

سلسلة ركائز
الديمقراطية

مواطن المؤسسة الفلسطينية
لدراسة الديمقراطية



حالات الطوارئ و ضمانات احترام الحقوق المدنية والسياسية

رزق شقير

حالات الطوارئ
و ضمانات احترام الحقوق
المدنية والسياسية

رزق شقير

Civil Liberties Under States of Emergency Rizeq Shuqair

This book is published with the support of the
Buntstift e.V. Foundation - Germany

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian
Institute For the Study of Democracy
P.O.Box: 1845 Ramallah, West Bank
January 1997

جميع الحقوق محفوظة
مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
ص.ب ١٨٤٥، رام الله
الطبعة الاولى - كانون ثاني ١٩٩٧

يصدر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة البونتشتفت - المانيا

تصميم وتنفيذ مؤسسة الناشر للخدمات الفنية
ت. ٩٩٨٦٣٨٧

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف ولا يعكس أو يمثل
بالضرورة موقف مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

حالات الطوارئ
و ضمانات احترام الحقوق
المدنية والسياسية

رزق شقير

المحتويات

٧	تمهيد
٩	مقدمة
١٥	١- حالات الطوارئ في المعايير التعاقدية
	٢- معايير غير تعاقدية لحماية الحقوق المدنية
٤٥	والسياسية أثناء حالات الطوارئ
	٣- مشروع القانون الاساسي الفلسطيني والحقوق
٥٧	المدنية والسياسية أثناء حالات الطوارئ
٦٧	استنتاجات وتوصيات
٦٩	تأثيرات الطوارئ على ابرز الحقوق المدنية والسياسية
٧١	على المستوى الوطني
٧٤	على المستوى العالمي



تهديد

بمعنى معين، عاش الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة حالة طوارئ منذ عام ١٩٦٧. وينطبق هذا على فلسطينيين آخرين في دول مختلفة بما في ذلك اسرائيل ولدة عقدين من الزمن. وحيث انه الآن يجري تأسيس كيان فلسطيني جديد على ارض فلسطين، فانه من الاهمية بمكان ان يتم هذا التأسيس على قاعدة تشريعية وقانونية تضمن تحقيق الطموح الفلسطيني لمجتمع ديمقراطي يحمي الحقوق المدنية والسياسية، ولدولة مؤسسات يعلو فيها حكم القانون.

ان حالات الطوارئ ليست غير معهودة في ظروف معينة وخاصة، غير انه من السهل في بعض الدول وخاصة المختلفة منها ان تتحول حالات الطوارئ الى حالات مستمرة، بحيث تفرغ مضمون كلمة "طوارئ" من معناها، كونها تدل على الاستثناء وليس القاعدة.

وتقع على اعضاء المجالس التشريعية المنتخبة مسؤولية التأكد من ان التشريعات المقترحة او التي يجري اقرارها تضمن احترام الحقوق المدنية والسياسية وحقوق الانسان عامة، حتى في حالات الطوارئ التي يرافقها تقييد على ممارسة هذه الحقوق.

والضمانات المتعارف عليها عالميا معروفة ولا حاجة لاجتهاد اضافي في هذا المجال. ما يلزم هو التأكد من ان التشريعات ذات العلاقة تحترم وتنص على هذه الضمانات.

ويسعى المؤلف في هذا الكتاب لايضاح العناصر الحيوية للموضع كما تنعكس في الاتفاقيات الدولية الاساسية، على امل ان يغني هذا النقاش التشريعات ذات العلاقة بما في ذلك القانون الاساسي.

د. جورج جقمان

محرر السلسلة

مقدمة

تحظى الحقوق المدنية والسياسية باهتمام خاص في كافة المجتمعات باعتبارها المرتكز الاساسي للديمقراطية وأحد اهم تجلياتها، علما بانها ليست مرادفة لها. ومن ابرز الحقوق والحريات المدنية والسياسية التي لها علاقة مباشرة بالديمقراطية: حق تقرير المصير، حرية الفكر والوجدان والدين، حرية الرأي والتعبير، الحق في حرية التجمع السلمي، الحق في تشكيل الجمعيات، الحق في المشاركة في ادارة الحياة العامة للبلاد، حق المواطن بالاعتراف بشخصيته القانونية، الحق في التمتع بجنسية، حرية التنقل والسفر، الحق في الامان الشخصي، والحق في عدم التعرض للاعتقال التعسفي والتعذيب والمعاملة الحاطة بالكرامة. واذا كان من المستحيل الحديث عن الديمقراطية او تصور مجتمع ديمقراطي بمعزل عن هذه الطائفة من الحقوق، فان بالامكان مراعاة هذه الحقوق في مجتمع لم يصل بعد الى مصاف المجتمعات الديمقراطية، وهو ما حرصت عليه

كافة المواثيق والمعايير الدولية لحقوق الانسان منذ انشاء الامم المتحدة وتبني ميثاقها العتيد لما تضمنه من تأكيدات عامة بهذا الشأن، حرصت الاسرة الدولية فيما بعد على بلورتها على نحو اكثر تفصيلا في الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وباسهاب كبير في عشرات اتفاقيات وادوات حقوق الانسان.^[1]

ورغم اننا لسنا بصدد مقارنة الحقوق المدنية والسياسية بغيرها من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشكل مجتمعة حقوق الانسان، الا انه يمكن القول ان الحقوق المدنية والسياسية تشكل خط العلاقة الساخن ما بين المواطن والنظام السياسي. وهي بذلك تمثل سبب الصراع ومحوره وهدفه. وعليه، فان مراعاة تلك الحقوق هو صمام الامان للاستقرار السياسي والاجتماعي في اي مجتمع.

وتتفاوت المجتمعات في درجة مراعاتها للحقوق المدنية والسياسية وفي الضمانات والاليات التي توفرها لهذا الغرض، وذلك نظرا لطبيعة النظام السياسي، وبالذات مدى ديمقراطيته، والتراث الثقافي الديمقراطي للمجتمع المعني. ومما يؤسف له ان تجارب العديد من بلدان العالم اظهرت ان احترام الحقوق المدنية والسياسية لا يسير دائما في خط صاعد، بل قد تتعرض هذه الحقوق الى انتكاسة في ظروف محددة او يجري الانقضاض عليها او تقييدها من قبل النظام السياسي بدواعٍ متنوعة لفترة قد تطول او تقصر تبعا للظروف

¹ استنادا الى نشرة دورية تصدرها منظمة اليونسكو فان عدد هذه الاتفاقيات والادوات التي تقتضي التوقيع والمصادقة بلغ ٤٦ حتى شهر ايار ١٩٩٦. يراجع في ذلك: UNESCO, Human Rights: Major Instruments, status as at 31 May 1996.

الخاصة والتطورات الداخلية في البلد المعني. وعادة ما يجري تعليق هذه الحقوق كلها أو بعضها، أو يجري فرض قيود صارمة عليها اثناء فرض حالات الطوارئ. من هنا، فالاهتمام بحقوق الانسان عموماً، والحقوق المدنية والسياسية بوجه خاص، اثناء حالات الطوارئ^[2] يعزى الى حقيقة خرق هذه الحقوق خلال حالات الطوارئ، التي يستخدمها كثير من الدول كذريعة لانكار تطبيق المعايير الاساسية التي تحكم الحقوق المدنية والسياسية في مثل هذه الظروف، علماً بان مشكلة حالة الطوارئ ذات اهمية عالمية. فاستناداً الى دراسة نشرت في العام ١٩٧٨ تبين ان ٢٠ دولة كانت تخضع لحالة الطوارئ في ذلك العام من أصل ١٥٠ دولة تشكل قوام الاسرة الدولية.^[3] ويعزى كذلك، الى عدم انضمام نصف دول العالم تقريباً الى معاهدات حقوق الانسان التي تضع النظام القانوني لحقوق الانسان في حالات الطوارئ. وهذا الواقع يضيف اهمية خاصة لدراسة معايير الحماية في معاهدات حقوق الانسان.

مما لا شك فيه ان حالة الطوارئ هي من ابرز المشكلات التي تواجه الدول. وتتمثل هذه المشكلة في كيفية استعادة وقرار النظام العام في البلاد جنباً الى جنب مع الالتزام باحترام حقوق الانسان. يضاف الى ذلك مشكلة التعرف على المعايير التي تحكم الحقوق المدنية والسياسية في مثل هذه الحالة، علماً بان حالة الطوارئ تبرر

² سوف نستخدم في هذه الصفحات مصطلح "حالة الطوارئ" باعتباره المصطلح الأكثر شيوعاً في القوانين المحلية والدراسات الفقهية، علماً بأنه يجري احياناً استخدام مصطلحات أخرى مرادفة للدلالة على الشيء ذاته، مثل الاحكام العرفية، الحالات الاستثنائية، حالة الضرورة، حالة الحصار.

³D. O'Donnel, "States of Exception", 21 *ICJ Review*, December 1978, P. 52.

الاستثناء الى حد كبير من معايير حقوق الانسان، وتتعترف بهذه القاعدة كافة القوانين الوطنية. وتحاول هذه الورقة بالاساس التعرف على المعايير والمعاهدات الدولية لحقوق الانسان التي ترمي الى ارساء نظام قانوني يحكم تطبيق قواعد حماية الحقوق المدنية والسياسية لضبط سلوك الحكومات خلال حالات الطوارئ. ومثل هذه المعايير تبلورت في اطار المعاهدات وتفسيراتها. وهناك على الاقل اربع معاهدات رئيسية تناولت هذا الموضوع هي: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠، والاتفاقية الاميركية لحقوق الانسان لعام ١٩٦٩، واتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩.

وهناك بين هذه الاتفاقيات اوجه هامة من التشابه والتباين، الامر الذي يزيد من صعوبة المراقبة اثناء الطوارئ. وبالتالي فان من الضروري تبيان هذه الواجه مع تركيز خاص على الاتفاقيات الثلاث الاولى باعتبارها مخصصة بالاساس لحماية حقوق الانسان في الازمات العادية وغير العادية، ولانها تعتبر حتى الآن من اهم معاهدات حقوق الانسان كونها ترسي نظاما شاملا يهتم بالحقوق المدنية والسياسية. علما بان بعض معاهدات حقوق الانسان كالميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب وبعض اتفاقيات منظمة العمل الدولية، لا تتضمن أية نصوص للاستثناء من تطبيق احكامها في حالات الطوارئ، كما ان المعاهدات التي تهتم بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تتضمن هي الأخرى نصوصا للاستثناء بل ضوابط او قيودا على التطبيق فقط. وان غياب نصوص الاستثناء ليس بالضرورة امرا ايجابيا، لانه يجعل من الصعبه بمكان التأكد من النظام الذي يطبق في هذه الاحوال.

ونظرا للاختلاف بين هذه الاتفاقيات ونواقصها وقلة عدد الدول المصادقة عليها، حاولت عدة مجموعات بلورة معايير غير تعاقدية (خارج نطاق المعاهدات) لحماية حقوق الانسان اثناء حالات الطوارئ، سيتم كذلك التطرق الى اهمها.

ويعتبر موضوع حالة الطوارئ مسألة في غاية الاهمية لمجتمع مثل مجتمعنا الفلسطيني الذي لم يذق الاطعم الاوضاع الطارئة والاستثنائية التي حولت حياته الى جحيم لا يطاق من خلال مصادرة حقوقه الفردية والجماعية؛ والاحتلال الاسرائيلي بطبيعة الحال هو النموذج الاكثر فظاظة لحالة الطوارئ التي خبرها الشعب الفلسطيني. وهو مهم لمجتمعنا في المرحلة الحالية التي يتولى فيها إدارة شؤونه بنفسه واقامة سلطته الوطنية، وذلك لضمان السير في طريق جديد مختلف عن خبراته السابقة، طريق يصون حقوقه وحياته الانسانية، ويأخذ بيده نحو الديمقراطية الناجزة حيث التعددية والمؤسسات وسيادة القانون. ولهذا وجدنا من الفائدة ان نتناول موضوع حالة الطوارئ على ضوء بعض مسودات القانون الاساسي التي لم ينته المجلس التشريعي بعد من مناقشتها وقرار الصيغة النهائية لها، املا في ان تسهم ملاحظتنا وتوصياتنا بهذا الشأن في اثراء القانون الاساسي خاصة فيما يتعلق بضمانات احترام الحقوق المدنية والسياسية في الاوضاع الطارئة.

حالات الطوارئ
في المعايير التعاقدية

١



حالات الطوارئ في المعايير التعاقدية



يرجع الأصل التاريخي لحالة الطوارئ الى العهد الروماني حيث كان يجري اختيار مسؤول وتفويضه سلطات كاملة في الظروف الاستثنائية، سواء عند التعرض لهجوم خارجي او نشوب ثورة داخلية. وكان يطلق على هذا المسؤول "الدكتاتور"^٤ ويقودنا تتبع هذه المعايير من حيث الأقدمية التعاقدية الدولية الى المادة الثالثة

^٤ انظر: د. محمد مصطفى، حقوق الانسان في حالات الطوارئ: دراسة فقهية وتطبيقية معاصرة في ضوء مبادئ وقواعد القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٢، ص ٩

المشتركة لاتفاقيات جنيف الاربع لعام ١٩٤٩^[١]، المنطبقة على النزاعات المسلحة التي ليس لها طابع دولي، أي النزاعات المسلحة الداخلية. وتحدد هذه المادة الحد الأدنى من الحماية التي يجب توفيرها حتى في ظل الاوضاع الطارئة. وتتمثل هذه الضمانات بالاساس في صيانة الحق في الحياة والسلامة البدنية والحماية من التعذيب والمعاملة القاسية؛ حظر اخذ الرهائن؛ حظر الاعتداء على الكرامة الشخصية والمعاملة المهينة والحاطة بالكرامة؛ والمحاكمة العادلة.^[٧] وهذه الضمانات جرى التأكيد عليها وشرحها على نحو

انظر: اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، المؤرخة في ١٢ آب ١٩٤٩؛ اتفاقية جنيف لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار، المؤرخة في ١٢ آب ١٩٤٩؛ اتفاقية جنيف بشأن معاملة اسرى الحرب، المؤرخة في ١٢ آب ١٩٤٩؛ اتفاقية جنيف بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة في ١٢ آب ١٩٤٩. حول نص هذه الاتفاقيات انظر: اللجنة الدولية للصليب الاحمر، اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب ١٩٤٩، جنيف ١٩٨٧.

^١ تنص المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف على ما يلي:

في حالة قيام نزاع مسلح ليس له طابع دولي في اراضي احد الاطراف السامية المتعاقدة، يلتزم كل طرف بان يطبق كحد أدنى الاحكام التالية: (١) الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الاعمال العدائية، بمن فيهم افراد القوات المسلحة الذين القوا عنهم اسلحتهم، والاشخاص العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو لاي سبب آخر، يعاملون في جميع الاحوال معاملة انسانية، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين أو المعتقد، أو الجنس، أو المولد أو الثروة أو أي معيار مماثل آخر. ولهذا الغرض تحظر الافعال التالية فيما يتعلق بالاشخاص المذكورين اعلاه، وتبقى محظورة في جميع الاوقات والاماكن: (أ) الاعتداء على الحياة والسلامة البدنية، وبخاصة القتل بجميع اشكاله، والتشويه، والمعاملة القاسية، والتعذيب؛ (ب) اخذ الرهائن؛ (ج) الاعتداء على الكرامة الشخصية، وعلى الاخص المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة؛ (د) اصدار الاحكام وتنفيذ العقوبات دون اجراء محاكمة سابقة امام محكمة مشكلة تشكيلا قانونيا، وتكفل جميع الضمانات القضائية اللازمة في نظر الشعوب المتمدنة (٢) يجمع الجرحى ويعتنى بهم. ويجوز لهيئة انسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الاحمر، ان تعرض خدماتها على اطراف النزاع. وعلى اطراف النزاع ان تعمل فوق ذلك، عن

اوضح في المواد ٦،٥،٤ من الملحق "البروتوكول" الثاني الاضافي لعام ١٩٧٧، وبالذات فيما يتعلق بعدم تعليق او الانتقاص من معايير وضمانات المحاكمة العادلة.^{١٧}

في الحقيقة، يولي القانون الدولي للنزاعات المسلحة، الذي يعرف ايضا بالقانون الدولي الانساني، سواء باحكامه التعاقدية او العرفية، اهمية كبيرة لاحترام حقوق الانسان اثناء حالات الطوارئ، وخاصة فيما يتعلق بالحقوق التي لا يجوز تعليقها باي حال من الاحوال (non-derogable rights). وان المتفحص لنصوص واحكام القانون الدولي الانساني يلحظ انه جرى تصميمه لينطبق بأكمله اثناء قيام حالات الطوارئ التي تنطوي على الصراع المسلح، ولذلك فانه يعتبر مثابة قانون طوارئ. ولان حالة الطوارئ الناشئة عن الصراع المسلح هي الاكثر حدة مقارنة بحالات الطوارئ الاخرى، فان من المنطقي الافتراض ان الحماية المطلوب توفرها في حالة الطوارئ هذه، الناشئة عن الصراع المسلح، تمثل الحد الأدنى من الحماية في حالات الطوارئ الاخرى.

وفي السنوات اللاحقة، وقعت ثلاث اتفاقيات تناولت حالات الطوارئ من حيث علاقتها بالحقوق المدنية والسياسية هي:

طريق اتفاقات خاصة، على تنفيذ كل الاحكام الاخرى من هذه الاتفاقية او بعضها. وليس في تطبيق الاحكام المتقدمة ما يؤثر على الوضع القانوني لأطراف النزاع.^{١٨}

^{١٧} الملحق الاضافي الثاني الى اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، الموقع في جنيف في ٨ حزيران ١٩٧٧، وبخلاف حيز النفاذ في ٧ كانون اول ١٩٧٨. ويمكن النظر الى هذا الملحق على انه شرح مفصل للمادة الثالثة المشتركة التي هي المادة الوحيدة في اتفاقيات جنيف التي تتناول النزاعات المسلحة ذات الطابع غير الدولي. تم نشره في: اللجنة الدولية للصليب الاحمر، الملحقان "البروتوكولان" الاضافيان الى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب ١٩٤٩، جنيف ١٩٤٩.

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠ (يشار اليها فيما بعد بالاتفاقية الأوروبية)، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ (يشار اليه فيما بعد بالعهد الدولي)، والاتفاقية الاميركية لحقوق الانسان لعام ١٩٦٩ (يشار اليها فيما بعد بالاتفاقية الاميركية). وفي سياق تناولها هذا الموضوع جرى تبيان طائفة من الحقوق والحريات التي لا يجوز التحلل من التقييد بها او تعليقها اثناء حالات الطوارئ. علما بان هناك فرقا بين تعليق العمل بالنصوص او تعطيلها في حالات الطوارئ، وبين النصوص التي تتضمن اصلا قيودا او ضوابط. ففي الحالة الاولى يقتصر التعطيل على الحالات الاستثنائية الطارئة؛ كما انه، أي التعطيل، يؤثر على كافة الحقوق المشمولة في المعاهدة، باستثناء تلك المنصوص صراحة على استثنائها من التعطيل؛ اضافة الى ان التعطيل الاستثنائي يقتضي الاعلان عنه وشرح مبرراته. اما في حالة القيود والضوابط، فهي تفرض في الاحوال العادية لاغراض الامن القومي، والنظام العام، الصحة العامة، والآداب العامة، ولا يتطلب النص عليها اخطارا او اعلانا بذلك.

وبعد فحص النص ذي العلاقة في كل من الاتفاقيات الثلاث، اتضح اشتماله على مبادئ اساسية يتوجب مراعاتها اثناء حالة الطوارئ، هي: الخطر الفعلي او الوشيك، الاعلام والاعلان الرسميين عن حالة الطوارئ، دافع حسن النية، الالتزامات الدولية الاخرى، التناسبية، عدم التمييز، الحقوق غير القابلة للتعليق. ومن الضروري فحص هذه المبادئ التي تشكل الخواص الرئيسية المميزة لمفهوم الطوارئ العامة في المعاهدات الدولية الثلاث، والمقارنة بينها، لما ذلك من اهمية في تنوير واثراء الجهود التي تبذل لتعزيز احترام الحقوق

المدنية والسياسية، من خلال تخفيف وطأة ونطاق تأثير حالات الطوارئ، على هذه الحقوق. ولعل من المفيد قبل فحص هذه المبادئ، ايراد النصوص ذات العلاقة بحالة الطوارئ في الاتفاقيات الثلاث، لأنه سيتم فحص هذه النصوص بالتفصيل.

العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية (المادة الرابعة):

١. في حالات الطوارئ، العامة التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الاطراف في هذا العهد ان تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها في هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق او اللون او الجنس او اللغة او الدين او الاصل الاجتماعي.

٢. لا يجيز هذا النص اية مخالفة لاحكام المواد ٦ و٧ و٨ (الفقرتان ٢ و١) و١١ و١٥ و١٦ و١٨.

٣. على اية دولة طرف استخدمت حق عدم التقيد ان تعلم الدول الاطراف الاخرى فوراً، عن طريق الامين العام للأمم المتحدة، بالاحكام التي لم تنقيد بها، وبالاسباب التي دفعتها الى ذلك.

وعليها في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، ان تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان (المادة ١٥):

١. في وقت الحرب او الطوارئ، العامة الاخرى التي تهدد حياة الامة، يجوز لأي طرف سام متعاقد ان يتخذ تدابير تخالف التزاماته الموضحة بالاتفاقية في أضيق حدود تحتمها مقتضيات الحال، وبشرط الا تتعارض هذه التدابير مع التزاماته الاخرى في اطار القانون الدولي.

٢. الفقرة السابقة لا تجيز مخالفة المادة الثانية، الا فيما يتعلق بالوفيات الناتجة عن اعمال حربية مشروعة، كما لا تجيز مخالفة المواد الثالثة والرابعة (فقرة ا) والسابعة.

٣. على كل طرف سام متعاقد يستخدم حق المخالفة سالف الذكر ان يخطر السكرتير العام لمجلس اوروبا بمعلومات كاملة عن التدابير التي اتخذها والاسباب التي دعت اليها. كما يخطر السكرتير العام لمجلس اوروبا ايضا عند وقف هذه التدابير واستئناف التنفيذ الكامل لاحكام المعاهدة.

الاتفاقية الاميركية لحقوق الانسان (المادة ٢٧):

١. يمكن للدولة الطرف، في اوقات الحرب او الخطر العام او سواهما في الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة او امنها، ان تتخذ اجراءات تحد من التزاماتها بموجب الاتفاقية الحالية، ولكن فقط بالقدر وخلال المدة اللذين تقتضيهما ضرورات الطوارئ،، شريطة الا تتعارض تلك الاجراءات مع الالتزامات الاخرى بمقتضى

القانون الدولي والا تنطوي على تمييز بسبب العرق، او اللون، او الجنس، او اللغة، او الدين، او الاصل الاجتماعي.

٢. ان الفقرة السابقة لا تجيز تعليق أي من المواد الآتية: المادة ٣ (الحق في الشخصية القانونية)، المادة ٤ (الحق في الحياة)، المادة ٥ (تحريم التعذيب)، المادة ٦ (تحريم الرق والعبودية)، المادة ٩ (تحريم القوانين الرجعية)، المادة ١٢ (حرية الضمير والدين)، المادة ١٧ (حقوق الاسرة)، المادة ١٨ (الحق في اسم)، المادة ١٩ (حقوق الطفل)، المادة ٢٠ (حق الجنسية)، والمادة ٢٣ (حق المشاركة في الحكم)، كما لا تجيز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.

٣. على كل دولة طرف تستفيد من حق التعليق ان تعلم فورا سائر الدول الاطراف بواسطة الامين العام لمنظمة الدول الاميركية بالاحكام التي علق تطبيقها، واسباب ذلك التعليق، والتاريخ المحدد لانتهائها.

المبادئ الاساسية التي تتضمنها الاتفاقيات الثلاث

١. مبدأ التهديد الاستثنائي / الظروف المسببة: في حين يبدو ان الاتفاقيات الثلاث تتشابه الى حد كبير من حيث دواعي الاعلان عن حالة الطوارئ او الأسباب الموجبة للاستثناء او التحلل من التقيد بمعايير حقوق الانسان، الا ان هناك تباينا في التعابير المستخدمة للدلالة على ذلك. فالعهد الدولي يستخدم تعبيراً عاماً شاملاً هو "حالات الطوارئ العامة التي تتهدد حياة الأمة"، بينما الاتفاقية الاوروبية تشير صراحة الى "الحرب" الى جانب اشارتها

الى "اوقات الطوارئ" الاخرى التي تهدد حياة الأمة". ويتضح من النص الوارد في العهد الدولي انه يشتمل ضمنا على الحرب. وقد جرى الاستغناء عن الاشارة صراحة الى لفظة "حرب" نظرا لنشوء الأمم المتحدة التي من ضمن مقاصدها منع الحرب،^[8] لذا جرى تفضيل ان تكون الصياغة مرسلة وغير محددة لتشمل كافة المواقف بدلا من حصرها، ولكن من البديهي ان الحرب هي أقصى درجة من الطوارئ العامة، وبالتالي فالمادة الرابعة من العهد تنطبق عليها.^[9] اما في الاتفاقية الاميركية فالاختلاف اكبر حيث تزيد من هامش المعايير التي تجيز بموجبها اللجوء الى الاعلان عن حالة الطوارئ، أي تعطي مرونة اكبر للدولة في اللجوء الى فرض حالة الطوارئ. فهي تعتبر ان ذلك مسموحا به في اوقات الحرب او الخطر العام او الحالات التي يكون فيها امن الدولة او استقلالها في خطر. وهناك فرق كبير بين تعبير "تهديد حياة الأمة" الذي يستخدمه العهد الدولي والاتفاقية الاوروبية، وبين تعبير "تهديد استقلال الدولة او امنها". فقد تهدد امن الدولة افعال غير مشروعة يقوم بها افراد، لكنها لا ترقى بالضرورة الى مستوى الخطر الذي يهدد حياة الأمة. واستخدام هذا التعبير او ذلك له انعكاسات عملية، فكثير من دول اميركا اللاتينية التي هي طرف في الاتفاقية الاميركية لجأت الى حالة الطوارئ في اوضاع غير مبررة وان كانت الذرائع التي ساققتها تتعلق بالامن، مما ادى الى حدوث مخالفات جسيمة لحقوق الانسان.^[10]

⁸ وثيقة رقم A/ 2929,P. 67, para. 39, E/CN.4/ SR. 330, 1 July 1952

⁹ A/2929, PP. 66-67, E/CN.4/SR. 330

¹⁰ لمزيد من التفاصيل انظر:

تشتترط النصوص المشار إليها اعلاه ان تكون حياة الامة باكملها في خطر او معرضة فعلا الى خطر داهم او وشيك. وفي هذا الخصوص انصب اهتمام لجنة الامم المتحدة لحقوق الانسان في سياق الاعمال التحضيرية للعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، على درء امكانية اساءة استخدام حالة الطوارئ، بحيث يتوجب ان تكون الطوارئ، العامة من الجسامة بما يهدد حياة الامة باسرها.^[١١] وعلى علاقة بذلك، استخدم العهد لفظ "امة" بدلا من "شعب" لازالة أي التباس، لان اللفظ الاخير قد يجري تفسيره على انه لا يشمل كل الشعب بل جزءا منه، في حين ان اللفظ الاول لا يمكن تأويله على هذا النحو.^[١٢]

هناك مسألة أخرى يجدر التأكيد عليها في هذا السياق، وهي ان اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ لا يجوز ان يكون اجراء وقائيا لمواجهة اوضاع محتملة، اذ يجب ان يكون الغرض من حالة الطوارئ، مواجهة مواقف فعلية او وشيكة الوقوع. لقد أكدت اللجنة الأوروبية لحقوق الانسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، المشكلتان طبقا للاتفاقية الأوروبية، اجازة اللجوء الى حالة الطوارئ في حالة الخطر الوشيك الذي يهدد حياة الامة.^[١٣] وينبغي للخطر

States of Emergency: Their Impact on Human Rights, International Commission of Jurists, Geneva, 1983.

¹¹UNGAOR, 10th session, Annexes, Agenda 28, Pt. 11, doc. A/2929 Report of the secretary-General on the ICCPR Draft, para. 39.

¹² وثيقة رقم: E/CN.4/ SR. 330, P. 14.

¹³ هذا الموقف تم ابرازه بشكل واضح في تقرير اللجنة الأوروبية بشأن قضية اليونان ابان الحكم العسكري فيها في اواسط السبعينات، وفي قرار المحكمة الأوروبية في قضية

ان يكون جسيما، وهو يكون كذلك اذا مس بأحد مكونات الدولة او وجود الامة، كأن يمس بأحد وظائف الدولة، القضائية او التشريعية مثلا، او وحدة اراضي الدولة، او الوحدة العضوية للشعب. في حين ان الصراع الداخلي ومظاهر عدم الاستقرار او الازمات الاقتصادية التي لا تشكل تهديدا وشيكا وجسيما لحياة الامة، لا تبرر عدم التقيد بمعايير حماية حقوق الانسان. ومثل هذه الاوضاع جرى التأكيد عليها ابان مؤتمر سيراكيوزا.^[١٤] عموما، يجوز اللجوء الى حالة الطوارئ والاستثناء من التقيد بمعايير حماية الحقوق، استنادا الى الكتابات الفقهية، في الاوضاع التي تنطوي على ازمة سياسية كالحروب سواء ذات الطابع الدولي او الداخلي، والاضطرابات الداخلية الحادة وتفشي التخريب، وعند حدوث الكوارث الطبيعية، والازمات الاقتصادية الحادة.^[١٥]

ايرلندا ضد المملكة المتحدة. انظر: د. محمد مصطفى، مصدر سبق ذكره في الهامش رقم ٤، ص ٣٦ و ٣٧.

^{١٤} مؤتمر سيراكيوزا عقد في ربيع عام ١٩٨٤ لمدة اسبوع، حضره ٣٦ من الخبراء البارزين في القانون الدولي من كافة انحاء العالم برعاية ومشاركة عدد من المنظمات الدولية لحقوق الانسان والهيئات الحقوقية، منها اللجنة الدولية للحقوقيين والمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية والرابطة الدولية للقانون الجزائي. وكان الغرض من المؤتمر الفحص الدقيق لحالات الطوارئ وبشكل خاص ما يتعلق بالضوابط وجواز الاستثناء من التقيد بالحقوق في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وذلك بهدف الوصول الى تطبيق فعال لمبدأ سيادة القانون. وخلاصة اعمال المؤتمر تبلورت في ٧٦ مبدأ. المبدأ ٣٩ من هذه المبادئ يفسر المقصود بعبارة "تهديد حياة الامة بالخطر"، ويبين الاوضاع التي تنطبق ولا تنطبق عليها هذه العبارة.

¹⁵S. Marks, "Principles and Norms of Human Rights Applicable in Emergency situations" In K. Vasak ed. *International Dimensions of Human Rights*, Vol.I, Westport, Conn, 1982, pp. 175-213.

وبما ان اللجوء الى حالة الطوارئ ينطوي على التحلل من التقيد بالمعايير التي تضمن احترام حقوق مدنية وسياسية اساسية، فان اللجوء اليها يتوجب ان يكون استثنائيا جدا وكاجراء اخير بعد استنفاد كافة التدابير العادية لمواجهة المواقف او الجرائم التي تشكل خطورة على النظام العام. كما يفترض ذلك ان يكون اللجوء اليها مؤقتا، أي الى حين عودة الامور الى نصابها الصحيح بانتهاء حالة التهديد او الخطر القائم فعلا. ولعل من المفيد التنويه الى ان اللجنة الاميركية لحالات الطوارئ اعتبرت الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الانسان له صفة مؤقتة، ووصفت حالة الطوارئ بانها ذات طبيعة انتقالية.^[١٦] ومثل هذا الرأي جرى التأكيد عليه من قبل المحكمة التي تشكلت بموجب الاتفاقية الاميركية.^[١٧] ومع انه يصعب سلفا تحديد الفترة التي ستستغرقها حالة الطوارئ لصعوبة تحديد الفترة اللازمة لازالة الخطر او التهديد، الا انه وكضمان لعدم اساءة استخدام هذه الصلاحية، يتوجب ان تحدد فترة حالة الطوارئ على ان يجري تمديدها باجراءات دستورية. وتجمع التشريعات عموما على الا تزيد فترة الطوارئ عن ستة شهور.^[١٨] وعلى أية حال، لا يجوز ان تتحول حالة الطوارئ الى وضع دائم او ان تستمر الى عشرات السنين كما حصل في بعض

^{١٦} لمزيد من التفاصيل انظر: الكتاب الصادر عن منظمة الدول الاميركية بعنوان: عشر سنوات من نشاط اللجنة الاميركية لحقوق الانسان، واشنطن ١٩٨٢، ص ٢٢٦-٢٣٩.

^{١٧} انظر:

Advisory Opinion, Inter-American Court of Human Rights: "Habeas Corpus in Emergency Situations", 30 June 1987, para. 19.

^{١٨} انظر: دراسة اللجنة الدولية لخبراء القانون الدولي عن حالات الطوارئ، ص ٤٥٩.

الدول العربية، لأن ذلك لا يمكن تبريره، ولذا يعتبر إجراء غير مشروع.

٢- الاعلان الرسمي عن حالة الطوارئ/ الإخطار بها

مع ان الاعلان الرسمي عن حالة الطوارئ او اخطار الاطراف المعنية بها هو شأن ذو طبيعة اجرائية ومن ضمن المتطلبات التي تقتضيها الاتفاقيات ذات العلاقة، الا ان مراعاة هذا المتطلب من قبل الدول له تأثير على مراعاة الحقوق المدنية والسياسية والممارسة الديمقراطية، لأن الاعلان او الإخطار مرتبط بمراقبة أداء الدولة اثناء حالة الطوارئ، من زاوية مدى تقيدها بالقواعد التي اعلنت التزامها بها، او بقواعد القانون الدولي العرفي التي تعتبر ملزمة قانونا للدول حتى لو لم تعلن عن التزامها بها عبر الدخول طرفا في اتفاقية او غير ذلك. فمن اجل ان تبدأ الاجسام المعنية في الامم المتحدة و/او في الاتفاقيات الثلاث مراقبة الوضع اثناء حالة الطوارئ وتقييم مبررات اللجوء اليها، لا بد قبل كل شيء من معرفتها بذلك في الوقت المناسب، أي حال العمل بها.

وفي هذا السياق، فان متطلب الاخطار/ الاعلام منصوص عليه في الاتفاقيات الثلاث مع بعض الاختلاف من حيث: (١) ان كلا من العهد الدولي والاتفاقية الاميركية يؤكد وجوب اعلام الدول الاطراف بواسطة الامين العام للأمم المتحدة ومنظمة الدول الاميركية، في حين ان الاتفاقية الاوروبية تتطلب اعلام الامين العام للمجلس الاوروبي دون ذكر الدول الاطراف في الاتفاقية؛ (٢) الإعلام عن حالة الطوارئ يتوجب ان يكون فوراً حسب العهد الدولي والاتفاقية

الاميركية، فيما اغفلت الاتفاقية الاوروبية هذه المسألة: (٣) يطلب العهد ان يتضمن الاعلام الأحكام التي لم يتم التقييد بها، فيما تطلب الاتفاقية الاوروبية شرحا عن التدابير المتخذة، وتطلب الاتفاقية الاميركية معلومات حول الاحكام التي جرى تعليقها واسباب ذلك والتاريخ المحدد لانتهاء التعليق.

ومن الملاحظ ان العهد الدولي ينفرد من بين الاتفاقيات الثلاث في متطلب الاعلان الرسمي عن قيام حالة الطوارئ، وذلك بهدف ضمان ان تلتزم الدولة، التي استخدمت حق عدم التقييد، بالمتطلبات القانونية التي يقتضيها القانون المحلي/الوطني عند قيام حالة الطوارئ^(١٩)، وللمحد من ظاهرة اللجوء الى حالات الطوارئ كأمر واقع.

ولا تتضمن أي من الاتفاقيات الثلاث اية نصوص فيما يتعلق بالجهة المخولة صلاحية إعلان حالة الطوارئ، رغم ان لهذه المسألة انعكاسات على وضع الحقوق المدنية والسياسية. ولضمان عدم اساءة استخدام حالة الطوارئ يجب ان لا توكل هذه الصلاحية الى الجهاز العسكري، وانما الى الاجهزة السياسية والتمثيلية في الدولة، وبالذات السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما لا تخول مثل هذه الصلاحية الى السلطة القضائية نظرا للدور الذي تضطلع به هذه السلطة كرقيب قضائي على اداء السلطة التنفيذية وكحكم منصف يبت في قضايا الاجفاف بالحقوق الناجم عن حالة الطوارئ، وكذلك نظرا لكون السلطة القضائية اقل اطلالا على الاوضاع العامة، وبالتالي اقل مقدرة على تقييم حقيقة الاخطار

U.N. Doc. A/ 2929, at 23, 1955. ^{١٩}

والظروف التي تبرر الاعلان عن حالة الطوارئ، ومن المفضل ان تضطلع بهذه الصلاحية السلطة التشريعية التي يفترض، نظرا لطبيعة دورها واختصاصها وعلاقتها بالشعب، ان لا يكون لها مصلحة في اساءة استخدام حالة الطوارئ، كما قد تكون الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية التي تعتبر موضوعيا الخصم التقليدي للحقوق والديمقراطية. ورغم ذلك، ينبغي ان يكون مجازا للسلطة التنفيذية، في المواقف الطارئة والاستثنائية جدا التي تتطلب موقفا عاجلا، ان تعلن عن حالة الطوارئ، على ان يتم دعوة السلطة التشريعية الى الانعقاد في اسرع وقت ممكن لمراجعة الامر واقرار او عدم اقرار حالة الطوارئ.

٣- مبدأ عدم جواز الاستثناء من الحقوق الاساسية في حالة الطوارئ

يعتبر هذا المبدأ من اهم ضمانات حقوق الانسان عموما والحقوق المدنية والسياسية بوجه خاص، فاستنادا اليه لا يجوز تعطيل او تقييد حقوق معينة في كافة الاحوال بما في ذلك اثناء حالة الطوارئ. بمعنى ان هناك حدا أدنى من الحقوق المدنية والسياسية يتوجب مراعاتها على اكمل وجه، ولا يقبل أي عذر للانتقاص منها. لهذا، حرص القائمون على صياغة العهد الدولي والمعاهدات الاخرى على ضرورة تضمين هذا المبدأ في النص الذي يجيز للدول عدم التقييد بقواعد الحقوق اثناء حالات الطوارئ، رغم تباين وجهات النظر بين الدول بهذا الشأن^[٢٠] ولتوضيح درجة التباين او التقارب بين

^{٢٠} انظر بوجه خاص: د. محمد مصطفى، مصدر سبق ذكره، ص ١١٢-١١٨.

المعاهدات الثلاث من الضروري بداية ادراج الحقوق التي لا يجوز الاستثناء منها في كل من هذه الاتفاقيات. واستنادا الى العهد الدولي فان هذه الحقوق هي سبعة: (١) الحق في الحياة وعدم جواز حرمان احد من حياته تعسفا (المادة السادسة من العهد). ووضع العهد شروطا صارمة على تنفيذ عقوبة الاعدام بالنسبة للدول التي لم تلغ عقوبة الاعدام بعد. ومن هذه الشروط عدم جواز تنفيذها الا على اشد الجرائم خطورة، ولا تنفذ هذه العقوبة بحق الحوامل او الاشخاص الذين لم يبلغوا الثامنة عشرة من العمر، وحق التماس العفو العام، وان يصدر الحكم عن محكمة مختصة. ويتضح من نص المادة المذكورة ان العهد يشجع على صيانة الحق في الحياة بشكل مطلق وقاطع من خلال تشجيعه للدول التي لم تلغ عقوبة الاعدام على فعل ذلك، دون التذرع بعدم حذر العقوبة في العهد لتأخير او منع الغاء عقوبة الاعدام^(٢١): (٢) الحق في عدم التعرض للتعذيب او المعاملة اللانسانية او الحاطة بالكرامة بما في ذلك عدم إجراء التجارب الطبية او العلمية قسرا (المادة السابعة): (٣) حظر الاسترقاق وتجارة الرق والعبودية (المادة الثامنة، الفقرتان ١ و٢): (٤) حظر الحبس بسبب عدم القدرة على الوفاء بالتزام تعاقدى (المادة الحادية عشرة): (٥) عدم تطبيق العقوبات او تشديدها بأثر رجعي، بمعنى عدم معاقبة شخص على فعل لم يكن وقت ارتكابه جريمة بمقتضى القانون الوطني او الدولي، او كانت العقوبة التي يستوجبها الفعل اخف (المادة الخامسة عشرة):

^{٢١} المادة ٦، فقرة ٧ من العهد الدولي تنص على ما يلي: "ليس في هذه المادة أي حكم يجوز التذرع به لتأخير او منع إلغاء عقوبة الاعدام من قبل اية دولة طرف في هذا العهد."

(٦) الاعتراف بالشخصية القانونية للانسان (المادة السادسة عشرة)؛ (٧) حرية الفكر والوجدان والدين (المادة الثامنة عشرة).

اما بالنسبة للاتفاقية الاوروبية، هناك اربعة حقوق لا يجوز التحلل من التقيد بها هي: (١) الحق في الحياة، ويستثنى من ذلك حالات الوفاة الناتجة عن تنفيذ حكم قضائي او نتيجة استخدام القوة التي تبررها حالة الضرورة، وذلك في اطار الدفاع المشروع عن النفس او لابقاء القبض على شخص تنفيذاً لامر مشروع او لمنعه من الهرب او في مواجهة اعمال الشغب (المادة الثانية)؛ (٢) حظر التعذيب والمعاملة المهينة (المادة الثالثة)؛ (٣) حظر الاسترقاق او تسخير الانسان (المادة الرابعة، فقرة أ)؛ (٤) عدم فرض العقوبات الجزائية او تشديدها باثر رجعي (المادة السابعة).

اما هذه الحقوق المحمية فهي اكثر في الاتفاقية الاميركية حيث يبلغ عددها اثني عشر حقاً: (١) الحق في الشخصية القانونية (المادة الثالثة)؛ (٢) الحق في الحياة (المادة الرابعة). وتحدث المادة عن عقوبة الاعدام بصورة مشابهة للعهد الدولي مع اضافة نص يتعلق بحظر تنفيذ عقوبة الاعدام على من هم فوق السبعين من العمر، وحظر اعادة العمل بهذه العقوبة في الدول التي الغتها؛ (٣) تحريم التعذيب، عزل المتهمين عن المذنبين والقاصرين عن البالغين، وحصر العقوبة في المذنب دون سواه (المادة الخامسة)؛ (٤) تحريم الرق والعبودية والعمل الالزامي او بالسخرة، ويستثنى من ذلك الخدمة العسكرية، الخدمة المفروضة في اوقات الكوارث العامة او تنفيذاً لحكم او قرار قضائي او جزءاً من الالتزامات المدنية العادية (المادة السادسة)؛ (٥) تحريم تطبيق القوانين باثر رجعي (المادة التاسعة)؛ (٦) حرية الضمير والدين (المادة الثانية عشرة)؛ (٧) حقوق الاسرة

بما في ذلك الحق في الزواج برضا الطرفين، المساواة بين الزوجين في الحقوق والمسؤوليات، توفير الحماية اللازمة للأولاد على أساس مصلحتهم، والمساواة بين الأولاد الشرعيين وغير الشرعيين (المادة السابعة عشرة)؛ (٨) الحق في اسم (المادة الثامنة عشرة)؛ (٩) حقوق الطفل في الرعاية (المادة التاسعة عشرة)؛ (١٠) الحق في الجنسية، ويشمل الحق في الحصول على جنسية الدولة التي ولد فيها ان لم يكن له الحق في جنسية اخرى، والحق في عدم سحب الجنسية تعسفا او الحرمان من الحق في تغييرها (المادة العشرون)؛ (١١) حق المشاركة في الحكم وادارة الشؤون العامة، بما في ذلك الحق في الترشيح والانتخاب استنادا الى المادة السابعة والعشرين، فقرة ٢، "تعلق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق".

هناك اربعة حقوق تجمع الاتفاقات الثلاث على وجوب عدم استثنائها من اية حماية في كافة الاحوال بما في ذلك اثناء حالات الطوارئ. وهذه الحقوق هي: الحق في الحياة، الحق في التحرر من التعذيب والمعاملة اللانسانية او الحاطة بالكرامة، الحق في التحرر من الرق والعبودية، والحق في عدم الخضوع لتطبيق قوانين العقوبات باثر رجعي. ومما لا شك فيه ان هذه الحقوق تمثل الحقوق الانسانية الاكثر اساسية، والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بالكرامة الانسانية التي هي حجر الزاوية لحقوق الانسان عموما والحقوق المدنية والسياسية بوجه خاص. وعليه، فهي خط احمر لا يجوز تخطيه، وهذا ليس فقط من وجهة نظر الاتفاقيات الثلاث، بل استنادا الى مبادئ واعراف القانون الدولي والداستير والقوانين الوطنية على امتداد كوكبنا.

وهناك حقوق جرى التأكيد على عدم استثنائها من الحماية في العهد الدولي و/او الاتفاقية الاميركية انطلاقا من حقيقة عدم وجود أي مبرر منطقي لتقييدها لان ليس لها علاقة بحالة الطوارئ، وهي: الاعتراف بالشخصية القانونية للانسان، عدم الحبس جراء عدم الايفاء بالتزام تعاقدي، حقوق الاسرة خاصة فيما يتعلق بحق الزواج وتكوين اسرة وحق الطفل في الحماية، وحق الشخص في اسم.

وفي الواقع عبر واضعو مسودة العهد الدولي عن القضايا والحقوق الاساسية، سواء استمدوا تعريف الحقوق غير القابلة للاستثناء من زاوية تحديد الحقوق الاكثر حيوية للكرامة الانسانية، والتي هي في العادة عرضة للانتهاك اثناء حالات الطوارئ، او من زاوية تلك الحقوق التي يعتبر تعليق النصوص المتعلقة بها امرا غير ضروري اثناء الطوارئ العامة. ويبدو ان المادة ٤ فقرة ٢ من العهد، التي تحدد الحقوق غير القابلة للاستثناء، تمثل حلا وسطا بين المنظرين، خاصة فيما يتعلق بحظر الحبس جراء عدم الايفاء بالتزام تعاقدي والنص المتعلق بحرية الدين والمعتقد.^[٣٣] ويبدو ان المنحى الذي اتبعته الاتفاقية الاميركية اكثر انسجاما، حيث شمل مبدأ عدم جواز الاستثناء حقوقا لا ترتقي في اهميتها الى الحق في الحياة او الحق في التحرر من التعذيب او من الرق، بل حقوقا من الواضح ان تعليقها لا يمكن تبريره في ظل اية حالة طوارئ.

^{٣٣} انظر:

Joan Fitzpatrick. *Human Rights in Crisis : The International System for Protecting Rights in States of Emergency*, Procedural Aspects of International Law Service, 1992, P. 46

ما يمكن قوله ايضا، ان الاتفاقيات الثلاث تضمنت مبدأ عدم جواز الاستثناء من التقيد بحقوق معينة في نفس النص الذي يسمح عموماً للدول بممارسة مبدأ الاستثناء من التقيد بالحقوق الانسانية. وعلى حد قول احد الفقهاء،^[٣٣] في ضوء فحصه للاعمال التحضيرية للمعاهدات الثلاث، فانها، أي المعاهدات الثلاث، فشلت في دراسة الحقوق المحمية من الاستثناء ومدى تأثير استبعاد بعض الحقوق، وفي دراسة المعيار الذي جرى على اساسه ادراج او عدم ادراج حقوق معينة في قائمة الحقوق المحمية من الاستثناء. كما ان حالة الحرب هي الحالة التي كانت تسيطر على ذهن واضعي مسودة العهد الدولي بالنسبة لحالة الطوارئ، الامر الذي أثر على طبيعة الحقوق المدرجة في قائمة عدم الاستثناء، وادى بالتالي الى استبعاد حقوق هامة منها.

ومن الملاحظ ان الاتفاقيات الثلاث سجلت تراجعاً عن اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ فيما يتعلق بالاجراءات القانونية العادلة، حيث لم تدرج أي من الاتفاقيات الثلاث هذه الاجراءات او أي من الضمانات القانونية المتعلقة بالاعتقال او المحاكمة ضمن قائمة الحقوق التي لا يجوز الاستثناء من التقيد بها، فيما اكدت المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف، كما اسلفنا، على وجوب مراعاة الضمانات القضائية اللازمة فيما يتعلق باصدار الاحكام وتنفيذ العقوبات في كافة الاوقات والاحوال.

^{٣٣} د. محمد مصطفى، مصدر سبق ذكره، ص ١٨١.

٤- مبدأ الالتزامات الدولية الأخرى

تحظر كل من الاتفاقيات الثلاث الاستثناءات التي لا تتفق مع التزامات الدولة الأخرى بمقتضى القانون الدولي، فالاتفاقيات تجيز للدولة اتخاذ تدابير من شأنها التحلل من التقيد من الالتزامات المترتبة عليها في كل من هذه الاتفاقيات، إلا أنها تشترط جميعها صراحة "عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي". ويندرج في إطار الالتزامات الدولية الأخرى، الحقوق غير القابلة للاستثناء بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان الأخرى وقانون حقوق الإنسان العرفي، وبمقتضى أيضا القانون الدولي الإنساني العرفي والتعاقدى. ويجدر الإشارة إلى أنه عندما جرى تضمين العهد الدولي هذا النص كان المقصود به اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩.^[٢٤] وعليه، يجب النظر إلى الالتزامات الدولية الأخرى وكأنها متضمنة في هذه الاتفاقيات وتخضع لآليات المراقبة الخاصة بها.

٥- مبدأ التناسب

يعتبر مبدأ التناسب أحد مبادئ القانون الدولي الإنساني،^[٢٥] ولا ينبغي النظر إليه بمعزل عن ظروف ودواعي اوضاع الطوارئ، كونه

^{٢٤} عندما اقترحت السيدة إليانور روزفلت (Eleanor Roosevelt) رئيسة هيئة حقوق الإنسان آنذاك تضمين المادة الرابعة من العهد النص المشار إليه، خصت بالذكر اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩. انظر:

Summary Records of the Commission on Human Rights, 6th Session, U.N. Doc. E/CN. 4/SR. 195, at para. 45 (1950).

^{٢٥} انظر بوجه خاص:

يحدد نطاق ودرجة ميزة الاستثناء التي تحظى بها الدول. فكل من الاتفاقيات الثلاث تسمح، كما أوضحنا، بتدابير الاستثناء، ولكن " في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع"، علماً بأن الاتفاقية الأميركية تضيف إلى ذلك المدة التي يقتضيها الوضع. وهذا يعني بالتأكيد وجوب التناسب بين جسامه الخطر من جهة والتدابير الملائمة لمواجهة من جهة أخرى. إنه في أن واحد، السماح باتخاذ تدابير بالقدر الكافي لدرء أو مواجهة الخطر القائم، وحظر المغالاة في هذه التدابير إلى درجة تغدو معها غير مبررة في ضوء معطيات الوضع القائم. إن مراعاة مبدأ التناسب بين التدابير والمبرر يقتضي بالضرورة أن تتضاءل حدة التدابير مع تضاءل مبرراتها، على أن تنتهي الأولى بانتهاء الثانية.

ومن أجل وضع مبدأ التناسب موضع التنفيذ يلزم توفير أجسام رقابية مؤهلة وفعالة على المستويين الوطني والعالمي. وكل من الاتفاقيات الثلاث لها أدواتها/ أجسامها الرقابية الخاصة للتأكد من التوازن بين التدابير المتخذة وحجم الخطر أو التهديد الوشيك، علماً بأن تقييم هذه المعادلة هو مهمة في غاية الصعوبة وتحتاج إلى المام وفحص دقيقين لحيثيات الوضع والتدابير المتخذة. وهذه الأدوات الرقابية هي لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية، ولجنة الدول الأميركية والمحكمة الأميركية لحقوق الإنسان. وفي ضوء تجربة هذه الأجسام تبلورت

T. Meron, *Human Rights in Internal Strife: their International Protection*, Cambridge: Grotius Publications 1987, pp. 10-11.

مبادئ عامة تحكم مبدأ التناسب اثناء حالات الطوارئ، يمكن تلخيص اهمها فيما يلي:^(٢٦)

١. يكون الاستثناء من التقيد بمعايير حقوق الانسان عندما تخفق القوانين والضوابط العادية في مواجهة حالة الطوارئ الناشئة.

٢. وجوب وجود علاقة واضحة بين الخطر الاستثنائي او التهديد الوشيك والتدابير المتخذة، وان يتوقع منها النجاعة في التغلب على هذا الخطر، دون ان يعني هذا ان الحكم على ضرورة التدابير يستند الى كون التدابير قد حققت بالفعل الهدف المتوخى منها، لانها ليست اكثر من عملية تقدير مسبقة لنجاعة التدابير المنوي اتخاذها، لكن ينبغي تحري الدقة والعلمية فيها قدر المستطاع لضمان نجاعتها قدر الامكان.

٣. أهمية التدقيق في مدى مراعاة مبدأ التناسب بالذات فيما يتعلق بالحقوق الاكثر اهمية، مما يعني وجوب ان تأخذ الاجهزة الرقابية، عند تحليل وتقييم مبدأ التناسب، بالحسبان الحاجة الى التدابير من جهة ومدى تناسبها في ضوء تعطيل بعض ضمانات الحقوق المستثناة. اضافة الى ضرورة تحليل الاجراءات البديلة الاقل وطأة والمتاحة للحكومة لمواجهة الوضع الطارىء، مع تركيز خاص على توفير الضمانات الضرورية لمنع اساءة استخدام السلطة.

^{٢٦} هذه المبادئ وغيرها جرى الاشارة اليها من قبل د. محمد مصطفى في الصفحات ٢٢٢-٢٢٤ في مؤلفه الذي سبقته الاشارة اليه.

٦- مبدأ حسن النية

متطلب حسن النية مشمول ضمناً في النصوص التي تجيز الاستثناء، مع انه جرى التعبير عنه في نصوص أخرى من الاتفاقيات الثلاث التي تؤكد عدم جواز ان تعتمد دولة طرف في هذه الاتفاقيات الى اتخاذ أي اجراء مقصده تعطيل الحقوق والحريات التي تحميها تلك الاتفاقيات.^[٢٧] كذلك فان اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ تلزم المادة الثامنة عشرة منها الدولة بالامتناع عن القيام باية تدابير من شأنها تقويض غرض وهدف الاتفاقية، وذلك عند دخولها طرفاً فيها او التصديق عليها، كما تحظر المادة التاسعة عشرة ابداء اية تحفظات على الاتفاقية لا تتفق ايضاً مع هدف وغرض الاتفاقية.^[٢٨]

^{٢٧} تنص المادة ٥ من العهد الدولي على ما يلي: "١- ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على حق لاي دولة او جماعة او شخص بمباشرة أي نشاط او القيام بأي عمل يهدف الى اهدار أي من الحقوق او الحريات المعترف بها في هذا العهد او الى فرض قيود عليها اوسع من تلك المنصوص عليها فيه. ٢- لا يقبل فرض أي قيد او أي تضييق على أي من حقوق الانسان الانسانية المعترف بها او النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين او اتفاقيات او انظمة او اعراف، بذريعة ان هذا العهد لا يعترف بها او كون اعترافه بها اضيق مدى". وتنص المادة ١٧ من الاتفاقية الأوروبية على ما يلي: "ليس في احكام هذه المعاهدة ما يجوز تأويله على انه يخول اية دولة او جماعة او فرد أي حق في القيام بأي نشاط او عمل يهدف الى هدم الحقوق والحريات المقررة في المعاهدة، او فرض قيود على هذه الحقوق والحريات اكثر من القيود الواردة فيها". وتنص المادة ٢٩(١) من الاتفاقية الاميركية على عدم جواز تفسير أي نص من نصوصها على اساس انه "يسمح لدولة طرف او جماعة او فرد بوقف التمتع وممارسة الحقوق والحريات المعترف بها في هذه الاتفاقية او تقييدها الى حد اكبر مما هو منصوص عليه فيها".

^{٢٨} للاطلاع على الاتفاقية وشروحاتها انظر:

D.J. Harris, *Cases and Materials in International Law*, 4th ed., Sweet & Maxwell, 1991, pp. 731-813.

٧- مبدأ عدم التمييز

يتضمن كل من العهد الدولي والاتفاقية الاميركية نصوصا تحظر فرض تدابير الاستثناء بأسلوب ينطوي على تمييز على اساس العرق، اللون، الجنس، اللغة، الدين او الاصل الاجتماعي، في حين لا تتضمن المادة ١٥ من الاتفاقية الاوروبية المتعلقة باجازة الاستثناء اية اشارة الى مبدأ التمييز. علما بانها، شأنها شأن العهد الدولي والاتفاقية الاميركية، تحظر التمييز في بنود اخرى على نفس الاسس المشار اليها. فالمادة ١٤ منها تتضمن نصا عاما يحظر التمييز "ايا كان اساسه كالجنس او العرق او اللون او اللغة او العقيدة او الرأي السياسي او غيره او الاصل القومي او الاجتماعي او الانتماء الى اقلية قومية- او الثروة او الميلاد، او أي وضع آخر." كما ان العهد الدولي يتضمن هو الآخر نصا عاما يحظر التمييز (المادة ٢ "أ")، بالاضافة الى نصوص اخرى بشأن المساواة بين الرجال والنساء (المادة ٣)؛ المساواة في الزواج (المادة ٢٣ "٤")؛ عدم التمييز بين الاطفال (المادة ٢٤)؛ والمساواة امام القانون (المادة ٢٦). وتتضمن كذلك الاتفاقية الاميركية نصا عاما يحظر التمييز مضيفا الوضع الاقتصادي الى الاسس الاخرى التي سبق ذكرها (المادة ١ "أ")، بالاضافة الى نصوص اخرى تؤكد المساواة في الزواج (١٧ "٢") وعلى الحقوق المتساوية بين الأولاد الشرعيين (الذين يولدون ضمن نطاق الزوجية) والأولاد غير الشرعيين (الذين يولدون خارج نطاق الزوجية) (المادة ١٧ "٥")، علاوة على المساواة أمام القانون (المادة ٢٤).

ولكن المشكلة في جميع هذه النصوص الواردة خارج النص الخاص بالاستثناء تكمن في أنها واردة في بنود يجوز التحلل منها أي تعليقها أثناء حالات الطوارئ. وبالتالي، فإن حصر مبدأ عدم التمييز في هذه النصوص التي يجوز تعليقها أو تعطيلها لا يحمي المواطن من ممارسة التمييز ضده، لو كان حظر التمييز ينحصر في الاتفاقيات وحدها، وهو ما ستجري الإشارة إليه أدناه. ومن هنا تنبع أهمية النص على هذا المبدأ صراحة ضمن النصوص التي لا يجوز تعليقها في كافة الأحوال. ويبدو أن عدم تضمين الاتفاقية الأوروبية نصا بشأن عدم التمييز في بند لا يجوز تعليقه يعود إلى قضية معاملة الأقليات أثناء حالات الطوارئ، هذه المعاملة التي قد تنطوي على ممارسات يمكن النظر إليها على أنها تشكل تمييزا. وترمي الدول الأوروبية من عدم تضمين هكذا نص إلى فسح المجال أمامها، وهي التي تزخر بلدانها بالأقليات، لاتخاذ تدابير معينة بحق الأقليات دون أن يشكل ذلك انتهاكا للاتفاقية الأوروبية. وما يعزز هذا الاعتقاد هو إثارة قضية الأقليات ومبدأ عدم التمييز في سياق المباحثات التي دارت أثناء اعداد مسودة الاتفاقية.^[٢٩]

^{٢٩} لقد شدد المبعوث الأيرلندي إلى الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا على الحاجة إلى حماية الأقليات من أية إجراءات تحرمها من الحرية الشخصية كما حصل في أيرلندا الشمالية من قبل بريطانيا. *Collected edition of the Travaux Preparatoires of the European Convention on Human Rights, number 1 at 104 (1975)* وكذلك في قضية أيرلندا ضد المملكة المتحدة بسبب اعتقالات بدون محاكمة جرى تطبيقها بانحياز على أساس الرأي السياسي حيث اختلفت المعاملة بين المنظمات الإرهابية الموالية لأيرلندا وتلك الموالية للمملكة المتحدة (د. محمد مصطفى، مصدر سبق ذكره، ص. ٢٤٥)

ولكن، على الرغم من ذلك، فإن ممارسة أي نوع من التمييز التعسفي ضد مجموعات غير مرضي عنها أمر من الصعب تبريره على أساس أن الوضع بأمر الحاجة اليه. والتأكيد على مسألة التمييز التعسفي يمكن استقاؤها من العهد الدولي الذي نص في المادة الرابعة المتعلقة بجواز الاستثناء على حظر التمييز الذي "مبرره الوحيد" هو العرق أو.. الخ وهذا يعني أنه يجوز معاملة أقلية ما بشكل يختلف عن غيرها ولكن ليس على خلفية أي من الأسس التي جرت الإشارة إليها، بل على أسس أخرى كأن تشكل، دون سواها من أفراد المجتمع أو مجموعاته، خطرا أمنيا على النظام السياسي. ففي هذه الحالة فإن اجراءات الطوارئ ستستهدفها بالتأكيد وبشكل مقصود حتى في ظل وجود نص يحظر عدم التمييز.

من المفيد الإشارة كذلك إلى أن مبدأ عدم التمييز يمكن اعتباره أحد مبادئ قانون حقوق الانسان العرفي نظرا لاشتمال كافة معاهدات حقوق الانسان عليه اما نصا او روحا، ونظرا لتقنيته في دساتير وقوانين كافة الدول تقريبا. وبالتالي فإن عدم اشتمال الاتفاقية الأوروبية على هذا المبدأ في الموضوع الصحيح من نصوصها لا يبيح لأي من الدول الأوروبية الأطراف في هذه الاتفاقية عدم مراعاة هذا المبدأ في كافة الأحوال بما في ذلك حالة الطوارئ. ولأنه جزء من القانون العرفي فإن كافة الدول ملزمة باحترامه بما في ذلك الدول التي ليست طرفا في أية اتفاقية من اتفاقيات حقوق الانسان.

على ضوء فحص ما تضمنته الاتفاقيات الثلاث يبدو جليا انه جرى مع مرور الزمن توسيع قائمة الحقوق التي لا يجوز التحلل من التقيد بها، حيث كانت اربعة حقوق في الاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٥٠، ثم سبعة حقوق في العهد الدولي لعام ١٩٦٦، واثنى عشر حقا في

الاتفاقية الاميركية لعام ١٩٦٩ . وقد شمل هذا التوسع على وجه الخصوص حق الاجراءات القضائية العادلة وبالذات حقوق المعتقلين بمقتضى الاتفاقية الاميركية، الامر الذي حفز الجهود خارج نطاق المعاهدات لبلورة معايير حماية حقوق الانسان وتوسيع دائرة الحقوق المحمية اثناء حالات الطوارئ. وقد ساعد في تعزيز هذه الجهود ادراك القائمين عليها حقيقة الشوط المتقدم الذي قطعتة مبادئ القانون الدولي الانساني (قانون النزاعات المسلحة) مقارنة باتفاقيات حقوق الانسان على مستوى توفير حمايات و ضمانات لحقوق الانسان اثناء حالات الطوارئ. وهذا الشوط المتقدم عبرت عنه المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف، كما اسلفنا، ومواد اخرى تحدثت عن المخالفات الجسيمة التي تستوجب ملاحقة ومقاضاة مقترفيها في كافة الاحوال.^[٣٠]

^{٣٠} على سبيل المثال المادة ١٤٧ من اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين وقت الحرب تعرف المخالفات الجسيمة على انها تلك التي تتضمن احد الافعال التالية: "القتل العمد، التعذيب او المعاملة اللانسانية، بما في ذلك التجارب الخاصة بعلم الحياة، وتعمد احداث اام شديدة او الاضرار الخطير بالسلامة البدنية او الصحة، والنفي او النقل غير المشروع، والحجز غير المشروع، واكراه الشخص المحمي على الخدمة في القوات المسلحة للدولة المعادية، او حرمانه من حقه في ان يحاكم بصورة قانونية وغير متحيزة وفقا للتعليمات الواردة في هذه الاتفاقية، واخذ الرهائن، وتدمير واغتصاب الممتلكات على نحو لا تبرره ضرورات حربية وعلى نطاق كبير بطريقة غير مشروعة وتعسفية." اما المادة ١٤٦ من نفس الاتفاقية فهي تلزم الدول الاطراف في الاتفاقية "ملاحقة المتهمين باقتراح مثل هذه المخالفات الجسيمة، او بالامر باقترافها وتقديمهم الى المحاكمة ايا كانت جنسيتهم. وله ايضا، اذا فضل ذلك، وطبقا لاحكام تشريعه، ان يسلمهم الى طرف متعاقد معني آخر لمحاكمتهم ما دامت تتوفر لدى الطرف المذكور أدلة اتهام كافية ضد هؤلاء الاشخاص..."

معايير غير تعاقدية لحماية
الحقوق المدنية والسياسية
اثناء حالات الطوارئ

٢

معايير غير تعاقدية لحماية

الحقوق المدنية والسياسية

اثناء حالات الطوارئ^[٣٦]

٢

لقد اشرنا في موضع سابق الى مواطن الضعف في نصوص الاتفاقيات الثلاث وعدم كفايتها في حماية الحقوق المدنية والسياسية، اضافة الى ضعف في الآليات اللازمة لضمان وضع هذه الاتفاقيات موضع التنفيذ. وفي الواقع غدى هذا الواقع

^{٣٦} لمزيد من المعلومات حول المعايير الدولية غير التعاقدية انظر:

J, Fitzpatrick, *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, Procedural Aspects of International Law Series, pp. 66-81.

المزدوج، المتمثل في ضعف الالتزامات المترتبة على الدول بمقتضى هذه الاتفاقيات وضعف النظام الذي من شأنه ضمان التقيد بهذه الالتزامات، عملية البحث لتطوير وإغناء معايير أكثر فعالية ومقدرة على تحقيق ضمان أفضل للالتزام الدول باحترام حقوق الانسان بوجه عام، والحقوق المدنية والسياسية بوجه خاص، في الاوضاع غير العادية. وتنوعت هذه الجهود واتسعت لتتضم اليها اجسام شبه حكومية وغير حكومية وفقهاء ونشطاء حقوق انسان.

تركزت هذه الجهود على تشخيص الالتزامات الملزمة قطعاً بمقتضى القانون الدولي العرفي؛ تفسير التعابير التي تضمنتها نصوص المعاهدات لتقديم التوصيات بشأن افضل السبل والمتطلبات لتحقيق تطبيق افضل لهذه المعاهدات؛ استخلاصات مستقاة من دراسات مقارنة لحالات الطوارئ في العديد من دول العالم بهدف بلورة معايير مناسبة بصرف النظر عما اذا كانت هذه المعايير تمثل جزءاً من القانون العرفي ام لا؛ ووضع نماذج قوانين طوارئ يسدي من خلالها الخبراء النصح بشأن أفضل التدابير التشريعية والاجرائية لحالات طوارئ مفترضة، والتي من شأنها تحقيق التوازن بين احترام الحقوق المدنية والسياسية من جهة، ودرء الخطر الوشيك الذي يهدد حياة الامة من جهة اخرى.

١. تشخيص مبادئ القانون الدولي العرفي:

عملية تشخيص مبادئ القانون الدولي العرفي ليست بالامر الشاق، لذا لم تستحوذ على الجهد الكبير في اطار المساعي والمحاولات المبذولة لتطوير معايير حماية الحقوق المدنية والسياسية فيما يتصل

بحالات الطوارئ. فمثل هذه المبادئ موجودة بالفعل، وان كان ثمة خلاف فهو ينحصر في تحديد نطاق هذه المبادئ. فعلى سبيل المثال هناك اقرار عالمي بان فحوى المادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ يستند الى القانون العرفي، بل واكثر من ذلك، انما هو من ضمن المبادئ العامة الراسخة للقانون الدولي *jus cogens*. فما تتضمنه المادة من التزامات ينطبق على كافة اشكال الصراعات المسلحة.^[٣٢] ومثل هذا الاستنتاج توصلت اليه محكمة العدل الدولية في قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الاميركية.^[٣٣]

لكن النطاق الضيق لانطباق القانون الدولي الانساني على حالات النزاعات المسلحة، حال دون ان تغدو مبادئه مصدرا شاملا لمعايير حقوق الانسان، والحقوق المدنية والسياسية بالذات، في حالات الطوارئ. وعلى صعيد حقوق الانسان، يمكن القول ان بعض المبادئ والحقوق تطورت عبر السنين لتصبح جزءا من القانون العرفي، الامر الذي يعتبر حيويا للاصرار على وجوب مراعاتها

^{٣٢} يراجع في ذلك:

H. Gasser, "A Measure of Humanity in Internal Disturbances and Tensions: Proposal for a Code of Conduct", 28 *International Review of Red Cross*. Jan.-Feb. 1988, at 38, 44-45.

^{٣٣} رفعت نيكاراغوا في العام ١٩٨٤ قضية ضد الولايات المتحدة الاميركية متهمه اياها بانها خرقت التزاماتها، بمقتضى القانون الدولي، من خلال استخدامها القوة ضد نيكاراغوا والتدخل في شؤونها الداخلية عن طريق دعم مجموعات مسلحة معارضة للاطاحة بنظام الحكم الساندينيستي. كسبت نيكاراغوا القضية لكن الولايات المتحدة رفضت الامتثال لقرار المحكمة. يراجع في ذلك:

International Court of Justice. Reports 1984, p. 392. & Harries, *supra* note 28, at 939-951

واحترامها في كافة الاحوال والاقوات رغم ضعف الآليات والضمانات اللازمة لترجمة ذلك. فعلى سبيل المثال، يمكن الجزم بان اربعة من الحقوق غير القابلة للاستثناء بمقتضى الاتفاقيات الثلاث قد جرى الاعتراف بها كجزء من القانون العرفي. وهذه الحقوق هي: الحق في الحياة، الحق في التحرر من التعذيب والمعاملة الحاطة بالكرامة، حظر العبودية والرق، وحظر تطبيق العقوبات باثر رجعي. ومن المبادئ التي لها علاقة بحالة الطوارئ وجرى التأكيد عليها من قبل محكمة العدل الدولية في قضية الجرف القاري، مبدأ الضرورة، مبدأ التهديد الاستثنائي، مبدأ عدم الاستثناء من الحقوق الاساسية، مبدأ التناسب، اضافة الى مبدأ عدم التمييز الذي سبقت الاشارة اليه.^[٣٤]

بالاضافة الى ذلك، هناك توجه لأن تصبح المادة الرابعة، الفقرة الاولى من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (انظر نص المادة الرابعة اعلاه) جزءا من العرف الدولي.^[٣٥]

٢. تفسير المعاهدات والدراسات والمؤتمرات المتصلة بحالات الطوارئ:

بخصوص تفسير المعاهدات الثلاث، فان هذه المهمة تقع على عاتق الاجسام التي تتولى مسؤولية تنفيذ هذه المعاهدات، وهي: لجنة

^{٣٤} د. محمد مصطفى، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٠-٢٣١.

^{٣٥} على سبيل المثال، اوضحت اللجنة الدولية لخبراء القانون ان بعض مقتضيات الفقرة المذكورة هي من العرف الدولي. يراجع في ذلك: ملاحظات وتوصيات اللجنة عن الطوارئ، وأثرها على حقوق الانسان، اب ١٩٨١.

حقوق الانسان بالنسبة للعهد الدولي، اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان بالنسبة للاتفاقية الأوروبية، واللجنة الأميركية والمحكمة الأميركية لحقوق الانسان بالنسبة للاتفاقية الأميركية. وتمارس هذه الاجسام دورها بطرائق متعددة تتراوح بين تطبيق بنود الاتفاقيات على حوادث ووقائع محددة، تبرز في سياق النظر في قضايا الافراد،^[٣٦] الى اصدار "ملاحظات عامة"، كما هي الحال في العهد الدولي.^[٣٧] على كل حال لسنا هنا بصدد تقييم أداء هذه الاجسام فيما يتعلق بالدور التفسيري. ولكن الى جانب هذه الاجسام، هناك محاولات قامت بها بعض المجموعات لمساعدة تلك الاجسام على مستوى قيامها بالدور التفسيري، اضافة الى تقديم التوصيات والاقتراحات للتخفيف من وطأة حالات الطوارئ على الحقوق الانسانية، خاصة المدنية والسياسية منها، ولتوفير ضمانات لحماية الحقوق التي لا يجوز تعطيلها او تعليقها، الى جانب توسيع طائفة هذه الحقوق.

وفي اطار هذه المحاولات، برز مؤتمر سيراكوزا^[٣٨] الذي تناول بالتفصيل المادة الرابعة من العهد الدولي، من زاوية القيود التي تفرضها والمتطلبات الاجرائية التي تقتضيها، علاوة على فحص عدة امور من ضمنها تلك المتصلة باجازة اللجوء الى حالة الطوارئ على خلفية الازمات الاقتصادية، والافتراض بان اللجوء الى حق

^{٣٦} اليات النظر في شكاوى الافراد هي الى حد كبير مسألة طوعية، مع استثناء محكمة الدول الاميركية المخولة صلاحية تلقي تقارير او شكاوى من الافراد.

^{٣٧} المادة ٤٠، فقرة ٤ من العهد الدولي تخول لجنة حقوق الانسان صلاحية اصدار اية ملاحظات تستنسبها في اعقاب دراسة التقارير المقدمة اليها من الدول الاطراف في العهد.

^{٣٨} انظر الهامش رقم ١٤.

الاستثناء من قبل الدول ليس واردا الا بعد استنزاف التدابير العادية، اضافة الى الحقوق الاجرائية المتعلقة بالمعتقلين التي يتعذر النظر الى تعليقها على انه امر ضروري لحالة الطوارئ، وهو ما قاد الى اهمية التأكيد على الضمانات القضائية الاساسية. وتضمنت توصيات المؤتمر الى لجنة حقوق الانسان خطوطا توجيهية مفصلة حول جوهر ومقتضيات فكرة الاستثناء (المبدأ ٤٥ من مبادئ سيراكوزا)، والاقترح بأن تعتمد لجنة حقوق الانسان الى بلورة آلية، على نحو ما تقتضيه المادة ٤٠، فقرة ١ ب من العهد الدولي، لطلب تقارير اضافية من تلك الدول التي اعلنت حالة الطوارئ، او تصرفت على هذا النحو دون اعلان. ويكمن الأمر الهام في توصيات مؤتمر سيراكوزا في انها تخطت الاجسام التعاقدية لتشمل السلطات الوطنية، من خلال التأكيد مثلا على وجوب اشراك المستوى التشريعي في البلد المعني في عملية مراجعة وتقييم مدى الحاجة الى اللجوء الى تدابير استثنائية محددة (المبدأ ٥٥)، وايضا ضرورة تمكين المحاكم العادية من ممارسة اختصاصها في النظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاك الحقوق غير القابلة للاستثناء (الحقوق المحمية) (المبدأ ٦٠).

كما برز كذلك اعلان تركو/ ابو بشأن المعايير الانسانية الدنيا لعام ١٩٩٠ The 1990 Turku/ Abu Declaration of Minimum Humanitarian Standards^[٣٩]. وتكمن اهمية هذا الاعلان في التحول من التطبيق المقتصر على الصراعات الداخلية الى التطبيق

^{٣٩} الاعلان نشر في

American Journal of International Law, number 85. The American Society of International Law. 375 (1990)

الاشمل في كافة الاوضاع، بما في ذلك العنف الداخلي والاضطرابات والتوترات والطوارئ العامة. ويشكل هذا الاعلان الذي لا يسمح تحت أي ظرف بالتدخل من التقييد بحقوق الانسان، وبالذات الحقوق المدنية والسياسية، دفعة لحقوق الانسان والمعايير الانسانية وتأكيداً على وجوب احترامها في كافة الاوقات (المادة ١) ويؤكد الاعلان على وجوب ان تحترم هذه المعايير من قبل، وان تنطبق على، كافة الاشخاص والمجموعات والسلطات بغض النظر عن وضعها القانوني (معارضة او سلطة، تملك الشخصية القانونية للدولة ام لا) وبدون أي تمييز (المادة ٢). وقد حاول الاعلان بذلك، التغلب على احدي العقبات التي تنشأ في حالة الصراع الداخلي، والمتمثلة، استنادا الى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، في حصر الالتزام بمعايير حقوق الانسان على الدول دون ان يشمل المجموعات او التنظيمات التي تدخل في صراع مع الدولة او ضد بعضها البعض. وفي حالة عدم شمول الالتزامات تلك المجموعات، فانه من غير المرجح ان تقبل الحكومات بان تحترم المعايير الانسانية الدنيا.

وعلاوة على اشتمال الاعلان على المعايير الدنيا للحقوق المدنية والسياسية المعترف بها في القانون الدولي لحقوق الانسان والقانون الانساني الدولي (قانون النزاعات المسلحة)، فانه وسع طائفة الحقوق المحمية من الاستثناء لتشمل الضمانات القضائية للمعتقلين وظروف الاحتجاز الملائمة (المادة ٤)؛ فرض قيودا على استخدام القوة المفرطة وعلى وسائل واساليب القتال (المادة ٥)؛ حظر الابعادات (المادة ٧)؛ شدد على القواعد المتصلة بالاعتقالات الادارية والاحترازية (المادة ١١)؛ وعلى ضمانات المساعدة الانسانية (المواد

١٢-١٥)؛ ضمانات العدالة الجنائية والمحكمة العادلة (المادة ٩)؛ حماية الاطفال، بما في ذلك حظر تجنيدهم في القوات المسلحة النظامية او المجموعات المسلحة (المادة ١٠)؛ وحظر فرض عقوبة الاعدام على الحوامل او على من هم اقل من ١٨ سنة من العمر عند ارتكاب المخالفة او على امهات الاطفال الصغار (المادة ٨).

وقبل ذلك، هناك معايير باريس الدنيا بشأن مبادئ حقوق الانسان اثناء حالات الطوارئ التي تبنتها جمعية القانون الدولي في العام ١٩٨٤.^[٤٠] وتتضمن هذه المعايير توصيات ذات طابع اجرائي وبنوي مقدمة الى السلطات الوطنية واجسام المراقبة الدولية. وتوسع هذه المعايير، كما هي الحال باعلان تركو/ابو قائمة الحقوق غير القابلة للاستثناء اثناء حالات الطوارئ، بما في ذلك حقوق اقتصادية واجتماعية محددة (المواد ١-١٦). وهي على سبيل المثال تعفي من عقوبة الاعدام الاشخاص الذين تقل اعمارهم عن ١٨ سنة وتزيد عن ٧٠ سنة، اضافة الى النساء الحوامل وامهات الاطفال صغيري السن (قسم ج، المادة ٤، فقرة ٥)، كما تحظر التحريض على الكراهية حظرا مطلقا (قسم ج، المادة ١٠، فقرة ٢). وتعتبر ان ضمانات المحكمة العادلة (المادة ٧، الفقرتان ٢ و٢) والحق في الاستئناف (المادة ٧، فقرة ١٢) هي من ضمن الحقوق غير القابلة للاستثناء في كافة الاحوال والاقوات. وفيما يتعلق بالمحاكمة العادلة فان الملحق الاول لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٧٧ يسهب في تأكيده على

⁴⁰“Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency” of 1984. Reprinted in 79 *American Journal of International Law*, The American Society of International Law. 1072 (1985).

هذا الحق باعتباره حقاً لا يجوز اغفاله اثناء حالات الطوارئ (المادة ٧٥، فقرة ٤).

واضافة الى هذه المحاولات هناك محاولات اخرى تصب في نفس الاتجاه ولا داعي للخوض في تفاصيلها، منها: اعلان اوسلو بشأن المعايير والاجراءات في زمن الطوارئ العامة والعنف الداخلي لعام ١٩٦٧ Oslo Statement on Norms and Procedures in Times of Public Emergencies or Internal Violence^[٤١] وهناك ايضا قواعد السلوك المتصلة بالقتال والتوترات الداخلية^[٤٢]، وكذلك دراسة اللجنة الدولية للحقوقيين^[٤٣].

^{٤١} في حزيران ١٩٨٧ عقد المعهد النرويجي لحقوق الانسان اجتماعاً للخبراء وتبنى الاجتماع بيان اوسلو. يراجع بشأن نص بيان اوسلو: UN Doc. E/ CN.4/ Sub. 2/ 1987/ 31.

^{٤٢} انظر الهامش ٣٢.

^{٤٣} انظر الهامش ١٠.

مشروع القانون الاساسي
الفلسطيني والحقوق
المدنية والسياسية اثناء
حالات الطوارئ

٣

مشروع القانون الاساسي
اللسطيني والحقوق المدنية
والسياسية اثناء حالات
الطوارئ

٣

تحتل مسألة ضمانات حماية حقوق الانسان، وبالذات الحقوق المدنية السياسية، اهمية خاصة في المجتمعات التي عانت لفترات طويلة من ظلم وعسف انظمة الحكم الاستبدادية والسيطرة الاجنبية على اختلاف تلاوينها، ومن هذه المجتمعات مجتمعنا الفلسطيني الذي يتوق الى مجتمع تحترم فيه حقوق الانسان ويستند الى مبدأ

سيادة القانون ومتطلبات المجتمع المدني الديمقراطي. ومثل هذه المجتمعات، ممثلة بسلطاتها الوطنية حديثة النشأة أو حديثة التوجه الديمقراطي تحتاج بدون شك، وهي تعكف على سن دساتيرها أو قوانينها الأساسية، الى الاطلاع على خبرات غيرها من الشعوب التي سبقتها في هذا المضمار، وهي بحاجة الى يد العون من خبراء حقوق الانسان والقانون الدستوري المقارن. ولتسهيل هذه العملية، عملت الامم المتحدة، ومن خلال تعيينها مقررا خاصا لشؤون حالات الطوارئ، الى تقديم مساعدة لهذه الدول على سن او تطوير التشريعات التي تتمشى مع روح العصر ومتطلبات الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الانسان، وتكفل عدم الانقضاض على هذه المتطلبات والحقوق اثناء حالات الطوارئ. وعلى هذا الاساس، كرس المقرر الخاص لشؤون حالات الطوارئ جهوده منذ العام ١٩٨٨ على وضع نماذج قوانين لحالات الطوارئ.^[٤٤] ومثل هذا التوجه شجعت عليه اللجنة الفرعية لحقوق الانسان التابعة للامم المتحدة في العام ١٩٩٠ عندما حثت الدول، التي لم تفعل ذلك بعد، على تبني تشريعات تتفق مع متطلبات المعايير والاجسام الدولية المتصلة بحالات الطوارئ.^[٤٥] وهو ما اكدته توصيات اللجنة الدولية للحقوقيين في دراستها لحالات الطوارئ.^[٤٦] وهذه المرحلة اجتازها، وبنيجاح متفاوت، عدد من الدول التي عمدت، على ضوء دخولها مرحلة الديمقراطية، الى سن قوانين اساسية او دساتير او مراجعة القائم منها، وضمنتها نصوصا تعالج مبدأ الاستثناء على

⁴⁴U.N Doc. E/CN.4/Sub. 2/ 1988/18, at 7 (1988)

⁴⁵U.N Doc. E/CN.4/1991/ 2, at 42-44 (1990)

⁴⁶ انظر الهامش ١٠.

غرار معالجته من قبل اتفاقيات حقوق الانسان والمعايير الدولية الاخرى ذات العلاقة. ومثال على هذه الدول: الفلبين، هايتي، نيكاراغوا وناميبيا.^[٤٧]

ولنأخذ على سبيل المثال دستور ناميبيا لعام ١٩٩٠، فالمادة ٢٦ منه تجيز للرئيس ان يعلن حالة الطوارئ عند وقوع " كارثة وطنية او اثناء حالة الدفاع الوطني او الطوارئ العامة التي تهدد حياة الامة او النظام الدستوري بالخطر". وتنقضي حالة الطوارئ خلال اسبوع اذا كانت الجمعية الوطنية (بمثابة البرلمان) في حالة انعقاد او خلال ٣٠ يوما في غير ذلك من الاحوال. ويمكن تمديد فترة الطوارئ بموافقة ثلثي اعضاء الجمعية لستة شهور. وتوفر المادة ٢٤ من الدستور الناميبى حماية للاشخاص الذين يجري اعتقالهم اداريا اثناء حالة الطوارئ،، بالاضافة الى حظرها تعليق او تعطيل، اثناء حالات الطوارئ، كل من الحق في الحياة، الحق في التحرر من التعذيب، حظر العبودية، حقوق المحاكمة العادلة، حقوق الطفل، الحقوق الثقافية، حرية الفكر، وحرية التجمع.^[٤٨]

وعلى صعيدنا الفلسطيني، من المعروف ان المجلس التشريعي وبعد فترة وجيزة من اضطلاعه بمهامه، شرع في عملية وضع ومناقشة مشاريع بشأن القانون الاساسي الفلسطيني،^[٤٩] ومنها ما تناول

^{٤٧} يراجع: J. Fitzpatrick، ص ٧٩، مصدر سبق ذكره

^{٤٨} المصدر السابق، ص ٨٠.

^{٤٩} القانون الاساسي الفلسطيني يخدم للفترة الانتقالية، وهو مثابة الدستور. وعادة ما تطلق عليه هذه التسمية عندما يتعلق الامر بكيانات سياسية لم تبلغ مرحلة الدولة، أي لم تكتمل فيها الشخصية القانونية للدولة. وهذا وضع عام ولكن ليس مطلقا، فاسرائيل لا يوجد لها دستور وانما قانون اساسي، ولكن لاسباب لا تتعلق بعدم اكتمال متطلبات الدولة، وانما لاسباب اخرى لا داعي للخوض فيها هنا. في الحقيقة قدمت عدة مسودات

حالات الطوارئ، ومنها ما التزم الصمت حيالها. ومن المؤسف ان آخر مسودة قيد النظر من قبل المجلس تلتزم الصمت ازاء حالات الطوارئ، مشكلة تراجعا عن المسودات السابقة التي تضمنت نصوصا تنظم حالات الطوارئ، وتحمي حقوقا اساسية من التعطيل او التعليق (الاستثناء) اثناء حالات الطوارئ.

واذا ما تفحصنا المسودة الاولى، نجد انها تفرد فضلا خاصا بحالات الطوارئ (الفصل السادس) يتألف من تسعة مواد تنظم حالات الطوارئ على نحو يتفق، في بعض الجوانب، مع المعايير والاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان. فالمادة ١١٨ تحدد الجهة التي تعلن حالة الطوارئ، وهي مجلس الوزراء، على ان تتم المصادقة عليها وتجديدها من قبل المجلس التشريعي، وتحدد الاحوال التي يجوز فيها اللجوء الى الطوارئ وهي تلك الاوضاع التي تشكل "تهديدا للأمن القومي بسبب حرب او غزو او عصيان عام، او عند حدوث كارثة وطنية". وتقضي المادة ١١٩ بوجوب ان يوضح مرسوم اعلان حالة الطوارئ الهدف من هذا الاجراء ونطاقه الجغرافي وامده الذي لا يجوز ان يتخطى الثلاثين يوما. وتحدد هذه المادة السقف الزمني للمصادقة باسبوع، على ان تحظى على الاقل بدعم ثلاثة ارباع جميع اعضاء المجلس. كما ان تمديد فترة الطوارئ ممكنة لفترة لا تزيد عن ثلاثين يوما بتأييد نفس عدد الاصوات

بشان القانون الاساسي الفلسطيني الى درجة كان يصعب معها تتبع هذه المشاريع، وحدث ارباكا لدى اعضاء المجلس التشريعي انفسهم اضافة الى المهتمين. فعلى سبيل المثال تقدمت مؤسسة الحق ومركز الحقوق في جامعة بيرزيت بمشروع، وتقدمت اللجنة القانونية في منظمة التحرير بمشروع آخر، واللجنة القانونية في المجلس التشريعي بمشروع ثالث، وكذلك الحال بالنسبة لدائرة الفتوى والتشريع وجهات اخرى.

(المادة ١٢٠). وفي حالة عدم قدرة المجلس على الالتئام بنصاب عادي، بمقتضى شهادة مقدمة من رئيسه، تسري حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً (المادة ١٢١). ويحظر أثناء حالة الطوارئ حل المجلس التشريعي (المادة ١٢٥).

أما المادة ١٢٢ فهي تحدد الحقوق التي لا يجوز التحلل من التقييد بها، أو بالأحرى حسب نص المادة لا يجوز أن تخضع لاية قيود إضافية لا تتضمنها النصوص في الأحوال العادية. وهذه الحقوق هي: المساواة أمام القانون؛ الضمانات القضائية وبالتحديد اعلام المقبوض عليه بسبب الاعتقال ومنحه الوقت الكافي والتسهيلات اللازمة للاتصال بمحام والمثول أمام المحكمة دون تأخير. وتؤكد المادة ١٢٤ هذه الضمانات كحد أدنى وتحدد فترة مراجعة الاعتقال من قبل محكمة أو مدع عام في فترة لا تتعدى ١٥ يوماً؛ حرية الفكر والوجدان والتعبير، والمساواة أمام القانون، علماً بأن حرية التعبير تخضع، بموجب المادة ٢٢، لقيود في الأحوال العادية لغايات ضمان "حقوق الآخرين أو سمعتهم أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة"؛ وحظر الأبعاد وسحب الجنسية ومنع مغادرة الوطن أو العودة إليه أو تسليم الفلسطيني لأية جهة اجنبية.

من الملاحظ أن طائفة الحقوق المحمية من الاستثناء في المسودة الأولى لا تتضمن حقوقاً أساسية أصبحت جزءاً من القانون العرفي وتضمنتها اتفاقيات حقوق الإنسان والمعايير الدولية الأخرى، كما أسلفنا، مثل الحق في التحرر من التعذيب ومن الاسترقاق والحق في الحياة وعدم تطبيق العقوبات بأثر رجعي. والامر الهام هو ما تضمنته المادة ١٢٠ من اجازة لتعليق كافة الحقوق والحريات

الاساسية المنصوص عليها في الدستور، الامر الذي يعتبر مناقضا للمادة ١٢٢ التي لا تجيز الاستثناء من حقوق محددة كما رأينا. ولو تم اقرار هذه الصيغة لحدث ارباك كبير يدفع ثمنه المواطن من حقوقه وحرياته الاساسية.

اما المسودة الثانية فتعتبر اكثر تقدما من المسودة الاولى من حيث توسيعها لطائفة الحقوق غير القابلة للتعليق او الاستثناء اثناء حالة الطوارئ، او من حيث عدم اشتمالها على أي نص مماثل لذلك الوارد في المادة ١٣٠ من المسودة الاولى، الذي يجيز تعطيل حقوق اساسية مناقضا بذلك النص الذي يحمي تلك الحقوق من أي تعطيل اثناء حالة الطوارئ، او من حيث اشتمالها على الضمانات المتصلة بمراقبة حالة الطوارئ وضبطها. ففيما يتعلق بالحقوق المحمية من التعطيل، تضيف المادة الخامسة من الفصل السابع الى الحقوق الواردة في المسودة الاولى الحقوق التالية: المساواة بين الرجال والنساء (المادة ٥)، الحق في الحياة وحظر عقوبة الاعدام (المادة ٦)، التحرر من التعذيب والمعاملة او العقوبة القاسية او اللانسانية او الحاطة بالكرامة بما في ذلك حظر التجارب الطبية والعلمية دون موافقة (المادة ٧)، حظر فرض العقوبات او تشديدها باثر رجعي (المادة ١٢)، وحظر الاسترقاق (المادة ٣٤، فقرة ٢). ويلاحظ انها شكلت تراجعا غير جوهري فيما يتعلق بعدم ادراجها الضمانات القضائية للمعتقلين ضمن هذه القائمة، كونها أكدت عليها في بند منفصل (المادة ٧). كما تشير المادة ٦ من نفس الفصل الى مبدأ التناسبية من خلال تأكيدها على وجوب ان تكون القيود المفروضة على الحقوق غير المحمية "ضرورية لتحقيق الهدف المعلن للمرسوم".

وعلى صعيد أحدث مسودة تم التوصل إليها في اعقاب مناقشة ما سبقها من مسودات، وهي المسودة التي يجري حتى تاريخ هذه الدراسة النظر فيها، فانها وللأسف تشكل تراجعا كبيرا عما سبقها من مسودات كونها لم تنطرق الى حالات الطوارئ لا من قريب ولا بعيد. ومع انه لا تتوفر معلومات حول مغزى ذلك او الحكمة منه، الا ان هذا الامر يشكل خطرا كبيرا على وضع حقوق الانسان والحريات الاساسية اثناء حالات الطوارئ، لان عدم وجود قيود دستورية او تشريعية على السلطة التنفيذية لا يشكل كابحا لها، وانما يطلق لها العنان للتمادي في تدابيرها التي تلحق افساح ضرر في الحقوق المدنية والسياسية ومظاهر ومتطلبات الديمقراطية. فاذا كان وجود ضوابط دستورية وقانونية، استنادا الى التجارب العديدة، لم يحل دون المغالاة في التدابير المتخذة، فكيف يمكن تصور الوضع الذي ستؤول اليه الحقوق المدنية والسياسية في ظل غياب هكذا ضوابط! ولكن لا بد من التاكيد على انه في حالة اقرار القانون الاساسي دون اشتماله على نصوص تتعلق بحالة الطوارئ، كتلك الواردة في المسودة الثانية على سبيل المثال، أي نصوص تضع ضوابط على الطوارئ وتحمي حقوقا اساسية من التعطيل، فان هذا لا يعني ان السلطة التنفيذية ستكون مطلقة العنان في اتخاذ ما ترتئيه من تدابير بما في ذلك تعطيل حقوق وحريات اساسية، لانه، وكما ذكرنا في موضع سابق من هذا البحث، هناك حقوق اصبحت جزءا من القانون الدولي العرفي^{١٥٠} الامر الذي

^{١٥٠} امثلة على هذه الحقوق: الحق في الحياة، الحق في التحرر من التعذيب والمعاملة الحاطة بالكرامة الانسانية، حظر الاسترقاق، حظر تطبيق العقوبات باثر رجعي، الضمانات القضائية العادلة، حرية الفكر والمعتقد والوجدان.

يلزم الدول باحترامها بصرف النظر عن موقف قانونها الوطني من هذه الحقوق، وبصرف النظر عما اذا كانت طرفاً في أي من معاهدات حقوق الانسان التي تحرم انتهاك هذه الحقوق في كافة الاحوال والاقوات..

استنتاجات وتوصيات

يمكن القول ان اللجوء الى حالات الطوارئ هو ظاهرة اكثر منه حوادث استثنائية او فريدة من نوعها، ذلك ان دولا عديدة في العالم وخاصة في ما يعرف ب" العالم الثالث" تلجؤ اليه كثيرا الى حد انه اصبح السمة المميزة لبعض البلدان التي امضت معظم سني عمرها في حالات الطوارئ. واللجوء الى حالة الطوارئ هو امر مشروع اذا كان ضمن المبادئ والمعايير التي جرى شرحها باسهاب في الصفحات السابقة، وهو في القانون الدولي نظير لحالة الدفاع عن النفس في قانون العقوبات على المستوى الوطني. وعليه، يجوز للدولة ان تلوذ اليه في اطار الدفاع المشروع عن النفس، وان تعلق احترام حقوق مدنية وسياسية محددة لدرء خطر فعلي او وشيك يتهدد حياة الامة، وللحيلولة دون وقوعها في حالة من الفوضى.

وتظهر الدراسات^[٥١] المتصلة بحالات الطوارئ في عدد من البلدان انه يمكن تفسير حالات الطوارئ، كما هي الحال في تايلند، على انها جزء من استمرار القيم الاخلاقية المستبدة (ذات الطبيعة الاستبدادية) والعادات السياسية، بينما في بلدان اخرى مثل تركيا واليونان وكولومبيا وبيرو ترتبط بظهور مبدا سياسي سلطوي جديد، هو مبدأ الامن الوطني،^[٥٢] وهذا هو واقع الحال في عدد من الدول العربية التي اشتهرت بحالات الطوارئ. وفي ظل هذا المبدأ فان مسؤولية السلطات العسكرية في الدفاع عن الوطن تمتد لتشمل مجابهة اية مظاهر شبه عسكرية او ايدولوجية او ثقافية او غيرها، وتكون في العادة حقوق المواطنين هي الضحية.

وفي الواقع ان حالات الطوارئ لا تؤثر على الحقوق الفردية مثل حرية التعبير، حرية الرأي، حرية الوصول الى المعلومات والافكار، الحق في المشاركة في الشؤون العامة، بل تؤثر كذلك على الحقوق الجماعية مثل الحق في التنمية، والحق في تقرير المصير، أي لها تاثيرات على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وما يعيننا بالاساس هو الحقوق المدنية والسياسية.

^{٥١} ابرز هذه الدراسات دراسة اللجنة الدولية للحقوقيين التي سبقت الاشارة اليها في الهامش ١٠، وتضمنت دراسة مستفيضة لحالات الطوارئ في ١٥ بلدا هي: الأرجنتين، كندا، كولومبيا، اوروجوايا الشرقية، غانا، اليونان، الهند، ماليزيا، ايرلندا الشمالية، بيرو، سوريا، تايلند، تركيا، اوراغواي، وزانير. وكذلك دراسة د. محمد مصطفى التي سبقت الاشارة اليها في اكثر من موضع.

^{٥٢} المصدر السابق، ص ٣٠٧-٣٠٨.

تأثيرات الطوارئ على ابرز الحقوق المدنية والسياسية:

يجري في معظم حالات الطوارئ، فرض الرقابة المشددة على الصحف والمعلومات، وتتبين درجة وطبيعة القيود المفروضة من بلد لآخر بناء على طبيعة حالة الطوارئ، وموقف الحكومة. ولكن يجري عموما حظر الادب الثوري والنقد الموجه للحكومة والتعليقات السياسية. وعليه، تطال هذه القيود الصحف والمجلات والراديو والتلفزيون التي تعتبر المصدر الرئيسي للمعلومات لدى المواطنين، حيث يجري حظر طباعة الصحف وتحطيم الممتلكات والقيام بالاعتقالات او النفي او الاغتيالات. ويؤدي هذا الوضع الى احتكار وسائل الاعلام من قبل السلطة السياسية او بالاحرى السيطرة عليها. كما يجري احكام القبضة على النظام التعليمي في المدارس والجامعات.

ويجري كذلك حظر النشاطات السياسية، وينطوي ذلك على حظر الاجتماعات العامة والمظاهرات التي هي بالاساس محصورة في اماكن ومواعيد محددة. كما يجري تعليق كافة نشاطات الاحزاب السياسية او حتى حل هذه الاحزاب، وحظر ترويج افكار محددة، وباختصار حظر كافة انواع النشاط السياسي. ولا تقتصر مثل هذه التدابير على الاحزاب السياسية، بل تتخطاها لتشمل المؤسسات والتنظيمات الشعبية التي ليس لها ولاء للفكر السياسي لاي من الاحزاب السياسية، وانما وجدت بالاساس للتعبير عن مصالح قطاعات اجتماعية ومهنية محددة، مثل المرأة، الشباب، العمال، المحامين، الاطباء، والصحفيين. وينطوي انتهاك الحقوق السياسية على انكار الحق في المشاركة في الشؤون العامة من خلال الترشيح والانتخاب في انتخابات دورية. بالاضافة الى ذلك

تتخذ تدابير اخرى مثل فرض العقوبات بأثر رجعي، اصدار احكام عالية بالسجن، الاعتقال المطول دون تهمة، تعريض المعتقلين السياسيين للتعذيب، التمييز في تلقي الخدمات العامة وفي التوظيف والفصل على اسس سياسية. ومن المؤسف له انه يجري في احيان كثيرة تشديد هذه الاجراءات مع مرور الوقت بدلا من تخفيفها، الامر الذي يدعو الى الاستنتاج ان الغرض من فرض حالة الطوارئ ليس بالاساس التغلب على ازمة محددة، بقدر ما هو للقضاء على المعارضة السياسية. وهو يعني ايضا استعمال حالة الطوارئ كأسلوب لنقل المجتمع الى حالة اللاديمقراطية والقضاء على التعددية السياسية.

ومع ان هناك نماذج متعددة لحالات الطوارئ، الا ان اكثرها شيوعا وخطورة، تلك المرافقة للانقلاب العسكري حيث يجري اقصاء السلطة التنفيذية المنتخبة قسرا، وتعليق السلطة التشريعية (البرلمان) او اقصاؤها، علاوة على تأجيل الانتخابات الى اجل غير مسمى او لفترة محددة. واذا ما تم اجراء الانتخابات، وهذا امر نادر، فانها تكون انتخابات صورية غير حرة، بحيث لا تسمح بالتعبير الحقيقي عن ارادة الناخبين، وتدفع الى السلطة اشخاصا محددين ترضى عنهم القوات المسلحة او الطغمة العسكرية الحاكمة.

وعليه، ومن اجل التخفيف من وطأة حالة الطوارئ واساءة استعمالها وحماية حقوق الانسان عموما والحقوق المدنية والسياسية خصوصا، من المفيد تقديم التوصيات التالية أملين بان يجري أخذها بعين الاعتبار من قبل الجهات الفلسطينية المعنية ضمانا لبناء المجتمع الفلسطيني الديمقراطي، مجتمع التعددية وحقوق الانسان وسيادة القانون:

على المستوى الوطني:

• وجوب ان يحدد الدستور، وعلى نحو مفصل لا لبس فيه، صلاحيات ومسؤوليات اجهزة الحكم ومدى تأثيرات حالات الطوارئ على الحقوق القانونية للمواطنين. وكحد ادنى يجب ان يقر الدستور ويضمن عدم المساس بالحقوق غير القابلة للتعليق او التعطيل في كافة الاحوال non-derogable rights طبقا لما حددته قواعد ومبادئ القانون الدولي (وهذه الحقوق تم توضيحها اعلاه في اكثر من موضع). وفي كل مرة يجري فيها تعليق حق ما، يجب ان تتوفر الضمانات لعدم اساءة الاستخدام والأداء. ويشمل التحديد كذلك الاوضاع التي تبرر الخروج عن النظام القانوني العادي، أي اتخاذ تدابير ذات طابع استثنائي. ومن الافضل الاشارة الى مختلف نماذج حالات الطوارئ والتمييز فيما بينها من حيث درجة تهديدها لحياة الامة بالخطر ونوع الحقوق التي لا يجوز تعليقها لانه لا يمكن ان تشكل تهديدا، وبالتالي لا يمكن رؤيتها على انها ضرورية لدرء الخطر القائم او الوشيك. فمثلا، من المفترض ان تختلف طبيعة الحقوق المعلقة اذا كان فرض حالة الطوارئ ناتجا عن كارثة طبيعية (الفيضانات والزلازل) او الكوارث الوطنية (المجاعة) او اذا كان ناتجا عن قضايا متصلة بالامن الوطني (الحرب الاهلية، الحرب، الانقلاب العسكري). ففي الحالة الاولى من الصعب تبرير، على سبيل المثال، تعطيل الحق في حرية التعبير او التجمع، بينما في الحالة الثانية يمكن ذلك.

• تحديد واضح لاجراءات الاعلان عن حالة الطوارئ، خاصة اذا كانت السلطة التنفيذية مخولة بمقتضى الدستور صلاحية

الاعلان عن حالة الطوارئ، على ان يخضع ذلك في جميع الاحوال الى مصادقة السلطة التشريعية خلال فترة زمنية محددة، وكلما كانت الفترة أقصر كان ذلك أفضل. ويستحسن ان تكون المصادقة من قبل الاغلبية الساحقة وليس الاغلبية البسيطة. كما يجب تحديد فترة قصوى لحالة الطوارئ بحيث لا تتعدى الستة شهور.

• عدم حل الجسم التشريعي خلال مرحلة الطوارئ، ووجوب اجراء انتخابات حرة ومباشرة في حالة انتهاء ولاية الجسم التشريعي لجسم جديد يعبر عن ارادة المواطنين. واذا تعذر اجراء هكذا انتخابات بسبب طبيعة الوضع الطارىء، فالأفضل ان يواصل الجسم التشريعي اضطلاعهم بمهامهم الى ان تسنح الظروف لاجراء الانتخابات المنشودة. وهذا الترتيب هو بالتأكيد أفضل من بقاء الوطن بلا جسم تشريعي، او من تشكيل ذلك الجسم بشكل لا ديمقراطي من خلال انتخابات غير نزيهة او أية طريقة أخرى.

• عدم تعطيل الجهاز القضائي لابقاء الانصاف القضائي judicial remedies قائما اثناء حالة الطوارئ. وفي هذا الاطار، يجب ان تضطلع او تحتفظ المحاكم العادية باختصاصها النظر في قضايا سوء استخدام الصلاحيات وانتهاكات حقوق الانسان من قبل الاجهزة الامنية. ويجب تجنب تشكيل اية محاكم امنية استثنائية من شأنها التنكر لقواعد العدالة الجنائية والمحاكمة العادلة او اختزالها. ولضمان الاجراءات القضائية العادلة لا بد كحد ادنى من احترام ما يلي: الاعلام المفصل والعاجل بالتهمة المنسوبة على ان يكون هناك بالاصل اساس

للاعتقال؛ توفير الوقت الكافي والتسهيلات اللازمة لتوكيل محام من اختيار المتهم ولاعداد الدفاع؛ ان تتم المحاكمة بحضور المتهم اي حضر المحاكمة الغيابية (الامر يتعلق هنا باشخاص في قبضة السلطة)؛ افتراض البراءة، أي التقيد بالمبدأ القضائي العام الذي يعتبر ان المتهم بريء الى ان تثبت ادانته؛ عدم ارغام المقبوض عليه على الاعتراف او الشهادة ضد نفسه؛ عدم تطبيق قانون العقوبات بأثر رجعي؛ عدم المعاقبة على تهمة او فعلة سبق ان حوكم عليها الشخص او برىء منها؛ والحق في استئناف الحكم الصادر الى جهة قضائية اعلى.

• اخضاع الاعتقال الاداري او الاعتقال دون محاكمة، الذي لا يجوز اللجوء اليه الا في حالة الطوارئ، الى قيود وضوابط الى جانب توفير الضمانات، بحيث لا يجري اللجوء اليه الا بعد مصادقة السلطة التشريعية المنتخبة، على ان تراجع هذه السلطة دوريا في حالة استمرار العمل به، للتأكد من ان اللجوء اليه ضروري قطعاً لحماية الامن الوطني والنظام العام. وعلاوة على ذلك، يجب ان تتم مراجعة امر الاعتقال الاداري الصادر بحق شخص ما من قبل محكمة او لجنة قضائية خلال فترة لا تتجاوز الشهر من تاريخ الاعتقال والا اعتبر الاعتقال باطلا.

• ان تكون ظروف الاعتقال ملائمة وقانونية. وهذا يقتضي من بين ما يقتضيه، تمكين ذوي المعتقلين من زيارتهم، وتوفير الطعام الملائم كما ونوعاً والعناية الطبية ولوازم النظافة الشخصية

والكتب، والفسحة اليومية في الهواء الطلق، وفوق كل ذلك
المعاملة الانسانية.^[٥٢]

على المستوى العالمي:

• بذل اقصى الجهود لوضع قائمة، متفق عليها عالميا، بالحقوق التي لا يجوز تعطيلها اثناء حالات الطوارئ العامة وفي جميع الاحوال والاقوات على ان تتضمن كحد ادنى: الحق في الحياة، حظر التعذيب والمعاملة اللانسانية، التحرر من العبودية، حظر تطبيق العقوبات باثر رجعي، الاجراءات القضائية العادلة، حرية الرأي والفكر والمعتقد والوجدان، حظر الدعاية للحرب ونشر الكراهية الدينية والعنصرية، عدم التعرض للاعتداءات التعسفية على السمعة والشرف، الحق في الجنسية، المساواة امام القانون، حقوق الاطفال والعائلة، حق المشاركة في الحكم.

• توسيع المصادقة العالمية على اتفاقيات حقوق الانسان ورفع التحفظات على اية بنود من هذه الاتفاقيات.

^{٥٢} المعايير الدولية بشأن ظروف الاعتقال ومعاملة المعتقلين جرى تناولها بالتفصيل في القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (اعتمدها مؤتمر الامم المتحدة الاول لمنع الجريمة، المعقد في جنيف عام ١٩٥٥، وقررها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراريه ٦٦٢ جيم (٢٤د) المؤرخ في ٢١ تموز ١٩٥٧ و ٢٠٧٦ (٦٢د) المؤرخ في ١٢ ايار ١٩٧٧)؛ ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الاشخاص الذين يتعرضون لاي شكل من اشكال الاحتجاز او السجن (اعتمدها الجمعية العمومية للأمم المتحدة بموجب القرار ١٧٣/٤٢ المؤرخ في ٩ كانون اول ١٩٨٨).

• التثقيف الفعال بشأن الاعلانات والاعراف والمواثيق الدولية المتصلة بحقوق الانسان، وبالآليات المتاحة عالميا، سواء في اطار المعاهدات او في اطار اجسام الامم المتحدة، لمواجهة الانتهاكات. وعملية التثقيف هذه على غاية من الاهمية في البلدان التي هي طرف في اتفاقيات حقوق الانسان، لكي يتمكن المهتمون في هذه البلدان من محامين وناشطين ومؤسسات حقوق الانسان والمجتمع المدني من استخدام هذه الآليات صيانة لحقوق الانسان في بلدانهم.

• وجوب ان تبادر الاجسام المعنية المشكلة بموجب اتفاقيات حقوق الانسان او في اطار الامم المتحدة (المقرر الخاص لشؤون حالات الطوارئ على وجه الخصوص)، وحال معرفتها بفرض حالة الطوارئ في بلد ما، ان تطلب تقارير حول الظروف المستجدة التي تقتضي اللجوء الى الطوارئ وتعليق الحقوق، وحول التدابير المتخذة وتأثيرها على الحقوق وغيرها من المعلومات المطلوبة طبقا لكل اتفاقية من اتفاقيات حقوق الانسان ذات العلاقة. وان تبادر هذه الاجسام الى اتخاذ التدابير المنصوص عليها في كل من هذه الاتفاقيات في حالة اخفاق دولة ما في الايفاء بالتزاماتها، علما بان هذه التدابير تنحصر بشكل رئيسي، كما هي الحال في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (المادتان ٤٠ و ٤١)، في نشر التقارير بشأن ممارسات الدول على الملأ واصدار قرارات الادانة.

منشورات مواطن

سلسلة دراسات وأبحاث:

١. حول الخيار الديمقراطي: دراسات نقدية
بقلم: برهان غليون، عزمي بشارة، جورج جقمان، سعيد زيداني.
٢. مساهمة في نقد المجتمع المدني، عزمي بشارة
٣. بين عالمين: رجال الاعمال الفلسطينيين في الشتات
وبناء الكيان الفلسطيني، بقلم: ساري حنفي.
٤. العطب والديمقراطية في الثقافة والانسداد الديمقراطي:
محمد يعقوب (قيد الاعداد).

سلسلة مداخلات وأوراق نقدية:

١. الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل.
بقلم ربي الحصري، علي الخليلي وبسام الصالحي.
٢. المؤسسات الوطنية، الانتخابات والسلطة.

بقلم: عزت عبد الهادي، اسامة حلبي، سليم تماري.

٣. الديمقراطية الفلسطينية: اوراق نقدية.

بقلم: موسى البديري، جميل هلال، جورج جقمان، عزمي بشارة.

٤. المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين.

تأليف: زياد ابو عمرو. مناقشة: علي الجرباوي وعزمي بشارة.

٥. الديمقراطية والتعددية: أزمة الحزب السياسي

الفلسطيني.

وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ

١٩٩٥/١١/٢٤.

سلسلة أوراق بحثية:

١. النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين.

بقلم: محمد خالد الازعر.

٢. المرأة في الأحزاب السياسية التقدمية: شعار وواقع.

بقلم: ايلين كتاب (قيد الاعداد).

سلسلة ركائز الديمقراطية:

محرر السلسلة جورج جقمان

١. حليم بركات، الديمقراطية والعدالة الاجتماعية.

٢. فاتح عزام، حقوق الانسان السياسية والممارسة

الديمقراطية.

٣. اسامة حلبي، سيادة القانون.

- ٤ . جميل هلال، الدولة والديمقراطية.
- ٥ . منار الشوربجي، الديمقراطية وحقوق المرأة.
- ٦ . رجا بهلول: التربية والديمقراطية.
- ٧ . رزق شقير: حالات الطوارئ وضمانات احترام الحقوق المدنية والسياسية.
- ٨ . نبيل عبد الفتاح، التعددية السياسية والفكرية. (قيد الاعداد).

سلسلة مبادئ الديمقراطية:

- تحرير واشراف علمي: عزمي بشارة، اعداد: نبيل الصالح، رسومات: خليل ابو عرفة، استشارة تربوية: ماهر حشوة.
- ١ . ما هي المواطنة؟
 - ٢ . فصل السلطات.
 - ٣ . سيادة القانون.
 - ٤ . مبدأ الانتخابات.
 - ٥ . حرية التعبير.
 - ٦ . عملية التشريع.
 - ٧ . المحاسبة والمساءلة.
 - ٨ . الحريات المدنية.
 - ٩ . التعددية والتسامح.
 - ١٠ . الثقافة السياسية (قيد الاعداد).

رزق شقير

* ماجستير في القانون الدولي لحقوق الانسان.

* مسؤول الدراسات والبرامج في مؤسسة الحق، وعضو لجنة التخطيط فيها.

* له عدد من الدراسات والمنشورات والابحاث حول موضوعات تتعلق بحقوق الانسان، والتعذيب، ولم الشمل، كان آخرها: القدس: الوضع القانوني والتسوية الدائمة. الاجتصاص الجنائي طبقا لاتفاقية غزة - اريحا.