

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/19
23 June 1997
ARABIC
Original: SPANISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات
الدورة التاسعة والأربعون
البند ٩ (أ) من جدول الأعمال

إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ

التقرير السنوي العاشر وقائمة الدول التي أعلنت أو مددت
أو أنهت حالة الطوارئ منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٥،
المقدمان من السيد لياندر و ديسوي، المقرر الخاص المعين
عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٧/١٩٨٥

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	٢٦ - ١	مقدمة
٩	٤٨ - ٢٧	أولا - تطور الحماية الدولية لحقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ
١٥	١٠١ - ٤٩	ثانيا - القواعد والمبادئ التي تنظم حالات الطوارئ
٢٦	١١٤-١٠٢	ثالثا - لا مساسية ممارسة حقوق الإنسان الأساسية

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣٠	١٤٤ - ١١٥	رابعاً - التجاوزات أو الانحرافات الرئيسية في تطبيق حالة الطوارئ
٣٦	١٥٤ - ١٤٥	خامساً - أثر حالات الطوارئ على المؤسسات ودولة القانون . . .
٣٩	١٧٨ - ١٥٥	سادساً - آثار حالات الطوارئ على حقوق الإنسان
٤٥	١٩٣ - ١٧٩	الاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

نظرة عامة

١- من بين أعظم التطورات التي حدثت طوال هذا القرن، لا يوجد شك في أن أحد أسمى هذه التطورات وأكثرها ثورية قد تمثل في التغيير الذي حدث في ميدان حقوق الإنسان الذي حصل فيه انتقال تدريجي من الدور القيادي التقليدي للدولة إلى رؤية جديدة تتمحور حول الكائن الإنساني أكثر من تمحورها حول الهياكل التي تمارس السلطة. وفي الوقت الحاضر، فإن شرعية هذه الهياكل تنشأ في جوهرها عن الشكل الذي تسمح فيه للأشخاص والشعوب بالتمتع بحقوقهم وبحرياتهم الأساسية على نحو فعال.

٢- وفي إطار هذا المنظور، فإن الاعتراف بالبعد الدولي لحقوق الإنسان، وظهور الفرد بوصفه شخصاً من أشخاص القانون الدولي يشكلان أول انجازات كبيرين لهذه الحقبة ويأتیان إلى العلاقات القانونية الدولية ببعد أخلاقي. بيد أنه في نفس الوقت الذي بدأ فيه نفاذ هذه الانجازات في مجال القواعد المعيارية فإن العالم قد رأى نفسه يتلوث بفعل نوع من الوباء المؤسسي المتمثل في حالات الطوارئ التي ما فتئت، مثلها في ذلك مثل مرض معدٍ، تنخر في الدعامات الديمقراطية لكثير من المجتمعات، وينادى بها ويروج لها في بلدان تنتمي تقريباً إلى جميع قارات العالم، وخاصة ابتداءً من عقد السبعينات.

٣- وبهذه الطريقة، حدث في كثير من الحالات أن تحولت حالات الطوارئ لتصبح الأداة القانونية التي يجري السعي عن طريقها إلى "اضفاء الطابع القانوني" على أسوأ التجاوزات وأكثر الأعمال التعسفية اِذاءً. وفي الواقع، فإنه لا يوجد تقريباً أي نظام من النظم الديكتاتورية لهذه الحقبة قد استطاع أن يقاوم الإغراء المتمثل في السعي إلى تبرير استلامه للسلطة أو البقاء فيها أو تبرير أفعاله القمعية الملموسة. وانطلاقاً من مقاعد السلطة، درج خبراء بارزون في علم القانون على التصرف كخدم أوفياء لصاحب السلطة من أجل اعطاء مساحة من الشرعية على ما لا يعدو أن يكون مملكة الحكم التعسفي.

٤- وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التكاثر الحقيقي في حالات الطوارئ قد حدث في إطار المواجهة الأيديولوجية التي اتسمت بها الحرب الباردة والتي استخدمتها حكومات كثيرة من أجل مكافحة المعارضة الداخلية المنشقة عليها. وقد حدث بوتيرة شديدة أن من يخالفون حكومة ما لم يكن يُعامَلون على أنهم معارضون شرعيون بل يُعامَلون على أنهم أعداء داخليون، وعملاء للعدو الدولي، ومن ثم عوامل خطر وانعدام أمن بالنسبة إلى الأمة. وكانت أكثر الصور انحرافاً لهذا المفهوم للدولة ولممارسة السلطة يتمثل على وجه الدقة فيما يسمى بـ "نظرية الأمن القومي" التي استُخدمت في مناطق معينة كأساس سياسي وأيديولوجي لأكثر الدكتاتوريات وحشية وانحرافاً في العقود الماضية.

٥- وما يبرز من هذه التجارب هو أنه في جميع الحالات كان إعلان حالة الطوارئ أو مجرد تطبيق تدابير لها هذه الطابع، يمثل الأداة القانونية التي كان يستخدمها كثير من الدكتاتوريين لقمع حقوق الإنسان الخاصة بأغلبية السكان والقضاء على أي شكل من أشكال المعارضة السياسية. وأما ما يسمى بـ "نظرية الأمن القومي" وبدائلها (التي أدانتها في وقت لاحق لجنة حقوق الإنسان بصفتها مذاهباً يتعارض مع حقوق الإنسان) فقد كانت بدورها في حقيقة الأمر هي الترسنة الأيديولوجية التي سعي عن طريقها إلى اعطاء شرعية لهذا النوع من التصرف.

٦- وفي هذا الصدد، يمكن أن تُفهم الأهمية البالغة التي اتسمت بها الدراسة التي أجرتها السيدة نيكول كيستيو في عام ١٩٨٢^(١) بالنظر إلى أنها استطاعت أن تحدد الشروط والمتطلبات التي تحدد شرعية حالة الطوارئ وتجعل التطبيق الصحيح لهذه الحالة متوافقاً مع أعمال حقوق الإنسان ومع أشكال الحكم الديمقراطي. فقد تعلق الأمر حينئذٍ بمعركة حقيقية من معارك الحقوق وكان الأمر المعرض للخطر فيها هو على وجه الدقة مبدأ من أعز مبادئ علم القانون المعاصر وهو مبدأ سيادة القانون.

٧- وعلى الرغم من الوعي الذي أوجدته هذه الدراسة، كان يتعين مع ذلك التغلب على سلسلة كاملة من العقبات في الطريق الوعر الخاص بحماية حقوق الإنسان في ظل حالات الطوارئ. وسنقتصر هنا، بشكل بياني بعض الشيء، على الإشارة إلى اثنتين من هذه العقبات تتسمان كلاهما بطابع تفسيري:

أما العقبة الأولى، التي تركز على تفسير تقليدي للإشراف الدولي، فلقد عملت على قصر تطبيق حقوق الإنسان على حالات السلم أو الحالات الطبيعية. فقد فهمت كثير من الحكومات أنه في لحظات الأزمة، أي حين يكون الأمر المعرض للخطر هو الأمن القومي أو استقرار النظام، على سبيل المثال، يجب أن تشعر السلطات بأنها متحررة من كل نوع من أنواع الرقابة، داخلية كانت أم دولية، فيكون بوسعها اللجوء إلى أي وسيلة أو أداة كانت من أجل درء الأزمة.

وأما العقبة الثانية فكان قوامها حجة باطلة ومنحرفة تتمثل في القول، داخلياً، في أن البلد يعيش حالة حرب "قذرة"، غير تقليدية تجبر السلطات على تعليق ممارسة حقوق الإنسان وفي التأكيد، في إطار النظام الدولي، على أن معاهدات القانون الإنساني الدولي ليست منطبقة لكون الأمر لا يتعلق بنزاع مسلح دولي، فضلاً عن أن يتعلق بحرب معلنة. وهكذا تشكّل نوع من "الأرض المشاع" بالمعنى القانوني يُباح فيها كل شيء، بما في ذلك أكثر التصرفات وحشية وانحرافاً وأخطر انتهاكات حقوق الإنسان.

٨- ومن حسن الحظ، وكما تثبت هذه الدراسة ذلك، أنه قد تدعمت في السنوات الأخيرة الفكرة التي مفادها أن حالة الطوارئ هي إحدى مؤسسات دولة القانون وأنها بصفتها هذه يجب أن تستوفي شروطاً ومتطلبات معينة تعمل كضمانات قانونية من أجل الحفاظ على حقوق الإنسان في حالات الأزمات. وبالمثل، وكما أصبح ذلك واضحاً بفعل الأعمال التي اضطلعت بها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والهيئات الإقليمية للمراقبة وكذلك تجربة المقرر الخاص، فإن الإشراف الدولي لا يمارس فحسب بل أنه تعزز لكونه يتعلق على وجه الدقة بحالات تكون فيها حقوق الإنسان، كما ثبت ذلك بالفعل، أكثر عرضة للانتهاك وتتطلب حماية أكبر. وقد تحولت مهمة الإشراف الدولي إلى نشاط لا يَنازَع؛ وتعزز بهذه الطريقة.

٩- وأكثر حتى من ذلك، فإن الفقه التي وضعته الهيئات الإشرافية قد وسع من نطاق قائمة الحقوق التي لا يمكن تعليق ممارستها، فخلعت هذا الطابع على حقوق أخرى غير معلنة بصورة صريحة في الصكوك القانونية الدولية المعنية.

١٠- ويتمثل أحد الانجازات الكبيرة الأخرى التي يتعين الإشارة إليها في التناسق والتكامل الموفر للحماية اللذين يُعترف اليوم بأنهما قائمان بين قواعد القانون الإنساني الدولي وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن هيئات أخرى إما ذات اختصاص محدد مثل منظمة العمل الدولية أو ذات

اختصاص عام مثل محكمة العدل الدولية في لاهاي قد استحدثت فقهاً قانونياً متلاقياً، يشكل على هذا النحو نوعاً من المعايير الدولية للقواعد والمبادئ التي تنظم حالات الطوارئ والتي أفادت كإطار قانوني مرجعي للمقرر الخاص.

١١- بيد أن هذا العرض السريع لن يكون كاملاً إذ لم يُشر، حتى وإن كان ذلك بإيجاز، إلى البعد المثير للقلق الذي اكتسبته الصراعات المسلحة في الحقبة الأخيرة، وطرائق تطور أحداثها، والتأثير الرهيب الذي تحدثه هذه الصراعات على حقوق الإنسان لمجموع السكان. فالشروع القديمة التي كنا نعتقد أنها دُفنت تحت الأرض قد ظهرت من جديد وظلت حاضرة في إطار سياقات بالغة المساوية مثل السياق الخاص بيوغوسلافيا السابقة. والعنصر العرقي، المرتبط بعناصر أخرى ذات منشأ سياسي واقتصادي وتاريخي وثقافي، إنما ينخر في الدعامات السياسية الهشة لأفريقيا بما ينطوي عليه ذلك من عواقب مقووضة ناشئة عن المواجهة، يكون الضحايا الرئيسيون فيها هم السكان المدنيين، وبما تنطوي عليه من عودة ظهور جريمة الإبادة الجماعية. كذلك فإن الفقر، من ناحيته، وخاصة في أشد صوره، والذي يصل في بعض الحالات حتى إلى إفقار القطاعات الوسطى، يشكل في الوقت الحالي أحد الأسباب الرئيسية للتوترات الاجتماعية والسياسية، كما يلاحظ في ألبانيا وفي بعض البلدان الأخرى. وفي الواقع فإن الفقر قد اكتسب، في الآونة الأخيرة، مستويات من إثارة الصراعات أكثر مما كان يتسم به في العقود الماضية كما أنه يؤثر بدوره على العوامل الأخرى المسببة للصراع مثل الضغوط المرتبطة بالهجرة، والاتجار غير المشروع بالمخدرات، التي تحدد الأسباب الهيكلية لظواهر العنف الجديدة. وتؤدي هذه الظواهر بشكل أو آخر، في كثير جداً من الحالات، إلى إعلان حالة الطوارئ أو إلى تطبيقها بحكم الواقع أو أنها تكون ضمن أساس حالات التفجر الكبيرة للعنف المعمم. ومن الواضح أن الانجازات الكبيرة في مجال حماية حقوق الإنسان وتنظيم حالات الطوارئ، وكذلك في مجال الإشراف الدولي على تطبيقها، غير كافية لمواجهة هذه الطرائق الجديدة. ولتحقيق ذلك، بشكل مكمّل لأوجه الإشراف التي تمارس، تتوجب الحاجة إلى التصدي للأسباب الهيكلية للصراعات، وإلى إنشاء آليات لمنع تفجرها، وإلى وضع آليات للإنذار المبكر من أجل التصرف بكفاءة أكبر.

خلفية هذه الدراسة

١- إدراج هذا البند في جدول أعمال الأمم المتحدة، وتعيين مقرر خاص

١٢- إن اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، وقد شعرت بالقلق البالغ إزاء الوتيرة التي طبقت بها بلدان معينة الأحكام التي تنظم الحالات التي يُطلق عليها حالات الحصار أو الطوارئ وإزاء الشكل الذي لجأت به هذه البلدان إلى هذه الحالات، واقتناعاً منها بوجود علاقة ما بين هذا التطبيق وتدهور حقوق الإنسان في هذه البلدان، قد طلبت في قرارها (د-٣٠) المؤرخ في ٣١ آب/أغسطس ١٩٧٧، إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، عن طريق لجنة حقوق الإنسان، أن يأذن بإجراء تحليل تفصيلي لهذه المسألة. وهكذا قررت الأمم المتحدة، للمرة الأولى، إجراء دراسة متعمقة لهذا الموضوع^(١) عاهدة إلى خبيرة اللجنة الفرعية السيدة نيكول كيستيو، بمهمة إنجاز هذه الدراسة. وبعد عدة أعوام من العمل، قدمت السيدة كيستيو تقريراً كاملاً إلى اللجنة الفرعية في دورتها الخامسة والثلاثين (E/CN.4/Sub.2/1982/15). وكانت الدراسة بمثابة خطوة حاسمة في فهم هذا الموضوع، وفي تحديد آثاره على مجموع حقوق الإنسان كما أنها تتضمن، ضمن توصيات أخرى، توصية بإجراء متابعة دائمة لهذه المسألة. وهكذا قررت اللجنة الفرعية، في قرارها ٢٠/١٩٨٣، أن تدرج في جدول أعمالها بنداً بعنوان "إعمال حق الاستثناء المنصوص عليه في المادة ٤ من

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وانتهاك حقوق الإنسان" وإن كانت قد قررت في وقت لاحق بحثه بوصفه مسألة ذات أولوية كبيرة، في إطار البند المعنون "إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: (ب) مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ"^(٣). وفي عام ١٩٨٥ وافق المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ٣٧/١٩٨٥، على توصية لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية بتعيين مقرر خاص من بين خبراء اللجنة الفرعية، وهو السيد لياندرو ديسبوي، مزوداً بالولاية التي ترد تفاصيلها فيما يلي.

٢- ولاية المقرر الخاص

١٣- ابتداءً من عام ١٩٨٥، كانت الولاية الأصلية للمقرر الخاص، التي أدت إلى تقديم عشرة تقارير سنوية - تضم المهام التالية:

أن يضع ويحدّد كل عام قائمة بالبلدان التي تكون، ابتداءً من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٥، قد أعلنت أو مددت أو أنهت حالة من حالات الطوارئ؛

أن يحلل في هذه التقارير السنوية مدى احترام القواعد الداخلية والدولية التي تضمن شرعية الالتجاء إلى حالة الطوارئ؛

أن يدرس انعكاسات تدابير حالة الطوارئ التي تعتمدها الحكومات على حقوق الإنسان؛

أن يوصي بتدابير ملموسة بقصد ضمان احترام حقوق الإنسان في حالات الحصار أو الطوارئ.

١٤- ونتيجة للمشاورات التي أُجريت في إطار اللجنة الفرعية، واستجابة للطلبات الصريحة من لجنة حقوق الإنسان، فإن المقرر الخاص:

قد وضع مبادئ توجيهية^(٤) هي بمثابة قواعد نموذجية لوضع أحكام تشريعية وطنية تتعلق بحالة الطوارئ؛

حلل على نحو متعمق مسألة توسيع نطاق حقوق الإنسان التي لا تكون ممارستها قابلة للتعليق طبقاً للفقهاء القانوني الحالي^(٥)؛

قدم مساعدة فنية إلى الدول التي طلبت هذه المساعدة (باراغواي، الاتحاد الروسي، كولومبيا، إلخ.) في إطار خدمات المساعدة الفنية التي يقدمها مركز حقوق الإنسان ومؤسسات أخرى؛

١٥- وقد استجاب المقرر الخاص أيضاً إلى طلبات مختلفة مقدمة من عدة منظمات دولية للحصول على المشورة.

١٦- وبعد انقضاء عدة سنوات من العمل المتصل طلبت اللجنة الفرعية إلى المقرر الخاص القيام، بالإضافة إلى تحديث القائمة السنوية، بتقديم استنتاجاته النهائية بشأن حماية حقوق الإنسان في ظل حالات

الطوارئ. وتحديث العناصر الواردة في تقرير السيدة كيستيو يعني الوقوف على التطور الذي حدث على الصعيد الدولي في هذا الميدان ابتداءً من الأعمال التي اضطلعت بها الهيئات الاشرافية الدولية والخبرة المتراكمة لدى المقرر الخاص نفسه، والممارسة التي درجت عليها الدول، والمعالجة التي كانت هذه المسألة موضوعاً لها في إطار لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية. وأخيراً، فإن اللجنة الفرعية قد طلبت إلى المقرر الخاص أن يقدم توصيات محددة بشأن كيفية معالجة هذه المسألة في المستقبل⁽³⁾.

٣- الهدف من هذه الدراسة

١٧- ووفاء بهذه الولاية، تهدف هذه الدراسة الحالية إلى ما يلي:

استعراض التطور الذي حدث في ميدان الإشراف الدولي في حالات الأزمات؛

إبراز الشكل الذي استُخدمت به السوابق المختلفة للهيئات الإشرافية الدولية والممارسة التي جرى عليها المقرر الخاص نفسه من أجل تدعيم معايير ومبادئ معينة تنظم حالة الطوارئ؛

توضيح النتائج الايجابية التي تترتب على تطبيق واف للقواعد التي تنظم حالة الطوارئ وكذلك، على النقيض من ذلك الآثار المروعة لتطبيقها غير الصحيح على حقوق الإنسان وعلى السلام؛

موافاة اللجنة الفرعية ولجنة حقوق الإنسان بعرض، يكون أوفى ما يمكن، للوضع العالمي فيما يتعلق بحالة الطوارئ، عن طريق تحليل قائمة الدول التي أعلنت أو مددت أو أنهت حالة الطوارئ ابتداءً من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٥؛

وضع توصيات من أجل تناول هذه المسألة في المستقبل تناولاً أفضل من جانب الدول والهيئات المختلفة للأمم المتحدة.

٤- مصادر المعلومات الواردة

١٨- تلقى المقرر الخاص توجيهاً من اللجنة الفرعية، من أجل وضع تقاريره السنوية وكذلك من أجل هذه الدراسة، يقضي باللجوء إلى كل مصدر للمعلومات يمكن التعويل عليه. ويرد في مقدمة هذه الوثيقة (E/CN.4/Sub.2/1997/Add.1) وصف لتفاصيل مصادر المعلومات والمنهجية المستخدمة من أجل وضع القائمة السنوية للدول التي أعلنت أو مددت أو أنهت حالة الطوارئ. وكانت مصادر المعلومات ذات الأولوية، الخاصة بهذه الدراسة، كما يلي:

ردود الدول نفسها على الطلبات المقدمة من المقرر الخاص؛

الآراء والملاحظات التي أبدتها المقرر الخاص في تقاريره السابقة؛

السوابق التي وضعتها الهيئات الإشرافية ذات الاختصاص العالمي أو الإقليمي، وبخاصة لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، واللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ولجنة محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب؛

الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، وبخاصة منظمة العمل الدولية ولجنة الحرية النقابية التابعة لها، وكذلك لجنة الخبراء التابعة لها والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الصحة العالمية؛

الفقه القانوني لمحكمة العدل الدولية؛

السوابق التي وضعتها هيئات أخرى، غير تعاهدية، مثل لجنة حقوق الإنسان التابعة للبرلمانيين الأعضاء في الاتحاد البرلماني الدولي؛

المنظمات غير الحكومية المختصة، التي أسهمت منذ البداية في أعمال المقرر الخاص.

١٩- ويغتنم المقرر الخاص هذه الفرصة للإعراب عن امتنانه لجميع مصادر المعلومات هذه، ولا سيما للدول التي أسهمت في أعماله على نحو مستمر وحاسم الأهمية، بأكثر من مائتي رسالة، مثبتة بذلك ما تتسم هذه المسألة من شأن وأهمية.

٥- المصطلحات المستخدمة

٢٠- يستخدم في هذه الدراسة تعبير "حالة الطوارئ" "estado de excepción" لدقته القانونية ولاستخدامه الجاري في علم القانون المعاصر. وعلاوة على ذلك فإن هذا التعبير يشمل مجموع الحالات التي تغطيها مصطلحات: "حالة الطوارئ" "estado de emergencia"، و"حالة الحصار"، و"حالة الوضع الطارئ"، و"حالة الإنذار"، و"حالة الوقاية"، و"حالة الحرب الداخلية"، و"وقف الضمانات"، و"الأحكام العرفية"، و"سلطات حالة الأزمة"، و"السلطات الاستثنائية"، و"فرض حظر التجول"، وما إلى ذلك، وجميع التدابير التي تعتمد عليها الحكومات والتي تنطوي على وضع قيود على ممارسة حقوق الإنسان تتجاوز القيود التي يؤذن بها عادة في الأوضاع العادية.

٦- الإطار المرجعي القانوني

٢١- بالنظر إلى أن الأمر يتعلق بولاية ذات مدى شامل، استطاع المقرر الخاص طوال ١٢ عاماً من العمل الذي لم ينقطع، من أن يعزز إطاراً مرجعياً قانونياً، معتمداً في ذلك بصورة جوهرية على الأحكام الواردة

في الصكوك الدولية التي تنظم حالة الطوارئ، وبخاصة المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومعتمداً على السوابق التي وضعتها الهيئة الإشرافية التي يتبعها، وهي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

٢٢- وكان من شأن الظرف المتمثل في أن المادة ٤ من العهد تتضمن أحكاماً مماثلة نسبياً للأحكام الواردة في المادة ٢٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية والمادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^(٧) أن الفقه القانوني والسوابق الخاصة بهيئاتها الإشرافية إنما يثران، من حيث الممارسة الفقه القانوني والسوابق الخاصة باللجنة المعنية بحقوق الإنسان كما أنهما يثران منهما بدورهما.

٢٣- وهذا الإطار المرجعي القانوني تكمله السوابق المختلفة التي وضعتها هيئات إشرافية دولية أخرى أبدت رأيها بشأن هذه المسألة وهي سوابق تؤكد السوابق المذكورة من قبل، كما تكملها في حالات أخرى. ونحن نشير هنا بوجه خاص إلى السوابق التي وضعتها لجنة مناهضة التعذيب التابعة للأمم المتحدة، ولجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية، ومحكمة العدل الدولية نفسها.

٢٤- وانطلاقاً من هذه السوابق، قام المقرر الخاص بتعزيز نوع من المعايير الدولية للقواعد والمبادئ التي تنطبق على حالات الطوارئ^(٨)، وهو ما شكل إطاراً مرجعياً قانونياً، سواء في أنشطته المتعلقة بالإشراف الدولي أو في أنشطته المتعلقة بتقديم المشورة إلى الدول التي التمسست تعاونه من أجل إصلاح تشريعاتها الداخلية (باراغواي، الاتحاد الروسي، كولومبيا، إلخ).

٢٥- وانطلاقاً من هذا الإطار، واعتماداً على تعاون فريق من الأخصائيين، باشر المقرر الخاص تأليف دليل من أجل وضع القواعد الوطنية.

٢٦- وما يعطي صدارة وحماية عالمية لهذا المستوى من المعايير والمبادئ المنطبقة على الظروف الاستثنائية هو كون هذه المعايير والمبادئ ناتجة عن ممارسة إشرافية دامت أكثر من ١٢ عاماً واشتركت فيها الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وأن ذلك قد شمل إسهام خبراء اللجنة الفرعية وأعضاء لجنة حقوق الإنسان الذين استطاعوا عاماً بعد عام أن يدلوا بدلهم أثناء النظر في التقارير السنوية المختلفة. ويعتمد المقرر الخاص على المبادئ التي وضعتها السيدة نيكول كيسديو التي يرغب في الاشارة بها.

أولاً- تطور الحماية الدولية لحقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ

ألف- من السيادة المطلقة للدول إلى الاعتراف بالفرد كشخص من أشخاص القانون الدولي

٢٧- على ضوء التغييرات الهامة التي حدثت خلال الخمسين عاماً الأخيرة في مجال حقوق الإنسان، لا مناص من أن يصبح الأمر في غاية الدهشة إذا تذكرنا أنه، حتى أوقات قريبة العهد وعلى امتداد تاريخ

البشرية بأكمله تقريباً، ظل يوجد أصحاب السيادة (الملوك والأباطرة، إلخ)، وفيما بعد الدول، أي من كانوا يمتلكون السلطة المطلقة لتحديد الحقوق التي يعترفون بها لرعاياهم ولتحديد الآليات الداخلية لحماية هذه الحقوق. وطوال هذا القرن لم يحدث إلا في وقت حديث، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، أن اكتسبت حقوق الإنسان طابعاً دولياً عن طريق إدراج القواعد المتعلقة بها في مجموعة متنوعة كبيرة من المعاهدات والاتفاقات ذات المدى الإقليمي والعالمي، لتتحول بذلك إلى أحد الفروع الأكثر دينامية وثوروية للقانون الإنساني العام المعاصر. وبهذه الطريقة، فإن الاعتراف بالفرد بوصفه شخصاً من أشخاص القانون الدولي قد أبرز التحولات العميقة التي حدثت، ليس فقط في مجال العلاقات القانونية الدولية بل أيضاً في مجال العلاقات الدولية بوجه عام.

٢٨- وفي الوقت الراهن، فإن مفهوم "عدم التدخل في الشؤون الداخلية" لم يعد واضحاً وهو يفتقر إلى الشرعية في الوقت الذي يتمثل فيه الشيء المعرّض للخطر في كرامة الإنسان. وأقوى برهان على هذا الجزم هو طبيعة الالتزامات تجاه الغير الناشئة عن معاهدات واتفاقات حقوق الإنسان. فمن الجدير بالذكر أن قواعد هذه المعاهدات والاتفاقات تنطبق على الجميع وأنها تتضمن، بالإضافة إلى ذلك، بُعداً مزدوجاً هو: الالتزام بالامتثال للاتفاقية والالتزام بالمطالبة إذا لم يتمثل لها الآخرون. ويوجد في هذا الشأن، وهو موجود بوضوح، التزام حقيقي بالكفاح من أجل الأعمال العالمية لحقوق الإنسان، وهو ما يبرز البعد الأخلاقي الذي أدخلته هذه الصوك في العلاقات الدولية في الوقت الحاضر.

٢٩- ومن المهم التأكيد على أن اتفاقات حقوق الإنسان لا تنظم العلاقات المتبادلة فيما بين الدول بل إن شخص الإنسان هو الذي يشغل محور الحماية التي تتيحها، فبنشأ بذلك نوع من النظام العام الدولي يشكل فيه، ولأول مرة، شخص الإنسان وليس الدول محور الاهتمام الرئيسي.

٣٠- وبهذه الطريقة نشأ، قليلاً قليلاً، لدى الشعوب والحكومات الاقتناع بأن هيبة بلد ما تتركز ليس فقط على قوته الاقتصادية أو العسكرية، بل تتركز أيضاً على الشكل الذي يستطيع فيه سكانه التمتع الكامل بحقوق الإنسان الخاصة بهم وحياتهم الأساسية.

باء- أوجه التقدم الهامة في مجال الإشراف الدولي

٣١- ومع ذلك فإن هذه التحولات الحاسمة لم تحدث بسهولة وكان يتعين أن تشق طريقها في سياق دولي معاكس إلى أبعد حد وهو ما كان يتمثل في الحرب الباردة وفي وقت كان يتعزز فيه ما يسمى بـ "مذهب الأمن القومي" في كثير من البلدان النامية وفي القارة الأمريكية بأكملها تقريباً. وكما يُذكر، فإنه في أواخر عقد السبعينات وهو المناسبة التي استهلكت فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أعمالها وكثُفت فيها الهيئات الأخرى الخاصة بالمراقبة الإقليمية أنشطتها، كان العالم يعيش وباءً مؤسسياً حقيقياً يتمثل في حالات الطوارئ؛ ففي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، كان أكثر من ثلثي البلدان التي تضمها تعيش هذه الحالة.

٣٢- وهذا يشرح، في معرض البداية، أن أوجه التقدم التي تم بلوغها في ميدان الإشراف الدولي لم تتمكن من أن تُحدث، بالنسبة إلى حالات الأزمة، نفس المستويات من المقبولية التي حققتها بالنسبة إلى حالات الوضع المعتاد. وبهذا المعنى، فإن العقبة الرئيسية التي تعيّن التغلب عليها كانت ذات طابع شبه تفسيري في كل مرة كانت فيها بعض الحكومات، بقدر ما استمرت الأنشطة الإشرافية على الصعيد الدولي تفرض

نفسها، تؤيد بقوة أكبر الرأي القائل بأن هذا الإشراف غير مناسب، على الأقل عندما يجد البلد نفسه في حالة طارئة^(٩). وبهذه الطريقة، فإنه متى نشأت حالة أزمة، كانت الحكومات وحدها في وضع يتيح لها تقييم مدى خطورتها، ومدى مناسبة ومدى التدابير الضرورية لدرئها. وقد ادّعي في هذا الصدد، أن أي مراقبة خارجية ستكون ليس فقط غير مناسبة بل إنها يمكن حتى أن تكون ضارة وذلك بإضعافها الآليات الدفاعية للدولة.

٣٣- ومن حسن الحظ أن المعيار الذي فرض نفسه كان هو العكس لأنه كان سيصبح من الزائد عن الحاجة بقدر كبير بل كان سيصبح أمراً مناقضاً للقيام، على الصعيد الدولي، بتعزيز الأنشطة الإشرافية على أعمال حقوق الإنسان في حالات الوضع العادي بينما يتم في الوقت نفسه رفض العمل بها في فترات الأزمة أو عدم الاستقرار عندما يكون معلوماً أن هذا هو بالضبط نوع الحالات التي تحدث فيها بوتيرة أكبر أخطر التعديات على حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وبعيدا عن ذلك، وكما سنرى طوال هذه الدراسة، فإن ممارسة الإشراف في ظل حالات الأزمة لم تفرض نفسها فحسب بل إنها، فضلاً عن ذلك، ما فتئت تتعزز بصورة تدريجية.

جيم- الأوضاع التي تجيز إعلان حالة الطوارئ

٣٤- تشمل هذه الدراسة جميع حالات الطوارئ التي تنتج عن أزمة خطيرة تؤثر على مجموع السكان وتعرض للخطر نفسه وجود المجتمع المنظم على أساس الدولة، دون أن تميز الدراسة أو تستبعد أي حالة من هذه الحالات بعينها. وهذا هو أساساً، كما سنرى ذلك فيما بعد، هو التفسير الذي يقرّبنا أكثر من غيره من مفهوم الخطر العام أو الأوضاع الاستثنائية الواردة في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفي المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وفي المادة ٢٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وهو المفهوم المنصوص على أنه شرط أساسي أو سبب لإعلان حالة طوارئ ما. وبهذه الطريقة، فسواء كان الأمر هو عبارة عن الحرب الدولية، أو المنازعات الداخلية المسلحة، أو التوترات أو الاضطرابات الداخلية الناتجة عن عوامل سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، عندما تكون هذه مصحوبة بمواجهات أو بأعمال عنف أو بأعمال تخريبية أو بمواجهات عرقية أو بهجمات إرهابية، فإنها بقدر ما تشكل تهديداً فعلياً أو على الأقل تهديداً وشيكاً لمجموع أفراد المجتمع، تشكل خطراً عاماً أو أوضاعاً استثنائية بالمعنى الذي تُعطيه لكلا المصطلحين الصكوك الدولية المذكورة آنفاً.

٣٥- وهذا التفسير يتوافق مع المناقشات التي دارت أثناء الأعمال التحضيرية المتعلقة بالمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي لم تستبعد من أسباب حدوث حالة طوارئ الكوارث الطبيعية (مثل الزلازل والأعاصير والحلزونية، وما إلى ذلك) أو الكوارث المتعلقة بالطقس، عندما تأخذ أبعاداً يكون من شأن حجمها تعريض المجتمع للخطر. وأخيراً، فإن من المناسب تحديد أن كون العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على خلاف المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمادة ٢٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، لا ينص صراحة على الحرب ضمن الأسباب المحتملة لوجود حالة طوارئ، هو أمر لا يعني أنه يستبعدهما. والدليل على ذلك هو أنه في الأعمال التحضيرية المتعلقة بالمادة ٤ من العهد. فإن النص الأصلي حتى عام ١٩٥٢ كان يشمل حالات الحرب، ولكن تم التخلي عن هذا النص نفسه لصالح الصيغة العامة المتعلقة بـ "الأوضاع الاستثنائية" بغية عدم إعطاء الانطباع بأن الأمم المتحدة تجيز الحرب، أو على الأقل تقبلها.

دال- الأسباب التي يتذرّع بها من أجل إعلان حالة الطوارئ

٣٦- إن إعلان حالة الطوارئ، بوصفه صكاً قانونياً، يجب أن يكون مُسبباً أي يجب أن يحتوي، ضمن عناصر أخرى، على تفسير واضح للبواعث التي من أجلها طُبِّق. فكما هو معروف، فإن القانون الدولي لا يُعلن بشكل محدد الأسباب التي تجيز مثل هذا الإعلان ويقتصر على التأكيد على ضرورة أن تكون الأزمة الناتجة عن هذه الأسباب تشكل وضعاً استثنائياً. ومن هنا فإن الحجج التي تستخدمها الحكومات في رسائلها إلى المقرر الخاص مختلفة جداً أو تكون في بعض المناسبات عامة كثيراً، وإن كانت تتذرّع على نحو ثابت بوجود تهديد للدولة و/أو للمؤسسات و/أو للسكان. وعلى سبيل التوضيح، يُشار إلى البواعث التالية: وجود تهديد لأمن الدولة، أو للنظام العام، أو للعمل بالدستور أو للمؤسسات الديمقراطية، ووجود أفعال عنف أو أفعال هدّامة أو إرهاب، أو تخريب، أو هجوم خارجي أو تهديد بالهجوم الخارجي، ووجود حالات عصيان أو تمرد داخلية، ومحاولة القيام بانقلاب، واغتيال أعضاء الحكومة، إلخ. ويتذرّع أيضاً على نحو متواتر بمواجهة نوازل عامة، أو كوارث طبيعية (وخاصة الزلازل أو الأعاصير الحلزونية، إلخ) أو كوارث من صنع الإنسان. وتذكر بشكل متزايد مسائل عرقية و/أو اضطرابات داخلية ناتجة عن توترات اجتماعية سببها عوامل اقتصادية ينطوي عليها الفقر، أو الفقر أو فقدان المزايا الاجتماعية من جانب قطاعات هامة من السكان.

ها- القواعد المنطبقة على حالات الطوارئ

٣٧- بصورة أساسية، يتناول فرعان من فروع القانون الدولي العام مهمة عرض إطار قانوني لاحتواء وتنظيم حالات الأزمة، ونحن نشير بذلك إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وإلى القانون الإنساني الدولي. أما الأول، فهو يهدف إلى تنظيم القواعد المصمّمة لكي يبدأ تطبيقها عندما تتخذ الأزمة بعداً خطيراً يشكل تهديداً حقيقياً للمجتمع ككل، وأما الثاني فينطبق بقدر ما تحدث مواجهة بين دولتين أو عندما يتعلق الأمر بكفاح شعب يمارس حقه في تقرير المصير (حرب دولية) أو عندما يكتسب مستوى الأعمال العدائية الداخلية شدة تخلع على الأزمة طابع نزاع داخلي مسلح.

٣٨- وبصورة إجمالية، فإنه من وجهة نظر القانون الإنساني الدولي (الذي تتمثل رسالته على وجه الدقة في تنظيم حالات الطوارئ)، يمكن التمييز على الأقل بين ثلاث فرضيات مختلفة هي:

الحرب الدولية (سواء كانت حرباً بين دول أو حرب تحرير وطني)، وهي حالة تنطبق في شأنها أغلبية قواعد هذا القانون، وخاصة القواعد الواردة في اتفاقيات لاهاي لعامي ١٨٩٩ و١٩٠٧ وفي اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ وبروتوكولها الإضافي الأول؛

النزاع الداخلي المسلح الذي يتسم بـ "شدة مرتفعة" (والذي يفترض تطبيق القانون في شأنه وجود درجة معينة من تنظيم المجموعات المتمردة كما يفترض السيطرة على جزء من الإقليم)، وتنطبق في هذه الحالة القواعد الواردة في البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩؛

وأخيراً النزاع الداخلي المسلح الذي يتسم بـ "شدة نسبية" (بافتراض أن شدة الأعمال العدائية ودرجة تنظيم المتنازعين لا تبلغان المستويات المطلوبة في البروتوكول السابق)، وتنطبق في هذه الحالة الأحكام المنصوص عليها في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع.

٣٩- وانطلاقاً من مجال تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن مفهوم "الحالات الاستثنائية" أو "الخطر العام" الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي الصكوك الدولية الأخرى يشمل كلاً من المنازعات المسلحة (الداخلية والدولية) والأوضاع الخاصة بالتوترات أو الاضطرابات الداخلية التي يمكن أن توجد فيها أعمال عنف أو مواجهة تبرر تطبيق حالة الطوارئ، دون أن تسمح شدة الأعمال العدائية بوضع الأزمة داخل إطار مفهوم "النزاع المسلح"، على النحو المنصوص عليه في البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف الأربع وفي المادة ٣ المشتركة في هذه الاتفاقيات.

واو- تكامل القواعد التي تنظم حالات الأزمة

٤٠- كما يمكن أن نرى، فإن ما يميز حقوق الإنسان عن القانون الإنساني الدولي ليس هو رسالتهم المشتركة الخاصة بالحماية أو الدفاع بل هما الطريقتان المتضادان اللذان ميّزا مسار كل منهما. فحقوق الإنسان قد بدأت تتمتع بالحماية على وجه الحصر في المجال الداخلي وبدأت تتصاعد شيئاً فشيئاً إلى أن بلغت، حديثاً في النصف الأخير من هذا القرن، بُعداً دولياً. وعلى العكس من ذلك، فإن القانون الإنساني الدولي قد وُلد من أجل تنظيم المنازعات المسلحة في إطار النظام الدولي وظل يهبط تدريجياً إلى أن دخل في المجال الوطني وشمل المنازعات المسلحة الداخلية^(١٧).

٤١- وبهذه الطريقة، فإن المعيار الذي يسود، في ظل حالة قوامها السلم والأوضاع المعتادة، هو التمتع بحقوق الإنسان على نحو غير مقيد. أما إذا كان الأمر يتعلق، على العكس من ذلك، بمواجهة حالة أزمة لا تتسم بطابع نزاع مسلح ولكنها تشكل فعلاً "خطراً عاماً"، يستتبع تهديداً خطيراً للمجتمع بأسره، يمكن عندئذ إعلان حالة الطوارئ. بيد أنه إذا اكتسبت الأزمة طابع نزاع داخلي أو دولي، يبدأ في هذه الحالة وبشكل متزامن مع تطبيق القواعد الداخلية والدولية التي تتكفل بحماية حقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ، تطبيق القواعد الحمائية للقانون الإنساني الدولي تطبيقاً يتسم بالتناسق والتكامل التامين مع القواعد الأولى.

زاي- الأساس الذي تقوم عليه حالات الطوارئ

٤٢- تنص في الواقع جميع النظم القانونية في العالم على احتمال أن يصبح من الممكن اعتماد تدابير استثنائية من أجل مواجهة حالات أزمة. وهذا يفترض كون القانون الداخلي للدول (أي كان أساسه النظري) هو والقانون الدولي يجيزان قيام السلطات المختصة، في مثل هذه الظروف، بتعليق ممارسة حقوق معينة لغرض وحيد دون غيره هو استعادة الأوضاع العادية وضمان التمتع بأبسط حقوق الإنسان. وهذا الأمر الأخير يبدو مفارقة من المفارقات وهو بطريقة ما مفارقة فعلاً بالنظر إلى أنه يتعلق بالاحتمال القانوني لتعليق ممارسة حقوق معينة باعتبار ذلك الوسيلة الوحيدة لضمان التمتع الفعال بأكثر هذه الحقوق أولية. وهكذا يكون من المفهوم بل وحتى من المعقول، على سبيل المثال حيثما تقوم معركة أو تحدث نازلة عامة، كحدوث زلزال على سبيل المثال، يمكن بصورة مؤقتة تعليق حرية المرور من أجل صيانة الحق في الحياة، الذي يكون من الظاهر أنه معرض للخطر وللتهديد في كلتا الحالتين.

٤٣- وهذا العرض السببي يشكل، كما سنرى ذلك فيما بعد، العمود الفقري لحالة الطوارئ كما ينظمها القانون الدولي المعاصر، كما أنه يحدد الطابع الحمائي وليس القمعي الذي يركز عليه. فني القانون الداخلي للدول، فإن هذا الأساس يكون بالفعل مرتبطاً ارتباطاً عاماً، فيما يبدو، بالدفاع عن الدستور أو عن المؤسسات الأساسية للدولة، إلخ، التي تُمسك في يديها بالمسؤولية عن ضمان الحرية والأمن لجميع المواطنين^(١١). وبهذا المعنى، فإن مفهوم الدفاع المشروع "عن المؤسسات الأساسية للدولة" أو "عن الدستور، المهدد مؤقتاً بفعل هزة داخلية أو هجوم خارجي"، "تعرض للخطر أعمال الدستور نفسه أو أعمال حقوق الإنسان للسكان"، إلخ، هو صيغة معتادة بما فيه الكفاية في أغلبية الدساتير التي وُضعت طوال القرنين الأخيرين.

٤٤- والطابع الحمائي الذي تتسم به أبسط حقوق الإنسان هو والدفاع عن المؤسسات التي تكفل هذه الحقوق وتتيح الأساس للتعليق المؤقت لبعض الحقوق والحريات، يفسران، بدقة ووضوح أكبر كل يوم، السبب في أن الهيئات المختلفة للإشراف الدولي تربط ممارسة هذه السلطة الاستثنائية بالدفاع عن الديمقراطية، التي تُفهم ليس فقط على أنها تنظيم سياسي محدد يكون من غير المشروع الإخلال بها بل على أنها نظام "يضع حدوداً لا يجوز تجاوزها فيما يتعلق بالانطباق المستمر لحقوق أساسية معينة لشخص الإنسان".

ح٤- الطبيعة القانونية

٤٥- يُصبح من الأهمية الحاسمة، بالنظر إلى ما سبق شرحه، وضع هذه الممارسة داخل حقل القانون وبذلك تُستبعد المفاهيم الخاطئة التي تربط بين حالة الطوارئ والصلاحيات التقديرية لممارسة السلطة في حالات الأزمات. وهذه الممارسة بعيدة أن تكون كذلك فبالنظر إلى أنها ممارسة قانونية فإن تطبيقها ليس فقط مشروطاً بوجود طوارئ خطيرة ما تؤثر على السكان بأسرهم بل إنه يجب، بالإضافة إلى ذلك، أن يمثل هذا التطبيق لمتطلبات محددة معينة، منها على سبيل المثال الإعلان الرسمي لحالة الطوارئ، وتناسب التدابير المعتمدة، إلخ، وهي عناصر تحدد مدى مشروعيتها. وعلى وجه الإجمال، فإن هذه المتطلبات، بالإضافة إلى أنها تفرض حدوداً ملموسة على ممارسة السلطات غير العادية أو على ممارسة ما يُسمى بـ "سلطات الأزمات"، تعمل في المجال العملي كضمانات قانونية، صريحة أو ضمنية، من أجل الحفاظ على نفاذ حقوق الإنسان في ظل الظروف المذكورة.

٤٦- ومن الناحية التاريخية، فإن الضمانة الأولى، وربما أهمها جميعاً، تتمثل في أن تُحدّد مسبقاً قواعد اللعبة، وهو ما يعني "التنبؤ بما هو غير قابل للتنبؤ". ومما لا شك فيه أن ذلك قد شكّل، وما زال يشكل، إحدى أعوص المهام التي تواجه المشرّع الذي يتعين عليه أن يحدد مسبقاً القواعد التي تُستخدم كقاعدة تركز عليها السلطة وكحد لها من أجل تجنب الأزمات.

٤٧- وعلى وجه الإجمال، فإن الوجود المسبق لقواعد تتنبأ بها دولة القانون نفسها (وبطريقة ما تحتفظ بها على سبيل الاحتياط في الفترات العادية) إنما يحدد لنا الطبيعة القانونية لحالات الطوارئ. ومن هنا فإنه أياً كانت الأهمية السياسية لهذه الممارسة أو أهمية من نوع آخر تُنسب لها ويُعترف بها بوصفها ملاذاً أخيراً للقانون فإنها، لا يمكن أن تكون غريبة على قواعد ومبادئه.

٤٨- وبهذا المعنى، فإن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان قد حددت في وضوح، في فتاها OC-8/87، أنه إذا كان تعليق الضمانات يشكل حالة استثنائية، فإن هذا لا يعني أن هذا التعليق "يستتبع الإلغاء المؤقت لدولة القانون أو أنه يجيز للحكام أن يناوؤا بسلوكهم عن المشروعية التي يجب عليهم دائماً أن يتمسكوا بها". وذكّرت المحكمة كذلك بأن "مبدأ المشروعية والمؤسسات الديمقراطية ودولة القانون هي أمور غير قابلة للفصل"^(١٧).

ثانياً- القواعد والمبادئ التي تنظم حالات الطوارئ

٤٩- يتناول هذا الفصل بالتفصيل، في شكل عناوين أو مبادئ، جميع الاشتراطات التي يجب أن تستوفيها حالات الطوارئ من أجل تحديد مدى توافقها مع القواعد الدولية وتشكيل الإطار المرجعي القانوني للمقرر الخاص في مهمته الإشرافية.

ألف- مبدأ المشروعية

٥٠- بالنظر إلى أن حالة الطوارئ لها نفس الطبيعة التي تتسم بها مؤسسات دولة القانون، فإن هذا الاشتراط يوضح ما يلي:

ضرورة الوجود المسبق لقواعد تنظم حالة الطوارئ؛

وجود آليات مراقبة، داخلية ودولية على السواء، تتحقق من مدى توافق حالة الطوارئ مع هذه القواعد.

٥١- وفي بادئ الأمر، كان هذا المبدأ نافذاً فقط في إطار النظام الداخلي، ولكنه يتسم اليوم بمدى عالمي بالنظر إلى العدد الكبير للدول التي صدقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وعلى اتفاقية البلدان الأمريكية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وبالنظر إلى الظرف المتمثل في أن ولاية المقرر الخاص تشمل جميع البلدان الأعضاء في الأمم المتحدة، بما في ذلك البلدان التي ليست طرفاً في تلك الصكوك.

٥٢- ومن أجل ضمان تنظيم هذا المبدأ تنظيمياً وافياً، يقترح المقرر الخاص، كقاعدة نموذجية، ما يلي:

لا يجوز إعلان أو تمديد حالة الطوارئ إلاّ طبقاً للدستور أو القانون الأساسي وللالتزامات التي يفرضها القانون الدولي في هذا الشأن. ومن أجل ذلك يجب على الدول أن تكييف تشريعاتها الداخلية تبعاً للقواعد والمبادئ الدولية التي تنظم مشروعية حالة الطوارئ. ومن أجل تجنب الاصلاحات التشريعية الظرفية، يجب أن تكون للأنظمة الخاصة بحالة الطوارئ مرتبة دستورية ويجب أن تنظم هذه الأنظمة جميع مثل هذه الأوضاع الاستثنائية (أياً كانت تسميتها) التي يمكن أن تستتبع نوعاً ما من التقييد لممارسة حقوق الإنسان.

باء- مبدأ الإعلان

٥٣- هذا هو مطلب شكلي يتفق مع ضرورة أن يكون بدء نفاذ حالة الطوارئ مسبقاً بتدابير من تدابير العلانية، في شكل إعلان رسمي. وهذا متأصل في شكل الحكم الجمهوري ويميل إلى تجنب حالات الطوارئ التي تطبق بحكم الواقع.

٥٤- وتتمثل أهمية الإعلان في ضمان أن يكون السكان المتأثرون على علم دقيق بالمدى المادي والإقليمي والزمني لتطبيق تدابير الطوارئ وبتأثيرها على التمتع بحقوق الإنسان. وفي الواقع فإنه لا يتصور أن يمكن أن يخفى عن السكان أنهم يعيشون حالة أزمة ناهيك أن يخفى عنهم وجود قيود على التمتع بحقوقهم هم.

٥٥- ومن الناحية الأخرى، فإن إعلان حالة الطوارئ، بوصفه اشتراطاً قانونياً من أجل وضع هذه الحالة موضع التطبيق، لا يشكل فقط شرطاً لا غنى عنه من أجل صحتها، بل إنه يشير أيضاً إلى إدراك السلطة الوطنية المختصة لاتخاذ القرار.

٥٦- وعلى الرغم من أن المادة ٤ من العهد هي الحكم الوحيد الذي يتطلب بصورة صريحة الإعلان بفعل رسمي، فإن الهيئات الإقليمية للمراقبة قد فسّرت الإعلان أيضاً على أنه شرط من الشروط. وهكذا، وعلى سبيل المثال، فإن اللجنة الأوروبية قد رأت، في القضية المقدّمة من قبرص ضد تركيا^(١٣) أنه من أجل التمكّن من التذرع بحق التقييد الذي تنظمه المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية، يجب على الدولة المقيّدة أن تثبت وجود فعل قوامه الإعلان الرسمي. وأما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فإنها من ناحيتها قد عمدت، منذ لحظة بداية أعمالها، إلى استرعاء نظر الحكومات في مناسبات متكررة إزاء عدم الامتثال لهذا الاشتراك. وهكذا، وعلى سبيل المثال، فإنه بمناسبة النظر في التقرير الدوري الأول لسورينام، اعترف ممثل هذا البلد أمام خيرة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بوجود حالة طوارئ بحكم الواقع حدثت بمناسبة انقلاب عام ١٩٨٠، بالنظر إلى أنه لم يتم الإعلان رسمياً لا عن حالة الحصار ولا عن حالة أوضاع الطوارئ^(١٤). وقام المقرر الخاص بدوره، كما يُستشف ذلك من القائمة السنوية، بوضع ملاحظات عديدة من هذا الطابع، بما في ذلك ملاحظات بشأن فئة البلدان المشمولة بحالة طوارئ بحكم الواقع التي طبقت عليها تدابير طوارئ دون الامتثال للاشتراط الرسمي بإصدار إعلان رسمي. وعلى سبيل المثال، فإنه قد وُضِع ملاحظات تتفق مع ملاحظات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في حالة كل من توغو، ولبنان، وناميبيا، وأفريقيا الجنوبية، وذلك قبل التغييرات الدستورية التي حدثت فيها.

٥٧- ومن أجل ضمان إيجاد تنظيم وافٍ لهذا المبدأ، يقترح المقرر الخاص، ضمن القواعد النموذجية، ما يلي:

يجب أن ينص التشريع على أن يكون إعلان حالة الطوارئ لاغياً إذا لم يجرِ التصديق عليه، سواءً من جانب السلطة التشريعية الوطنية أو من جانب هيئة دستورية مختصة أخرى، خلال مهلة وجيزة يحددها القانون. وإلى جانب ذلك، يجب أن يقدم القانون ضمانات بالنفاذ لهيئات المراقبة أثناء حالات الأزمة.

٥٨- وفهم التكامل القائم بين هذا المبدأ ومبدأ المشروعية يكتسب أهمية خاصة بالنظر إلى أن الإشارة إلى حالة طوارئ "معلن قيامها رسمياً" والتي تتضمنها المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - والتي كانت تمثل مبادرة فرنسية - إنما تهدف أيضاً إلى ضمان عدم جواز التذرع بالاعتراف بالحق في تعليق الالتزامات الناتجة عن العهد لتبرير انتهاك ما للأحكام القانونية الدستورية الداخلية المتعلقة بحالات الطوارئ^(٥).

جيم - مبدأ الإخطار

٥٩- على خلاف مبدأ الإعلان الذي هو موجه أساساً، بوصفه تدبيراً من تدابير الاشهار، لإبلاغ المجتمع الوطني، فإن الإخطار له مجال محدد يتمثل في المجتمع الدولي. والمقصودون بالإخطار هم ما يلي:

الدول الأطراف الأخرى، نظراً إلى أن الأمر يتعلق باتفاقية؛

مجموع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، نظراً إلى أن الأمر يتعلق بأعمال المقرر الخاص.

٦٠- والهدف الأساسي من هذه الصيغة هو إضفاء الفعالية على الالتزام الواقع على كل دولة طرف في اتفاقية ما بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى باستحالة الامتثال مؤقتاً للالتزامات معينة منصوص عليها في الاتفاقية. وهذا معناه أن القاعدة هي الامتثال للالتزامات المتعهد بها - وهي في هذه الحالة احترام جميع الحقوق المعترف بها في الصك احتراماً غير مقيّد - وكذلك، بافتراض الاستحالة المؤقتة، يجب إبلاغ الدول الأخرى عن طريق وديع المعاهدة وهو، فيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: الأمين العام للأمم المتحدة، وفيما يتعلق بالاتفاقيتين الإقليميتين: الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية والأمين العام لمجلس أوروبا على التوالي.

٦١- ورسالة الإبلاغ، التي يجب أن تكون فورية، يجب أن تشير صراحة إلى الأحكام التي يُعلّق تطبيقها وإلى الأسباب الباعثة على هذا التعليق. وبالمثل، فإن الدول ملزمة بأن تقدّم إخطاراً، عن طريق القناة نفسها، بإنهاء حالة الطوارئ.

٦٢- والإخطار، على الرغم من أنه اشتراط شكلي، يؤدي دوراً هاماً للغاية بوصفه شرطاً مسبقاً يؤدي الامتثال له إلى تأهيل الدول لأن تستفيد من أحكام عدم التقيّد التي يسمح بها القانون الدولي بشكل استثنائي ومؤقت. وبهذه الطريقة، فإن البلد الذي يكون قد أعلن حالة الطوارئ، حتى وإن كان فعلاً ذلك طبقاً للقواعد الوطنية، ولكنه لم يقدّم إخطاراً بذلك، لن يكون في مقدوره التذرع أمام النظام الدولي بما يعترف به هذا النظام من حق في تعليق ضمانات معينة في ظروف استثنائية.

٦٣- وقد قررت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذا المعيار بوضوح في مناسبات متكررة. وهكذا فإنه عند النظر، على سبيل المثال، في التقرير التكميلي المقدم في عام ١٩٨٠ من كولومبيا، وهي بلد لم يقدّم إخطاراً بحالة الحصار المعلنة في عام ١٩٧٦، فإن الخبراء قد ذكروا الحكومة، في طلبهم لإيضاحات، بأنه لا يجوز التذرع، إزاء النظام الدولي، بالحق في عدم التقيّد، إذا كانت الدولة الطرف التي تمارس هذا الحق لم تمتثل للالتزام بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى بالأحكام التي لم يتم التقيّد بها وبمدى هذه الأحكام

وضرورتها. وبالمثل، فإن اللجنة، فيما يتعلق بمصر، قد أعربت عن أسفها لأن حكومة هذا البلد لم تقم بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى في العهد، عن طريق الأمين العام، بالأحكام التي قامت بتقييدها وبأسباب التي استوجبت ذلك، حسبما هو مطلوب تحديداً بموجب الفقرة ٣ من المادة ٤ من العهد^(١٧). وقامت اللجنة، على نحو مماثل بعض الشيء، بإبداء ملاحظات من نفس النوع فيما يتعلق بعدم الامتثال لهذا الاشتراط من جانب سلطات الكاميرون (بالإشارة إلى حالة الطوارئ المعلنة بمناسبة التطورات التي وقعت في عام ١٩٩٢ في منطقة شمال غربي البلاد) وتوغو (بالإشارة إلى عمليات حظر التجول التي فرضت أثناء الفترة الانتقالية في نيسان/أبريل وتشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١)^(١٨).

٦٤- وخارج إطار الاتفاقيات، ولكن داخل منظومة الأمم المتحدة، تنص قرارات مختلفة على التزام الدول بإبلاغ المقرر الخاص بإعلان حالة الطوارئ أو تمديدتها أو إنهاؤها. وتشمل ولاية المقرر الخاص سلطة طلب معلومات من الدول، إن لم تكن قد قامت بذلك، منشئاً بذلك إجراءات حضورية يمكن أن تفضي إلى مناقشة عامة، في إطار اللجنة الفرعية أو في إطار لجنة حقوق الإنسان.

٦٥- وقد اعتمد المقرر الخاص الممارسة المتمثلة في إرسال مذكرة شفوية إلى جميع الدول، يطلب فيها أتم معلومات ممكنة بخصوص: وجود أو عدم وجود حالة طوارئ بأي شكل من أشكالها أو بأي نوع من أنواعها وكذلك، في حالة الرد بالإيجاب، (أ) التشريع المنطبق، مع تبيان الأحكام الدستورية التي يركز عليها الإعلان، فضلاً عن أي معلومات قانونية أو واقعية أخرى ذات صلة بالموضوع، تسمح بتقييم مدى شرعية الإعلان، و(ب) مدى التدابير ومدى تأثيرها على ممارسة حقوق الإنسان.

٦٦- وبصورة عامة، درجت الحكومات على الموافقة على هذا الطلب. وفي الحالات التي كان يعلم فيها المقرر الخاص عن طريق الصحافة أو عن طريق منظمة غير حكومية بوجود حالة طوارئ ما، فإنه كان يتوجه إلى سلطات البلد المعني مشيراً إلى المصدر وطالباً بإيضاحات ومعلومات تفصيلية. وكان هذا الإجراء عادة سريعاً بما فيه الكفاية وإن كان قد انطوى، في بعض الحالات، على تبادل كثيف للمراسلات. وإن نشر القائمة السنوية وتناول هذه القائمة في اللجنة الفرعية وفي لجنة حقوق الإنسان يسمحان للحكومات بتقديم عناصر توضيحية إضافية بشأن مدى دقة المعلومات الواردة في القائمة.

٦٧- وهكذا عندما قام المقرر الخاص، على سبيل المثال - وهو يتصرف انطلاقاً من معلومات وردت من مصادر غير حكومية - بتضمين قائمته السنوية بلبداً أثبت في وقت لاحق عدم دقة هذه المعلومات، فإن هذا البلد - جمهورية كوريا - قد سحّب من القائمة^(١٨). ومع ذلك يمكن الإشارة إلى أنه في جميع الحالات الأخرى التي لم تأت فيها المعلومات من الحكومات أنفسها، فإن هذه الحكومات كانت تؤكد صراحة، أو على الأقل ضمناً، المعلومات الواردة في القائمة، بالنظر إلى أنها موضوع معالجة عامة.

٦٨- ومن أجل ضمان تنظيم وافٍ لهذا المبدأ، يقترح المقرر الخاص ما يلي كقواعد نموذجية:

يجب أن يشرح الإعلان المتعلق بحالة الطوارئ ما يلي:

١٠ الظروف المسببة لها (أي الوضع الاستثنائي الذي يبررها)؛

٢٠٠ المجال الإقليمي الذي تنطبق عليه؛

٢٠١ الفترة التي تُطبَّق خلالها؛

٢٠٢ التدابير التي تجيزها حالة الطوارئ؛

٢٠٣ أحكام الدستور أو القانون الأساسي وأحكام القانون الوطني فضلاً عن الالتزامات الناشئة عن القانون الدولي والتي تأثرت بفعل هذه التدابير.

ويجب أن ينص التشريع الوطني المعني على أن يجري إبلاغ جميع الهيئات الدولية ذات الصلة بالإعلان، بما في ذلك العناصر المذكورة أعلاه.

دال - مبدأ الطابع المؤقت

٦٩- إن إعلان هذا المبدأ، المتضمّن في نفس طبيعة حالة الطوارئ، يشير بصورة جوهرية إلى تقييده الضروري من حيث الزمان، ومن ثم تجنب إدامتها على نحو لا موجب له. وتكرّس المادة ٢٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية هذا المبدأ صراحة بإشارتها إلى أن التدابير التي تُعتمد يجب أن تكون "فقط بالقدر وخلال المدة اللذين تقتضيهما ضرورات الوضع الطارئ".

٧٠- وإن مبدأ الطابع المؤقت، المقترض مسبقاً في السوابق القضائية الأوروبية، (قضية لولس، على سبيل المثال)، يبدو مفسراً بما فيه الكفاية في السوابق الخاصة بهيئات إشرافية دولية أخرى. وهكذا، وعلى سبيل المثال، فإن الفريق العامل المخصص المعني بشيلي، (الذي أنشئ في إطار لجنة حقوق الإنسان من أجل بحث حالة حقوق الإنسان في هذا البلد أثناء نظام بينوشيه) قد أشار في عدة مناسبات^(١٩) إلى أنه على الرغم من أن حالة الحصار قد أنهت في هذا البلد، فإن الحكومة ما زالت تطبّق - دون تبرير موضوعي - تدابير تنفرد بها الأوضاع الاستثنائية بسبب الحفاظ على حالة أوضاع الطوارئ. وانعكس صدى هذه الحجج لدى لجنة حقوق الإنسان التي رأت، بمناسبة تحليل التقرير الأول المقدم من شيلي بموجب المادة ٤٠ من العهد، أن المعلومات الواردة من الحكومة غير كافية بسبب أنها لم تحدّد آثار حالة الطوارئ على مجموع الحقوق المعترف بها في العهد. وقدّمت أيضاً حجج، كأساس لطلب تقديم تقرير تكميلي، مفادها أن القيود التي يجيزها العهد هي بطبيعتها محدودة من حيث الزمان والمكان، بالنظر إلى أنها في شيلي قد تحولّت إلى قيود مؤسسية في جميع أرجاء البلد ولوقت غير محدّد^(٢٠).

٧١- وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على الطابع المؤقت لحالة الطوارئ فأعربت، في ملاحظتها العامة رقم ٥ التي أبدتها بشأن المادة ٤ من العهد، عن اعتقادها بأن الالتزام بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى في الحال بالحقوق التي جرى تعليقها إنما يشمل بيان الأسباب الباعثة على ذلك والتاريخ الذي سينتهي فيه التعليق.

٧٢- ومن المثير للاهتمام الإشارة إلى أن لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان كانت، حتى قبل بدء نفاذ اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قد أكدت من جديد، بالاستناد إلى القواعد الواردة في إعلان البلدان

الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، مبدأ الطابع المؤقت هذا في عدة مناسبات، مستنكرة الطابع "الروتيني" لتطبيق حالة الطوارئ في بلدان مثل هايتي (تقرير خاص لعام ١٩٧٩) وباراغواي (زيارة موقعية لعام ١٩٦٥) وتقرير خاص لعام ١٩٧٨، كما كانت قد أوصت بإلغاء حالة الطوارئ فيما يتعلق بأوروغواي (التقرير السنوي لعام ١٩٨٠) وفي الأرجنتين (تقرير خاص لعام ١٩٨٠). وفي هذه الحالة الأخيرة، طُلب أن تنظر الحكومة في إمكانية إلغاء حالة الحصار بقصد العمل، وفقاً للإعلانات المتكررة الصادرة عن حكومة الأرجنتين، على عدم إدامة الأسباب التي تبعث على هذه الحالة.

٧٣- أما لجنة حقوق الإنسان التابعة للبرلمانيين الأعضاء في الاتحاد البرلماني الدولي فكانت، من ناحيتها، قد أشارت في عام ١٩٧٨ إلى أنه ينشأ عن المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي صدقت عليه كينيا في ١ أيار/مايو ١٩٧٢، أن تدابير عدم التقيد التي يجيزها العهد لا يمكن أن يكون لها سوى طابع استثنائي ومؤقت^(٣١).

٧٤- ومن أجل ضمان تنظيم وافٍ لهذا المبدأ، يقترح المقرر الخاص ما يلي كقواعد نموذجية:

يجب أن يبيّن التشريع الوطني:

أنه لا يجوز أن تكون أي حالة طوارئ سارية المفعول بعد الفترة الضرورية بشكل صارم.

وتقوم السلطات المختصة في الحال بإنهاء حالة الطوارئ إذا كانت الظروف التي ارتكزت عليها هذه الحالة لم تعد قائمة أو إذا كان التهديد الذي قامت عليه قد اكتسب أبعاداً تجعل القيود التي يسمح بها الدستور والقوانين في الظروف العادية كافية للعودة إلى الوضع الطبيعي.

٧٥- ومن أجل تجنب التطبيق التعسفي لحالة الطوارئ وتجنب إدامتها، فإنه يقترح في قاعدة أخرى من القواعد النموذجية:

المراجعة الدورية (خلال مهلة لا يجب أن تتجاوز ثلاثة أشهر) من جانب هيئة أو هيئات المراقبة، للأسباب التي تشكل مبرراً للإبقاء على هذه الحالة أو لتمديدها.

هاء - المبدأ المتعلق بالتهديد الاستثنائي

٧٦- يحدد هذا المبدأ طبيعة الخطر ويشير إلى الافتراضات المتعلقة بالأحداث الواقعة (اضطرابات داخلية، أو هجوم خارجي، أو خطر عام، أو كوارث طبيعية أو كوارث من صنع الإنسان، الخ.) التي تكون مطابقة لمفهوم "الظروف الاستثنائية".

٧٧- وبالنظر إلى أن هذا المبدأ قد تعزز بفعل اجتهادات قانونية عديدة فإنه سيجري استعراضه بإيجاز. والسوابق الأوروبية في هذا الصدد باللغة الوضوح. فقد رُئي، سواء في حالة "لوس" أو في حالة اليونان^(٣٢) أن الخطر يجب أن يكون فعلياً أو على الأقل وشيكاً، وهو ما يبطل كل تقييد يُعتمد لأغراض انتهازية أو مضاربة أو مجردة على نحو صرف. وقد أشارت أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى هذا الأمر الأخير

عند النظر في تقرير شيلي، فقد كان ذلك مناسبة أكدت فيها بإصرار بارز أن الحجج التي هي من قبيل الأمن القومي أو العمل التخريبي الكامن لا تبرر تعليق أي من الالتزامات المنصوص عليها في العهد.

٧٨- إن حالة الخطر، من حيث آثارها، يجب أن تؤثر:

على جميع السكان: حالة لولس^(٢٣) على سبيل المثال؛

على كامل الإقليم أو على جزء منه: وهكذا، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتدابير التقييدية التي اعتمدها حكومة المملكة المتحدة في أيرلندا الشمالية، فإن اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية وكذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أعربت عن اعتقادها بأن وجود حالة طوارئ محدودة جغرافياً يمكن أن تؤثر على السكان في مجموعهم وأن تشكل تهديداً لحياة الأمة.

٧٩- وقد اشارت اللجنة الأوروبية من ناحيتها، في حالة اليونان^(٢٤)، إلى أن أي حالة طوارئ عامة، لكي تشكل تهديداً للأمة، يجب أن تستوفي على الأقل هذه الشروط الأربعة:

أن تكون فعلية أو وشيكة؛

يجب أن تشمل آثارها الأمة بأكملها؛

يجب أن يكون استمرار الحياة المنظمة للمجتمع موضع تهديد؛

يجب أن تكون الأزمة أو أن يكون الخطر استثنائياً، بمعنى أن التدابير أو القيود العادية التي تسمح بها الاتفاقية من أجل الحفاظ على الأمن العام أو الصحة أو النظام العام يكون من الواضح أنها غير كافية. وهنا، فإن التفكير ينصب على ما يسمى بـ شروط التقييد، وهو ما يعني الشروط التي تجيز تقييد بعض الحقوق في ظل الأحوال العادية، عندما يكون ذلك ضرورياً لضمان الأمن العام أو الصحة أو النظام العام^(٢٥).

٨٠- ويمكن الإشارة إلى أن اللجنة الأوروبية كانت، في قضية قبرص^(٢٦)، قد أعلنت أنها مختصة لأن تعلن رأيها فيما يتعلق بوجود خطر عام. وفي قضية لولس، حددت المحكمة عناصر هذا المفهوم. وفي قضية اليونان، اتبعت اللجنة المعيار نفسه ورأت أن عبء الإثبات يقع على الحكومة المدعى عليها. وفيما يتعلق بجوهر هذه المسألة، خلصت اللجنة إلى استنتاج مفاده أن التحليل الموضوعي للمعلومات الواردة من حكومة اليونان هي وعناصر أخرى في حوزة اللجنة (فيما يتعلق بأحداث ٢٧ نيسان/أبريل ١٩٦٧، المعروفة عالمياً باسم "انقلاب العقداة")، يفيد أن الأحداث لا تشكل في هذه اللحظة خطراً عاماً طبقاً لأحكام المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية، ولذلك فقد رُئي أن القيود المفروضة التي جرى التذرع في شأنها بهذا الأساس ("الخطر العام") تتعارض مع الاتفاقية. واتبعت المحكمة الأوروبية المعيار نفسه عندما قامت اليونان، إزاء طردها الوشيك، بالانسحاب من مجلس أوروبا.

٨١- وأخيراً، فإنه حتى عندما يمكن لحالة طارئة تنحصر في جزء من إقليم بلد ما أن تعني وجود خطر على السكان في مجموعهم، فإن حالة الطوارئ يجب أن تطبَّق بشكل يقتصر على النطاق الإقليمي الذي يوجد فيه الإخلال بالنظام كما يجب أن يقتصر مدى التدابير وصحتها على هذا النطاق وحده. وكان هذا هو المعيار الذي وضعه المقرر الخاص فيما جرى من تبادل للمذكرات الشفوية مع حكومة باراغواي أثناء نظام ستروسنر إزاء انعدام القانونية السافر لعمليات الاحتجاز التي أمرت بها السلطة التنفيذية داخل باراغواي، في الوقت الذي لم تكن فيه حالة الحصار في الواقع سارية إلا في مدينة سونسيون: وكانت الممارسة المتبعة تتمثل حينئذ في النقل الفوري للمحتجزين إلى العاصمة حيث يظلون مقبوضاً عليهم لفترات مطوّلة إلى أبعد حد.

٨٢- ومن أجل إيجاد تنظيم وافٍ لهذا المبدأ، يقترح المقرر الخاص ما يلي كقاعدة نموذجية:

يجب أن ينص التشريع على أنه لا يجوز للسلطة المختصة أن تعلن حالة الطوارئ إلا:

١- في حالة الاضطرابات الخطيرة التي تعرّض للخطر المصالح الحيوية للسكان وتمثل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع، التي تكون إزاءها التدابير التقييدية التي يسمح بها الدستور والقوانين في الظروف العادية غير كافية بوضوح؛

٢- أو في حالة وجود تهديد حقيقي أو وشيك بحدوث هذه الاضطرابات؛

٣- أو فقط لغرض الحفاظ على حقوق وأمن السكان فضلاً عن الحفاظ على أداء المؤسسات العامة لمهامها داخل دولة القانون.

واو - مبدأ التناسب

٨٣- يشير هذا الاشتراط إلى ما يجب أن يوجد من تناسب ضروري بين التدابير المعتمدة وخطورة الأزمة. وهذا المبدأ، المعن بطريقتة مماثلة في كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي الاتفاقية الأوروبية وفي اتفاقية البلدان الأمريكية يعني أن ما يفرض من قيود أو إجراءات لتعليق الحقوق يجب أن تكون "بالقدر الذي يقتصر بشكل صارم على ما تمليه مقتضيات الوضع".

٨٤- وهذا المبدأ، شأنه في ذلك شأن الأساس الذي يقوم عليه - وهو الدفاع المشروع - يفترض وجود خطر وشيك ويقتضي وجود علاقة تناسب بين هذا الخطر والتدابير المستخدمة للتصدي له. ولكي تكون هذه التدابير بدورها شرعية، فإنها يجب أن تكون متناسبة مع شدة الخطر. وهكذا فإن كل تجاوز في استخدام الوسائل يجعل "الدفاع" غير مشروع، فيتحول على هذا النحو إلى عدوان.

٨٥- وقد حدث فعلاً قبل بدء نفاذ العهد الدولي أن صحة مبدأ التناسب في القانون الدولي قد وضحت، ضمن جملة هيئات، للجنة الخاصة المنشأة في إطار منظمة العمل الدولية بمناسبة تعليق تنفيذ الاتفاقيتين رقمي ٨٧ و ٩٨ من جانب حكومة الأمر الواقع التي استولت على السلطة في اليونان في ٢٧ نيسان/أبريل ١٩٦٧^(٧٧). ومن المهم تحليل الأسس التي أعلنت للجنة بالاستناد إليها أنها مختصة لأنها قد أعربت عن

اعتقادها بأن جميع النظم القانونية، تقرر، بطريقة أو بأخرى، بأن القضاء هو المنوط به تقييم الحجج التي تدعي أنها تقوم على الدفاع المشروع". ولهذا السبب، "فإنه إذا كان يجب أن يجري في القانون الدولي تناول العذر الخاص بحالة الطوارئ على أنه مفهوم قانوني، يكون من الضروري أن يكون تقديره من اختصاص سلطة محايدة على مستوى دولي"^(٢٨).

٨٦- وفيما يتعلق بالقانون الواجب التطبيق^(٢٩)، أعربت اللجنة عن اعتقادها أن "المبدأ العام الذي يُستقى، سواءً من الممارسة الوطنية أو من العرف الدولي، يرتكز على افتراض أن عدم الامتثال للالتزام قانوني ما هو أمر لا يمكن تبريره إلا بقدر ما يثبت استحالة التصرف بطريقة أخرى غير الطريقة التي تتعارض مع القانون". وقد أُشير أخيراً إلى أن "العمل الذي يُسعى إلى إيجاد مبرر له يجب أن يكون مقصوداً، سواءً فيما يتعلق بنطاقه أو بمدته، على ما هو ضروري في الحال". وهذه السابقة تثبت النطاق العالمي لمبدأ التناسب حتى قبل بدء نفاذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٨٧- أما في السياق الأوروبي، وبشكل مغاير على نحو مدهش، فإن مبدأ التناسب يبدو أقل وضوحاً إلى حد كبير: "يجب أن يكون من الواضح في التدابير - على الأقل - أنها تسمح بالتخفيف من حالة الخطر الملموسة أو بالقضاء عليها وإن كان تبريرها، إزاء الاتفاقية، لا يعتمد على مسألة معرفة ما إذا كانت هذه التدابير ستحقق الهدف منها على نحو فعال ... ويجب اعتبار مبدأ التناسب قد احترّم إذا كانت الشدة المفرطة، فيما يبدو، للتدابير المتخذة - إذا كان الأمر يتعلق بتعليق ضمانات عادية بصورة رئيسية - يوازنها العمل بضمانات بديلة خارجة عن نطاق القضاء"^(٣٠). وينظر المقرر الخاص إلى هذه السابقة على أنها ذات انصاف مشكوك فيه كثيراً بالنظر إلى أن الممارسة التي جرت عليها الدول - كما يُستشف من تقاريرها، تظهر ضآلة فعالية ما يسمى بـ "الضمانات البديلة"، وخاصة الضمانة المتمثلة في القيام رسمياً بتعيين مدافع رسمي بالنظر إلى أنه يحظر على المحتجزين أن يعينوا بأنفسهم محامياً للدفاع عنهم.

٨٨- وعلى العكس من ذلك، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أعادت تأكيد مبدأ التناسب في مناسبات متكررة، سواءً عند النظر في التقارير العامة المتعلقة بالمادة ٤٠ من العهد، أو نتيجة للملاحظات الموضوعية بموجب أحكام المادة ٥-٤ من البروتوكول الاختياري للعهد. ففي الحالة الأولى، حددت اللجنة، كمعيار ذي توجه عام، أنه لا ينبغي تحليل مبدأ التناسب تحليلاً مجرداً (النظر في تقرير شيلي) ولا بوجه إجمالي، بل يجب النظر في كل تعليق للحقوق على حدة (النظر في التقرير المقدم من المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية). وفي الحالة الثانية، وضعت اللجنة سابقة هامة في عام ١٩٧٥ عند تناول شكوى مقدمة من خمسة مواطنين أوروغوايين حرموا من جميع حقوقهم السياسية بموجب مرسوم حكومي قرر الحرمان لمدة ١٥ عاماً، لجميع هؤلاء الأشخاص الذين تقدموا كمرشحين في الانتخابات الوطنية لعامي ١٩٦٦ و١٩٧١. وقد رأت اللجنة أن "حكومة أوروغواي لم تستطع أن تبرهن على أن اخماد صوت جميع هؤلاء المنشقين السياسيين كان ضرورياً لحل حالة طوارئ مفترضة وفتح الطريق أمام الحرية السياسية". ومن الجدير بالقول إن هيئة المراقبة لم ترَ فقط أن حالة الطوارئ المدعاة مفترضة فحسب بل إنها رأت أيضاً أن مبدأ التناسب قد تضرر، كما أنه شوه بشكل ما، وذلك برفض الحجج التي سعت بها سلطات أوروغواي إلى البرهنة على أن إلغاء الحقوق السياسية كان هدفاً لإعادة إقرار الحريات السياسية ودولة القانون.

٨٩- وقد دافعت كل من لجنة البلدان الأمريكية ومحكمة البلدان الأمريكية عن احترام مبدأ التناسب. فقد فعلت اللجنة ذلك بإبداءها ملاحظات في تقارير سنوية أو خاصة مختلفة بشأن البلدان: مثلاً في التقرير

السنوي لعام ١٩٧٨ وفي تقرير عام ١٩٨٠ المتعلق بحالة حقوق الإنسان في السلفادور، وفي التقرير الخاص المتعلق بالأرجنتين عام ١٩٨٠، وخاصة ردها على الحكومة المذكورة بخصوص النظر في القضية ٣٣٩٠. أما المحكمة، من ناحيتها، فإنها قد أشارت في فتاها رقم O.C.8/87 أن مدى قانونية التدابير التي تعتمد لمواجهة الأوضاع الاستثنائية المختلفة التي يمكن أن تحدث، إنما تعتمد على طابع الحالة الطارئة ومدى شدتها وعمقها والسياق الخاص بها، كما تعتمد على ما تتسم به الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ من تناسب ومعقولية.

٩٠- وبالنظر إلى أهمية مبدأ التناسب بالنسبة إلى حماية حقوق الإنسان، فإن التوقيت الصحيح لهذا المبدأ هو والمبادئ الأخرى يفترض مسبقاً مراجعة دورية من جانب الهيئات الوطنية المختصة، وخاصة من جانب السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

٩١- ومن أجل ضمان تنظيم وافٍ لهذا المبدأ، يقترح المقرر الخاص، في جملة أمور، ما يلي كقواعد نموذجية:

أثناء حالة الطوارئ، يجب أن تكون القيود التي تُفرض على ممارسة حقوق الإنسان مفروضة فقط بالقدر المحدود بشكل صارم الذي تمليه مقتضيات الوضع، مع أخذ المقتضيات الأخرى المقررة في النظام الداخلي والدولي في الحسبان.

وعندما تؤثر حالة طوارئ ما على ممارسة حقوق إنسان معينة يجوز تقييدها، يجب أن تُعتمد بقدر الإمكان تدابير إدارية أو قضائية ترمي إلى تخفيف أو إصلاح الآثار الضارة التي يستتبعها ذلك على التمتع بهذه الحقوق.

زاي - مبدأ عدم التمييز

٩٢- تتطلب المادة ٢٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية، هي والمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ألا تستتبع القيود المفروضة أي تمييز يرتكز فقط على العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي. ومن الواضح هنا أن كلمة "فقط" تنزع إلى التأكيد على الباعث التمييزي للتدابير المعنية. أما المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية فتغفل هذا الاقتضاء ولكنه ينبغي تفسيرها من حيث علاقتها بالمادة ١٤ التي تتسم بمدى عام والتي تحظر أي نوع من التمييز في ممارسة أي حق من الحقوق المعترف بها في الاتفاقية.

٩٣- وقد أعرب المقرر الخاص عن فهمه^(٣١) أنه إذا كان حظر التمييز بجميع أشكاله لا يرد ضمن الحقوق المعددة في الفقرة ٢ من المادة ٤ من العهد وفي الفقرة ٢ من المادة ٢٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية، فإن ذلك لا يشكل عقبة من أجل اعتباره ضمناً غير قابل للتقييد بالنظر إلى أن كلا النصين يعتبر مبدأ عدم التمييز شرطاً أساسياً لممارسة حق تعليق الحقوق الذي أقره به للدول الأطراف. وبشكل يتفق مع ذلك، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في ملاحظاتها العامة ١٣/٥، قد وضعت مبدأ عدم التمييز على نفس المستوى بل إنها قد أدرجته في نفس العبارة التي أدرجت فيها الحقوق التي لا يجوز تعليق ممارستها وذلك عندما

أكدت ما يلي: "ولا يحق للدولة الطرف، مع ذلك، أن تعطلّ بعض الحقوق المحددة ولا يحق لها أن تتخذ تدابير تمييزية لأسباب مختلفة"^(٣٢).

٩٤- ومن أجل ضمان إيجاد تنظيم وافٍ لهذا المبدأ، يقترح المقرر الخاص ما يلي كقاعدة نموذجية:

يجب أن ينص التشريع صراحة على أن مبدأ عدم التمييز لا يقبل بأي نوع من أنواع الحد منه أو تقييده.

حاء - المبادئ المتعلقة بالتوافق والتطابق والتكامل بين القواعد المختلفة للقانون الدولي

٩٥- تنزع هذه المبادئ الثلاثة إلى تحقيق التناسق بين الالتزامات المختلفة المضطلع بها من جانب الدول في النظام الدولي وإلى تعزيز حماية حقوق الإنسان في ظل أوضاع الأزمات عن طريق القيام، على نحو متطابق ومتكامل، بتطبيق مجموع القواعد الموضوعية من أجل الحفاظ على هذه الحقوق في ظل حالة طوارئ ما.

٩٦- وفيما يتعلق بالمبدأ الأول، فإن كلاً من العهد والاتفاقيتين الإقليميتين المشار إليهما من قبل تنص جميعاً على أنه يجوز للدول، في ظل الأوضاع المذكورة آنفاً، أن تعلق تطبيق الالتزامات المتعاقد عليها بموجب هذه الصكوك، "بقدر ما لا تكون هذه الأحكام غير متوافقة مع الالتزامات الأخرى التي يفرضها القانون الدولي". والهدف من هذا المبدأ هو تحقيق التوافق بين القواعد الدولية المختلفة التي تنظم هذه المسألة بالنظر إلى أن الدولة نفسها يمكن أن تكون في وقت واحد طرفاً في اتفاقيات دولية وإقليمية مختلفة. وعلى سبيل المثال، فإن البلد الذي يكون طرفاً في اتفاقية البلدان الأمريكية وفي العهد لا تستطيع أن تتذرع أمام لجنة البلدان الأمريكية، نتيجة لهذا المبدأ، بتعليق ممارسة حق يقر به العهد ولكنه محظور في اتفاقية البلدان الأمريكية. وكما لاحظ الدكتور مانفريد نوفاك^(٣٣) فإن عبارة "الالتزامات الأخرى التي يفرضها القانون الدولي" تشمل القانون الدولي العرفي كما تشمل القانون الوارد في المعاهدات الدولية، وفي المقام الأول الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان واتفاقيات القانون الإنساني الدولي.

٩٧- وما ينطوي عليه هذا الاقتضاء المتعلق بالتوافق هو أسبقية القواعد الأكثر ملاءمة لحماية حقوق الإنسان. وهذه القواعد الأخيرة، بدورها، لا تُستبعد ولكنها تُكمل وتُعزز على نحو متبادل. ويظهر ذلك بوضوح أكبر في أوضاع الأزمات الخطيرة التي يترتب عليها منازعات مسلحة ذات شدة نسبية حيث يحدث تطبيق متزامن ومتكامل للقانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان وللقانون الإنساني الدولي.

٩٨- أما مبدأ التطابق بين غاية إجراء التقييد والحقوق المعترف بها في النظام الدولي فيبدو مُقرراً بوضوح في المادة ٥-١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إذ ينص على أن القيود المفروضة لا يجوز أن تكون موجهة إلى تقويض أي من الحقوق المعترف بها في العهد.

٩٩- وفي هذا الصدد، فإنه قد سُنحت للمقرر الخاص الفرصة لأن يشير، في مناسبات متكررة، إلى الطابع غير القانوني الذي اتسمت به تدابير الطوارئ التي كانت قد اعتمدها الحكومة العنصرية في جنوب

أفريقيا، كلما كانت هذه التدابير تميل إلى إدامة نظام الفصل العنصري وتنطوي على قمع الحق في المساواة العرقية، المنصوص عليه في الإعلان العالمي وفي كثير من الصكوك الأخرى. ويكون من المناسب تطبيق المعيار نفسه إزاء أي حكومة استعمارية تأخذ بتدابير استثنائية من أجل إدامة حالة السيطرة الاستعمارية هذه، بالنظر إلى أن هذه التدابير تكون موجهة إلى إهدار الحق في تقرير المصير بحرية، المنصوص عليه في المادة الأولى من العهدين الدوليين.

١٠٠- وينطبق هذا المعيار أيضاً في الحالة التي يكون فيها الإعلان عن تعليق ضمانات دستورية قد صدر عن حكومة ناشئة عن انقلاب، بغرض تثبيت و/أو إدامة وجودها في السلطة. ومن المهم التأكيد في هذا الصدد على أن محكمة البلدان الأمريكية قد أعربت عن اعتقادها بأن تعليق الضمانات لا يمكن فصله عن الممارسة الفعالة للديمقراطية النيابية التي تشير إليها المادة ٣ من ميثاق منظمة الدول الأمريكية. وبالمثل، سنحت لهذه المحكمة الفرصة لأن تعرب عن رأيها بشأن المادة ٢٩ (الفقرة ج)) التي تقرر أنه لا يجوز تفسير القيود المنصوص عليها في اتفاقية البلدان الأمريكية بمعنى "أنها تستبعد الحقوق والضمانات الأخرى اللصيقة بالإنسان أو التي تُستمد من الشكل الديمقراطي النيابي للحكم"، مشيرة بشكل قوي إلى أن الضمانات التي تُستمد من هذه المادة "تنطوي ليس فقط على تنظيم سياسي معين يكون من غير المشروع الإخلال به، ولكن أيضاً على ضرورة أن يكون هذا التنظيم محمياً بضمانات قانونية يكون لا غنى عنها من أجل مراقبة مشروعية التدابير المتخذة في أوضاع الطوارئ، من أجل الحفاظ على دولة القانون".

١٠١- وبإيجاز، وطبقاً للمعايير التي قررتها محكمة البلدان الأمريكية، فإن المبرر الصحيح، المشروع الوحيد لحالات الأوضاع الاستثنائية لحالات الطوارئ هو الدفاع عن النظام الديمقراطي، مفهوماً بمعنى أن ذلك يقرر حدوداً لا يجوز تخطيها فيما يتعلق بالنفاذ المستمر لحقوق أساسية معينة لشخص الإنسان. وبهذه الطريقة، تكون دولة القانون هي الإطار القانوني لتنظيم حالات الطوارئ. ويكون المبرر الوحيد هو الدفاع عن النظام الديمقراطي، الذي يُعرّف بدوره ليس على أنه نظام سياسي بل على أنه مجموع كلي من القيم يرتكز على المجموع الكلي لحقوق الإنسان. وإن دولة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان تشكل وحدة واحدة لا يمكن لحالة الطوارئ أن تهدمها لا بشكل استثنائي ولا بشكل مؤقت.

ثالثاً - لا مساسية ممارسة حقوق الإنسان الأساسية

١٠٢- بالرغم من أن الأمر يتعلق بالتأكيد بأحد أهم المبادئ المنظمة لمشروعية حالة الطوارئ، حيث يضع حدوداً لا يجوز تخطيها لدى ممارسة السلطات في حالات الأزمات، فقد فضلنا معالجته بصفة منفصلة عن الفصل السابق، وليس ذلك إلا كيما يتسنى لنا أن نعرض بالتفصيل بعض الجوانب ذات الصلة بتطوره الثري.

ألف - القواعد الدولية التي تركز هذا المبدأ

١٠٣- ينص كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية والاتفاقية الأمريكية بالتحديد على الحقوق الأساسية التي لا يجوز أن تخضع ممارستها لتعليق أو قيد^(٤). وفي بعض الحالات، تنطوي مسألة اللامساسية هذه على حقوق مشتركة بين الصكوك المرجعية الثلاثة: الحق في الحياة، وحظر التعذيب، وحظر الرق، وعدم جواز تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي. وتقتصر الاتفاقية الأوروبية في نصها على الحالات المذكورة آنفاً، بينما في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأمريكية

لا يجوز المساس أيضاً بالحق في الاعتراف بالشخصية القانونية وحرية الوجدان والدين. وبوجه خاص، يحظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية السجن بسبب دُيْن تعاقدي (المادة ١١). والاتفاقية الأمريكية من ناحيتها، وهي إلى حد بعيد الأكثر حماية في هذه الأمور، تمتد نطاق اللامساسة إلى حماية الأسرة (المادة ١٧) وإلى حقوق الطفل (المادة ١٩) وإلى الجنسية (المادة ٢٠) وإلى الحقوق السياسية (المادة ٢٣) وكذلك إلى الضمانات القضائية اللازمة لحماية هذه الحقوق. ومن ناحية أخرى، أدت ظروف مختلفة إلى تعزيز مبدأ لا مساسية بعض الحقوق هذا المعترف به في القانون الدولي فيما يتعلق بممارسة بعض الحقوق.

باء - استحالة الإعراب عن تحفظات فيما يتعلق ببعض الحقوق

١٠٤- بمناسبة نظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تقرير فرنسا في عام ١٩٨٣، دارت مناقشة توضيحية للغاية حول سلامة التحفظات التي أبدتها فرنسا على المادة ٤(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقال الخبير من جمهورية ألمانيا الديمقراطية إن فرنسا أكدت جواز التحفظات على المادة ٤، وأوضح ممثل فرنسا أن التحفظات كانت تقتصر على الفقرة ١. وفي الواقع، فإن الدولة الوحيدة التي أبدت تحفظات على الفقرة ٢ من المادة ٤ من العهد هي ترينيداد وتوباغو، ولكن رأت كل من حكومتي جمهورية ألمانيا الاتحادية وهولندا أن هذه التحفظات لا تتفق مع موضوع وهدف العهد واعتزستا رسمياً عليها. إن نتيجة هذه المناقشات تسمح بتأكيد أنه، وإن كان يمكن للجنة قبول تحفظات على المادة ٤(١)، فإن التحفظات على الفقرة ٢ لا تتفق مع موضوع وهدف العهد، وفقاً للمادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. ووفقاً لهذا المفهوم، تطبق أيضاً بعض الاستنتاجات التي توصلت إليها محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في فتواها O C-3/83 المتعلقة بالقيود على عقوبة الإعدام.

جيم - تعزيز اللامساسة بدخول اتفاقيات أخرى بشأن حقوق الإنسان حيز النفاذ

١٠٥- إن لا مساسية ممارسة بعض الحقوق، على نحو ما هو منصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، عززت بالفعل أو اتسع نطاقها بدخول صكوك دولية أخرى حيز النفاذ. وهذا ما حدث مع دخول الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان حيز النفاذ. وبالمثل، فإن الفقرة ٢ من المادة ٢ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة تعزز طابع اللامساسة للحق في السلامة البدنية والنفسانية والمعنوية، بحظرها التعذيب حتى في ظل ظروف استثنائية مثل حالة الحرب أو أي حالة طوارئ عامة أخرى. وينطبق هذا المنظور أيضاً على دخول اتفاقية حقوق الطفل حيز النفاذ، التي لا تحتوي على أي إشارة إلى الحق في تعليق أي قانون. إن طابع لا مساسية الأحكام التي تمنح الطفل "الحق في حماية خاصة" أو التي تشير "إلى المصلحة العليا للطفل" عزز بدوره بعدد من الأحكام الدولية التي تمنحه هذا الطابع. ونفس هذا المعيار ينبغي أن ينطبق فيما يتعلق بحظر تطبيق عقوبة الإعدام على القصر الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة، الذي ينبغي تفسيره باعتباره من قواعد القانون الدولي العرفي، فضلاً عن كونه منصوصاً عليه صراحة في الاتفاقية.

دال - تعزيز اللامساسية نتيجة للتقدم المنجز في القانون الدولي بوجه عام

١٠٦- من المهم بالمثل إبراز أن هذه الظاهرة المزدوجة - تعزيز وتوسيع الحقوق التي لا يجوز المساس بممارستها - لا تلاحظ في سياق القانون الدولي لحقوق الإنسان فحسب، وإنما أيضاً في فروع أخرى من القانون الدولي. ومن هنا تأتي أهمية وضرورة دراسة التطور الذي حدث في سياق القانون الدولي المعاصر بأسره. وللقيام بهذه المهمة، نظّم المقرر الخاص، بمساعدة مركز حقوق الإنسان ورابطة المستشارين الدوليين في مجال حقوق الإنسان، حلقتين دراسيتين في جنيف، عرضت استنتاجاتهما في التقرير السنوي الثامن (E/CN.4/Sub.2/1995/20)، كما لُخصت الإسهامات المختلفة للمشاركين في منشور^(٣٦) نحيل إليه لأسباب تتعلق بالإيجاز. إن الأهمية الكبيرة لهذا المنشور تكمن في الرؤية المتكاملة التي تحققت فيما يتعلق بالتطور الذي حدث في هذا المجال بعد إجراء دراسة مستفيضة لطابع اللامساسية الذي يتسم به الحق في تقرير المصير، وبعض الأحكام التي تحمي الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، والسوابق القيمة التي أنشأتها هيئات رصد اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وبوجه خاص، فقه محكمة العدل الدولية، الذي أكد في حالات مختلفة لا مساسية ممارسة بعض الحقوق وفقاً للقانون الدولي العرفي.

هاء - اللجوء إلى حق الإحضر أمام القاضي كسبيل للانتصاف لا يجوز إبطاله لضمان حماية ممارسة حقوق الإنسان الأساسية

١٠٧- إن الأسباب التي دفعت المقرر الخاص إلى أن يدرج سبيل الانتصاف هذا باعتباره ضماناً لا يجوز إبطالها تخضع لمنطق أن الأمر يتعلق بضمانة قضائية لا بد منها لحماية بعض الحقوق التي تكون ممارستها عرضة للتعليق. وكان هذا من حيث الجوهر هو فقه محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في فتاها رقم ٨ الصادرة في ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ بناء على طلب لجنة البلدان الأمريكية، والتي أُعلن فيها أن الإجراءات القضائية المنشأة بموجب المادتين (١)٢٥ (الحماية)، و(٦)٧ (حق الإحضر أمام القاضي) من الاتفاقية الأمريكية لا يجوز تعليقها وفقاً للمادة (٢)٢٧ من نفس الاتفاقية، لأنها تمثل ضمانات قضائية لا بد منها لحماية الحقوق والحريات التي لا يجوز أيضاً تعليقها، وفقاً للحكم المذكور، في حالات الطوارئ.

١٠٨- إن الفتوى رقم ٩، الصادرة في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧ بناء على طلب حكومة أوروغواي، ذهبت إلى أبعد من الرأي السابق أيضاً، فضلاً عن تأكيدها من جديد للامساسية سبيلي الانتصاف المتمثلين في حق الحماية وحق الإحضر أمام القاضي، فإنها تضع في نفس الفئة أيضاً أي سبيل فعال آخر للانتصاف أمام القضاة أو المحاكم المختصة التي تهدف إلى ضمان مراعاة الحقوق والحريات التي لا يُسمح بتعليقها وفقاً لنفس الاتفاقية. وتضيف المحكمة أنه ينبغي أيضاً أن تعتبر غير قابلة للتعليق الإجراءات القضائية اللصيقة بالشكل الديمقراطي التمثيلي للحكم، المنصوص عليها في القانون الداخلي للدول الأطراف باعتبارها ملائمة لضمان الممارسة الكاملة للحقوق غير القابلة للتعليق ذاتها التي ينطوي تقييدها أو تعليقها على عدم الدفاع عن هذه الحقوق.

١٠٩- وهذا الرأي الثاني يمكن أن يفيد كسند لتفسير تدريجي، حيث لا يركز على الطابع غير القابل للتعليق لحقي الحماية والإحضر أمام القاضي التقليديين فحسب، ولكن يضم أيضاً الأدوات التي لها وظائف

مشابهة في القارة الأمريكية، مثل "el mandato de segurança" البرازيلي (الذي يترجمه بعض المؤلفين إلى الإسبانية باعتباره "ولاية حماية")، وكذلك الـ "اللجوء إلى الحماية"، الشيلي و"إجراء الوصاية" الكولومبي.

١١٠- وفصلاً عن ذلك، فإن محكمة البلدان الأمريكية، لدى إشارتها إلى لا مساسية الإجراءات القضائية التي يمثل تعليقها عدم الدفاع عن الحقوق غير القابلة لنقضها حتى في حالات الطوارئ، ذكرت الخطوط الأساسية للإجراءات الواجبة وللحق في الدفاع. وفي نفس الوقت، أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان - بإشارتها إلى المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - أنه حتى في حالات الطوارئ لا يجوز أن يُقبل كدليل أي إعلان أو اعتراف يُحصل عليه من خلال التعذيب أو المعاملة السيئة، وأنه حتى في حالات الطوارئ هذه، ينبغي لكل شخص محتجز أن يدافع عنه محام لضمان حماية السلامة البدنية للمحتجز وتحضير دفاعه على السواء.

١١١- وهناك عنصر آخر مهم في هذا التوضيح هو الدروس المستفادة من ممارسة الدول، حيث تبيّن التجربة، أن الحكومات بوجه عام، تعتبر أن حق الإحضر أمام القاضي لا ينبغي أن يخضع لأي قيود في حالات الطوارئ. والدليل على ذلك أن المقرر الخاص تلقى إخطاراً واحداً فقط أُشير فيه إلى تعليق سبيل الانتصاف هذا وكان هذا منذ عشر سنوات^(٣٧). وفي نفس الوقت، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أعلنت، رداً على قرار للجنة الفرعية كانت تؤيد فيه صياغة مشروع بروتوكول يستهدف حظر أي تنصّل من المادتين ٩-٣ و١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أنها على يقين من أن الدول الأطراف، بوجه عام تعتبر أن سبيل الانتصاف المتمثلين في حق الإحضر أمام القاضي والحماية لا ينبغي أن يقتصر على حالات الطوارئ. وبالمثل، لاحظت اللجنة، بعد نظرها في تقرير دولة طرف، أن الوسائل التي تعتمد عليها الحكومات لمكافحة الإرهاب لا ينبغي أن تؤثر على ممارسة الحقوق الأساسية المكرسة في العهد، وبوجه خاص في المواد ٦ و٧ و٩. وفيما يتعلق بالمادة ١٤، رأت اللجنة أنه لا يوجد أي حكم فيها يجيز أي تنصل.

١١٢- ويدعم هذا المنطق السوابق التي أنشأتها هيئة الرصد هذه في البيان رقم ١٩٨٨/٣٢٨ (زيلايا، نيكاراغوا) الذي اعتمد في ٢٠ تموز/يوليه ١٩٩٤، وفيه قررت اللجنة أن هناك انتهاكاً للمواد ٧ و٩ و١٠ و١٤ من العهد. وفي هذه السابقة، كما في الآراء المجمّعة من المحاضر الموجزة السرية للمناقشات ذات الصلة ببلاغات الأفراد، يرى أعضاء اللجنة، كقاعدة عامة، أنه لا يجوز لأي دولة إلغاء الضمانات القضائية الأساسية لإعمال الحقوق غير القابلة للنقض، مثل الحق في الحياة وحق الشخص في عدم تعرضه للتعذيب، الخ.

١١٣- ونظراً للطابع التكميلي وغير الاستبعادي الذي تتسم به الأحكام الحمائية للقانون الدولي، فإن من المهم للغاية دراسة المفهوم الإيجابي الذي ينشأ فيما يتعلق بالقانون الإنساني الدولي، ولا سيما عندما تدخل حيز النفاذ المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع التي تنص أيضاً على "ضمانات أساسية" خلال النزاعات الداخلية المسلحة. وفضلاً عن ذلك، رأت محكمة العدل الدولية، في قرارها بشأن الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا، أن هذه الضمانات ينبغي أن تطبّق أيضاً على النزاعات المسلحة ذات الطابع الدولي. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن هذه المادة - التي تتسم بطابع القواعد الآمرة بالنسبة لغالبية الفقه تقتضي مراعاة "الضمانات القضائية المعترف بأنها أساسية للشعوب المتحضرة" في حالة الحرب الأهلية، ومن خلال الفقه القضائي في النزاعات الدولية، ومن باب أولى ينبغي أن تطبّق عندما يكون التهديد الجاثم على الأمة أقل خطورة.

١١٤- وأخيراً، من رأي المقرر الخاص أن أقوى حجة لصالح لا مساسية حق الإحضر أمام القاضي تنبع من نص العهد نفسه، وبوجه خاص من المادة ٢-١ التي بموجبها تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها وبأن تتخذ أيضاً ما يكون ضرورياً من تدابير لهذا الإعمال. والأهم من ذلك أيضاً أن الفقرة ٣ من المادة ٢ المذكورة تكفل توفير "سبيل فعال للتظلم" لأي شخص يُنتهك أي من حقوقه المعترف بها في العهد. وهكذا، فإن الحق في الحياة، مثله مثل الحق في السلامة البدنية، على سبيل المثال، هما من الحقوق التي ينبغي أن تكفل حمايتها في أي وقت أو ظرف، ومن ثم فمن الجلي أن "سبيل التظلم الفعال" الذي تشير إليه هذه المادة لا يمكن إلا أن يكون هو أيضاً غير قابل للإلغاء.

رابعاً - التجاوزات أو الانحرافات الرئيسية في تطبيق حالة الطوارئ

١١٥- تبين دراسة السيدة نيكول كستيو أن التنظيم الملائم لحالة الطوارئ والتطبيق السليم لها يحميان توازن سلطات الدولة الثلاث، ويتيحان الأداء السليم لآليات الرصد الداخلية، ولذلك تكون آثار تدابير الطوارئ فيما يتعلق بممارسة حقوق الإنسان مؤقتة ومحدودة ومتفقة مع النظام الديمقراطي للحكم.

١١٦- وعلى العكس من ذلك، بقدر ما تنحرف حالة الطوارئ عن الشرعية التي تنظمها، تحدث سلسلة كاملة من التجاوزات المؤسسية تترتب عليها آثار خطيرة فيما يتعلق بالتمتع بحقوق الإنسان. وسيجري في هذا الفصل دراسة هذه الانحرافات من خلال عرض أخطر التجاوزات التي تلاحظ في ظل هذه الظروف، على شكل تصنيفي، وبعد ذلك سيجري، في الفصلين الخامس والسادس، تحليل آثار هذه التجاوزات على المؤسسات وعلى دولة القانون وعلى ممارسة حقوق الإنسان في مجموعها.

ألف - حالة الطوارئ بحكم الواقع

١١٧- يعرف هذا الانحراف متغيرين:

اتخاذ تدابير استثنائية دون إعلان مسبق لحالة الطوارئ؛

الإبقاء على التدابير المذكورة بالرغم من رفع حالة الطوارئ رسمياً.

ومن وجهة النظر القانونية، تؤدي الحالتان إلى نفس النتيجة، حيث يتعلق الأمر بعدم استيفاء شرط الإعلان الذي ينبغي أن تكون مصحوبة به تدابير الطوارئ. ويعكس ذلك أيضاً تجاهل آليات الرصد الوطنية عند تنفيذ حالة الطوارئ أو تمديدتها أو الإبقاء عليها.

١١٨- وللأسف يتعلق الأمر بتجاوز يحدث تكراراً على نحو ما، حيث أتيح للجنة المعنية بحقوق الإنسان ولبعض هيئات الرصد الأخرى الإشارة إلى عدم استيفاء هذا الشرط في مناسبات متكررة.

١١٩- وأمكن للمقرر الخاص من ناحيته، طوال عمله ما بين عامي ١٩٨٥ و١٩٩٧، أن يؤكد أن هناك حوالي عشرين بلداً على الأقل خضع، خلال هذه الفترة أو في وقت ما منها، لنظام حالة الطوارئ بحكم الواقع. وفي

بعض الحالات، لم يمكن للمقرر الخاص التحقق من وجود هذه الحالة إلا في وقت ما بعدها وبعد تبادل مطوّل للرسائل مع سلطات البلد أو مع مصادر غير حكومية. وكان هذا هو الحال فيما يتعلق بتوغو التي أعلنت، في ردها المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ١٩٨٧، أنها بالرغم من اضطرارها إلى مواجهة اضطرابات داخلية خطيرة، لم ترَ ضرورة لإعلان حالة الطوارئ، واقتصرت على إعلان حظر التجول لعدة أيام. وفيما بعد، استطاع المقرر الخاص التحقق من أن القيود التي فُرضت بسبب حظر التجول في هذا البلد تعادل حالة الطوارئ بحكم الواقع ولهذا السبب أدرجه في قائمته السنوية. وفي وقت أقرب، وبمناسبة النظر في التقرير الدوري الأخير لتوغو، اعتبرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن حالات حظر التجول التي أعلنتها السلطات كانت تعني، في الواقع، تعليق ممارسة بعض الحقوق التي يحميها العهد.

١٢٠- وفي مناسبات أخرى كانت السلطات نفسها هي التي اعترفت، من خلال عمل جدير بالتشجيع، بأنها تواجه أو واجهت مثل هذه الحالة. فعلى سبيل المثال، أبلغت حكومة الفلبين المقرر الخاص، في رسالة مؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧، أنه منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٥ لم تُعلن أو تُرفع أي حالة طوارئ، ولكن خلال فترة الثورة ولدى محاولة قلب نظام الحكم، كان هناك في ٢٨ آب/أغسطس ١٩٨٧ حالة طوارئ بحكم الواقع ذات طابع مؤقت، دامت عدة أيام فقط، ثم عاد الأمر إلى الحالة الطبيعية بعد ذلك على الفور.

١٢١- وبسبب تكرار هذا النوع من التجاوزات في الوقت الحاضر، وبناء على طلب اللجنة واللجنة الفرعية، وجه المقرر الخاص اهتماماً خاصاً لهذا الموضوع وبدأ في إعداد دراسة مستفيضة للأثار التي تترتب نتيجة لها على التمتع بحقوق الإنسان. ولهذا الغرض أجرى دراسة في الموقع حول الآثار المترتبة على حقوق الإنسان من جراء حالة الطوارئ بحكم الواقع التي كانت سارية في هايتي قبل عودة الرئيس الدستوري جان برتران أريستيد^(٣٨) والتي سترجع إليها بالتفصيل في الفصل السادس.

١٢٢- إن المعيار القانوني الذي استخدمه المقرر الخاص لتحديد اتسام تدبير معين أو عدم اتسامه بطابع "الاستثنائي" يتمثل في التحقق من تجاوز هذا التدبير أو عدم تجاوزه للقيود المسموح بها في الحالات العادية. وإذا كان الأمر كذلك، نكون أمام تدبير ذي طبيعة استثنائية، لا يمكن أن يدخل حيز التنفيذ إلا في سياق حالة طوارئ معلنة رسمياً. وكما ذُكر من قبل فيما يتعلق بمبدأ التهديد الاستثنائي، فإن القانون الدولي - مثله مثل القانون الداخلي للدول - يقر فرض بعض القيود على ممارسة بعض حقوق الإنسان في الحالات العادية، متى كان ذلك ضرورياً لحفظ الأمن العام والآداب العامة والصحة العامة وحقوق الآخرين، الخ. وبناء على ذلك، فإن جميع التدابير التي تنطوي على قيود تتجاوز الحدود المسموح بها في الفترات العادية هي، وإن كان لا يعترف بذلك، ذات طبيعة استثنائية.

١٢٣- وقد وجه المقرر الخاص اهتمام اللجنة واللجنة الفرعية إلى أنه مما لا يتفق مع القانون الدولي والمعايير ذات الصلة التي أنشأها - بعض التشريعات - المستلهمة بوجه عام من القانون العام "Common Law" والقائمة على الأمن الوطني - التي تسمح باتخاذ تدابير استثنائية (مثل حالات الاحتجاز الإداري المطولة، والقيود الشديدة على حرية التعبير وعلى حرية التجمع والتظاهر، مع فرض عقوبات شديدة على أي مخالفة لهذه التدابير، الخ) دونما حاجة إلى إعلان حالة طوارئ. وفضلاً عن ذلك، عندما تحقق المقرر الخاص من تطبيق هذه التشريعات، أدرج البلدان المذكورة في القائمة السنوية كيما يفهم أنه تسري فيها حالة طوارئ بحكم الواقع.

١٢٤- وفي هذا الصدد، أوضحت لجنة حقوق الإنسان للبرلمانيين التابعة للاتحاد البرلماني الدولي أن معظم بلدان الكمنولث تدرج في نظمها القانونية قوانين استثنائية تهدف الى أن تكون هناك بهدف حفظ الأمن الوطني، سلطة حكومية (عادة وزير الداخلية أو وزير الدفاع) مؤهلة للأمر باحتجاز أشخاص لفترات محددة يمكن تمديدها عادة عدة مرات، دونما حاجة إلى أن تكون هناك حالة طوارئ سارية. وأتيح للاتحاد فرصة التدخل في حالات جرى فيها احتجاز مشرعين قضاوا، على أساس هذا النوع من التشريعات، أكثر من ٢٠ سنة محتجزين دونما تهمة أو قضية^(٣٩).

باء - حالة الطوارئ غير المخاطر بها

١٢٥- من الواضح أن الأمر يتعلق بعدم استيفاء شرط قاطع موجه، كما ذكر فعلا في الفصل السابق، للدول الأخرى الأطراف في العهد، متى تعلق الأمر بالعهد، ولمجموعة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فيما يتعلق بالعمل الذي يضطلع به المقرر الخاص. وبالرغم من أن عدم استيفاء هذا الشرط لا يخل بتوافق أو عدم توافق إعلان حالة الطوارئ مع التشريع الداخلي للبلد، فإن عدم الاخطار يكون مصحوبا عادة بتجاوزات أخرى.

١٢٦- لقد طلبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مثلها مثل هيئات الرصد الإقليمية الأخرى تطبيقاً دقيقاً لهذا الشرط، وكما رأينا لدى تناول مبدأ الإخطار في الفصل الثاني، أنكرت هذه الهيئات على الدول إمكانية الدفع بالحق في تعليق القوانين إذا لم يجر الإخطار بحالة الحصار على النحو الواجب. وفضلا عن ذلك، وكما يكون لهذا الإخطار قيمة قانونية، فإنه ينبغي أن يستوفي مجموعة كاملة من الشروط (انظر الفصل الثاني)، على نحو ما ذكرته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بأوروغواي^(٤٠) بمناسبة النظر في بلاغات فردية مختلفة. فقد اكتفت الحكومة العسكرية آنذاك بأن تعلن أن البلد يعيش "حالة استثنائية معروفة عالمياً". وفي معظم الحالات، رأت اللجنة أن مجرد الإبلاغ باتخاذ "تدابير أمن عاجلة" (تقتضي قيوداً شديدة على أداء المؤسسات وممارسة حقوق الإنسان)، بسبب الوجود المزعوم لحالة طوارئ، لا يكفي، وفقاً لنص المادة ٤ من العهد، للدفع بالحق في الإلغاء المنصوص عليه لحالات محددة بدقة. وبناء على ذلك أعلنت اللجنة، بعد أن تحققت من صحة الوقائع المدعى بها من جانب مقدمي الشكاوى وبعد أن أكدت عدم كفاية مضمون الإخطار المقدم لتبرير الإلغاء المفروض، مسؤولية حكومة أوروغواي القائمة بحكم الواقع آنذاك عن انتهاك أحكام عديدة للعهد. وطالبت أيضاً برفع هذه التدابير وتعويض الضحايا.

جيم - إدامة حالة الطوارئ

١٢٧- يتمثل هذا التجاوز بصفة أساسية في التطبيق الروتيني لحالة الطوارئ ويمكن أن يتخذ شكل إدامة الحالة على نحو صريح ومطلق أو تجيدها أو تمديدها بصفة مستمرة. وفي العقود الماضية، كان هذا هو أحد الانحرافات الأكثر شيوعاً في السياق اللاتيني الأمريكي: فقد عرفت أوروغواي هذا الوضع دون انقطاع من عام ١٩٥٤ إلى عام ١٩٨٧، وأظهر تقرير لجنة البلدان الأمريكية لعام ١٩٧٨ أن حالة الطوارئ كانت في الواقع سارية في باراغواي منذ عام ١٩٢٩؛ وتعتبر كولومبيا مثالا آخر مشابها لذلك حيث ظلت حالة الطوارئ، سارية فيها تحت أشكال مختلفة دون انقطاع تقريباً منذ حوالي ٤٠ سنة. وبالمثل عرفت شيلي والأرجنتين وأوروغواي والسلفادور ضمن غيرها فترات طويلة لحالات طوارئ ذات طابع مؤسسي تحت الأنظمة العسكرية المختلفة.

١٢٨- وفي الفصل السابق، رأينا العمل الذي اضطلعت به اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والملاحظات التي قُدمت بمناسبة النظر في التقارير الدورية التي قدمتها الدول، التي تطبّق فيها أحكام طوارئ منذ وقت طويل. وكما تبين من القائمة السنوية التي أعدها المقرر الخاص، فإن هناك حوالي ٣٠ بلداً مرّ بهذه الحالة.

١٢٩- وتكمن خطورة هذا النوع من التجاوزات في تجاهل مبدأ الوقتية الذي يحدد الطابع المؤقت لحالات الطوارئ، وأيضاً تجاهل المبادئ المتعلقة بالآنية والخطر الجاثم أو الأزمة الجاثمة. ويحل الاستنساب محل التناسبية. وبعبارة أخرى، يتحول الانتقالي إلى نهائي، والمؤقت إلى مستمر، والاستثنائي إلى دائم، أي يتحول الاستثناء إلى قاعدة.

دال - طابع المغالطة والطابع المؤسسي لحالة الطوارئ

١٣٠- يتعلق الأمر بتجاوزين بينهما قرابة جلية، ما دام الأول شرطاً للثاني وينطوي الاثنان على تشابك شاذ تحل فيه الأحكام الاستثنائية محل النظام الدستوري والقانوني العادي، وفي النهاية يبحث كلاهما عن شرعيته الذاتية.

١٣١- والخاصية الملموسة التي يتسم بها الأول من هذين الانحرافين هي انتشار الأحكام الاستثنائية التي يتزايد تعقيدها بقدر ما يكون المقصود بها أن تكون ناظمة بالتوازي مع النظام الدستوري العادي، أو تزيد عليه، وإن كانت في حالات كثيرة تضع قواعد بأثر رجعي أو تضع أنظمة انتقالية^(٤١). أي يمكن القول إن النظام القانوني العادي يظل قائماً، ولكن يكون هناك بالتوازي نظام قانوني خاص، شبه دستوري، يستند في حالات كثيرة إلى ما يسمى "بالتصرفات المؤسسية"^(٤٢) أو ما يعادلها، التي تعتبر في معظم الحالات أعلى من الدستور الوطني نفسه، على نحو لا يكون معه النظام القانوني العادي سارياً إلا على ما لا يبطله هذا النظام.

١٣٢- ونحن نستخدم كلمة المغالطة، وإن كانت تفتقد المعنى القانوني، لكونها أفضل وصف لحبكة هذا الانحراف الذي بلغ حداً من التعقيد يصعب فهمه عندما نواجه قوانين تظهر، وإن كانت تستند إلى هذا النظام شبه الدستوري، باعتبارها قوانين عادية، بمعنى أن الغرض منها هو أن تكون قواعد منظمة بصرف النظر عن أي حالة طوارئ^(٤٣). وفي الواقع، فإن المنطق الملهم لهذه المغالطة البالغة ليس سوى أن يكون هناك تحت التصرف مجموعة من القواعد القانونية البالغة التعقيد تتيح للسلطات اللجوء، بحسب الضرورة في كل وقت، إما إلى النظام القانوني العادي أو إلى النظام القانوني الخاص، وإن كان من الواضح أنه، من حيث الممارسة فإن الجاري هو التخلي عن الأول لصالح الثاني. وباختصار، فإن الإدامة والمغالطة في النظم الاستثنائية، ليستا سوى وجهين لعملة واحدة، في أحدهما الاستثناء هو القاعدة، وفي الآخر العادي هو الاستثناء.

١٣٣- وأخيراً، ربما كانت ظاهرة إضفاء الطابع المؤسسي على أنظمة الطوارئ هي العنصر المتغير الأكثر حبكة وخطورة من بين جميع العناصر، حيث تنطوي على افتراض الانحرافات السابقة وتسعى إلى إضفاء الطابع الشرعي عليها ودعمها من خلال إعادة تنظيم النظام القانوني والمؤسسي في البلد على نحو كامل.

١٣٤- وللوصول إلى هذا الهدف، لجأت معظم الحكومات الديكتاتورية إلى تنظيم استطلاعات وهمية لرأي الشعب، من خلال الاستفتاءات التي تجرى عادة في سياق قيود شديدة على ممارسة الحقوق المدنية

والسياسية والحريات العامة، كما كان الحال في الفلبين تحت حكم الرئيس ماركوس في عام ١٩٧٣، وفيما بعد في عام ١٩٧٩ في شيلي تحت حكم بينوتشه، وفي أوروغواي حيث جرى محاولة ذلك، دون توفيق، بمناسبة الاستفتاء الدستوري لعام ١٩٨٠.

١٣٥- وفيما يتجاوز الجوانب السياسية والمخالفات التي تحدث، فإن عمليات الإصلاح الدستوري هذه لها غرض مشترك هو:

إضفاء الطابع الشرعي على (ربما كان من الأصح القول "إعلان") قانونية الاجراءات التي يجري القيام بها في إطار "التصرفات المؤسسية";

إدراج "التصرفات المؤسسية" المذكورة في نص الدستور الجديد أو في أحكامه الانتقالية، التي تتوخى، بوجه عام، فترة سريان طويلة؛

منح المرتبة الدستورية للممارسة القانونية لحالة الطوارئ.

١٣٦- وجملة القول إنه، على خلاف أنظمة الطوارئ بحكم الواقع التي يلجأ فيها نظام الطوارئ إلى التستر لإخفاء وجهه الحقيقي، يتستر هذا النظام، في عملية إضفاء الطابع المؤسسي، وراء دولة القانون يرفضها وينقلب عليها بهذه الطريقة

هـ - تمزق النظام المؤسسي

١٣٧- كما يتبين من المواقف الموصوفة، يفترض في معظم حالات الانحرافات المسجلة وجود سلطة قانونية أو بحكم الواقع تمثل الدولة، وتكون بهذه الصفة مسؤولة عن عدم التقيد ببعض المتطلبات الأساسية التي تنظم حالة الطوارئ. ومع ذلك، ففي هذا الجزء من التقرير سنحلل بإيجاز بعض المواقف التي تبلغ فيها الأزمة درجة من الحدة يتمزق فيها الإطار المؤسسي للدولة نفسه، ويسود العنف، وبوجه خاص ضد السكان المدنيين: قطاعات كبيرة من السكان تنزح، ويختل التوازن نتيجة للعنف السائد والتفكك، الخ.

١٣٨- إن الانتشار الذائع للنزاعات التي تقع في الوقت الحاضر وطرق تطورها الجديدة يقتضيان دراسة متعمقة لهذه النوعية الجديدة من الأزمات.

١٣٩- وبالرغم من أنه لا يوجد شك، من وجهة النظر القانونية، في قابلية تطبيق قواعد الحماية الخاصة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، فإن الهاجس الرئيسي في هذا الصدد ينجم عن التطبيق النادر لها وعدم فاعليتها في منع الآثار الأشد خطورة للأزمات. إن هذا القصور الذائع للقواعد القانونية، لاحتواء التوسع في النزاعات بمفردها يجعل من الضروري للغاية معرفة أسبابها والشكل الذي تتطور به في الوقت الحاضر، كيما نكون في وضع يتيح لنا تشغيل الآليات الملائمة فيما يتعلق بالوقاية. وهذا الأمر الأخير يكتسب أهمية ملحة أمام التكلفة الهائلة المتمثلة في الأرواح البشرية للسكان المدنيين أساساً، ولا سيما النساء والأطفال، التي تضيع يومياً بسبب النزاعات^(٤٤). وبالمثل، فإن التجربة تبين - ويؤكد ذلك المصير المأساوي للاجئين الروانديين في زائير السابقة - أن أفعال الإنقاذ قلما تستمر وأنها تقتصر على رد ظرفي لمواجهة

الاحتياجات الإنسانية الملحة الناجمة عن الحالة الطارئة، دون أن يكون الغرض منها أو هدفها هو معالجة العوامل الهيكلية أو غيرها التي تسببت في هذه الحالة الطارئة.

١٤٠- ولعل ما يعطي فكرة تقريبية عن ضخامة المشكلة المتمثلة في النزاعات في الوقت الحاضر هو أن أكثر من ٤٠ في المائة من المساعدة الرسمية للتنمية التي قُدمت من خلال الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة كانت موجهة لعمليات الإنقاذ والطوارئ. وفي ثلاث سنوات فقط، أنفقت الأمم المتحدة في الصومال أكثر من ٢ ٠٠٠ مليون دولار^(٤٥).

١٤١- ويرتبط عن كثب بتزايد النزاعات وطرق تطورها ظاهرة أخرى - الفقر - على صعيد عالمي أيضاً، وهو لا ينتشر في معظم البلدان فحسب، وإنما أيضاً يتزايد حدة، ويكتسب ملامح مأساوية في بعض مناطق العالم. ولعل من الغريب، أن الظاهرتين تتجاوران بتكرار مثير، كما هو الحال في أفريقيا جنوب الصحراء. ويبين ذلك علاقة التبادلية الفاسدة والتغذية الراجعة التي تربط بين كل من آفتي الإنسانية ذلك لأنه إذا كان الفقر يلعب دوراً في ظهور وتطور النزاعات، فإن الأخيرة، بدورها، مولدة للفقر بكثرة. وفي هذا الصدد، تعتبر حالة سيراليون من الأمثلة الواضحة للغاية لذلك، ففي ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٧ (وفي هذه المناسبة كان المقرر الخاص على وشك الانتهاء من هذا التقرير) أُعلن حظر التجول نتيجة للانقلاب الذي أطاح بحكومة الرئيس أحمد طاخن كباح. ولا شك أن سنوات الحرب الأهلية الطويلة في هذا البلد تسببت في أضرار اقتصادية لا تحصى، ودفعت أكثر من ٧٠ في المائة من السكان إلى الحياة تحت خط الفقر نتيجة لانخفاض يزيد على ٢٠ في المائة في المستوى الحقيقي للمرتبات. ومع ذلك، فلا شك أيضاً أن الهبوط الاقتصادي الكبير في الثمانينات، حيث فقدت الأجور الحقيقية أكثر من ٨٠ في المائة من قيمتها، هو الذي خلق الظروف التي كانت مواتية للانفجار اللاحق.

١٤٢- وتبين الأزمة الاقتصادية التي أدت إلى الأحداث المؤسفة الجارية حالياً في منطقة البحيرات العظمى في أفريقيا بعض أوجه التشابه. وبخلاف الهيمنة الذائعة للعوامل الثقافية، لا يمكن تجاهل الآثار السلبية التي ترتبت على التدهور الاقتصادي السابق: فعمليات التكيف الهيكلي المتتالية وانعكاساتها على ضمور الدولة، وتفاقم التوترات فيما بين الإثنيات التي ترتبت على انخفاض فرص العمل، كانت عوامل مهيمنة. وأخيراً، لا ينبغي دراسة الفقر من حيث ارتباطه المباشر بالنزاعات فحسب وإنما أيضاً من حيث تأثيره على عوامل أخرى مسببة للنزاعات، مثل الضغوط الكبيرة الناجمة عن تدفقات الهجرة الداخلية والدولية على السواء، التي تؤدي بدورها إلى عمليات نزوح واسعة؛ لا يتسبب ذلك في الضياع فحسب، وإنما يؤدي أيضاً إلى زيادة الفقر^(٤٦).

١٤٣- وهناك ظاهرة أخرى مثيرة لقلق بالغ، هي الشكل الذي يؤثر به هذا النوع من النزاعات، في الوقت الحاضر، على الأقليات أو الطريقة التي ترتبها على عوامل تتعلق بالأصل الإثني أو الديني أو الوطني، الخ، حيث تحل محل الهيمنة الأيديولوجية التي كانت تتسم بها هذه النزاعات حتى نهاية العقد الماضي. ويفسر ذلك، جزئياً، الأشكال الجديدة التي تكتسبها النزاعات، والاتجاه الواضح إلى انتشار العنف الذي يؤثر بصفة رئيسية على السكان المدنيين.

١٤٤- ويقدر أن هناك أكثر من ٧٠ بلداً لديها أقليات كثيرة بين سكانها. وإلى جانب العوامل الثقافية والتاريخية التي تسهم في حالات كثيرة في ظهور النزاعات، لا يمكن تجاهل أن بعض الظواهر ذات

الطبيعة الاقتصادية بصفة أساسية، مثل رخاء البعض وفقير غيرهم، عندما تنمو بشكل رئيسي في بعض القطاعات أكثر من غيرها، تمثل في كثير من البلدان مصدراً لتوترات اجتماعية متزايدة من شأنها أن تؤدي إلى نزاعات من هذا النوع. وفضلاً عن ذلك، فإن كل ذلك يحدث في سياق تراجع تدريجي للدولة، وفي حالات كثيرة، في إطار تخلٍ صريح عن الوظائف الاجتماعية التي كانت تؤديها. وهذا العامل الأخير أضعف بلا شك الدور الهام التي كانت تلعبه الدولة حتى الآن كصمام أمان لاحتواء النزاعات الاجتماعية وإطار مؤسسي يشعر الشعب من خلاله أنه يشترك في بناء مصير مشترك. إن الضياع الذي يترتب على ذلك، والشرح الاجتماعي الذي يحدث، والأهم من ذلك عدم وجود منظور يشمل جميع أعضاء المجتمع على قدم المساواة، هي أمور لا تؤدي إلى إبراز الفوارق داخل المجتمع وتزايد حدتها فحسب، وإنما في حالات كثيرة تؤدي أيضاً إلى تفاقم الخصومات داخله. إن هذا السياق المتمثل في مجتمعات تصاب تكراراً بصدمات ذات جذور اقتصادية واجتماعية وثقافية، الخ، هو الذي يظهر فيه هذا النوع من الأوضاع البالغة الخطورة وفيها يؤدي تمزق النظام المؤسسي إلى فتح الباب لانتشار العنف ومذابح السكان المدنيين، وكثيراً ما يؤدي إلى عمليات إبادة جماعية حقيقية.

خامسا - أثر حالات الطوارئ على المؤسسات ودولة القانون

ألف - الأثر على المؤسسات

١٤٥- القاعدة العامة هي أن تبت واحدة من السلطات الثلاث - هي التشريعية عادة - في مشروعية الإعلان الصادر عن سلطة أخرى - هي التنفيذية عادة، سواء بموافقة مجلس الوزراء أو دون موافقته - وأن تكون للسلطة القضائية اختصاص النظر، في حالات محددة، في مشروعية الإجراءات التي تؤثر في أعمال حقوق الإنسان. وفي بعض البلدان، عند النظر مثلاً في طعن يتعلق بالإحضر أمام القاضي، يمكن أيضاً أن يكون للسلطة التشريعية اختصاص البت، في جملة أمور، في مشروعية حالة الطوارئ ذاتها.

١٤٦- ومع ذلك، وكما أثبتنا، وبدءاً من الانحرافات الطفيفة وصولاً إلى أخطرها، فإنه، في جميع الحالات وبشكل متزايد، يتغير في حالة الطوارئ التوازن بين المؤسسات ويصيب الوهن أجهزة الرقابة، بل ينتهي بها الأمر إلى الزوال.

١٤٧- ومن ناحية أخرى فإن تطوير حالة الطوارئ وإسباغ الطابع المؤسسي عليها يفترضان، كقاعدة عامة، ممارسة سلطات واسعة من جانب من يتولون السلطة التنفيذية (الرئيس، الزمرة العسكرية)، بالاقتران المتكرر كثيراً بالقضاء على استقلال البرلمان وملاحقة و/أو اعتقال أعضائه^(٤٧)، وحتى حل المؤسسة البرلمانية ببساطة. ولملء الفراغ الناجم عن غياب البرلمان، فإن السلطة التنفيذية ذاتها كثيراً ما تنشئ لجاناً تضطلع بأعمال المشورة التشريعية دون القيام بالوظائف التشريعية ذاتها^(٤٨).

١٤٨- فإذا نظرنا في حالة أوروغواي، فسنلاحظ أنه في غضون العقود الأربعة تقريباً التي استمر فيها نظام سترويسنر، كان البرلمان يوافق بشكل روتيني كل ستة أشهر على تجديد حالة الحصار التي تقترحها السلطة التنفيذية، مضافاً المشروعية بذلك على ما لا يتعدى كونه تجاوزاً واضحاً في استخدام هذا السبيل. وفي هايتي وفي ظل نظام حكم دوفالبييه، كان من المألوف لأكثر من عقدين أن تقوم الهيئة التشريعية، في ختام دوراتها السنوية القصيرة، بتفويض السلطة التنفيذية سلطات كاملة في فترة العطلة الطويلة وتعليق

أهم الضمانات الدستورية للفترة ذاتها. ومن المنطقي افتراض أن السلطة القضائية، في هذه الظروف، تفتقر فعلاً أو قانوناً إلى السلطات اللازمة لمراقبة جدوى ومشروعية تنفيذ حالة الطوارئ (وهي سلطة تختص بها السلطات السياسية) ولا تستطيع وقف انتشار الإجراءات المحددة التي تؤثر في حقوق الإنسان للأشخاص، سواء تمثلت في الاحتجاز، أو الطرد من الإقليم، أو النفي أو الحبس في أي جزء من الإقليم، وغير ذلك.

١٤٩- والمعتاد في هذه الأحوال أيضاً عزل معظم أفراد السلطة القضائية واستبدال المحاكم العسكرية بالمحاكم العادية للمحاكمة على الجرائم السياسية المزعومة، وينتهي الأمر بتشكيل محكمة عدل عليا تضي الشرعية على "التصرفات المؤسسية" أو ما يماثلها، أو تضي طابعاً فوق دستوري على قواعد الطوارئ التي يقرها النظام. وفي هذا السياق، أوضح المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني باستقلال السلطة القضائية والمحلفين والقضاة واستقلال المحامين أنه بعد صدور المراسيم المعلنة لحالة الطوارئ، كثيراً ما يجري عزل القضاة بالجملة وإنشاء محاكم خاصة وتقييد أو تعليق المراجعة القضائية. وقال المقرر تأكيداً لكلامه إن تلتوي سمعة القضاء ومضايقه المحامين أمر يتكرر في حالات الطوارئ.

١٥٠- وفي الختام فإن هذه التجاوزات تجر وراءها تبديلاً مؤسسياً حقيقياً يتمثل أثره الرئيسي في إبدال مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالها بمبدأ تدرج هذه السلطات لصالح السلطة التنفيذية التي تخضع بدورها، في بعض الحالات، للسلطة العسكرية.

١٥١- وتجنباً لهذا النوع من الخروج على المألوف وما يستتبعه من أثر ضار بالمؤسسات، فإن المقرر الخاص يقترح القواعد النموذجية التالية:

السلطة القضائية

لا بد من أن ينص التشريع على ألا يكون من شأن أي إجراء يتخذ في حالة الطوارئ:

(أ) تعطيل نفاذ أحكام الدستور أو القانون الأساسي أو التشريعات المتعلقة بتعيين أعضاء السلك القضائي أو مهامهم أو امتيازاتهم وحصاناتهم، ولا النيل من استقلال السلطة القضائية وحيادها.

(ب) تقييد اختصاص المحاكم:

١٠- بالنظر في اتفاق إعلان حالة الطوارئ مع القوانين والدستور والالتزامات التي يرتبها القانون الدولي، وتقرير عدم شرعية أو دستورية هذا الإعلان في حالة المخالفة:

٢٠- بالنظر في توافق أي إجراء تتخذه سلطة عامة مع إعلان حالة الطوارئ؛

٣٠- باتخاذ إجراءات قانونية لفرض احترام أو حماية أي حقوق يعترف بها الدستور أو القانون الأساسي والقانون الوطني والدولي وضمن عدم تأثر فعاليتها بإعلان حالة الطوارئ؛

٤٤٤ بالنظر في المسائل ذات الطابع الجنائي، بما فيها الجرائم ذات الصلة بحالة الطوارئ.

السلطة التشريعية

لا بد من أن ينص التشريع على عدم جواز حل أو تعطيل البرلمان بسبب حالة الطوارئ وعلى عدم المساس بحصانات وامتيازات المشرّعين لتمكينهم من السهر على تمتع منتخبهم بحقوق الإنسان. وينبغي أيضاً أن ينص التشريع على عدم جواز حل أو تعطيل أي جهاز رقابي آخر منشأ بموجب الدستور.

ويجب أن يسىخ التشريع على أعضاء البرلمان، أو غيره من الأجهزة المنشأة بموجب الدستور لمراقبة مشروعية إعلان حالة الطوارئ، الحصانة فيما يتعلق بجميع الإجراءات المتخذة بموجب الإعلان التي يمكن أن تعطل أو تقيد اشتراكهم في المداوولات بشأن التصديق على حالة الطوارئ التي تعلنها السلطة التنفيذية أو تمديدها أو رفعها.

باء - الأثر على دولة القانون

١٥٢- إن التجاوزات السابق وصفها تقترن عادة، من وجهة النظر القانونية، بتحويلات كبرى في التشريع الجنائي الموضوعي (تكييف المخالفات وتدرج العقوبات) والشكلي (الضمانات الإجرائية) وكذلك قواعد الاختصاص^(٤٩). وفيما يتعلق بالقواعد الشكلية، فإن أبرز التقييدات تقترن عادة بالحق في الدفاع وبعلمية المداوولات. ففي جنوب أفريقيا مثلاً، كان من المحظور في ظل النظام العنصري نشر اسم شخص معتقل بموجب "قانون الإرهاب" دون إذن من الشرطة وكانت العقوبة المقررة لذلك عقوبة قاسية بموجب "قانون الشرطة السري الثاني" رقم ١٣٠٦ لعام ١٩٨٠.

١٥٣- وفيما يتعلق بالقواعد الموضوعية، فقد تأكدت النزعة الخطرة إلى وضع تكييفات غير دقيقة إلى حد بالغ يمكن في ظلها أن يجد عدد كبير من الأشخاص أنفسهم مخالفين للقانون، ويقترن بذلك التوسع في العناصر المنشئة للتواطؤ، والتلاعب في قرائن البراءة، وغير ذلك. وبالمثل فإن تفاقم القمع يتبع في العادة تعديل القواعد المتعلقة بالاختصاص وذلك، بوجه خاص، عن طريق تطبيق التشريع الجنائي الشكلي بأثر رجعي، وهو غير محظور بعكس التشريع الموضوعي وإن كانت له مع ذلك آثار مماثلة في ظل حالة الطوارئ. ويكفي في هذا الصدد تصور حالة الأشخاص الذين يحاكمون أمام محكمة عادية ثم يحالون، نتيجة لإعلان حالة الطوارئ، إلى محكمة عسكرية تحاكمهم سراً على نفس الجريمة.

١٥٤- إن هذا التراجع المستمر لمبدأ الشرعية يؤدي في النهاية إلى تحول حقيقي في دولة القانون حيث تتدن حالة الطوارئ إلى عنصر لإذكاء الأزمة وتتحول إلى أداة قمع للمعارضة والتمرد. وفي النهاية فإن أثر

هذين التحولين على مجمل حقوق الإنسان يبلغ، كما سنرى فيما بعد، من الخطر والوبال حداً جعلنا نفضل أفراد معالجة مستقلة له.

سادسا - آثار حالات الطوارئ على حقوق الإنسان

١٥٥- تتمثل أئمن الدروس المستفادة من ممارسات مختلف هيئات المراقبة الدولية ومن تجربة المقرر الخاص ذاته في التثبوت والتأكد من أنه بمقدار احترام القواعد والمبادئ الناظمة لحالة الطوارئ، يكون أثرها على أداء المؤسسات وسلامة دولة القانون وعلى التمتع بحقوق الإنسان محدوداً بالضرورة ومتفقاً مع نظام ديمقراطي للحكم.

١٥٦- وكما يؤخذ من تحليل التقارير السنوية التي يعدها المقرر الخاص، فإن سبل تطبيق حالة الطوارئ وآثار هذه الحالة تشمل حالات شتى:

طبقت حالة الطوارئ لفترة قصيرة وبآثار قانونية محدودة. وهذا ما حدث مثلاً في واليس وفوتونا حيث طبقت الإجراءات لبضعة أيام، في الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٦؛ وفي الأرجنتين، حيث لم تؤثر إجراءات الطوارئ إلا في حرية التنقل لـ ١٢ شخصاً ولفترة تقل عن ٣٠ يوماً، في أيار/مايو ١٩٨٩؛ وفي بنما، حيث سرت حالة الطوارئ في الفترة من ١٠ إلى ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٨٧؛ وفي كندا، حيث طبقت حالة الطوارئ في مقاطعة مانيتوبا في الفترة من ٢٣ تموز/يوليه إلى ٤ آب/أغسطس ١٩٨٩.

طبقت حالة الطوارئ لفترة أطول ولم تشمل سوى تعطيل بعض الحقوق القابلة للإلغاء. وهذا ما حدث مثلاً عندما أعلنت حالة الطوارئ في كاليدونيا الجديدة في الفترة من ١٢ كانون الثاني/يناير ١٩٨٥ إلى ٣٠ حزيران/يونيه من السنة ذاتها؛ وفي الكويت، في الفترة من ٢٦ شباط/فبراير إلى ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩١؛ وفي السنغال، في الفترة من ٢٩ شباط/فبراير إلى ٢٠ أيار/مايو ١٩٨٨، وفيما بعد في الفترة من ٢٨ نيسان/أبريل إلى ١٩ أيار/مايو ١٩٨٩.

استمر سريان حالة الطوارئ، ومع دوامها تتراكم التجاوزات، ويزداد عدد حقوق الإنسان التي يتأثر التمتع بها، وصولاً إلى شمول الحقوق التي يعتبر التمتع بها غير قابل للمساس. وهذا ما حدث في عدة بلدان، منها بلدان المخروط الجنوبي التي وقعت تحت نير الدكتاتورية العسكرية في السبعينات وجزء من الثمانينات، وجنوب أفريقيا وناميبيا في ظل نظامين للحكم كانا يطبقان نظام الفصل العنصري.

١٥٧- وسنحاول، انطلاقاً من هذا الانحراف المتزايد في تطبيق حالة الطوارئ، توضيح التراجع الحادث في مجال حقوق الإنسان.

ألف - الحقوق المتأثرة في العادة

١٥٨- يؤخذ، من تحليل المعلومات التي قدمتها الحكومات إلى المقرر الخاص^(٥٠)، أن الحقوق التي تتعطل ممارستها بتكرار مرتفع هي ما يلي:

حق الفرد في الحرية وفي الأمان على شخصه، المنصوص عليه في المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛

الحق في حرية اختيار مكان الإقامة وفي التنقل في كامل الإقليم، المنصوص عليهما في الفقرة ١ من المادة ١٢ من العهد، وكذلك، بدرجة أقل، الحق في حرية مغادرة البلد والدخول إليه، المنصوص عليه في الفقرتين ٢ و٤ من هذه المادة؛

الحق في خصوصية البيت وفي خصوصية المراسلات، المنصوص عليهما في المادة ١٧ من العهد؛

الحق في التجمع السلمي وفي التظاهر، المنصوص عليهما في المادة ٢١ من العهد؛

حق اعتناق الآراء والحق في حرية التعبير، المنصوص عليهما في المادة ١٩ من العهد؛

حق الاضراب - وهو من أكثر الحقوق تأثراً في هذا النوع من الحالات - المنصوص عليه في الفقرة (د) من المادة ٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يختلف عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في أنه لم ينص على إلغاء أي من الحقوق الواردة فيه، حتى في حالات الأزمات.

١٥٩- وفيما يتعلق بحق الاحضار أمام القاضي، ورد إخطار واحد من حكومة نيكاراغوا في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٨٧ يفيد المقرر الخاص بإلغاء هذا الحق "في حالة الجرائم المرتكبة ضد الأمن والنظام العام". وقد ألغي هذا القرار فيما بعد لعدة أسباب، منها أن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان قررت في فتاها رقم ٨ عدم مشروعية وقف حق الاحضار أمام القاضي، لأنه من الضمانات الأساسية المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٢٧ من الاتفاقية الأمريكية.

١٦٠- وحدث مثل ذلك بالنسبة إلى الحق في محاكمة عادلة، المنصوص عليه في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي ورد إلى المقرر الخاص إخطار واحد بتعطيله من سري لانكا يتعلق على سبيل الحصر بالفقرة ٣ (التي نصت على حقوق من يتعرض للمحاكمة) وفيما يتعلق فقط بحق الدفاع^(٥١).

باء - الاعتقالات التعسفية وحالة الطوارئ

١٦١- إن ممارسة حق الفرد في الحرية، المنصوص عليه في المادة ٩ من العهد، هي أكثر ما يمس بشكل متكرر في هذا النوع من الحالات، إلى حد أن من النادر ألا تقترن حالة الطوارئ بتعطيل هذا الحق. وهذا

يستوجب القيام، وإن يكن بشكل غير مختصر، باستعراض سمات الاعتقالات في المجال المحدد لحالة الطوارئ، وهي الاعتقالات التي تتراوح بين الاعتقال في أماكن خاصة والاحتجاز في المؤسسات العقابية. وفي حالات أخرى يجري الاحتجاز في معسكرات "إعادة التثقيف" أو حتى في أماكن سرية، مما ساعد كثيراً على ممارسة الاختفاء القسري. وأخيراً، تتسم هذه الممارسات بأساليب فريدة الطابع وتتعلق سواء بحجم الاعتقالات أو بمدتها وتنوعها وتعقدتها.

الحجم

١٦٢- يكفي، لإعطاء فكرة عن حجم الاعتقالات التي تجري في هذا النوع من الحالات، القول إنه في التقرير الأخير الذي بعثت به حكومة شيلي إلى المقرر الخاص، ورد أنه في فترة النظام الذي قام بحكم الأمر الواقع في الفترة بين عامي ١٩٧٣ و ١٩٨٠، حرم حوالي ٢٠٠ ٠٠٠ شخص من حريتهم. وأفادت مصادر موثوق بها أن شخصاً من كل ثلاثة اعتقل أو استجوب في أوروغواي وقت سريان "التدابير الأمنية العاجلة" التي طبقها النظام العسكري في أثناء حكمه للبلد في الفترة من عام ١٩٧١ إلى عام ١٩٨٥. وفي جنوب أفريقيا، حيث استعين أيضاً بهذا النوع من التدابير لإدامة آفة الفصل العنصري، جرى في الفترة بين حزيران/يونيه ١٩٨٦ وآب/أغسطس ١٩٨٧، تطبيقاً لـ "قانون الأمن الداخلي"، احتجاز حوالي ٣٠ ٠٠٠ شخص لفترة تزيد على ٣٠ يوماً، وكان ٤٠ في المائة منهم من الأحداث الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة. وأخيراً، وطبقا لما ورد في تقرير للسيد لوي جوانيه، المقرر الخاص، عن ممارسة الاحتجاز الإداري، فإنه مع بدء حرب فييت نام، فيما بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٧٦، احتجز ما بين ١٠ ٠٠٠ و ١٥ ٠٠٠ شخص في معسكرات "إعادة التثقيف"^(٥٢).

المدة

١٦٣- من المؤلف في حالة الطوارئ أن يستمر إلى ما لا نهاية احتجاز الأشخاص ووضعهم تحت تصرف السلطة التنفيذية، لأسباب أمنية أولاً، وأحياناً كثيرة على سبيل الوقاية. وكانت هناك حالات أمرت فيها السلطات بالاحتجاز الإداري لأشخاص اتهموا بارتكاب جرائم ثم برأتهم المحاكم، أو قررت استمرار اعتقالهم بعد قضائهم للعقوبة. وفي نفس تقرير السيد جوانيه، ورد أن ١٢٠ شخصاً محتجزين في معسكرات إعادة التثقيف بنفيت نام أوشكوا أن يتموا ١٥ سنة من الحبس. وأشارت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عدة مناسبات إلى استمرار حالة الطوارئ في القارة الأمريكية وإلى طابع التجاوزات الذي تتسم به فترات الاحتجاز الطويلة التي تقترن بها هذه العملية^(٥٣).

التعقد

١٦٤- يكثر في حالات الطوارئ لجوء الحكومات إلى تطبيق إجراءات عادية في الدعاوى (مثل الاحتجاز بعد توجيه اتهام صحيح)، وفي الوقت ذاته، أو بعد ذلك، تطبيق إجراءات استثنائية. واقتران الإجراءات هذا شائع في القارة الأمريكية وفي بعض بلدان افريقيا وآسيا. وفي هذا الشأن أتيحت للاتحاد البرلماني الدولي فرصة معالجة حالات مشرعين من بلدان في افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية احتجزوا لسنوات نتيجة هذه الأحكام المزدوجة. ففي الأرجنتين على سبيل المثال جرى، في ظل الأنظمة التي قامت بحكم الأمر الواقع قبل ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣، اعتقال آلاف من المواطنين ووضعهم تحت تصرف السلطة التنفيذية، وخضعت للاحتجاز الإداري، علاوة على ذلك، أغلبية من أدينوا وبدأت محاكمتهم. وبذلك حرّموا من الحرية المتوقعة

ومن الحرية المشروطة، وحتى من الحرية النهائية بعد ثبوت براءتهم أو قضائهم لفترة العقوبة. وبكلمة واحدة، يمكن للقاضي أن يحكم بالإفراج، ولكن السلطة التنفيذية تأمر بالاحتجاز.

التنوع

١٦٥- هناك أخيراً حالات معينة قد لا تنطبق عليها بالضرورة لفظة الاحتجاز، وإن كان يمكن أن تساعد على حدوث انتهاكات خطيرة لحرية الفرد. ونحن نشير هنا إلى "الاعتقال" على سبيل المثال، الذي يمكن في ظله للسلطة التنفيذية، في فترة حالة الحصار، إبعاد أشخاص معينين، لأسباب أمنية، إلى أماكن ليست بسجون. والواقع أن هذه الحالة لا تتكرر كثيراً، ويُبعد الأشخاص إلى أماكن للسُّجن، فيتحول الاعتقال بذلك إلى احتجاج، ويصبح الاحتجاز تعسفياً. بل الأكثر من ذلك أن الفقه الشيلي في نظام حكم بينوتشت ذهب إلى أن حق "الاعتقال" يجيز الحبس الانفرادي وأن عدم وجود قاعدة تحتم الكشف عن مكان اعتقال الشخص قد أضفى الشرعية على عمليات اللجوء إلى الاحتجاز السري. إن تقييد حرية الحركة الذي يفرض مع فرض حظر التجول أو منع أشخاص معينين من مغادرة مكان معين يمكن أن يتحول، في ظروف معينة، إلى اعتداء جسيم على حرية الفرد. والإشارة هنا إلى الإقامة الجبرية في أماكن أو بلدات محددة يمكن، بسبب بعدها أو عزلتها، أن تكون أكثر إيلاًماً من أماكن السُّجن. ويضاف إلى ذلك أن العادة جرت على أن تقترن هذه الإجراءات بعمليات نقل مستمرة إلى مناطق نائية من البلد، مما يجعل الاتصال بالأسرة أمراً بالغ الصعوبة.

جيم - أثر الإجراءات الاستثنائية بحكم الواقع على حقوق الإنسان

١٦٦- إن ما ينبغي الإشارة إليه هنا، علاوة على ما هو قانوني ومؤسسي صرف، هو الأثر السلبي للنظم الاستثنائية بحكم الواقع على مجمل حقوق الإنسان. وسنستعين بحالتين لتصوير أثر هذه التجاوزات.

١٦٧- ففي هايتي (التي كانت موضع دراسة خاصة كما ذكر في المقدمة)، وفي الفترة الممتدة من انقلاب ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩١ حتى رجوع الرئيس أريستيد، فُرِضت قيود شديدة على ممارسة معظم حقوق الإنسان دون أي إعلان عن حالة الحصار المنصوص عليها في الدستور الوطني، مما صاغ إطاراً من الانتهاكات الجسيمة والمنظمة لهذه الحقوق. والواقع أن أكثر من ١٠٠٠ شخص لقوا حتفهم في الأشهر التي تلت الانقلاب، قُتل معظمهم في عمليات إعدام خارج نطاق القانون. وسُجِلت في عام واحد ٥٠٩٦ حالة اعتقال غير قانوني وقعت في أماكن للسُّجن مرس فيها بشكل عادي التعذيب وغيره من الأعمال الوحشية. ونتج عن تقييد حرية الرأي والتعبير أن تعرض الصحفيون العاملون في الصحافة المكتوبة والمنطوقة لكثير من أعمال التهديد والترويع؛ واغتيل بعضهم أو أُجبروا على مغادرة البلد، وتعرض الكثير من محطات الإذاعة للهجوم والتخريب.

١٦٨- وعند نظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في التقرير الدوري الأخير الذي قدمته توغو، لاحظت عدم الامتثال للالتزام بإخطار الأمين العام بتعطيل بعض الحقوق التي يكفلها العهد - نتيجة لحظر التجول الذي أعلن في فترة الانتقال إلى الديمقراطية -، وأعربت عن أسفها "للحالات العديدة للإعدام بإجراءات موجزة والتعسفية أو غير القانونية التي قام بها أفراد الجيش أو قوات الأمن أو غيرها من القوات في الفترة قيد الاستعراض. وأعربت اللجنة عن قلقها البالغ لأن هذه الانتهاكات لم تجر بشأنها تحريات أو تحقيقات، ولأن مرتكبي هذه الأفعال لم يقاضوا أو يعاقبوا، ولأن الضحايا لم يعوّضوا".

دال - أثر حالات الطوارئ، عندما تتفاقم فيها التجاوزات، على الحقوق غير القابلة للتصرف

١٦٩- إن أكبر فائدة يمكن استخلاصها من النظر لفترة طويلة في التطور الحادث في مجال حالات الطوارئ تتمثل في إثبات النزوع الخطير لهذه الحالات إلى تفاقم التجاوزات فيها عندما تطبق بشكل تعسفي وتمتد لفترات طويلة. وبهذا الشكل فإنه كلما زادت التجاوزات، ازداد عدد حقوق الإنسان المضروبة، بل يصل الأمر إلى المساس ببعض الحقوق الأساسية التي تتسم بطابع يجعلها غير قابلة للتصرف فيها. وهذا ما يتضح من التعديلات العديدة على الحق في الحياة وعلى السلامة البدنية والنفسية والعقلية وغيرها، التي تتحدث عنها التقارير المتتابعة للمقررین الخاصین للجنة حقوق الإنسان المعنیين بحالات الإعدام خارج نطاق القانون أو حالات الإعدام الموجهة أو التعسفية وبالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وكذلك التقارير المتتابعة التي يقدمها الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي للأشخاص، وتقارير مختلف أجهزة المراقبة الدولية، وخصوصاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. ومن المثير للاهتمام البالغ في هذا الصدد الدراسة التي أجرتها هيئة العفو الدولية عن التعذيب وعن انتهاك الحق في الحياة في حالات الطوارئ، إذ توضح هذه الدراسة كيف يمكن لهذه الحالات في الواقع أن تيسر انتهاك الحقوق غير القابلة للتصرف^(٥٤).

هـ - انتشار العنف

١٧٠- الموضوع هنا موضوع الحالات التي أوردناها في الفصل الرابع والتي ينتشر فيها العنف ويبلغ مستويات منغلطة تفضي إلى اختلال النظام المؤسسي وتنازل من حقوق الإنسان في جملتها بشكل مكثف وواسع النطاق. وفي هذا السياق اتهم العديد من أفراد الميليشيات المنغمسة في المصادمات التي وقعت بعد انحلال يوغوسلافيا السابقة بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الانسانية^(٥٥). وهذا أيضاً هو السياق الذي أدى إلى وقوع مذابح كبرى في منطقة البحيرات العظمى بأفريقيا.

١٧١- أما العواقب المترتبة على هذا النوع من النزاع فيمثلها تماماً القانون رقم ٩٦/٦ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، الذي اعتمده سلطات رواندا. فقد سلمت الجمعية الوطنية في حيثياتها بأنه "منذ ٦ نيسان/أبريل ١٩٩٤، مرت جمهورية رواندا بحالة استثنائية عرّضت للخطر وجود الدولة بالمعنى الوارد في الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية". ثم أقرت الجمعية بأن البلد عاش حالة من الاضطرابات الخطيرة ومن الصراع الداخلي المسلح حالت دون قيام المحاكم القضائية بعملها. بل إن القانون اعترف بأن هذه الحالة هيأت الظروف للتفكك التام للمؤسسات والسلطة القضائية. وأخيراً، جاء في حيثيات القانون أنه وقعت في رواندا إبادة جماعية ومذابح تعتبر جرائم ضد الانسانية.

واو - الأثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

١٧٢- إن سريان حالة الطوارئ لا يؤثر فقط على الحقوق المدنية والسياسية، بل أيضاً، وبشكل بالغ، على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد عالج المقرر الخاص، في دراسته للحالة في هايتي، هذه المسألة بتعمق. والمعروف أن هايتي هي أفقر بلدان أمريكا اللاتينية، وترتيبها العشرون بين أفقر بلدان الأرض. وزاد القمع الذي انطلق من عقاله، في ظل النظام القائم بحكم الأمر الواقع، من الحالة الهشة للحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسكان البلد، إلى درجة أن الحق في الحياة تعرّض للخطر نتيجة للقمع الذي يمارسه العسكريون وكذلك نتيجة للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي خلقها هؤلاء. ويضاف إلى ذلك أن القمع ضرب بشدة الهيئات الصغيرة للمساعدة الذاتية التي تدعم المشاريع الزراعية ومشاريع محو الأمية وتطوير الأحياء، وغيرها. وقد لحق الاضطهاد البالغ بالعاملين في المجال الاجتماعي والمدني والديني وأفراد المنظمات المجتمعية، وهاجم العسكريون ملاجئ أطفال الشوارع بشكل منتظم. وقد حمل مناخ انعدام اليقين والخوف الناجم عن القمع شطراً كبيراً من السكان على النزوح واللجوء إلى مقاطعات أخرى، تاركين وراءهم مساكنهم وزراعتهم الصغيرة، أو على مغادرة البلد. وقد ذكرت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في تقريرها لعام ١٩٩٣، أن هذا النزوح الجماعي قد شمل أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ شخص.

زاي - أثر حالة الطوارئ على حقوق الإنسان لبعض جماعات السكان الضعيفة أو القطاعية

١٧٣- شدّد المقرر الخاص، في شتى تقاريره السنوية، على ضرورة تعزيز حماية جميع الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين يجدون أنفسهم، نتيجة لظروف متنوعة، في حالة من الضعف البالغ. وينطبق هذا على اللاجئين، وضحايا المنازعات المسلحة، والقصّر، والسكان الأصليين، والعمال المهاجرين، وغير المهرة ومن سواهم من الجماعات الضعيفة وغيرهم.

١٧٤- وقد ذكرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للمقرر الخاص في مناسبات متكررة أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تجر وراءها الاضطهاد، مما يجبر الضحايا في حالات كثيرة على التماس ملجأ يهتمون به. فإذا كانت هناك حالة طوارئ في بلد اللجوء، فإنها تؤثر عادة تأثيراً سلبياً على حماية اللاجئين (الذين يكونون بشكل واضح في وضع أضعف من وضع مواطني البلد)، وخصوصاً عندما تترتب على الاجراءات الاستثنائية قيود أساسية على حقوق الإنسان.

١٧٥- ومن الجلي أنه يمكن أن يضاف إلى الفئات المذكورة سابقاً الصحفيون والقادة النقابيون والبرلمانيون والمدافعون عن حقوق الإنسان وغيرهم، بحكم أنشطتهم.

١٧٦- وفي حالة البرلمانين كما رأينا، تكرر في حالات الطوارئ "الشاذة"، مع حل البرلمان، اعتقال أعضاء البرلمان و/أو طردهم من البلد. والصحفيون الذين يرفضون قبول تقييد حرية التعبير كثيراً ما يتعرضون لإجراءات مماثلة. وهناك قطاع آخر معرّض لذلك بانتظام هو القيادات النقابية، كما يتضح من نشاط لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية. ومما يذكر، على سبيل التمثيل فقط، أن المقرر الخاص ذكر في تقريره لعام ١٩٨٩ أن لديه معلومات تفيد أن قوات الأمن في جنوب افريقيا قامت في يوم واحد، في ظل حالة طوارئ، بقتل سبعة عمال كانوا مضربين عن العمل.

١٧٧- وفي أفغانستان، جاء في التقرير الأخير الذي قدمه المقرر الخاص إلى لجنة حقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في هذا البلد (E/CN.4/1997/59) أن المرأة في المناطق المختلفة من البلد الخاضعة لسيطرة حركة الطالبان ممنوعة منعاً باتاً، تحت التهديد بسوء المعاملة وحتى بالموت، من الحصول على التعليم ومزاولة العمل خارج نطاق المنزل. وأشيع التبريرات التي تتذرع بها السلطات هي: "نحن في حالة طوارئ".

وكان الأولى أن يقال: "الن يستأنف عمل المرأة وتعليمها إلا بعد استقرار الأمن"، ف "نحن في حالة حرب ونريد إقرار السلم".

١٧٨- وأخيراً فإن حالة الأطفال، وأطفال الشوارع بخاصة، تكون خطيرة للغاية في حالة الطوارئ. وعلى سبيل المثال فقط، ذكر المقرر الخاص في تقريره لعام ١٩٨٩ أن بحوزته معلومات تزيد أن قوات الأمن في جنوب أفريقيا عمدت، في ظل حالة طوارئ فرضتها سلطات ذلك العهد، إلى قتل أكثر من ٢٠٠ طفل. وفي هذا الصدد تكون هناك أهمية كبيرة للتقرير المعنون "أثر النزاع المسلح على الأطفال"، الذي قدمته السيدة غراسا ماشيل إلى الجمعية العامة في عام ١٩٩٦. ولا يسع المقرر الخاص سوى أن يتفق تماماً مع الخبرة التي عيَّنها الأمين العام في إشارتها، في سياق نتائج تقريرها، إلى المسائل التي تتطلب مزيداً من البحث، ومنها "القضايا العملية المتعلقة بحماية الأطفال في حالات الطوارئ، واتباع نهج تركز على الطفل لمنع المنازعات والعمران والتنمية" (A/51/306، الفقرة ٣١٥).

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

١٧٩- يرى المقرر الخاص في هذه المناسبة، على سبيل الاختصار، الاكتفاء بتقييم كمي لعدد حالات الطوارئ والوتيرة التي تتبعها الدول في اتخاذ إجراءات من هذا القبيل، دون إخلال بأن يعود بشكل استعادي وتقييمي، في تقريره النهائي أمام لجنة حقوق الإنسان، إلى سرد أهم الاستنتاجات المأخوذة من هذه الدراسة.

١٨٠- واستناداً إلى التقارير المتتابعة التي قدمها المقرر الخاص من كانون الثاني/يناير ١٩٨٥ إلى أيار/مايو ١٩٩٧، يمكن أن نلاحظ أن حوالي ١٠٠ دولة أو إقليم - وهو ما يعادل أكثر من نصف عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة - عاشت حالة الطوارئ بحكم القانون أو بحكم الواقع، في وقت ما من هذه الفترة. وإذا كان كثير من هذه الدول أو الأقاليم في هذه الفترة قد مدد العمل بالاجراءات الاستثنائية أو أعاد تطبيقها بعد رفعها، فإن هذا يبيّن أنه فيما يزيد قليلاً على عقد من الزمان، أعلنت حالة الطوارئ أو مدّدت أو أقيمت بصورة أو بأخرى بشكل متكرر للغاية.

١٨١- وإذا حوّلنا إلى خريطة للعالم قائمة البلدان التي أعلنت حالة الطوارئ أو مددتها أو رفعتها خلال الـ ١٢ شهراً الأخيرة كما يتضح من هذا التقرير، فإننا نؤكد بقلق أن هذه القائمة ستشمل تقريباً ثلاثة أرباع مساحة العالم، دون أن تفلت أي منطقة جغرافية من هذه الحقيقة. وسنثبت أيضاً أنه في بلدان متباعدة جغرافياً وذات نظم قانونية شديدة التباين مثل الولايات المتحدة والصين، أو واقعة في مناطق قطبية نائية ومتقابلة مثل الاتحاد الروسي والأرجنتين، مروراً بمناطق ملتهبة الصراعات مثل الشرق الأوسط ويوغوسلافيا السابقة وبعض البلدان الأفريقية، فإن الحكومات في جميع الحالات، بحكم الأمر الواقع (كما في البلدان الأخيرة) أو بحكم القانون (كما في البلدان الأولى)، اختارت العمل بالاجراءات الاستثنائية لمواجهة أزماتها المتتابعة.

١٨٢- إن القراءة السياسية لهذه الخريطة القانونية الأصلية للعالم لا تدلنا فقط على أن البشرية لا تعرف الاستقرار، ولكن تدلنا أيضاً على أن هناك على مستوى العالم نزوعاً خطيراً إلى تحول الاستثناء إلى قاعدة.

التوصيات

١٨٣- وصولاً إلى الوقوف على آراء أعضاء اللجنة الفرعية والدول والمنظمات التي اشتركت في الدورة التاسعة والأربعين، يطرح المقرر الخاص، للنظر، التوصيات التالية التي ستستكمل أو تصاغ من جديد في ضوء هذه الملاحظات والمقترحات.

١ - توصيات للدول

١٨٤- يحث المقرر الخاص الدول على القيام بما يلي إذا لم تكن قد فعلت ذلك حتى الآن:

العمل بسرعة على تكييف تشريعاتها الداخلية مع القواعد والمبادئ التي وضعها القانون الدولي في مجال حالة الطوارئ؛

العمل، في قيامها بذلك، على تعزيز آليات المراقبة الداخلية لضمان التطبيق المناسب للقواعد الناظمة لذلك؛

الاستعانة، في عملية التكييف هذه، بالمبادئ والقواعد النموذجية التي وضعها المقرر الخاص لهذا الغرض والواردة في هذه الدراسة؛

العمل، تحقيقاً لذلك، على التماس المساعدة من الأجهزة الاستشارية في مركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة.

١٨٥- ويوصي الدول أيضاً بمواصلة التعاون مع المقرر الخاص وموافاته بأوفى ما يمكن من المعلومات عند إعلان حالة الطوارئ أو تمديدتها أو تعطيلها. وتتسم هذه التوصية بأهمية فائقة فيما يتعلق بالالتزام بإخطار الدول الأخرى عن طريق الودعاء للمعاهدات الدولية التي هي أطراف فيها.

٢ - توصيات للجنة المعنية بحقوق الإنسان

١٨٦- يعرب المقرر الخاص عن اغتباطه بالتنظيم الجديد للجنة المعنية بحقوق الإنسان الذي يسمح بالتماس الحصول على تقرير خاص من الحكومات التي تعلن حالة الطوارئ، لأن من شأن ذلك تنشيط آليات المراقبة ودعمها.

١٨٧- ويقترح المقرر الخاص على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان النظر في إمكان القيام بما يلي:

إنشاء آلية تمكنها من النظر المستمر في حالة البلدان التي تتخذ فيها إجراءات استثنائية، توصلها إلى النظر المتواصل في تطور هذه الإجراءات وأثرها على حقوق الإنسان التي يكفلها العهد؛

وضع ملاحظة عامة جديدة بشأن المادة ٤ تضم التطور الحادث، والقواعد والمبادئ، ومعايير الإشراف، وما حدث نتيجة للسوابق من توسع في نواة الحقوق التي لا يمكن تعطيل ممارستها، وبصفة خاصة حق الإحضار أمام القاضي.

٣ - توصيات للجنة حقوق الإنسان

١٨٨- يكرر المقرر الخاص توصيته الواردة في تقريره الثامن (E/CN.4/Sub.2/1995/20) بأن تعين لجنة حقوق الإنسان مقررًا خاصًا أو تنشئ فريقًا عاملاً يناط به أداء هذه المهمة. وتضفي الدراسة المجراة رسوخاً أكبر على هذه التوصية من حيث إنها تلقي الضوء مرة أخرى على تكرار لجوء الحكومات إلى فرض حالة الطوارئ وما لذلك من أثر سلبي على حقوق الإنسان عندما لا تحترم القواعد الناظمة لذلك.

١٨٩- وبالنظر إلى اتساع نطاق الأزمات والمنازعات في الواقع، فإنه يمكن للجنة:

إمعان التفكير في إمكانية عقد اجتماع استثنائي للنظر في مسألة المنازعات بهدف إيجاد آليات أنجع لاحتواء هذه المنازعات ومنعها والتقليل من آثارها؛

العمل، على سبيل الأولوية العليا، على وضع قواعد إنسانية دنيا تطبق على أي حالة، مع تجميع وتعزيز ما تحقق من تقدم في فقه مختلف أجهزة المراقبة.

٤ - توصيات للجنة الفرعية

١٩٠- يقترح المقرر الخاص على اللجنة الفرعية ما يلي:

إبقاء دراسة مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ بين البنود ذات الأولوية العليا المدرجة في جدول أعمالها؛

تعيين واحد آخر من أعضائها ليقوم بإعداد القائمة السنوية للدول التي أعلنت حالة الطوارئ أو مددتها أو علقتها، إلى أن تعين لجنة حقوق الإنسان مقررًا خاصًا.

١٩١- ويقترح المقرر الخاص أن تقوم اللجنة الفرعية، على سبيل التكميل، بعقد حلقة دراسية للخبراء لبحث موضوع حالة الطوارئ وحقوق الإنسان، وأن تدعو إلى المشاركة في هذا البحث المقررين الخاصين وأعضاء الأفرقة العاملة الذين يشمل عملهم، بشكل أو بآخر، تطبيق المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٥ - توصيات للمقرررين الخاصين والأفرقة العاملة

١٩٢- يقترح المقرر الخاص على المقرررين الخاصين والأفرقة العاملة إيلاء اهتمام خاص لما لحالات الطوارئ من أثر على مجال ولاية كل منهم والعمل، على النحو الذي أوضحه أكثر من مرة الفريق العامل المعني

بالاحتجاز التعسفي، على الاستفادة من التعاون القيم الذي يمكن أن يجده من المقرر الخاص المعني بحالات الطوارئ عند تعيينه في اللجنة.

٦ - توصيات للمفوض السامي لحقوق الإنسان

١٩٣- يقترح المقرر الخاص على المفوض السامي ما يلي:

إعطاء أولوية عليا للأنشطة الاستشارية لمركز حقوق الإنسان فيما يتعلق بحالة الطوارئ؛

وضع قائمة بالخبراء في مختلف النظم القانونية لأداء هذه المهمة؛

ضمان زيادة وجود مراقبي حقوق الإنسان في المواقع التي توجد فيها أزمات أو منازعات خطيرة، ووضع مجموعة متماسكة من التوجيهات لهؤلاء المراقبين وكذلك تحديد معايير ومبادئ توجيهية لاستخدام المعلومات التي يجمعها هؤلاء المراقبون في منظومة الأمم المتحدة؛

العمل، بالتعاون وثيق مع الأمين العام، على بذل جهود متزايدة لوضع أنشطة تتعلق بمنع المنازعات وتسويتها بالوسائل السلمية، وبالوساطة وبغيرها من آليات الدبلوماسية الوقائية؛

النظر في إمكانية القيام، بالتنسيق مع سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بعقد حلقة دراسية دولية للخبراء للنظر في مسألة المنازعات بهدف جمع مقترحات ترمي إلى معالجة أسباب هذه المنازعات ومنع تصاعدها والتخفيف من آثارها؛

القيام - من خلال تحديد "مركز تنسيق" على مستوى مركز حقوق الإنسان بشأن تطبيق المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - بإنشاء آلية نشطة لتبادل البيانات بين المقرر الخاص المعني بحالات الطوارئ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان وكذلك المقرررين الخاصين والأفرقة العاملة الذين تشمل أعمالهم، بشكل أو بآخر، تطبيق المادة ٤.

الحواشي

- (١) E/CN.4/Sub.2/1982/15.
- (٢) انظر قرار اللجنة الفرعية ١٠(د-٣٠) وقرار لجنة حقوق الإنسان ١٧(د-٣٥)، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٤/١٩٧٩.
- (٣) انظر قرار اللجنة الفرعية ٢٥/١٩٨٧.
- (٤) الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1991/28/Rev.1. وقد جرى في هذا التقرير تحديث بعض المبادئ التوجيهية.
- (٥) E/CN.4/Sub.2/1995/20.
- (٦) انظر قرار اللجنة الفرعية ٣٠/١٩٩٦ ومقرر لجنة حقوق الإنسان ١١٠/١٩٩٧.
- (٧) على الرغم من أن كثيراً من المعاهدات الهامة المتعلقة بحقوق الإنسان لا تتضمن حكماً بشأن تعليق الحقوق، ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات منظمة العمل الدولية أرقام ٢٩ و ٨٧ و ٩٨ و ١٠٥، المتعلقة بالسخرة (العمل الجبري) وإلغاء السخرة، والحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وكذلك الاتفاقيات المختلفة للقانون الإنساني الدولي بالنظر إلى أن هذه الاتفاقيات الأخيرة موضوعة لتنظيم الأحوال الاستثنائية.
- (٨) استلهم المقرر الخاص في ذلك القواعد والمبادئ التي كانت قد وضعتها بالفعل السيدة كيسيتيو في تقريرها لعام ١٩٨٢ الذي وافقت عليه لجنة حقوق الإنسان.
- (٩) بهذا المعنى، يكون من المناسب تذكّر المناقشات الحامية الوطيس التي دارت في إطار لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية طوال عقد السبعينات، التي كانت تعارض فيها أغلبية الحكومات الاستبدادية القائمة في تلك الحقبة كل نوع من أنواع الإشراف الدولي. وفي وقت لاحق، عندما انتهى الأمر بهذا الإشراف إلى أن فرض نفسه، دأبت هذه الحكومات على المنادة بأن يقتصر على الحالات التي يسود فيها السلم والأوضاع المعتادة.
- (١٠) وأكثر من ذلك، فإن لجنة الصليب الأحمر الدولية تستطيع، بموجب نظامها الأساسي، أن تقدم خدماتها، التي تتسم بطبيعة إنسانية محضة، مثل زيارة المحتجزين، على سبيل المثال، حتى في تلك الأوضاع التي لا تتسم بطابع نزاع مسلح ولكنها، لكونها تتعلق باضطرابات خطيرة للنظام العام الداخلي، تتسبب في إحداث عمليات احتجاز لأسباب تتعلق بالأمن.

الحواشي (تابع)

(١١) ذلك أن الرومان، الذين كانوا بالتأكيد يطبقون على نحو تعسفي الممارسة التي كانت منشأ الشكل الحالي لحالة الطوارئ، كانوا بالفعل يشيرون إلى أن "أساس الديكتاتورية (إسناد سلطات غير عادية) لا يمكن أن يكون شيئاً غير الدفاع عن الجمهورية وليس سحقها".

(١٢) تؤكد السيدة أ. ل. سفينسون - مكارثي (A. L. Svensson-MaCarthy) في كتابها *The International Law of Human Rights and States of Exception with special référence to the preparatory works and the case-law of the international monitoring organs, 1996,*

"أن مفهوم المجتمع الديمقراطي متأصل في القانون الدولي لحقوق الإنسان ويشكل بإرغام (معلماً) موضوعياً يحدد الهدف المشروع لهذه القيود ومدى ضرورتها".

(١٣) الشكوى (requête) رقم 6780/74 والشكوى رقم 6950/75، تقرير ١٠ تموز/يوليه ١٩٧٦، الفقرة ٥٢٧.

(١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والثلاثون، الملحق رقم ٤٠ (A/35/40)، الفقرة ٢٩٧.

(١٥) انظر الموجز المتعلق بالأعمال التحضيرية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي أعده الأمين العام، الوثيقة A/2929(1955)، الفقرة ٤١، والتي استشهد بها في *commentary to the Siracusa O'Donnell, Principles*، الفقرتين ٢٥ و٢٦.

(١٦) (A/48/40)، الفقرة ٦٩٠.

(١٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون (A/49/40)، الفقرتان ١٨٩ و٣٥٢، على التوالي.

(١٨) يركز إعادة إدراج جمهورية كوريا في تقرير عام ١٩٩٧ على المعلومات المقدمة من المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، بعد زيارته إلى ذلك البلد (انظر الوثيقة E/CN.4/1996/39/Add.1، الفقرة ٢١).

(١٩) انظر الوثيقتين A/33/331 وE/CN.4/1310.

(٢٠) انظر الوثيقة CCPR/C/1/Add.25.

الحواشي (تابع)

(٢١) انظر *Funcionamiento y Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria - Iro de enero de 1977 - 4 de febrero de 1993*, Leandro Despouy, p. 37, Caso KEN/03-CL/78/123.

وبعد ذلك بعدة أعوام، قرر المجلس البرلماني الدولي، بخصوص حالة وقعت في ماليزيا حيث كانت حالة طوارئ سارية المفعول منذ ١٢ أيار/مايو ١٩٦٩، القول بـ "أنه على الرغم من أن فرض تدابير تقييد الحقوق والحريات المكرسة في الصكوك القانونية الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان هو أمر مَتَّصُورٌ في ظل الأوضاع الاستثنائية التي تعرض الأمة للخطر والتي يكون قد أُعلن عنها رسمياً، فإن من المهم مع ذلك أن يكون ذلك الغرض وبقدر محدود بشكل صارم يقتصر على ما تخليه مقتضيات الوضع، وأن يكون أيضاً استثنائياً ومؤقتاً" (الحالة (Mal/07-14-CL/88/142)).

(٢٢) انظر تقرير اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، ١٩٦٩، الوثيقة ١٥.

(٢٣) انظر: اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، السلسلة باء، ١٩٦٠-١٩٦١.

(٢٤) المرجع نفسه، الهاشية ٨.

(٢٥) هذه إمكانية يجيزها أيضاً، وإن كان ذلك بعبارات أوسع نطاقاً حتى من ذلك، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هو واتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان اللذان يسمان بتقييد ممارسة حقوق محددة في ظل الأحوال العادية، عندما يكون ذلك استجابة لدواعي النظام العام، والأمن القومي، والآداب العامة، وحقوق الآخرين: انظر، في جملة أمور، المواد ١٢(٣)، و١٨(٣)، و١٩(٣)، و٢١، و٢٢(٢) من العهد؛ والمواد ٨(٢)، و٩(٢)، و١١(٢) من الاتفاقية الأوروبية؛ والمواد ١٢(٣)، و١٥، و١٦ من اتفاقية البلدان الأمريكية.

(٢٦) يتعلق الأمر بشكوى مقدمة من اليونان ضد المملكة المتحدة نتيجة لإعلان حالة الطوارئ في قبرص، التي كانت حينئذ مستعمرة بريطانية.

(٢٧) التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المنشأة بموجب المادة ٢٦ من دستور منظمة العمل الدولية من أجل دراسة الشكاوى المتعلقة بتعليق اليونان لتطبيق الاتفاقية رقم ٨٧ المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم لعام ١٩٤٨، والاتفاقية رقم ٩٨ المتعلقة بحق التنظيم والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩، بمناسبة الانقلاب الذي قام به العقدا،.

(٢٨) انظر أيضاً: Oppenheim, *International Law*; Giraud, *Recopilación de Curoso en la Academia de Derecho Internaciona*, Y Jessup, *A Modern Law of Nations*.

(٢٩) يمكن الإشارة إلى أن كلتا الاتفاقيتين لا تتضمنان أي حكم بشأن مسألة الطوارئ، ولذلك، فقد تعيّن أن يتناول التقرير الأساس الذي تقوم عليه المبادئ العامة للقانون الدولي.

الحواشي (تابع)

- (٣٠) القضية المرفوعة من أيرلندا ضد المملكة المتحدة.
- (٣١) انظر الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1990/33، الفقرة ١٧.
- (٣٢) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والثلاثون، الملحق رقم ٤٠ (A/36/40)، المرفق السابع.
- (٣٣) *EM U.N.Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary*, 1993
- (٣٤) ومع ذلك فإن هناك معاهدات كثيرة وهامة لحقوق الإنسان لا تتوي على أحكام بشأن تعليق القوانين، ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ و ٨٧ و ٩٨ و ١٠٥ بشأن العمل الجبري وإلغاء العمل الجبري، والحرية النقابية وحق التنظيم واتفاقية عام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين، واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وبالطبع الاتفاقيات المختلفة للقانون الإنساني الدولي، نظراً لكونها تنظم حالات الطوارئ.
- (٣٥) انظر: Manferd Novak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary*, 1993.
- (٣٦) Association de Consultants internationaux en droits de l'homme, *Droits intangibles et états d'exception*, (Bruxelles, Edition Bruylant, 1996).
- (٣٧) انظر من نيكاراغوا في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٨٧؛ انظر E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1.
- (٣٨) انظر E/CN.4/Sub.2/1993/23، الفصل الثالث.
- (٣٩) Leandro Despouy, *Fonctionnement et Jurisprudence du Comité des Droits de l'Homme des Parlementaires de l'Union interparlementaire: 1er janvier 1977-4 février 1993*, page 207.
- (٤٠) قضية لاندنيلي سيلفا، ١٩٧٨.
- (٤١) انظر تقرير السيدة ن. كستيو، Estados de excepción complejos, E/CN.4/Sub.2/1982/15، الفقرات ١١٨-١٢٨؛ ووثيقة مجلس أوروبا No AS/Pol/PR/COLL/DHAL/33، المؤرخة تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨١ من إعداد لياندرو ديسبوي، "La excepción es la regla en América Latina".

الحواشي (تابع)

- (٤٢) كما كان عليه الحال في البرازيل والأرجنتين وشيلي وأوروغواي، خلال أنظمة الحكم العسكري الأخيرة.
- (٤٣) كما كان عليه الحال في معظم قوانين الأمن الوطني في البرازيل والأرجنتين وأوروغواي وغيرها.
- (٤٤) على خلاف الحرب العالمية الأولى، حيث كان ٥ في المائة فقط من الضحايا من المدنيين، ترتفع النسبة المئوية إلى ٨٠ في المائة و ٩٠ في المائة.
- (٤٥) تكبدت الولايات المتحدة ٧٥٠ مليون دولار، تكاليف الأشهر الأربعة الأولى من نشر قواتها في الصومال، أي ما يعادل الميزانية السنوية لمنظمة الأمم المتحدة الطفولة (اليونيسيف).
- (٤٦) انظر: "Conflict prevention and poverty alleviation"، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الوثيقة DCD 897 a/ANN2، من إعداد المقرر الخاص بناء على طلب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- (٤٧) فيما بين عامي ١٩٧٧ و ١٩٩٣، كانت نسبة كبيرة من الادعاءات التي عالجتها لجنة حقوق الإنسان للبرلمانيين التابعة للاتحاد البرلماني الدولي تتعلق ببرلمانيين من بلدان تعيش حالة طوارئ، إما معلنه أو بحكم الواقع.
- (٤٨) كان هذا هو الدور الذي قام به في أوروغواي وشيلي مجلس الدولة، وفي الأرجنتين لجنة المساعدة التشريعية في فترة الحكم العسكري.
- (٤٩) انظر تقرير السيدة نيكول كستيو، E/CN.4/Sub.2/1982/15، الفقرة ١٦٣.
- (٥٠) انظر الجداول التلخيصية في تقرير عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨.
- (٥١) انظر الإخطار الوارد من حكومة بري لانكا في الجدول التلخيصي في E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1، الصفحة ٢٨.
- (٥٢) E/CN.4/Sub.2/1990/29، الفقرة ٤١.
- (٥٣) انظر مثلاً في الفصل الثاني حالات برلمانيي بلدان القانون العام التي عالجها الاتحاد البرلماني الدولي، الذين ظلوا مهتجرين سنوات طويلة وصلت أحياناً إلى ٢٠ سنة، بموجب قانون الأمن القومي. وعالجت هذه المنظمة أيضاً حالات تتعلق ببرلمانيين احتجزوا لعدة عقود في معسكرات "إعادة التثقيف" بفييت نام.
- (٥٤) انظر منشور هيئة العفو الدولية SC/PG/CO/GR، لندن، تموز/يوليه ١٩٨٨.
- (٥٥) محكمة لاهاي التي أنشأها مجلس الأمن بقراره ٨٢٧ (١٩٩٣) المؤرخ ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٣.

- - - - -