النظام القانوني لحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في ظل القانون الدولي الإتفاقي

بقلم :د / آيت عبد المالك نادية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
بجامعة خميس مليانة

مقدمــة

تعتبر حقوق الإنسان حجر الأساس لإقامة المجتمع المتحضر و يعد توفير ضمانات لحمايتها عماد الحكم العادل سواء على المستوى الداخلي أو الدولي ، و لذلك فقد استأثرت باهتمام رجال الفقه و القانون والسياسة من خلال البحوث و الدراسات العديدة التي تناولت موضوع حقوق الإنسان و آليات حمايتها خاصة في الظروف الاستثنائية ، هذه الظروف التي تمنح للدول والأنظمة رخصة للتقييد من حقوق الإنسان بهدف تحقيق الصالح العام و توفير الأمن و الاستقرار .
ففي ظل الظروف الاستثنائية لابد على الدول البحث عن كيفية لمواجهة الطوارئ و ضمان الحد الأدنى من الحقوق الأساسية للإنسان على المستوى الداخلي و الدولي ,و يطرح التساؤل حول المعايير التي تحكم تلك الحقوق في حالة الطوارئ و ما جاءت به معاهدات حقوق الإنسان من استثناءات عن تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان في هذه الظروف .
و هنا نبين كيف أن القواعد المنصوص عنها في معاهدات حقوق الإنسان و التي تعد كاستثناءات هي بمثابة النظام القانوني الذي يحكم هذه المشكلة الحرجة التي تواجه الدول (1).

من خلال دراستنا سنحاول تمحيص المعايير الدولية التي تحكم حقوق الإنسان في القانون الدولي و ذلك بهدف التطرق للمبادئ الأساسية التي تحكم حقوق الإنسان في حالات الطوارئ حسب ما جاءت به نصوص الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان الواردة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان و التطرق أيضا للمبادئ التي تحكم حقوق الإنسان الواردة بمعاهدات حقوق الإنسان التي أصبحت من العرف الدولي .
ولأجل ذلك سندرس ما جاءت به الاتفاقيات العالمية و الإقليمية من شروط الاستثناء من تطبيق نصوص حقوق الإنسان من معايير محددة تحكم حالات الطوارئ و ما أرسته هذه النصوص الدولية من نظام شامل يهتم بالحقوق المدنية و السياسية ، كما أننا سنقتصر في دراستنا على حالة الطوارئ لأنها الحالة الأكثر شيوعا التي لابد أن توجه العناية إلى ما ورد بالأعمال التحضيرية لمعاهدات حقوق الإنسان و القرارات الصادرة عن الأجهزة الدولية الموكول إليها تطبيق معايير حقوق الإنسان في مثل هذه الحالة .

المبحث الأول : مفهوم حالة الطوارئ في ظل قواعد القانون الدولي الاتفاقي

تعتبر حالة الطوارئ من أهم المشاكل التي تطرح في التنظيم القانوني لحقوق الإنسان لما تبرره من استثناءات تعد بمثابة قيود على حقوق الإنسان ، لذلك فإن تحديد تعريف لهذه الحالة و البحث عن مبررات الإعلان عنها هو أمر على قدر كبير من الأهمية .

المطلب الأول : تعريف حالة الطوارئ في المعاهدات الدولية

www.manaraa.com

تشترك الاتفاقيات الدولية العالمية و الإقليمية في تحديد صياغة لنصوص الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان ، ففي إطار العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية عبرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن حالة الطوارئ بالاقتراح الذي قدمته إلى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي سنة 1947 و المتضمن الإشارة إلى حالة الحرب و الطوارئ العامة و ذلك بالصياغة الآتية " ....في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى"

وقد تمت مناقشة هذه الصياغة و التوصل لما يلي :

- إدراج لفظ الحرب وارد لأن منظمة الأمم المتحدة أنشئت أصلا لمنع الحرب
- تعد الحرب من أقوى حالات الطوارئ .

إن الصياغة التي جاءت بها اللجنة متفقة مع الاقتراح الذي قدمته المملكة المتحدة بشأن إدراج نص خاص بشروط الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان لمنع الدول من اللجوء إلى هذا النص من أجل أن تخفف تعسفيا من التزاماتها باحترام حقوق الإنسان في زمن الحرب [2]

أما الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فقد اعتمدت في تعريفها لحالة الطوارئ على الصياغة الأخيرة من الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية و أقرت بها ثم عادت لجنة الأمم المتحدة و حذفت لفظ الحرب [3]

و قدم اقتراح آخر بوصف حالة الطوارئ بالطوارئ العامة بمعنى أن تكون المواقف استثنائية بالفعل و لها تأثير مباشر على كيان الأمة كلها ، كما قدمت عدة اقتراحات أخرى لتكييف عبارة الطوارئ العامة مثل : " الموجهة ضد مصالح الشعب ، أي تلك الأخطار التي تمس بمصالح الشعب الحيوية "
استقر الأمر في النهاية على الصياغة التالية " الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة " ، وبذلك فقد تم تفضيل مصطلح الأمة على الشعب .

كما وصفت حالة الطوارئ أيضا بالطوارئ القومية التي تلحق بجميع الشعب وهي التي تبرر الاستثناء.
وفيما يتعلق بالصياغة النهائية للاتفاقية الأوروبية فهي تتشابه مع صياغة الميثاق " في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة " و الاختلاف الوحيد هو الاستغناء عن الإشارة صراحة إلى الحرب في المرحلة الأخيرة من صياغة الميثاق .

المطلب الثاني: الخصائص الرئيسية المميزة لحالة الطوارئ وفقا لقواعد القانون الدولي

من خلال الاقتراحات المقدمة لتعريف حالة الطوارئ تظهر خصائص هذه الحالة كما يلي:

- السبب من الطوارئ هو مواجهة خطر على وشك الوقوع أو واقع فعلا
- أن تكون جميع الجماهير مهددة بأخطار الطوارئ
- أن يكون خطر الطوارئ بالقدر الذي يؤثر على مصير الأمة
- ضرورة الإعلان عن حالة الطوارئ كآخر حل بشرط أن يكون الإعلان بصفة مؤقتة

1. الحظر الفعلي

يشترط في القانون الدولي أن تنصب حالة الطوارئ على أخطار على وشك الوقوع أو وقعت فعلا و ليس مجرد الوقاية من المواقف الاستثنائية التي لم تنشأ بعد ، فلا يمكن للدول أن تعطل مصالح الأفراد و تقيد من حقوق الإنسان لمجرد مواجهة مواقف استثنائية محتملة الوقوع أو لم تقع أصلا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

2. عمومية الخطر

من خلال الأعمال التحضيرية للعهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية اهتمت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بتكييف الطوارئ لتفادي إساءة استخدام إجراءاتها ، فاشترطت أن تكون الطوارئ على قدر من الجسامة بالقدر الذي يهدد حياة الأمة بأسرها .

طرحت في إطار المناقشة تساؤلات حول إمكانية فرض حالة الطوارئ على جزء من البلاد فقط لأنها تؤثر على الأمة بأسرها و حول إمكانية طرح حالة الطوارئ على جزء واحد من البلاد و لكنها لا تؤثر إلا على هذا الجزء من الأمة .

بالنسبة للتساؤل الأول فهو شائع و لا يثير صعوبات من الناحية القانونية إذ نجد أن إنشاء شبكات إرهابية مثلا في منطقة من البلاد سيؤثر حتما على الأمة بأسرها و مثاله أيضا تعرض جزء من البلاد لكارثة طبيعية خطيرة فهي ستؤثر على الاقتصاد القومي للبلاد كاملة (4)

أما بالنسبة للتساؤل الثاني فهو يثير بعض المشاكل القانونية خاصة عندما يتصرف إلى التفكير إلى الطوارئ العامة في منطقة محددة من البلاد و لا يؤثر إلا في الجماهير التي تعيش في تلك المنطقة ، ذلك أنه يصعب التصور بأن حالة الطوارئ سوف لن تؤثر على الأمة بأسرها ، مع ذلك فإن تقرير جمعية القانون الدولي الصادر في 1984 قد أجاز إعلان حالة الطوارئ في جزء من البلاد حتى عندما يقتصر التأثير للأحداث على جزء من السكان .

3. الخطر الجسيم

اعتبر هذا الشرط محل دراسة الهيئات الدولية وكان من بين المبادئ المعلن عنها إبان مؤتمر "سيراكيوزا" حول الاستثناء من تطبيق نصوص العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية (5)

4. الإعلان عن حالة الطوارئ كإجراء أخير

تتخذ الإجراءات في حالة الطوارئ بعد استنفاذ كافة الإجراءات العادية للتعامل مع الجرائم الأقل خطورة نسبيا ، فلا يلجأ لإجراءات الطوارئ إلا بعد عدم جدوى الإجراءات العادية، و نظرا للخصائص الاستثنائية لحالة الطوارئ لما فيها من تعطيل و تقييد لحقوق الأفراد يشترط الإعلان عن هذه الحالة .

5. الإعلان عن حالة الطوارئ كإجراء مؤقت

تعتبر الطوارئ في هذه الحالة إجراء مؤقت استثنائي تنتهي بمجرد نهاية الحالة ، فأغلب القوانين في الدول تنص على إعلان حالة الطوارئ لمدة زمنية محددة لا يجوز امتداداها إلا بإجراءات دستورية .

6. تبرير حالة الطوارئ

يعلن عن حالة الطوارئ بوقوع ظروف معينة تشكل المبررات الشرعية لها و لما يتخذ خلالها ، و قد أشارت الدراسات الفقهية للظروف التي تبرر حالة الطوارئ بما يلي :

- الأزمات السياسية (الحرب الدولية و الأهلية) و ما ينتج عنها من اضطرابات داخلية و تهديدات جسيمة للنظام العام
- الكوارث العامة أو الطبيعية
- الأزمات الاقتصادية

www.manaraa.com

وفقا لتقرير لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ، فقد لخصت هذه الظروف ب : " المنازعات الدولية ، الحرب ، الغزو ، الدفاع أو الأمن القومي للدولة أو لأجزاء من البلاد ، الحرب الأهلية الثورة ، العصيان ، التخريب ، الأنشطة الضارة لعناصر مناهضة ، الثورة ، الإخلال بالسلم و الأمن أو النظام العام ، أخطار تحيط بالدستور أو السلطات المنشأة بموجبه ، الكوارث الطبيعية أو العامة ....." (6)

يمكن تلخيص الخصائص المميزة لحالة الطوارئ وفقا لما ورد في معاهدات حقوق الإنسان بما يلي :

- للطوارئ طبيعة ردعية و ليس وقائية ، فالهدف من الإعلان عنها هو مواجهة أخطار فعلية أو وشيكة على الأقل .
- يشترط في الخطر أن يكون على قدر من الجسامة بحيث يؤثر على الأمة بأسرها و ليس جزء منها .
- يشترط أن يؤثر التهديد في كيان الأمة و مصيرها بحيث يمس بتماسك وحدة الشعب و الأراضي أو في أداء مؤسسات الدولة لوظائفها .
- يتم الإعلان عن حالة الطوارئ بصفة مؤقتة و غير دائمة لأن بقاء حالة الطوارئ بصفة دائمة هو غير مشروع .
- تعلن حالة الطوارئ بتوفر أحد الظروف المذكورة سلفا .

المبحث الثاني : مبدأ الإخطار عن حالة الطوارئ في قواعد القانون الدولي

وفقا لقواعد القانون الدولي تلتزم الدولة المعنية بالإعلان عن حالة الطوارئ عن طريق السلطة السياسية المكلفة بذلك وفقا لقوانينها و تعلم الأفراد فيها بالإجراءات التي ستتخذها و القيود التي ستفرضها على حقوقهم ، كما يجب على الدولة أن لا تكتفي بإعلان الأفراد فقط بل لابد أن تلتزم بإخطار باقي الدول الأطراف في المعاهدات بالإجراءات الاستثنائية التي اتخذتها و أسبابها و تاريخ انتهاءها .

المطلب الأول : قواعد الإعلان عن حالة الطوارئ

يتضمن العهدين الدوليين لحقوق الإنسان نصوص خاصة بشروط الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان و هي كما يلي:

1. الإعلان عن حالة الطوارئ بصفة رسمية

يتطلب الإعلان عن حالة الطوارئ من قبل الدولة اتخاذها قرارات من أجهزة سياسية و يتضمن تفصيلا واضحا للإجراءات الاستثنائية التي سيتم اتخاذها , و لذلك لابد أن يكون هذا الإعلان بالقدر الكاف الذي يسمح لجميع المواطنين و الأجهزة في الدولة بالعلم ، فمن مصلحة هؤلاء أن يدركوا الوضع الذي وصلت إليه الدولة و القيود الواردة على حقوقهم و كذا التغيرات التي ستعرفها السلطات في الدولة من جراء هذا التغيير .

رغم أنه يظهر لنا بأن الإعلان عن حالة الطوارئ هو من صميم أعمال الدولة إلا أنه يعتبر متطلبات أعمال النص الخاص بشروط الاستثناء الوارد في العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية .

www.manaraa.com

يعتبر شرط الإعلان الرسمي من الشروط الأساسية لحماية حقوق الإنسان فهو يقلل من احتمالات لجوء الدولة لفرض الطوارئ بصورة غير رسمية مما يقيد من حقوق الإنسان بمبرر أن لها حق الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان .
ما يمكن أن نقوله في هذا الإطار أن الاتفاقية الأوروبية و الأمريكية لحقوق الإنسان قد أغفلتا الإشارة إلى شرط الإعلان الرسمي لحالة الطوارئ و هو ما يشكل اختلافا كبيرا بالمقارنة مع الميثاق الدولي للحقوق المدنية و السياسية .

2. الجهة المختصة بالإعلان عن حالة الطوارئ

إذا قمنا بتمحيص النصوص الدولية التي تتضمن شروط الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان لا نجد الإشارة للطوارئ ، و لذلك فقد تم تنظيم عدة ندوات بمعرفة الأمم المتحدة حول هذا الموضوع ، و انتهت إلى بعض النتائج عن نظام ضمان معايير حقوق الإنسان (7)
وتخول مهام الإعلان عن حالة الطوارئ للأجهزة السياسية في الدولة ، فلا تعهد هذه المهمة لأي جهاز ذا طابع عسكري متى كان النظام المتبع في الدولة ديمقراطي ، فلا يوجد أحسن من الجهاز السياسي لشرح أفضل الحقائق و تبيان الخطر الحقيقي الذي يهدد الأمة و يؤكد على الحاجة الملحة لإعلان حالة الطوارئ .

3. الرقابة الدولية عن إعلان حالة الطوارئ

تقوم الهيئات الدولية المهتمة بتطبيق معاهدات حقوق الإنسان بفرض رقابتها على مدى مشروعية إعلانات حالة الطوارئ المفروضة من قبل الدول ، و لا يتمثل دور هذه الهيئات في تحليل حالة الطوارئ بل النظر في مدى ممارسة الحكومات لسلطاتها في إقرار النظام العام و الطوارئ العامة بالشكل المطلوب , و بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية تسند صلاحيات لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الرقابة في حالة الطوارئ إلى السلطات المخول لها ذلك . ينص العهد الدولي على ثلاث وسائل رقابية وفقا للمواد 40 و 41 منه و هي :

- نظام رقابة التقارير
- نظام رقابة الشكاوى و التبليغات (م 41)
- نظام رفع الأفراد للشكاوى بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد بتوفر مجموعة من الشروط .

تستقبل اللجنة المكلفة بحقوق الإنسان التقارير المقدمة من الدول و شكاوى الأفراد ، إلا أن نظام التقارير وفقا للإجراءات التي لابد أن تتخذها الدول قد يعرقل فعالية رقابة لجنة حقوق الإنسان .

المطلب الثاني: قواعد الإخطار بحالة الطوارئ

تنص قواعد الحماية الدولية لحقوق الإنسان على التزام الدول التي تستفيد من الحق في الاستثناء بأن تخطر الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة بالإجراءات الاستثنائية التي اتخذتها و أسبابها و تاريخ انتهاءها و ذلك حتى تفكر الدول التي تلجأ للطوارئ بجدية في التدابير التي لابد من أن تتخذها للتغلب على هذه الحالة ، و في الوقت نفسه فإن الإخطارات تتم عادة عن طريق سكرتير عام الأمم المتحدة و يبلغ بها الأجهزة الرقابية لتمارس صلاحياتها بمقتضى الإجراءات المناسبة ، فبدون ذلك لن تكون الأجهزة الرقابية عند تلقيها الشكاوى

www.manaraa.com

من قبل الأفراد أو الدول على دراية بالموقف في الدولة التي أعلنت حالة الطوارئ و مدى التزامها بضوابط المعاهدة .
و إن مجرد الإخطار عن حالة الطوارئ لم يعد كافيا بل لابد له من شكل معين يتضمن عنصرين، الأول يتعلق بوقت الإخطار و الثاني بفحواه (موضوعه)

1. العنصر الزماني للإخطار

يجب الإبلاغ بالمعلومات عن حالة الطوارئ في الوقت المناسب و هو ما ورد النص عليه في المعاهدة الدولية (العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية) باستعمال لفظ " فورا " أي بدون أي تأخير [8] .
و في قضية " Lawless " توصلت الأجهزة الأوروبية إلى أن الإخطار الوارد من حكومة ايرلندا بإعلان حالة الطوارئ بعد 12 يوما من سريان الضمانات يعتبر في حدود الوقت المعقول [9]

2. فحوى الإخطار بحالة الطوارئ

يشترط أن يتضمن الإخطار النصوص التي استثنيت من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان و الإخطار بالإجراءات الاستثنائية التي تم اتخاذها و كذا تحديد الأسباب التي تبرر اللجوء للاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان و ضبط تاريخ انتهاء العمل بالإجراءات الاستثنائية .

خـاتمة

اشتركت النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ـ أهمها المعاهدات الرئيسية الثلاث التي تطرقنا لها في دراستنا ـ في النص على الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان ، كما تشابهت أيضا القرارات و الأحكام الصادرة عن الهيئات الدولية المخول لها تفسير و تطبيق نصوص الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان في حالة الطوارئ , و قد كان من الأهداف الرئيسية للدراسة هو تبيان أهم المبادئ التي تحكم حقوق الإنسان في حالة الطوارئ ومدى علاقتها بالقانون الدولي . و تلتزم جميع الدول في ظل حالة الطوارئ بما فيها غير الأطراف في المعاهدات الدولية التي تتضمن نصوص الاستثناء من ضمانات حقوق الإنسان بأن تحترم بعض المبادئ الأساسية و أهمها مبدأ عدم الاستثناء من الحقوق الأساسية و مبدأ التناسب ، و لذلك فلا يجوز لهذه الدول أن تستند لحالة الطوارئ من أجل التخفيف من التزاماتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان ، كما يجب عليها أن تضمن الحقوق الأساسية للفرد ، ذلك أنه هناك حقوق أساسية لا يجوز قط الاستثناء منها في حالة الطوارئ و هي الحقوق التي تشكل الحد الأدنى للضمانات و الوقاية من الاعتقال التعسفي و ضمان إتباع الإجراءات القانونية السليمة .
كما أنه لا يكون الاستثناء من حقوق الإنسان في حالة الطوارئ إلا باحترام شرطين مهمين، وهما: مراعاة مبدأ التناسب و مراعاة مبدأ عدم التمييز. و تباعا لذلك فإن التدابير الاستثنائية يجب أن تتطلبها متطلبات الوضع و أن لا تنطوي على تمييز تعسفي.

قائـمة الهوامـش

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

1.CCPR / C / SR .351 ; 1982 ; P 08 ; Para 32
2.د / محمد مصطفى يونس : حقوق الإنسان في حالات الطوارئ ، دراسة فقهية و تطبيقية معاصرة، دار النهضة العربية ، مصر ، 2000 ، ص 22 .
3.راجع اقتراح ممثل المملكة المتحدة في 6 مارس 1950 حول الاتفاقية الأوروبية (مجموعة الأعمال التحضيرية للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) ص 280
4.توصلت للأخذ بهذا الرأي اللجنة الأوروبية و المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية ايرلندا ضد المملكة المتحدة ، راجع في ذلك حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الصادر في 1978 ، الجزء 23 .
5.R . HIGGINGS ; Derogations under human rights treaties ; bybil ; Vol 48 1976 _ 1977 , p 289
6.MARTINS : The protection of human Rights , CIT , P 153
7.ندوة كنجستون 29 / ST TAO HR و اللجنة الدولية للخبراء ، المؤتمر الإفريقي حول دور القانون الذي انعقد في لاجوس 1961
8.Lawless Case , ser , B , Report of the commission , Para 80
9. Lawless Case, ser , B , Report of the commission , p 73 , Para 80

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

الكتب

1. د / محمد مصطفى يونس: حقوق الإنسان في حالات الطوارئ، دراسة فقهية و تطبيقية معاصرة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2000 .
2. د / عبد الواحد محمد الفار : قانون حقوق الإنسان في الفكر الوضعي و الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، 1991 .

الرسائل الجامعية

1. د / محمد مصطفى يونس : النظرية العامة لعدم التدخل في شؤون الدول ، دراسة فقهية و تطبيقية في ضوء مبادئ القانون الدولي العام ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1985

الندوات و المؤتمرات

1. ندوة كنجستون 29 / ST TAO HR و اللجنة الدولية للخبراء ، المؤتمر الإفريقي حول دور القانون الذي انعقد في لاجوس 1961

المراجع باللغة الأجنبية

www.manaraa.com

1. R . HIGGINGS ; Derogations under human rights treaties ; bybil ; vol 48 , 1976 _ 1977 , p 289
2. MARTINS : The protection of human Rights , CIT , P 153

التقارير السنوية لبعض الهيئات الدولية

1. Lawless Case , ser , B , Report of the commission , Para 80
, ser , B , Report of the c Lawless Case

www.manaraa.com