها أحياناً التدابير التنفيذية أو غير الجنائية، إلى التدابير القسرية التي قد تقيد ممارسة بعض حقوق الإنسان بصرف النظر عن توجيه تهم جنائية إلى شخص أو كيان يُعتقد أنه يشكل خطراً على الأمن القومي⁽²³⁾. كما أن التوسع في استخدام التدابير الإدارية في مكافحة الإرهاب قد يقوّض مبدأ اليقين القانوني.

(19) كانت التدابير الإدارية أداة مهمة في مكافحة الإرهاب منذ أن دعا قرارا مجلس الأمن 1267(1999) و1373(2001) إلى إدراج الأشخاص أو الكيانات أو المنظمات الضالعة في أنشطة متصلة بالإرهاب في قوائم الإرهاب. وبالإضافة إلى ذلك، أدى قرارا مجلس الأمن 2178(2014) و2396(2019) إلى انتشار عمليات تصدي العدالة الجنائية وغير الجنائية لطاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب (انظر International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", p. 3).

(20) A/HRC/43/46، الفقرة 25. وانظر أيضاً الورقة المقدمة من منظمة سوريين من أجل الحقيقة والعدالة، الصفحة 5.

(21) انظر، على سبيل المثال، A/78/520، الفقرات 18-24، وA/HRC/43/46، الفقرة 25.

(22) انظر، على سبيل المثال، <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/05/france-un-expert-says-new-terrorism-laws-may-undermine-fundamental-rights?LangID=E&NewsID=23130>. وانظر أيضاً Directive (EU) 541/2017 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms متاح في https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf, p. 90.

(23) يرد تعريف مماثل في موجز سياسات المركز الدولي لمكافحة الإرهاب المعنون "The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", pp. 2 and 3. وهناك تعريف آخر تقترحه بيرينيس بوتين: "التدابير الإدارية هي تدابير تقييدية تهدف إلى منع الإرهاب داخل إقليم دولة ما، وتقررها السلطة التنفيذية وتأمّر بها (أو تُقرّر ويؤمّر بها بمشاركة وثيقة من السلطة التنفيذية)، وتخضع لمراجعة قضائية محدودة" - انظر "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights", Security and Human Rights, vol. 27 (2016), p. 131.

فغالباً ما تستخدم السلطات الوطنية تلك التدابير سعياً إلى السيطرة على المخاطر المحتملة التي قد تأتي من أفراد وإلى منع الجرائم المتعلقة بالإرهاب، في الحالات التي لا تكون فيها الملاحقة الجنائية ممكنة بعد. ويتسم نطاق هذه التدابير الإدارية بأنه واسع، كما أن استخدامها في سياق مكافحة الإرهاب متباين. وهي تنطوي على تدابير وأهداف مختلفة للغاية - تتراوح ما بين منع السفر إلى الخارج أو منع الفرد من العودة إلى دولته، والإقامة الجبرية، والاحتجاز الإداري، والقيود المفروضة على الوصول إلى الموارد المالية أو مواد محددة أو استخدامها، أو القيود المفروضة على الاتصال بأفراد أو مجموعات محددة.

14- وبالإضافة إلى ذلك، فإن التعاريف الفضفاضة والغامضة للإرهاب، والتي غالباً ما تستند إليها التدابير الإدارية أو تكون مدمجة فيها، قد تسهل التطبيق الفضفاض لهذه التدابير، مثل صلاحيات الإيقاف والتفتيش في المطارات، والتي غالباً ما تؤثر على فئات معينة تأثيراً غير متناسب⁽²⁴⁾. ويمكن أن تؤدي التعاريف الفضفاضة وغير الدقيقة للصلاحيات والواجبات القانونية إلى تفويض القدرة على التعرف على إساءة استخدام السلطات التنفيذية والطعن فيها - وهذه القدرة عنصر حاسم في العدالة الإجرائية. ولذا من الضروري منع إساءة استخدام التدابير الإدارية وما يتبع ذلك من فرض قيود لا مبرر لها على حقوق الإنسان.

باء - طابع التدابير الإدارية

15- إن العديد من التدابير الإدارية، في سياق مكافحة الإرهاب، هي بطابعها وقائية، بمعنى أنها تُطبَّق لمنع القيام بعمل إرهابي محتمل. ويُستخدم بعضها أيضاً إلى جانب التدابير الجنائية ضد الأفراد المشتبه في ارتكابهم جرائم متعلقة بالإرهاب. ووفقاً لبعض المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، فإن هذه التدابير تُستخدم لكسب الوقت إلى حين إعداد قضية جنائية⁽²⁵⁾. ويمكن أن يكون لهذه التدابير تأثير سلبي على حقوق الإنسان للأفراد الذين تُطبَّق عليهم أو قد تشكل قيوداً لا مبرر لها على بعض حقوق الإنسان، مع مشاركة محدودة من السلطة القضائية في تطبيقها. ويشار أيضاً إلى أن المحاكم غالباً ما تميل إلى الإذعان لتقييم السلطات حتى في الحالات التي تخضع فيها التدابير الإدارية للمراجعة القضائية⁽²⁶⁾.

16- ويمكن للتوسع في استخدام التدابير الإدارية مثل الحرمان من الجنسية⁽²⁷⁾، وأوامر المراقبة، وواجبات الحضور إلى مراكز الشرطة أو حظر السفر أن يكون له تأثير مروع على حقوق الإنسان. ويمكن أيضاً وصف هذه التدابير، فرادى ومجمعة، بأنها عقابية - وليست مجرد تدابير وقائية - نظراً لطابعها ومقصدها وآثارها الواسعة على حقوق الإنسان، حتى عندما تُقدم في إطار قانوني إداري⁽²⁸⁾.

(24) Tufyal Choudhury, "Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, No. 12 (2017), p. 1007.

(25) انظر، على سبيل المثال، <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/russia-un-experts-condemn-brazen-terrorist-attacks-dagestan>.

(26) Cyprien Fluzin, "Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times", *International Centre for Counter-Terrorism policy brief*, p. 10.

(27) انظر، على سبيل المثال، "موقف مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بشأن "عواقب التجريد من الجنسية في سياق مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان مع إسقاط خاص على شمال شرق سوريا"، متاح في <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FDeprivation-of-Citizenship.docx&wdOrigin=BROWSELINK>, p. 9.

(28) وفقاً للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، يمكن اعتبار تدبير ما عقابياً اعتماداً على قصده وطابعه. وتُميّز المحكمة بين العقوبات التي تُطبَّق على عامة الناس وتلك التي تُطبَّق على فئات محددة، وتتنظر في شدة العقوبة - انظر *Engel and Others v. The Netherlands*, Application Nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, judgment of 8 June 1976, Series A, No. 22. ولمزيد من المعلومات عن الطابع العقابي للتدابير الإدارية، انظر Tanya Mehra and Julie Coleman, "The role of the UN Security Council in countering terrorism and violent extremism: the limits of criminalization?" *RESOLVE Network* (2022), p. 11.

ويمكن أن تكون آثار هذه التدابير مقيّدة كذلك الناشئة عن تطبيق القانون الجنائي. ويشير هذا الأمر قلفاً بوجه خاص لأن تطبيق بعض التدابير الإدارية قد يسمح بالتحايل على الضمانات القانونية الأساسية المستخدمة في العدالة الجنائية، مثل حظر شهادة السماع والحماية من حالات عكس عبء الإثبات حيث يجب على المتهم إثبات براءته⁽²⁹⁾. وفي هذا الصدد، أعربت لجنة مناهضة التعذيب عن قلقها بشأن الاعتماد المتزايد على "العدالة الاستباقية"، التي تلتف على الإجراءات القضائية الجنائية العادية لمنح الشرطة صلاحيات واسعة النطاق⁽³⁰⁾.

17- وعلى سبيل المثال، في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، يستخدم الإطار الأمني الموسع على نحو متزايد الصلاحيات التنفيذية والتدابير الإدارية للتعامل مع الأفراد خارج نظام العدالة الجنائية التقليدي، مما يسهل استخدام الأدلة السرية، بطرق منها منع الكشف عن الوثائق والمعلومات استناداً إلى اعتبارات تتعلق بالأمن القومي، من خلال معيار إثبات أدنى ومن خلال الاستعانة 'بمحامين خاصين'⁽³¹⁾. وأثيرت أيضاً في أماكن أخرى شواغل مماثلة بشأن اللجوء إلى التدابير الإدارية العقابية لتوسيع نطاق الأساس القانوني للإجراءات التي تُتخذ ضد أفراد، دون ضمانات جنائية⁽³²⁾. ومن المحتمل أن ينطوي هذا النهج على مخاطر تتمثل في إنشاء نظام عدالة مواز فعلياً خاص بالعديد من الذين لم تُوجّه إليهم رسمياً تهم بجرائم متعلقة بالإرهاب.

جيم - الضمانات والرقابة

18- يثير استخدام التدابير الإدارية تساؤلات بشأن الضمانات المتعلقة بتطبيقها، بما في ذلك الرقابة. وتُظهر البحوث أن معظم التدابير الإدارية يمكن أن تراجعها المحاكم، إلا أن المعايير أدنى بكثير من تلك المعايير المتعلقة بالإجراءات الجنائية⁽³³⁾. وبصفة عامة، لا تخضع التدابير الإدارية للمراجعة إلا بعد فرضها، وبناءً على طلب الفرد المتضرر. وفي تلك الإجراءات، يُنظر في الأدلة وفقاً لعتبة أدنى،

(29) Boutin, "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights", p. 145 و Hadassa Noorda, "Regulation as punishment", *Criminal Justice Ethics*, vol. 40, No. 2 (2021), p. 111 و Ahmad and Monaghan, "From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law", p. 347 Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, pp. 97 and 98.

(30) CAT/C/DEU/CO/6، الفقرة 41.

(31) انظر <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2023/01/EUR4563472023ENGLISH.pdf>, p. 5 وانظر أيضاً الورقة المقدمة من منظمة الحقوق والأمن الدولية، الصفحة 2؛ و Boutin, "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights", pp. 132 and 133.

(32) على سبيل المثال، فيما يتعلق بالمملكة العربية السعودية، انظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>، p. 17، والورقة المقدمة من منظمة منّا لحقوق الإنسان، الصفحتين 7 و 11. وفيما يتعلق بالولايات المتحدة الأمريكية، انظر، على سبيل المثال، الورقتين المقدمتين من مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، الصفحة 4، ولجنة العدالة، الصفحة 5.

(33) Catherine Hensen, "Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019", *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 52, No. 1 (2021), pp. 70–73 و Boutin, "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights", p. 129 و Xing Aifen, Yan Ge and Ilyas Khan, "Preventing terrorism with precaution: an examination of the precautionary principle to counter-terrorism measures", *Journal of Law and Social Studies*, vol. 5, issue 2 (June 2023), p. 158 و <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Counter-terrorism-legislation-in-Italy-the-key-role-of-administrative-measures.pdf>, p. 155.

مثل ترجيح أحد الاحتمالات⁽³⁴⁾. ويؤدي هذا بدوره إلى تفاقم الخطر الدائم المتمثل في التنفيذ التعسفي أو التمييزي لبعض التدابير الإدارية في إطار مكافحة الإرهاب⁽³⁵⁾.

19- وفيما يتعلق بممارسات إدراج أسماء أفراد في قوائم الإرهاب، يُلاحظ أن العديد من الإجراءات الوطنية المتعلقة بإدراج فرد ما على قائمة الإرهاب، وما يترتب على ذلك من إجراءات إدارية مثل حظر السفر وتجميد الأصول، غالباً ما تقتصر إلى ضمانات إجرائية كافية لمنع إساءة استخدامها، مثل ضمانات الشفافية والوصول إلى المعلومات، فضلاً عن الرقابة الفعالة⁽³⁶⁾. ففي تركيا، على سبيل المثال، أُدرج العديد من الأفراد على القوائم الرمادية للأشخاص المطلوبين لصلتهم المزعومة بمنظمات إرهابية في أعقاب محاولة الانقلاب في تموز/يوليه 2016 دون رقابة قضائية أو إمكانية الطعن في إدراجهم في تلك القوائم⁽³⁷⁾.

20- وفي تونس، شاب حظر السفر المفروض على الأفراد المدرجة أسماؤهم في تلك القوائم عددٌ من أوجه القصور الإجرائية وعدم وجود سبل انتصاف فعالة⁽³⁸⁾. وفيما يتعلق بمصر، أُعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن شواغل إزاء إدراج آلاف الأفراد في "قائمة الإرهاب"، بمن فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان والنشطاء والسياسيون المعارضون، دون جلسات استماع أمام المحاكم أو أي شكل من أشكال الإجراءات القانونية الواجبة⁽³⁹⁾. وأُعرب خبراء الأمم المتحدة عن شواغل مماثلة⁽⁴⁰⁾ بشأن استقلالية وعمل لجنة تصنيف الأشخاص والكيانات الإرهابية في الجزائر⁽⁴¹⁾. وفي كل من قطر⁽⁴²⁾ وعمان⁽⁴³⁾ أنشأت السلطة التنفيذية هيئات مماثلة لتطبيق قوائم الإرهاب وفرض عقوبات مالية. وفي ميانمار، في أعقاب الانقلاب العسكري في عام 2021، أفادت التقارير بأن المسؤولين العسكريين صنّفوا الهيئات المنتخبة ديمقراطياً على أنها منظمات إرهابية، مما أدى إلى فرض مجموعة من التدابير الجنائية والإدارية فرضاً فعلياً،

(34) انظر، على سبيل المثال، Boutin، "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights"، p. 145. وفيما يتعلق بمعايير الإثبات المخففة في التدابير الإدارية لمكافحة الإرهاب، انظر أيضاً Leah West and Craig Forcese، "Judicial supervision of anti-terrorism laws in comparative democracies"، *Research Handbook on International Law and Terrorism* (June 2014)، p. 467.

(35) على سبيل المثال، في كندا، طُبقت "تعهدات حسن السلوك" المتعلقة بالإرهاب على المسلمين على نطاق واسع - انظر، على سبيل المثال، Ahmad and Monaghan، "From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law"، p. 351 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/Noor-ICLMG-ISSA.pdf>

(36) A/HRC/50/49، الفقرة 22. انظر أيضاً A/76/273، الفقرات 30-38؛ و CCPR/C/NZL/CO/6، الفقرة 13.

(37) الورقة المقدمة من الرابطة الدولية لمناصرة حقوق الإنسان في جنيف، الصفحة 6.

(38) انظر، على سبيل المثال، https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S_Rapport_AR.pdf، وباللغة العربية) و <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/8848/2018/en/>.

(39) CCPR/C/EGY/CO/5، الفقرة 13.

(40) انظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26905>

(41) انظر، على سبيل المثال، الورقة المقدمة من منظمة منّا لحقوق الإنسان، الصفحة 4؛ والملاحظات التمهيديّة للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، بشأن زيارته إلى الجزائر في الفترة من 16 إلى 26 أيلول/سبتمبر 2023، متاحة في <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230926-EOM-SR-FOAA-Algeria-en.pdf>، p. 9.

(42) عملاً بالقانون رقم 27 لسنة 2019 بإصدار قانون مكافحة الإرهاب الذي يلغي القانون رقم (3) لسنة 2004 - انظر [https://www.qfcr.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20\(27\)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf](https://www.qfcr.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20(27)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf)

(43) انظر الموقع الشبكي للجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب: <https://www.nctc.gov.om>.

على الروهينغيا بوجه خاص، التي قد تؤدي في حال انتهاكها إلى السجن. وقد صنّعت إسرائيل منظمات حقوق الإنسان على أنها منظمات إرهابية استناداً إلى أسباب غامضة أو غير مدعومة بأدلة، في حين يسمح قانونها الساري باستخدام الأدلة السرية في الإجراءات ذات الصلة⁽⁴⁴⁾.

21- وتكتسب الضمانات الإجرائية والرقابة أهمية خاصة في سياق الاحتجاز الإداري، لا سيما بالنظر إلى المخاطر المصاحبة للاحتجاز الإداري على حقوق الإنسان، بما في ذلك المخاطر الشديدة للاحتجاز التعسفي. ويقع عبء الإثبات على عاتق الدول لإثبات أن الفرد يشكل تهديداً، وأن هذا التهديد لا يمكن معالجته بتدابير بديلة؛ ويزداد هذا العبء مع طول مدة الاحتجاز. وعلاوة على ذلك، يتعين على الدول أن تثبت أن الاحتجاز لن يدوم أكثر مما تقتضيه الضرورة القصوى، وأن مدة الاحتجاز المحتمل الكلية ستكون محدودة، وأن المحتجزين سيحصلون على جميع الضمانات القضائية المعمول بها⁽⁴⁵⁾.

22- غير أن استخدام الدول للاحتجاز الإداري في سياق مكافحة الإرهاب أخذ في الازدياد وغالباً ما لا يستوفي هذه الشروط الأساسية⁽⁴⁶⁾. ففي سري لانكا، على سبيل المثال، يمكن للسلطة التنفيذية إصدار أمر احتجاز وتمديده لمدة أقصاها 12 شهراً، لا يمثل خلالها المحتجز أمام قاضي⁽⁴⁷⁾. وبالمثل، تزعم تقارير بأن سلطات مكافحة الإرهاب، بما فيها نظم الاحتجاز السابق للمحاكمة والاحتجاز اللاحق للحكم في أستراليا، لا تتفق مع أحكام اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁽⁴⁸⁾. وفيما يتعلق بالولايات المتحدة الأمريكية، لا يزال هناك 30 رجلاً محتجزين في قاعدة خليج غوانتانامو البحرية، وبعضهم لم توجّه إليه أي تهمة بارتكاب جرائم، حتى بعد 20 عاماً من الاحتجاز⁽⁴⁹⁾. وفي إثيوبيا، احتجزت السلطات حتى حزيران/يونيه 2021، الآلاف من أفراد جماعة التيغراي وجماعة الأورومو الإثنتين المشتبه في انتمائهم إلى جبهة تحرير شعب التيغراي وجيش تحرير أورومو على التوالي، المصنّفين باعتبارهما منظمين إرهابيين في إثيوبيا، دون أي رقابة قضائية⁽⁵⁰⁾.

23- وفي الإمارات العربية المتحدة، يمكن إيداع الأشخاص الذين يُعتبرون خطراً إرهابياً أو المُدانين بجرائم إرهابية في مراكز المناصحة لمدة غير محدودة⁽⁵¹⁾، وهي وحدات إدارية تهدف إلى "تنوير" الأشخاص و"إصلاحهم"⁽⁵²⁾. وفي الهند، يسمح قانون منع الأنشطة غير المشروعة باحتجاز الأفراد لفترات

(44) انظر، على سبيل المثال، CCPR/C/ISR/CO/5، الفقرة 18؛ و-<https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/> و-<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>.

(45) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 35(2014)، الفقرة 15.

(46) انظر <https://www.ohchr.org/sites/default/files/DetentionCounteringTerrorism.pdf>، الفقرة 14.

(47) المادة 9 من قانون منع الإرهاب.

(48) CAT/C/AUS/CO/6، الفقرة 19.

(49) انظر <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>، الفقرة 44؛ وانظر أيضاً <https://n.pr/3K6hh7z> و <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/22-years-of-justice-denied/#:~:text=Despite%20this%20to%20come%20never%20seem%20to%20remain,which%20never%20seem%20to%20come>.

(50) الورقة المقدمة من مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، الصفحتان 2 و3.

(51) عملاً بالقانون الاتحادي رقم 7 لسنة 2014 بشأن مكافحة جرائم الإرهاب.

(52) الورقة المقدمة من منظمة منّا لحقوق الإنسان، الصفحتان 3 و4؛ وانظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25663> و <https://www.hrw.org/news/2023/04/12/uae-detainees-held-beyond-sentences>.

طويلة دون توجيه تهم رسمية أو محاكمات رسمية⁽⁵³⁾، استناداً إلى الاشتباه في أن أفراداً "من المحتمل أن يشكّلوا تهديداً" أو "من المحتمل أن يبثوا الرعب في قلوب الناس"⁽⁵⁴⁾. وفي ماليزيا، يمكن للشرطة - عملاً بقانون الجرائم الأمنية (التدابير الخاصة) لعام 2012 - تمديد الاحتجاز السابق للمحاكمة لمدة تصل إلى 28 يوماً، دون الحاجة إلى المثل أمام قاضي لاستصدار أمر بالحبس الاحتياطي⁽⁵⁵⁾. وبالإضافة إلى ذلك، وعملاً بقانون منع الإرهاب لعام 2015، يمكن إبقاء الأفراد رهن الاحتجاز السابق للمحاكمة دون توجيه أي تهم جنائية إليهم، إلى أجل غير محدد، ودون تقديمهم إلى المحكمة للمحاكمة⁽⁵⁶⁾. وفي المملكة العربية السعودية، يمكن للمدعي العام أن يأمر باحتجاز أي مشتبه فيه بموجب قانون الإرهاب لمدة تصل إلى 12 شهراً، دون الاستناد إلى أمر من المحكمة⁽⁵⁷⁾. وكان الاحتجاز السابق للمحاكمة الذي تمارسه إسرائيل⁽⁵⁸⁾ مثار انتقاد المفوضية السامية⁽⁵⁹⁾ وخبراء الأمم المتحدة، وذلك أيضاً بسبب محدودية الضمانات القضائية واستخدام الأدلة السرية⁽⁶⁰⁾. وأعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب عن قلقهما إزاء الصلاحيات الواسعة لدى الشرطة في مجال مكافحة الإرهاب في ألمانيا - وخاصة توسيع نطاق استخدام الاحتجاز الاحتياطي بعد الإدانة ليشمل "المجرمين المتطرفين" وتمديد فترة الاحتجاز الإداري "للمعتدين المحتملين" إلى ثلاثة أشهر⁽⁶¹⁾. وأوصت اللجان بتوفير ضمانات إجرائية مناسبة - في القانون والممارسة - للأشخاص المشتبه في ارتكابهم أفعالاً إرهابية أو جرائم ذات صلة و/أو المتهمين بارتكابها.

24- وأثارت المراقبة أيضاً باعتبارها تدبيراً إدارياً في سياق مكافحة الإرهاب، ولا سيما المراقبة الجماعية، شواغل بشأن الشرعية وعدم وجود ضمانات إجرائية كافية⁽⁶²⁾. وقد وسّع العديد من الدول إلى حد كبير صلاحيات وكالات إنفاذ القانون والأجهزة الأمنية في إجراء المراقبة⁽⁶³⁾، الأمر الذي ساهم في عدم وضوح الخطوط الفاصلة بين المراقبة التي تُجرى لأغراض إنفاذ القانون وتلك التي تُجرى لأغراض جمع المعلومات الاستخباراتية⁽⁶⁴⁾. وبالإضافة إلى ذلك، تثير المراقبة الجماعية شواغل خاصة بموجب

(53) انظر، على سبيل المثال، الورقة المقدمة من المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية، الصفحة 2.

(54) انظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28286>

(55) عملاً بقانون الجرائم الأمنية (التدابير الخاصة) لعام 2012. انظر الورقة المقدمة من المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية، الصفحة 6.

(56) لا تتضمن المادة 17 من قانون منع الإرهاب أحكاماً تسمح بالمحاكمة أمام المحكمة، ولا يُسمح بالمراجعة القضائية لأي أمر صادر عن مجلس منع الإرهاب، إلا فيما يتعلق بمسائل الامتثال الإجرائي.

(57) المادة 19 من نظام مكافحة الإرهاب في المملكة العربية السعودية. انظر أيضاً الورقة المقدمة من المنظمة الأوروبية السعودية لحقوق الإنسان، الصفحة 2.

(58) انظر <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20240731-Thematic-report-Detention-context-Gaza-hostilities.pdf>، الفقرات 58-65.

(59) انظر، على سبيل المثال، التقرير العاجل لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان المتاح في <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/palestine/2023-12-27-Flash-Report.pdf>.

(60) انظر، على سبيل المثال، <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>؛ و CCPR/C/ISR/CO/5، الفقرتين 34 و 35.

(61) CAT/C/DEU/CO/6، الفقرة 41(ب)؛ و CCPR/C/DEU/CO/7، الفقرة 14(ج).

(62) انظر، على سبيل المثال، <https://www.aclu.org/news/national-security/five-things-to-know-about-nsa-mass-surveillance-and-the-coming-fight-in-congress>.

(63) A/HRC/39/29، الفقرة 17.

(64) Simon Chesterman, "Terrorism, surveillance and privacy", in Ben Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (Edward Elgar Publishing, 2020)

القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽⁶⁵⁾، لا سيما فيما يتعلق بالحق في الخصوصية وعدم التمييز، لأن عمليات المراقبة غالباً ما تستهدف الأقليات والمجتمعات المهمشة على نحو غير متناسب⁽⁶⁶⁾. وقد يؤدي ذلك إلى زيادة مخاطر التصنيف غير القانوني الذي تقوم به وكالات إنفاذ القانون والأجهزة الأمنية على أسس تمييزية محظورة، وهو ما يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان ولا يتسم بالفعالية في تحديد الإرهابيين المحتملين، وذلك وفقاً للمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب⁽⁶⁷⁾.

25- وخلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أنه لا يجوز للدول، في سياق مكافحة الإرهاب، أن تعتمد أي تدابير من تدابير المراقبة تراها مناسبة. وأشارت هذه المحكمة إلى ضرورة أن تتأكد الدول من وجود الضمانات الكافية والفعالة التي تكفل عدم إساءة الاستخدام، أيّاً كان نظام المراقبة الذي قد يُعتمد⁽⁶⁸⁾. لكن لا تزال التقارير تشير، في العديد من الولايات القضائية الوطنية، إلى محدودية الضمانات وعدم فعالية الرقابة القضائية فيما يتعلق بفرض أوامر المراقبة التنفيذية⁽⁶⁹⁾.

26- وتثير القرارات الإدارية، التي تقضي بحرمان شخص ما من جنسيته في سياق مكافحة الإرهاب، شواغل أيضاً بشأن جملة أمور منها الضمانات الإجرائية والرقابة. ومن شأن عدم وجود ضمانات كافية أن يجعل الحرمان من الجنسية تعسفياً، ومن ثم محظوراً بموجب القانون الدولي⁽⁷⁰⁾. وعلى وجه الخصوص، غالباً ما لا تكون هناك شفافية كافية فيما يتعلق بالقرارات الإدارية بشأن الحرمان من الجنسية، مما يضع الفرد في وضع غير موثوق إلى حد كبير⁽⁷¹⁾. وفي الممارسة العملية، لا تزال دول كثيرة تبرر حرمان مواطنيها من الجنسية استناداً إلى أسباب تتعلق بالأمن القومي⁽⁷²⁾، بما في ذلك نتيجة لإجراءات تُنفَّذ غيابياً،

- (65) تطبق هذه الشواغل فيما يتعلق بمراقبة كل من المحتوى وما يُسمى البيانات الوصفية.
- (66) A/78/269، الفقرة 35؛ وA/HRC/50/49، الفقرة 23؛ وA/HRC/51/17، الفقرة 46؛ وانظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27725>.
- (67) A/HRC/4/26، الفقرتان 34 و83. وانظر أيضاً لجنة القضاء على التمييز العنصري، التعليق العام رقم 36 (2020)، الفقرة 8؛ وCCPR/C/SWE/CO/7، الفقرة 23.
- (68) *Klass and Others v. Germany*, application No. 5029/71, judgment of 6 September 1978, paras. 42, 49 and 50 وانظر أيضاً OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*، متاح في <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>, p. 205.
- (69) على سبيل المثال، خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في أيار/مايو 2024 إلى أن قانون المراقبة البولندي ينتهك اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، وذلك بسبب جملة أمور منها عدم وجود ضمانات إجرائية ولأن فرض المراقبة لم يخضع لأي مراجعة من قبل هيئة مستقلة؛ انظر *Pietrzak and Bychawska-Siniarska* (and *Others v. Poland*, applications No. 72038/17 and No. 25237/18 Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, pp. 99 and 100. وفي المملكة العربية السعودية، تمنح المادة 6 من نظام مكافحة الإرهاب رئيس أمن الدولة سلطة مراقبة اتصالات الأفراد دون رقابة قضائية - انظر A/HRC/WGAD/2023/27، الفقرة 37. ولوحظت أيضاً مسائل مماثلة في جمهورية كوريا والفلبين - انظر CCPR/C/KOR/CO/5، الفقرة 21؛ وCCPR/C/PHL/CO/5، الفقرة 13. وفيما يتعلق بأوغندا، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء السلطات التقديرية الواسعة للغاية لاعتراض الاتصالات ومراقبتها بموجب الفصل السابع من قانون مكافحة الإرهاب - انظر CCPR/C/UGA/CO/2، الفقرة 16.
- (70) انظر، على سبيل المثال، <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx>، pp. 2, 13 and 14.
- (71) انظر، على سبيل المثال، CCPR/C/NLD/CO/5، الفقرة 50؛ وAmnesty International, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (2017), p. 59.
- (72) انظر، على سبيل المثال، "Instrumentalising citizenship"، متاح في https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf؛ وA/HRC/50/49، الفقرتين 37 و38.

حيث ترَجَّح متطلبات الأمن القومي المتصوّرة والمتضاربة على حق الفرد في محاكمة عادلة⁽⁷³⁾. وعلاوة على ذلك، فإن استخدام الأدلة السرية ليس أمراً غير معتاد في هذه الإجراءات⁽⁷⁴⁾. ويوضح سياق الحرمان من الجنسية الخط الفاصل غير الواضح بين التدابير الإدارية والجنائية في سياق مكافحة الإرهاب. ويمكن النظر إلى طابع القيود الناجمة عن الحرمان من الجنسية ودرجة شدتها على أنها تشير إلى الطابع العقابي لهذا التدبير من حيث الجوهر، حتى عند النظر إليه رسمياً باعتباره تدبيراً قانونياً إدارياً⁽⁷⁵⁾.

27- ونظراً للآثار العملية الوخيمة المحتملة لبعض التدابير الإدارية على الحقوق الفردية، ينبغي النظر في وضع ضمانات إجرائية فيما يخص التدابير الإدارية تكون مماثلة لتلك المطبقة فيما يتعلق بالتدابير الجنائية، بحيث تؤدي إلى فرض عقوبات ذات طابع مماثل وبدرجة مماثلة من الشدة، وذلك لضمان إمكانية التنبؤ والشفافية والإنصاف⁽⁷⁶⁾. ويقترح بعض الباحثين وضع مجموعة مناسبة من المعايير الإجرائية الدنيا التي يمكن تطبيقها على جميع التدابير الإدارية ذات الطابع الوقائي⁽⁷⁷⁾. ويرى آخرون أن نوع الضمانات الإجرائية التي ينبغي تطبيقها ينبغي أن يعتمد على نوع التدبير الإداري المفروض⁽⁷⁸⁾. وبغض النظر عن نوع التدبير الإداري، ينبغي أن يكون للفرد في جميع الظروف الحق في الطعن بفعالية في قانونية التدبير التقييدي ومدى تناسبه أمام كيان مستقل ومحايّد، والحق في الحصول على سبيل انتصاف فعال في حال انتهاك حقوقه⁽⁷⁹⁾.

(73) انظر، على سبيل المثال، قضية شميمية بيغوم، التي أسقط وزير الداخلية جنسيتها البريطانية لأسباب تتعلق بالأمن القومي في شباط/فبراير 2019. وطعنت السيدة بيغوم في كل من قرار حرمانها من الجنسية وقرار رفض منحها الإذن بدخول المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. وحكمت المحكمة العليا في شباط/فبراير 2021 بأن السيدة بيغوم لا يمكنها العودة إلى المملكة المتحدة لمتابعة الطعن في حرمانها من جنسيتها. ورأت المحكمة أن شواغل الأمن القومي التي أثارها وزير الخارجية تفوق حقها في محاكمة عادلة وفعالة، مؤكدة أنه عندما يتعارض حق الفرد في محاكمة عادلة مع متطلبات الأمن القومي، لا تكون الغلبة لحق الفرد بالضرورة. انظر الحكم الكامل في <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2020-0156-judgment.pdf>. وفيما يتعلق بالطعن الموضوعي في سحب جنسية السيدة بيغوم، قررت لجنة الطعون الخاصة المتعلقة بالهجرة في شباط/فبراير 2023 أن سحب الجنسية كان قانونياً، مؤكدة في النهاية قرار وزير الخارجية الذي يفيد بأن الخطر على الأمن القومي يفوق المصالح الشخصية للسيدة بيغوم – انظر القرار في <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/02/Shamima-Begum-OPEN-Judgment.pdf>. وأيدت محكمة الاستئناف هذا القرار في شباط/فبراير 2024، والتي خلصت إلى أن قرار الحرمان بموجب المادة 40 لم يكن غير قانوني. انظر ملخص القرار في <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/Begum-Press-Summary-Final-2024-EWCA-Civ-152.pdf>.

(74) انظر، على سبيل المثال، قانون الجنسية البريطانية لعام 1981، المادة 40 ألف. وانظر أيضاً Ayesha Riaz, “Increasing the powers of the Secretary of State for the Home Department to strip individuals of their British citizenship: *R (on the application of Begum) v. Secretary of State for the Home Department*”, *Modern Law Review* (June 2023)؛ و https://tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en.

(75) Ivó Coca Vila, “Our ‘barbarians’ at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool”, *Criminal Law and Philosophy*, vol. 14, No. 2 (July 2020), pp. 153 and 154. انظر أيضاً John Ip, Straddling the civil/criminal divide: the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019, *New Zealand Law Review* (May 2023).

(76) Ivó Coca Vila, “Our ‘barbarians’ at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool”, p. 162. انظر أيضاً Vincent Chiao, *Criminal Law in the Age of the Administrative State* (Oxford University Press, November 2018), pp. 182–210. ويرى باحثون آخرون أن أوامر المراقبة (تدبير إداري آخر لمكافحة الإرهاب) ينبغي التعامل معها بطريقة مختلطة وينبغي أن تؤدي إلى حماية إجرائية معززة مماثلة للحماية الإجرائية الممنوحة في نظام العدالة الجنائية – انظر على سبيل المثال، Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, p. 61.

(77) Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, p. 86.

(78) International Centre for Counter-Terrorism, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, p. 7.

(79) انظر، على سبيل المثال، Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, p. 99.

28- وفي تطور جدير بالترحيب، اعتمدت النرويج تعديلات على قانونها المتعلق بالإجراءات الإدارية في عام 2016⁽⁸⁰⁾، حيث قدمت تعريفاً قانونياً للعقوبات الإدارية يُعبر عن القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويقدم القانون تعريفاً لتدابير معينة باعتبارها عقوبات إدارية، بما في ذلك القرارات الإدارية التي تفرض غرامات أو تقتضي فقدان الحقوق، ويحدد شروط تطبيق تلك التدابير. ودمج القانون مبدأ عدم تجريم الذات في العملية الإدارية، ويمنح المحاكم المحلية الحق في مراجعة جميع جوانب القضية، بالإضافة إلى الحقوق الإجرائية، مثل الحصول على المعلومات ووثائق القضية، والحصول على قرار كتابي ومعلّل، وإتاحة إمكانية الطعن الإداري.

رابعاً- الآثار على حقوق الإنسان الأخرى

29- بالإضافة إلى التأثير على حقوق الإنسان المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة والرقابة، يمكن أن تؤثر التدابير الإدارية على مجموعة من حقوق الإنسان الأخرى. فعلى سبيل المثال، لا يؤثر الحرمان من الجنسية - باعتباره تدبيراً لمكافحة الإرهاب - على الحق في الإقامة في بلد الجنسية ودخوله فحسب، بل قد يكون له آثار سلبية على الحق في الحياة بكرامة وعلى التمتع ببعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وفي بعض الحالات، أدى ذلك الحرمان إلى جعل الأشخاص عديمي الجنسية، مما تسبب في نفيهم بل واحتجازهم إلى أجل غير محدد في بلد ثالث⁽⁸¹⁾. وعلاوةً على ذلك، وفي حين أن الحرمان من الجنسية في سياق مكافحة الإرهاب عادةً ما يُفرض على مزدوجي الجنسية، ففي سياقات بلدان معينة لا يتعين على السلطات إثبات أن الفرد المعني يحمل جنسية أخرى قبل أن تصدر أمر الحرمان من الجنسية، بل عليها فقط أن تتأكد من أن الفرد يمكنه الحصول على جنسية أخرى - وهي سياسة يمكنها عملياً أن تجعل الأشخاص عديمي الجنسية إذا لم يتمكنوا من الحصول على جنسية أخرى⁽⁸²⁾.

30- ونظراً للتأثير البعيد المدى للحرمان من الجنسية على حقوق الإنسان، يجب أن يتقيد هذا الإجراء تقيداً صارماً بالقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب ألا يكون تعسفياً أو تمييزياً بموجب القانون الدولي⁽⁸³⁾. وفي تقرير للأمم العام بشأن الحرمان التعسفي من الجنسية، لوحظ أنه "لكي لا يكون الحرمان من الجنسية تعسفياً، يجب أن يكون متوافقاً مع القانون المحلي وأن يمتثل بالإضافة إلى ذلك لمعايير إجرائية وموضوعية محددة، ولا سيما مبدأ التناسب. ويجب أن تستهدف التدابير التي تؤدي إلى الحرمان من الجنسية غرضاً مشروعاً يتماشى مع القانون الدولي، ولا سيما أهداف القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب أن تكون هذه التدابير أقل الوسائل تدخلًا من بين تلك التي قد تحقق النتيجة المرجوة، ويجب أن تكون متناسبة مع المصلحة المراد حمايتها"⁽⁸⁴⁾.

(80) القانون 10-1967-LOV، بصيغته المعدلة بالقانون رقم 15 الصادر في 27 أيار/مايو 2016، المادة 43.

(81) انظر، على سبيل المثال، https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI_submission_to_HRC.pdf

و *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, United Kingdom Supreme Court.

(82) انظر - [https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-](https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping)

[begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping](https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping) وانظر أيضاً

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCPR%2FCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en, p. 16 (February 2024).

(83) انظر، على سبيل المثال، *A/HRC/31/29*.

(84) *A/HRC/10/34*، الفقرة 49.

31- وهذدت بعض التدابير الإدارية الحريات الأساسية، وساهمت في تقليص الحيز المدني، بما فيها، على سبيل المثال، ممارسات الإدراج في قوائم معينة والعقوبات. وقد وضعت قرارات مجلس الأمن المتعاقبة عقوبات محددة الهدف، موجّهة إلى الكيانات والأفراد المشتبه في دعمهم الجماعات الإرهابية أو تدريبها⁽⁸⁵⁾، وطلبت إلى الدول وضع قوائم مراقبة أو قواعد بيانات بشأن الإرهابيين المعروفين والمشتبه فيهم، بمن فيهم المقاتلون الإرهابيون الأجانب. واشترطت تلك القرارات أن تتوافق هذه التدابير مع القانون المحلي والقانون الدولي لحقوق الإنسان⁽⁸⁶⁾. غير أن الطريقة التي نُفذت بها هذه التدابير الإدارية قد أثارت - في الممارسة العملية - شواغل بشأن العدالة والشفافية، مثلما تناولتها من قبل تقارير الأمم المتحدة السابقة⁽⁸⁷⁾. فعلى سبيل المثال، عند تنفيذ تلك التدابير في بعض السياقات استُهدف المدافعون عن حقوق الإنسان⁽⁸⁸⁾ والمعارضون⁽⁸⁹⁾ والأشخاص المنتمون إلى الأقليات⁽⁹⁰⁾. وفي سياقات أخرى، استخدمت السلطات التنفيذية مبررات مكافحة الإرهاب لتقييد حرية التجمع السلمي والتعبير عن الرأي دون مبرر⁽⁹¹⁾. وأثارت تدابير إدارية أخرى، مثل الحرمان من الجنسية⁽⁹²⁾، والقيود المفروضة على السفر⁽⁹³⁾، والاحتجاز⁽⁹⁴⁾، انتقادات بسبب استخدامها ضد المعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان.

32- وأخيراً، تخلق بعض التدابير الإدارية، بما فيها العقوبات الجنائية المفروضة نتيجة انتهاك هذه التدابير، وصماً يصم أفراداً بأنهم تهديد مجتمعي، مما يؤدي إلى تشويه سمعتهم فعلياً ويعكس استهجان المجتمع لهم⁽⁹⁵⁾. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي عمليات تفتيش المنازل المبررة بمكافحة الإرهاب إلى الإضرار بسمعة الأفراد المستهدفين، مما يؤدي إلى تداعيات اجتماعية سلبية. وفي ظل ظروف معينة،

(85) بالنسبة إلى لجنة الأمن المنشأة عملاً بالقرارات 1267(1999) و1989(2011) و2253(2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات، انظر، في جملة أمور، قرارات مجلس الأمن 1267(1999) و1333(2000) و1730(2006) و1904(2009) و1989(2011) و2161(2014) و2253(2015).

(86) انظر، على سبيل المثال، قرار مجلس الأمن 2396(2017).

(87) فيما يتعلق بالشواغل الإجرائية، انظر A/HRC/50/49، الفقرات 14-17؛ وA/76/273، الفقرة 30 وما يليها.

(88) A/HRC/44/22، الفقرتان 51 و52.

(89) انظر، على سبيل المثال، الورقتين المقدمتين من منظمة الحقوق والأمن الدولية، الصفحة 3؛ ومؤسسة الصحفيين والكتاب، الصفحة 6. انظر أيضاً - <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-urge-release-rights-defenders-egypt-condemn-misuse-counter>.

(90) في ولاية راخين، استُهدف الأشخاص المدرجون في قائمة الإرهاب بسبب انتمائهم إلى أقلية راخين، وليس بسبب زعم ارتكابهم أفعالاً إجرامية باعتبارهم أفراداً. انظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24862>.

(91) على سبيل المثال، فيما يتعلق بفرنسا، انظر - <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/ban-on-protests-supporting-palestinians-is-disproportionate-attack-on-the-right-to-protest-in-france> و- <https://www.conseil-etat.fr/actualites/manifestations-de-soutien-a-la-cause-palestinienne-il-revient-aux-prefets-d-apprecier-au-cas-par-cas-si-le-risque-de-troubles-a-l-ordre-public> و- <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/04/ECF-Rule-of-Law-Submission-Repeated-repressions-of-Palestine-solidarity.pdf>، pp. 9 and 10. وأبلغ أيضاً عن إساءة استخدام التدابير الإدارية المتعلقة بمكافحة الإرهاب لتقييد حرية التجمع السلمي في أيار/مايو 2023 - انظر Fluzin، "Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times"، pp. 7-11.

(92) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/WG.6/41/BHR/2، الفقرة 31؛ والورقة المقدمة من لجنة العدالة، الصفحة 2.

(93) انظر CCPR/C/TKM/CO/3.

(94) أبلغ عن هذه الممارسات، على سبيل المثال، في بيلاروس (انظر A/78/327، الفقرات 12-14) وفي إسرائيل (انظر A/HRC/46/63، الفقرة 52).

(95) Noorda، "Regulation as punishment"، p. 115.

يمكن أن يتعرض الأفراد المعنيون للوصم بصورة كبيرة. وقد تساهم التدابير الإدارية في زيادة وصم فئات معينة وتهميشها، مثل الأقليات العرقية أو الإثنية أو الدينية، من خلال زيادة الشك وتوسيع مفهوم "المجتمعات المشبوهة"⁽⁹⁶⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لتدابير مثل الترحيل، وأوامر المراقبة، والعقوبات المالية أن تلحق ضرراً عميقاً يتجاوز آثارها المباشرة، حيث تؤثر على أفراد وعائلاتهم من خلال تصنيفهم على أنهم داعمون للإرهاب، مع ما يترتب على ذلك من عواقب بعيدة المدى⁽⁹⁷⁾.

خامساً - فعالية التدابير الإدارية

33- في حين اعتمدت الدول على مدى العقدين الماضيين مجموعة واسعة من تدابير مكافحة الإرهاب، بما فيها التدابير الإدارية⁽⁹⁸⁾، فهناك ندرة في تقييم فعالية هذه التدابير⁽⁹⁹⁾. والتحديات التي تواجه تقييم تدابير مكافحة الإرهاب متعددة الأوجه، وتشمل أوجه عدم اليقين في التعريف، والمسائل المنهجية، والغموض المفاهيمي في مجالات مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف⁽¹⁰⁰⁾. ومن الصعب أيضاً إثبات وجود علاقة سببية مباشرة بين تنفيذ تدبير إداري ما ومنع وقوع هجوم إرهابي. وغالباً ما يعتمد تبرير استخدام سلطات مكافحة الإرهاب التدخلية على أسس أمنية، مع تصوير الوضع على أنه استثنائي ويستدعي سلطات استثنائية، بدلاً من اعتماد ذلك على مبررات عملية⁽¹⁰¹⁾. غير أن ضمان التقييم السليم أمر بالغ الأهمية، بالنظر إلى عدم التكافؤ بين التيقن من تأثير التدبير على الحقوق وعدم التيقن من المكاسب الأمنية الناجمة عن هذه التدابير.

34- وتعتمد فعالية التدابير الإدارية على عدد من العوامل، من بينها طابع التدابير ونطاقها ومدتها، والأسباب التي تقتضي الأمر باتخاذ التدابير، والسلطات المختصة بالسماح بهذه التدابير وتنفيذها والإشراف عليها، ونوع الانتصاف الذي ينص عليه القانون الوطني⁽¹⁰²⁾. ويمكن للتدابير الإدارية، عندما تُستخدم ضمن معايير صارمة، أن تكون مفيدة خاصة أثناء الأزمات لأنها تسمح لوكالات إنفاذ القانون باتخاذ إجراءات حاسمة دون انتظار موافقات المحاكم⁽¹⁰³⁾. ولكن، عندما تؤدي أوجه الفعالية هذه إلى تقييد حقوق الإنسان دون مبرر،

(96) Fluzin, "Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times", p. 11

(97) انظر [https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/](https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/File/The%20Widening%20Gyre.pdf)

.legacy/File/The%20Widening%20Gyre.pdf, p. 18

(98) انظر، على سبيل المثال، الورقة المقدمة من هندوراس.

(99) Matthew Wentworth, "The UK's executive counter-terrorism measures: a critical analysis of

Geneva strategy and implementation", July 2020, p. 31

Academy working papers on exploring counter-terrorism effectiveness and human rights law, pp. 6,

Baker-Beall and Mott, "The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive

security through the anticipation of terrorist events", p. 14

للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، الصفحة 6؛ وأمبيكا ساتكوناناثان، الصفحة 8؛ والمنظمة الأوروبية السعودية لحقوق الإنسان،

الصفحة 2؛ ومؤسسة الصحفيين والكتاب، الصفحة 10.

(100) Geneva Academy working papers on exploring counter-terrorism effectiveness and human rights

law, p. 2

(101) International Centre for Counter-Terrorism, "The expanding use of administrative measures in a

counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards", p. 8

(102) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Countering Terrorism, Protecting*

Human Rights: A Manual, p. 202

(103) Fluzin, "Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times", p. 2

فإن الآثار الطويلة الأجل - مثل انعدام الثقة في الحكومة والأجهزة الأمنية وكذلك زيادة الشعور بالظلم الاجتماعي والاقتصادي والتهميش - تفوق المخاطر الأمنية المترجمة مؤقتاً⁽¹⁰⁴⁾.

35- وعلاوة على ذلك، يبدو أن بعض التدابير الإدارية عقابية أكثر مما هي وقائية. فعلى سبيل المثال، من غير المرجح أن يؤدي إلغاء الاستحقاقات الاجتماعية⁽¹⁰⁵⁾ للأفراد المرتبطين بالإرهاب إلى منع الإرهاب، بل يبدو أنه إجراء عقابي لأقارب هؤلاء الأفراد. والأمر الأكثر إشكالية هو اللجوء المتزايد إلى الحرمان من الجنسية باعتباره تدبيراً إدارياً. وقد حدث هذا التطور على الرغم من محدودية الأدلة على أنه وسيلة فعالة لحماية الأمن القومي أو السلامة العامة⁽¹⁰⁶⁾. وفيما يتعلق بالمقاتلين الأجانب المشتبه فيهم وعائلاتهم الموجودين خارج بلد جنسيتهم، على وجه الخصوص، فقد أظهرت البحوث أن هناك أدلة محدودة على الخطر الذي يجلبونه إذا ما أعيدوا إلى أوطانهم⁽¹⁰⁷⁾، وأن الحرمان من الجنسية قد يؤدي في بعض الحالات إلى نتائج عكسية، فقد يتسبب في مزيد من التطرف ويصب في صالح الجماعات الإرهابية⁽¹⁰⁸⁾.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - توصيات للدول

36- لا يزال الإرهاب يشكل تهديداً كبيراً للسلام والأمن الدوليين، ويجب على الدول أن تتخذ تدابير فعالة للتصدي لخطر الإرهاب. ومع التسليم بتعقيدات التصدي الناجح لهذا التهديد والتحديات المرتبطة به، فإن جميع التدابير المتخذة لتحقيق هذه الغاية يجب أن تكون متوافقة تماماً مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولا يتعلق هذا الأمر فقط بالالتزامات القانونية الملزمة، ولكنه ضروري أيضاً من حيث مواجهة الإرهاب على نحو فعال ومستدام. وتُظهر الأدلة أن عمليات مواجهة الإرهاب التي لا تمتثل للقانون الدولي لحقوق الإنسان تؤدي إلى نتائج عكسية وقد تتسبب في إنشاء مظالم جديدة أو تفاقم مظالم موجودة مسبقاً قد تؤدي إلى انتشار الإرهاب.

37- وتوفر التدابير الإدارية أداة للدول للتصدي لجوانب تهديد الإرهاب. غير أن الاستخدام الموسع لبعض هذه التدابير يثير شواغل بشأن تأثيرها على حقوق الإنسان والالتزام بسيادة القانون. ومن الضروري ضمان أن يكون استخدامها في كل حالة قانونياً ومبرراً وضرورياً ومتناسباً، وأن يكون مصحوباً بضمانات ورقابة قويتين لمنع التجاوزات وحماية حقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، تُشكل استقلالية القضاء رقابة حاسمة على ممارسة السلطة التنفيذية لهذه الصلاحيات، مما يضمن توافق التدابير الإدارية مع القانون واحترامها لحقوق الإنسان.

(104) لمعرفة المزيد عن كيفية استغلال الجماعات الإرهابية والمنظرة العنيفة للمظالم، إذا لم تُعالج، انظر تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعنون: *Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement* (2023).

(105) انظر، على سبيل المثال، Boutin، "Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights"، p. 141، والورقة المقدمة من الرابطة الدولية لمناصرة حقوق الإنسان في جنيف، الصفحتين 3 و4.

(106) المبادئ المتعلقة بالحرمان من الجنسية كإجراء لحماية الأمن القومي، متاحة في: <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>, p. 2.

(107) Hensen، "Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019"، pp. 64 and 65.

(108) A/HRC/50/49، الفقرة 38.

38- وتوصى الدول بالقيام بما يلي:

- (أ) ضمان أن يكون الأساس القانوني لفرض التدابير الإدارية متاحاً وشفافاً وواضحاً، وأن يكون التعريف ذو الصلة للإرهاب وللأفعال المرتبطة به متوافقاً مع المعايير الدولية، بما في ذلك مبدأ الشرعية واليقين القانوني. ويجب أن تكون أي تدابير إدارية مفروضة ضرورية ومتناسبة ومبنية على تقييمات فردية للمخاطر وغير تمييزية. وينبغي أن تضمن التشريعات الشفافية والعدالة والمساءلة في تنفيذ التدابير الإدارية؛
- (ب) يجب أن تكون التدابير الإدارية مصحوبة بالضمانات الإجرائية الكافية، بما فيها ضمانات المحاكمة العادلة، لا سيما تلك التدابير التي تعادل، في جوهرها، تقرير وجود تهمة جنائية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بغض النظر عن تصنيفها في القانون المحلي؛
- (ج) التأكد من إجراء تقييمات مسبقة لأثر التدابير الإدارية على مختلف الفئات فيما يتعلق بحقوق الإنسان، لا سيما الفئات المعرضة لخطر التمييز. وينبغي أيضاً للدول أن تتخذ تدابير لمعالجة الآثار السلبية الأوسع نطاقاً، بما في ذلك الوصم؛
- (د) ضمان ألا تؤدي التدابير الإدارية إلى فرض قيود لا مبرر لها على حقوق الإنسان. وينبغي عدم استخدامها باعتبارها أداة لتجاوز قيود القانون الجنائي. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي للدول أن تنشئ آليات رصد وتقييم صارمة ومنتظمة ومستقلة لقياس فعالية التدابير الإدارية، بما في ذلك أثرها على حقوق الإنسان. وعند القيام بذلك، ينبغي للدول إشراك المجتمع المدني المتنوع والمجتمعات والأفراد المتضررين؛
- (هـ) ضمان عدم استخدام التشريعات والأطر التنظيمية المتعلقة بإدراج الأفراد والكيانات في قوائم الإرهاب لقمع الممارسة المشروعة لحقوق الإنسان أو لتقليص الحيز المدني على نحو غير قانوني. وينبغي أيضاً للدول أن تتخذ تدابير عاجلة لإزالة الكيانات والأفراد الذين صُنّفوا خطأً أو على نحو غير قانوني على أنهم إرهابيون، وضمان حصولهم على سبل انتصاف فعالة؛
- (و) التأكد من عدم استخدام الحرمان من الجنسية باعتباره سياسة عامة لمنع الإرهاب أو مكافحته. وفي حال استخدامه، ينبغي أن يقتصر على الظروف الاستثنائية للغاية، وألا يطبق على نحو تعسفي، وأن يخضع ل ضمانات صارمة، وينبغي ألا يؤدي أبداً إلى انعدام الجنسية. ويجب أن تكون أي تدابير لاحقة تؤدي إلى فرض قيود على الحقوق مبررة على نحو صارم باعتبارها ضرورية ومتناسبة وغير تمييزية.

باء - توصيات للأمم المتحدة

39- دعماً لتنفيذ الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب، تُشجّع كيانات اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب على تكثيف الجهود الرامية إلى تعزيز احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بوصفهما الركيزة الأساسية لتدابير مكافحة الإرهاب ومنعه. وينبغي أن يشمل ذلك تعزيز الامتثال لحقوق الإنسان باعتبار ذلك جزءاً لا يتجزأ من المساعدة المقدمة إلى الدول في وضع التدابير الإدارية لمكافحة الإرهاب وتنفيذها. وتقف المفوضية السامية على أهبة الاستعداد لمساعدة الدول الأعضاء في وضع وتنفيذ تشريعات ولوائح وتدابير تنفيذية متوافقة مع حقوق الإنسان.

40- ويمكن أيضاً لكيانات الأمم المتحدة أن تكثف التوجيه التقني المقدم للدول الأعضاء بشأن ضمان الرقابة المستقلة على التدابير الإدارية لمنع إساءة استخدام سلطات مكافحة الإرهاب، والتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان، وحماية الحيز المدني.

41- ويمكن لكيانات الأمم المتحدة أن تقدم الدعم إلى الدول الأعضاء لتحديد آثار وعواقب التدابير الإدارية على حقوق الإنسان وتقييم تلك الآثار والعواقب، بما في ذلك التوصية بسبل معالجة الآثار السلبية على حقوق الإنسان. وينبغي لها أن تقدم المساعدة التقنية اللازمة إلى الدول الأعضاء لتقييم فعالية هذه التدابير الإدارية.

42- وقد تنظر آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في مواصلة إثارة الشواغل مع الدول، حسب الاقتضاء، بشأن الآثار السلبية للتدابير الإدارية لمكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان، وتقديم توصيات لتصحيح هذه الآثار.