



توصيات غليون بشأن استخدام التدابير الإدارية القائمة على سيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب

مقدمة

لا تزال الدول تكابد تحديات الإرهاب وتهديداته المتغيرة باستمرار. ويشكل سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب إلى مناطق النزاع أو عودتهم إلى بلدانهم أو البلدان التي يحملون جنسياتها، أو سفرهم أو انتقالهم إلى بلد ثالث - في بعض الأحيان برفقة أفراد أسرهم، و(زيادة) التطرف المؤدي إلى العنف في أوساط الأفراد المحتجزين في السجون وعند إطلاق سراحهم، تهديدا كبيرا على المجتمع. وقد اعتمد مجلس الأمن عددا من القرارات بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة اتخذ إجراءات معينة خدمة لمصالح السلم والأمن الدوليين، بما في ذلك القرارات رقم 1267 و1373 و1566 و1904 و2178 و2199 و2253 و2396. كما نفذت الدول أيضا مجموعة من التدابير وفقا للوثائق الدولية والإقليمية الأخرى (غير الملزمة)، بما في ذلك العديد من وثائق المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب. وتشمل هذه الوثائق تدابير القانون الجنائي، وسياسات المنع، وتدابير إعادة التأهيل وإعادة الإدماج، والتدابير الإدارية. وإذا كان استخدام التدابير الإدارية ليس بالأمر الجديد، فإن الدول أضحت تتبنى بشكل متزايد تشريعات تخول استخدام هذه التدابير في سياق مكافحة الإرهاب.

ولا يوجد تعريف مقبول بوجه عام للتدابير الإدارية. وفي سياق هذه الوثيقة، تشير التدابير الإدارية إلى التدابير القسرية التي قد تقيّد بصفة قانونية، ووفقا لسيادة القانون والقانون المحلي الواجب التطبيق، ممارسة بعض حقوق الإنسان مثل حرية التنقل والحق في الحرية، وحرية التعبير وتكوين الجمعيات، والحق في التجمع السلمي، والحق في الجنسية، والتي تفرضها سلطة قضائية أو تنفيذية، بغض النظر عما إذا تم توجيه تهمة جنائية أم لا، ضد أي شخص أو كيان يحدد بأنه يشكل خطرا على الأمن الوطني. وهناك عدة فئات واسعة من التدابير الإدارية. واعتمادا على القانون المنطبق، قد تشمل هذه التدابير، على سبيل المثال لا الحصر، التدابير التي تقيد ممارسة الحق في حرية التنقل، والتدابير المتعلقة بالحرمان من الجنسية، والتدابير التي تقيد ممارسة الحق في الحرية والأمن الشخصي، والتدابير التي تقيد ممارسة الحق في التعبير أو التجمع السلمي أو تكوين الجمعيات، والتدابير المتصلة بتجميد الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية.

وللحد من الآثار السلبية لتدابير مكافحة الإرهاب المحددة، ينبغي تنفيذ أي قيد من هذه القيود في إطار الامتثال التام للقانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي يبين الظروف الضيقة التي يجوز فيها تقييد ممارسة حقوق الإنسان. ومن المهم التمييز بين التدابير المختلفة وتأثير كل واحد منها على حقوق الإنسان. وينبغي أن تدرك الدول أنها عند تنفيذ التدابير الإدارية على أساس كل حالة على حدة، فإنها قد تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الحقوق الأخرى. كما يجب على الدول التأكد من أنها لا تقيد حقوق الإنسان غير القابلة للتقييد. فهذا التحليل جزء أساسي من التقييم المتصل بما إذا كان التدبير الإداري جائزا بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وقد وضع الفريق العامل المعني بسيادة القانون التابع للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب توصيات بشأن استخدام التدابير الإدارية التي تحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون احترامًا تامًا. وحُدّدت هذه التوصيات ونوقشت خلال اجتماعين للخبراء عقدا في لاهاي بهولندا وفاليتا بملطا، وخلال اجتماع استعراضي عقد في غليون سير مونتر ولسويسرا، وهي تستند إلى أبحاث مستفيضة ومقابلات منظمة مع أعضاء المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب والخبراء المتخصصين.

وتقدم هذه التوصيات التوجيه والإرشاد لواضعي السياسات وموظفي إنفاذ القانون وغيرهم من أصحاب المصلحة فيما يتعلق بتصميم التدابير الإدارية وتنفيذها ورصدها وفقا للقانون المحلي المنطبق وفي ظل الاحترام التام للقانون الدولي الواجب التطبيق. وينبغي أن تضع الدول في اعتبارها أن الأمن الوطني وحقوق الإنسان لا يستبعد كل واحد منها الآخر، بل يعززان بعضهما البعض. وينبغي دعم الجهود المبذولة لتصميم التدابير الإدارية وتنفيذها مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وسيادة القانون من خلال توفير التمويل لبناء القدرات في هذا المجال. فالتدابير الإدارية لا تصبح أداة شرعية

للتعامل مع المخاطر التي تهدد الأمن الوطني الناتجة عن التهديد الإرهابي إلا عندما تطبق تطبيقا متوافقا مع حقوق الإنسان. إضافة إلى ذلك، يتعين على الدول أن تسترشد دائما بمبدأ أن القيود المفروضة على حقوق الفرد لا تخل بجوهر هذه الحقوق.

وتتخذ هذه التوصيات من الممارسات الجيدة التالية نقاطا مرجعية لها:

- الممارسة الجيدة 11 من [مذكرة لاهاي-مراكش حول الممارسات الجيدة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب](#) الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب؛
- الممارسة الجيدة 7 من [الإضافة الملحق بمذكرة لاهاي-مراكش حول الممارسات الجيدة لاستجابة أكثر فعالية لظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجانب مع التركيز على المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين](#) الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب؛
- الممارسة الجيدة 16 من [وثيقة الرباط-واشنطن للممارسات الجيدة بشأن المنع والكشف والتدخل والاستجابة للإرهاب المحلي](#) الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب؛
- [مذكرة نيوشاتل حول الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب](#) الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب.

ولا تتطرق هذه التوصيات لاستخدام التدابير الإدارية أثناء حالات الطوارئ العامة. ففي حالات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، والتي تم إعلان وجودها رسميا، يجوز للدول أن تقيد بعض حقوق الإنسان إلى الحد الذي تقتضيه ضرورات الحالة، على ألا تتعارض هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى بموجب القانون الدولي. وبعض حقوق الإنسان غير قابلة للتقييد، لذا يتعين صونها في حالات الطوارئ العامة.

فضلا عن ذلك، ينبغي أن يُفهم أن لا شيء في هذه التوصيات يتعارض مع الإطار الدولي المقبول بالفعل بشأن العقوبات المالية والإجراءات ذات الصلة، مثل الأسماء المدرجة وتجميد الأصول والقيود المفروضة على المعاملات الاقتصادية، بما فيها الإجراءات المطلوبة اتخاذها بموجب قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالعقوبات المالية، على غرار العقوبات المفروضة على داعش وتنظيم القاعدة. وقد وضعت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية توصيات وإرشادات شاملة فيما يتعلق بتنفيذ العقوبات المالية الفعالة، بما في ذلك متطلبات الضمانات الإجرائية. وتشجّع الدول على الاطلاع على توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومنهجيتها وتوجيهاتها ذات الصلة لتنفيذ هذه التدابير.

التوصيات

أولا: مبادئ عامة

1. احترام سيادة القانون والقانون الدولي لحقوق الإنسان

يهدد الإرهاب المتمتع الكامل بحقوق الإنسان، لاسيما الحق في الحياة والحق في الحرية والأمن الشخصي. وحتى تكون تدابير مكافحة الإرهاب فعالة في مواجهة هذا التهديد، ينبغي عليها أن تحترم سيادة القانون وحقوق الإنسان. وبالرغم من أن التدابير الإدارية تقييدية في طبيعتها، إلا أنها يمكن أن تقيد ممارسة بعض حقوق الإنسان تقييدا قانونيا شريطة احترام الظروف الضيقة المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتشمل حقوق الإنسان هذه الحق في الحرية، وحرية التنقل، وحرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، والحق في التجمع السلمي. ويجوز أن تتدخل التدابير الإدارية أيضا في الخصوصية طالما أن هذه التدابير ليست مخالفة للقانون أو تعسفية. ويمكن أن تؤثر بعض هذه التدابير أيضا سواء بصورة غير مباشرة أو مباشرة على ممارسة حقوق أخرى، بما في ذلك تلك الحقوق التي تخص القدرة على العمل أو التصويت أو الحصول على الرعاية الصحية والتعليم. ولا يجوز وضع قيود على الحقوق المطلقة - من قبيل حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة - تحت أي ظرف من الظروف. كما أن الاحتجاز التعسفي محظور أيضا.

ولا يجوز وضع القيود على الحقوق القابلة للتقييد، مثل تلك المشار إليها أعلاه، إلا إذا استوفت تماما متطلبات القانون الدولي لحقوق الإنسان المعمول بها، لاسيما أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ذات الصلة. لذلك على الدول أن تتوخى الحيطة والحذر عند النظر في استخدام التدابير الإدارية لحماية الأمن الوطني. وعلاوة على ذلك، ينبغي على الدول أن تجري تقييما شاملا لجميع الضمانات الواجبة التطبيق، سواء أثناء مرحلة تصميم التدابير الإدارية أو أثناء تنفيذها على كل حالة على حدة ضد فرد أو كيان ما. وفي الحالات التي تخص فيها التدابير الإدارية الأطفال، على الدول أن تراعي في المقام الأول المصلحة العليا للطفل بموجب التزاماتها القانونية الدولية. كما ينبغي أن تضمن الدول أنه كلما كان تأثير التدبير الإداري أشد، كلما كانت الضمانات الواجبة التطبيق أكثر صرامة.

2. مراعاة مبدأ عدم التمييز

تماشيا مع هدف إيجاد سياسات فعالة لمكافحة الإرهاب، ومع الطموح الرامي لتفادي السياسات التي من شأنها أن تسهم في تهيئة الظروف المفضية لانتشار التطرف العنيف والإرهاب، مثل التمييز المستمر والوصم والتهميش الحقيقيين أو المتصورين، ينبغي أن تطبق التدابير الإدارية مع الاحترام التام لمبدأ عدم التمييز. ولا ينبغي استخدام هدف مكافحة الإرهاب المشروع كذريعة لقمع الآراء أو المواقف أو القناعات. كما لا ينبغي أن يكون امتلاك آراء راديكالية أو اعتناقها أو التعبير عنها بطريقة سلمية سببا كافيا لفرض التدابير الإدارية، ما لم تكن هذه الآراء تحث على ارتكاب أعمال إرهابية وشيكة أو أنها ترتبط بالعنف أو بنشاط إجرامي يشكل تهديدا على الأمن الوطني.

ويرتبط مبدأ عدم التمييز بطبيعته بمبدأ المساواة وينظم في صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية وكذلك في معاهدات محددة مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

لذلك ينبغي على الدول أن تضمن أن التدابير الإدارية المتخذة في سياق مكافحة الإرهاب لا تميز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو غير السياسية، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الملكية، أو الميلاد، أو أي وضع آخر، وأنها تستهدف أو تستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها من قبل الجميع. وهذا لا يعني أن جميع الاختلافات في المعاملة هي اختلافات تمييزية. وينبغي تبرير أي تمييز في المعاملة بمعايير واقعية وموضوعية ومعقولة. ويعد حظر التمييز على أسس معينة غير قابل للتقييد، مما يعني أنه حتى في حالات الطوارئ، لا يسمح للدول باتخاذ تدابير تمييزية حصرا على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

وعلاوة على ذلك، إذا كان هناك اختلاف في المعاملة، يجب على الدولة ضمان ألا يكون أي تدبير إداري تمييزيا، وتقييم التدابير والممارسات بانتظام للتحقق من أي تأثير تمييزي مباشر أو غير مباشر محتمل.

3. وصف نطاق تنفيذ التدابير الإدارية

يجوز فرض التدابير الإدارية ضد فرد أو كيان قانوني. ويتعين تحديد الغرض من التدابير الإدارية تحديدا واضحا في القانون المحلي، كما ينبغي ألا يكون الغرض من هذه التدابير غرضا عقابيا بل وقائيا.

وقد لا ترتقي الأنشطة أو السلوكيات الصادرة عن الفرد المصنف على أنه يشكل تهديدا للأمن الوطني متصل بالإرهاب، إلى درجة الفعل الإجرامي وبالتالي فإنها لا تعد جريمة. وبدلا من ذلك، يمكن أن تشير الأنشطة والسلوكيات إلى احتمال ارتكاب جريمة إرهابية، غير أن ما عثر عليه من أدلة لا يكفي لفتح تحقيق جنائي. وعلاوة على ذلك، يمكن إعمال تدابير إدارية تتجاوز شروط الإفراج التي يضعها القاضي أحيانا بعد صدور حكم بالبراءة أو بعد انقضاء عقوبة الحبس، إذا رأت السلطة المختصة أن ذلك ضروريا. وينبغي أن تخدم التدابير الإدارية المستخدمة في هذا السياق غرضا مختلفا عن الغرض الذي تمت مقاضاة الفرد من أجله، كما ينبغي ألا تستخدم عن قصد للتحايل على تدابير سلامة الإجراءات القضائية المطبقة في القانون الجنائي.

ثانيا: التفاعل بين التدابير الإدارية والتدابير الأخرى

في بعض الأحيان، تنفذ تدابير إدارية متعددة ضد شخص واحد، وفي أحيان أخرى تنفذ هذه التدابير من قبل سلطات متعددة، مثل سلطات من المستوى المركزي أو الاتحادي أو المحلي. وقد تفرض التدابير الإدارية على نحو متزامن أو متتابع أو متداخل جزئيا مع التدابير الجنائية أو مع التدابير الاجتماعية والتعليمية والعلاجية أو مع تدابير إعادة التأهيل وإعادة الإدماج. وفي هذه الحالات، من المهم تبادل المعلومات والتنسيق بين مختلف السلطات المعنية، وعند الاقتضاء، إجراء تقييم مناسب حول ما إذا كان يمكن تنفيذ جميع هذه التدابير في الوقت نفسه، أو حول ما إذا كانت هذه التدابير تعزز بعضها البعض، أو ربما حول ما إذا كانت تعارض التدابير الأخرى المنفذة وتقوضها.

4. التفاعل مع التدابير الجنائية

قد تتداخل التدابير غير الاحتجاجية في إطار العدالة الجنائية مع التدابير الإدارية. ويمكن فرض هذه التدابير خلال المرحلة التمهيديّة للمحاكمة أو كجزء من الحكم أو عند الإفراج. وقد يكون تأثير هذه التدابير متشابها، سواء فرضت كتدابير إدارية أو كتدابير غير احتجاجية، غير أن الصلاحيات والضمانات الإجرائية المتاحة والعتبة القانونية المفضية إلى التطبيق تكون مختلفة.

ويمكن أن تتزامن التدابير الإدارية مع تدابير القانون الجنائي عندما تفرض في الوقت ذاته وتحقق أهدافا مشروعة مختلفة. ومع ذلك، قد تتغلب التدابير الإدارية في بعض الحالات على غرض التدابير الجنائية أو العكس. وهذا الأمر يتطلب التنسيق والتعاون بين الهيئات الإدارية أو السلطات التنفيذية والسلطات الجنائية ذات الصلة من قبيل دوائر الإفراج المشروط وأجهزة إنفاذ القانون والمدعين العامين. وعندما تكون هذه التدابير متداخلة، فمن المهم تحديد الغرض من كل تدبير إداري وكل تدبير جنائي، وتقييم ما إذا كانت هذه التدابير مرتبطة بالتهديد أو النشاط الإرهابي نفسه وما إذا كانت تسعى إلى تحقيق الهدف المشروع نفسه، والذي ينبغي تفاديه عندما لا يكون ضروريا جدا.

وبدلا من ذلك - وبشرط إمكانية تطبيق السلطة التقديرية في الملاحظات القضائية - يمكن للسلطات المختصة النظر في فرض تدبير إداري بدلا من الملاحقة القضائية. وبقصد الحد من معاودة الإجرام، ومنع (زيادة) التطرف العنيف والتطرف المؤدي إلى العنف وتعزيز فك الارتباط وإعادة الإدماج، قد يكون من المناسب في بعض الظروف فرض تدبير إداري. ويجب على السلطات المختصة اتخاذ القرار فيما يتعلق بما إذا كان ينبغي فرض التدابير الإدارية و/أو الجنائية على أساس كل حالة على حدة، مع مراعاة الظروف المحددة مثل الظروف الشخصية المحددة، بما في ذلك مستوى مسؤولية الشخص، وطبيعة الجريمة الجنائية، والخطر الذي يشكله الفرد على المجتمع. وينبغي أن تضمن الدول عدم إساءة استخدام التدابير الإدارية للتحايل على ضمانات المحاكمة العادلة المنصوص عليها في الإجراءات الجنائية.

5. التفاعل مع التدابير الاجتماعية

يمكن أن تكمل التدابير الإدارية أيضا التدابير الاجتماعية التي تهدف إلى منع (زيادة) التطرف العنيف والتطرف المؤدي إلى العنف عندما لا تكون تلك التدابير كافية لمعالجة التطرف الحالي أو الناشئ المؤدي إلى العنف لدى شخص ما والتهديد الذي يمثله ذلك الشخص. ويجب ألا تحل التدابير الإدارية محل التدابير الاجتماعية، بل ينبغي أن تكون ثانوية ومكملة لها. وعلى سبيل المثال، في بعض الولايات القضائية، يمكن أن تطبق مشاريع التوظيف المحلية جنبا إلى جنب مع الواجب الإلزامي بالمشول أمام الشرطة أو إجراء حوار وقائي معها أو مع أخصائيين نفسانيين مدربين. وقد أثبت هذا المزج ما بين التدابير الاجتماعية أو التعليمية أو العلاجية وبين التدابير الإدارية فعاليتها في مجالات أخرى، مثل منع العنف المنزلي، ويمكن استخدامه للتصدي للإرهاب.

6. التفاعل مع تدابير إعادة التأهيل وإعادة الإدماج

في بعض الأحيان، يمكن اتخاذ التدابير الإدارية بالاقتران مع تدابير إعادة التأهيل. ووفقا للممارسة الجيدة 19 من مذكرة لاهاي-مراكش الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، فإن إعادة التأهيل وإعادة الإدماج يشكّلان عنصرا حيويا لتخفيف التهديد المحتمل الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب العائدون على المجتمع. وقد يكون استخدام

التدابير الإدارية -بالاقتران مع برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج- أكثر ملاءمة وفعالية من الملاحقة القضائية بالنسبة للأفراد الضعفاء مثل الأطفال العائدين من منطقة نزاع أو الأشخاص الذين يعانون من مشاكل الصحة العقلية. وينبغي النظر بتمعن في التأثير السلبي المحتمل الناجم عن فرض التدابير الإدارية التقييدية على نجاح برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج.

ثالثا: تهديد الأمن الوطني

يمكن فرض تدابير إدارية على المستويات المركزية أو الاتحادية أو المحلية بواسطة سلطات مختلفة، أو في إطار التعاون بين الوكالات. ويمكن فرض بعض التدابير الإدارية، وفقا للقانون المحلي، على المستوى المركزي من قبل السلطات بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر الوزير المسؤول أو مسؤولي إنفاذ القانون أو السلطات القضائية أو دوائر الهجرة، أو على المستوى المحلي من قبل العمدة أو السلطة البلدية. وتتصل التدابير الإدارية المتخذة في سياق مكافحة الإرهاب بتهديد الأمن الوطني. ويقدم هذا القسم إرشادات بشأن كيفية تقييم ما إذا كان هناك تهديد على الأمن الوطني في سياق التدابير الإدارية.

7. تحديد التهديد على الأمن الوطني

للتمكن من تحديد ما إذا كان بالإمكان فرض التدابير الإدارية، يتعين على السلطات المختصة تقييم ما إذا كان النشاط المتصل بالإرهاب يشكل تهديدا إرهابيا، وبالتالي تهديدا على الأمن الوطني. ويتصل التهديد بقدرة الفرد أو المجموعة على ارتكاب عمل إرهابي وما إذا كان دليل الخطر (تراكم الاحتمالات والعواقب المحتملة) قد بلغ عتبة تستدعي الاستجابة للحد من ذلك التهديد.

وعند إجراء مثل هذا التقييم، يمكن للدول أن تأخذ في الاعتبار العوامل التالية: احتمال وقوع عمل إرهابي، وقرب وقوع عمل إرهابي، والتأثير المحتمل على المجتمع، ومستوى التهديد العام، والنية، وقدرات الفرد على تنفيذ عمل إرهابي، والاتصال المباشر بشبكة إرهابية -وحصرها بالاقتران مع العوامل السابقة- اعتناق الفكر المتطرف العنيف. وينبغي أن تتسم هذه العوامل بالخصائص التالية: الخصوصية والموضوعية والتفرد.

وعلى وجه التحديد، يصنف الشخص على أنه يشكل تهديدا إرهابيا محمدا وحاليا إذا كانت هناك شبهة معقولة قائمة على وقائع مثبتة تفيد بأن سلوكه يشير إلى هذا التهديد، بل وأكثر من ذلك إذا كان لدى ذلك الشخص القدرة على تنفيذ هذا التهديد. وينبغي في كل دليل، سواء منفردا أو مقترنا بأدلة أخرى، أن يكون مرتبطا ارتباطا مباشرا بالتهديد. إلا أن الموقع الفعلي للجريمة المحتملة، ووقت تنفيذها، والجناية المحتملة قد لا تكون معروفة في المرحلة الأولى من تدخل الشرطة. ويعتبر التهديد حاضرا إذا كان موجودا عندما تكون التدابير الإدارية قيد الدراسة. وعادة لا تبرر الأدلة القديمة بحد ذاتها تهديدا ما إذا كان مضي عليها فترة طويلة ولم تعد ذات صلة بتهديد أممي حالي. فينبغي أن يكون هناك دليل يشير إلى وجود خطر مستمر أو حاضر أو مستقبلي.

وفي العديد من البلدان، يتم اتخاذ القرار بشأن ما إذا كان شخص ما يمثل تهديدا إرهابيا وخطرا على الأمن الوطني من خلال عملية تعاونية أو من خلال آلية تنسيق تجمع الممثلين ذوي الصلة من الوكالات الحكومية والشرطة ومكاتب المدعين العامين ووكالات الاستخبارات والسلطات المحلية ودوائر مراقبة الحدود والمؤسسات المالية، حيثما يكون ذلك ملائما، لتحديد ما إذا كان هناك تهديد على الأمن الوطني. وعلى السلطات ذات الصلة، أثناء عملها بصفة مستقلة، أن تتقاسم المعلومات ذات الصلة وأن تضمن ضبط المعلومات.

ولإجراء تقييم شامل، يمكن للدول الاعتماد على أدوات تقييم المخاطر أو استخدام المعلومات مفتوحة المصدر أو إجراء المقابلات أو استخدام المعلومات الاستخباراتية.

8. استخدام أدوات تقييم المخاطر

تشجع الدول على وضع أدوات تقييم المخاطر الفردية واستخدامها لتحديد ما إذا كان شخص ما يشكل خطراً على الأمن الوطني، دون اللجوء إلى التنميط بناءً على أي أسس تمييزية يحظرها القانون الدولي. وينبغي أن تستند هذه التقييمات إلى الوقائع وأن يجريها مهنيون بطريقة منهجية. ومن شأن هذه التقييمات أن تساعد في تحديد التدابير الإدارية التي يمكن أن تكون فعالة ومناسبة، مع مراعاة الشواغل والاحتياجات المحددة.

وينبغي أن تحتوي أدوات تقييم المخاطر على مجموعة واضحة من مؤشرات المخاطر. ويمكن أن تشمل هذه العوامل (1) العوامل التحفيزية، و(2) القدرات على تنفيذ هجوم إرهابي، و(3) الصلة بشبكة إرهابية، و(4) مستوى التطرف المؤدي إلى العنف، و(5) مستوى الاستجابة للتدخل و/أو العلاج. كما يجب تحديد المخاطر المحددة التي يتم معالجتها تحديداً واضحاً وإدماجها في أية أداة تقييم. وينبغي ألا تعتمد الدول كثيراً على المؤشرات المعروفة تعريفاً واسعاً؛ وينبغي عليها أيضاً توفير حماية كافية ضد الاستخدام غير الملائم لأدوات استخراج البيانات ومراعاة حقوق الخصوصية عند استخدام مجموعات البيانات.

9. تبادل المعلومات، بما في ذلك المعلومات الاستخباراتية

لتحديد ما إذا كان شخص ما يمثل تهديداً إرهابياً و/أو خطراً على الأمن الوطني، قد تضطر الدول إلى الاعتماد على المعلومات الاستخباراتية وتبادل المعلومات. وإذا كانت الدول، وفقاً لقانونها المحلي، تعتمد على المعلومات، بما في ذلك المعلومات الاستخباراتية، سواء المعلومات التي جمعتها أجهزة الاستخبارات التابعة للدولة أو المعلومات التي تلقتها من دولة أخرى، في عملية التقييم لتحديد ما إذا كان سيتم اتخاذ تدبير إداري لكبح التهديد الإرهابي، فينبغي على الدول أن تنظر فيما إذا كان يمكن الإفصاح عن هذه المعلومات أمام ذلك الشخص. وإذا كان يستحيل الإفصاح الكامل عن هذه المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو بموجب القانون المحلي، فينبغي للدول أن تسعى، حيثما كان ذلك ملائماً، إلى الإفصاح عن أجزاء من المعلومات، أو تقديم ملخص إخطار الشخص أو الكيان المستهدف على نحو كافٍ بالأسباب وراء ذلك التدبير والغاية التي يخدمها.

ويعد احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ذا أهمية قصوى سواء لتبادل المعلومات داخل الدولة بين مختلف أجهزة الاستخبارات أو سلطات إنفاذ القانون أو السلطات التنفيذية الأخرى، أو بين الدول المختلفة. ويمكن أن تعتمد الدول على الأدوات الرسمية لإنفاذ القانون أو التعاون الاستخباراتي لتبادل المعلومات أو تقاسمها بشكل ثنائي على أساس المعاملة بالمثل. وبالنظر إلى الطابع غير القابل للتقييد لحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، ينبغي للدول ألا تتقاسم أو تستخدم المعلومات المحصلة عن طريق التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية، أو تلك المعلومات التي من شأنها أن تسهم في نشوء خطر حقيقي جراء استخدام هذه المعاملة ضد الأفراد. وفي حالة ما إذا كانت لدى دولة ما شواغل حقيقية بشأن طرق استخدام المعلومات في بلد آخر، فتوضي الدول بأن تشتترط في تبادل المعلومات الحصول على ضمانات صارمة بأن المعلومات المقدمة لن تؤدي إلى أي انتهاكات حقوق الإنسان.

رابعاً: المعايير الموضوعية

فضلاً عن التوصيات العامة التي يجب احترامها عند استخدام التدابير الإدارية، هناك عدد من المعايير الموضوعية ذات العلاقة بتطبيق التدابير الإدارية. وتنطوي المعايير الموضوعية على تقييم الوضع الواقعي وما إذا كان التدبير جائزاً بموجب القانون المحلي والقانون الدولي الواجب التطبيق. وقد تتضمن الظروف الواقعية الظروف الشخصية والاجتماعية للفرد، وكذلك حالته البدنية والعقلية. وينبغي أن ينص القانون على كل تدبير إداري محدد -سواء كان مفروضاً على فرد أو كيان محدد- بناءً على تقييم لمجمل الظروف، يشمل حسب الاقتضاء، احترام الضرورة والكفاية والتناسب، ويخدم هدفاً مشروعاً في ضوء الظروف الواقعية للقضية.

10. توفير أساس قانوني لفرض التدابير الإدارية

وفقا للقانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي أن ينص القانون على أية قيود قانونية مفروضة على ممارسة الحقوق الواجبة التطبيق. لذلك يلزم أن ينص القانون على استخدام التدابير الإدارية؛ ويمكن للوائح المحلية أن تنظم ترخيص هذه التدابير وتنفيذها في اللوائح والأنظمة والسياسات المحلية. وينبغي أن تضمن الدول بأن القانون الذي ينص على استخدام التدبير الإداري أو يمنح سلطة تنفيذية ما الولاية لفرض التدبير الإداري، واضح وقابل للتنبؤ به ويمكن للجمهور الوصول إليه. وينبغي أن تساعد معايير اليقين القانوني والقدرة على التنبؤ (أو التوقع) في منع ممارسة الدولة لسلطاتها بصورة تعسفية. ولتعزيز اليقين القانوني، لاسيما الجانب المتعلق بإمكانية التنبؤ، يجب أن تكون جميع القوانين واضحة بما يكفي للسماح للفرد بأن يتنبأ، إلى درجة معقولة في هذه الظروف، بكيفية تطبيق القانون في الممارسة العملية، والعواقب المترتبة على إجراء معين. ويجب أن يكون لدى الفرد أو الكيان المعني المعلومات ذات الصلة لاستيفاء متطلبات رفع التدبير الإداري أو الطعن فيه. وبالتالي يجب أن يحتوي القانون على أسس واضحة تحدد متى يمكن فرض التدابير الإدارية وما هي هذه التدابير، وينبغي أن يتجنب القانون المصطلحات الواسعة والفضفاضة، ويتفادى الغموض في لغته أو في الظروف التي يمكن تطبيقه فيها. ويجب أن تخدم هذه الأسس غرضا واضحا يتم إبلاغه لجميع الأشخاص الخاضعين للقانون.

ويمكن للدول أن تنظر في استخدام شروط الأفول فيما يتعلق بالتشريع الذي يسمح باستخدام التدابير الإدارية. ولتطبيق شروط الأفول تطبيقا صحيحا، ينبغي مراجعة التشريع المحدد من قبل سلطة مختلفة عن السلطة التي تنفذ التدابير الإدارية، مثل لجنة تشريعية أو هيئة مستقلة أخرى يمكنها تقييم فعالية القانون.

11. السعي لتحقيق هدف مشروع

لتحديد ما إذا كان التدبير الإداري يتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي تحديد الغرض منه تحديدا واضحا. كما يجب تقديم أسس منطقية واضحة تبين كيفية تحقيق التأثير المنشود. وينبغي أن يكون الغرض من كل تدبير محدد ضروريا للغرض الحكومي المشروع الذي يستوجب فرضه. فضلا عن ذلك، فإن الهدف المشروع المحدد بوضوح له أهمية في تقييم مجمل الظروف التي تبرر ذلك التدبير، بما يشمل حسب الاقتضاء، احترام معايير الضرورة والكفاية والتناسب فيما يتعلق بالفعالية التي يهدف التدبير إلى تحقيقها. وعلى سبيل المثال، تعد السلامة العامة، التي يمكن وصفها بأنها حماية سلامة الأشخاص وحياتهم وسلامتهم الجسدية من الخطر أو حماية ممتلكاتهم من الضرر، من بين الأهداف المشروعة التي قد تقيد ممارسة بعض الحقوق المرتبطة بها، مثل التجمع السلمي؛ لكن فقط إذا فُرض التقييد وفقا للقانون وكان ضروريا لتحقيق أغراض متعددة، بما في ذلك السلامة العامة.

12. تقييم مجمل الظروف واحترام الضرورة والكفاية والتناسب

ينبغي على السلطة التنفيذية التي تبت في تنفيذ التدبير الإداري أن تقيّم مجمل الظروف، بما يشمل ذلك عند الاقتضاء، احترام معايير الضرورة والكفاية والتناسب التي تبرر تدبيرا معينيا فيما يتعلق بالهدف المشروع لذلك التدبير.

وتتعلق الضرورة بالفعالية المتوقعة للتدبير في خدمة مصالح الأمن الوطني أو النظام العام للدولة أو المجتمع. وينبغي مراعاة كل من حقوق الفرد التي قد تكون مقيدة نتيجة لتنفيذ التدبير الإداري ومصالح الدولة أو المجتمع. ويجب أن تبرر السلطة المختصة أن التدابير المتخذة ضرورية لخدمة الهدف المشروع. لذلك ينبغي على السلطات تقييم الوقائع المتوفرة فيما يتعلق بسلوك الفرد والسؤال عما إذا كانت هذه الوقائع تسهم في نشوء تهديد خطير على الأمن الوطني، وبالتالي ما إذا كانت التدابير المتخذة ستحد من هذا التهديد بشكل فعال.

وإذا كانت جميع التدابير الإدارية تؤثر في التمتع التام والحر بحقوق الإنسان، فإن بعض التدابير الإدارية لها تأثير أشد من غيرها. وعليه، ينبغي على الدول أن تختار أقل التدابير تقييدا لخدمة الهدف المشروع في ضوء الظروف المتاحة. واعتمادا على الاختصاص القضائي، يمكن الإشارة إلى ذلك على أنه مبدأ الكفاية أو التبعية أو الملاءمة وقد يدخل تقييمه في تقييم الضرورة و/أو التناسب.

أما التناسب فيخص تقييم خطورة التهديد الإرهابي الذي يمثله الفرد أو الكيان، وغرض ذلك التدبير في كبح هذا التهديد الإرهابي مقارنةً بالتأثير المباشر وغير المباشر المحتمل للتدبير على الفرد أو الكيان والأطراف الثالثة المعنية، وتقييد ممارسة حقوق الإنسان ذات الصلة. وعند اختبار مدى تناسب التدبير، ينبغي للدول أن تنظر فيما إذا كانت الوسائل المستخدمة لتقييد الحق مرتبطة ارتباطاً عقلياً بالهدف المنشود؛ وينبغي تقييد الحق بأقل قدر ممكن لتحقيق الهدف المنشود؛ ومراعاة التناسب بين التأثير الضار على هذا الحق والتأثير المفيد للتدبير في تعزيز هدفه. وفي هذا الصدد، من المهم أن تتجنب السلطات تطبيق التدبير على نطاق واسع غير مقبول، وهو تطبيق يضع عبئاً مفرطاً أو غير معقول على عاتق الفرد أو الكيان. لذلك يجب على السلطات ألا تدمر جوهر الحق المعني، وبالتالي عليها أن تقيد الحق بأقل قدر ممكن، وأن تتجنب اتخاذ تدابير تعسفية أو غير عادلة، أو تتخذ قرارات تستند إلى اعتبارات غير عقلانية.

خامساً: الضمانات الإجرائية

لضمان استخدام التدابير الإدارية وفقاً للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان وفي إطار سيادة القانون، ينبغي اعتماد الضمانات الإجرائية المناسبة -والتي يشار إليها أيضاً بالعدالة الإجرائية- وفقاً للقانون المحلي المعمول به. وعلاوة على ذلك، عند تحديد حقوق الفرد والتزاماته في دعوى قضائية ما، يحق للفرد الحصول على محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مختصة ومستقلة وحيادية منشأة بحكم القانون. ولضمان سيادة القانون ومنع الإجراءات التعسفية، ينبغي للسلطات أن تتأكد من وجود أشكال الرقابة القضائية أو غيرها من أشكال الرقابة المستقلة أو الاستعراض المستقل المتاحة لجميع التدابير الإدارية المرتبطة بمكافحة الإرهاب.

وتُعنى الضمانات الإجرائية بالعملية والسلطة التي تطبق تدبيراً إدارياً في حالة معينة وقدرة الفرد على الطعن في القرار أو طلب إعادة النظر فيه. وقد يشمل ذلك مسائل مثل تقديم إشعار في غضون مهلة معقولة، والإذن المسبق، وحق الاستماع إلى الأقوال، وحق الطعن في القرار، وحق الانتصاف الفعال في حالة حدوث انتهاك.

ويعرض هذا القسم أنواعاً مختلفة من الضمانات الإجرائية التي يمكن تطبيقها قبل إصدار قرار فرض التدابير الإدارية أو أثناءه أو بعده. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار طبيعة التدابير الإدارية والإجراءات العملية لتحديد نوع الضمانات الإجرائية التي ينبغي تطبيقها بما يتوافق مع القانون المحلي والقانون الدولي الواجب التطبيق. وكلما زاد تأثير التدبير الإداري، وجب الالتزام أكثر بتطبيق الضمانات الإجرائية.

13. الإخطار وتقديم الأسباب

عندما يكون ذلك ممكناً بموجب القانون المحلي الساري، وحيثما كان ذلك ملائماً، يتعين على الدول إشعار الفرد بالقرار قبل فرض التدبير الإداري أو التدابير الإدارية. وإذا كان الإشعار المسبق غير ممكن أو غير مناسب لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، ينبغي على الدول تقديم الإشعار حالما يمكنها ذلك. وينبغي تقديم الإشعار في الوقت المناسب، وشرح التدبير المتخذ أو التدابير المتخذة، وإدراج الأسباب التي أدت إلى اتخاذ التدبير الإداري أو التدابير الإدارية. وإلى أقصى حد ممكن، دون التسبب في الإضرار بالمصالح الوطنية المهمة مثل الأمن الوطني، أو الأصول الاستخباراتية، أو سلامة أي شخص، ينبغي على الدول أن تقدم الأسس الواقعية التي أدت إلى فرض التدبير الإداري أو التدابير الإدارية. وعلاوة على ذلك، ينبغي إعلام الفرد بطريقة الطعن في التدبير الإداري أو التدابير الإدارية بلغة يفهمها ذلك الفرد.

14. احترام حق الشخص في الاستماع إليه

على الدول أن تسعى لضمان حق الفرد في أن يُستمع إلى آرائه في حدود ما هو ممكن ومناسب. واعتماداً على نوع التدبير الإداري، قد يحق للفرد الاستماع إليه قبل اتخاذ قرار ما. ويمكن الاستماع إلى الفرد شفهيًا أو من خلال تقارير مكتوبة. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول -وفقاً للقانون المحلي- أن تتيح الوصول إلى مستشار قانوني.

15. توفير إذن مسبق

لتجنب الاستخدام الواسع لبعض التدابير الإدارية التي لها تأثير مهم على الفرد، تشجّع الدول على النظر في طلب الإذن المسبق بشأن كل من المعايير الرسمية وكذلك الأسس الموضوعية للقضية بالنسبة لبعض أنواع التدابير الإدارية المرهقة بشكل خاص. ويمكن تقديم الإذن المسبق بواسطة محكمة قضائية أو هيئة إدارية. وينبغي توفير الإذن، حيثما يكون ذلك ملائماً، من قبل هيئة أو محكمة محايدة ومستقلة لا تشارك في اتخاذ القرارات المتعلقة بفرض التدبير الإداري. ويتمثل الغرض من الإذن المسبق في التأكد من أنه تم النظر في تطبيق التدبير الإداري على نحو ملائم.

16. ضمان الاستعراض المستقل

ينبغي أن تكفل الدول للفرد إمكانية الطعن في التدبير الإداري أو طلب إعادة النظر في القرار بطريقة مجددة. ويجب أن ينظر الاستعراض أيضاً في الوقائع التي يقوم عليها القرار القاضي بفرض تدبير إداري على الفرد. ووفقاً للقانون المحلي، يجب أن يكون الفرد قادراً على الطعن في التدبير الإداري في الوقت الذي يتم فيه اتخاذ القرار، وكذلك في أية تغييرات تجرى على ذلك القرار في مرحلة لاحقة، أو تجديد التدبير الإداري. وينبغي أن تسمح الدول للفرد بالطعن في التدبير الإداري أمام محكمة أو هيئة إدارية مختصة ومستقلة وحيادية. ويجب استنفاد جميع الآليات الإدارية قبل الطعن في التدبير الإداري أمام المحكمة. وللغرض من طلب الانتصاف من خلال إجراءات عادلة، ويجب أن ينطبق هذا على جميع أشكال الاستعراض. وينبغي أن يتاح للفرد الحق في الحصول على قرار في غضون فترة معقولة، وأن تضمن الدول للفرد القدرة في الطعن على نحو فعال في التدبير الإداري وإتاحة الوقت الكافي له لإعداد قضيته. كما ينبغي أن تنظر الدول في السماح للأفراد بالطعن في التدابير الإدارية بصفة شخصية وتقييد هذا الأمر فقط عند الضرورة القصوى. وعندما يكون الفرد غير قادر على الطعن في تطبيق التدبير الإداري، يجب أن يكون مستشاره القانوني أو ممثله المناسب قادراً على الطعن فيه.

17. ضمان الحق في الانتصاف الفعال

وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي للدول أن تكفل أنه في حالة ما إذا ادعى شخص ما أن حقوقه الإنسانية قد انتهكت، يحق لذلك الشخص التماس الانتصاف الفعال من سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون الانتصاف قابلاً للتنفيذ.

وعلى الدول، حيثما يكون ذلك ملائماً ومطابقاً لقوانينها المحلية والتزاماتها الدولية، أن توفر سبلاً للجبر الذي قد يتخذ، حسب الحالة المحددة، شكل تعويض مالي أو ترضية أو رد حقوق أو رفع تدابير و/أو ضمان عدم التكرار.

18. استعراض التدابير الإدارية وتوسيع نطاقها

عموماً، تعد التدابير الإدارية إجراءات مؤقتة تفرض على الفرد. وينبغي أن تكون مدة التدابير ضرورية لتحقيق الغرض منها. ومع ذلك، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن التدابير المفروضة على الأشخاص الذين يشكلون تهديداً إرهابياً قد لا تبدأ في التأثير إلا بعد فترة معينة، أو أن الشخص الذي يخضع لمثل هذه التدابير قد لا يغير سلوكه بما يخفف من الخطر المحدد. وتقيّد بعض التدابير من حضور فرد ما اجتماعاً محدداً أو تحظر عليه السفر لفترة معينة. وينبغي أن يأخذ تجديد التدبير الإداري أو تمديده في الاعتبار الوقائع والمعلومات الجديدة. وبالنظر إلى الطبيعة المؤقتة لمعظم التدابير الإدارية، فينبغي للدول الامتناع عن توسيع نطاق التدابير الإدارية بصورة تلقائية. وينبغي أن تنظر الدول في إجراء استعراضات دورية عند اللزوم، فيما يتعلق بمجمل الظروف، تشمل حسب الاقتضاء استعراضات تتعلق بتقييم ضرورة التدابير الإدارية وكفائيتها وتناسبها، لضمان أن المعلومات المحدثة والمعلومات ذات الصلة لا تزال متاحة لتبرير تنفيذ هذه التدابير. ويجب على الدول أيضاً أن تنظر فيما إذا كان الشخص مازال يمثل تهديداً إرهابياً وأن تراعي أية وقائع أو معلومات جديدة أو تقييمات حديثة. وتتضمن مذكرة نيويورك بشأن الممارسات الجيدة لمنع سفر الإرهابيين الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب ممارسات جيدة وتوصيات ذات صلة بهذا السياق.

سادسا: الإنفاذ والعقوبات

لضمان تأثير التدابير الإدارية وفعاليتها، يتعين على الدول أن تكفل الإنفاذ الفعلي للتدابير المتخذة. وفي حالة انتهاك الفرد المستهدف لشروط التدابير الإدارية، يجوز فرض عقوبة عليه لضمان التقيد السليم بشروط التدابير الإدارية.

19. إنفاذ التدابير الإدارية

عند فرض التدابير الإدارية، ينبغي على الدول أن تكفل إمكانية إنفاذ هذه التدابير على نحو سليم وفعال. وتتطلب بعض التدابير الإدارية موارد كثيفة وكلفة عالية، بينما تتطلب تدابير إدارية أخرى معرفة وخبرة محددين، مثل الإدارة السليمة للأصول التي تم تجميدها.

20. فرض عقوبات على انتهاك التدابير الإدارية

عندما ينتهك الفرد شروط التدبير الإداري، يجب تقييم العقوبات أو الجزاءات باستخدام المبادئ المناسبة وفقا للقانون المحلي. وبالتالي، يتسنى معاقبة الشخص الذي ينتهك تدييرا إداريا بموجب الإجراءات القانونية الواجبة. وقد يكون هناك إجراء إداري، كعقوبة الحبس أو الغرامة المالية على سبيل المثال. كما يجوز إيقاع العقوبة أيضا على كل شخص يبسر لشخص آخر عدم التقيد بشروط التدبير الإداري أو يؤيده أو يساعده في ذلك. وينبغي على الدول أن تأخذ في الحسبان حدة الانتهاك وطبيعته عند تحديد العقوبة المناسبة، وأن تكفل أيضا عدم تداخل العقوبة مع أي تحقيق جنائي. كما ينبغي احترام الضمانات الإجرائية عند فرض عقوبة على انتهاك شروط التدبير الإداري، ويجب أن تكون عقوبة الشخص الذي يتصرف بإهمال أخف من عقوبة الشخص الذي يتصرف عن عمد.

سابعا: تأثير التدابير الإدارية وفعاليتها

سيركز هذا القسم على تقييم التأثير الذي تخلفه التدابير الإدارية على الفرد أو الكيان، وأيضا على الأطراف الثالثة. وفي بعض الحالات، يمكن للتدابير الإدارية أن تكمل غيرها من التدابير الإدارية أو الجنائية أو تتزامن أو تتداخل معها. وهذا الأمر يتطلب التنسيق والتعاون بين السلطات المعنية لتجنب الآثار التراكمية أو العقابية غير المرغوب فيها للتدابير الإدارية.

وينبغي أن تركز آلية الرصد والتقييم على فعالية إطار التدابير الإدارية على النحو المنصوص عليه في القانون، وكذلك على تنفيذ هذه التدابير على كل فرد على حدة. وتتداخل مجموعة المعايير التي يجب وضعها لرصد الفعالية وتقييمها تداخلا جزئيا، عندما يتعلق الأمر بتقييم ما إذا كان يتم تلبية الغرض من هذه التدابير.

ويمكن تعريف رصد فعالية التدابير على أنها العملية الروتينية لجمع البيانات والمعلومات لتتبع التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج المتوقعة - المحددة بوضوح وبدقة بما فيه الكفاية - للتدبير المعني. ويجب ربط النتائج المتوقعة لهذا التدبير بالغرض الذي يخدمه التدبير في كل حالة على حدة.

إن تقييم فعالية التدابير الإدارية هو تقييم يجري على السياسة أو التدابير الكلية بطريقة منهجية ومحايدة. ويحلل هذا التقييم مستوى تحقق كل من النتائج المتوقعة وغير المتوقعة، وسلسلة الإجراءات، والعمليات، والعوامل السياقية والسببية باستخدام معايير مناسبة مثل الأهمية والملاءمة والفعالية والكفاءة والتأثير والاستدامة، وقياس الآثار على المدى القصير والمدى الطويل. لذلك، يوفر التقييم أيضا فرصة لإجراء دراسة أكثر تعمقا حول التفاعل بين الظروف والغرض.

21. تقييم تأثير التدابير الإدارية على الفرد

عند فرض التدابير الإدارية، ينبغي أن تعي الدول التأثير المباشر وغير المباشر لكل تدبير إداري على الفرد وأسرته وجماعته ومجتمعه، والآثار الجسدية التي يمكن أن تترتب على ذلك التدبير الإداري. وينبغي أن تنظر الدول أيضا في الفرق بين التأثير قصير الأمد لذلك التدبير وتأثيره على المدى الطويل، وتقييم ما إذا كان كلاهما يخدم غرض التدبير الإداري ويراعي الضمانات الموضوعية. وعلاوة على ذلك، قد يتجاوز تأثير التدبير الإداري التأثير المنشود. وعلى سبيل المثال، قد يكون للتدبير الإداري في بعض الأحيان تأثير مباشر على الحق في حرية التنقل والحق في جلسة استماع عادلة وعلنية والحق في عدم التعرض للتدخل غير القانوني أو التعسفي في الخصوصية والأسرة، غير أنه قد يكون له تأثير ثانوي أيضا على الامتيازات الاجتماعية التي يتم إلغاؤها نتيجة لتنفيذ التدبير الإداري وتقييد الحقوق المذكورة أعلاه. وبالتالي قد يكون لبعض التدابير الإدارية تأثير على ممارسة الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، مثل الحق في امتيازات الضمان الاجتماعي أو القدرة على العمل أو الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية أو التعليم. وأحيانا، قد يكون الإجراء الإداري غير مقبول إذا كان ينتهك التزام الدولة بمبدأ عدم الإعادة القسرية. وينبغي تجنب مخاطر مفعول الدومينو، حيث أن التأثير التعاقبي قد ينتج عنه أيضا نتائج عكسية. ولا يجوز أبدا السماح بالتأثير غير المقصود لبعض التدابير التي تنتهك الحقوق غير القابلة للتقييد.

وفي بعض الأحيان، ينفذ أكثر من تدبير إداري ضد فرد أو كيان في الوقت نفسه، وأحيانا ينفذ هذا التدبير من قبل سلطات مختلفة. وقد يتجاوز الأثر التراكمي لمجموع التدابير الإدارية المطبقة ما هو مبرر بالنظر إلى تقييم تأثير مجمل الظروف، وقد يشمل ذلك عند الاقتضاء تقييما قائما على المعايير الموضوعية المتصلة بمعايير الضرورة والكفاية والتناسب.

وعلاوة على ذلك، ينبغي عند العمل على تحديد تأثير التدابير الإدارية، مراعاة التفاعل بين تدابير القانون الجنائي والتدابير الاجتماعية والتعليمية والعلاجية، أو تدابير إعادة التأهيل وإعادة الإدماج.

وبالنظر إلى أن التدابير الإدارية قد يكون لها أثر وصفي، على الدول أن تُمعن النظر عند تحديد السلطات الوطنية التي ينبغي إبلاغها بالتدبير الإداري. كما يتعين على الدول أن تنظر بتأنٍ في تحديد الوقت الذي يصبح فيه من الضرورة بمكان إبلاغ الدول الأخرى بفرض تدابير إدارية على فرد ما.

وقد تؤثر التدابير الإدارية أيضا على حقوق الطفل. ويعد النهج الخاص بتقييم التأثير على حقوق الطفل فريدا كون اتفاقية حقوق الطفل تطلب من الدول الأطراف مراعاة المصلحة العليا للطفل في المقام الأول. وعند النظر في مثل هذه التدابير، ينبغي حماية رفاه الطفل وحقوقه في جميع الأوقات وإبلاؤه الأولوية عند تقدير المصالح. وتُنصح الدول أيضا بالنظر في مذكرة نيوشاتل حول الممارسات الجيدة لقضاء الأحداث في سياق مكافحة الإرهاب، لما تقدمه من إرشادات للمذكرات الأخرى الصادرة عن المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب بشأن اعتبارات محددة متصلة بالطفل.

22. تعزيز الرصد

ينبغي أن تنشئ الدول آليات قوية لرصد فعالية التدابير الإدارية وضمان اتساقها مع هدف كبح التهديد الإرهابي.

وينبغي رصد مدى فعالية تنفيذ التدابير الإدارية على كل حالة على حدة من قبل السلطات المنفذة لهذه التدابير، لأن هذا الأمر يتيح تعديل التدابير عند الضرورة، أو إلغاؤها إذا لم تعد تخدم الغرض الذي وضعت من أجله.

وعلاوة على ذلك، من المهم أيضا رصد تفاعل التدابير الإدارية مع بعضها البعض، وكذلك مع التدابير الواقعة في سياق القانون الجنائي إذا كانت قابلة للتطبيق.

23. تعزيز التقييم

على الدول تقييم فعالية الإطار السياسي للتدابير الإدارية على نحو منتظم فيما يتعلق بالغرض السياسي الذي تخدمه هذه التدابير، والامتثال لسيادة القانون وقانون حقوق الإنسان الواجب التطبيق. وهذا الأمر ينطبق أيضا على الأطر

السياساتية المؤقتة. وينبغي أن يركز هذا التقييم أيضا على التفاعل الشامل بين التدابير الإدارية والاستراتيجية الشاملة لمكافحة الإرهاب. ويستحسن تقييم فعالية الإطار السياساتي للتدابير الإدارية من قبل جهة مستقلة.

ومن الأفضل وضع المعايير التي تتيح إجراء تقييم موضوعي بطريقة SMART، أي أن هذه المعايير تكون محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة المدة الزمنية. وعلى الدول، أثناء إجراء الرصد والتقييم أن تراعي الحق في الخصوصية.

24. إنشاء آليات الرقابة البرلمانية وآليات رقابية أخرى

بالنظر إلى أن التدابير الإدارية مكملة لمجموعة واسعة من السياسات المتاحة للدول للحد من تهديد الإرهاب والتطرف المؤدي إلى العنف، تنصح الدول بإجراء استعراض ذي مغزى بشأن جدوى التدابير الإدارية وقيمتها المضافة ضمن النهج الشمولي. وبالإضافة إلى الاستعراض المذكور أعلاه، ينبغي على الدول أن تنظر في إنشاء رقابة برلمانية وفقا للقوانين الوطنية من أجل استعراض جميع الصلاحيات والقوانين والسياسات المتصلة بمكافحة الإرهاب والأمن الوطني بما في ذلك استخدام التدابير الإدارية. وعند إنشاء هذه الرقابة البرلمانية، تشجع الدول على أن تأخذ في الاعتبار استقلالية هذه الهيئة الرقابية وتعيين أعضائها وتوفير الموارد الكافية لها. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تتمتع هيئة الرقابة بصلاحيات التحقيق الكافية لإجراء تقييم سليم لفعالية التدابير وامثالها للقوانين الوطنية والالتزامات الدولية.

ويمكن أن تنظر الدول أيضا في إنشاء أشكال أخرى من الرقابة القوية من أجل استعراض فعالية التدابير الإدارية وجدواها. وفي بعض الولايات القضائية، يمكن أن تتبوأ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضا دورا مهما في إجراء تقييمات حقوق الإنسان المتصلة بمشاريع قوانين وسياسات مكافحة الإرهاب، كما يمكنها أن تؤدي وظائف رقابية، فضلا عن تقديم المشورة. وتشمل أشكال الرقابة الأخرى اللجان المتخصصة أو المكلفين بولايات مستقلة أو أمين المظالم أو هيئات الرقابة. ويجب تحديد نطاق هذه الأنواع من الآليات الرقابية واستقلاليتها وشرعيتها الديمقراطية وفعاليتها وشفافيتها تحديدا واضحا.