

الجمهورية العربية السورية

كلية الحقوق

قسم الدراسات العليا

القانون الدولي



ضمانات حقوق الإنسان وموجبات حماية الدولة في نطاق الشرعة الدولية

لحقوق الإنسان

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدولي

إعداد

نوار جوهر محمود

إشراف الأستاذ الدكتور

جاسم محمد زكريا

أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية في جامعة دمشق

1445 هجري - 2024 ميلادي

" لا يجوز للدولة أن تتخذ من ممارسة حقها في الدفاع عن وجودها، سلاحاً لكبت حرية الفكر أو التعبير، أو وسيلة للخروج في التجريم عن مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، أو استبعاد مبدأ عدم الرجعية، أو سلب الجماعات أمنهم وطمأنينتهم والضمانات والحريات التي منحهم إياها دستور البلاد."

الشهيد الدكتور محمد الفاضل

إهداء ..

إلى المؤمنين بالكرامة الإنسانية، مصدر الحقوق وجوهر وجودها

شكر وامتنان ..

لمن كان لطلابه أخاً مهتماً قبل أن يكون معلماً، وإنساناً نبيلاً ومغيثاً قبل أن يكون أستاذاً أكاديمياً، لأستاذي الدكتور جاسم محمد زكريا، أتقدم له دائماً بعظيم الشكر والامتنان لكل ثانية أعطاها من وقته، لكل إرشاد ونصيحة قدمها بكل رحابة صدر، ولكل مواقفه النبيلة معي ومع جميع تلاميذه.

الفهرس

8	المُلخَص
9	الاختصارات باللغة الانكليزية
10	مُقدِّمة
16	الباب الأول : حماية الدولة و حقوق الإنسان في الظروف العادية
17	الفصل الأول: الأمن الوطني من منظور الشرعة الدولية لحقوق الإنسان
18	المبحث الأول: مفهوم الأمن الوطني وعلاقته بحقوق الإنسان
19	المطلب الأول: مفهوم الأمن الوطني
20	الفرع الأول : الأمن الوطني في ضوء الفقه والتشريعات المحلية
27	الفرع الثاني: الأمن الوطني في ضوء القانون الدولي لحقوق الإنسان
33	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان
33	الفرع الأول: أمن الدول والحريات العامة عبر التاريخ
41	الفرع الثاني: التوفيق بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان
46	المبحث الثاني : متطلبات تطبيق قيد الأمن الوطني في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان
47	المطلب الأول: شرعية القيد المتعلق بالأمن الوطني
48	الفرع الأول: وجود النص القانوني المُقيّد للحق
51	الفرع الثاني: وضوح النص القانوني المُقيّد للحرية
55	الفرع الثالث: توفير الضمانات الكافية وسبل الانتصاف.
59	المطلب الثاني: ضرورة الإجراء المقيد للحرية

- 60 الفرع الأول: وجود مصلحة مشروعة مُلحّة
- 64 الفرع الثاني: شرط التناسب
- 69 المطلب الثالث: توافق القيد مع مبادئ المجتمع الديمقراطي
- 70 الفرع الأول: مقومات المجتمع الديمقراطي
- 74 الفرع الثاني: إشكالية حماية أمن الدولة غير الديمقراطية
- 78 الفصل الثاني: الحريات التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني
- 78 المبحث الأول: الحريات الفكرية التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني
- 79 المطلب الأول: حرية التعبير والحق في الوصول إلى المعلومة
- 80 الفرع الأول: حرية التعبير وضرورات الأمن الوطني
- 87 الفرع الثاني: الحق في الوصول إلى المعلومات والأمن الوطني
- 94 المطلب الثاني: حرية التجمع والاجتماع
- 96 الفرع الأول: حرية التجمع و ضرورات الأمن الوطني
- 100 الفرع الثاني : حرية تكوين الجمعيات وضرورات الأمن الوطني
- 104 المبحث الثاني: الحقوق المادية وحقوق الحياة الخاصة التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني
- 105 المطلب الأول : الحريات المادية والأمن الوطني
- 105 الفرع الأول: حرية التنقل والأمن الوطني
- 112 الفرع الثاني: الحق في عدم الإبعاد والأمن الوطني
- 116 المطلب الثاني: حقوق الحياة الخاصة وضرورات الأمن الوطني
- 117 الفرع الأول: طبيعة الحقوق المتصلة بحرمة الحياة الخاصة

- 119 الفرع الثاني: إمكانية تقييد حقوق الحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني
- 122 الفرع الثالث: ضوابط تقييد حقوق الحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني
- 127 الباب الثاني: حماية الدولة وحقوق الإنسان في حالات الطوارئ العامة
- 128 الفصل الأول: النطاق القانوني لنظرية الطوارئ العامة
- 129 المبحث الأول: مفهوم الطوارئ العامة
- 129 المطلب الأول: مفهوم الطوارئ العامة في ضوء الفقه والتشريعات المحلية
- 130 الفرع الأول: الطوارئ العامة من منظور أكاديمي
- 132 الفرع الثاني: الطوارئ العامة في إطار التشريعات الوطنية
- 136 المطلب الثاني: مفهوم الطوارئ العامة في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان
- 137 الفرع الأول: الطوارئ العامة في ضوء الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان
- 139 الفرع الثاني: الطوارئ العامة في ضوء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
- 145 المبحث الثاني: مدى تأثير الطوارئ العامة على الحقوق والحريات العامة
- 146 المطلب الأول: الحقوق والحريات التي لا يجوز تعطيلها قانوناً
- 147 الفرع الأول: الحقوق المادية التي لا يجوز تعطيلها وفقاً للظروف الاستثنائية
- 154 الفرع الثاني: الحقوق المعنوية التي لا يجوز تعطيلها وفقاً للظروف الاستثنائية
- 158 المطلب الثاني: الحقوق التي لا يجوز تعطيلها من منظور اللجنة المعنية بحقوق الإنسان
- 158 الفرع الأول: الطوارئ العامة والحق في الانتصاف الفعال
- 162 الفرع الثاني: الطوارئ العامة والحق في المحاكمة العادلة
- 164 الفرع الثالث: الطوارئ العامة والحق في الحرية الشخصية

168	الفصل الثاني: الشروط الواجب توافرها لتطبيق الطوارئ العامة
170	المبحث الأول: الشروط الإجرائية لتطبيق الطوارئ العامة
170	المطلب الأول: الإعلان رسمياً عن حالة الطوارئ
171	الفرع الأول: متطلبات تحقيق شرط الإعلان الرسمي
175	الفرع الثاني: حالة الطوارئ بحكم الواقع
179	المطلب الثاني: شرط الإخطار
179	الفرع الأول: الالتزام بإخطار الدول الأطراف بحالة الطوارئ
182	الفرع الثاني: رقابة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على مدى التزام الدول بشرط الإخطار
185	المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لتطبيق قيد الطوارئ العامة
185	المطلب الأول: شرط الضرورة
186	الفرع الأول: مشروعية المصلحة
188	الفرع الثاني: التناسب
194	المطلب الثاني: التقيد بمبدأ عدم التمييز
194	الفرع الأول: مبدأ عدم التمييز في سياق المادتين 2 و 26 من العهد
197	الفرع الثاني: مبدأ عدم التمييز في ضوء المادة 4 من العهد
199	المطلب الثالث: عدم منافاة الالتزامات الدولية الأخرى
199	الفرع الأول: الالتزامات الناتجة عن المعاهدات الدولية للدول الأطراف
202	الفرع الثاني: الالتزامات الناتجة عن باقي قواعد القانون الدولي
206	النتائج والتوصيات
212	المراجع

المُلخَص

لدى مواعمتها بين حماية حقوق الإنسان الأساسية من جهة وبين ضرورات حماية وجود الدولة واستقلالها وأمنها من جهة أخرى، أجازت الشرعة الدولية لحقوق الإنسان للدول أن تنتقص من الحقوق والحريات الأساسية المحمية بموجب موادها وفقاً لضوابط موضوعية وإجرائية محددة، فعندما تتعرض الدولة لتهديد يمس وجودها، فإن ذلك يستلزم تمكين الدولة من اتخاذ تدابير استثنائية معينة لمنع وقوع تبعات ذلك التهديد حتى ولو كان ذلك على حساب الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

وعليه نصّت المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على إمكانية اتخاذ تدابير مقيدة للالتزامات الواردة في العهد في حالات الطوارئ العامة التي تتهدد حياة الأمة وذلك وفقاً لشروط وضوابط معينة، أمّا فيما يتعلق بحماية الدولة في الأحوال الطبيعية فقد أجازت الشرعة للدول اتخاذ تدابير مقيدة لمجموعة معينة من الحقوق الأساسية تحت مظلة ما تم تسميته بضرورات حماية الأمن الوطني في المجتمعات الديمقراطية.

تبحث هذه الدراسة في الضوابط القانونية النازمة لتقييد الحقوق والحريات العامة لضرورة حماية الدولة من المخاطر التي قد تنال من وجودها وأمنها في الأحوال الطبيعية والاستثنائية وذلك في إطار الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

الكلمات المفتاحية: الطوارئ العامة، الأمن الوطني، حقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الاختصارات باللغة الانكليزية

ACHPR	African Commission on Human and Peoples' Rights
CCPR	UN Committee on Civil and Political Rights
CHR	UN Commission on Human Rights
ECTHR	European Court of Human Rights
HRC	Human Rights Council
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights
IACTHR	Inter-American Court of Human Rights
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights

مقدمة

تعترف معاهدات حقوق الإنسان العالمية والإقليمية الرئيسية بحالة الأزمات والمخاطر التي تعصف بالدول، فتتيح للدول الأطراف إمكانية تقييد الحقوق الواردة في نصوصها عند وقوع تلك الأزمات، فعندما تواجه الدولة تهديداً لأمنها أو استمرار بقائها، تظهر حاجة ملحة لتبني إجراءات استثنائية من قبل الدولة باعتبارها المسؤول الرئيسي عن حماية مواطنيها ومؤسساتها، وغالباً ما تشمل تلك الإجراءات الاستثنائية على تعليق للحريات المدنية والسياسية التي تعهدت الدولة بدعها، فالأزمات توفّر أعماراً مشروعة لتقييد الحقوق والحريات أو التحلل منها.

بناءً على ذلك، تحتوي معظم المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان على مادة تتيح للدولة التحلل من بعض الحقوق الفردية في الظروف الاستثنائية لحالات الطوارئ أو الحرب، ويتطلب النص أن يكون حجم التهديد الموجه إلى الدولة استثنائياً للحد الذي يضطرها إلى التحلل من التزاماتها، كما يتطلب النص توافر مجموعة من الشروط الإجرائية والموضوعية بحيث لا يمكن للدولة أن تتحلل من التزاماتها تجاه المعاهدة إلا في ظل توافر جميع تلك الشروط، وفي الوقت نفسه، تتيح تلك المعاهدات للدول أن تُقيّد جزئياً من بعض الحقوق المنصوصة فيها وذلك عندما يكون التقييد ضرورياً لأغراض مشروعة ومحددة منها حماية الأمن الوطني للدولة، والتقييد هنا لا يعني عدم التقييد (التحلل) والمتعلق بحالات الطوارئ العامة والحروب، فالقيود أضيق من الناحية المفاهيمية من التحلل، وهي لا ترتبط بوجود ظروف استثنائية تهدد حياة الدولة، بل يكفي في التقييد وجود الغرض المشروع (حماية الأمن الوطني) وأن يكون التقييد ضرورياً حتى ولو لم تكن الدولة في ظل حالة طوارئ عامة أو حالة حرب، ويمكن القول أن القيود أقل تأثيراً على حقوق الإنسان من عدم التقييد الذي تقتضيه حالة الطوارئ.

وعلى الرغم من أن الخطاب العالمي الحالي حول مواجهة التحديات التي تواجه حماية الدول يضع الأمن وحقوق الإنسان في صراع مع بعضهما البعض، إلا أن هذا البحث يشكك في هذا الخطاب ويرى بأنه من الممكن تحقيق الأمن وحماية حقوق الإنسان في آن معاً، لا بل إن الإخلال بحقوق الإنسان سيفضي في نهاية المطاف إلى

الإطاحة بأركان السلام العام والأمن ، كما أنَّ صون الحريات العامة لن يتمَّ على نحو سليم في ظلَّ مجتمع لا أمن فيه.

إشكالية البحث:

تتطوي فكرة تقييد الحقوق لضرورات حماية الدولة على قدر كبير من التعقيد والقصور في ضوء المواثيق الدولية لحماية حقوق الإنسان، ولعلَّ أحد الأسباب المحورية لهذا الوضع يكمن في غياب العناصر القانونية التي تؤطر مفهوم أمن الدول والظروف التي يجوز فيها تقييد حقوق الأفراد لضرورات حماية أمن الدول، فعلى الرغم من النصِّ الصريح في معاهدات حقوق الإنسان على إمكانية تقييد بعض الحقوق لأغراض معينة منها حماية الأمن الوطني، إلَّا أنَّ أيًّا من تلك المعاهدات لم يُقدِّم تعريفاً واضحاً لمفهوم الأمن الوطني، كذلك الأمر بالنسبة للمواد المتعلقة بحالة الطوارئ العامة، إذ لم يتم تأطير مفهوم حالة الطوارئ العامة على نحو دقيق بحيث يمكن تحديد العتبة التي يمكن فيها اعتبار أزمة ما بأنَّها حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة.

فضلاً عن غياب التعاريف الواضحة لمفهوم "الأمن الوطني" و"الطوارئ العامة"، تفتقر النصوص النازمة لمسألتي تقييد الحقوق لضرورات الأمن الوطني وعدم التقيد بالحقوق في الطوارئ العامة إلى بيان الضوابط الإجرائية والموضوعية النازمة للتقييد على نحو دقيق، فعلى الرغم من أنَّ كلاً من التقييد وعدم التقييد يستلزم وجود عناصر موضوعية لتحقيقهما كالضرورة والتناسب إلَّا أنَّ أيًّا من النصوص ذات الصلة كانت قد وضعت إطاراً قانونياً واضحاً للإحاطة الكاملة بهذه العناصر.

أهمية البحث

مع بداية القرن الحالي وحتى الآن، نما تهديد الإرهاب وتفاقم آثاره بشكل كبير، وكان على بلدان العالم كافة التصدي للتهديدات الخطيرة التي طالت أو قد تطال أمنها بسبب الإرهاب، وعليه تم اتخاذ العديد من التدابير اللازمة لضمان أمن الدول والمجتمعات والتي تسببت في بعض الأحيان بتقويض الحريات المدنية والسياسية وحرمان المواطنين من حقوقهم الأساسية، وعليه كان من الضروري بالنسبة للدول والمنظمات الدولية وهيئات

المعاهدات العمل على تعزيز الأدوات والمعايير التي يمكن من خلالها معالجة التحديات الأمنية بشكل فعال بالتزامن مع احترام حقوق الإنسان في الوقت ذاته.

ومن هنا تظهر أهمية هذا البحث، إذ إنّ التزام الدول المعنية بضمان الحقوق الدستورية لمواطنيها من جهة والتزامها بمواثيق حقوق الإنسان ذات الصلة من جهة أخرى، يضع الباحثين في مجالي القانون الدستوري والقانون الدولي لحقوق الإنسان أمام ضرورة العمل على البحث وخوض النقاشات القانونية في المعايير اللازمة لخلق التوازن الصحيح بين متطلبات حماية أمن الدول من جهة وصيانة حقوق الإنسان وحياته الأساسية من جهة، وذلك للحول دون استغلال غموض المفاهيم المتعلقة بحماية الدولة بوصفها حالات تشرع للحكومات اتخاذ التدابير المقيدة للحريات.

تساؤلات البحث

يطرح البحث العديد من التساؤلات، يتعلق أولها بإدراك مفهوم حماية الدولة ومعرفة الحالات التي تُشكل تهديداً لوجود الدولة وسلامتها سواء أكان ذلك في الأحوال العادية أم في الظروف الاستثنائية الطارئة، أمّا التساؤل المحوري فيتصل بمعرفة كيفية مواجهة الدولة للمخاطر التي تهدد وجودها وأمنها دون أن يتم التعدي بشكل مفرط على الحقوق الأساسية لمواطنيها، وعليه فإن من الواجب النظر في طبيعة قيود الحريات العامة المتعلقة بحماية الدولة ونطاقها ومدتها والآليات التي يمكن من خلالها خلق التوازن الصحيح بين حماية الحقوق والحريات من جهة وتحقيق المتطلبات الأمنية الواجبة لسلامة الدولة من جهة أخرى.

مسلمات البحث

نؤكد من حيث المبدأ على أنّه يمكن اعتماد التدابير الهادفة إلى حماية وجود الدولة وسلامتها الإقليمية وتنفيذها دون أي تدخل أو تقييد على حقوق الإنسان ، ومع ذلك ، قد يكون هناك حاجة في بعض الظروف إلى أن يتم الحد من التمتع ببعض الحقوق لغرض المصالح المتعلقة بحماية البلاد من التهديدات التي قد تتال منها، إذ يمكن أن يكون الضمان المطلق للحقوق والحريات الدستورية مانعاً للسلطة من الاستجابة بكفاءة للتهديدات الوشيكة

التي يمكن أن تقضي في النهاية على تلك الحقوق وعلى النظام الدستوري بأسره ، وعليه لا يمكن أن تكون الحريات والحقوق مطلقة في أي مجتمع منظم يهدف إلى استدامة الأمن والسلام بين أفرادها إذا ما كان هذا الضمان المطلق للحقوق يتعارض مع مصلحة الدولة المشروعة في ضمان أمنها.

فرضيات البحث

يستند هذا البحث إلى الفرضية القائلة بأن حماية حقوق الإنسان وحماية أمن الدول هما قيمتان مشروعتان ومتربطتان ويعزز كل منهما الآخر، وأنَّ حماية أمن الدول لا يقتضي بالضرورة عدم التقيّد بحقوق الأفراد أو تقييد تلك الحقوق، لا بل إنَّ تقييد حقوق الإنسان على نحو غير ملائم قد يؤدي إلى تفاقم المخاطر المهددة لأمن الدول من خلال تعاطف الأفراد المعرضين للتقييد مع المتسببين بالتهديدات واعتبار أفعالهم أفعالاً مشروعة، بالمقابل فإنَّ احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون هي بحد ذاتها أسلحة حيوية في مكافحة التهديدات الأمنية.

ونفترض أيضاً بأنَّ تحقيق التوازن الصحيح بين حماية أمن الدول من جهة وضمانات حقوق الإنسان من جهة أخرى يستلزم إيجاد معايير قانونية دقيقة وواضحة تكفل عدم التعسف في استخدام تدابير حماية الدولة في الأوقات العادية أو الظروف الاستثنائية، وأنَّه يمكن الوصول إلى تلك المعايير من خلال البحث في التاريخ التشريعي لمواثيق حقوق الإنسان ذات الصلة واجتهادات الهيئات المعنية بتنفيذ تلك المواثيق.

هدف البحث

يهدف البحث إلى استخلاص المعايير النازمة لإمكانية تقييد الحقوق والحريات العامة لدواعي حماية أمن الدولة في سياق الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، وذلك عن طريق البحث في صياغة المواثيق الدولية لحقوق الإنسان من جهة والاجتهادات الفقهية لهيئات تلك المواثيق من جهة أخرى، إضافة إلى البحث في ما يقدمه كل من المنظمات المعنية بحماية حقوق الإنسان والخبراء الدوليون من تفسيرات وطروحات في هذا الشأن.

مبررات البحث

في الظروف التي تغيب فيها مقومات الأمن والسلامة الإقليمية عن البلاد ، تستدعي السلطة السياسية التدابير المقيدة للحقوق لدواعي مواجهة تلك الظروف، مجادلةً بأن الحقوق الفردية في الحرية يطغى عليها الحق الجماعي في الأمن، زاعمة أن "الضرورة" لا تعرف القانون، وفي بعض الأحيان يتم تشويه سمعة المؤسسات الديمقراطية التي تتحقق من السلطة التنفيذية والعسكرية، ويتم التهرب من المحاكم واحتواء أحزاب المعارضة، وعندما تُصنّف التهديدات الأمنية على أنّها حالة طارئة، تصبح الحاجة إلى الاستخبارات هي المنطق الطاعي لمكافحة التمرد، وكل ذلك يحول الأنماط المؤسسية للدولة نحو الهيمنة العسكرية، والامتياز التنفيذي، واستخدام السلطة المطلقة لأجهزة المخابرات والقوات الخاصة.

كل ذلك يبدو مقبولاً على الصعيدين المحلي والدولي، فالجمهور مستعد للتخلي عن حرياته عندما تصبح سلامته على المحك، والدول غالباً ما تبرر لبعضها البعض تدابيرها القاسية في مواجهة المخاطر، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالإرهاب، وهذا ما يدفعنا نحن الباحثون في المجال القانوني إلى العمل على تأطير مجموعة من الضوابط القانونية التي تحقق التوازن بين حقوق الأفراد من جهة وحماية البلاد من جهة أخرى دون أن تغطي واحدة من تلك المصلحتين المشروعتين على حساب الأخرى.

خطة البحث

بما أنّ الشريعة الدولية لحماية حقوق الإنسان كانت قد ميزت بين حماية الدولة في الأحوال العادية وحمايتها في الظروف الاستثنائية وذلك عند تقييد الحقوق والحريات العامة الواردة في كلا العهدين، فقد تم تقسيم الأطروحة إلى بابين رئيسيين أحدهما يتعلق بتقييد حقوق الإنسان لأغراض حماية الدولة في الظروف العادية (الباب الأول) ، والثاني يتعلق بتقييد حقوق الإنسان لأغراض حماية الدولة في الظروف الاستثنائية (الباب الثاني) .

لدى البحث في المعايير القانونية النازمة لتقييد الحقوق في الأحوال العادية (الباب الأول)، كان لا بُدّ من الإضاءة على مفهوم الأمن الوطني، وهو المصطلح الذي يتم استخدامه قانونياً للتعبير عن هدف الدولة المشروع

في ضمان أمنها والذي يجوز تقييد الحقوق بناءً عليه وفق المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وعليه كان المبحث الأول من الفصل الأول مخصصاً للتعريف بهذا المفهوم من جهة ولدراسة طبيعة العلاقة بين مفهوم الأمن الوطني والحقوق والحريات الأساسية من جهة أخرى، أمّا المبحث الثاني فتناول مجموعة الضوابط والمعايير التي من الواجب الأخذ بها عند تقييد الحقوق لضرورات الأمن الوطني ، والمتمثلة بشروط الشرعية، والضرورة، وتوافق القيد مع مبادئ المجتمع الديمقراطي.

أما الفصل الثاني من الباب الأول فتناول مجموعة الحقوق والحريات التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني وفقاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان، إذ تمت دراسة الضوابط والشروط الخاصة بتقييد كل حق من تلك الحقوق على حدة.

في الباب الثاني والمتعلق بتقييد حقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية (الطوارئ العامة)، كان لا بُدَّ في البداية من البحث في مفهوم الطوارئ العامة وذلك في سياق التشريعات المحلية والمعاهدات الدولية عموماً والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على نحو خاص، كما تم البحث في الحقوق والحريات التي لا يجوز التحلل منها في حالة الطوارئ العامة وذلك بحسبانها حقوقاً مطلقة الحماية غير قابلة للانتقاص (الفصل الأول) .

أما الفصل الثاني من الباب الثاني فتناول مجموعة المعايير والضوابط النازمة لإمكانية عدم التقييد بالحقوق والحريات في حالة الطوارئ العامة، والمتمثلة بشرطي الإعلان والإخطار (الشروط الإجرائية لتطبيق الطوارئ العامة) وشروط الضرورة، وعدم التمييز، وعدم منافية الالتزامات الدولية الأخرى (الشروط الموضوعية لتطبيق الطوارئ العامة).

الباب الأول

حماية الدولة وحقوق الإنسان في الظروف العادية

تمهيد:

تعترف المعاهدات الدولية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان بالمخاطر التي قد تنال من جود الدولة واستقلالها وسلامة أراضيها في الأحوال الطبيعية الخالية من وجود حرب أو حالة طوارئ عامة، وعليه أتاح تلك المعاهدات - ومنها العهدان الدوليين لحماية حقوق الإنسان - للدول إمكانية تقييد مجموعة من الحقوق الحريات في الأحوال الطبيعية وذلك عندما يكون الإجراء ضرورياً بغرض حماية الدول تحت ما تم تسميته بـ "حماية الأمن الوطني"، ليكون الأخير واحداً من المبررات المشروعة التي يجوز للدول الأطراف استناداً إليها القيام بتدابير استثنائية يتم فيها تقييد بعض الحقوق وفقاً لشروط وضوابط معينة.

ولم تضع أي من نصوص التقييد في مواثيق حقوق الإنسان تعريفاً لمفهوم الأمن الوطني أو للأخطار التي يمكن أن تشكل بطبيعتها تهديداً للأمن الوطني، كما أن تلك النصوص لم تضع الشروط الواجب اتباعها لتقييد الحق ذو الصلة ولا حدود هذا التقييد، بل اكتفت جميع الفقرات المتصلة بتقييد الحقوق والحريات بالنص على اشتراط أن يكون الإجراء المقيد للحق وفقاً للقانون وضرورياً في مجتمع ديمقراطي.

ولا تجيز معاهدات حقوق الإنسان إمكانية تقييد جميع الحقوق الواردة فيها لدواعي حماية الأمن الوطني، بل اقتصر تلك الإجازة على مجموعة معينة من الحقوق القابلة للانتقال، إلا أن نصوص التقييد لم تضع ضوابط خاصة بكل حق على حدة كما أنها لم تضع إطاراً قانونياً لحدود التقييد ومستوياته سوى ذلك الإطار المشترك في جميع نصوص التقييد والمتصل بشرطي القانونية والضرورة.

يُضَيء الفصل الأول من هذا الباب على مفهوم ومحددات قيد الأمن الوطني وذلك في ضوء الفقه والشرعة الدولية لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية ذات الصلة، أما الفصل الثاني فيتناول نطاق الحريات التي يجوز تقييدها وفقاً لضرورات الأمن الوطني وذلك في سياق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

الفصل الأول

الأمن الوطني من منظور الشرعة الدولية لحقوق الإنسان

تستخدم المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان مفهوم الأمن الوطني (National security) للتعبير عن طبيعة الضرورات التي يجوز لأجلها تقييد الحقوق لدواعي حماية أمن الدول الأطراف في الأحوال الطبيعية، إلا أنَّ النصوص في تلك المواثيق لم تأتِ على بيان ما قصدته من هذا المفهوم، وهو ما يؤدي إلى صعوبة في تقييم حدوث انتهاك لتلك النصوص من عدمه، وما يزيد الإشكالية تعقيداً هو التأثير الكبير الذي أحدثته العولمة على مفهوم الأمن الوطني، فقد سمح نظام العولمة للقوى الدولية باعتماد سياسات غير مقيدة بحدود تلك القوى تحت باب حماية الأمن الوطني، ليصبح لهذا المصطلح تعاريف متعددة ومتشعبة تختلف باختلاف تلك السياسات.

وفضلاً عن غموض مفهوم الأمن الوطني، فإنَّ شروط تقييد الحقوق والحريات لضرورات الأمن الوطني تكتسي بطابع الغموض على نحو مشابه، ولا شكَّ أنَّ لتوضيح تلك الشروط والمحددات الواردة في المواد القانونية ذات الصلة دور كبير في ضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة التقييد التعسفي للحقوق باسم حماية أمن الدول.

يتناول المبحث الأول من هذا الفصل مفهوم الأمن الوطني في القوانين المحلية والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة، كما يتناول أيضاً طبيعة العلاقة بين الأمن الوطني من جهة وحقوق الإنسان من جهة أخرى، أمّا المبحث الثاني من هذا الفصل فيتناول شروط ومتطلبات تقييد حقوق الإنسان لضرورات الأمن الوطني على نحو مفصل في سياق كل من الشرعة الدولية لحقوق الإنسان والهيئات المعنية بضمان تلك الحقوق من جهة أخرى.

المبحث الأول

مفهوم الأمن الوطني وعلاقته بحقوق الإنسان

غالباً ما يُشير المُهتَمُّون بتقييم مدى التقيد بحقوق الإنسان في مواجهة مطالبات الأمن الوطني إلى صعوبة تحديد معنى الأمن الوطني، وهذا الغموض يطرح العديد من المشاكل الأولية، إذ عندما تكتسب صيغ سياسية مثل "الأمن الوطني" شعبية معينة فإنها تحتاج إلى مراقبة خاصة، فهي قد لا تعني نفس الشيء بالنسبة للأفراد والجماعات المختلفة، ولعلَّ الخطورة الأكبر عند استخدام مصطلح غامض في المجال القانوني تكمن في إمكانية استعماله أداة فعالة في الدفاع عمّا لا يجوز الدفاع عنه، فتقييد الحريات وسلب الحقوق من الأفراد بذريعة حماية سلطة سياسية أو فئة متنفذة يبدو أمراً غير مقبول في الخطابين السياسي و الشعبي، أمّا عندما يتم الادعاء بأن تقييد الحقوق كان أمراً لا مفر منه في ظل وجود مخاطر جسيمة تتهدد الأمن الوطني للبلاد فإنَّ الخطاب هنا يبدو مقبولاً نسبياً عصبياً على إمكانية التدقيق في مصداقيته إلى حد كبير.

إنَّ إجراء دراسة ذات مغزى بشأن الأمن الوطني يقتضي القيام ابتداءً بتقديم تعريف للأمن الوطني، ولعلَّ الخاصية الأساسية الواجب توافرها في هذا التعريف هو ألا يكون واسعاً جداً لدمج أي شيء يمكن أن يؤثر على مصلحة الدولة، كما يجب ألا يكون التعريف ضيقاً جداً بحيث لا يغطي المجالات الضرورية لحماية أمن الدولة.

أيضاً، لا بد من تحديد طبيعة العلاقة بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان، إذ قد يبدو للبعض أنَّ هناك نوعاً من التضارب والصراع بين ضرورات الأمن الوطني من جهة وحقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى، وهو ما يستدعي إيجاد نوع من الموازنة والموائمة بين هاتين الحاجتين المشروعتين، في حين قد يرى البعض أنَّ هناك نوعاً من الترابط الوثيق بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان وأنَّ ضمان واحد منهما لا يتم إلا بصيانة وحماية الآخر.

يُعنى المطلب الأول من هذا المبحث بدراسة مفهوم الأمن الوطني في إطار الفقه والتشريعات الوطنية من جهة وفي إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان من جهة أخرى، أما المطلب الثاني فيُعنى بالمبحث في طبيعة العلاقة بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان، والبحث في الآليات الدولية المتخذة للتوفيق بين هاتين المصلحتين المشروعتين في حال وقوع تضارب فيما بينهما.

المطلب الأول

مفهوم الأمن الوطني

لمصطلح "الأمن الوطني" رتبة مميزة على مسامع الشعوب، فهو الأداة الأكثر فعالية من أدوات السلطة لحشد الأمة، إذ يمكن أن تجعل الأخير متحضراً لمجموعة كاملة من الخيارات السياسية عند الاحتجاج بالأمن الوطني، فالحديث عن الأمن الوطني يصل إلى قلوب المؤمنين بوطنهم دون استئذان، يجعلهم مستعدين لتقديم الالتزام والتضحية والتي لا يمكن الحصول عليها من خلال وسائل أخرى،¹ فضلاً عن أن وصف مشكلة بأنها "تهديد للأمن الوطني" يعني ضمناً أنها تأخذ الأسبقية على سائر المشاكل الأخرى.

وفي هذا الشأن، يرى البعض أن مفهوم الأمن الوطني عاطفي ومشحون سياسياً، إذ يمكن للحكومات أن تتلاعب بسهولة بالرأي العام من خلال الإفراج الانتقائي عن المعلومات والنداءات إلى المخاوف الشعبية والتحيزات، وغالباً لا يرغب القضاة أو المراقبون الدوليون في التشكيك في صحة الادعاءات الصادرة عن الحكومة بشأن مثل تلك المسائل الحساسة، وقد يترددون أيضاً في تقييم الحكم على المسؤولين في مسائل الأمن الوطني، لا سيما عندما تكون متطلبات الأمن الوطني غير محددة.²

¹¹ - يُعدّ الأمن الوطني من أدوات السلطة الأكثر فعالية لحشد الجمهور وإشراك ما أسماه الرئيس الأمريكي ثيودور روزفلت بالمنبر الفتى "The Bully Pulpit". انظر :

Baker, J. 2007. In the Common Defense: National Security Law for Perilous Times. Cambridge University Press. p14.

² - Jacobs, M. 1982. Security of the Person and Security of the State: Human Rights and Claims of National Security. Yale Journal of International Law. Volume 9, Number 1. p2.

https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/6805/06_9YaleJWorldPubOrd11982_1983.pdf

يضيء هذا المطلب في فرعه الأول على مفهوم الأمن الوطني في إطار التشريعات الوطنية والتعريفات الفقهية المتنوعة لهذا المفهوم، أما الفرع الثاني فيتناول مفهوم الأمن الوطني في سياق المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

الفرع الأول: الأمن الوطني في ضوء الفقه والتشريعات المحلية

بالتزامن مع ظهور المصطلح في التشريعات المحلية للدول وفي الخطابات العامة للسياسيين في معظم أنحاء العالم، نال مفهوم "الأمن الوطني" درجة جيدة من الأهمية في أبحاث وكتب علماء القانون والاجتماع، ولا شك أن للإضاءة على ما تناوله الفقهاء من جهة والقوانين الوطنية من جهة أخرى فيما يتعلق بالأمن الوطني دور هام في معرفة أبعاد المفهوم وجذوره، سيما وأن مفهوم الأمن الوطني كان قد ظهر مع ظهور المواثيق الدولية لحقوق الإنسان في مرحلة متأخرة نسبياً عن ظهوره في الدراسات الفقهية والتشريعات المحلية للدول.

أولاً: مفهوم الأمن الوطني من منظور أكاديمي

لم يظهر المصطلح الدقيق للأمن الوطني (national security) حتى بداية السبعينات من القرن التاسع عشر، حيث كان خريجو جامعة Yale في الولايات المتحدة الأمريكية قد ناقشوا إشكالية العلاقة بين الأمن الوطني وتعزيز الصناعات المحلية، كما استُخدمَ لفظ الأمن الوطني في ثلاثينيات القرن العشرين في خضم مناقشات الأمريكيين المتعلقة بالسياسية الاقتصادية، وكان الأمن الوطني من الحجج المقدمة قبل عام 1941 من أجل شن حرب على اليابان وألمانيا، إذ رأى البعض أن الدخول بالحرب من شأنه أن يسمح للولايات المتحدة بالحفاظ على إمكانية الوصول إلى الأسواق الخارجية وتجنب الاختناق الصناعي، وعلى الرغم من صدور قانون الأمن الوطني لاحقاً سنة 1947 إلا أن أحداً لم يكلف نفسه عناء تعريف المصطلح في ذلك الوقت، واكتفى نص

القانون بالإشارة إلى أنَّ وظيفة مجلس الأمن الوطني هي تقديم المشورة للرئيس فيما يتعلق بتكامل السياسات الداخلية والخارجية والعسكرية المتعلقة بالأمن الوطني.³

إنَّ مشكلة غياب تعريف مصطلح بهذه الحساسية لم تكن غائبة عن الأوساط العلمية في ذلك الوقت، لذا قدَّم الأكاديميون مجموعة كبيرة من وجهات النظر حول معنى الأمن الوطني، فرى هارولد لاسويل⁴ وهو يقدِّم تعريفاً ضيقاً للأمن الوطني يتعلق بالتهديدات الأجنبية والتأهب العسكري، حيث يرى أنَّ المعنى المميز للأمن الوطني يتمثل بالتحرك من الإملاء الأجنبي، كما يرى أنَّ سياسة الأمن الوطني تنطوي على حالة من الاستعداد لاستخدام القوة إذا لزم الأمر للحفاظ على الاستقلال الوطني،⁵ أمَّا أستاذ التاريخ بجامعة هارفرد Charles Maier فيرى بأنَّ أفضل تعريف للأمن الوطني يتمثل بالقدرة على السيطرة على الظروف الداخلية والخارجية التي يعتقد الرأي العام لمجتمع معين أنَّها ضرورية للتمتع باستقلاله السياسي وازدهاره ورفاهيته.⁶

ويرى الدكتور جوزف روم - وهو مسؤول حكومي أمريكي سابق وباحث في مجال العلوم الفيزيائية والمناخ - بأنَّ الأمن الوطني يتعلق بالأحداث التي تهدد بشكل كبير وخلال فترة وجيزة نسبياً نوعية الحياة لسكان الدولة أو التي تشكل تهديداً خطيراً يضيق من نطاق الخيارات السياسية المتاحة للحكومة أو الدولة.⁷

ووفقاً للتعريف السابق، يمكن القول أنَّ معظم الجرائم إن لم يكن كلها تؤثر بشكل سلبي على نوعية حياة السكان داخل الدولة، وعلى الرغم من ذلك فإنَّ هناك عدداً قليلاً من الجرائم التي تستهدف السكان باعتبارهم كياناً جماعياً لا كأفراد، فجريمة القتل لا يمكن اعتبارها جريمة تمس الأمن الوطني، إلَّا أن القتل المنهجي لمجموعة كاملة من

3 - Romm, J. 1993. Defining National Security: The Nonmilitary Aspects. the Council on Foreign Relations Press. p 3.

4 - هارولد دوايت لاسويل عالم اجتماع أمريكي بارز في القرن العشرين، درس تأثير أجهزة الإعلام على تكوين الرأي العام، وهو صاحب صيغة لاسويل الشهيرة في تصميم الرسائل الاعلامية المستنبطة من طرح الأسئلة التالية: (من يقول، ماذا يقول ، بأية وسيلة، لمن، وبأي قصد؟).

5 - Lasswell, H. 1950. National Security and Individual Freedom. New York: McGraw-Hill.p51.

6 - Romm, J. IBID. p 6.

7 - Baker ,J. 2007. In the Common Defense: National Security Law for Perilous Times. Cambridge University Press. p18.

الناس (الإبادة الجماعية) يمس بلا شك وفقاً لهذه الرؤية بالأمن الوطني، وتتنطبق الرؤية ذاتها على العديد من الجرائم الأخرى كالاسترقاق والبقاء القسري.⁸

ووفقاً للسياسي الأمريكي جيمس بيكر فإنّ جوهر مفهوم الأمن الوطني يتمثل بالحرية من الإكراه الخارجي، وعلى وجه الخصوص الحرية من التهديد المادي للمنازل وأماكن العمل والأشخاص، ويعتبر بيكر أن الأعمال التي تهدد البنية التحتية الوطنية تستدعي الاستجابة الأمنية الوطنية المستمدة من كامل أدوات السياسة المتاحة، وقد تنشأ تلك التهديدات من مصادر تقليدية، كالتهديد بشن هجوم عسكري على الدولة، أو مصادر غير تقليدية مثل الأزمة الاقتصادية، والمرض، وتغير المناخ.⁹

ويرى Iain Cameron أن الفشل في التعامل مع تهديدات الأمن الوطني سيؤدي إلى خطر فناء الدولة، على الرغم من أن المعنى المألوف للمصطلح ينطوي على تهديد سلامة الدولة حتى لو كان بالحد الأدنى من الخطورة، أيضاً فإنّ كلمة "وطني" تعني أن النشاط الذي تم تصميم النقييد له يجب أن يكون تهديداً للدولة بصفقتها تلك، وليس لمصالح مجموعة أو نخبة حاكمة.¹⁰

ووفقاً لـ Cameron فإنّه لا يمكن أن يقتصر معنى الأمن الوطني على السلامة الإقليمية والاستقلال السياسي من الاعتداء الخارجي أو التّدخل غير المشروع من قبل القوى الأجنبية، إذ يجب أن يشمل الأمن الوطني منطقياً حالات التجسس أو العمل الاقتصادي أو السياسي أو السري الذي يؤدي إلى زعزعة الاستقرار من قبل قوى أجنبية، كما تربط معظم الحكومات إن لم يكن جميعها مفهوم الأمن الوطني بالتهديدات الداخلية البحتة التي تهدف إلى تغيير النظام السياسي للدولة بقوة معينة قد تحمل على سبيل المثال طابعاً ثورياً، تخريبياً أو إرهابياً، وعليه فإنّه لا يمكن فهم مضمون سياسة الأمن الوطني الخاصة بكل دولة إلا بالرجوع إلى التهديدات العسكرية

⁸ - Rizer, A And Glaser, S. 2011. Breach: The National Security Implications Of Human Trafficking. Widener Law Review, Vol. 17: 69, p75.

⁹ - Baker, J. IBID. p21.

¹⁰ - Cameron, I. 2000. National Security and the European Convention on Human Rights, kluwer law international, p 42.

والسياسية (الحقيقية والمتصورة) التي تواجهها، فضلاً عن موقعها الجغرافي السياسي واستقرارها اقتصادها وحكومتها والتماسك الاجتماعي والسياسي لسكانها.¹¹

وخلافاً للرؤى السابقة، يرى بعض الفقهاء أنه لا يمكن تعريف الأمن الوطني على نحو دقيق تماماً، فعلى سبيل المثال، وصف Arnold Wolfers الأمن بحسبانه "عدم وجود تهديدات للقيم المكتسبة" وبأن مصطلحاً كالأمن الوطني قد لا يعني نفس الشيء لأناس مختلفين وقد لا يكون كذلك بالفعل،¹² كما لاحظت مجلة Yale القانونية سنة 1976 بأن المحاكم الأمريكية كانت قد اعترفت لفترة طويلة بالأمن الوطني بحسبانه عبارة فضفاضة وغير محددة،¹³ وعرف Christopher Michaelson الأمن الوطني بأنه "دفاع ضد الأخطار التي تهدد الدولة"، ورأى الأخير أن تعريف تلك الأخطار يتطلب خصوصية كبيرة، إذ لا يمكن وفقاً للأخير تعريف هذه المخاطر وأدوارها إلا في الأزمات التي حصلت مسبقاً، كما هو الحال في حالات الإرهاب اليساري في أوروبا في السبعينيات والثمانينيات، وكذلك في حالة الإرهاب الانفصالي في إسبانيا وأماكن أخرى، وإذا اعتبرنا المخاطر الناشئة عن الإرهاب لا يمكن تحديدها أو تخصيصها بشكل دقيق، فمن الضروري اعتبار الأمن "غرضاً حكومياً" بدلاً من اعتباره حقاً فردياً في سياق القانون.¹⁴

على الرغم من عدم وجود تعريف مشترك للأمن الوطني، يمكن القول أن هناك عنصراً مشتركاً يكاد يكون في معظم التعاريف الفقهية للمفهوم، ويتصل هذا العنصر بوجود تهديد لقيم جماعية معينة ذات طابع وطني كالاستقلال الوطني أو التحرر من الإملاء الخارجي أو طريقة حياة سكان الدولة أو استقرار الدولة أو قدرتها الاقتصادية، وبالرغم من وجود هذا الطابع المشترك لجملة التعاريف الفقهية المتاحة إلا أن ذلك قد لا يُعد كافياً لتقديم "الأمن الوطني" كمصطلح قانوني دقيق يمكن إدراجه في الصكوك القانونية المحلية والدولية ذات الصلة، لا

11 -Cameron, I. IBID . p 43.

12 - Wolfers, A. 1952. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Vol 67, No 4. p. 481. <https://doi.org/10.2307/2145138>

13 - Romm, J. IBID. p 5.

14 - Michaelson ,C. 2006. Balancing Civil Liberties Against National Security? A Critique Of Counterterrorism Rhetoric. *Anu Research Publications*. P 13. <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2017/09/29-2-23.pdf>

سيما وأن غياب الدقة في المفردات الواردة في أي نص قانوني يجعل من ذلك النص مفتقراً لمعيار جودة القانون وإمكانية التنبؤ بآثاره.

ثانياً: الأمن الوطني في ضوء بعض التشريعات الوطنية

لم يُستخدَم مصطلح الأمن الوطني على نطاق واسع في التشريعات الوطنية حتى نهاية الحرب الغربية الثانية، حيث ظهر المصطلح (National Security) في القوانين المحلية للدول بالتزامن مع نهاية الحرب الغربية الثانية وبداية الحرب الباردة، ويعتبر قانون الأمن الوطني الأمريكي الصادر عام 1947 أول مثال تم فيه استخدام هذا المصطلح بشكل قانوني صريح، قبل ذلك التاريخ كان مصطلح "الدفاع الوطني" (National Defence) هو السائد عموماً، أما في بريطانيا فكان المصطلح السائد هو "الدفاع عن المملكة" (Defence of the Realm)، وبعد نهاية الحرب الغربية الثانية كان هناك جدل في الولايات المتحدة بشأن الطبيعة العالمية للتهديدات المتصورة للمصالح الأمريكية وما يترتب على ذلك من حاجات للدفاع ضدها خارج الدولة.¹⁵

ويُشكّل وضع تعريف الأمن الوطني في التشريعات الوطنية للدول¹⁶ ممارسة جيدة تضمن أن تقتصر أنشطة السلطات الوطنية ذات الصلة على صون الأمن الوطني بالإطار الذي يحدده القانون، وهذا ما يُعبّر مبدئياً عن رغبة صادقة من الدولة في عدم استثمار مرونة المفهوم بطريقة تعسفية.

تتقارب بعض التشريعات الوطنية في تعريفها لمفهوم الأمن مع التعريفات الفقهية الكلاسيكية، إلا أنها تُقدّم مزيداً من العناصر لتأطير المفهوم على نحو أكثر دقة، فمثلاً نصّ قانون منظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالية لعام 1979 على أنّ مفهوم الأمن ينطوي على:

(أ) حماية الكومنولث والولايات والأقاليم العديدة وشعبها من:

¹⁵ - Cameron, I. IBID, p39.

¹⁶ - الأغلب أن يرد تعريف الأمن الوطني قانوناً في الصكوك التشريعية الوطنية التي تحمل أسماء من قبيل "قانون الأمن الوطني" أو "قانون منع الإرهاب" أو "قانون الاستخبارات الأمنية".

1- التجسس، 2- التخريب، 3- العنف بدوافع سياسية، 4- تعزيز العنف الطائفي، 5- الهجمات على نظام الدفاع الأسترالي، 6- أو أعمال التَّدخُّل الأجنبي.

(ب) حماية سلامة أراضي وحدود أستراليا من التهديدات الخطيرة.¹⁷

أيضاً نصَّ قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي على أنَّ عبارة " تهديد أمن كندا " تعني:

أ- أعمال التجسس أو التخريب التي تُمارس ضد كندا أو تضر بمصالحها، أو الأنشطة الموجهة لأعمال التجسس أو التخريب أو تدعمها.

ب- الأنشطة الخارجية المؤثرة داخل كندا أو المتصلة بها والتي تضر بمصالح كندا وتكون سرية أو مضللة أو تتطوي على تهديد لأي شخص.

ج- الأنشطة التي تمارس داخل كندا أو تتصل بها والموجهة أو الداعمة للتهديد أو استخدام أعمال العنف الخطيرة ضد أشخاص أو ممتلكات بغرض تحقيق هدف سياسي أو ديني أو أيديولوجي داخل كندا أو أي دولة أجنبية.

د - الأنشطة الموجهة نحو تقويض نظام الحكم المستقر دستورياً في كندا بالأفعال السرية غير القانونية، أو الأفعال الموجهة التي تهدف في النهاية إلى الإطاحة بالنظام عن طريق العنف، ولكن هذا البند لا يشمل الدفاع المشروع أو الاحتجاج أو المعارضة إلّا إذا كانت مصحوبة بأي من الأنشطة المشار إليها في الفقرات من (أ) إلى (د).¹⁸

¹⁷ - Australian Security Intelligence Organisation Act 1979, No. 113, 1979, article 4. Available on the link:

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00024>

¹⁸ - The Canadian Security Intelligence Service Act, 1984, Interpretation (Section 2).

للاطلاع على النص باللغة العربية، انظر :

- مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2011، التشريعات المتعلقة بالاستخبارات، كندا (قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي)، جنيف، المؤلف، ص 11.

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Canada_AR.pdf

ويرتبط صون الأمن الوطني في العديد من التشريعات الوطنية ليس بحماية حياة السكان وحسب، بل بحماية جملة الحقوق الخاصة بهم أيضاً، كما تقوم بعض التشريعات صراحة بإدراج حماية حقوق الإنسان باعتبارها إحدى الوظائف الأساسية لأجهزة الاستخبارات التابعة لها، فمثلاً تم ربط مفهوم الأمن الوطني في قانون نظام الأمن والاستخبارات الكرواتي بحماية بقاء جمهورية كرواتيا واستدامتها ونزاهتها وسيادتها، وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عليها في دستور وتشريعات جمهورية كرواتيا، إضافة إلى حماية أسس النظام الاقتصادي لجمهورية كرواتيا.¹⁹

وكان قانون الاتصالات المصري رقم 10 لسنة 2003 قد تبني تعريفاً فضفاضاً لمفهوم الأمن الوطني، إذ عبّر عنه بكونه "كل ما يتعلق بشؤون رئاسة الجمهورية، والقوات المسلحة والإنتاج الحربي، ووزارة الداخلية، وهيئة الأمن القومي، وهيئة الرقابة الإدارية، والأجهزة التابعة لهذه الجهات"²⁰، ولا شك أن تقديم تعريف بهذه الطريقة يضع أي مسألة تتصل بالمواضيع المذكورة مسألة أمن وطني في حال أرادت السلطات المعنية ذلك.²¹

وفيما يتعلق بمفهوم الأمن الوطني في سياق الدساتير الوطنية، فعلى الرغم من أن معظم الدساتير كانت قد ذكرت مصطلح "الأمن الوطني" وذلك بحسبانه إحدى المبررات الضرورية والجائزة لدى تقييد الحريات والحقوق الدستورية، إلا أن تلك الدساتير لم تتطرق إلى تعريف المفهوم بشكل صريح، وتُشكل بعض الدساتير الحديثة نسبياً حالة استثنائية في هذا الشأن، كما هو الحال بالنسبة لدستور جمهورية كينيا الصادر عام 2010، حيث تم تخصيص فصل كامل من الدستور لتنظيم مسألة الأمن الوطني، فضلاً عن أنه تم تعريف مفهوم الأمن الوطني

¹⁹ - The Act On The Security Intelligence System Of The Republic Of Croatia, Class: 215-01/06-01/04, 2006, article 1. Available on the link:

https://www.soa.hr/UserFiles/File/Security_and_Intelligence_System_Act.pdf

20 - قانون تنظيم الاتصالات المصري رقم (10) لسنة 2003، المادة 1.

²¹ - لدى نظرها في دعوى تتعلق بقرار قطع الاتصالات إبان يوم 28 يناير 2011 (اليوم الذي سمي بجمعة الغضب)، تعرضت محكمة القضاء الإداري المصرية لمفهوم الأمن القومي بشكل تفصيلي، وذلك بعد أن تم التذرع بضرورات الأمن القومي كمبرر لقرار قطع الاتصالات، حيث عبّرت المحكمة عن الأمن القومي بكونه "قدرة الدولة على حماية أراضيها، وقيمتها الأساسية والجوهرية من التهديدات الخارجية وبخاصة العسكرية منها، انطلاقاً من أن تأمين أراضي الدولة ضد العدوان الأجنبي، وحماية مواطنيها ضد محاولات إيقاع الضرر بهم وبممتلكاتهم ومعتقداتهم وقيمهم، هو دافع الولاء الذي يمنحه الشعب للدولة بالعقد الاجتماعي المبرم معه"، وانتهت المحكمة حينها إلى انتفاء وجود ما يعرض الأمن القومي للخطر الذي يستوجب قطع الاتصالات.

انظر: مها الأسود، 2016، الحق في المعلومات والأمن القومي في مصر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، ص (18، 19).

في المادة 238 من الدستور الكيني على أنه "الحماية من التهديدات الداخلية والخارجية لسلامة أراضي كينيا، وشعبها، وحقوقهم، وحياتهم، وممتلكاتهم، وأمنهم، واستقرارهم، وازدهارهم، ومصالحهم الوطنية الأخرى"،²² أيضاً فقد نصّت المادة 274 من دستور جمهورية المالديف لعام 2008 على أن التهديد للأمن الوطني يعني "تهديداً لاستقلال وسيادة جزر المالديف، أو تهديداً بضرر كبير لحياة الناس أو أعضائهم أو ممتلكاتهم، وهذا يشمل الهجمات الإرهابية وأعمال العدوان التي ترتكب باستخدام الأسلحة، لكن هذا لا يشمل ممارسة المواطنين لحقوقهم القانونية للقيام بأنشطة سلمية لدعم أو معارضة مسائل مختلفة دون أن يقوموا بمخالفة القانون".²³

على الرغم من أن هناك تشابهاً نسبياً في التعاريف القانونية الوطنية لمفهوم الأمن الوطني، إلا أن الاختلاف الموجود في تلك التعاريف حتى ولو كان طفيفاً يضعنا أمام مشكلة متعلقة بإمكانية اختلاف مجال تقييد الحقوق والحريات لدواعي الأمن الوطني باختلاف مفهوم الأمن الوطني بحد ذاته في التشريعات المحلية لكل دولة على حدة، لا سيما في ظل غياب تعريف صريح للأمن الوطني في أي من المواثيق العالمية أو الإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

بالمقابل يضعنا قانوني الاستخبارات الكندي والاسترالي أمام طريقة فريدة في تعريف الأمن الوطني تعتمد على ذكر الحالات التي تُشكل تهديداً لأمن البلاد على وجه الحصر، والتي تبدو لنا الطريقة الأمثل لضمان عدم التعسف في تقدير خطورة التهديدات الأمنية بحيث لن تتمكن السلطات الحكومية من إدراج ما لا يجب إدراجه ضمن المخاطر التي تتهدد الأمن الوطني.

الفرع الثاني: الأمن الوطني في ضوء القانون الدولي لحقوق الإنسان

يختلف معنى الأمن الوطني بتعدد واختلاف المعاهدات الدولية ذات الصلة، إلا أن المهم بالنسبة لنا هو تحديد هذا المفهوم في سياق الشريعة الدولية لحقوق الإنسان بحسبانه واحداً من المبررات المشروعة لتقييد بعض

²² - يمكن الاطلاع على دستور جمهورية كينيا باللغة العربية من خلال الرابط:

https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=ar

²³ - https://www.constituteproject.org/constitution/Maldives_2008?lang=en

الحقوق والحريات، وعلى الرغم من أن محدودية نطاق الدراسة بالشرعة الدولية إلا أنه من الضروري أيضاً الإحاطة بمفهوم الأمن الوطني في سياق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وذلك لما في تلك الوثيقة الدولية من أهمية في عملية تقييم المعايير التي يتم من خلالها تحديد مفهوم الأمن الوطني.

أولاً: مفهوم الأمن الوطني في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان

لم تضع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تعريفاً واضحاً لمفهوم الأمن الوطني، وأعربت المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان عن رأي مفاده أن الأمن الوطني في الواقع لا يمكن تعريفه بشكل شامل، إذ إنّ أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد قبلت بأن مسائل كالتجسس، الإرهاب، التحريض أو الموافقة على الإرهاب، التخريب، المنظمات الانفصالية، التحريض على كراهية الأفراد العسكريين، كل تلك المسائل تهدد الأمن الوطني، كما تم اعتبار الحفاظ على النظام في القوات المسلحة والشرطة، وتقييد حرية التعبير وتكوين الجمعيات في نظام القوات المسلحة، مسائل تتعلق بالأمن الوطني والنظام العام في آن معاً.²⁴

ويبدو أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كانت قد وسعت من رؤيتها لمفهوم الأمن الوطني عندما يتعلق الأمر بالدفاع عن ديمقراطية المجتمع المحلي، إذ ترى المحكمة أن الدفاع عن الديمقراطية هو أحد المبررات الرئيسية والمتاحة لتقييد الحريات لمصلحة الأمن الوطني، لا سيما عندما تتعرض المجتمعات الديمقراطية لأشكال معقدة من التجسس والإرهاب، وعليه فإن المحكمة الأوروبية اعتبرت أن ما قامت به حكومة ألمانيا الاتحادية من اتخاذ (الولاء للنظام الليبرالي وديمقراطيته) كشرط لقبول المدرسين هو دفاع عن المؤسسات الدستورية للدولة، إذ إنّ اشتراط الولاء لهذا النظام يهدف إلى ضمان حماية السياق الديمقراطي للمجتمع وهو أحد الأركان التي أُعدت لإضفاء الطابع المؤسسي على الهياكل الديمقراطية بحيث يصبح من المستحيل قيام نظام شمولي في ألمانيا

²⁴ - Cameron , I. IBID. p55.

الاتحادية، وبالتالي رأت المحكمة أن ما قامت به الحكومة الألمانية لا يُشكّل تقييداً غير مشروع على حرية التعبير، وذلك لاتصال الإجراء المقيد بضرورات الأمن الوطني.²⁵

ثانياً: مفهوم الأمن الوطني في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان

على الرغم من أن مصطلح الأمن الوطني كان قد ورد في نصوص ست مواد من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفي نص مادة واحدة من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن أيّاً من العهدين كان قد جاء بتعريف لهذا المفهوم، وبالرغم من ذلك فإنه نظراً لأن نطاق تطبيق الشريعة محدود بشكل عام بالمسائل الواقعة ضمن الولاية الإقليمية للدول الأطراف فيها، فإن من المفترض أن يكون الشاغل الرئيسي للعهدين الدوليين هو الأمن الوطني الداخلي، وليس احترام حقوق الإنسان في سلوك الدول الأجنبية.

ولعل عدم وضع تعريف لمفهوم الأمن الوطني قد يطرح نظرية مفادها أن المفهوم نسبي وبالتالي فإنه يختلف بحسب رؤية حكومة كل دولة له، وبالتالي فإن دراسة مشروعية استخدام الدولة لضرورات الأمن الوطني في تقييد الحقوق الواردة في العهدين الدوليين يبدأ بدراسة رؤية تلك الدولة لمفهوم الأمن الوطني، وتم تبني هذه النظرية في وثيقة مبادئ تشواني (المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات)، إذ لم تقدم المبادئ تعريفاً لمصطلح الأمن الوطني وإنما تم الاكتفاء بتضمين المبدأ رقم 2 توصيات بأن الأمن الوطني ينبغي أن يحدد ويعرف بدقة في القانون الوطني بطريقة تتماشى مع احتياجات المجتمع الديمقراطي.²⁶

وعلى الرغم من أن تلك النظرية لا تُعرّف مفهوم الأمن الوطني، إلا أنها وضعت محددتين رئيسيتين لأي تعريف يمكن أن يوضع لهذا المفهوم من قبل الدول، بحيث يتمثل المحدد الأول بضرورة أن يكون التعريف دقيقاً في القانون المحلي للدولة وهذا ما يتطلبه مبدأ اليقين القانوني بالضرورة، أما المحدد الثاني فهو أن يكون التعريف

²⁵ -ECTHR, CASE OF GLASENAPP v. GERMANY, (no 9228/80), 28/08/1986, para (86,87). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57494>

²⁶ - المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات "مبادئ تشواني"، صيغت في تشواني (جنوب أفريقيا) بالتشاور مع أكثر من 500 خبير بينهم مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير والمقرر الخاص في مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان، وصدرت هذه المبادئ في 12 حزيران 2013، وتهدف المبادئ إلى إرشاد المنخرطين في صياغة ومراجعة أو تطبيق التشريعات ذات الصلة بسلطة الدولة في حجب المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو لإنزال العقوبة نتيجة الإفصاح عن تلك المعلومات.

متماشياً مع احتياجات المجتمع الديمقراطي، ولا شك هذا المحدد يعتبر المبدأ الذي يجب أن تقوم عليه كل النصوص القانونية الوطنية لا سيما تلك التي قد تقيد حقوق الأفراد أو تنتقص منها.

بالمقابل، جاءت مبادئ سيراكوزا²⁷ - الخاصة بنصوص التقييد والانتقاص عن الأحكام الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - لتقدم محددات جديدة لمفهوم الأمن الوطني، إذ جاء النص في المبدأ 29 على أنه لا يجوز التذرع بالأمن الوطني لتبرير التدابير التي تحد من حقوق معينة إلا إذا تم اتخاذها لحماية وجود الأمة (the existence of the nation) أو سلامتها الإقليمية (territorial integrity) أو استقلالها السياسي (political independence) من خطر استعمال القوة أو التهديد باستخدامها.²⁸

وإذا استثمرنا معطيات مفهوم الأمن الوطني الوارد في المبدأ، نجد أن "الأمن الوطني" يتصل بحماية ثلاثة مقاصد وطنية ذات طابع سيادي من خطر استعمال القوة أو حتى التهديد باستعمالها للنيل أو الانتقاص منها، لتتمثل تلك المقاصد بوجود الأمة وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسي، ولا شك أن ربط المفهوم بمقاصد غير واضحة النطاق يكاد يجعل تحديد طبيعية الأخطار التي يمكن أن تهدد المقاصد المذكورة أمراً مستعصياً، إلا أن استخدام مصطلحات "القوة" و "التهديد باستخدام القوة" في تعريف المفهوم يسهم في تضيق نطاق التعريف، فمثلاً لا يمكن أن تُشكّل دعوات المطالبة باستقلال إقليم معين عن البلاد خطراً على السلامة الإقليمية للبلاد ما لم ترقى تلك الدعوات إلى مستوى التحريض على الانخراط في العنف أو المقاومة المسلحة أو إحداث الفوضى العامة.

²⁷ - مبادئ سيراكوزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقيد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: هي مبادئ اتفق عليها مجموعة من 31 خبيراً دولياً في مجال القانون الدولي، أثناء اجتماعهم في سيراكوزا (إيطاليا)، في ربيع 1984، ثم أقرتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في أيلول 1984، للاطلاع على وثيقة مبادئ سيراكوزا، انظر وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/1985/4.

²⁸ - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984).

وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد تبنت رؤية لمفهوم الأمن الوطني تتشابه مع وثيقة مبادئ سيراكوزا وذلك في تعليقها العام الأخير رقم 37، حيث ربطت اللجنة مسألة صيانة الأمن الوطني بقدرة الدولة على حماية بقاء الأمة أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي من استخدام القوة أو التهديد الموثوق باستخدامها.²⁹

أما مبادئ جوهانسبرج بشأن الأمن القومي وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات³⁰، فتطرح رؤية أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بمفهوم الأمن الوطني، حيث جاء نص الفقرة (1) من المبدأ الثاني على أنه "لا يُعدُّ القيد المطلوب فرضه تحت مُسوِّغ الأمن الوطني مشروعاً، ما لم يكن الغرض الحقيقي منه والأثر الناجم عنه والذي يمكن التدليل عليه، هو حماية وجود البلاد أو سلامة أراضيها ضد محاولات لاستخدام القوة أو التهديد باستخدام القوة، أو للحفاظ على قدرتها للتصدي لأيّة محاولة لاستخدام القوة، أو لأي تهديد باستخدامها سواء أكان ذلك من مصدر خارجي، مثل تهديد عسكري، أو من مصدر داخلي، مثل التحريض على قلب نظام الحكم بالعنف".³¹

خلافًا لوثيقة مبادئ سيراكوزا استخدم المبدأ في وثيقة جوهانسبرج مصطلح الدولة بدل مصطلح الأمة، وهو ما يجعل النص القانوني أكثر تحديداً، وذلك بحسبان أنَّ لمصطلح الدولة إطار قانوني واضح بالمقارنة مع مصطلح الأمة الذي قد يحمل أبعاداً واسعة يمكن من خلالها إساءة استخدام تعريف مصالح الأمن الوطني، كما أنَّ المبدأ لم يأتِ على ذكر المقصد الثالث الذي تناولته مبادئ سيراكوزا والمتمثل بحماية الاستقلال السياسي للدولة، ولعل هذا يعكس خوف واضعي وثيقة جوهانسبرج من إساءة استخدام هذا المفهوم بحكم غموضه وعدم دقته.

²⁹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 37: المادة 21 (الحق في التجمع السلمي)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/GC/37، 27 تموز 2020، الفقرة 42.

³⁰ - في عام 1995، التأمّت مجموعة من الخبراء العاملين في مجال القانون الدولي والأمن القومي وحقوق الإنسان في جوهانسبرج بجنوب أفريقيا من أجل النظر في العلاقة القائمة بين الأمن الوطني والوصول إلى المعلومات، وأعدت هذه المجموعة قائمة بالمبادئ التي باتت تُعرف بـ "مبادئ جوهانسبرج بشأن الأمن القومي وحرية التعبير عن الرأي والوصول إلى المعلومات"، وقد اعتمد عدد كبير من المنظمات الدولية والإقليمية والدولية هذه المبادئ منذ صدورهما في عام 1996، وتضم هذه المنظمات هيئة الأمم المتحدة، ومنظمة الولايات الأمريكية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

انظر: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، (2011)، الوصول إلى المعلومات وحكم القطاع الأمني، المؤلف، ص 9. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Access_Ar_14-02-12.pdf

³¹ - The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39(1996), Principle 2.

ولم يكتفِ المبدأ السابق بربط الأمن الوطني بحماية وجود الدولة أو سلامة أراضيها من استخدام القوة أو الرد باستخدامها، ولكن أيضاً "بقدرتها على الرد على استخدام القوة أو التهديد باستخدامها"، إذ تمت إضافة هذه العبارة الأخيرة اعترافاً بحق الحكومات المشروع في الحد من الكشف عن المعلومات حول أنظمة أسلحة معينة أو حول تحريك قواتها.³²

لقد قدمت مبادئ جوهانسبورغ المزيد من الإيضاح حول طبيعة الأخطار التي يمكن أن تهدد المقاصد السيادية ذات الصلة بالأمن الوطني للدول، وذلك عندما تمت الإشارة إلى أنَّ تلك التهديدات قد تكون من مصدر خارجي، كالتهديدات العسكرية الخارجية التي قد تتعرض لها الدول، أو من مصدر داخلي، كالتحريض على قلب نظام الحكم بالعنف، على الرغم من أنَّ الحالتين المذكورتين سابقاً جاءتا في النص على سبيل المثال لا الحصر.

وبرأينا فإنَّ جميع التعريفات المطروحة لم تكن بمستوى الجودة المطلوبة التي تتناسب مفهوماً يتسم بالحساسية والخطورة كمفهوم الأمن الوطني، ولعل التعريف الجيد بنظرنا يستوجب التحديد الحصري للحالات التي تُشكل تهديداً للأمن الوطني بحيث يجوز استخدام أداوت التقييد عند حدوثها، وذلك على غرار التعريفات الواردة في قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي وقانون منظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالي، فتحديد الحالات التي تُشكل تهديداً أمنياً يساعد الأفراد على التنبؤ بالسلوك المهدد لأمن البلاد ومعرفة عواقب التقييد الناتجة عن وقوع هذا السلوك سواء كان من قبلهم أو من قبل الآخرين.

32 - Coliver S, 1999, in Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information, The Hague: Martinus Nijhoff Pubs ,P 9.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان

تستند العلاقة بين الحرية والأمن أساساً على افتراض أنَّ الحقوق الفردية يمكن موازنتها مع مصالح المجتمع الأكبر أو في سياق مكافحة الإرهاب، إذ إنَّه يجب التضحية بالحرّيات المدنية من أجل الحصول على قدر من الأمن للأغلبية، وهذه المعادلة تجد جذورها الفلسفية في نظرية النفعية التي أيدها "جيرمي بنتام" و"جون ستيوارت ميل"، فوفقاً للفلاسفة النفعيين يُعتبر الفعل صحيح أخلاقياً فقط إذا تسبب في "أعظم سعادة لأكبر عدد من الأشخاص"،³³ ولعل تلك الرؤية تثير نوعاً من عدم الارتياح مع خطاب حقوق الإنسان المؤمن بأنّ الحرّيات الفردية مطلقة وغير قابلة للانتقاص في معادلة المنفعة الاجتماعية.

وتبدو صورة الموازنة بين الحرّيات المدنية وحقوق الإنسان في مواجهة أمن الدول مضللة بعض الشيء، ففي حين أنّ بعض تدابير قمع الإرهاب قد تحقق بالفعل بعض المكاسب الأمنية القصيرة الأجل فإنَّها قد تزيد في الوقت نفسه من خطر الإرهاب وتضعف الأمن على المدى الطويل، وهذا ما يضعنا أمام رؤى متباينة جداً حول طبيعة العلاقة بين أمن الدول والحرّيات العامة.

الفرع الأول: أمن الدول والحرّيات العامة عبر التاريخ

كان للعلاقة بين أمن الدول والحرّيات العامة حيّزٌ مهم في النقاشات السياسية والفلسفية منذ فترة تاريخية بعيدة نسبياً عن تاريخ ظهور مصطلح الأمن الوطني بحد ذاته، وفي كل فترة كان يُطرح فيها النقاش حول هذه المسألة، كان لا بُدَّ من وجود رؤيتين متضاربتين حول أولوية إحدى المصلحتين، ويبدو أنّ الظروف المحيطة بكل فترة زمنية كانت تُشكّل عاملاً مهماً في ترجيح كفة إحدى الرؤيتين على حساب الكفة الأخرى.

³³ - هورنر، كريس و ويتساكوت، إمريس، 2011، التفكير فلسفياً، ترجمة: د. ليلي الطويل، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، ص (237-252).

أولاً: الخلفية التاريخية للعلاقة بين أمن الدول والحريات العامة.

للعلاقة بين أمن الدول والحريات العامة جذور تاريخية قديمة نسبياً تتزامن مع البدايات الأولى لنشوء حقوق الإنسان، فمنذ صدور إعلان الحقوق المنبثق عن الثورة الفرنسية عام 1789 ظهرت صراعات ذات طابع فكري أحياناً ومادي في أغلب الأحيان تتعلق بإشكالية المفاضلة بين حماية الدولة وكيانها وبين تلك الحقوق الناشئة حديثاً في ذلك الوقت، وعلى الرغم من أنَّ مصطلح الأمن الوطني لم يكن ضمن مفردات القرن الثامن عشر، إلا أنَّ الأخطار والتهديدات التي نُسبت لحقوق الإنسان في ذلك الوقت، كانت تتعلق كما يبدو بالشؤون السيادية للدولة ومشتملات مفهوم الأمن الوطني.

لقد أثر إعلان الحقوق عام 1789 على المجتمع الأوروبي بشكل كبير، إذ لقي ترحيباً واسعاً من قبل كافة أطراف المجتمعات الغربية بكتّابها وسياسيها وعوامها، إلا أنه عندما أصبحت الثورة الفرنسية أكثر تطرفاً، بدأ الرأي العام ينقسم، فكان في رد فعل الحكومات الملكية تحدياً قوياً في معارضة إعلان الجمهورية وإعدام الملك، ففي عام 1792 أُجبرَ توماس بين على الفرار من بريطانيا إلى فرنسا عندما أدانته محكمة بريطانية بتهمة إثارة الفتنة وذلك لمهاجمته نظام الحكم الملكي الوراثي في كتابه "حقوق الإنسان"، وفي عام 1798 أصدر الكونغرس الأمريكي "قوانين الفتنة والغرباء" للحد من الانتقادات الموجهة للحكومة الأمريكية، وتجلت الروح الجديدة لهذا العصر في التعليقات التي أبداهها جون روبينسون - أستاذ الفلسفة الطبيعية بجامعة إدنبورغ - عام 1797، حيث ندد بما أسماه "ذلك المبدأ البغيض الذي يسيطر الآن على كل العقول، ويدعونا إلى التفكير المستمر في حقوقنا، والمطالبة بها بلهفة من كل الجهات"، وفي رأي روبينسون كان الهوس بالحقوق هو أعظم خراب في الحياة، إذ رأى في هذا الهوس المسبب الرئيسي للجيشان السياسي المستمر والحرب بين فرنسا وجيرانها والتي قد تهدد باجتياح أوروبا بأكملها.³⁴

³⁴ -J. B. Morrell, (June 1971), Professors Robison and Playfair, and the 'Theophobia Gallica': Natural Philosophy, Religion and Politics in Edinburgh, 1789-1815, Notes and Records of the Royal Society of London, vol. 26, no. 1, p 47-48.

ولا بد هنا أن نشير إلى رؤية السياسي البريطاني إدمون بيرك في هذا الشأن، إذ أكد أن الإعلان الفرنسي لم يمتلك من القوة العاطفية ما يكفي لفرض الانصياع له حيث تساءل: **"كيف يمكن لقصاصات ورق حقوق الإنسان الحقيرة الغامضة تلك أن تضاهي محبة الله، ورهبة الملوك، وطاعة القضاة، وتبجيل الكهنة، والإذعان للرؤساء"**، وانتهى بيرك إلى أن الثوار سيضطرون إلى استخدام العنف كي يبقوا في السلطة، ويبدو أن نبوءة بيرك تلك قد تحققت إذ قاموا بإعدام الملك وانتقلوا إلى (حكم الإرهاب) باعتباره نظام حكم معترف به، ولم يمنع إعلان حقوق الإنسان والمواطن - الذي وُضِعَ على الرَّفِّ إلى جانب الدستور - من قمع المعارضة والإعدام الجماعي لأولئك الذين اعتُبروا أعداء.³⁵

وعلى امتداد التاريخ أحدثت العلاقة بين أمن الدول وحقوق الإنسان الكثير من النقاشات الفقهية والرؤى المختلفة فيما يتعلق بتقييم العلاقة بين مصلحتين تبدوان مشروعيتين ومتضاربتين في آن واحد، ولعل القاسم المشترك بين تلك الرؤى هو أن أصحابها دائماً ما يتحولون إلى التاريخ سعياً وراء تبرئة مزاعمهم، ففي الولايات المتحدة غالباً ما يشير مؤيدو اتخاذ تدابير قاسية ضد الإرهاب إلى تعليق الرئيس لينكولن للحق في المثل أمام المحاكم **habeas corpus** أثناء الحرب الأهلية ويجادلون بأن الديمقراطية قد نجحت على وجه التحديد لأنها علّقت في بعض الأحيان الحقوق والضمانات القانونية التقليدية، ومن جهة أخرى فإنّ معارضي الإجراءات القمعية غالباً ما يشيرون إلى خطورة الاعتقالات التعسفية ومظالم الأمريكيين اليابانيين خلال الحرب الغربية الثانية، وعليه فإنّهم يفضلون اقتباس بنيامين فرانكلين الشهير سنة 1759 بأن **"الذين يمكن أن يتخلّوا عن الحرية للحصول على القليل من الأمان المؤقت لا يستحقون الحرية ولا الأمان"**، ويأخذ الجدل نمطاً مشابهاً في أوروبا، إذ يستشهد أحد جانبي النقاش بالردود الحكومية على الإرهاب اليساري³⁶ والإرهاب الانفصالي³⁷ في سبعينات

³⁵ - هانت، لين، 2012، نشأة حقوق الإنسان، ترجمة فايقه جرجس حنا، كلمات عربية للترجمة والنشر، ص146.

³⁶ - ويطلق عليه أحياناً الإرهاب الثوري أو إرهاب اليسار المتطرف، وهو إرهاب يهدف إلى الإطاحة بالأنظمة الرأسمالية واستبدالها بالمجتمعات الاشتراكية عن طريق العنف الخالص بصورة رئيسية ، ومن أبرز جماعات الإرهاب اليساري في أوروبا الألوية الحمراء الإيطالية والجيش الأحمر الألماني، للتوسع، انظر:

- تاونزند، تشارلز، 2014، الإرهاب (مقدمة قصيرة جداً)، ترجمة هبة نديب مغربي، دار النداوي، ص (71-76).

وثمانينات القرن الماضي، حيث رأوا أنَّ التعليقات المؤقتة للحريات المدنية عززت في الواقع الديمقراطية الليبرالية وأسهمت بشكل كبير في الحد من الإرهاب، بينما يرى آخرون أن التدابير القمعية التي اتخذت في كثير من الأحيان باسم الأمن الوطني أدت إلى تصعيد النزاع، فضلاً عن كونها قد أثرت بشكل سلبي على الحريات المدنية حتى يومنا هذا.³⁸

ولا بُدَّ هنا من استحضار مقولة لينين الشهيرة "إنَّك لا يمكنك أن تصنع عجة دون أن تكسر بيضاً"، تلك المقولة التي أصبحت بمضمونها رؤية للكثيرين من مؤيدي العنف،³⁹ ومنهم أنصار أولوية حق الدولة في حماية وجودها على حساب سائر الحقوق والحريات الأخرى، فالغاية تبرر الوسيلة، والقسوة بعد كل شيء رحمة في باطنها لغالبية الشعب، وعليه فإنَّ أنصار تلك الرؤية لا يجدون حرجاً في القول بأن سحق الحقوق والحريات الأساسية لمجموعة من الأفراد ضروري لحماية عموم مواطني الأمة من جهة وحماية الأمة بحد ذاتها من جهة أخرى.

عندما دخلت الولايات المتحدة الحرب الغربية الأولى في نيسان 1917، سن الكونجرس قانون التجسس ومن بعده تم سن قانون التحريض على الفتنة وذلك رداً على المعارضة القوية لكل من الحرب والتجنيد، وعليه قاضت المحاكم الأمريكية أكثر من 200 شخص بتهمة عدم الولاء، وفي سلسلة من القرارات خلال عامي 1919 و 1920 أيدت المحكمة العليا باستمرار إدانة المحرضين ضد الحرب والتجنيد، وعللت المحكمة رؤيتها بأنَّه "عندما تكون أمة في حالة حرب، فإنَّ العديد من الأقوال التي يمكن أن يُسمح بها في وقت السلم تُشكّل عائقاً في وجه

³⁷ - ويطلع عليه أيضاً الإرهاب القومي، ولعل أبرز أنماط الإرهاب الانفصالي في أوروبا كان منظمة "الجيش الجمهوري الإيرلندي" والتي تهدف إلى تحقيق استقلال إيرلندا كلياً عن التاج البريطاني في إطار جمهورية مستقلة. انظر: تاونزند، تشارلز، مرجع سابق، ص (79-85).

³⁸ - Michaelsen C, IBID, P 2.

³⁹ - إنَّ تشبيه البشر بالبيض ينطوي على أنالوجية زائفة ودموية في آن معاً، فالأنالوجية الزائفة مغالطة منطقية تفترض أنَّ الأشياء المتشابهة فيما بينها في وجه من الوجوه لا بُدَّ من أن تكون متشابهة في وجوه أخرى، والافتراض بأن تحقيق نتيجة جيدة (الأمن) يتطلب تحطيم أمور أخرى (حقوق الإنسان) استناداً إلى نظرية البيض والعجة هي مغالطة ملطخة بالدماء بغض النظر عن سمو الهدف أو أهميته، للمزيد حول هذه المغالطة المنطقية، انظر:

- عادل مصطفى، 2019، المغالطات المنطقية (فصول في المنطق غير الصوري)، دار هنداوي، ص (135-142).

عملها بحيث لا يمكن قبولها عندما يقاتل الرجال، وعليه لا يمكن لأي محكمة اعتبار تلك الأقوال محمية بموجب أي حق دستوري".⁴⁰

في السنوات التي أعقبت الحرب الغربية الأولى،⁴¹ أصبح الأمريكيون يدركون مع الوقت أن تلك المحاكمات كانت مفرطة ومتهورة، واعترف المسؤولون الذين خدموا في إدارة ويلسون بأنّ الجو العام المشحون في ذلك الوقت أدى إلى وقوع انتهاكات دستورية خطيرة، وعلى مدى السنوات القليلة التالية أقرت الحكومة الفيدرالية بارتكاب مظالم باسم الأمن القومي، كما نقضت المحكمة العليا ضمناً قراراتها التي صدرت عن حقبة تلك الحرب معترفة بأنها فشلت في تحمل مسؤولياتها عن حماية الحقوق الدستورية خلال زمن الحرب.⁴²

ومع ظهور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومواثيق حقوق الإنسان العالمية والإقليمية في الفترة اللاحقة للحرب الغربية الثانية، بدأ الانحياز واضحاً على الصعيد الدولي نحو أولوية حقوق الإنسان على حساب أمن الدول، إذ إنّ قناعة عامة نشأت على صعيد الأفراد والجماعات بأنّ انتهاك الحقوق والحريات العامة سيفضي في كثير من الأحيان إلى لجوء من تعرضوا إلى الانتهاك في نهاية المطاف إلى التمرد على ما أصابهم باستخدام القوة والعنف.⁴³

ودافع الكثير من الفلاسفة على امتداد القرن العشرين بتفوق الحقوق على المصلحة العامة للدولة مهما كانت، ففي كتابه "أخذ الحقوق على محمل الجد" رأى الفيلسوف والمحامي الأمريكي رونالد دوركين أنّ لمتطلبات حقوق الإنسان الأولوية عند صياغة السياسات العامة للدولة والتي يتم وضعها للمجتمع ككل، حيث يقول: "إن الحقوق المخالفة لرؤية الحكومة ستعرض للخطر إذا كانت الحكومة قادرة على إبطال تلك الحقوق من خلال الادعاء

40 - Stone G, 2007, National Security v. Civil Liberties, *California Law Review*, p 2204.

41 - نتفق مع رؤية أستاذنا الدكتور جاسم محمد زكريا بأنّ الحرب العظمى الناشئة بدايةً في أوروبا سنة 1914 والمنتية سنة 1918 لم تكن حرب عالمية بل كانت حرباً غربية محضة من حيث ظروف النشأة والاستمرارية والنتائج، انظر : أ. د . جاسم محمد زكريا ، 2006، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر ، دراسة تأصيلية تحليلية ناقدة في فلسفة القانون الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 21.

42 - IBID, P2205.

43 - انظر : ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

بحق الأغلبية الديمقراطية في التعبير عن إرادتها، فالحق الذي يتضارب مع مصالح الحكومة هو حق مشروع حتى عندما تعتقد الأغلبية أنه سيكون من الخطأ ممارستها، فإذا قلنا بأن للمجتمع الحق في القيام بكل ما هو في صالحه العام، أو الحق في الحفاظ على البيئة التي ترغب الأغلبية في العيش فيها، فإننا نقدم بذلك مبررات لإلغاء أي حقوق تتعارض مع مصالح الحكومة، وبالتالي نكون قد قضينا على تلك الحقوق".⁴⁴

ثانياً : التحول التاريخي نحو أولوية الأمن الوطني

على نحو غير متوقع مع بداية القرن الواحد والعشرين ، طرأت تحولات خطيرة رجّحت كفة أمن الدول على حساب الحريات العامة، ففي يوم الحادي عشر من أيلول عام 2001، عندما اصطدمت طائرتان ببرجي مركز التجارة العالمي في مدينة نيويورك تغيّرت قناعة نسبة كبيرة من الأمريكيين تجاه مسألة الحريات العامة بوصفها أحد أهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الأمريكي، وأصبح بالإمكان تقبل فكرة فرض قيود على العديد من الحريات، إذ بات من الضروري بالنسبة للمجتمع الأمريكي أن يشعر بالأمان مجدداً حتى ولو كان ذلك على حساب تمتع الأفراد بحرياتهم.⁴⁵

بعد ستة أيام من أحداث أيلول سنة 2001 أصدرت الإدارة الجديدة لجورج دبليو بوش تشريعاً بعنوان "قانون توحيد وتقوية أمريكا من خلال توفير الأدوات المناسبة المطلوبة لاعتراض وعرقلة الإرهاب" الذي تم اختصاره باسم "قانون باتريوت" ، ذلك القانون الذي لم يقيد الحريات المدنية الراسخة وحسب، بل غيّر بشكل خطير توازنات الدستور الأمريكي من خلال منح السلطة التنفيذية سلطة غير مسبقة على حساب سلطة الكونغرس والسلطة القضائية.⁴⁶

44 - Dworkin R, 1977. Taking Rights Seriously. Ronald Dworkin & CO LTD. p 194.

⁴⁵ - لاكاني، ديف ، 2016، الإقناع (فن الفوز بما تريد) ، دار هنداي، الطبعة الأولى ، ص (89).

See also: Davis, D And Silver, B. 2004. Civil Liberties Vs. Security, American Journal OF Political Science. p1.

⁴⁶ - Raskin, M and Spero, R. 2007. The four freedoms under siege : the clear and present danger from our national security state. Westport, Conn: Praeger, p (4-9).

ولم يتوقف الأمر على الحكومة الأمريكية ، إذ كشف النهج الشامل لتشريعات مكافحة الإرهاب الوطنية بالإضافة إلى التدابير الصارمة التي اتخذها المجتمع الدولي بعد 11 أيلول عن وجود توافق آراء عالمي بشأن حتمية اتباع نهج تتعدم فيه الأخطار تماماً فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب، كما تُرجمت أسبقية الأمن على حقوق الإنسان على الصعيد الدولي إلى خطاب سياسي استقطابي "إمّا أن تكون معنا أو مع الإرهابيين"، وهذا ما أدى إلى استهداف كل من يُشكك بمشروعية مكافحة الإرهاب، إذ أُتيح للحكومات - من خلال الأطر القانونية الفضفاضة - الوسيلة اللازمة لفرض سلطتها شبه المطلقة في إسكات الأصوات المعارضة لسياساتها المخالفة لاعتبارات حقوق الإنسان، وفي هذا الشأن رأى مارتن شاينين⁴⁷ أنه "لفترة من الزمن، كان توافق الآراء العالمي بشأن حتمية مكافحة الإرهاب يبلغ من الإلحاح حداً يجعل من الممكن أن تُفلت الحكومات الاستبدادية من مغبة ممارساتها القمعية بأن تقوم ببساطة بإعادة تسمية الخصوم السياسيين بإطلاق اسم (إرهابيين) عليهم".⁴⁸

وإزداد الأمر تعقيداً وخطورة خلال عامي 2016 و 2017 ، حين قُتل وجرح مئات الأشخاص في موجة الهجمات العنيفة التي وقعت في دول الاتحاد الأوروبي، وذلك جراء إطلاق النار عليهم من قبل مسلحين، أو بفعل تفجيرات انتحارية، أو عمليات دهس متعمدة استهدفهم أثناء تواجدهم في الشوارع، ولم تقتصر هذه الجرائم المشينة على استهداف الأفراد وحسب، وإنما كانت هجمات موجهة ضد المجتمعات أيضاً وأسلوب عيش الناس وطريقة تفكيرهم، وعليه أصبحت الحاجة إلى حماية الناس من هذا العنف الأعمى أمراً بديهياً وملحاً.⁴⁹

⁴⁷ - مارتن شاينين : أستاذ القانون الدستوري في جامعة هلسنكي، وهو أول شخص تولّى منصب المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب.

⁴⁸ - مجلس حقوق الإنسان، تأثير تدابير التصدي للإرهاب والتطرف العنيف على الحيز متاح للمجتمع المدني وعلى حقوق جهات المجتمع المدني الفاعلة والمدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/40/52، 1 آذار 2019، الفقرات (6 ، 7).
⁴⁹ - Amnesty International. 2017. Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State In Europe, Doc No: EUR 01/5342/2017. Amnesty International. p6.

لقد أثار نمو الأصولية والتطرف العنيف والإرهاب قلقاً بالغاً في القرن الواحد والعشرين، وهذا ما شكل تهديداً للديمقراطية وقدرة الناس على المشاركة في مجتمعاتهم وتشكيل مصائرهم والإعراب عن شواغلهم وتحسين حياتهم، وفي كثير من الأحيان قُمعَت حريات الأفراد المدنية والسياسية تحت ستار مكافحة التطرف والإرهاب.⁵⁰

ومن المفارقات الغريبة، أن تصاعد إيديولوجية الليبرالية وحقوق الإنسان أدّى إلى هيمنة المفاهيم المتعلقة بأمن الدول باعتبارها الأساس المنطقي للتدابير القمعية، ففي الماضي كان التفوق العنصري أو الديني أو الحق الإلهي هي المبررات المسيطرة على الاستبداد أو القمع، لكن ومع انتصار الليبرالية بوصفها اللغة المقبولة في الخطاب الدولي فقد أصبحت المبررات السابقة بالية وغير مقبولة، لكن وبالمقابل فإنّ الليبرالية باتت تسمح بالقيود استناداً إلى المصلحة العامة الواسعة والمشاركة التي تتجاوز المصالح الخاصة للنخبة الحاكمة، ولعل مفهوم الأمن الوطني كان الأكثر موائمة لمتطلبات الليبرالية، إذ إنّه بات يستحضر مصالح الأمة ويناشد السلام والأمان للأفراد والمجتمع، فضلاً عن كونه الأكثر إقناعاً مقارنةً بأي ذريعة أخرى قد تبرر القمع وتقييد الحريات.⁵¹

وأشار الأمين العام لمنظمة العفو الدولية إلى خطورة ردود فعل الحكومات على التهديدات الأمنية المتصاعدة في غضون السنوات الأخيرة (وكان يقصد آنذاك سنتي 2015 و 2016) فقال: "كان رد الفعل الخاطئ لكثير من الحكومات على تهديدات الأمن الوطني يتمثل في سحق المجتمع المدني، والحق في الخصوصية، والحق في حرية التعبير، وكذلك في الحملات الصريحة لتشويه حقوق الإنسان وتحويلها إلى كلمات مقبنة، وتصويرها وكأنّها تتعارض مع الأمن الوطني والقانون والنظام والقيم الوطنية، وبهذا الشكل انتهكت تلك الحكومات قوانينها ذاتها".⁵²

ولا شك أنّ الحجة القائلة بأنّ "تعزيز صلاحيات الدولة لأغراض مكافحة الإرهاب يؤدي ببساطة إلى زيادة الأمن العام" تسيء إلى فكرة الأمن ذاتها، إذ إنّ مفهوم الأمن البشري لا يشمل الحماية من الأذى الجسدي فحسب، بل يسعى أيضاً إلى ضمان عدم تعرض الأفراد لإجراءات الدولة القمعية، وبناء على ذلك لا يمثل نظام الحريات

⁵⁰ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير الفريق الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وثيقة الأمم المتحدة (A/HRC/35/28)، 29 حزيران 2017، الفقرة 35.

⁵¹ - Jacobs, M. IBID. p1.

⁵² - تقرير منظمة العفو الدولية للعام 2016/2015، حالة حقوق الإنسان في العالم، منظمة العفو الدولية، 2016، ص 17.

المدنية وحقوق الإنسان مجموعة من المزايا الفردية فقط، بل يشتمل أيضاً على جوانب تتعلق بالصالح العام، وقد كان أيمانويل غروس محقاً عندما أشار إلى أن سيادة القانون واحترام الحريات المدنية وحقوق الانسان تشكل مكونات رئيسية للأمن الوطني، وتقويض هذه المبادئ قد يكون له آثار ضارة تسهم في خلق تهديد أمني قد يصبح أكبر من التهديد الأساسي، ومن ثم فإنّه من الخطأ الإشارة إلى أنه يمكن تفضيل الأمن في مواجهة الحرية من خلال عملية توازن بسيطة.⁵³

إنّ حماية الحق في الحياة وتمكين الناس من العيش والتنقل والتفكير بحرية تعتبر من المهام الجوهرية لأي حكومة من الحكومات، ولكنها ليست مهاماً يجوز تحقيقها بأي وسيلة كانت، كأن تتمثل الوسيلة بالتعدي على ذات الحقوق التي تزعم الحكومات أنّها تصونها وتدافع عنها، إذ غالباً ما تكون حريات الأفراد معرضة للتهديد، ليس بسبب الإرهاب نفسه بقدر ما هو بسبب رد فعل الحكومات في مواجهته، وعليه كان لا بدّ من إيجاد طريق للتوفيق بين الأمن والحرية، لأن نجاح أحدهما يساعد الآخر، أمّا الاختيار بين الأمن والحرية فهو اختيار خاطئ، إذ لطالما أظهر لنا التاريخ أن غياب الأمن يهدد الحرية، ومع ذلك فإنّه إذا تم تقليص حرياتنا، فإننا نفقد القيم التي لطالما كافحت الإنسانية من أجل الدفاع عنها.

الفرع الثاني: التوفيق بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان

وقفت المجتمعات الحديثة أمام معضلة قانونية وصراع جدلي بين سيادة ومصلحة الدولة العليا في أمنها وبين الحريات الأساسية للإنسان، إذ إنّ التضارب المتوقع بين مصالح الأفراد المتمثلة بحرياتهم وأنشطتهم المدنية والسياسية وبين إجراءات الحكومات لأغراض حماية أمن الدول يضعنا أمام إشكالية في غاية التعقيد لا سيما في ظل غياب المعايير والآليات التي يمكن من خلالها تحقيق التوفيق بين مصلحتين مشروعيتين.

⁵³ - Michaelsen,C . IBID. P8.

أولاً: التوفيق بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان من منظور الفقه

على الرغم من اختلاف الرؤى، إلا أنَّ الغالبية العظمى من الكتَّاب والمفكرين على جانبي معادلة أمن الدول والحرية يجادلون بأنه ومن أجل إنقاذ المجتمعات من ويلات الإرهاب الدولي، فإنه يجب إقامة توازن بين الأمن والحرية، ولا شكَّ بأن هذا التوازن لن يتحقق دون فرض قيود على كل من الأمن وحقوق الإنسان، فالحاجة إلى الأمن وحقوق الإنسان في آن معاً تقتضي عدم اعتبار أي منهما مصلحة مطلقة غير قابلة للانتقاص.

ويميز أستاذ القانون Tapia-Valdes بين ثلاثة أنواع من السياسات التي تنتهجها الدول في سياق معالجتها لمسألة حماية أمنها الوطني وموازنته مع حقوق الإنسان :

- تتوجه السياسة الأولى (النظام التعددي) نحو الخارج بحيث يكون تعاملها مع التهديدات الخارجية التقليدية، وفي دولة ذات سياسة أمن وطني موجهة نحو الخارج فإنَّ حماية الحقوق الدستورية والحريات المدنية تكون فعالة من خلال النظام الدستوري الخاضع لعمليات تدقيق دائمة ومنتظمة من خلال انتخابات دورية ومراجعة قضائية، وفي ظل بيئة مواتية لتداول السلطة بين القوى السياسية و لوجود معارضة سياسية شرعية وحرّة، وفي ظل هذا النظام تتوفر أكبر الفرص في إمكانية التوفيق بين مصالح الأمن الوطني والقيم الديمقراطية، إذ يضطر صانعو سياسات الأمن الوطني إلى موازنة الاحتياجات الأمنية مع المصالح الديمقراطية الأخرى.⁵⁴

- أما النوع الثاني فيتمثل بتوجيه مجموعة واسعة من السياسات الوطنية لضمان أمن الدولة من التهديدات الخارجية والداخلية الهدامة، وفي هذه الحالة تحتفظ الحكومات بالمظاهر الشكلية للمبادئ الدستورية، ولكن بالمقابل تهيمن على السُّلطة التنفيذية مخاوف الأمن الوطني مما يجعل المحاكم الطرف الوحيد المتاح لحماية الأفراد من الإجراءات التعسفية بحقهم.⁵⁵

⁵⁴ - Tapia-Valdes. J.1982. *A Typology of National Security Policies*, 9 Yale J. Int'l L. . p (17-20).

Available at: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol9/iss1/3>,

⁵⁵ - IBID. P (21-28)

- أما النوع الثالث فهو سياسة موجهة نحو الداخل من قبل القوة العسكرية في الدولة والتي تهدف إلى تطهير الحياة الوطنية من كافة المؤثرات الأخلاقية والسياسية الدخيلة، إذ إنّه ومن خلال التلاعب بالحقائق والمعلومات تخلق السلطة شعوراً بين السكّان بوجود حالة خطر حقيقية مما يُسهّل احتكارها لجميع الأنشطة السياسية في البلاد، وفي الدول التي تنتهج هذه السياسة تُرتكب انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان من قبل السلطة التنفيذية غير الخاضعة للرقابة حتى من المحاكم، ولا يمكن تقديم شكاوى حول سلوك تلك الحكومات إلا في الهيئات و المحاكم الدولية والتي غالباً ما تكون غير قادرة على إثبات فعاليتها في السيطرة على انتهاكات حقوق الإنسان.⁵⁶

وفي معرض المفاضلة بين أمن الدول والحريات الأساسية، يرى أستاذ القانون Thomas I. Emerson أنّ على المحاكم أن تتقيد بالمبادئ والمعايير التالية:

- 1- تحتل المبادئ الدستورية التي تحمي الحريات الفردية مكانة مفضّلة في التسلسل الهرمي للقيم الديمقراطية، وبالتالي فإنّ للحق الدستوري أفضلية افتراضية على سواه.
 - 2- ينبغي توافر شكوك صحية عند النظر في ادعاءات الحكومة بوجود خطر على الأمن الوطني.
 - 3- يقع عبء الإثبات على الحكومة في مسائل الأمن الوطني.
 - 4- يجب على الحكومة أن تظهر وجود ضرر مباشر وفوري وخطير ومحدد للأمن الوطني، ولا يمكن الاعتداد بالتهديدات الغامضة والمبنية على مجرد توقعات.
 - 5- يجب أن يقتصر التقيد الذي تسعى إليه الحكومة إلى أضيق قيود ممكنة لتحقيق الهدف.
 - 6- ينبغي، حيثما أمكن، صياغة وتطبيق قواعد صارمة وسريعة، بدلاً من القيام باختبارات الموازنة
- الفضفاضة بين الأمن القومي والحريات الدستورية.⁵⁷

وعليه فإنّ عملية التوفيق بين الأمن الوطني والحريات العامة تبدأ بالفرضية الأساسية القائلة بأن ممارسة السلطة الحكومية لتحقيق الأمن تخضع لنفس القيود التي تخضع لها ممارسة تلك السلطة لتأمين أهداف

56 - IBID. P (28-35).

57 - Emerson, T. 1982. National Security And Civil Liberties. *Yale Journal of International Law*, P 85. Available at: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/6808>

اجتماعية أخرى، فلا يجوز أن يبرر وجود اعتبارات الأمن الوطني تقييد الحقوق الدستورية إلا بوجود جملة من الضوابط الدستورية والقانونية النازمة لهذه العملية.

ثانياً: التوفيق بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان في إطار الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

أدرك القائمون على صياغة مواثيق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان ضرورة تحقيق التوازن بين الحريات والحقوق التي تضمنها تلك المواثيق وبين جملة من المصالح المشروعة الأخرى، ومن بينها الأمن الوطني، لذا كان لا بد من وضع آلية يتم فيها إجازة تقييد الحقوق والحريات عند أخذ تلك المصالح بعين الاعتبار ولكن دون الإطاحة بجوهر الحقوق والحريات أو الانتقاص منها على نحو غير عادل.

وتختلف الصيغ والطرق المستخدمة لوضع ضوابط للحقوق والحريات بين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من جهة والعهدين الدوليين من جهة أخرى، إذ اعتمد الإعلان العالمي طريقة المادّة الجامعة، والتي تقوم على إيراد مادة واحدة ضمن الميثاق الدولي يتضمن الضوابط المنطبقة على الحقوق والحريات،⁵⁸ وعليه احتوى نص المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حكم تقييد عام جاء النص فيه على جواز خضوع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها، ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي.

وبذلك يكون نص المادة 29 من الإعلان قد طرح نظرية في إمكانية تقييد الحقوق ذات طابع عام وشامل - أي أنّها لا تختص بنمط واحد أو بأنماط معينة من الحقوق، بل بجميع الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان - مفادها جواز تقييد ممارسة الفرد لحقوقه إذا كان التقييد مشروعاً ويلبي مقتضيات إحدى المصالح المشروعة في المجتمعات الديمقراطية (حقوق الغير، النظام العام، المصلحة العامة، والأخلاق العامة).

⁵⁸ - تعتمد العديد من دساتير العالم طريقة المادة الجامعة في ضبط الحقوق والحريات الواردة فيها، منها دستور كينيا (الفصل 24) ودستور جنوب أفريقيا (الفصل 24) ودستور سويسرا (الفصل 36).

انظر: الماجري، خالد، 2017، ضوابط الحقوق والحريات، تعليق على الفصل 49 من الدستور التونسي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ص(13،14).

وجاء العهدان الدوليان فيما بعد ليكونا أكثر دقةً وتفصيلاً في هذا الشأن، فاعتمدا طريقة التحديد الخاص، والتي تتمثل في إرداف كل حق من الحقوق التي يضمنها العهد بجملة من الضوابط الخاصة التي تتعلق به لا بغيره تبعاً لمحتواه وخصوصياته،⁵⁹ فمثلاً نصّت الفقرة الثانية من المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحق في حرية التعبير بكافة مشتملاتها، في حين نصّت الفقرة الثالثة من المادة ذاتها على جواز إخضاع الحقوق المذكور في الفقرة الثانية للتقييد في حال كان التقييد ضرورياً لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، كذلك الحال بالنسبة للمادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي نصّت على الحق في تكوين النقابات وممارسة أنشطتها بحرية، مع إمكانية تقييد هذا الحق إذا كان التقييد ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ولا شك أن للتقييد بطريقة التحديد الخاص ميزات إيجابية لا يمكن أن توفرها طريقة المادة الجامعة، إذ يمكن من خلال هذه الآلية تصميم حكم التقييد بشكل يتناسب مع طبيعة الحقوق المحددة وأهميتها، فحكم التقييد المتعلق بحرية المعتقد (المادة 18) لا يجيز التقييد لضرورات الأمن الوطني وحكم التقييد المتعلق بحرية التجمع (المادة 21) لا يشترط أن يكون تدابير التقييد ضرورية وحسب بل يشترط أن كون ضروريةً في مجتمع ديمقراطي.

وفيما يتعلق بإمكانية تقييد الحقوق لضرورات الأمن الوطني، فلم تجز جميع أحكام التقييد الموجودة في المواد المنصوص عليها في العهدين إمكانية تقييد الحقوق المذكورة في تلك المواد، هذا فضلاً عن كون بعض المواد خالية من أحكام التقييد وذلك باعتبار أن الحقوق الواردة فيها هي حقوق مطلقة غير قابلة للانقاص، وعليه تتمثل الحريات الواردة في العهدين الدوليين والتي يجوز تقييدها لدواعي الأمن الوطني بشكل حصري بحرية التعبير،⁶⁰

⁵⁹ - تم استخدام هذه الطريقة أيضاً في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والاتفاقية الأمريكية الدولية لحقوق الإنسان، كما أن العديد من دول العالم تعتمد هذه الطريقة في دساتيرها، كدستور الجزائر ودستور المغرب ودستور الجمهورية العربية السورية.

⁶⁰ - المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وحرية التنقل وعدم الإبعاد،⁶¹ وحرية التجمع وإقامة الجمعيات،⁶² وحرية تكوين النقابات، وحرية ممارسة النقابات لأنشطتها.⁶³

إن ضمان الحقوق والحريات في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان هو الأساس، والأمن الوطني هو السبب الذي يجوز لأجله تقييد بعض الحقوق والحريات استثناءً مع اشتراط وجود ضوابط معينة للقيود تتصل بشرعية التقييد وضرورته في مجتمع ديمقراطي، وعليه فإن الضوابط المحددة بموجب العهدين الدوليين تُشكّل مجتمعة الآلية التي من خلالها يمكن الموازنة بين الحريات العامة من جهة ومتطلبات حماية الأمن الوطني للدولة من جهة أخرى.

المبحث الثاني

متطلبات تطبيق قيد الأمن الوطني في سياق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان

تذكر أحكام التقييد الواردة في نصوص الشرعة الدولية لحقوق الإنسان والتي تُجيز تقييد بعض الحريات لدواعي الأمن الوطني مجموعة من الشروط الواجب توافرها عند اتخاذ تدابير التقييد، إذ تشترط تلك الأحكام أن تكون تدابير التقييد وفقاً للقانون، كما تشترط أن تكون التدابير ضرورية، وإذا كان التوافق مع القانون واضحاً بعض الشيء إلا أن شرط الضرورة يتسم بالغموض إلى درجة كبيرة ويضعنا أمام مسألة جدلية تتعلق بماهية المؤشرات التي يتم من خلالها تقييم ضرورة التدبير المقيد للحرية من عدمه، ونقدّم أحكام التقييد المتعلقة بحقي التجمع والاجتماع شرطاً إضافياً للقانونية والضرورة يتمثل بضرورة توافق القيد مع مقتضيات المجتمع الديمقراطي. يضيء المطلب الأول من هذا المبحث على الشرط الأول الواجب تحقيقه لتطبيق نظرية الأمن الوطني متمثلاً بعنصر قانونية القيد المتصل بالأمن الوطني، ويتعلق المطلب الثاني بعنصر ضرورة الإجراء المقيد للحرية وهو

⁶¹ - المواد (12،13) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁶² - المواد (21،22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

⁶³ - المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

الشرط الثاني للسماح للدولة بتقييد حرية معينة لحماية الأمن الوطني، أما المطلب الثالث فيتعلق بشرط خاص بحقي التجمع والاجتماع، ويتمثل هذا الشرط بوجود توافق قيد الأمن الوطني مع متطلبات المجتمعات الديمقراطية.

المطلب الأول

شرعية القيد المتعلق بالأمن الوطني

لا يمكن الحديث عن ضمانات للحقوق والحريات العامة إلا في ظل الدولة القانونية، فقيام الدولة القانونية هو الشرط الأول والأساسي لتأمين احترام الحقوق والحريات العامة، ويعني نظام الدولة القانونية خضوع الدولة للقانون في جميع مظاهر نشاطها من حيث الإدارة، أو التشريع، أو القضاء، وعلى هذا النحو تخضع جميع سلطات الحكم في الدولة للقانون وتتقيد بأحكامه.⁶⁴

ولا تسمح الشرعة الدولية لحقوق الإنسان بتقييد حق معين لضرورات الأمن الوطني إلا إذا كان القيد محدداً بنص القانون، ومصطلح "محدد بنص القانون" يعني ضمناً أن القيود التي تُفرض على الحق يجب أن تكون قد سُنَّت قانوناً بصورة رسمية، وينبغي أن يذكر مثل هذا القانون بصورة محددة إمكانية السماح بتدخل أجهزة إنفاذ القوانين، ودرجة التحديد هذه هامة، فأي تدخل يركز فحسب على الأحكام الإدارية إنما يُشكّل انتهاكاً للمادة الضامنة للحق الذي تم تقييده.⁶⁵

ووفقاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان، لا يكفي وجود قانون يقيّد الحقوق والحريات للقول بشرعية هذا التقييد، بل يجب أن تتوفر في التقييد شروط أساسية يمكن تلخيصها :

- بأن يوجد نص قانوني وطني مقيّد عام، يتفق مع العهد، معقول وغير تعسفي.

⁶⁴ - عمار، رامز، 1996، حقوق الإنسان والحريات العامة، المؤلف، الطبعة الأولى، ص 122.

⁶⁵ - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1993/45، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1995/32، 19 كانون الأول 1994، الفقرة 42.

- أن يَنصَّ النَّص القانوني المقيّد للحقوق بالوضوح وأن يكون في متناول الجميع.

- أن يوفّر النَّص القانوني الضّمّانات الكافية وسُبُل الانتصاف الفعّالة ضد فرض التقييدات على حقوق الإنسان على نحو غير قانوني أو تعسفي.⁶⁶

بناءً على ما سبق، فإنّ شرعية التقييد لا تستند فقط إلى وجود القانون المقيّد للحرية، بل يمتد أيضاً إلى ضرورة وجود شروط خاصّة بهذا القانون تستند إلى اعتبارات تتعلق بجودة التشريع وفعالية أثره وضمان عدم إساءة استعماله، لذا نبحث في هذا القسم في المتطلبات الواجب توافرها للقول بتحقيق شرط الشرعية على النحو الذي يجعل من الإجراء المقيّد للحرية قانونياً وفقاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

الفرع الأول: وجود النص القانوني المقيّد للحق

يقتضي مبدأ الشرعية أن يكون للقيود المفروضة على الحقوق أساس مشروع ورسمي في القانون، وأن يكون ذلك الأساس القانوني عاماً⁶⁷ متاحاً للجميع، فضلاً عن وجوب أن يكون القانون غير تمييزي وغير ذي أثر رجعي، بحيث يكون القانون ساري المفعول في وقت تطبيق القيد، فوجود النص القانوني يبقى أصحاب السلطة ضمن سلطتهم المحدودة من جهة ويبقى الناس آمنين مطمئنين لمعرفة بما لهم وما عليهم في حدود القانون من جهة أخرى.

وتشترط جميع أحكام التقييد الواردة في موثيق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان أن يكون القيد منصوصاً عليه في القانون، كما تؤكد اللجنة المعنية لحقوق الإنسان في معظم تعليقاتها العامة على شرط وجود النص القانوني، فمثلاً يشير التعليق العام رقم 27 لعام 1999 للجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى ضرورة أن تبرر أي قيود على

⁶⁶ - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984), paras (15-18)

⁶⁷ - تعني الصبغة العامة للقانون عدم تعلّقه بحالة فردية أو خاصّة بجماعة معينة إلى إذا كانت لهذه الجماعة خصائص موضوعية تُبرر ذلك، وعلى الرغم من عدم النص في القوانين الوطنية صراحة على شرط عمومية القانون، إلّا أنّ بعض الدساتير (كدساتير ألمانيا وجنوب أفريقيا والبرتغال) أكدت صراحة على وجوب أن يكون القانون المقيّد للحرية ذو صبغة عامة ومجردة تُطبق على جميع الناس وليس على حالات فردية.

انظر: الماجري، مرجع سابق، ص 67.

أساس إحدى المصالح المحدودة، وتستند إلى قاعدة قانونية، أي أن ينص عليها القانون،⁶⁸ كما يؤكد التعليق العام رقم 34 على ضرورة أن تكون القيود محددة بنص القانون ويشدد على أن تكريس القيود على حرية التعبير في القوانين التقليدية أو الدينية أو غيرها من القوانين العرفية يتنافى مع العهد.⁶⁹

ويقتضي شرط الشرعية أيضاً أن يكون القانون المقيّد للحرية قد صدر على نحو ديمقراطي، أي ينبغي أن يخضع لمشاورات واسعة النطاق مع الأفراد والجمعيات المعنية، بما في ذلك المجتمع المدني، وعلاوة على ذلك يجب نشر القوانين فور اعتمادها، باستخدام القنوات الملائمة لكفالة علم الجمهور بالعواقب الناتجة عن عدم الالتزام بالقانون.⁷⁰

ولا يكفي أن يكون هناك أساس مشروع في القانون لكي يحقق القيد شرط المشروعية، بل يجب أن يكون الأساس القانوني الذي يفرض القيد متوافقاً مع مضامين المعاهدات والمواثيق الدولية التي صدّقت عليها الدولة الطرف، لا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إذ تؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على ضرورة أن تكون القوانين المقيّدة للحرية متلائمة مع أحكام العهد وأهدافه وأغراضه، ويجب ألا تنتهك القوانين أحكام عدم التمييز المنصوص عليها في العهد،⁷¹ ويجب ألا تنص القوانين على جزاءات تتنافى مع العهد، كالعقوبات البدنية،⁷² وعليه فإنه لا يمكن للدولة أن تعتمد بأي شكل من الأشكال على القانون الداخلي لتبرير انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان.

⁶⁸ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 (المادة 12: حرية التنقل)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 ، 1 تشرين الثاني 1999، الفقرة 13.

⁶⁹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، مرجع سابق، الفقرة 24.

⁷⁰ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة : A/67/292، 10 آب 2012 ، الفقرة 65.

⁷¹ - تؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أن تقييد الحقوق عن طريق أي تمييز أياً كان نوعه، سواء على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو النسب أو لأي سبب آخر، إنما يُشكّل انتهاكاً واضحاً للعهد.

انظر: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 (المادة 12: حرية التنقل)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 ، 1 تشرين الثاني 1999، الفقرة 18.

⁷² - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 ، مرجع سابق، الفقرة 26.

وتطبيقاً لشرط التوافق مع مضامين المعاهدات المصدق عليها، فإنه لا يجوز تقييد أي من الحقوق المنصوص عليها في المعاهدات غير القابلة للتقييد لدواعي الأمن الوطني بموجب تلك المعاهدات، وعليه فإنه مثلاً لا يجوز تقييد الحقوق المتعلقة بعدم جواز التعذيب أو الاسترقاق أو السخرة لدواعي الأمن الوطني وذلك باعتبار ان العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لم يجز تقييد تلك الحقوق لأي سبب كان.

ولتحقيق شرط الشرعية أيضاً، فإنه من الواجب ألا يُطبَّق النص القانوني المقيد للحرية بأثر رجعي، ذلك ما يقتضيه أيضاً مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المنصوص في المادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وعليه فإنه لا يجوز تطبيق قانون مقيد لأي شكل من أشكال الحرية لدواعي الأمن الوطني على أي نشاط سابق لسريان مفعول ذلك القانون.

أيضاً تقتضي شرعية القانون المقيد للحرية أن لا يكون ذلك القانون تعسفياً، وهنا لا بدّ من التأكيد على أن مفهوم "التعسفي" لا يمكن أن يكون مرادفاً لمفهوم "غير القانوني"، إذ يُمكن أن ينشأ التقييد التعسفي للحرية من القانون بحد ذاته وبإجراءات قانونية من سلطات حكومية مختصة، وتؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أن الإجراء المقيد للحقوق قد يكون تعسفياً حتى وإن كان منصوصاً عليه في القانون، وأن المقصود بإدراج مفهوم التعسف هو ضمان أن يكون التدخّل نفسه الذي يسمح به القانون موافقاً لأحكام العهد ومراميه وأهدافه وأن يكون في جميع الحالات، معقولاً بالنسبة للظروف المعنية التي يحدث فيها،⁷³ وتُعبّر معقولية النص القانوني عن مدى احترام الشروط الشكلية لإنتاج القاعدة القانونية بما يجعلها غير اعتباطية، ومدى انصهار القاعدة القانونية في السياق الاجتماعي الذي وردت ضمنه بما يجعلها غير تعسفية، فيكون القانون مستجيباً لشرط المعقولية إذا كان منسجماً في تركيبته الداخلية متناسباً مع مقتضيات سنّه، غير اعتباطي، حذراً، وغير متسم بالغلو، متلائماً مع الوضعيات، مقبولاً من الناس أو قابلاً لأن يكون كذلك، ومكرساً لمبدأ الانصاف.⁷⁴

⁷³ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16 (المادة 17 المتعلقة بالحق في حرمة الحياة الخاصة)، الوثيقة :

HRI/GEN/1/Rev.1 ، 1988، الفقرة 4.

74 - الماجري، مرجع سابق، ص123.

الفرع الثاني: وضوح النص القانوني المُقيد للحرية

لتحقيق مبدأ الشرعية، لا يكفي أن يكون للقيود المفروضة على الحق أساس قانوني، بل يجب أن يكون القانون نفسه متاحاً للجميع ودقيقاً بما فيه الكفاية لتمكين الفرد من تقييم ما إذا كان سلوكه مخالفاً للقانون، وكذلك من توقع النتائج المحتملة لمثل هذا الخرق (إمكانية التنبؤ)، ولا شك أن إدراج تعريفات واضحة في التشريعات المحلية الخاصة بالأمن الوطني أمر حيوي لضمان بقاء القانون سهل الفهم والتطبيق، وكيلا تتعدى هذه التشريعات على الأنشطة التي يجب أن لا تكون خاضعة للتقييد،⁷⁵ فضلاً عن ذلك، فإن غموض النص التشريعي يمكن أن يتسبب في امتناع الأفراد عن ممارسة بعض حرياتهم، وذلك خوفاً من تعرضهم لعقوبات معينة، فعندما لا يتم تعريف السلوك المحظور بوضوح كافٍ، فإن ذلك سيخلق تأثيراً مخيفاً على ممارسة هذه الحريات، كما يخلق الغموض أيضاً خطر التعسف والتمييز في إنفاذ القانون وهو ما سيتسبب بلا شك في انتهاك مبدأ المساواة أمام القانون.⁷⁶

وتؤكد اللجنة المعنية لحقوق الإنسان في تعليقها العام 34 - الخاص بحرية التعبير - على وجوب أن تصاغ القاعدة التي ستعتبر بمثابة قانون بدقة كافية لكي يتسنى للفرد ضبط سلوكه وفقاً لها، ووجوب إتاحتها للجمهور،

⁷⁵ - من الملاحظ في سياق المقارنة بين المجتمعات المستبدة وبين المجتمعات الديمقراطية أنك ستجد في الأخيرة مواضع الحدود القانونية بشكل دقيق، أما في المجتمعات المنكوبة بالاستبداد فلن يتسنى لك أن تعرف مواضع الحدود عن يقين، ويكفي أن تعرف أن المجتمع قد قطع شوطاً كبيراً صوب الطغيان إذا ما شرع الناس فيه يقولون "من الخير ألا تصنع هذه، لأنك قد تجر بذلك على نفسك المتاعب"، أما المواطن في المجتمع الحر فيقول "ما دام القانون لا يأمرني بصورة محددة ألا أفعل ذلك، فإننا قطعاً نستطيع أن أفعله".

وقد أدرك واضعو الدستور الأمريكي أن جانباً هاماً من عناصر الطغيان يتمثل بسلطته الغامضة والتي ليس لها حدود، بحيث لا تستطيع أن تعرف متى تنقض عليك، والعبء في الجرائم الخيالية تلك - من قبيل السلوك غير الوطني، الثورة المضادة، تخريب الروح المعنوية للقوات المسلحة الوطنية - أنك لا تستطيع أن تتنبأ سلفاً بما عسى أن يكون المقصود منها، وكأن تلك القوانين تقول لك "لا تفعل أي شيء لا تستسيغه الحكومة"، وما عليك سوى أن تكتشف بعد الفعل أنك اقترفت خطأ فادحاً.

للمزيد، انظر: هولت، جون، 1972، الحرية وما وراءها، دار المعارف، القاهرة، ص(32-35).

⁷⁶ - De Schutter, O. 2010. International Human Rights Law, Cases, Materials, Commentary. Cambridge University Press. p 296.

كما تؤكد اللجنة على وجوب أن ينص القانون على توجيهات كافية للمكلفين بتنفيذه لتمكينهم من التحقق على النحو المناسب من أنواع التعبير التي تخضع للتقييد وتلك التي لا تخضع لهذا التقييد.⁷⁷

وفيما يتعلق بشرط وجوب إتاحة النص القانوني للجميع، فإنه لا يجوز التذرع بضرورات الأمن الوطني أو بأي ضرورة أخرى للتوصل من هذا الشرط، إذ إنَّ هذا الشرط يُشكّل أحد ركائز مبدأ المشروعية التي لا تقبل الانتقاص لأي سبب كان، كما أنه من المستحيل للأفراد أن يستطيعوا التنبؤ بالعواقب الناتجة عن عدم الالتزام بالنص المقيد للحرية في حال عدم إتاحة ذلك النص لهم، لذا فإنه من غير المقبول أبداً أن تقوم أي دولة التحفظ على نشر قانون يتضمن قيوداً على الحريات حتى ولو كان ذلك التحفظ لدواعي تتصل بوجوب سرية النص القانوني حماية للأمن الوطني.

ويلاحظ المقرر الخاص المعني بحماية حرية التعبير غياب الدقة في تحديد نطاق ومعنى بعض المفاهيم الرئيسية التي تبرز لدى تطبيق قانون الأمن الوطني في جمهورية كوريا، ومن هذه المفاهيم "النَّاء على أنشطة المنظمات المناهضة للدولة وتشجيع هذه الأنشطة والدعاية لها"، و"المواد التي تعود بالفائدة على العدو"، ولاحظ المقرر أنه ووفقاً لهذه النصوص القانونية ذات التعابير الغامضة قامت المحاكم المحلية بتجريم التعبير عن أفكار ومعتقدات أو آراء في مسائل عامة منها السياسات العامة للحكومة وحياسة مواد متوفرة علناً وذات طابع عام وأكاديمي، كما اعتبرت هذه المحاكم أن الاقتباس من مواد وتصريحات علنية ذات طابع عام جداً جرماً بحسبانها تعود بالفائدة على منظمة مناهضة للدولة، كما أدين العديد من الأشخاص بحجة أنه كان ينبغي لهم أن يدركوا أن أعمالهم - بما فيها بمجرد حياسة أعمال أكاديمية متوفرة علناً - تعود بالفائدة على العدو.⁷⁸

وحتى في الحالات التي تمارس فيها السلطة التنفيذية إجراءاتها التقييدية بشكل سري لدواعي الضرورة - كما هو الحال في اعتراضات اتصالات بعض المشتبه بهم بارتكاب جرائم أو الشروع بالقيام بارتكابها - فإنه يجب أن يكون

77 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، مرجع سابق، الفقرة 25.

78 - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1993/45، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1996/39/Add.1، 21 تشرين الثاني 1995، الفقرة 17.

هناك قدر من الحماية القانونية في القانون المحلي ضد التدخّلات التعسفية من جانب السُلطة، فعلى الرغم من أنه ليس بالإمكان تحقيق متطلبات اليقين القانوني عند اعتراض الاتصالات لأغراض تحقيقات الشرطة، إذ من غير المعقول تمكين الفرد من التنبؤ بأن السلطات ستعترض اتصالاته فيتمكن من تكييف سلوكه وفقاً لذلك التنبؤ، إلا أنه من الضروري أن يكون القانون واضحاً بما فيه الكفاية من حيث شروطه لإعطاء المواطنين مؤشراً ملائماً للظروف التي تُمكن السلطات العامة من اللجوء إلى هذا التدخّل السري الذي قد يُشكّل خطراً على احترام الحياة الخاصة والمراسلات.⁷⁹

وبالتالي يجب على القانون - تحقيقاً لمبدأ إمكانية التنبؤ - أن يشير إلى فئات الأشخاص الذين قد يتعرضون لاستغلال اتصالاتهم بأمر قضائي، وطبيعة الجرائم التي قد تؤدي إلى مثل هذا الأمر، والمدة المسموح بها للتتبع على الاتصال، وإجراء نقل الأجزاء ذات الصلة من المواد التي تم اعتراضها، والاحتياطات الواجب اتخاذها لضمان أن التسجيلات كلها متاحة للتفتيش من قبل القاضي والدفاع، والظروف التي يجب أو يجوز فيها إتلاف التسجيلات، لا سيما عندما يتم تبرئة المتهم.⁸⁰

وتعتمد بعض الحكومات إلى تشغيل شبكات عبر وطنية لوكالات الاستخبارات من خلال ربط ثغرات قانونية تتطوي على تنسيق ممارسة المراقبة لاجتباب تدابير الحماية التي تنص عليها النظم القانونية المحلية، ولا شك أن هذه الممارسات لا تجتاز اختبار المشروعية، إذ إنَّها تجعل تشغيل نظام المراقبة غير قابل للتنبؤ بالنسبة لمن يتأثرون به.⁸¹

وفيما يتعلق بالقوانين المتعلقة بمكافحة الإرهاب في سياق حماية الأمن الوطني، فإنَّ من الضروري احترام مبدأ اليقين القانوني كلما تمت الإشارة إلى الإرهاب أو المجموعات الإرهابية، إذ يجب على جميع الهيئات التنفيذية

⁷⁹ - ECTHR, CASE OF MALONE v. THE UNITED KINGDOM, (no 8691/79), 02/08/1984, para (67).

⁸⁰ - ECTHR, CASE OF KRUSLIN v. FRANCE, (no 11801/85), 24 April 1990, para (35).

انظر أيضاً: مجلس حقوق الإنسان، الحق في الخصوصية في العصر الرقمي (تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/27/37، 30 حزيران 2014، الفقرة 28.

المسؤولة عن إدراج المجموعات أو الكيانات في قوائم الإرهاب أن تكون ملزمة بتعريف واضح ودقيق لما يُشكّل أفعالاً إرهابية، إذ يجب أن يشمل التعريف الوطني للإرهاب ثلاثة عناصر تراكمية هي الهدف والغرض والوسيلة:

- فالغرض يجب أن يكون متمثلاً بإشاعة الخوف بين السكان أو هدم النظام العام أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به.

- والوسيلة المستخدمة، ينبغي وصفها بأنها فتاكة، أو منطوية على ممارسة عنف خطير ضد أفراد عامة السكان أو شرائح منهم، أو أخذ الرهائن.

- والهدف هو تحقيق هدف سياسي أو عقائدي مستتر.

وبالتالي لا ينبغي تجريم عمل إرهابي ما لم تتوافر فيه الشروط الثلاثة السابقة، والتي ينبغي أن تكون مبينة في النص القانوني الذي يجرم ذلك العمل.⁸²

علاوة على ذلك فإن الحاجة إلى الدقة والوضوح في التعبير تمتد أيضاً إلى تعريف الصلة بين المجموعة والكيان وبين العمل الإرهابي، وفي ظل غياب تعريف، يمكن استخدام كلمات أو تعابير تترك فسحة كبيرة للتفسير، مثل "يدعم" أو "يشترك في" أو "مرتبط بـ"، لإدراج مجموعات أو كيانات بطريقة غير سليمة، وهذا على وجه التحديد يسبب مشاكل خطيرة - في ضوء غياب تعريف شامل للإرهاب - قد تقود إلى حدوث إدراج تعسفي لمجموعات أو كيانات ضمن قوائم الإرهاب.⁸³

إنّ التشريعات المحلية الرامية إلى مكافحة الإرهاب أو التطرف ينبغي أن تحدد بشكل دقيق مصطلحات "الإرهاب" و"التطرف" بحيث لا تشمل أشكال العصيان المدني أو الاحتجاج، أو السعي لتحقيق غايات سياسية ودينية أو أيديولوجية معينة، أو محاولات التأثير على شرائح المجتمع الأخرى أو الرأي العام، وعلاوة على ذلك، ينبغي أن

⁸² - لجنة حقوق الإنسان، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (مذكرة مقدمة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/2005/103، 7 شباط 2005، الفقرة 44.
⁸³ - المرجع السابق: الفقرة 32.

تُحدد الصلاحيات التقديرية الممنوحة للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون في أضيق الحدود الممكنة بحيث تشمل ضمانات كافية للحد من احتمالات التعسف.⁸⁴

تجدر الإشارة إلى أنَّ هناك رؤية مفادها أنَّ مسألة وضوح النص التشريعي المقيد للحريات يعتمد على السياق التاريخي والثقافي للبلد المعني، ففي البلدان ذات الديمقراطية القوية والتي لها سجل قوي في حقوق الإنسان، قد تكون أحكام التقييد المفتوحة وحتى الغامضة التي تترك مجالاً واسعاً لتقدير السلطة التشريعية والمحاكم مقبولة، أمَّا في البلدان التي لا تزال الديمقراطية فيها هشَّة، وحيث يوجد سجل حديث لانتهاكات حقوق الإنسان، فإنَّ القيود الأكثر تفصيلاً وتحديداً قد تكون ضرورية من أجل منع إساءة استخدام السلطة،⁸⁵ وبرأينا فإنَّ هذه الرؤية والتي تبدو مقنعة بعض الشيء لم تأخذ بعين الاعتبار إمكانية التحوُّل المفاجئ والسريع لمؤسسات السلطة في الدولة الديمقراطية نحو التعسف والاستبداد إذا ما عصفت بالدولة أزمة أو كارثة أو أي شكل من أشكال التغيير الجذري المفضي إلى الفوضى والعنف، وعليه نرى أنَّ الدقة والوضوح في النص المقيد للحقوق ليست واجباً على الدول ذات الديمقراطية الهشة وحسب بل على جميع الدول مهما بلغت من ديمقراطية الحكم واحترام الحقوق، لا بل إنَّ دقة النص القانوني ركن أساسي من أركان الشرعية التي لا يمكن أن تقوم ديمقراطية الدول بدونها.

الفرع الثالث: توفير الضمانات الكافية وسبل الانتصاف.

لتحقيق مبدأ الشرعية ينبغي أيضاً أن تنص القوانين بوضوح على الهيئة المسؤولة التي تملك صلاحية التَّدخُّل وتقييد الحقوق، وبشكل عام فإنَّ السلطات العامة الحكومية التي تكون لديها مسؤوليات محددة، من أهمها حماية الأمن الوطني هي السلطات التي يمكنها استخدام مبرر الأمن الوطني لتقييد الحقوق،⁸⁶ والحكومة هي

⁸⁴ - بيليفا، نينا وآخرون، 2012، مبادئ توجيهية بشأن حرية التجمع السلمي، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR)، الطبعة الثانية، ص 47.

<https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/91361.pdf>

⁸⁵ - أحمد، داوود و بولمر، إليوت، 2014، أحكام التقييد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ص 9.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/limitation-clauses-primer-AR.pdf>

⁸⁶ - تنص بعض الدساتير الوطنية صراحة على الأجهزة المكلفة بحماية الأمن الوطني، ففي دستور كينيا مثلاً نصَّت المادة 239 على أنَّ أجهزة الأمن الوطني هي قوات دفاع كينيا (الجيش والقوات الجوية والبحرية) وجهاز المخابرات الوطني وجهاز الشرطة

التي تتحمل المسؤولية النهائية عن الأمن الوطني، وبالتالي هي فقط التي يمكنها التأكيد على تقييد الحقوق إذا ما كان من شأن ممارستها الإضرار بالأمن الوطني.⁸⁷

ولا ينبغي منح الهيئات المعنية بحماية الأمن الوطني - أيًا كانت تسميتها - سلطة تقديرية مفرطة، بل ينبغي توفر معايير تعتمد عليها لفرض القيود ، وأن تكون تلك المعايير متاحة للعموم.⁸⁸

وتتطلع أجهزة الاستخبارات الوطنية بدور حاسم في حماية الأمن الوطني ودعم سيادة الدول، إذ إنّ جمع وتحليل ونشر المعلومات ذات الصلة بحماية الأمن الوطني تُشكّل المهمة الرئيسية التي تؤديها معظم أجهزة الاستخبارات في العالم، كما أنّ دولاً كثيرة تقصر دور أجهزة الاستخبارات التابعة لها على هذه المهمة، وعليه فإنّ تحقيق شرط الشرعية يتطلب أن تحدد ولاية وأنشطة أجهزة الاستخبارات تحديداً ضيقاً ودقيقاً في قانون يتوافر على نطاق عام، كما ينبغي أن يحدد القانون الأخطار التي تهدد الأمن الوطني والتي تكلف أجهزة الاستخبارات بالتصدي لها، وإذا أدرج الإرهاب ضمن هذه الأخطار فإنّه يجب تعريفه بعبارات ضيقة ودقيقة.⁸⁹

وعند استخدام القوة في معرض تقييد حق معين لضرورات الأمن الوطني، فإنّ مبدأ الشرعية يقتضي بأن تضع الدولة إطاراً قانونياً محلياً لاستخدام القوة، لا سيما في حال الاستخدام المحتمل للقوة المميتة،⁹⁰ وينبغي أن يقيّد

المحلية، ونصّت المادة 199 من دستور جنوب أفريقيا على أنّ أجهزة أمن الجمهورية تتألف من قوات الدفاع وجهاز الشرطة وأجهزة الاستخبارات التي تتأسس وفقاً للدستور.

87 - Global Principles On National Security And The Right To Information ("The Tshwane Principles"), Finalized In Tshwane, South Africa ,Issued On 12 June 2013, part 1 (principle 1).

88 - مجلس حقوق الإنسان، التقرير المشترك للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً بشأن الإدارة السليمة للتجمعات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/66، 4 شباط 2016، الفقرة 36.

89 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مارتين شابينين (تجميع الممارسات الجيدة المتعلقة بالأطر والتدابير القانونية والمؤسسية التي تضمن احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك ما يتعلق بالرقابة على هذه الوكالات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/14/46 ، 17 أيار 2010 ، الفقرات (10:9).

90 - ينبغي أن تشمل القواعد واللوائح المتعلقة باستخدام الأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين مبادئ توجيهية تُبين ما يلي:

أ- تحديد الظروف التي يجوز لأفراد الشرطة فيها حمل أسلحة نارية مع تحديد أنواعها وذخائرها المسموح بها.

الإطار المعياري بشكل محدد استخدام الأسلحة والتكتيكات خلال تقييد الحق، واعتماد عملية رسمية للموافقة على هذا الاستخدام وعلى نشر الأسلحة والمعدات.⁹¹

أيضاً يجب أن تتولى الرقابة على الهيئات المعنية بحماية الأمن الوطني مجموعة من المؤسسات الرقابية الداخلية والتنفيذية والبرلمانية والقضائية المتخصصة والتي تستند ولاياتها وسلطاتها على القانون المتوافر على نطاق عام،⁹² كما أنَّ نظام الرقابة الفعال على تلك الهيئات ينبغي أن يتضمن ما لا يقل عن مؤسسة مدنية مستقلة عن كل من أجهزة الاستخبارات والسلطة التنفيذية، وتُغطي المهمة المشتركة لمؤسسات الرقابة جميع جوانب عمل أجهزة الاستخبارات بما في ذلك امتثالها للقانون وفعالية أنشطتها وكفاءتها ومواردها المالية وممارساتها الإدارية.⁹³

وفضلاً عن وجوب توفر الضمانات القانونية، فإنَّه من الضروري أن تقوم الدول من خلال قوانينها المحلية بتزويد الأفراد بوسائل الانتصاف الفعالة في مواجهة الانتهاكات التي يمكن أن تحصل بحقهم عند لجوء السلطات إلى اتخاذ التدابير المقيدة للحرية، فإذا كانت تلك التدابير سبيل الدولة لحماية أمنها فإنَّ وجود سبل الانتصاف يضمن شرعية تلك التدابير من جهة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية من جهة أخرى.

-
- ب- ضمان الاستخدام الصحيح للأسلحة النارية بأقل مخاطرة بإحداث أضرار لا داعي لها.
- ج- حظر الأسلحة النارية والذخائر التي تتسبب في إحداث إصابة لا مبرر لها أو تشكل مخاطر دونما مبرر.
- د- تنظيم الرقابة على الأسلحة النارية وتخزينها وإصدارها، بما في ذلك الإجراءات التي تكفل مساءلة أفراد الشرطة عن الأسلحة والذخائر الصادرة لهم
- هـ- النص على ضرورة التحذير، حيثما يكون ذلك مناسباً، قبل إطلاق النار.
- و- إنشاء نظام للإبلاغ عن كل حالة يستخدم فيها المسؤولون الأسلحة النارية في غضون أدائهم لواجبهم.
- انظر: المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في هافانا في الفترة من 27 آب إلى 7 أيلول 1990، المبدأ 11.
- ⁹¹ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً السيد كريستوف هاينز، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/26/36، نيسان 2014، الفقرة 56.
- 92 - في المملكة المتحدة البريطانية ، على سبيل المثال، لا تدبر المحاكم الحرب على الإرهاب، كما أنهم لا يقررون التدابير الاستثنائية التي يتعين استخدامها، إذ أنَّ هذه المسائل من اختصاص السلطة التنفيذية أو التشريعية، أما المحاكم فتتظر فيما إذا انتهكت التدابير حقوق الإنسان الأساسية لأي فرد، ثم تنتظر فيما إذا كان هناك مبرر للانتهاك، وأخيراً تنتظر المحكمة فيما إذا كان الانتهاك في حده الأدنى الضروري لحماية ديمقراطية البلاد، انظر:

Callamard, A. 2016. "Freedom of Expression and National Security: Balancing for Protection," Global Freedom of Expression Initiative, Columbia University. p2.

93 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب مارتين شابينين، مرجع سابق ، الفقرة 13.

وينبغي أن تضمن التشريعات ذات الصلة وضع سبل الانتصاف بما يتناسب مع مراعاة حالة الضعف الخاصة لفئات معينة من الأشخاص، وتتوّه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن الانتصاف قد يشمل - إضافة إلى التعويض المناسب - ردّ الاعتبار وتدابير الترضية كالاغترارات العلنية وإقامة نصب تذكارية عامة وتقديم ضمانات بعدم التكرار وإجراء تغييرات في القانون والممارسات ذات الصلة فضلاً عن مقاضاة مقترفي الانتهاك.⁹⁴

وتشير وثيقة مبادئ سيراكوزا⁹⁵ إلى وجوب أن يوفّر القانون الضمانات الكافية وسبل الانتصاف الفعالة ضد فرض التقييدات على حقوق الإنسان بشكل عام،⁹⁶ كما تؤكد الوثيقة بشكل خاص على عدم جواز الاحتجاج بقيد الأمن الوطني إلّا في حال وجود ضمانات كافية وسبل فعالة للانتصاف ضد إساءة الاستعمال،⁹⁷ وعليه يجب أن يضمن القانون لأي شخص يعتقد أن الجهاز المعنى بحماية الأمن الوطني انتهك حقوقه أن يُقدّم شكوى إلى محكمة أو مؤسسة رقابة، مثل أمين مظالم أو مفوض حقوق إنسان أو مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، بحيث يمكنها توفير سبيل انتصاف فعال وضمن الجبر الكامل للضرر المتكبد.⁹⁸

إنّ التحديد الدقيق لسلطات واختصاصات الأجهزة المعنية بحماية الأمن الوطني في القانون مبدأ أساسي من مبادئ سيادة القانون يُمكن هيئات الرقابة من مسائلة تلك الأجهزة عن أدائها لوظائفها المحددة، ويفتح المجال أمامها لضمان سبل الانتصاف الفعال للأشخاص المتضررين من الممارسات غير القانونية أو التعسفية، كما أنّ التبين الشامل لسلطات واختصاصات الأجهزة الموكلة بحماية الأمن الوطني يعزز الشفافية ويُمكن الناس من توقع السلطات التي قد تستخدم ضدهم، وهذا مهم جداً نظراً إلى أنّ السلطات الواسعة الممنوحة لأجهزة الأمن الوطني قد تنطوي على احتمال انتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

94 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 31 : طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، 26 أيار 2004، الفقرات (15،16).

95 - انظر ص 30.

96 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984), para (16,18).

97 - IBID, para 31.

98 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب مارتين شابينين، مرجع سابق ، الفقرة 16.

المطلب الثاني

ضرورة الإجراء المقيد للحرية

يُشكّل شرط الضرورة ضماناً إضافياً لحماية الحقوق من التعسف عند تقييدها لدواعي الأمن الوطني واضعاً عبئاً على الدولة للتثبت من أنّ القيود لا تعوق الأداء الديمقراطي للمجتمع، فلا يكفي في التدابير التي تُتخذ لتقييد الحقوق أن تصل إلى الهدف فقط بل يجب أن تكون مناسبة لتحقيق وظيفتها المتمثلة في الحماية مجتازة بذلك اختبار الضرورة فضلاً عن وفائها بمتطلبات الشرعية.⁹⁹

ووفقاً للوصف الموجز لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإنّ مفهوم "ضروري" necessity لا يعني "ضرورة مطلقة" absolutely necessary أو "لا بديل عنه" indispensable، كما أنّ هذا المفهوم لا يتحلّى بمرونة عبارات مثل مفيد useful أو ملائم convenient، بل إن هذا المفهوم يعني أن هناك "حاجة اجتماعية ملحة" pressing social need للتدخل، وعندما تظهر مثل هذه الاجتماعية الملحة، فعلى الدول أن تضمن إدراج أي تدابير تقييد في حدود ما هو مقبول في المجتمعات الديمقراطية.¹⁰⁰

ووفقاً لمبادئ سيراكوزا، فإنّه كلّما تطلّب الأمر تقييداً في أحكام العهد لأثّه "ضروري" فإنّ هذا المصطلح يعني أن التقييد :

(أ) يرتكز على أحد الأسس التي تبرر التقييدات والمُعترف بها في المادة ذات الصلة من العهد. (كالأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة).

(ب) يستجيب لضرورة عامة أو اجتماعية ملحة.

⁹⁹ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/61/267، 20 أيلول 2006، الفقرة 21.

100 - OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations, para 5.

(ج) يسعى إلى تحقيق هدف مشروع، و

(د) يتناسب مع ذلك الهدف.¹⁰¹

بناءً على كل ما سبق، فإنّه لإثبات أنّ فرض قيد على حرية معينة ضروري لضمان حاجة ملحة تتصل بالأمن الوطني، يتعيّن بداية أن تكون ممارسة تلك الحرية تشكل تهديداً خطيراً على مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني (الفرع الأول)، كما يجب أن يكون القيد المفروض يُمثّل الوسيلة التي تشتمل على أقل قدر ممكن من القيود اللازمة لحماية تلك المصلحة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وجود مصلحة مشروعة مُلحة

لمّا كانت الحقوق والحريات هي الأساس ولمّا كان تقييد تلك الحقوق لضرورات الأمن الوطني هي الاستثناء، فإنّ اللجوء الاستثنائي لتقييد الحقوق يستدعي وجود مبرر مشروع ومُلح لا يتعارض مع حقوق الإنسان والضمانات الأساسية لحمايتها، ولا شك أنّ تحديد المبرر سيكون حاسماً في اختبار ضرورة الإجراء المقيد للحرية. ويمكن القول أنّ شرط المصلحة المشروعة في سياق تقييد الحقوق لدواعي الأمن الوطني يقتضي ألا تكون المصلحة مشروعة وحسب، بل يجب أن تكون المصلحة من مصالح الأمن الوطني بدرجة أولى، كما ينبغي أن تكون المصلحة مُلحة على نحو واضح، فضلاً عن ضرورة وجود علاقة بين تلك المصلحة المشروعة والملحة وبين التّدخل المقيد للحرية.

أولاً: وجود مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني.

تؤكد مبادئ جوهانسبرغ¹⁰² على أهمية شرط المصلحة المشروعة، حيث جاء النص فيها على أنّه من الضروري أن يكتسب أي قيد - تسعى الحكومة إلى تبرير فرضه على التعبير عن الرأي أو المعلومات على

101 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984), para 10.

102 - انظر الصفحة 31.

أساس الأمن الوطني - غايةً أصيلةً وأثراً واضحاً على حماية مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني،¹⁰³ ولا يُعدُّ القيد مشروعاً، وفقاً لمبادئ جوهانسبرغ، ما لم تكن غايته الأصيلة وأثره الجلي ينصبان على حماية وجود الدولة أو سلامتها الإقليمية ضد استخدام القوة أو التهديد باستخدامها، أو على قدرتها على الردّ على استخدام القوة أو التهديد باستخدامها، سواء كان ذلك من مصدر خارجي، كتهديد عسكري، أو من مصدر داخلي، كالتهريض على الإطاحة بالحكومة باستخدام العنف.¹⁰⁴

وبالمقابل يفقد القيد مشروعيته إذا لم تكن غايته الأصيلة أو أثره ينصبان على حماية مصالح لا ترتبط بالأمن الوطني، بما في ذلك على سبيل المثال، حماية الحكومة أو المسؤولين من الوقوع في الحرج أو التعرض لتصرفات خاطئة حول إخفاء معلومات أو فضح الأعمال الشائنة، أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو أي مخالفات أخرى ضد القانون أو أداء المؤسسات العامة أو محاولة تعزيز أو تكريس فائدة سياسية أو حزبية أو أيديولوجية معينة، أو قمع الاحتجاجات المشروعة.¹⁰⁵

وعند تقييم وجود المصلحة المشروعة من عدمها، فإنّه لا بُدّ من ضرورة الانتباه إلى إمكانية وجود هدف خفي غير مُعلن لا يتعلق بالمصلحة المشروعة المتصلة بالأمن الوطني عند تقييد الحقوق، وعليه فلا يكفي ملاحظة الغرض الذي تُعلنه السلطات لتبرير التّدخل، بل قد يستنتج القاضي من القانون أو الإجراء الإداري نفسه هدفاً خفياً من التّدخل لا تفصح عنه السُلطة مُغلّفة إياه بغلاف المصلحة المشروعة، ولا يجب أن يكون الهدف الخفي بالضرورة هدفاً غير مشروع حتى نعتبر التدبير المقيد للحرية غير شرعي، بل إنّ أيّ هدف لا يتصل بمقتضيات حماية الأمن الوطني يجعل التّدخل في الحريات على أساس الأمن الوطني غير شرعي حتّى لو كان الهدف مشروعاً بحد ذاته.¹⁰⁶

¹⁰³ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle (1.2).

¹⁰⁴ - IBID, Principle 2 (a).

See also : Global Principles On National Security And The Right To Information ("The Tshwane Principles"), Finalized In Tshwane, South Africa ,Issued On 12 June 2013, Definitions.

¹⁰⁵ - IBID, Principle 2 (b).

¹⁰⁶ - الماجري، مرجع سابق، ص 85.

وتزعم بعض الحكومات أنَّ المعلومات المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية، أو الأخبار التي تُشير إلى ضلوع أعضاء الأحزاب السياسية الحاكمة في انتهاكات حقوق الإنسان، أو البيانات التي يجري فيها انتقاد ما للسياسات الأمنية الحكومية من آثار على حقوق الإنسان، جميعها معلومات من شأنها أن تهدد الأمن الوطني، ففي أحد البلدان مُنع نشر تقرير عن حالة حقوق الإنسان بوصفه "دعاية معادية للحكومة"، وفي بلد آخر أدى نشر ترجمة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى محاكمة جنائية، وصنّف أي رأي مخالف لأيديولوجية الدولة بأنه شاعل أمني يتم التذرع به لملاحقة نشطاء حقوق الإنسان.¹⁰⁷

أيضاً تقوم بعض الدول بوصف الأشخاص المتنقلين عموماً والمهاجرين على نحو خاص باعتبارهم شاعلاً أمنياً بغرض دعم البرامج السياسية الحزبية وإضفاء الشرعية السياسية على الإجراءات غير العادية التي تتخذها الدولة، وذلك في الوقت الذي يغيب فيها عن الأذهان أنَّ ظاهرتي القومية وكره الأجانب قد تُشكلان تهديداً للدولة ومصالحها وقيمها، ويمكن أن تكون حماية حقوق المتنقلين تعبيراً عن القيم الوطنية الأساسية وأداة فعالة في مواجهة السياسات المتطرفة التي تهدف إلى النيل من أمان تلك الدول.¹⁰⁸

وتقدم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مجموعة من الأمثلة التي لا تصلح كمبررات مشروعة لتقييد الحقوق والحريات بموجب العهد، فوفقاً للجنة، يتنافى مع تحقيق مبدأ الضرورة الاحتجاج بقوانين الخيانة والأحكام المتعلقة بالأمن الوطني لأغراض القمع، أو لحجب معلومات عن الجمهور تكون ذات مصلحة عامة مشروعة ولا تضر بالأمن الوطني، أو لمقاضاة الصحفيين أو الباحثين أو الناشطين في مجال البيئة، أو المدافعين عن حقوق الإنسان، أو آخرين لأسباب تتعلق بنشرهم تلك المعلومات، كما أنَّه من غير المناسب عموماً أن يشمل نطاق اختصاص هذه القوانين فئات معينة من المعلومات كالفئات المتعلقة بالقطاع التجاري والقطاع المصرفي والتقدم

¹⁰⁷ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير الممثلة الخاصة للأمن العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان المُقدم عملاً بقرار الجمعية العامة 209/57، وثيق الأمم المتحدة: A/58/380، 18 أيلول 2003، الفقرة 18.

¹⁰⁸ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/37/51، 16 كانون الثاني 2018، الفقرات (29،30).

العلمي وقد ارتأت اللجنة المعنية في إحدى الحالات إلى أنَّ التقييد الذي فُرض على إصدار بيان لدعم منازعة عمالية، بما في ذلك الدعوة إلى إضراب وطني غير جائزة بالاستناد إلى أسباب حماية الأمن الوطني.¹⁰⁹

ثانياً: ضرورة أن تكون المصلحة مُلحة.

تؤكدُ مبادئ ليمبورغ¹¹⁰ - بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - على ضرورة أن تكون المصلحة من التقييد ليست مشروعة وحسب وإنما مُلحة أيضاً، إذ لا يجوز الاحتجاج بالأمن الوطني لفرض قيود لمنع مجرد تهديدات محلية أو معزولة (isolated) للقانون أو النظام.¹¹¹

ويترتب على الدولة التي تتذرع بوجود مصلحة مشروعة متعلقة بالأمن الوطني لدى قيامها بإجراء مقيد للحقوق أن تقوم بتحديد طبيعة هذه المصلحة على نحو دقيق، ففي بلاغ مقدم ضد جمهورية كوريا، تذرعت الدولة الطرف بالأمن الوطني في معرض تجريمها قيام صاحب البلاغ - والذي يتولى رئاسة نقابة عمال لإحدى الشركات - بنشر بيان يتضامن فيه مع إضراب عمالي في حوض لبناء السفن، وادّعت الدولة بأنَّ البيان الصادر عن مقدم البلاغ هو تمويه من أجل التحريض على إضراب عام يهدد أمن البلاد، إلّا أنَّ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رأت أنَّ الدولة الطرف لم تحدد الطبيعة الدقيقة للتهديد الذي تزعم بأنه تشكله ممارسة مقدم البلاغ لحرية التعبير، وعليه وجدت اللجنة أنَّ أيّاً من الحجج المقدمة من الدولة الطرف لا تكفي لجعل تقييد حق مقدم البلاغ في حرية التعبير متفقاً مع أحكام المادة 3 من المادة 19،¹¹² وكانت رؤية اللجنة مماثلة لرؤيتها السابقة لدى ردها على بلاغ آخر مقدم ضد جمهورية كوريا، فعلى الرغم من أن الدولة الطرف استندت إلى قيد الأمن الوطني وذلك من

¹⁰⁹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، مرجع سابق، الفقرة 30.

¹¹⁰ - توفر مبادئ ليمبورغ إرشادات تفسيرية بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكانت تلك المبادئ قد اعتمدت من قبل مجموعة خبراء في القانون الدولي في ورشة عمل حول طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي عقدت في (ماستريخت، هولندا) خلال الفترة من 2 إلى 6 حزيران 1986.

111 - The Limburg Principles On The Implementation Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights, Un.Doc. E/Cn.4/1987/17, Annex; And Human Rights Quarterly, Vol. 9 (1987), para (63-65).

¹¹² - CCPR, Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea, Communication No. 518/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/518/1992 (1995), para (9.3,10.4).

خلال الإشارة الحالة في البلد عموماً وإلى التهديد الذي يُشكّله "شيوعيو كوريا الشمالية"، إلا أن اللجنة رأت أيضاً أن الدولة الطرف لم تذكر تحديداً طبيعة التهديد الذي تدعي أن مقدم البلاغ يُشكّله بممارسة حقه في التعبير.¹¹³

ثالثاً: ضرورة وجود علاقة بين المصلحة والتدخل المقيد للحرية.

لا يكفي إثبات وجود مصلحة مشروعة لتطبيق التدخل المقيد للحرية، بل يجب أن تثبت الدولة وجود ترابط بين التدخل المقيد وبين تلك المصلحة المشروعة، ذلك ما أكد عليه المبدأ الثاني من مبادئ جوهانسبورغ إذ ينص المبدأ على وجوب ألا يكون الغرض الحقيقي من التقييد هو حماية الأمن الوطني فحسب، وإنما يجب أن يكون لهذا القيد أثر في حماية الأمن الوطني يمكن التدليل عليه،¹¹⁴ وبالتالي فإنّه من الضروري أن يُسهم القيد فعلاً في الحفاظ على الأمن الوطني على مدار المدة التي يتم فيها تطبيق القيد.

ففي بلاغ مقدم ضد جمهورية كوريا، ادّعت الدولة الطرف أن استخداماً لقيد الأمن الوطني ناتج عن أن صاحب البلاغ بتلاوة وتوزيع مطبوعات متوافقة مع البيانات السياسية لجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية (كوريا الشمالية) والتي هي في حالة حرب مع الدولة الطرف، إلا أن اللجنة المعنية رأت بأنه ليس من الواضح كيف أن الفائدة (غير المحددة) التي قد تعود على جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية جراء نشر آراء شبيهة بأرائها هي بمثابة خطر يتهدد الأمن الوطني لجمهورية كوريا، وعليه اعتبرت اللجنة أن الدولة الطرف لم تقدم تبريرات محددة عن السبب الذي استلزم من أجل الأمن الوطني أن يحاكم مقدم البلاغ لممارسته حريته في التعبير.¹¹⁵

الفرع الثاني: شرط التناسب

على الرغم من أن شرط التناسب لم يُذكر عموماً في مواثيق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، إلا أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لم تدّخر جهداً في التأكيد على هذا الشرط في معظم تعليقاتها العامة.

113 - CCPR, Tae Hoon Park v. Republic of Korea, Communication No. 628/1995, U.N. Doc. CCPR/C/64/D/628/1995 (3 November 1998), para (10.3).

¹¹⁴ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 2.

¹¹⁵ - CCPR, Keun-Tae Kim (represented by Mr. Yong Whan Cho, Duksu Law Offices, in Seoul) v. Republic of Korea, Communication No 574/1994, CCPR/C/64/D/574/1994, (4 January 1999), para(12.4).

أولاً: مفهوم التناسب في سياق تقييد الحقوق لضرورات الأمن الوطني

يُنظر إلى مفهوم التناسب في مسائل تقييد الحريات العامة من قبل الحكومات بكونه معبراً عن ملائمة التدخّل الفعلي من قبل الحكومة مع تحقيق هدف مشروع بحيث لا يمكن أن يتحقق الهدف عن طريق وسائل أقلّ شدة، وعليه فإنّ الوسائل الأقلّ تدخلاً لحماية الأمن الوطني يجب أن تأخذ دائماً الأسبقية، وبالتالي فإنّ اللجوء المفرط لفرض القيود القانونية على الحقوق والحريات يفشل بلا شك في اختبار التناسب حتّى ولو كان الغرض منه مشروعاً ومُلحاً.¹¹⁶

ويضع التناسب حدّاً أقصى للقوة التي يجوز استخدامها تحقيقاً لهدف مشروع محدد، وعليه فإنّ التناسب يُشكّل الخط الأحمر الذي يتعين عنده وقف تصعيد القوة اللازمة لتحقيق الهدف، وإن أمكن تصوير الضرورة على هيئة سُلّم، فيكون التناسب مقياساً يحدد الارتفاع المسموح للمرء بالارتقاء إليه على سُلّم الضرورة، فلا يجوز أن يتجاوز التدخّل الحدّ المسموح،¹¹⁷ حتى ولو اعتبر التدخّل بأيّة حال ضرورياً لتحقيق غاية مشروعة.¹¹⁸

وتؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على شرط التناسب في العديد من تعليقاتها العامة، إذ تُصرّ على وجوب أن تكون التدابير التقييدية مناسبة لتحقيق وظيفتها الحمائية وأن تكون أقلّ الوسائل تدخلاً مقارنة بغيرها من الوسائل التي يمكن أن تحقق النتيجة المنشودة وأن تكون متناسبة مع المصلحة التي ستحميها، كما تؤكد اللجنة على أنّه لا بدّ من احترام مبدأ التناسب لا في القانون الذي يحدد إطار القيود وحده بل أيضاً في تطبيقه من جانب

116 - Ilareva, V. 2008 . Immigration Detention in International Law and Practice. In search of solutions to the challenges faced in Bulgaria". Statewatch.
<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2008/jan/valeria-illareva-immigration-detention-bulgaria.pdf>

- انظر أيضاً:

ببليفا وآخرون، مرجع سابق، ص 16.

117 - قيل أيضاً في التعبير عن التناسب: لا تصطاد عصفوراً بمدفع، ولا تستعمل مطرقة لسحق ذبابة، ولا تنبح دجاجة بالسكين التي يُدبح بها الثور، ففكرة التناسب تستند إلى المعادلة بين الحاجة وطريقة الوصول إليها، بين الغاية ووسيلة تحقيقها، فهي الموازنة بين الفعل ورد الفعل وهي الذوق والحس السليم، انظر :

الغزواني، مالك، 2021، دليل القاضي العدلي في تطبيق الفصل 49 من الدستور، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ص 5.
118 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة تعسفياً (السيد كريستوف هاينز)، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/26/36، 1 نيسان 2014، ص 14.

السلطات الإدارية والقضائية،¹¹⁹ كما أكدت اللجنة في تعليقها رقم 37 الصادر مؤخراً على أن شرط التناسب يتطلب تقيماً للأهمية يوازن بين طبيعة التدخل وتأثيره الضار على ممارسة الحق في مقابل المنفعة الناتجة عن أحد أسباب التدخل، فإذا كان الضرر يفوق المنفعة، فإنَّ القيد غير متناسب وبالتالي غير مسموح به.¹²⁰

وإذا تسنى للدولة تحقيق نفس الغاية المتعلقة بحماية الأمن الوطني عن طريق التشريعات أو الإجراءات الإدارية العادية بدلاً من القواعد الاستثنائية فإنه لا ينبغي للدولة أن تلجأ إلى الصلاحيات المتعلقة بتقييد الحقوق لدواعي حماية الأمن الوطني، بل ينبغي عليها أن تدعن لسلطة المنظومة العادية لمواجهة التحديات المطروحة.¹²¹

وكانت العديد من دساتير الدول قد نصّت بشكل صريح على هذا الشرط، فمثلاً أكد نص المادة 36 من الدستور السويسري على وجوب أن يتناسب كل تقييد لحق أساسي مع الهدف المنشود،¹²² كما يؤكّد دستور كينيا على ضرورة مراعاة العلاقة بين محددات الحقوق والغرض من تلك المحددات وما إذا كان هناك طرق أقل تقييداً لتحقيق الغرض.¹²³

ولا بدّ من الإشارة إلى رؤية البعض بأنَّ المنهجية التي تعتمد عليها هيئات حقوق الإنسان بشأن مبدأ التناسب غامضة وغير محددة، إذ أنَّها تعتمد على تقييم وزن مختلف المصالح العامة والخاصة ذات الصلة وتقييم مدى معقولية التدابير مقابل التقييد الذي سيحصل مع حقوق وحريات الأفراد، وفي ذلك تكمن صعوبة جليّة، إذ إنّه عندما يتم تقييم شواغل الأمن الوطني مقابل الحق في حرية التعبير - على سبيل المثال - تنشأ المشكلة التي يعرفها المنظرون القانونيين بمشكلة عدم قابلية القياس (incommensurability)، إذ تفترض هيئات حقوق الإنسان أنَّ

¹¹⁹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 (المادة 12: حرية التنقل)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.9، 1 تشرين الثاني 1999، الفقرات (14،15).

¹²⁰ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 37، مرجع سابق، الفقرة 40.

¹²¹ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/72/495، 27 أيلول 2017، الفقرة 14.

¹²² - انظر، دستور سويسرا لعام 1999، المعدل عام 2014، المادة 36.

¹²³ - انظر، دستور كينيا لعام 2010، المادة 24.

هناك مقاييس مشتركة يمكن من خلالها قياس أهمية أو وزن حق ما مقابل قيمة ما أو مصلحة أخرى كالنظام العام أو الأمن الوطني ، ولكن هذا أشبه بالحكم على ما إذا كان طول خط معين أكبر من وزن صخرة معينة.¹²⁴

ثانياً: تطبيقات مبدأ التناسب لدى تقييد الحقوق

لتوضيح كيفية تحقيق مبدأ التناسب عند تقييد الحقوق، فإنّه عند تطبيق المبدأ لدى تقييد حرية التجمع يكون حظر التجمع هو من تدابير الملاذ الأخير ولا يؤخذ في الاعتبار إلا إذا كانت الوسائل الأقل تقييداً غير قادرة على تحقيق الغرض الذي تنشده السلطات في الحفاظ على الأمن الوطني، فإذا كان التقييد الجزئي للحق في التجمع - من حيث الوقت أو المكان أو الطريقة - يكفي لضمان حماية الأمن الوطني، فإن قيام الحكومة بحظر التجمع يُشكّل انتهاكاً للحق حتى ولو توافرت الضرورات المتعلقة بحماية الأمن الوطني في تلك الحالة.¹²⁵

وعند تطبيق مبدأ التناسب لدى تقييد الحق في الخصوصية، فإنّ على السلطات تطبيق مبدأ الحد الأدنى من التطفل في هذا الشأن، حيث يُشكّل بعض التّدخل في الحياة الخاصة للأفراد تطفلاً أكثر من غيره، وبالتالي فإنّ من الواجب استنفاد التقنيات الأقل تطفلاً قبل اللجوء إلى غيرها، إذ يجب أن تركز نُظُم المراقبة على تقليل البيانات إلى الحدّ الأدنى الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالغرض المشروع الذي أفضى إلى المراقبة.¹²⁶

أيضاً، فإنّه عند تقييد حرية التعبير لدواعي الأمن الوطني، يجب أن يراعي مبدأ التناسب شكل التعبير موضع النظر فضلاً عن وسائل نشره، فعلى سبيل المثال يولي العهد أهمية بالغة بشكل استثنائي للتعبير الحر في حالات النقاش العام الذي يتناول في مجتمع ديمقراطي شخصيات موجودة في المجال العام والسياسي.¹²⁷

¹²⁴- Tsakyrakis. S, 2008, Proportionality: An assault on human rights? Jean Monnet Working Paper, p4. <https://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/080901.pdf>
-also: De Schutter, IBID , p 324.

125 - بيليفا وآخرون، مرجع السابق، ص 50.

¹²⁶ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب،

وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/13/37 ، 28 كانون الأول، 2009 ، الفقرة 49.

¹²⁷ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، مرجع سابق، الفقرة 34.

أمّا فيما يتعلق بتطبيق مبدأ التّناسب عند اللجوء إلى استخدام القوّة في تقييد الحق، فيجب أن يكون استخدام القوّة ضرورياً ومتناسباً مع الهدف المشروع المرجو تحقيقه ومع خطورة التهديد، وهنا يجب الانتباه إلى كون استخدام القوّة من التدابير القصوى التي لا يجوز استخدامها إلّا في حال عدم وجود تدابير مجدية أقل حدة، كما لا يمكن الحديث عن توفر شرط التّناسب ما لم يتوافر للمكلفين بإنفاذ القانون مختلف الأدوات والتقنيات متميزة الشدّة، بما في ذلك معدات الدفاع عن النفس (كالدروع والخوذات والقمصان الواقية من الرصاص ووسائل النقل التي لا تخترقها الطلقات) وتقنيات اليد المفتوحة (التقنيات التي لا تحتاج إلى معدات) وأسلحة التعجيز غير القاتلة.¹²⁸

أيضاً فإنّ أخذ شرط التّناسب بعين الاعتبار يوجب على السّلطة الحكومية أن تدرك أنّها وفي معرض تقييد حرية معينة لضرورات الأمن الوطني لا تملك الحق بحظر تلك الحرية بشكل مطلق، وإنما بإمكانها تطبيق أحد القيود التي تتلاءم بالمخاوف المثارة وتكون مصممة لتلبية أهداف معينة تنتهجها السّلطة، وهذا ما يستوجب أن يكون هناك تقييم موضوعي ومفصل للظروف التي تؤثر على الحالة موضع التطبيق، كما ينبغي أن يكون هناك تقييم كامل مشترك لكل الحقوق التي قد تتأثر بالتقييد، وبالتالي فإنّ التطبيق الشامل للقيود القانونية - كحظر جميع المظاهرات في أوقات معينة أو في أماكن عامة محددة- سوف يفشل في اختبار التّناسب، لأنه لم يعط أي اعتبار للظروف الخاصة في كل حالة،¹²⁹ أيضاً ولتقييم الأساس الفعلي للتهديد المتعلق بالأمن الوطني وتحديد مدى معقولية وتناسب التدابير التقييدية، فإنّه من الضروري توافر البيانات الموثوقة حول كل من التهديد المزعوم والإجراءات الفعلية المستخدمة من قبل الحكومة ووكلائها.¹³⁰

وتطبيقاً لشرط التّناسب فإنّه من غير المنطقي أن يتم اتخاذ التدابير المقيدة للحقوق على نحو طويل الأمد أو إلى أجل غير مسمى، إذ إنّ استخدام السلطات الاستثنائية بهذا الشكل يؤثر سلباً على كامل النظام القانوني العام، فكلما طال أمد التقييد زاد احتمال أن تتسلل التدابير المقيدة إلى خارج الإطار الذي خُصصت له، فمع تزايد حالة

¹²⁸ - المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوّة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في هافانا في الفترة من 27 آب إلى 7 أيلول 1990، المبادئ(2-8).

¹²⁹ - بيليفا وآخرون، مرجع سابق، ص (35،36).

¹³⁰ Jacobs, M. IBID. p2.

مدة التقييد تزداد صعوبة عزل أجزاء نظم الأمن والاستخبارات عن التدخّل التعسفي في الحقوق والحريات العامة للأفراد، فمثلاً يمكن أن يُنتهك الحق في الخصوصية في بعض البلدان عند قيام الاستخبارات بمراقبة الاتصالات على نحو طويل الأمد بحيث يتم اعتراض أعداد وأنماط متزايدة من الاتصالات لا تتصل بالهدف المشروع الذي تم تقييد الحق في الخصوصية لأجله.

إنّ لإخلال الحكومات بشرط التناسب من خلال إفراطها في رد الفعل تجاه تهديدات الأمن الوطني عواقب جدّ وخيمة، إذ قد تتسبب ردود الأفعال غير المتناسبة في زيادة مستويات العنف والمواجهة من قبل مسببي التهديد، لا بل أنّها قد تسهم في توطيد الظروف المفضية إلى تهديدات جديدة للأمن الوطني، فليس من المستبعد ألا يقوم من يشعر بتقييد حقوقه على نحو مفرط بإحداث تهديدات أمنية أو حتى معانقة الإرهاب كوسيلة لرفع ما قد يشعر به من ظلم.

المطلب الثالث

توافق القيد مع مبادئ المجتمع الديمقراطي

إذا كان مبدأ خضوع الدولة للقانون هو الشرط اللازم لضمان احترام الحريات العامة، فإنّه لا يُشكّل الشرط الكافي لتحقيقها، إذ إنّهُ يمكن تصور نظام الدولة القانونية في جميع النظم السياسية ديمقراطية كانت أم ديكتاتورية، فالنازية والفاشية كلاهما دولة قانون من حيث خضوعهما لقاعدة قانونية تسمو على إرادة الحكام، إلا أنّهما لا يعترفان للفرد بأيّ وجود مستقل عن كونه عضواً في الجماعة وبالتالي فإنّه لا يتمتع بأية حقوق فردية، إذ إنّ حقوقه هذه تضمحل أمام مصلحة الأمة وواجباته نحوها تطغى على كل ما يمكن أن يكون له من حقوق.¹³¹

الفرع الأول: مقومات المجتمع الديمقراطي

عندما تظهر الحاجة الملحة للتدخل وتقييد حريتي التجمع والاجتماع لضرورة حماية الأمن الوطني، فإنّ على الدول أن تضمن اندراج أي تدابير تقييدية في حدود ما هو مقبول في "المجتمعات الديمقراطية"، إذ جاءت الصياغة متشابهة كل من المادتين 21 و 22 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 8 من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وذلك من حيث الإشارة إلى اشتراط أن تكون تدابير التقييد ضرورية في مجتمع ديمقراطي، خلافاً للمواد الأخرى التي أجازت التقييد في الحقوق التي تتضمنها، والتي لم تأت على ذكر مفهوم "المجتمع الديمقراطي" في فقراتها المتعلقة بجواز التقييد وشروطه.

يقول موريس ديفرجيه بأنّ النظام الديمقراطي هو النظام الذي يختار فيه المحكومين الحاكمين عن طريق الانتخابات الصحيحة الحرة، بمعنى آخر الاستناد إلى إرادة الشعب كأساس للحكم، أما هارولد لاسكي فيصف النظام الديمقراطي بكونه النظام الذي يكون فيه الشعب قادراً على اختيار حكامه في فترات دورية محددة، بشكل فعلي لا نظري وبغض النظر عن شكل النظام السياسي برلمانياً كان أم رئاسياً أم مجلسياً،¹³² المهم دائماً أن يكون في وسع الشعب اختيار حكامه بحرية كاملة وأن لا يخفي الاختيار الدوري الشكلي تمديداً دورياً مستمراً.¹³³ ويخلص الفقيه ديلبيري إلى أنّ لمفهوم المجتمع الديمقراطي ثلاثة أبعاد، يتصل أولها بالمنظور المجتمعي، حيث لم تنص مواثيق حقوق الإنسان على "الدولة الديمقراطية" بل على "المجتمع الديمقراطي"، وهو ما يحيل إلى أنّ الديمقراطية ليست مسألة مؤسسات فحسب بل هي مسألة عقليات وسلوكيات تخصّ الأشخاص فيما بينهم، أمّا البعد الثاني فيتعلق بليبرالية المفهوم، إذ إنّ الحرية هي العمود الفقري للمجتمع الديمقراطي، وهي لا تتعلق فقط بالمعلومات أو الأفكار المقبولة أو غير الصادمة وحسب، بل بتلك التي تزعزع أو تصدم أو تقلق الدولة أو سكّانها أو جزءاً منهم، ذلك ما تقتضيه التعددية والتسامح والانفتاح التي بدونها لا وجود لمجتمع ديمقراطي،

¹³² - إذا كانت الساحة السياسية الداخلية تسمح بتناوب الخصوم السياسيين في ممارسة السلطة، فمن الطبيعي أن يركز صانع سياسة الأمن الوطني اهتمامه على التهديدات الناشئة عن الأعداء الخارجيين الحقيقيين وليس على الصراع السياسي الداخلي.

¹³³ - عمار، رامز، مرجع سابق، ص 123.

ويتعلق البعد الثالث بالمنظور التنافسي، أي بوجوب تقييد ممارسة بعض الحريات عند الضرورة لضمان تمتع سائر مكونات المجتمع بسائر الحريات على نحو آمن.¹³⁴

وبالعودة إلى التاريخ التشريعي للنصوص ذات الصلة، فقد تم إدراج عبارة "المجتمع الديمقراطي" في المادتين 21 و 22 أثناء الدورة الثامنة للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام 1952 بناء على اقتراح من فرنسا،¹³⁵ والتي كانت قد احتجت سابقاً بأن إدراج مفهوم "المجتمع الديمقراطي" أمر جوهري لأنه يرد فعلاً في حكم التقييد العام في المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،¹³⁶ وكان ممثل فرنسا قد عرّف المجتمع الديمقراطي أثناء الدورة السادسة للجنة بأنه "مجتمع يستند إلى احترام حقوق الإنسان، والنظام العام في مثل هذا المجتمع يستند إلى اعتراف السلطات بكرامة الفرد وحماية حقوقه، أما المجتمعات غير الديمقراطية فهي تتسم باحتقار حقوق الإنسان"، وكان التعريف السابق قد حظي بالانتقاد من قبل الدكتور شارل مالك ممثل لبنان الذي لاحظ أن التعريف سيكون عرضة لسوء الاستغلال نظراً لأن أعظم الطغاة في العالم يدعون غالباً احترام حقوق الإنسان.¹³⁷ ووفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإن المجتمع الديمقراطي الذي يجوز فيه تقييد بعض الحقوق لضرورات الأمن الوطني هو مجتمع فيه عدد كبير من الجمعيات العاملة والفاعلة، بما فيها تلك الجمعيات التي تروج سليماً أفكاراً لا تروق للحكومة أو لأغلبية السكان.¹³⁸

¹³⁴ - الماجري، مرجع سابق، ص 81.

¹³⁵ - Commission On Human Rights, Eighth Session, Summary Record of Three Hundred and Twenty Fifth Meeting, U.N. Doc. E/CN.4/SR.325 (20- June - 1952), p20.

- Commission On Human Rights, Eighth Session, Summary Record of Three Hundred and Twenty Fifth Meeting, U.N. Doc. E/CN.4/SR.326 (23- June - 1952), p5.

¹³⁶ - تنص الفقرة 2 من المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه :

"لا يخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحرريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي."

¹³⁷ - CHR, Sixth Session , Summary Record Of The Hundred And Sixty-Ninth Meeting, U.N. Doc. E/CN.4/SR.169 (5- May - 1950), p14.

¹³⁸ - CCPR, Aleksander Belyatsky v. Belarus, Communication No. 1296/2004, U.N. Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, 7 August 2007 , para (7.3).

أمّا مبادئ ليمبورغ - بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - فقد أكدت على أنّ عبارة "في مجتمع ديمقراطي" تفرض على الدولة المزيد من الحدود في تطبيق القيود على الحريات، إذ إنّ عليها أن تُقيم الدليل على أنّ القيود لا تعيق النهج الديمقراطي للمجتمع، وعلى الرغم من غياب نموذج أوجد للمجتمع الديمقراطي، إلّا أنّ وثيقة المبادئ رأت أنّه يمكن النظر إلى المجتمع الذي يعترف بالحقوق المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويحترمها على أنّه مجتمع ديمقراطي.¹³⁹

وتلاحظ اللجنة أن حرية الإعلام والتعبير دعامتان أساسيتان في أي مجتمع حر وديمقراطي، ومن الأمور الجوهرية في مثل هذه المجتمعات أنّه يجب السماح لمواطنيها بالاطلاع على بدائل للنظام السياسي أو الأحزاب السياسية الحاكمة، ويجوز لهم أن ينتقدوا أو أن يقيموا صراحةً وعلناً حكوماتهم دونما خوف من التّدخل أو العقاب،¹⁴⁰ وعليه يجب أن تخضع تصرفات الحكومة أو إغفالاتها للمراقبة والتدقيق، ليس فقط من قبل السلطات التشريعية والقضائية وإنما من قبل الصحافة والرأي العام.

والأفكار المُكرّرة أو الصادمة أو المزعجة مشمولة بحماية الحق في حرية التعبير، ويمثّل وجود تلك الأفكار مقوماً رئيسياً من مقومات وجود مجتمع ديمقراطي، كما أنّ للتعددية والتسامح وسعة الأفق أهمية خاصة في أي مجتمع ديمقراطي، ذلك أنّ الديمقراطية لا تعني أنّ رأي الأغلبية يجب أن يسود دائماً، بل تشتمل على ضرورة تحقيق توازن يكفل المعاملة العادلة والملائمة للأقليات وتجنب أي إساءة لموقف سائد، والدولة هي الضامن الأساسي لمبدأ التعددية، وهو دور تستتبعه التزامات إيجابية من أجل ضمان التمتع الفعلي بالحقوق، وثمة أهمية خاصة

¹³⁹ - The Limburg Principles On The Implementation Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights, Un.Doc. E/Cn.4/1987/17, Annex; And Human Rights Quarterly, Vol. 9 (1987), para (53-55).

¹⁴⁰ - CCPR, Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso and Yawo S. Dobou v. Togo, Communications Nos. 422/1990, 423/1990 and 424/1990, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/422/1990, 423/1990 and 424/1990 (1996), para (7.4)

هنا لهذه الالتزامات بالنسبة لمن يعتقدون آراء لا تلقى قبولاً لدى الجمهور أو ينتمون إلى أقليات، نظراً لأنهم الأكثر عرضة لأن يكونوا ضحايا.¹⁴¹

وفي هذا الصدد تؤكد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المجتمعات الديمقراطية لا وجود لها إلا بالتعددية والتسامح والانفتاح، وعليه لا يمكن للدولة أن تقوم بتقييد دعائم المجتمع الديمقراطي ممثلة بالتعددية والتسامح والانفتاح في سياق تقييدها للحقوق والحريات لضرورات الأمن الوطني.¹⁴²

ولعل من أهم مقومات المجتمع الديمقراطي أيضاً هو تمتع أفرادها بكامل حقوقهم الأساسية دون أي شكل من أشكال الانتقاص أو التقييد التعسفي، وهذا ما جاء النص عليه بشكل صريح في وثيقة مبادئ سيراكوزا، إذ نصت المادة 32 من الوثيقة على أن الانتهاك المنهجي لحقوق الإنسان يقوّض الأمن الوطني الحقيقي ويمكن أن يهدد السلم والأمن الدوليين، وبالتالي فإنه لا يجوز للدولة المسؤولة عن ارتكاب مثل هذا الانتهاك أن تحتج بالأمن الوطني لتبرير تدابير ترمي إلى قمع المعارضة لمثل هذه الانتهاكات أو ارتكاب ممارسات قمعية ضد سكانها.¹⁴³

إن وجود مجتمع مدني قوي من جهة واحترام حقوق الإنسان من جهة أخرى يعتبران عاملين حاسمين في مكافحة التطرف وفي توجيه أساليب التعبير عن المعارضة والإحباط بطريقة مشروعة من خلال النظام، وعليه فإننا نرى غالبية الأفراد في المجتمعات الديمقراطية مستعدون للدفاع عن الحريات المادية والمعنوية مهما كانت التكلفة، وفي هذا الشأن يقول البروفيسور فريدريك تيبسون أن " القيم العليا للحريات السياسية والمدنية كانت تمثل الغايات المهيمنة على أولويات الآباء المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية، إذ كانوا مهتمين بالتهديدات التي تتعرض لها هذه القيم من داخل الأمة كالتحزب والرغبة بالانفصال والاستبداد ناهيك عن التهديدات الأخرى، فبالنسبة لهم

¹⁴¹ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة : A/66/203

، 28 تموز 2011، الفقرة : 60.

¹⁴² - ECTHR, CASE OF HANDYSIDE v. THE UNITED KINGDOM, (no. 5493/72), 7 December 1976, para 49.

¹⁴³ - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984).

تشكل حماية الحريات العامة للشعب عنوان سلامة الحياة السياسية، وعليه فإنّ السعي لتحقيق الأمن الوطني لن يكون له معنى إذا تحقق على حساب القيم العليا للحريات التي تشمل الأمة بأسرها¹⁴⁴.

الفرع الثاني: إشكالية حماية أمن الدولة غير الديمقراطية

إنّ مجتمعاً ترسّخت فيه تقاليد ديمقراطية قوية وشاملة، وحيث يوجد مجتمع مدني قوي يدافع عن الحقوق والحريات، هو مجتمع عصي على الأضرار الناجمة من أحكام التقييد، وذلك لأنّ التعديات غير الضرورية من المرجح أن تلقى مقاومة سياسية من قبل السُلطة التشريعية أو الرأي العام طالما كانت قيم الديمقراطية موجودة، بالمقابل فإنّ المجتمع الذي يحمل إرثاً طويلاً من الحكم الديكتاتوري، وحيث تهيمن فيه القيم الاستبدادية ويكون المجتمع المدني فيه ضعيفاً، فإنّ أحكام التقييد غالباً ما ستكون مشوبة بسوء الاستخدام.¹⁴⁵

وعلى الرغم من أنّ الأمن المطلق لا يمكن أن يحدث إلّا في المجتمعات الأمنية غير الديمقراطية، إلّا أنّ هذا الأمن محكوم بعدم الاستدامة، إذ إنّ انتهاك حقوق الإنسان في تلك المجتمعات يُشكّل عاملاً مساعداً إن لم يكن رئيسياً في تقويض الأمن على المدى البعيد، وفي الوقت الذي ينطوي فيه تحقيق أمن المجتمعات الديمقراطية المفتوحة على العديد من المخاطر الناتجة عن مرونة تلك المجتمعات، إلّا أنّها قادرة على التكيف مع الظروف المتغيرة خلافاً للمجتمعات المغلقة.¹⁴⁶

لقد ارتبط الافتقار إلى الإجراءات القانونية الواجبة في العمليات التي تستهدف مجموعات متطرفة عنيفة – والذي غالباً ما يحدث في ظل الحكومات غير الديمقراطية – بانتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان بين المدنيين في المناطق المتضررة، مما يؤدي في الغالب إلى خوف المجتمعات المحلية من قوات أمن الدولة أكثر من خوفها

¹⁴⁴ - Baker. IBID. p18.

¹⁴⁵ - أحمد و بولمر، مرجع سابق، ص 9.

146 - Emerson. IBID. p82.

من الجماعات المتطرفة، وهذا ما يؤسس لحالة من انعدام الثقة لدى الأفراد الذي يُمثل بدوره عاملاً حاسماً في انتشار الإرهاب والتطرف العنيف.¹⁴⁷

وفي الدول غير الديمقراطية غالباً ما يتم تقييد حقوق لا يجوز تقييدها أساساً لدواعي الأمن الوطني، لا سيما تلك المتعلقة بحماية الحرية والأمن الشخصيين للأفراد، إذ غالباً ما يتم اعتقال الأفراد بطريقة غير قانونية أو تعسفية ودون تهم لفترات مطولة، كما أنَّ القضاة غالباً ما يعملون تحت تهديد دائم أو تحت رقابة سلطة ما غير قضائية، مما يُعرض استقلالهم للخطر، أمّا أعضاء النيابة فقد يستندون إلى أدلة غير مقبولة لرفع دعاوى على الأفراد، لا سيما تلك التي يتم الحصول عليها تحت التعذيب.

ومن المفارقات المُلغطة أن تقليص الحقوق والحريات يخلق بيئات تنتشر التطرف الذي تسعى السلطات إلى استئصاله، إذ يميل التطرف العنيف إلى الازدهار في بيئة يطبعها سوء الإدارة وأوجه قصور الديمقراطية والفساد وثقافة الإفلات من العقاب على السلوكيات غير المشروعة التي ترتكبها الدولة أو وكلاؤها، وعندما يمتزج سوء الإدارة بالسياسات القمعية والممارسات التي تنتهك حقوق الإنسان وسيادة القانون، تميل قوة مُغريات التطرف العنيف إلى التزايد،¹⁴⁸ ويمكن أن تفسح انتهاكات حقوق الإنسان التي تُرتكب باسم أمن الدولة المجال للتطرف العنيف بتهميش الأفراد وتنفير فئات هامة،¹⁴⁹ فتدفع بذلك المجتمعات إلى تأييد أفعال الجماعات المتطرفة

147 - United Nations Development Programme, Journey To Extremism In Africa: Drivers, Incentives And The Tipping Point For Recruitment, UN Plaza, New York, 2017, p (62-68).

148 - أشار الصحافي روبرت كابلان - في مقالته الشهيرة "الفوضى القادمة" - إلى بعض المخاطر النابعة من سوء إدارة البلاد والتي يمكن أن تشكل تهديداً على الأمن الوطني، إذ يرى كابلان أنَّ انتشار الجريمة والفقر في الدولة الفاشلة يمكن أن يؤدي إلى تآكل متزايد للدول القومية والحدود، وهذا ما قد يولد جيوشاً وقوات خاصة من شأنها أن تسد الفراغ الحاصل، هذه القوات - وفقاً لكابلان - تشكل خطراً على الأمن الوطني حيث تهدد بتقويض استقرار الدولة وقدرتها الاقتصادية، فضلاً عن أن الدولة الفاشلة تشكل أرضاً خصبة لتغذية مصادر الإرهاب المحلية والدولية. انظر:

Kaplan, R . 1994. The Coming Anarchy, how scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet, *the Atlantic*.

<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>

149 - يلعب التهميش دوراً حاسماً في نشوء العنف، فالعنف هو وسيلة الإنسان الأخيرة للإفلات من خطر الاندثار الداخلي، والعنف هو السلاح الأخير لإعادة شيء من الاعتبار المفقود إلى الذات من خلال التصدي لأسباب التبخيس الوجودي، والعنف هو لغة التخاطب الأخيرة الممكنة حين يشعر الفرد بالعجز عن إيصال صوته بوسائل الحوار العادي، وحين تترسخ قناعته بأن الاعتراف بكيانه وقيمه بات شيئاً مستحيلاً. انظر:

العنفية والتعاطف معها والمشاركة فيها،¹⁵⁰ وبالتالي تكون تلك الجماعات قد حققت أهدافها، ليس من العنف الأولي الذي قاموا به ولكن من ردود الفعل الحكومية المفرطة.¹⁵¹

وهذا ما أكدت عليه أيضاً مبادئ ليمبورغ ، إذ نصّت الوثيقة على أنّ الانتهاك المنهجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يقوض الأمن الوطني الحقيقي ويمكن أن يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، وبالتالي فإنّه لا يحق لدولة مسؤولة عن ارتكاب مثل هذا الانتهاك أن تحتج بالأمن الوطني لتبرير تدابير ترمي إلى القضاء على النشاطات المعارضة لذلك الانتهاك أو ارتكاب ممارسات قمعية ضد السكان.¹⁵²

وتحاول الجماعات المتطرفة العنيفة بنشاط أيضاً أن تستغل القمع الذي تمارسه الدولة وغيره من المظالم في صراعها ضد الدولة، وبالتالي يبدو أن الحكومات التي تلجأ إلى الاستجابات الأمنية القمعية الغليظة التي تنتهك حقوق الإنسان وسيادة القانون، مثل تصنيف فئات معينة من السكان ومعاملتهم بشكل تمييزي، هي الحكومات التي تكثر لديها الجماعات المتطرفة العنيفة التي تجد بيئتها الحاضنة بكل سهولة حيث توجد تلك الانتهاكات والمظالم بحق الأفراد والجماعات.

ومع التأكيد على أنّه ما من شيء يمكن أن يبرر الإرهاب، لكن علينا أن نعترف أيضاً بأنه لا ينشأ من فراغ في أغلب الأحيان، فدعوات التظلم والظلم - سواء كان فعلياً أو متصوراً - والوعد بالتمكين والتغيير الكاسح

حجازي، مصطفى، 2005، التخلف الاجتماعي (مدخل إلى سيكولوجيا الإنسان المقهور)، المركز الثقافي العربي، الطبعة التاسعة، ص 165.

¹⁵⁰ - UN General Assembly, Plan of Action to Prevent Violent Extremism (Report of the Secretary-General), A/70/674, 24 December 2015, para 27.

151 - لعلّ أحد أمثلة القرن الحالي البارزة في هذا الشأن هو ما حدث في نيبال عندما نفذ الملك جيانيندرا سياسة التطويق والقتل "encircle and kill" التي قتلت من المدنيين الأبرياء عدداً أكبر من الإرهابيين، وقد أشعلت هذه الإجراءات المضادة العشوائية والوحشية معارضة جماهيرية للحكومة، مما أجبر الملك على قبول ترتيب لتقاسم السلطة مع الحزب الشيوعي. انظر:

Abrahms, M . 2007. Why Democracies Make Superior Counterterrorist. Security Studies 16. no. 2 .P (242,243).

152 - The Limburg Principles On The Implementation Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights, Un.Doc. E/Cn.4/1987/17, Annex; And Human Rights Quarterly, Vol. 9 (1987), para (63-65).

يجد آذاناً صاغية في الأماكن التي تُنتهك فيها حقوق الإنسان وتسحق فيها التطلعات ولا يُكترث فيها بالحكم الرشيد.¹⁵³

يغنيا في هذا الشأن رؤية ابن خلدون بأن "الشعوب المقهورة تسوء أخلاقها"، وبأن "الملك إذا كان قاهراً، باطشاً بالعقوبات، منقّباً عن عورات الناس وتعدد ذنوبهم، شملهم الخوف والذل، ولادوا منه بالكذب والمكر والخديعة فتخلقوا بها، وفسدت بصائرهم وأخلاقهم، وربما خذلوه في مواطن الحروب والمدافعات، ففسدت الحماية بفساد النيات، وربما أجمعوا على قتله لذلك فتفسد الدولة ويخرب السياج، وإن دام أمره عليهم وقهره فسدت العصبية، وفسد السياج من أصله بالعجز عن الحماية".¹⁵⁴

وبرأيها، فإنّ الدولة تستمد مبرر وجودها وشرعيتها من ضرورة حماية جملة الأفراد الذين يعيشون في كنفها، ولا يُعقل أن يكون للدولة رسالة أو غاية تتضارب مع ما للأفراد من حقوق، وعليه فإنّه من غير الجائز أن يعتمد بقاء الدولة على فناء أفرادها أو سحق حرياتهم، كما أنّه ليس من قبيل المصادفة أن تنعم الدول الديمقراطية بالرخاء المادي والأمان العام، في الوقت الذي لا ينفك فيه الإرهاب عن غرس جذوره في نطاق الدول غير الديمقراطية، وباعتقادنا فإنّ التهديدات التي يتم التذرع بها في نطاق الدول غير الديمقراطية غالباً ما تكون ناتجة عن غياب مقومات الديمقراطية بحد ذاتها في تلك الدول، وعليه لا يصح أن تتذرع تلك الدول بحماية أمنها من تهديد ناتج عن غياب سيادة القانون من جهة وحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى.

¹⁵³ - UN General Assembly, IBID, para 28.

¹⁵⁴ - عبد الرحمن ابن خلدون، 2004، مقدمة ابن خلدون، تحقيق: عبدالله محمد الدرويش، دار يعرب، الطبعة الأولى، ص 362. انظر أيضاً: إلهامي، محمد، 2016، عشرة حُكم سياسية لابن خلدون، المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية، ص 3.

الفصل الثاني

الحريات التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني

لقد كان من المسلم به أن تكون بعض الحقوق والحريات غير قابلة للانتقاص أو التقييد لضرورات الأمن الوطني، كالحق في الحياة والتحرر من التعذيب والاسترقاق، وفي المقابل كان من المنطقي وفقاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان أن يُسمح بتقييد مجموعة محددة من الحريات لدواعي حماية الأمن الوطني للدول، وتمثلت تلك الحريات بشكل حصري بحرية التعبير،¹⁵⁵ وحرية التنقل وعدم الإبعاد،¹⁵⁶ وحرية التجمع وإقامة الجمعيات،¹⁵⁷ وحرية تكوين النقابات،¹⁵⁸ فعلى الرغم من أن حقوق الإنسان مقدسة فإنه لا يمكن إساءة استخدامها للصفح عن الأنشطة المخلة بالأمن أو لتشجيعها أو إثارتها، والالتزام الرئيسي للحكومة هو اتخاذ إجراءات وقائية لمنع وقوع الأنشطة الهادفة إلى زعزعة السلام والأمان وإعادة إقرار النظام والهدوء.

المبحث الأول

الحريات الفكرية التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني

تشمل الحريات الفكرية، متمثلة بحرية الرأي والتعبير وحرية تكوين الجمعيات والتجمع، معظم جوانب الحياة الشخصية والاجتماعية للفرد، وتضمن ممارسة تلك الحقوق للأفراد حماية باقي حقوقهم وحياتهم الأساسية التي تضمنها قوانينهم الوطنية والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ولعل تقييد هذا النوع من الحقوق الفكرية لأي ضرورة كانت - لا سيما تلك المتعلقة بأمن الدول - يضع جملة حقوق الإنسان وأسس المجتمع الديمقراطي عرضة للخطر والانتهاك على نحو تعسفي لا يخدم الغرض الحقيقي الذي وضع من أجله القيد.

¹⁵⁵ - المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

¹⁵⁶ - المواد (12،13) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

¹⁵⁷ - المواد (21،22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

¹⁵⁸ - المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول

حرية التعبير والحق في الوصول إلى المعلومة

يُعدُّ الحقُّ في حرية الرأي والتعبير حقاً جوهرياً من الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهو حق مدني وسياسي في آن معاً، إذ يضمن للأفراد اشتراكهم في شتى مناحي الحياة المدنية والسياسية، بما في ذلك ما يتعلق بمؤسسات الدولة، ويمكن القول أن درجة احترام دولة معينة لهذا الحق إنما يعكس مستوى الإنصاف والعدل والشفافية في تلك الدولة.

أيضاً فإنَّ المصلحة العامة المتمثلة في معرفة المعلومات تُشكِّلُ اعتباراً رئيسياً في جميع القوانين والقرارات المتعلقة بالحق في حرية التعبير، إذ إنَّ حق الجمهور في أن يعرف يجب أن يُرجَّح على أي مبرر لمحاولة وقف المزيد من نشر المعلومات التي أُتيحت بشكل عام، بأي وسيلة كانت، وسواء كانت مشروعة أم لا، كما يجب أن لا يكون أي قيد على تدفق المعلومات بحرية ذا طابع يعرقل مقاصد حقوق الإنسان والقانون الإنساني.¹⁵⁹

بالمقابل، تستغل الجماعات الإرهابية أدوات التعبير ووسائل الإعلام في تقديم ما لديها في أفكار وأفعال على نحو مستمر وممنهج، وعلى الرغم من أنَّ حُرِّيَّة التعبير حق جوهري إلاَّ أنَّه لا يجوز إساءة استخدامه لنشر أفكار الجماعات الإرهابية أو دعمها أو مساعدتها في القيام بأنشطتها، وبالتالي فإنَّه من الواجب على الحكومات اتخاذ إجراءات وقائية لمنع استخدام وسائل التعبير والإعلام كأداة مساعدة لوقوع الأنشطة الإرهابية.

وعلى الرغم من ذلك، فإنَّ تصدي الحكومات للأنشطة المخلة بأمنها لا يجوز أن يكون على نحو مطلق، إذ يجب على الحكومة أن تضمن حرية التعبير عن المظالم الحقيقية للمواطنين مهما كانت آرائهم، وعليه تضع الآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان العديد من الضوابط الإضافية في الحسبان، وذلك في سياق التوفيق بين حماية الأمن الوطني للدول وضمان حرية الرأي والتعبير للأفراد في آن معاً.

¹⁵⁹ - لجنة حقوق الإنسان، الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسألة حرية التعبير، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/1999/64،

الفرع الأول: حرية التعبير وضرورات الأمن الوطني

تشمل حرية الرأي والتعبير معظم جوانب الحياة الشخصية والاجتماعية للفرد، وتضمن ممارسة هذا الحق للأفراد حماية باقي حقوقهم وحياتهم الأساسية التي تضمنها قوانينهم الوطنية والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ولعل تقييد هذا النوع من الحقوق الفكرية لأي ضرورة كانت - لا سيما تلك المتعلقة بأمن الدول - يضع جملة حقوق الإنسان وأسس المجتمع الديمقراطي عرضة للخطر والانتهاك على نحو تعسفي لا يخدم الغرض الحقيقي الذي وضع من أجله القيد.

أولاً: إمكانية تقييد حرية التعبير لضرورات الأمن الوطني

لا شك أن حرية الرأي والتعبير تشمل حق الأفراد في المشاركة في شؤون مجتمعاتهم وبلدانهم، وهو عنصر له دلالة جماعية ويفضي إلى حرية الأفراد في التجمع والتنظيم فيما بين أنفسهم، وعليه فإنه من غير الجائز للحكومة تقييد هذا الحق الأساسي إلا في الحالات التي يُشكّل فيها التعبير عن رأي ما تدخلاً مباشراً في حقوق الآخرين أو حيثما يُشكّل تهديداً للأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، وبناءً عليه، نصّت المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه:

"1- لكل إنسان حق اعتناق آراء دون مضايقة .

2- لكل إنسان الحق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل شفوي أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها.

3- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة، وعليه يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

(ب) لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة .

وتشمل حرية الرأي، المنصوص عليها في الفقرة الأولى، حق الفرد في تغيير رأيه في أي وقت ولأي سبب يختاره بملء حريته، ولا يجوز النيل من أي حق من حقوق الفرد المنصوص عليها في العهد على أساس آرائه الفعلية أو المتصورة أو المفترضة، ويحظر بذل أي جهد في أي شكل للإكراه على اعتناق رأي أو عدم اعتناقه،¹⁶⁰ ومن الملاحظ بشأن القيود المسموح بها على الحق في حرية الرأي والتعبير والواردة في الفقرة 3 من المادة 19 أن تلك القيود تتعلق بالفقرة الثانية من المادة والمتصلة بحرية التعبير فقط، وبالتالي لا يجوز تقييد حرية الرأي المنصوص عليها في الفقرة الأولى تحت أي ذريعة، وعليه فإن التدرع بضرورات الأمن الوطني للتدخل في حرية الأفراد فيما يعتقدون من آراء غير جائز بالمطلق حتى وإن كانت تلك الآراء أكثر الآراء شراً وتطرفاً.

أما بالنسبة للحق في حرية التعبير - والذي يجوز تقييده وفقاً لضرورات الأمن الوطني - فيشتمل على جملة من الحقوق، كالحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، والحق في التعبير عن المعلومات التي تشمل أي شكل من أشكال الأفكار والآراء التي يمكن نقلها إلى الآخرين أو استلام تلك المعلومات، كما يشمل الحق الخطاب السياسي، والتعليقات الذاتية، والتعليق على الشؤون العامة، واستطلاع الرأي، ومناقشة حقوق الإنسان، والصحافة، والتعبير الثقافي والفني، والتدريس، والخطاب الديني، ويمكن أن يشمل هذا الحق أيضاً الإعلان التجاري، بل إن نطاق الفقرة 2 يغطي التعبير عن رأي قد يعتبر مهيناً للغاية.¹⁶¹

وتنص الفقرة 2 على حماية جميع أشكال التعبير ووسائل نشرها، وتشمل هذه الأشكال اللغة المنطوقة والمكتوبة ولغة الإشارة والتعبير بلغة غير لفظية، مثل الصور والقطع الفنية، وتشمل وسائل التعبير الكتب والصحف

¹⁶⁰ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 ، مرجع سابق ، الفقرات (9،10).

¹⁶¹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، مرجع سابق ، الفقرة (11).

والمنشورات والملصقات واللافتات والملابس والوثائق القانونية، وتشمل كذلك جميع الأشكال السمعية والبصرية فضلاً عن طرائق التعبير الإلكترونية والشبكية.¹⁶²

وترفض اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في أغلب الأوقات حجج الأطراف التي تسعى إلى تبرير القيود على حرية التعبير على أساس الأمن الوطني، فعلى سبيل المثال، لاحظت اللجنة أنَّ نطاق الأنشطة التي تُصنّفها المادة 7 من قانون الأمن الوطني في جمهورية كوريا على أنَّها تشجع "المنظمات المناهضة للدولة" واسع على نحو غير معقول، إذ إنَّ القانون يجيز تقييد حرية التعبير عن الآراء لمجرد أنَّها تتماشى مع آراء كيان معاد أو لأنه يمكن اعتبار أنَّها تتعاطف مع هذا الكيان، وهو ما يتنافى مع مقتضيات المادة 19 من العهد إذ لا يجوز اعتبار الإجراءات الممارسة في مواجهة هذا النوع من الآراء إجراءات ضرورية لحماية الأمن الوطني.¹⁶³

كما لاحظ المقرر الخاص المعني بحماية حرية التعبير اتساع نطاق حالات تقييد الحق في حرية التعبير بحجة حماية الأمن الوطني في جمهورية كوريا، ومن هذه الحالات الإدانة للأسباب التالية: زيارة جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية بدون إذن مسبق من سلطات جمهورية كوريا، والاتصال أو الكلام مع مواطنين أو مسؤولين من جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية أو تقديم معلومات لهم ذات طابع عام، والإعراب عن آراء اشتراكية عامة، وانتقاد سياسة الحكومة إزاء جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية.¹⁶⁴

وفي معرض ردها على بلاغ بحقها أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، تذرّعت حكومة الكاميرون بأنَّ احتجازها صاحب البلاغ كان بسبب أنشطته وأساليب تعبيره التي تدخل في نطاق القيود المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 19 من العهد والمتعلقة بحماية الأمن الوطني والنظام العام للبلاد، حيث أكّدت الدولة على وجوب أن تتم مراعاة السياق والوضع السياسي للبلد لدى ممارسة حرية التعبير، وأنَّ ما قام به مقدم البلاغ من تصريحات صحفية كاذبة أمام هيئة الإذاعة البريطانية تتعلق بوجود فساد حكومي على مستوى عال تُشكّل "تسميماً للرأي

¹⁶² - المرجع السابق، الفقرة (12).

¹⁶³ - CCPR, Concluding Observations of the Human Rights Committee, republic of Korea, CCPR/C/79/Add.114, 1 November 1999, para 9.

¹⁶⁴ - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1993/45، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1996/39/Add.1، 21 تشرين الثاني 1995، الفقرة 14.

العام الوطني والدولي"، ورداً على ما قدمته الدولة الطرف، أشارت اللجنة المعنية إلى أنَّ حماية الوحدة القومية السريعة التأثير كما تدعي الدولة الطرف لم تكن تستدعي احتجاج صاحب البلاغ وإساءة معاملته، كما رأت اللجنة أنَّ الهدف المشروع لحماية الوحدة القومية وتعزيزها في إطار ظروف سياسية صعبة للبلاد لا يمكن أن يتحقق بمحاولة إسكات الدعوة إلى إقامة نظام ديمقراطي متعدد الأحزاب وتحقيق الديمقراطية وحقوق الإنسان.¹⁶⁵

أيضاً، يبدو أنَّ هناك شواغلاً بالغة بشأن مشروعية القوانين الجديدة لمكافحة الإرهاب في جميع أنحاء العالم والتي تُجرِّم حرية التعبير أو الآراء التي يبدو أنَّها تُنتهي على الأفعال التي تُعرَّف بأنها إرهاب في إطار القانون المحلي أو تُمجدّها أو تدعمها أو تدافع عنها أو تعتذر عنها أو تسعى إلى تبريرها، إذ استهدف تطبيق هذه القوانين الأنشطة المشروعة للمعارضة السياسية، والمنتقدين، والمنشقين، والمجتمع المدني، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والمحامين، والكهنة، والمدونين، والفنانين، والموسيقيين، وغيرهم، وهذا ما يقودنا إلى الانتباه لضرورة عدم تجريم النقد غير العنيف لسياسات الدولة أو مؤسساتها، بما في ذلك السُلطة القضائية، في إطار تدابير مكافحة الإرهاب في أي مجتمع يخضع لسيادة القانون ويتقيد بمبادئ حقوق الإنسان.¹⁶⁶

وعلى الرغم من كون العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يسمح بفرض قيود على حرية المعتقد على أساس الأمن الوطني،¹⁶⁷ إلا أنَّ الأمن الوطني قد يتعرض للخطر عندما يُعبّر الناس المتمدنون عن دينهم بالدعوة إلى العنف ضد الأشخاص غير المعتقدين بدينهم، ولذلك يمكن فرض قيود على ذلك التعبير على أساس الفقرة 3 من المادة 19 من العهد والتي تجيز تقييد حرية التعبير لضرورات الأمن الوطني.¹⁶⁸

¹⁶⁵ - CCPR, Mukong v. Cameron, Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991, 1994, para (3.4,4.1,6.7,9.6,9.7)

¹⁶⁶ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/37/52 ، 1 آذار 2018 ، الفقرة 47.

¹⁶⁷ - تجيز المادة 18 من العهد - المتعلقة بحق الإنسان في حرية الفكر والوجدان والدين - تقييد حرية المعتقد عندما يكون ضرورياً لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية، إلا أن تلك المادة لم تضع ضرورات الأمن الوطني ضمن القيود المشروعة في تلك المادة.

¹⁶⁸ - Howard, E. 2017. Freedom of Expression and Religious Hate Speech in Europe. New York : Routledge. p21.

ثانياً: ضوابط تقييد حرية التعبير لضرورات الأمن الوطني

تقوم بعض الحكومات بإساءة استعمال قوانين الأمن الوطني لتقييد حرية التعبير، وغالباً ما تؤدي إساءة الاستعمال تلك إلى حدوث الاعتقال التعسفي والتعذيب والإعدام بلا محاكمة أو بإجراءات موجزة، والاختفاء، والتهديد والتخويف، وإغلاق مختلف منافذ وسائط الإعلام، ومصادرة المنشورات والبرامج، ومنع التجمعات العامة، ومنع وحظر الجمعيات والروابط التي لا علاقة لها بالإرهاب والعنف، وفرض رقابة صارمة على جميع أشكال الاتصال، هذا كله فضلاً عن التسامح من قبل الحكومات إزاء التجاوزات والجرائم التي ترتكبها الشرطة والمجموعات شبه العسكرية إن لم نقل تقديم الدعم الفعلي لها.¹⁶⁹

وعلى الرغم من أنَّ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لم يضع معايير خاصة بشأن استخدام قيد الأمن الوطني لتقييد حرية التعبير، إلا أنَّ مبادئ جوهانسبورغ بشأن حرية التعبير والأمن الوطني أكدت على أنَّ فرض قيد على حرية التعبير أو المعلومات - لحماية مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني - يوجب على الحكومة أن تُثبت (أ) أنَّ التعبير أو المعلومة المعنية تُشكل تهديداً خطيراً على مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني، (ب) وأنَّ القيد المفروض يمثل الوسيلة التي تشتمل على أقل قدر ممكن من القيود اللازمة لحماية تلك المصلحة، (ج) وأنَّ القيد يتماشى مع المبادئ الديمقراطية.¹⁷⁰

ويبدو الشرط الأول من الشروط سابقة الذكر غامضاً بعض الشيء، إذ ليس من السهل تحديد ما إذا كانت ممارسة أحد أوجه التعبير تُشكل تهديداً خطيراً على مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني أم لا، إلا أنَّ المبدأ السادس من مبادئ جوهانسبورغ يقدّم حلاً لهذا الغموض، إذ جاء النصُّ فيه بعدم جواز معاقبة التعبير باعتباره تهديداً للأمن الوطني إلا إذا تمكَّنت الحكومة من إثبات الآتي:

أ- أن يكون القصد من التعبير هو التحريض على العنف الوشيك.

169 - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1997/26، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1998/40، 28 كانون الثاني 1998، الفقرة 46.

¹⁷⁰ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle(1.3).

ب- وجود احتمال إحداث العنف.

ج- أن يكون هناك اتصال مباشر وفوري بين التعبير واحتمال أو حدوث هذا النوع من العنف.¹⁷¹

وتقدّم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان شروطاً مشابهة لتلك الواردة في مبادئ جوهانسبورغ، حيث ترى اللجنة أنَّ على الدولة التي تحتج بأساس مشروع لفرض قيود على حرية التعبير أن تثبت بطريقة محددة وخاصة بكل حالة على حدة الطبيعة المحددة للتهديد، وضرورة الإجراء المعين المتخذ ومدى تناسبه، وإثبات وجود صلة مباشرة وواضحة بين التعبير والتهديد.¹⁷²

وتعني الصلة المباشرة أنَّه لا ينبغي أن يكون التهديد المتوقع بعيداً أو تخمينياً أو بعيد المنال، بل يجب أن يكون له علاقة مباشرة مع التعبير الذي لا بُدَّ أن يكون بطبيعة الحال خطيراً في جوهره، أي يجب أن يكون هناك اتصال سببي قوي بين التهديد والتعبير كأن يكون الأخير شرارة في برميل بارود.¹⁷³

ويؤكد المقرر الخاص المعني بحرية التعبير على أنَّ ممارسة الأشخاص للحق في حرية التعبير لا يمكن أن تشكل تهديداً مباشراً للأمن الوطني إلا في حالات استثنائية للغاية، وهذا يقتضي على أقل تقدير الإثبات الواضح لقدرة الشخص ونيته في أن يتسبب بأعمال تهدد الأمن الوطني بصورة مباشرة، لا سيما بنشر استخدام العنف أو الحض عليه، ولا يجوز بأي حال من الأحوال المعاقبة على ممارسة الحق في حرية التعبير لمجرد أنَّها يمكن أن تؤدي إلى تعريض الأمن الوطني للخطر، إذ إنَّ على الدولة أن تحدد ما هي الآثار التي يستتبعها ذلك ولماذا تشكل تهديداً مباشراً للأمن الوطني.¹⁷⁴

¹⁷¹ – The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 6.

¹⁷² – اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، مرجع سابق، الفقرة 35.

¹⁷³ – Mendel, T. 2010. Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles, Background Paper for Meetings Hosted by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression (Centre for Law and Democracy).p20.

<http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>

¹⁷⁴ - لجنة حقوق الإنسان، تقرير عن بعثة المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير إلى ماليزيا، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1999/64/Add.1، 23 كانون الأول 1998، الفقرة 66.

وبشكل مبدئي، لا يجوز اعتبار الممارسة السلمية للحق في التعبير عن الرأي تهديداً للأمن الوطني، كما لا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود أو عقوبات، وتقدّم وثيقة مبادئ جوهانسبورغ مجموعة من الأمثلة، على سبيل المثال لا الحصر، لأشكال التعبير التي لا تُشكّل تهديداً للأمن الوطني، وهي:

1- التعبير الذي يدعو إلى إحداث تغيير في سياسة الحكومة أو تغيير الحكومة ذاتها بصورة لا تحتكم إلى العنف.

2- التعبير الذي يُشكّل انتقاداً أو إهانة للأمة أو للدولة أو لرموزها أو للحكومة أو هيئاتها أو الموظفين العموميين، أو أمة أو دولة أجنبية أو رموزها أو حكومتها أو هيئاتها أو الموظفين العموميين فيها.¹⁷⁵

3- التعبير الذي يُشكّل معارضةً أو دعوةً إلى معارضة التجنيد أو الخدمة العسكرية، أو نزاع محدد، أو التهديد باستخدام القوة أو استخدامها لحل الخلافات الدولية، وذلك على أساس من الدين أو الضمير أو المعتقد.

4- التعبير الذي يُعتبر موجّهاً لإذاعة معلومات حول انتهاكات مزعومة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي.

كما لا يجوز وفقاً لمبادئ جوهانسبورغ، معاقبة أي شخص بسبب انتقاد أو إهانة الأمة أو الدولة أو رموزها أو هيئاتها أو الموظفين العموميين فيها أو أمة أو دولة أجنبية أو رموزها أو حكومتها أو هيئاتها أو الموظفين العموميين فيها ما لم يكن ذلك الانتقاد أو الإهانة يُقصد به أو يحتمل أن يُحرض على اندلاع عنف وشيك،¹⁷⁶ فمثلاً، إذا قام مجموعة من الأفراد بتنظيم احتجاج ضد الحملات العسكرية في بلادهم، أو قاموا بحرق أو تشويه

¹⁷⁵ - للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان رؤية مشابهة في هذا الشأن، إذ ترى أنّ نطاق تطبيق الحق في حرية التعبير لا ينحصر في المعلومات والأفكار التي يتم تلقيها في سياق إيجابي أو تلك التي يمكن اعتبارها غير مؤذية أو غير ذات أهمية، بل يشمل أيضاً الأفكار والمعلومات التي تسيء أو تصدم أو تزعج الدولة أو أي قطاع من سكّانها، بذلك تتحقق مطالب التعددية والتسامح والاندماج في المجتمع والتي بدونها لا يوجد مجتمع ديمقراطي، انظر:

- ECTHR, CASE OF HANDYSIDE v. THE UNITED KINGDOM, (Application no. 5493/72), 7 December 1976, para 49.

¹⁷⁶ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 7.

"الرموز الوطنية المختلفة" - بما في ذلك العلم أو صور لشخصيات لها طابع رمزي في الأمة - فإن أفعالهم تلك لا تُشكّل سوى تعبير سياسي يهدف إلى إيصال رسالة سياسية، وعليه يجب أن يُتوقّع من الأفراد في الحكومة أو الجيش أن يتحملوا الانتقاد لسلوكهم.¹⁷⁷

الفرع الثاني: الحق في الوصول إلى المعلومات والأمن الوطني

يُشكّل الحق في الوصول والاطلاع على المعلومات أوكسجين الديمقراطية، فإذا لم يعرف الناس ما يحدث في مجتمعهم، وإذا كانت أعمال أولئك الذين يحكمونهم مخفية، فإنهم لن يتمكنوا من المشاركة في شؤون المجتمع، وليس الاطلاع على المعلومات حاجة للناس فقط، بل إنه شرط أساسي من شروط وجود الحكومة الصالحة، فالحكومة السيئة تحتاج في بقاءها على قيد الحياة إلى السرية في أعمالها، فهي تسمح بتعميق عدم الكفاءة والإسراف وتفشي الفساد، وكما أشار العالم الاقتصادي والحائز على جائزة نوبل في العلوم الاقتصادية Amartya Sen فإنه " لم يكن هناك أبداً من مجاعة حقيقية في بلد يتمتع بحكومة ديمقراطية وصحافة حرة نسبياً"،¹⁷⁸ فالاطلاع على المعلومات يسمح للناس بتفحص أعمال الحكومة بدقة وهو أمر أساسي لإجراء مناقشة مناسبة ومستنيرة لتلك الأعمال.¹⁷⁹

وتعني المعلومات أي نسخة أصلية أو مصورة من المواد الوثائقية بغض النظر عن خصائصها المادية، أو أي مادة ملموسة أو غير ملموسة بغض النظر أيضاً عن شكلها أو طبيعتها الموجودة عليها. ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر : السجلات، المراسلات، الوقائع، الآراء، المشورة، المذكرات، البيانات، الإحصاءات، الكتب،

¹⁷⁷ - "Article 19". 2015. 'Hate Speech' Explained: A Toolkit, ARTICLE 19, London. P 39. [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38231/%27Hate-Speech%27-Explained---A-Toolkit-\(2015-Edition\).pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38231/%27Hate-Speech%27-Explained---A-Toolkit-(2015-Edition).pdf)

¹⁷⁸ - Sen A, 1999, *Development as Freedom*. New Delhi: Oxford University Press, p.16.

¹⁷⁹ - "ARTICLE 19". 1999. *The Public's right to know (Principles on Freedom of Information Legislation)*. ARTICLE 19. London. the Preface.

الرسوم البيانية، الخرائط، الرسوم البيانية، الصور، التسجيل بالصوت والصورة، الوثائق، وسائل البريد الإلكتروني، سجلات السفن (logbooks)، العينات، وكذلك النماذج المحفوظة في أي شكل إلكتروني.¹⁸⁰

أولاً: تقييد الحق في الوصول إلى المعلومات لضرورات الأمن الوطني

تُدرج المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في الوصول إلى المعلومات بحسابه أحد مشتملات حرية التعبير، إذ لا يمكن للأفراد أن يقوموا بالتعبير عن موقفهم تجاه أي معلومة أو إيصالها للآخرين دون أن يستطيعوا التماس تلك المعلومة وتلقيها من السلطات التي تحتفظ بها.

وعلى الرغم من أن لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات من السلطات العامة بما فيها المعلومات ذات الصلة بالأمن الوطني،¹⁸¹ إلا أنه غالباً ما يُساء استعمال ذرائع المحافظة على الأمن الوطني من أجل حماية المعلومات التي تكشف عن الجوانب المتعلقة بالانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان، أو الفساد المستشري في أوساط السلطة العامة، أو الأخطاء الإدارية، أو المعلومات التي تُسبب الحرج للمسؤولين العموميين أو السلطات العامة.¹⁸²

ولا يجوز منع التعبير أو فرض العقوبة عليه لمجرد أنه ينقل معلومات صدرت عن أو حول منظمة أعلنت الحكومة أنها تهدد الأمن الوطني،¹⁸³ كما لا يجوز لدولة أن تمنع الاطلاع على المعلومات المرتبطة بالأمن الوطني بعمومها، ولكن يتوجب عليها أن تُبين في القانون تلك الفئات المحددة والضيقة من المعلومات التي يُعدُّ حجبها ضرورياً من أجل حماية مصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني، وفي هذا الصدد يجب أن يكون للمصلحة العامة في معرفة المعلومات الاعتبار الرئيسي في جميع القوانين والقرارات ذات الصلة.¹⁸⁴

¹⁸⁰ - Global Principles On National Security And The Right To Information (“The Tshwane Principles”), Finalized In Tshwane, South Africa, Issued On 12 June 2013, Definitions.

¹⁸¹ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 11.

¹⁸² - مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، الوصول إلى المعلومات وحكم القطاع الأمني، المؤلف، 201، ص 9.

¹⁸³ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 8.

¹⁸⁴ - IBID, Principles (12,13).

وتلتزم الدولة بتبني التدابير المناسبة التي تكفل إنفاذ الحق في الحصول على المعلومات، وتشتترط هذه التدابير على السلطات - إذا ما رفضت طلباً للاطلاع على المعلومات - أن تُبين الأسباب التي دعتها إلى القيام بذلك بصورة خطيئة وعلى وجه السرعة، كما يجب أن تنص هذه التدابير على الحق في مراجعة موضوع الرفض ومشروعيته من قبل سلطة مستقلة، ويجب أن يكون لتلك السلطة الحق في النظر في المعلومات المحجوبة.¹⁸⁵

وفيما يتعلق بإمكانية تقييد الإفصاح عن معلومات معينة لغرض حماية أسرار الدولة، فإنه لا يمكن تطبيق هذا التقييد إلا في أخطر الحالات التي تنسم بتهديد سياسي أو عسكري مباشر ضد الأمة بأسرها، وفي هذا الشأن يلاحظ المقرر الخاص المعني بحرية التعبير وجود الكثير من الحالات التي شرعت فيها الحكومات في محاكمة موظفين مدنيين وآخرين لإفشاءهم معلومات عامة صُنفت بأنها سرية، ويبدو أن إضفاء السرية هذا كان على نطاق واسع جداً من المعلومات التي في غالبها لا تحتاج إلى أن تكون سرية الطابع، فالإلزام السرية على معلومات معينة يقتضي حتمية وقوع ضرر جسيم لمصلحة الدولة في حالة الإفشاء عن تلك المعلومات كما يجب أن يكون هذا الضرر يفوق الضرر الذي قد يلحق بالحق في حرية التعبير وفي التماس وتلقي المعلومات.¹⁸⁶

وتضع مبادئ جوهانسبورغ - بشأن الأمن القومي وحرية التعبير عن الرأي والوصول إلى المعلومات (1996) - قاعدة عامة بشأن الإفصاح عن المعلومات السرية، ومفاد هذه القاعدة أنه لا تجوز معاقبة أي شخص لأسباب تتعلق بالأمن الوطني بسبب إفصاحه عن معلومات معينة إذا :

(1) لم يتسبب ذلك الإفصاح فعلياً في الإضرار، و ليس من المحتمل أن يتسبب في الإضرار، بمصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني، أو

(2) كانت المصلحة العامة في معرفة المعلومات تفوق الضرر الناشئ عن الإفصاح عنها.¹⁸⁷

185 - IBID, Principle 14.

186 - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1997/26، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1998/40، 28 كانون الثاني 1998، الفقرة 13.

187 - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 15.

وبالأخذ بالقاعدة السابقة، فإنّه فضلاً عن عدم جواز معاقبة من لم يتسبب إفصاحهم عن المعلومات في الإضرار الفعلي أو المحتمل بالأمن الوطني، فإنّه لا يجوز معاقبة من تسبب إفصاحه عن معلومات معينة في الإضرار بمصلحة مشروعة من مصالح الأمن الوطني، وذلك في حال كانت المصلحة المشروعة في معرفة المعلومات تفوق في أهميتها الضرر الذي ألحقه ذلك الإفصاح بالمصلحة المشروعة ذات الصلة بالأمن الوطني، وباعتقادي فإنّ هذه القاعدة تستمد أهميتها وإلزامها ليس لكونها واردة في وثيقة مبادئ جوهانسبورغ وحسب، بل لكونها تطبيقاً فعلياً لشرط التّناسب الذي يقتضي وجوب أن يكون الإجراء المقيد للحق ملائماً في درجته مع أهمية المصلحة المشروعة من التقييد.

وفي تحقيق شرط التّناسب لدى تقييد الحق في الوصول إلى المعلومات لضرورات الأمن الوطني، فقد وضعت مبادئ تشواني قائمة توضيحية للعوامل التي سينظر فيها لدى تقرير ما إذا كان اقتضاء المصلحة العامة في الكشف يفوق حجم الضرر الناجم عنه، وبحسب وثيقة المبادئ فإنّ من عوامل تفضيل الكشف عن المعلومات هو أن يعمل الكشف عن المعلومات على (أ) تعزيز النقاش المفتوح في الشؤون العامة، (ب) تعزيز مسائلة الحكومة، (ج) المساهمة في إثراء النقاش الإيجابي والعلم بالقضايا الهامة أو المسائل ذات الاهتمام الجدي (د) تعزيز الرقابة الفعالة على الإنفاق من الأموال العامة، (هـ) الكشف عن أسباب قرار الحكومة، (و) المساهمة في حماية البيئة، (ز) الكشف عن تهديدات على الصحة العامة أو السلامة، أو (ح) الكشف عن أو المساعدة في إثبات المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي.¹⁸⁸

وتتطبق القاعدة سابقة الذكر أيضاً على المعلومات التي يتم الحصول عليها من خلال الخدمة العامة، إذ لا يجوز تعريض أي شخص لأي ضرر على أساس الأمن الوطني بسبب إفصاحه عن معلومات وصلت إليه بحكم خدمته في الحكومة إذا كانت المصلحة العامة في معرفة المعلومات تفوق الضرر الناشئ عن الإفصاح،¹⁸⁹ مع

188 - Global Principles On National Security And The Right To Information (“The Tshwane Principles”), IBID, part 1 (principle 3).

189 - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, principle 16.

الإشارة إلى أنه حالما تُنشر المعلومات على الملأ، سواء تم النشر بوسيلة قانونية أم لا، فإنَّ حق العامة في معرفة هذه المعلومات يُبطل أي تبرير لمحاولة وقف نشرها.¹⁹⁰

أيضاً فإنَّه من المفترض أن يفي رفض السلطات بالإفصاح عن المعلومات باختبار الضرر الجسيم، إذ لا يكفي أن تقع المعلومات المطلوبة ضمن نطاق الهدف المشروع والذي يجيزه القانون، بل يجب على المؤسسة العامة أن تبين أن نشر المعلومات سيتسبب في إلحاق ضرر جسيم بذلك الهدف المشروع المتمثل بالأمن الوطني، فقد يبدو للوهلة الأولى أن فضح الفساد المستشري يُضعف جبهة الدفاع الوطني، ولكنه يساعد في الواقع ومع مرور الوقت في القضاء على الفساد واجتثاثه وفي شدِّ أزر القوات المسلحة، ولكي يكون الإحجام عن نشر المعلومات مشروعاً في مثل هذه الحالات، يجب أن يتمثل الأثر الغالب للنشر في التسبب بضرر جسيم للهدف المقرر في حماية الأمن الوطني.¹⁹¹

ثانياً : نطاق المعلومات التي يجوز تقييد الوصول إليها لضرورات الأمن الوطني

تُضيء وثيقة مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات¹⁹² على طبيعة كلٍّ من المعلومات التي يجوز حجبها على أساس متعلق بالأمن الوطني، والمعلومات التي يجب الإفصاح عنها.

(أ): المعلومات التي يجوز حجبها قانوناً:

أجازت وثيقة مبادئ تشواني للسلطات العامة تقييد حق الجمهور في الحصول على المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، وذلك في حال كانت تلك القيود تمثل لجملة من الأحكام الموجودة في تلك المبادئ، وكانت تلك المعلومات محفوظة لدى السلطات العامة ومُصنَّفة كمعلومات مرتبطة بالخطط والعمليات والقدرات الدفاعية، أو المعلومات المتصلة بإنتاج أو استخدام نظم الأسلحة أو النظم العسكرية الأخرى أو المعلومات المتعلقة بحماية أراضي الدولة ومؤسساتها وبنيتها الحيوية ضد استخدام القوة، أو المعلومات المتعلقة بعمليات

190 - IBID, principle 17.

¹⁹¹ - ARTICLE 19 organization .1999.The Public's right to know (Principles on Freedom of Information Legislation). ARTICLE 19, London. principle 4.

ومصادر وأساليب أجهزة المخابرات بالقدر الذي تتعلق به تلك المعلومات بمسائل الأمن الوطني أو المعلومات المتصلة بالمسائل الأمنية الوطنية التي تم توفيرها من قبل دولة أجنبية أو هيئة حكومية دولية مصحوبة بتعبير منها بالالتزام السرية، إضافة إلى الاتصالات الدبلوماسية الأخرى بقدر ما تتعلق بمسائل الأمن الوطني.

وتشير وثيقة المبادئ إلى أنه من الأفضل أن يحتوي القانون الوطني للدولة على قائمة حصرية لفئات المعلومات التي يجوز تقييد الحق في الوصول إليها وعلى أقل قدر من الاقتضاب وبشرط أن يشرح القانون كيف يمكن للكشف عن تلك المعلومات أن يضرّ بالأمن الوطني.¹⁹³

(2): المعلومات ذات الافتراض العالي بأفضلية الإفصاح عنها

تحتل بعض فئات المعلومات أهمية خاصة وكبيرة لعامة الشعب نظراً لدورها الرئيس في عملية الرقابة الديمقراطية وسيادة القانون، ولذلك يكون الافتراض قوياً جداً لصالح الكشف عن تلك المعلومات لعامة الشعب بشكل استباقي، وعليه أدرجت وثيقة مبادئ تشواني مجموعة من فئات المعلومات التي يجب أن تتمتع بقرينة عالية لصالح الإفصاح بحيث يجوز حجبها لأسباب أمنية وطنية في ظروف استثنائية للغاية، ولفترة زمنية محدودة للغاية بموجب القانون وبشرط عدم وجود وسائل معقولة للحد من الضرر الذي سيحدث في حال الإفصاح، وهذه الفئات هي:

(أ) انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني: إذ إنّ هناك مصلحة عامة طاغية في الكشف عن المعلومات المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة (gross violations) لحقوق الإنسان والقانون الإنساني، فلا يجوز حجب مثل هذه المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن الوطني في أي ظرف من الظروف، أمّا المعلومات بشأن انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني فتخضع لافتراض عال من ضرورة الإفصاح.

(ب) ضمانات الحق في الحرية والأمان للفرد، ومنع التعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة، والحق في الحياة: وتشتمل المعلومات المحمية بموجب هذه الفئة على القوانين والأنظمة التي تأذن بحرمان الأشخاص من

¹⁹³ - Global Principles On National Security And The Right To Information (“The Tshwane Principles”), IBID, part 1 (principle 9).

حياتهم من قبل الدولة، والقوانين واللوائح المتعلقة بالحرمان من الحرية، إضافة إلى مواقع جميع الأماكن التي يُحرم فيها الأشخاص من حريتهم فضلاً عن هويتهم والتهم الموجهة أو أسباب الاعتقال، فضلاً عن المعلومات ذات الصلة بوفاة شخص في الاحتجاز (هوية الشخص وظروف الوفاة وموقع رفاته).

(ج) **هياكل وصلاحيات الحكومة:** وتغطي المعلومات في هذه الفئة - على سبيل المثال لا الحصر- وجود جميع الأفراد العسكريين والشرطة والأمن، وسلطات المخابرات والوحدات الفرعية، والقوانين واللوائح المعمول بها لتلك السلطات وأسماء المسؤولين الذين يترأسون تلك السلطات، إضافة إلى المعلومات اللازمة لتقييم والحد من إنفاق الأموال العامة (كالميزانيات الإجمالية، والمعلومات الأساسية عن الإنفاق)، ووجود وحيثيات اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف، والالتزامات الدولية الرئيسية الأخرى من قبل الدولة في المسائل الأمنية.

(د) **القرارات المتعلقة باستخدام القوة العسكرية أو الحصول على أسلحة الدمار الشامل:** وتشمل هذه الفئة المعلومات ذات الصلة بقرار إرسال أو مساهمة قوات مقاتلة أو اتخاذ إجراءات عسكرية أخرى، بما في ذلك تأكيد حقيقة مثل هذا الإجراء ، وحجمه ونطاقه العام، وشرح المبرر المنطقي له ، كما تشمل أيضاً المعلومات المتعلقة بحيازة أو اقتناء الأسلحة النووية، أو غيرها من أسلحة الدمار الشامل، من قبل الدولة.

(هـ) **المراقبة (Surveillance):** وتشمل المعلومات في هذه الفئة الإطار القانوني العام المتعلق بالمراقبة بكافة أنواعها، وكذلك الإجراءات الواجب اتباعها للترخيص بالمراقبة واختيار أهداف المراقبة واستخدام المواد التي تم اعتراضها ومشاركتها وتخزينها وتدميرها في متناول الجمهور، كما يجب أن يكون للعامة أيضاً حق الوصول إلى المعلومات حول الكيانات المرخص لها بعمليات المراقبة، وإحصاءات عن استخدام هذه المراقبة، وينبغي إبلاغ العامة حقيقة حصول أي مراقبة غير قانونية بحقهم.

(و) **المعلومات المالية الكافية لتمكين الجمهور من فهم الشؤون المالية لقطاع الأمن، فضلاً عن القواعد التي تحكم الشؤون المالية لقطاع الأمن، كالميزانيات الخاصة بالإدارات والوكالات والبيانات المالية في نهاية السنة وقواعد الإدارة المالية وآليات الرقابة وقواعد المشتريات والتقارير المقدمة من مؤسسات التدقيق العليا.**

(ز) المساءلة بشأن الانتهاكات الدستورية والنظامية وغيرها من الانتهاكات من قبل السلطة

وتشتمل هذه الفئة على المعلومات المتعلقة بوجود وطابع وحجم الانتهاكات الدستورية أو القانونية أو غيرها من

أشكال إساءة استعمال السلطة (abuses of power) من قبل السلطات الحكومية أو الموظفين العمامين.

(ح) الصحة العامة والسلامة العامة، أو البيئة: وتشمل هذه الفئة المعلومات المتعلقة بوجود أيّ تهديد وشيك أو

فعلي على الصحة العامة، والسلامة العامة، أو البيئة، وجميع المعلومات التي تُمكن الجمهور من فهم أو اتخاذ

التدابير لمنع أو التخفيف الضرر الناجم عن هذا التهديد.¹⁹⁴

وعلى الرغم من أنّه من غير الممكن لنص قانوني أن يعالج ضمن نطاقه جميع المعلومات التي يجوز أو لا

يجوز حجبها لدواعي الأمن الوطني، إلّا أنّ تقديم هذه العدد الجيد من الفئات يسهم إلى حد بعيد في تكوين صورة

شاملة أمام المراقب الموضوعي يستطيع من خلالها إدراك أنواع المعلومات التي يُسمح أو لا يُسمح بالإفصاح

عنها عند التذرع بضرورات الأمن الوطني.¹⁹⁵

المطلب الثاني

حرية التجمع وتكوين الجمعيات

تدفع الناس حاجة غريزية إلى المشاركة في المجتمعات التي يعيشون فيها، لكي يتحكموا في مصيرهم بقدر ما

ويعبروا عن حنقهم ويحسنوا حياتهم، وعليه كان من الضروري وجود الحق في حرية التجمع السلمي وفي حرية

تكوين الجمعيات بحسبانها الأداة الفاعلة لضمان تمتع جملة الأفراد بسائر حقوقهم وإيصال رؤيتهم، "فالأفكار

194 - Global Principles On National Security And The Right To Information ("The Tshwane Principles"), IBID, part 1 (principle 10).

195 - تقدم وثيقة مبادئ تشواني شرحاً تفصيلياً شاملاً لكل فئة من المعلومات المذكورة، ويمكن الرجوع إلى الوثيقة باللغة الإنكليزية من خلال الموقع الإلكتروني للفريق الاستشاري الدولي لقطاع الأمن التابع لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة:

<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/GLOBAL-PRINCIPLES-ON-NATIONAL-SECURITY-AND-THE-RIGHT-TO-INFORMATION-THE-TSHWANE-PRINCIPLES>

الصحيحة لوحدها لا تكفي فهي لا تُصدّق أو تعتمد فقط لأنها على حق، إنما تسود تلك الأفكار عندما تُستخدم من قبل مجموعات مُتّحدة تثق بقوتها تستخدم تلك الأفكار بصراع مؤسساتي أو أيديولوجي وبالتالي يوطدون سلطتهم الاجتماعية".¹⁹⁶

والحق في حرية التجمع السلمي مكفول في المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أما الحق في حرية تكوين الجمعيات فتضمنه المادة 22. كما تضمنه المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن ذلك فإن الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات مكفول في المواثيق الإقليمية بحقوق الإنسان وفي الدساتير الوطنية لمعظم دول العالم.

وعلى الرغم من أنّ حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات تعتبران حقّين منفصلين، إلّا أنّه من الضروري النّظر إليهما كحقّين مترابطين ومتعاضدين على نحو وثيق، فلكي تحقق التجمعات أغراضها النهائية، يجب أن يكون الأفراد قادرين على الممارسة الكاملة لحقهم في حرية تكوين الجمعيات، التي ينظمون من خلالها عملهم الجماعي، وينخرطون بواسطتها مع الجهات المعنية بمن فيهم مقرررو السياسات والمشروعون، ويتمكنون عبرها من إضفاء طابع مؤسسي على التغييرات التي يتطلع المشاركون في التجمعات إلى تحقيقها، ومن ثم فإنّ الجمع بين هذين الحقين هو الذي يدعم نظم الحكومة الديمقراطية المتجاوبة ويكفل الممارسة الكاملة والمجدية للحق في المشاركة في الشؤون العامة.¹⁹⁷

والحق في حرية التجمع السلمي وفي حرية تكوين الجمعيات ليسا حقين مطلقين وفقاً للسرعة الدولية لحقوق الإنسان، وهذا يعني أنه من الجائز وقف أعمالهما وفقاً لقيود معينة ينص عليها القانون وتكون ضرورية في المجتمعات الديمقراطية لصون الأمن الوطني أو السلامة العامة أو حفظ النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم.

196 - Prashad, V. (2012). The Poorer Nations: A Possible History of the Global South. Verso books. P 89.

197 - مجلس حقوق الإنسان، التقرير المشترك للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً بشأن الإدارة السليمة للتجمعات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/66، 4 شباط 2016، الفقرات (5 - 13).

الفرع الأول: حرية التجمع و ضرورات الأمن الوطني

تُشكّل حرية التجمع أحد أسس الديمقراطية الفعالة فضلاً عن كونها حقاً أساسياً من حقوق الإنسان ، إذ يُمكنُ تسهيل المشاركة في التجمعات السلمية من ضمان حصول جميع الناس في المجتمع على الفرصة للتعبير عن آرائهم المشتركة مع الآخرين، كما تقوم حرية التجمع السلمي بتسهيل الحوار داخل المجتمع المدني وما بين المجتمع المدني وبين القيادات السياسية والحكومة، والأهم من كل ذلك فإنّ القدرة على التجمع بحرية تعتبر أمراً حاسماً في خلق مجتمع تعددي ومتسامح مع وجود الجماعات التي ربما تكون مختلفة ومتضاربة بالخلفيات والممارسات والمعتقدات التي يمكنها أن تتواجد معاً بسلام.¹⁹⁸

أولاً: النطاق القانوني لتقييد حرية التجمع لضرورات الأمن الوطني

تنصُ المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على الحق في التجمع السلمي وتجزير المادة تقييد ممارسة هذا الحق لصيانة الأمن الوطني وذلك بشرط أن تكون تلك القيود قانونية وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي،¹⁹⁹ كما لا يمكن فرض قيود الأمن الوطني على مضمون الرسالة التي تسعى التجمعات إلى إيصالها إلّا وفقاً لذات الضوابط المتعلقة بتقييد الحق ذاته، وعند وجود مبرر لفرض قيود على أساس المضمون، ينبغي أن تتخذ السلطات التدابير الأقل تدخلاً وتقييداً لمعالجة المسألة.²⁰⁰

ويُعرّفُ التّجمع على أنّه احتشاد متعمّد ومؤقّت في مكان خاص أو عام لغرض معين، ويشمل بالتالي المظاهرات أو الاجتماعات الداخلية (كالاجتماع في مقر السّكن الخاصة) أو الإضرابات أو المسيرات أو الاحتشادات

¹⁹⁸ - بيليفيا وآخرون، مرجع سابق، ص (23،24).

¹⁹⁹ - تنص المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

"يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم."

200 - مجلس حقوق الإنسان، التقرير المشترك للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً بشأن الإدارة السليمة للتجمعات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/66، 4 شباط 2016، الفقرات (33،34).

الجماهيرية أو الاعتصامات، وللتجمعات دور نابض بالحيوية في حشد السكان وصياغة المظالم والتعبير عن المطامح وتيسير الاحتفال بالأحداث، والأهم من ذلك التأثير في السياسات العامة للدول.²⁰¹

وقد يبدو أن فكرة التّجمع تعني مشاركة أكثر من شخص واحد، إلا أن محتجاً واحداً يتمتع بحماية مماثلة بموجب العهد، وقد يبدو أيضاً أن ممارسة الحق في التجمع السلمي ترتبط بالتجمع المادي للأشخاص، إلا أن الحماية بموجب المادة 21 تمتد أيضاً إلى المشاركة في التجمعات الافتراضية والتي غالباً ما تُستخدم عبر الإنترنت.²⁰²

والقانون الدولي لحقوق الإنسان لا يحمي إلا التجمعات السلمية، أي التجمعات غير العنيفة التي يبدي المشاركون فيها نوايا سلمية ينبغي افتراضها، مع الإشارة إلى أن مصطلح "سلمي" يشمل السلوك الذي قد يزعج أو يسيء للأشخاص المعارضين للأفكار والآراء المرغوب في ترويجها،²⁰³ وفقاً للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فإن الفرد لا يفقد حقه في التجمع السلمي نتيجة لأعمال عنف متفرقة أو أفعال أخرى مستحقة للعقاب يرتكبها أشخاص آخرون أثناء المظاهرة إذا ظل الفرد المعني مسالماً في نواياه أو سلوكه.²⁰⁴

ولا شك أن حظر المظاهرات العامة التي تدعو إلى استخدام الوسائل غير السلمية بغية تدمير الدولة يمكن أن تغطيه الأحكام التقييدية للعهد المتصلة بحماية الأمن الوطني، لكن من الضروري ألا تستخدم الحكومات هدف حماية الأمن الوطني كسحابة دخان لإخفاء الأغراض الحقيقية من التقييد، فالانتهاك المنهجي لحقوق الإنسان يقوض الأمن الوطني، لذا فإنه من غير المقبول أن تحتج الدولة بالأمن الوطني مسوغاً لاتخاذ تدابير ترمي لقمع

201 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ماينا كياي، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/20/27، 21 أيار 2012، الفقرة 24.

202 - التعليق العام رقم 37، مرجع سابق، الفقرة 13.

²⁰³ - ECTHR, CASE OF PLATTFORM "ÄRZTE FÜR DAS LEBEN" v. AUSTRIA, (no. 10126/82), 21 June 1988, pa 32.

²⁰⁴ - ECTHR, ZILIBERBERG v. MOLDOVA, (no. 61821/00), 04/05/2004.

المعارضة أو تسويق الممارسات القمعية ضد المحتجين، وعليه يقع العبء على المحكمة لإثبات وجود خطر يهدد الأمن الوطني عند تقييد الحق في التجمع، وأن التدابير المتخذة ضرورية ومتناسبة مع حجم التهديد.²⁰⁵

ثانياً: ضوابط تقييد حرية التجمع لضرورات الأمن الوطني

إذا كان من الجائز تقييد الحق في التجمع السلمي لضرورات الأمن الوطني، فإن مسؤولية تبرير أي قيد على هذا الحق يقع على عاتق السلطات، وعليه فإن من واجب السلطات أن تكون قادرة على إثبات أن القيد المفروض يفي بشروط المشروعية والضرورة والتناسب.

وفيما يتعلق بأنماط التقييد المسموح بها، فإنه غالباً ما تتعلق القيود التي قد تفرض على التجمع بوقت التجمع ومكانه وطريقته، وهنا ينبغي توفير بدائل معقولة في حال فرض أية قيود على الوقت أو المكان أو على طريقة التجمع، أمّا في حال كان التقييد متصلاً بمحتوى الرسالة التي يقدمها التجمع، فإنه يجب التمسك بأعلى المعايير الممكنة والامتناع عن فرض هذا النوع من التقييد إلا إذا كان هناك تهديد وشيك بوقوع أعمال عنف، أمّا فيما يتعلق بإمكانية منع التجمع بشكل عام فإنه لا يجوز حظر التجمع إلا بحسبانه الخيار الأخير والذي لا يمكن بدونه تحقيق الغاية المشروعة من التدخل في الحق، فبدلاً من الاختيار بين عدم التدخل ومنع التجمع، فإنه من المنطقي أن تلجأ السلطات إلى العديد من القيود المتوسطة المدى الضامنة لمبدأ التناسب والتي تكون كافية لتحقيق الحماية المشروعة لأمن الدولة.²⁰⁶

وينبغي أن تعتمد القيود المفروضة على المشاركة في التجمعات السلمية على تقييم متمايز وفردى لسلوك المشاركين والتجمع المعني، وعليه فإنه من غير المناسب فرض قيود شاملة على التجمعات السلمية.²⁰⁷

205 - الجمعية العامة للأمم المتحدة، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة :

A/61/267، 20 أيلول 2006 ، الفقرة 20.

²⁰⁶ - بيليفا وآخرون، مرجع سابق، ص(49،17).

207 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ، التعليق العام 37، مرجع سابق، الفقرة 38.

وقد تبدوا بعض أوجه التقييد على الحق في التجمع متوسطة الشدة من الناحية النظرية، إلا أنها في الحقيقة تكون أقرب إلى كونها شكلاً من أشكال الحظر التام، فمثلاً إذا قامت حكومة ما بمنع حزب معين من القيام بمظاهرة في وسط المدينة، وأجازت له بالمقابل القيام بذلك في ملعب كرة قدم، فإنها تكون بذلك قد أعاققت جوهر حرية التجمع، لأن الغرض من المظاهرات هو الوصول إلى والمشاركة مع الجمهور في الشوارع وهو أمر مستحيل في ملعب الكرة.²⁰⁸

وعند استخدام القوة في معرض تقييد الحق في حرية التجمع، فإن على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يتجنبوا استخدام القوة عند تفريق التجمعات غير المشروعة الخالية من العنف، وإذا كان ذلك غير ممكن عملياً، فإن من واجبهم أن يقصروا استخدام القوة على الحد الأدنى الضروري، أما في حالة وجود تجمعات تنسم العنف فلا يجوز للموظفين استخدام العنف إلا إذا تعذر عليهم استخدام وسائل أقل خطراً، وفي هذه الحالة لا يجوز لهم استخدام أسلحة نارية ضد الأفراد إلا في حالات الدفاع عن النفس أو لدفع خطر محقق يهدد الآخرين بالموت أو بإصابة خطيرة، أو لمنع ارتكاب جريمة بالغة الخطورة تتطوي على تهديد خطير للأرواح، أو للقبض على شخص يُمثل خطراً من هذا القبيل ويقاوم سلطتهم، أو لمنع فراره، وذلك فقط عندما تكون الوسائل الأقل تطرفاً غير كافية لتحقيق هذه الأهداف، وفي جميع الأحوال، لا يجوز استخدام الأسلحة النارية القاتلة عن قصد إلا عندما يتعذر تماماً تجنبها من أجل حماية الأرواح.²⁰⁹

وتتزايد أوجه الإجراءات المقيدة لحق التجمع والتي غالباً ما تتطوي على انتهاك لهذا الحق، منها حظر المظاهرات أو فرض قيود غير مبررة عليها، أو اشتراط متطلبات غير ضرورية من أجل الحصول على التصاريح، أو عدم وجود سبل للانتصاف تتيح الطعن في قرارات عدم إعطاء تصريح بإقامة مظاهرات، أو إقرار تشريعات ناظمة لمسألة التظاهر لا يتم فيها الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، أو إقرار تشريعات لمكافحة الإرهاب تتضمن

²⁰⁸ - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2012، القيود القانونية على الحقوق المدنية والسياسية، المؤلف، ص5.

²⁰⁹ - المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في هافانا في الفترة من 27 آب إلى 7 أيلول 1990، المبادئ (13،9)، (14).

تعريفات فضفاضة للإرهاب بما يهدد المشاركة في المظاهرات الجماهيرية، أو عدم كفاية الإطار القانوني فيما يتعلق بالحق في الإضراب، بما في ذلك تجريم الحق في الإضراب وعدم إدراج هذا الحق في القوانين المحلية.²¹⁰

الفرع الثاني: حرية تكوين الجمعيات وضرورات الأمن الوطني

تشمل حرية تكوين الجمعيات حق الأفراد في التفاعل فيما بينهم وتنظيم أنفسهم للتعبير بصورة جماعية عن مصالح مشتركة والترويج لها ومتابعتها والدفاع عنها، وتحث حرية تكوين الجمعيات مكانة محورية في إقامة مجتمع مدني نشط وفي نجاح الديمقراطية،²¹¹ كما أن الحق في تكوين الجمعيات حق أساسي من حقوق العمال، إذ يُمكنهم من التعبير عن مصالحهم، وهو وسيلتهم لمعالجة عدم التكافؤ في العلاقة بين العمال وأرباب العمل، مما يساعد العمال على التصدي للانتهاكات والحصول على أجور عادلة والعمل في ظروف آمنة.²¹²

ويعد الحق في تشكيل جمعية والانضمام إليها جزءاً متأسلاً من الحق في حرية تكوين الجمعيات، ويشمل أيضاً الحق في تشكيل نقابات العمال والانضمام إليها من أجل حماية مصالح المرء وفقاً لما هو مجسد في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، كما أن من العناصر المهمة للحق في تكوين الجمعيات ما مفاده أنه لا يجوز إجبار أي فرد على الانتماء إلى جمعية، كما ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحرية اختيار أعضائها واختيار مدى انفتاحها لأيّ عضوية، وهذا جانب يكتسي أهمية خاصة بالنسبة إلى النقابات أو الأحزاب السياسية لأن التدخّل المباشر في عضويتها قد يعرض استقلالها للخطر.²¹³

أولاً: تقييد الحق في تكوين الجمعيات لضرورات الأمن الوطني

²¹⁰ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة : A/66/203 ، 28 تموز 2011، الفقرة : 54.

²¹¹ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير هينا جيلاني، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة A/59/401، تشرين الأول 2004، الفقرات (46،47).

²¹² - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ماينا كياي، وثيقة الأمم المتحدة: A/71/385، 21 أيار 2012، الفقرة 16.

²¹³ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ماينا كياي، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/20/27، 21 أيار 2012، الفقرات (53-55).

على الرغم من أن الحق في تكوين الجمعيات يُشكّل أحد أسس ديمقراطية المجتمع، فإنّ الرابطات والمنظمات - سواء كانت منشئة ومسجلة بشكل رسمي أم لا- يمكن أن تُستخدم أيضاً وسيلة منظمة للنيل من كيان الدولة ومؤسساتها وإرهاب أفرادها، ومن ثم تصبح وسيلة لتدمير الديمقراطية، لذلك أجازت المادة 22 من العهد تقييد ممارسة الحق في تكوين الجمعيات مع الآخرين لضرورات الأمن الوطني، ولذات السبب سمحت المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية بتقييد الحق في تكوين النقابات العمالية عندما يكون التقييد قانونياً وضرورياً في مجتمع ديمقراطي.

ووجود أيّ تبرير معقول وموضوعي للحد من حرية تكوين الجمعيات غير كاف في حد ذاته، إذ ينبغي على الدولة - عندما تحتج بالأمن الوطني في تقييد الحق في تكوين جمعية معينة أو الانضمام إليها - أن تبين بدقة طبيعة التهديد الذي يُشكّله تكوين الجمعية أو الانضمام إليها وما ينجم عنه من مخاطر محددة، وينبغي أن تكون تلك المخاطر حقيقة لا افتراضية، كما أنّ على الدولة أن تثبت أنّ اتخاذ تدابير أخرى أقل تدخلاً لن يكفي وحده لتحقيق هذا الغرض، وعليه لا يكفي أن تشير الدولة عموماً إلى الوضع الأمني لتقييد هذا الحق، ففي بلاغ مقدم ضد جمهورية كوريا أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لاحظت الأخيرة أنّ الحكومة الكورية تذرعت بحماية الأمن الوطني من الخطر في إدانتها انضمام صاحب البلاغ لعضوية إحدى الجمعيات غير أنّها لم تحدد بدقة طبيعة التهديد والخطر التي تزعم أنه ناجم عن انضمام صاحب البلاغ إلى الجمعية، إذ اكتفت بالقول أن تلك الجمعية هي رابطة مناصرة للعدو (والمقصود هنا جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية)، وعليه رأت اللجنة أن الدولة الطرف لم تثبت أن إدانة صاحب البلاغ كانت ضرورية لحماية الأمن الوطني.²¹⁴

ومما يثير الكثير من القلق قيام العديد من الدول بحظر تكوين الجمعيات بسبب أنشطتها التي يتم وصفها بأنّها "تهدد سلامة الدولة وأمنها" أو "ترمي إلى خوض حملة دعائية ضد الحرب أو الكراهية العنصرية والقومية والدينية"، أو "تهدد سلامة المواطنين الشخصية والنفسية" في الوقت الذي يُترك فيه تفسير ما إذا كانت منظمة ما تدخل ضمن هذه الفئات الغامضة إلى السلطات، والتي تدرج فيها غالباً أي منظمة تنتقد الحكومة، فمثلاً اتُهمت

²¹⁴ - CCPR, Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, Communication No. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005), para (7.2,7.3).

بعض المنظمات غير الحكومية التي تُعلن عن الإساءات التي ترتكبها السلطات ضد حقوق الإنسان بتقويض "سلامة الدولة" أو "تشويه صورة الدولة"، وفي مكان آخر اتُهمت منظمة غير حكومية بتهديد سلامة الدولة لاستخدامها لغة إحدى الأقليات على لوحة إعلامية، ويزداد القلق عند ملاحظة أن بعض الحكومات تتصور أن المجتمع المدني عامة ومنظمات حقوق الإنسان بوجه خاص هي جماعات ينبغي أن يكون هدفها الوحيد هو مساعدة الحكومة على تحقيق غاياتها.²¹⁵

ثانياً: الحق في تكوين الجمعيات ومكافحة الإرهاب

تتصُّ الكثير من التشريعات الحديثة لمكافحة الإرهاب على وضع لوائح صارمة لتأسيس الجمعيات، فالتعريفات المبهمة والموسعة للإرهاب تُقيّد عمل الجمعيات التي لا تتبع أساليب الإرهاب، وعلى الرغم من أن فرض بعض القيود على وجود وعمل بعض الجمعيات قد يكون أمراً ضرورياً للدولة بحسبانه تدبيراً ضرورياً لحماية الأمن الوطني، إلا أنه لا ينبغي للدولة أن تُقرط في عرقلة عمل جميع الجمعيات.²¹⁶

إنَّ دعوة الجمعية إلى استخدام وسائل سلمية لبلوغ غايات تتناقض مع مصالح الدولة ليس كافياً لوصف الجمعية بأنها إرهابية، والسعي من أجل حماية حقوق الأقليات أو الاعتراف بوجود أقلية، أو حتى الدعوة من أجل تقرير المصير لا تشكل في حد ذاتها أنشطة إرهابية، ولكن عندما تلجأ الجمعية إلى استخدام العنف الفتاك أو الخطير ضد الأشخاص، أي إلى استخدام الأساليب الإرهابية، أو تدعو لها، حينئذ يمكن وصفها بأنها مجموعة إرهابية ويصبح تقييد حقوقها ووجودها أمراً مشروعاً.²¹⁷

وعلى الرغم من أن القيام بتحديد ما إذا كان من الممكن وصف جمعية ما بأنها إرهابية أم لا ينبغي أن يتم على أساس كل حالة على حده، فإنَّ هناك بعض المبادئ العامة التي ينبغي على الدولة احترامها:

215 - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير هينا جيلاني، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة: A/59/401، 1 تشرين الأول 2004، الفقرات (65،66).

216 - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/61/267، 20 أيلول 2006، الفقرة 23.

217 - الجمعية العامة للأمم المتحدة، المرجع السابق، الفقرة 24.

أولاً: إذا لم تكن الوثيقة التأسيسية للمجموعة أو الجمعية تبين بوضوح بأنها ستستخدم مقاصد أو وسائل إرهابية لتحقيق أهدافها، فإنه لا يمكن تحديد ما إذا كان من الممكن حظر الجمعية على أساس أنها إرهابية أم لا إلا بناء على أدلة مادية مستمدة من أنشطتها، ويدل ذلك ضمناً على أنه لا يحق للدولة أن تثبت في هذا الأمر على أساس افتراضات قبل أن تبدأ الجمعية ممارسة أنشطتها.

ثانياً: ينبغي أن تقوم هيئة قضائية مستقلة بتحديد ما إذا كانت المنظمة تتطبق عليها فعلاً صفة إرهابية، وبالتالي يجب حظرها، وينبغي أن تتوافر دائماً إمكانية الطعن في قرار الحظر أمام هيئة قضائية.

ثالثاً: على الدول التي تقرر تجريم الفرد الذي ينتمي إلى منظمة إرهابية أن لا تطبق هذه الأحكام إلا بعد تصنيف المنظمة بأنها إرهابية من قبل هيئة قضائية.²¹⁸

ومن المهم في هذا الإطار أن يكون هناك رقابة قضائية على جميع التدابير المتخذة للحد من حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي، إذ يجب أن تتمتع المحاكم المدنية بولاية مراجعة أحكام جميع تدابير مكافحة الإرهاب والإشراف على تطبيقها دون أي ضغط أو تدخل، لا سيما من أفرع السلطة الأخرى، حيث يمكن للحكومات أن تختبئ خلف شعار المعلومات السرية للحد من حرية التكوين السلمي للجمعيات بناء على معلومات سرية لا يمكن التحقق منها أو الاعتراض عليها، وعليه ينبغي أن يشرف القضاء على أي قرارات تحد من حقوق الإنسان، بحيث تظل مشروعة ومتناسبة وفعالة، لكي تضمن بأن الحكومة ستتحمل المسؤولية وستكون خاضعة للمساءلة.²¹⁹

وبرأينا فإن حظر الجمعيات التي يكون هدفها تدمير الدولة بوسائل إرهابية هو أمر مشروع بلا شك ، إلا أن استخدام بعض الحكومات الأهداف المتعلقة بحماية الأمن الوطني كواجهة لإخفاء الأغراض الحقيقية من التقييد والتي تنصب في مجملها على قمع الجمعيات التي لا تتفق مع رؤية تلك الحكومات هو مسألة في غاية الخطورة، فالانتهاك المنهجي للحق في تكوين الجمعيات المعتمد على هذه الوسيلة لا يقوض جوهر هذا الحق

²¹⁸ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، المرجع السابق: الفقرة 26.

²¹⁹ - لجنة حقوق الإنسان، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (مذكرة مقدمة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/2005/103، 7 شباط 2005، الفقرات (14، 15).

وحسب بل يعرض مجمل حقوق الإنسان الأخرى للخطر، فضلاً عن كونه يُشكّل خطراً فعلياً على الأمن الوطني لتلك الدول، فحرمان الأفراد من حيز المشاركة السلمية البناءة - من خلال الانضمام في جمعيات تعبر عن تطلعاتهم - يدفعهم ببساطة إلى دفن مشاعر الغضب واليأس في دواخلهم إلى أن تتأجج وتصبح مشاعر عنيفة، فيزدهر التطرف والرغبة بالانتقام العنيف لدى هؤلاء الأفراد بحسبانه الخيار الوحيد المتبقي لهم.

لعل هذا ما حدث في العديد من الدول العربية خلال السنوات العشر الأخيرة، فقد ظلت الأصوات المعارضة لمجموعة منذ زمن طويل، مما عرقل نمو منظمات المجتمع المدني السلمية ونضوجها، وعندما تزعزع استقرار حكومات تلك الدول كانت الجماعات المتطرفة - بما فيها جماعات من الخارج - هي الأكثر استعداداً للتدخل وملئ فراغ السلطة، وربما تُشكّل تونس حالة استثنائية في هذا الشأن، فقد كان المجتمع المدني أكثر تطوراً مما هو عليه في معظم بلدان العالم العربي، لذا فقد ساهم المجتمع المدني مساهمة لا غنى عنها في تحقيق استقرار نسبي في المجتمع التونسي انعكس إيجاباً على أمن وسلامة التونسيين والدولة التونسية في آن معاً.²²⁰

المبحث الثاني

الحقوق المادية وحقوق الحياة الخاصة التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني

يسمح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بتقييد كل من الحق في التنقل والحق في عدم الإبعاد وذلك عندما يكون التقييد ضرورياً لحماية الأمن الوطني، وعلى الرغم من قلّة حالات التقييد المتعلقة بهاذين الحقين الماديين مقارنة بحالات التقييد ذات الصلة بالحقوق الفكرية، إلا أن تقييد هذه الحقوق المادية قد يشتمل في مضمونه على أبعاد أكثر خطورة يمكن أن تتطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان والمبادئ ذات الصلة بتلك الحقوق، لا سيما مبدأ عدم التمييز.

²²⁰ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/32/36، 10 آب 2016، الفقرة 86.

أيضاً، وعلى الرغم من أن نص المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المتعلقة بحماية الحق في حرمة الحياة الخاصة) لم يأت على ذكر مصطلح الأمن الوطني بصفته أساساً لتقييد الحق المنصوص عليه في تلك المادة، إلا أن سياق النص يفيد بجواز تقييد الحق في الحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني.

المطلب الأول

الحريات المادية والأمن الوطني

تُمثل حرية التنقل شرطاً لا بُدَّ منه لتنمية النفس الإنسانية الحرة، وقد حرصت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على النص على هذا الحق ضمن موادها بسياق تفصيلي، ذلك لصلته القوية بالإرادة العامة للإنسان، ولما يترتب على كفالة هذا الحق من إمكانية مباشرة الحقوق والحريات الأخرى.²²¹

أيضاً تتضمن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان مواداً تمنح الأجانب الموجودين بصورة قانونية داخل إقليم الدولة الطرف ضماناً بعدم القيام بإبعادهم، ما لم تحتم دواعي الأمن الوطني خلاف ذلك.²²²

الفرع الأول : حرية التنقل والأمن الوطني

يشتمل الحق في حرية التنقل على حرية التحرك واختيار مكان الإقامة وحق كل فرد في مغادرة أي بلد بما فيه بلده وحق كل فرد في البقاء في بلده وحقه في الدخول إليه، ويعتبر منع الأفراد من ممارسة هذه الحريات حالة غير مشروعة على صعيد مواثيق حقوق الإنسان إلا في حال توافر أحد القيود الاستثنائية والضرورية بغرض حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم.²²³

221 - المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 2 من البروتوكول رقم 4 المضاف الى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة 22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ، والمادة 12 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان.

222 - المادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 2 من البروتوكول رقم 4 المضاف الى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة 22(6) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة 12(4) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان.

223 - تنص المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي :

أولاً: مشتملات حرية التنقل التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني

تنص الفقرة الأولى من المادة 12 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنَّ لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته، كما تنصُّ الفقرة الثانية من ذات المادة على أنَّ لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، أمَّا الفقرة الثالثة فتتصُّ على مجموعة من الظروف والضوابط التي يجوز في حدودها تقييد الحقوق الواردتين في الفقرتين الأولى والثانية.

وفيما يتعلق بحرية التنقل داخل إقليم الدولة لمن يوجد فيها بشكل قانوني وحرية اختيار مكان الإقامة المنصوص عليهما في الفقرة الأولى، فإنَّ مواطني الدولة يتواجدون بصفة قانونية داخل إقليم تلك الدولة من حيث المبدأ، أمَّا بالنسبة لتوافر الأشخاص الأجانب بصفة قانونية داخل إقليم دولة ما فتلك مسألة يحكمها القانون الداخلي لتلك الدولة، وفي هذا الصدد رأَت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنَّ وجود الشخص الأجنبي داخل دولة ما يجب أن يعتبر قانونياً لأغراض المادة 12 حتى ولو دخل الدولة بطريقة غير مشروعة وذلك عندما يصبح وضعه متفقاً مع القانون بعد الدخول، وعليه فإنَّ تقييد حرية التنقل في هذه الحالة يجب أن يتوافق مع متطلبات التقييد المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 12،²²⁴ وبناءً عليه فإنَّه يُستثنى من نطاق الحماية التي توفرها ضوابط تقييد حرية التنقل - المنصوص عليها في المادة 12(3) - الأشخاص الأجانب الذين دخلوا إقليم الدولة بطريقة غير شرعية واستمر بقاؤهم فيها على نحو غير شرعي.

" 1- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته.

2- لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده.

3- لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم، وتكون متناسية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.

4- لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده.

²²⁴ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 بشأن المادة 12 (حرية التنقل)، وثيقة الأمم المتحدة : A/55/40 ، 1999 ، الفقرة 4.

وبشكل عام تمتد فئة الأشخاص المتنقلين لتشمل نطاقاً واسعاً من الأفراد والمجتمعات كالدلاجيين والمهاجرين الداخليين والدوليين²²⁵ والمشردين داخلياً وضحايا التهريب والاتجار وعديمي الجنسية ومجتمعات الشعوب الأصلية التي تسعى إلى العودة إلى ديار أجدادها وجميع الآخرين الذين يجدون أنفسهم في مكان ما جديد لأي سبب من الأسباب.²²⁶

ولا يشمل نطاق الفقرة الأولى من المادة 12 حالات الاحتجاز أو الاعتقال سواء كان بشكل قانوني أو غير قانوني، إذ إن مسألة الاحتجاز تتعلق بشكل مباشر بالحق في الحرية الشخصية الذي تشمله المادة 9 من العهد، وبالتالي لا يمكن أن تشمل أحكام وضوابط حرية التنقل الأفراد المحرومين من حريتهم الشخصية سواء كان ذلك الحرمان متصلاً بالمسائل الجنائية أم غير متصل بها، كالاحتجاز لأسباب صحية أو اجتماعية.²²⁷

أمّا بالنسبة لحرية الشخص في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده والمنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 12، فإن حق الفرد في تحديد الدولة التي يقصدها يمثل جزءاً من الضمان القانوني، كما أن النطاق القانوني للفقرة لا يقتصر على الأشخاص الموجودين بصفة قانونية داخل إقليم الدولة، إذ إن الأجنبي الذي يُطرد بموجب القانون من البلد يحق له أيضاً أن يختار الدولة التي يقصدها رهناً بموافقة تلك الدولة.²²⁸

225 - على الرغم من أن الدول تتمتع بحق سيادي في تحديد سياساتها المتعلقة بالهجرة، إلا أن حقها ذلك مقيد بالالتزامات الطوعية التي تعهدت بها الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

226 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/37/51، 16 كانون الثاني 2018، الفقرة 10.

227 - تُعتبر مسألة التمييز بين كل من الحرية الشخصية وحرية التنقل مسألة معقدة بعض الشيء، فالخط الفاصل بين هذين المفهومين قد لا يكون واضحاً بسهولة، إلا أن المتفق عليه بالنسبة لهيئات حقوق الإنسان هو أن الحرمان من الحرية الشخصية يُشكّل حالة أشدّ وطأة من الحرمان من حرية التنقل، وأن تقييم شدة الحرمان من الحرية ودرجته يرتبط بمجموعة من العوامل الإجرائية المترابطة مثل نوع ومدّة وأثار وطريقة تنفيذ الإجراء المتخذ من قبل السلطة بحق الفرد، إضافة إلى جملة من المعايير الموضوعية كإمكانية مغادرة الفرد للحيز الذي احتُجز فيه، ودرجة الإشراف والرقابة على تحركات الشخص ومدى توافر الاتصالات الاجتماعية، للمزيد من التفاصيل، انظر:

- نوار محمود، 2016، الاعتقال التعسفي في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة دمشق، ص (20-25).
228 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 بشأن المادة 12 (حرية التنقل)، الفقرة 8.

أيضاً يشمل الحق في مغادرة بلد ما الحق في الحصول على وثائق السفر اللازمة كجواز السفر، وإصدار تلك الوثائق هو عادة من واجب دولة جنسية الفرد، وعليه فإنَّ رفض الدولة إصدار أو تمديد فترة صلاحية جواز السفر لمواطن مقيم في الخارج قد يحرمه من الحق في مغادرة بلد الإقامة والسفر إلى مكان آخر، وليس مبرراً للدولة أن تزعم أنَّ مواطنها يستطيع أن يعود إلى بلدها بدون جواز سفر.²²⁹

بناءً على ما سبق، فإنَّ الحقوق المتصلة بحرية التنقل والتي يجوز تقييدها لدواعي الأمن الوطني تشتمل على:

- حرية التنقل داخل بلد الإقامة وحرية اختيار مكان الإقامة فيه شريطة أن يكون التواجد ضمن ذلك البلد قانونياً.
- حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك البلد الأم حتى ولو كان وجوده في البلد الذي يريد مغادرته غير قانوني.
- الحق في الحصول على وثائق السفر اللازمة لمغادرة أي بلد، كالحصول على جواز السفر.

ثانياً: ضوابط تقييد حرية التنقل لضرورات الأمن الوطني

تنصُّ الفقرة الثالثة من المادة 12 على الظروف الاستثنائية التي يمكن فيها تقييد الحقوق المكفولة بموجب الفقرتين الأولى والثانية، إذ تجيز تلك الفقرة تقييد هذه الحقوق فقط لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم، ويستوجب السماح بهذه القيود أن ينص عليها القانون، وأن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية هذه الأغراض، وأن تكون متسقة مع جميع الحقوق الأخرى المعترف بها في العهد.

ويُشكِّل تقييد حرية التنقل - بكافة مشتعلاته - للدواعي المتعلقة بضرورات الأمن الوطني أمراً شائعاً في معظم الدول، وكثيراً ما أخفقت تلك الدول في إثبات أن تطبيق قوانينها المقيدة للحقوق المكفولة في الفقرتين 1 و 2 من المادة 12 يتسق مع جميع المتطلبات المذكورة في الفقرة 3 من ذات المادة، فتطبيق القيود في أي حالة فردية يجب أن يستند إلى أسس قانونية واضحة، ويجب أن يلبي شروط الضرورة ومتطلبات التناسب الواجب توافرها

²²⁹ - المرجع السابق، الفقرة 9.

لدى تقييد سائر الحقوق الأخرى، فعلى سبيل المثال فإنَّ شروط التقييد لن تُلبَّى إذا منع فرد من مغادرة بلد ما لمجرد أنه يحمل "أسرار الدولة"، ومن جهة أخرى فإنَّ تقييد الدخول إلى مناطق عسكرية لأسباب متعلقة بالأمن الوطني يمكن أن يُلبَّى شروط التقييد.²³⁰

ولعلَّ أشدَّ أنواع تقييد حرية التنقل خطراً، منع تنقُّل مواطني دولة معينة من منطقة إلى منطقة أخرى داخل تلك الدولة على أسس تمييزية أيّاً كان نوعها، إذ إنَّ تطبيق القيود المسموح بها بموجب الفقرة 3 من المادة 12 يجب أن يكون متسقاً مع الحقوق الأخرى المكفولة في العهد ومع المبادئ الأساسية للمساواة وعدم التمييز، لذا فإنَّه من غير المقبول بأي شكل من الأشكال التدرع بالضرورات الأمنية لمنع مواطني دولة من التنقل ضمن أراضي دولتهم لمجرد أنهم ينحدرون من منطقة معينة أو ينتمون لعرق أو ديانة أو أصل قومي أو اجتماعي معين أو غير ذلك من أشكال التمييز.

أيضاً، وبشكل يُخالف الحقوق الأخرى في العهد، تستخدم السلطات المحلية في العديد من الدول القيود المتعلقة بحرية التنقل في سبيل تقييد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد على نحو تعسفي، فمثلاً، قد يكون تقييد حرية التنقل وسيلة لمنع الوصول للمعلومات أو الاطلاع عليها، كأن يتم منع الصحفيين من دخول مناطق معينة يُشتبه بحصول انتهاكات لحقوق الإنسان فيها، وبهذا الشأن، تؤكد وثيقة مبادئ جوهانسبورغ على عدم جواز منع الصحفيين أو ممثلي المنظمات الحكومية أو غير الحكومية التي تملك صلاحية مراقبة التقييد بمعايير حقوق الإنسان أو المعايير الإنسانية من دخول مناطق تقوم أسس معقولة تحمل على الاعتقاد بأنه يجري ارتكاب، أو جرى ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني فيها، ولا يجوز للحكومات أن تستبعد الصحفيين أو ممثلي تلك المنظمات عن المناطق التي تشهد أعمال عنف أو نزاعاً مسلحاً إلا في الحالات التي يُشكّل وجودهم فيها خطراً واضحاً على سلامة الآخرين.²³¹

²³⁰ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 بشأن المادة 12 (حرية التنقل)، الفقرة 16.

²³¹ - The Johannesburg Principles on National Security, IBID, Principle 19.

وكما يحقُّ للأفراد التنقل من مكان إلى آخر فإنَّ من حقِّهم البقاء في أماكن إقامتهم ، ويؤكد إعلان المعايير الإنسانية الدنيا (إعلان توركو/ أبو)²³² على حق جميع الأشخاص في البقاء في ديارهم ومحال إقامتهم بسلام، كما يؤكد الإعلان على وجوب عدم صدور أمر بنقل سكان أو جزء منهم ما لم تقتضيه أسباب السلامة العامة أو أسباب أمنية حتمية، وفيما لو اقتضى الأمر القيام بعمليات النقل هذه، فإنَّه من الواجب اتخاذ جميع التدابير الممكنة لنقل السكان واستقبالهم في ظل ظروف مرضية تتوافر فيها سبل المأوى والإصحاح (hygiene) والصحة والسلامة والتغذية، وللأشخاص والجماعات المنقولين على هذا النحو الحق في العودة إلى ديارهم أو محال إقامتهم متى اختفت الظروف التي حتمت نقلهم، كما يجب أن تُبذل كافة الجهود الممكنة لتمكين الأشخاص المنقولين على هذا النحو من البقاء سويًا إذا ما رغبوا في ذلك، وتتاح هذه الإمكانية للأسر التي يود أفرادها البقاء معاً، كما أنَّ للأفراد المنقولين حرية التحرك داخل الأراضي شريطة أن تُراعى فقط سلامة الأشخاص المعنيين أو الأسباب الأمنية الحتمية.²³³

وفيما يتعلق بتقييد حق الأفراد في مغادرة دولة ما لدواعي الأمن الوطني، فإنَّه كثيراً ما تُظهر ممارسات الدول أنَّ للقواعد القانونية والتدابير الإدارية تأثيراً عكسياً على حق المغادرة، لا سيما مغادرة الشخص لبلده، ولذا فإنَّه من المهم للغاية بالنسبة للجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تُبلِّغ الدول الأطراف في العهد عن جميع القيود القانونية والعملية التي تطبقها على حق المغادرة بالنسبة لمواطنيها وبالنسبة للأجانب، حتى يتسنى للجنة تقييم اتساق تلك القواعد والممارسات مع أحكام الفقرة 3 من المادة 12، كما ينبغي للدول الأطراف أيضاً أن تُضمِّن تقاريرها

²³² - إعلان المعايير الإنسانية الدنيا، تم اعتماده من اجتماع خبراء دعا إليه معهد حقوق الإنسان، بجامعة أبو الأكاديمية، في توركو / أبو، فنلندا، 30 تشرين الثاني - 2 كانون الأول 1990 ، والمنفتح في أعقاب اجتماع عُقد في المعهد النرويجي لحقوق الإنسان بأوسلو، النرويج، في 29-30 أيلول 1994.

تمت الإشارة إلى نص الإعلان في تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عن دورتها السادسة والأربعين لعام 1995 والمقدم إلى لجنة حقوق الإنسان بهدف دراسته واعتماده ، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1995/116.

²³³ - لجنة حقوق الإنسان، تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عن دورتها السادسة والأربعين، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1995/116، 31 كانون الثاني 1995، ص 5.

معلومات عن التدابير التي تفرض جزاءات على وسائل النقل الدولية التي تنقل إلى إقليمها أشخاصاً لا يحملون الوثائق المطلوبة في الحالات التي تمس فيها هذه التدابير حق مغادرة بلد آخر.²³⁴

إن الحواجز القانونية والبيروقراطية المتعددة الجوانب والتي تؤثر بدون داعٍ على التمتع الكامل بحقوق الأفراد في التنقل بحرية واختيار مكان الإقامة ومغادرة بلد ما هي مصدر قلق رئيسي، وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد انتقدت - فيما يتعلق بحق التنقل داخل بلد ما - الأحكام التي تتطلب من الأفراد تقديم طلب للسماح لهم بتغيير إقامتهم أو التماس موافقة السلطات المحلية في المكان المقصود، بالإضافة إلى التأخيرات في البت في هذه الطلبات المكتوبة، أيضاً انتقدت اللجنة ممارسات الدول المفعمة بالعقبات التي تزيد من صعوبة مغادرة البلد، خاصة بالنسبة لمواطنيها، وتشمل هذه القواعد والممارسات جملة أمور، منها مثلاً: عدم إمكانية وصول مقدمي الطلبات إلى السلطات المختصة وانعدام المعلومات المتعلقة بالمتطلبات، واشتراط تقديم طلب من أجل استمارات خاصة يمكن عن طريقها الحصول على وثائق تقديم الطلبات المناسبة لإصدار جواز سفر، والحاجة إلى بيانات داعمة لمقدم الطلب من مستخدميه أو من أفراد أسرته، وإعطاء وصف دقيق لطريق السفر، وإصدار جوازات السفر فقط بعد دفع رسوم باهظة تتجاوز إلى حد كبير تكاليف الخدمة المقدمة من الإدارة، والتأخيرات غير المعقولة في إصدار وثائق السفر، واشتراط تقديم مبلغ مالي كعربون للعودة إلى الوطن أو إبراز تذكرة عودة، وإزعاج مقدمي الطلبات، مثلاً بالتخويف بالعنف البدني أو التهديد بالاعتقال أو فقدان الوظيفة أو طرد الأطفال من المدارس أو من الجامعات، ورفض إصدار جواز سفر بزعم أن مقدم الطلب سيلحق الضرر بسمعة البلد الطيبة، وفي ضوء هذه الممارسات، تؤكد اللجنة على وجوب أن تستوثق الدولة الطرف من أن جميع القيود التي تفرضها تمتثل امتثالاً تاماً لأحكام الفقرة 3 من المادة 12.²³⁵

234 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 بشأن المادة 12 (حرية التنقل)، الفقرة 10.

235 - المرجع السابق، الفقرة 17.

انظر أيضاً: مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/37/51، 16 كانون الثاني 2018، الفقرة 22.

الفرع الثاني: الحق في عدم الإبعاد والأمن الوطني

تنص المادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلاّ تنفيذاً لقرار اتُّخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه - ما لم تحتم دواعي الأمن الوطني خلاف ذلك - من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعيينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم."

وفي مضمون هذا المطلب يثور تساؤلان رئيسيان، حيث يتعلق التساؤل الأول بحجم النطاق القانوني للتقييد المذكور في نص المادة 13 من العهد، وفيما إذا كان يشمل هذا التقييد حالات معينة من الطرد، كالطرد الجماعي للأجانب، أما التساؤل الثاني فيتعلق بمدى الرقابة التي يقدمه العهد على قرارات الدولة الطرف لدى ممارستها التقييد المنصوص عليه في المادة 13 من العهد، أي فيما إذا كانت التقييمات المتعلقة بأسباب ترحيل الأجانب المتعلقة بالأمن الوطني قابلة للنقاشي بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أم لا.

أولاً: النطاق القانوني لتقييد الحق في عدم الإبعاد لضرورات الأمن الوطني

تسمح المادة 13 صراحة بإلغاء متطلبات المراجعة القضائية، وذلك حين تفرض أسباب الأمن الوطني عدم الامتنال لتلك المتطلبات، إذ إنّ نص المادة 13 يعطي لكل أجنبي، مقيم بشكل قانوني في دولة طرف في العهد تمّ إبعاده قانوناً من تلك الدولة، الحقّ في أن يُقدّم الأسباب الموجبة لعدم إبعاده، وأن تتم إعادة النظر في قضيته من قبل السلطة المختصة بذلك أو من قبل أي جهة معينة من قبل السلطة المختصة، وأن يتم تمكينه من توكيل من يمثّله أمام تلك السلطة أو الجهة، غير أنّ تلك الحقوق المذكورة الضامنة لعدم حصول حالات إبعاد تعسفي تُصبح عرضة للإلغاء وذلك عندما تُحتّم دواعي الأمن الوطني أن يتم إلغاء تلك الحقوق.

وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنّ المادة 13 تُنظّم بصورة مباشرة إجراءات الطرد فقط وليس أسبابه الموضوعية، غير أنّها بعدم سماحها إلا بإجراءات الطرد التي تنفذ طبقاً "لقرار اتخذ وفقاً للقانون"، يكون غرضها بوضوح هو منع حالات الطرد التعسفي، ومن ناحية أخرى تُحوّل هذه المادة لكل أجنبي الحق في أن يُتخذ قرار

في قضيته الخاصة، ومن ثم لا تتسجم المادة 13 مع القوانين أو القرارات التي تنص على الطرد الجماعي أو الطرد بالجملة، وهذا الفهم، في رأي اللجنة، تؤكد أحكام أخرى تتعلق بحق الأجنبي في تقديم أسباب ضد الطرد وفي أن يُعاد النظر في القرار من قبل السلطة المختصة أو من تعينه وفي أن يمثل أمامها أو أمامه، ويجب أن تُعطى للأجنبي جميع التسهيلات اللازمة لمتابعة إجراءات انتصافه من الطرد حتى يكون هذا الحق في جميع ظروف حالته فعالاً".²³⁶

وتشمل الحماية المنصوص عليها في المادة 13 جميع الإجراءات الرامية إلى إلزام الأجنبي بالرحيل، سواء وصفت في القانون الوطني بأنها طرد أو غير ذلك من الأوصاف، حيث تشير اللجنة إلى أن مصطلح "الطرد" في إطار المادة 13 يجب أن يُفهم بشكل عام، شاملاً كل أشكال ترحيل الأجانب، بما فيها تسليم المجرمين من قبل دولة طرف في العهد إلى دولة أخرى.²³⁷

والحقوق التي تضمنها المادة 13 من العهد لا تحمي سوى الأجانب المقيمين بصورة قانونية، وهذا يعني في رأي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن أحكام القانون الوطني المتعلقة بشروط الدخول والإقامة ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد نطاق الحماية المقررة بموجب المادة المذكورة، وأن الذين يدخلون بصورة غير قانونية، والأجانب الذين يمكنون في الدولة فترة أطول مما يسمح به القانون أو تسمح التصاريح الممنوحة، فإنهم غير مشمولين بالحماية، غير أنه إذا كانت شرعية دخول الأجنبي أو إقامته موضع نزاع، فإن أي قرار في هذا الشأن يؤدي إلى طرده أو ترحيله ينبغي أن يُتخذ وفقاً للمادة 13.²³⁸

وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنه من غير المقبول أن تتدرب دولة طرف بقيام أسباب قاهرة تتعلق بالأمن الوطني - بغرض إعفاءها من التزامها بتوفير الحماية الإجرائية وفقاً للمادة 13 من العهد - في حال

²³⁶ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 (وضع الأجانب بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، الدورة السابعة والعشرون (1986)، الفقرة 10.

²³⁷ - CCPR, Pierre Giry v. Dominican Republic, Communication No. 193/1985, U.N. Doc. CCPR/C/39/D/193/1985 (1990), para (5.5).

²³⁸ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 (وضع الأجانب بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، الدورة السابعة والعشرون (1986)، الفقرة 9.

كانت الإجراءات المحلية ذاتها في الدولة الطرف تُخوّل لأمثال صاحب البلاغ من الأجانب أن يُقدّموا ما لديهم من حجج اعتراضاً على طردهم وأن يحصلوا على نوع من المراجعة لقضيتهم.²³⁹

ثانياً: الرقابة على تقييد الحق في عدم الإبعاد لضرورات الأمن الوطني

في ظل تقديم المادة 13 من العهد ضمانات إجرائية محدودة وغير واضحة المعالم فيما يتعلق بإبعاد الأجانب لضرورات الأمن الوطني، تسهم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، من خلال نظرها في البلاغات ذات الصلة المعروضة أمامها، في إظهار حجم وفعالية تلك الضمانات في مواجهة الإبعاد التعسفي للأجانب.

لدى نظرها في بلاغ V. M. R. B ضد كندا، أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنّ تقدير مدى خطورة شخص أجنبي على أمن دولة معينة هو شأن خاص بتلك الدولة، وليس من اختصاص اللجنة أن تحكم على تقدير دولة ذات سيادة لمدى خطورة أجنبي على أمنها طالما أنّ الدولة أقرّت بوجود أسباب متعلقة بالأمن الوطني تتصل بإجراءات الترحيل.²⁴⁰

وفقاً للبلاغ السابق، قد يبدو أنّ التقييمات المتعلقة بأسباب ترحيل الأجانب المتعلقة بالأمن الوطني غير قابلة للتقاضي بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وإذا كان الأمر كذلك فعلاً، فإنّ هذا ما سيؤدي بالضرورة إلى تفويض الحماية التي توفرها المادة 13 بشكل كبير، إذ يمكن أن تقدم الدولة المعنية مزاعم زائفة تتعلق بالأمن الوطني لترحيل الأجانب من أراضيها طالما كانت تلك الدولة مدركة بأن اللجنة المعنية بحقوق

²³⁹ - لدى نظرها في بلاغ المواطن الإيراني Ahani ضد كندا، رأت اللجنة أنه كان من المفروض على الدولة الطرف أن تمنح لصاحب البلاغ نفس الحماية الإجرائية التي منحتها لسوريش، وهو مواطن إيراني آخر مر بتجربة مماثلة، حيث تم السماح لسوريش بأن يقدم ما لديه من حجج للاعتراض على قرار طرده في ضوء التهم الموجهة له، كما قامت السلطة المختصة بمراجعته مراجعة كاملة، مما أتاح له إمكانية التعليق على المستندات المقدمة لتلك السلطة، وعليه خلصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى حدوث انتهاك للمادة 13 من العهد في قضية Ahani ضد كندا، انظر:

CCPR, Ahani v. Canada, Communication No. 1051/02, 29 March 2004, para (10.8).

²⁴⁰ - see: CCPR, V. M. R. B. v. Canada, Communication No. 236/1987, 18 July 1988, para (6.3).

See also: CCPR, J.R.C V. COSTA RICA, Communication No. 296/1988, U.N. Doc.Supp.No.40 (A/44/40), 1989, para (8.4).

الإنسان لن تقوم بدراسة وتقييم تلك المزاعم، وفضلاً عن ذلك، يُبرز بلاغ V. M. R. B إحدى المعضلات التي تنطوي عليها استثناءات الأمن الوطني، إذ غالباً ما يتم إجراء تقييمات الأمن الوطني من قبل إحدى جهات السلطة التنفيذية مع الحد الأدنى من المراجعة القضائية الوطنية، فإذا كانت الموجبات المتعلقة بالأمن الوطني غير قابلة للكشف من قبل السلطة التنفيذية أمام السلطة القضائية لذات الدولة، فمن غير المرجح أن يتم كشف تلك الموجبات أمام هيئة دولية مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.²⁴¹

لاحقاً، ولدى نظرها في بلاغ آخر (Borzov ضد إستونيا) قدّمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان توضيحاً متصلاً برؤيتها السابقة التي أعلنتها في بلاغ V.M.R.B ضد كندا، حيث نوّهت اللجنة إلى أنّه ومع تسليمها بأن العهد يجيز صراحة في ظروف معينة، التذرع باعتبارات الأمن الوطني لتبرير اتخاذ إجراءات معينة من جانب دولة طرف، فإنّها تشدد على أن تذرع دولة طرف بالأمن الوطني لا يستبعد تلقائياً حق اللجنة في دراسة القضية دراسة وافية، وعليه لا ينبغي فهم قرار اللجنة في الظروف الخاصة المتعلقة بقضية V.M.R.B على أنّ اللجنة تتخلى بنفسها عن حق القيام، عند الاقتضاء، بدراسة الأهمية الواجب إعطاؤها لحجة تتعلق بالأمن الوطني، ومع أنّه لا يجوز للجنة أن تعتمد على ما لدولة طرف من سلطة تقديرية مطلقة تخولها حق تحديد ما إذا كانت هناك أسباب تتعلق بالأمن الوطني في حالة بعينها، فإنّها تُسلم بأن دورها في دراسة هذه الاعتبارات ومدى صلتها سيتوقف على ملابسات القضية والحكم ذي الصلة المنصوص عليه في العهد.²⁴²

ولدى نظرها في بلاغ آخر، أكّدت اللجنة المعنية على تمتع الدولة الطرف بسلطة تقديرية واسعة لتحديد ما إذا كانت قضية ما تثير مسائل تتعلق بالأمن الوطني مما يسوغ لها تطبيق الاستثناء المنصوص عليه في المادة 13

²⁴¹ - Joseph S. 2013. The International Covenant on Civil and Political Rights . Oxford University Press . p425 .

²⁴² - CCPR, Vjatšeslav Borzov v. Estonia, Communication No. 1136/2002, 2 November 2001, para (7.3).

من العهد، إلا أن اللجنة أشارت إلى ضرورة أن تُثبت الدولة الطرف على الأقل أن هناك أسباب معقولة كافية لاعتبار أن القضية محل الدراسة تثير شواغل تتعلق بالأمن الوطني.²⁴³

على الرغم من أن العهد الدولي قدّم مجموعة من الضمانات الإجرائية في مواجهة الطرد التعسفي للأجانب، إلا أن تلك الضمانات تبدو منقوصة في ظل الصلاحيات الكبيرة الممنوحة للدول الأطراف في تقدير مدى خطورة شخص أجنبي على أمنها، وكما يبدو فإن جهود اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لا تزال أيضاً متواضعة في الرقابة على أداء الدول الأطراف في ممارستها لإبعاد الأجانب المستند إلى أسباب أمنية.

المطلب الثاني

حقوق الحياة الخاصة وضرورات الأمن الوطني

تضمن المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عدم جواز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، للتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته، ويثير نص المادة 17 الذي جاء بصياغة عامة وغير مفصلة تساؤلات عديدة تتعلق بنطاق تطبيقه وطبيعة القيود التي يجوز تطبيقها وفقاً للنص، إذ لم يشتمل نص المادة على القيود التي يجوز اتخاذها عند الضرورة، وتم الاكتفاء باشتراط عدم التدخل في حقوق الحياة الخاصة للأفراد على نحو تعسفي أو غير قانوني.

نبحث في هذا المطلب أولاً في طبيعة الحقوق المتصلة بالحياة الخاصة إذ إن الآليات الدولية المعنية بحقوق الإنسان لم تعتمد عند إدراج تلك الحقوق إلى توضيح مضمونها وتفصيلها على وجه التحديد (الفرع الأول)، ثم نبحث في مدى إمكانية تقييد تلك الحقوق لضرورات الأمن الوطني وذلك في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق

243 - CCPR, Mohammed Alzery v. Sweden, Communication No. 1416/2005, 29 July 2005, para (11.10).

المدنية والسياسية (الفرع الثاني)، ثم نبحت أخيراً في الضوابط الواجب اتخاذها لدى تقييد الحقوق المتصلة بالحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني (الفرع الثاني)

الفرع الأول: طبيعة الحقوق المتصلة بحرمة الحياة الخاصة

نصّت المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه " لا يجوز تعريض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو في شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته، ولا لحملات تمس شرفه وسمعته. ولكل شخص حق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات".

وجاء النص في المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مشابهاً للمادة 12 من العهد، إذ نصّ على ما يلي:

" 1- لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته.

2- من حق كل شخص أن يحميه القانون من مثل هذا التدخل أو المساس".

وعليه فإنّ الحقوق المتعلقة بالشؤون الخاصة للفرد والتي تضمنها المادتان 12 من الإعلان و 17 من العهد تنطوي على العناصر المشتركة: الخصوصية (الحياة الخاصة)، شؤون الأسرة، البيت، المراسلات، الشرف والسمعة.

وتشكّل المادتان السابقتان ركيزة الحق في الخصوصية في القانون الدولي لحقوق الإنسان، إلّا أنّ غياب تعريف متفق عليه للخصوصية يحد من جدوى الحماية التي يضمنها الإعلان والعهد لهذا الحق.

يمكن النظر إلى مصطلح "الخصوصية" على أنه افتراض وجود ضرورة لأن يتوفر للفرد مجال للنماء الذاتي (autonomous development) والتفاعل والحرية بشكل مستقل، وهو حيز خاص يتفاعل فيه الفرد مع الآخرين أو لا يتفاعل معهم بعيداً عن تدخل الدولة وعن التطلّ المتماذي فيه من الأشخاص غير المرغوب فيهم،

وهذا ما يستتبع بالضرورة قدرة الفرد على تقرير من يحفظ المعلومات المتعلقة به وطريقة استعمال هذه المعلومات.²⁴⁴

ولم تُعرّف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مصطلح الخصوصية في تعليقها العام 16 المتعلق بحرمة الحياة الخاصة، إلاّ أنّها كانت قد تطرقت إلى المفهوم لدى نظرها في إحدى البلاغات المقدمة إليها، حيث رأت أنّ مصطلح الخصوصية - أو الحياة الخاصة - يشير إلى مجال حياة الفرد الذي يسعه أن يعبر فيه بحرية عن هويته، سواء كان ذلك بالدخول في علاقات مع آخرين أو بمفرده.²⁴⁵

أمّا البروفيسور جوزيف كاناتاكي (المقرر الخاص المعني بالحقوق في الخصوصية) فيرى أنّه على الرغم من غياب تعريف للخصوصية متفق عليه عالمياً، إلاّ أنّ الجوهر الراسخ لقيم الخصوصية تحظى بتوافق عالمي، وعليه يطرح كاناتاكي الخصوصية بوصفه وسيلة - لا غاية في ذاته - لضمان حق الفرد في الكرامة وفي تنمية شخصيته بحرية ودون عائق.²⁴⁶

أمّا مصطلح الأسرة فهو مصطلح نسبي يختلف باختلاف المجتمعات، إذ رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنّه من الواجب تفسير هذا المصطلح تفسيراً واسع النطاق بحيث يشمل جميع من تتألف منهم الأسرة بمعناها المتفق عليه في مجتمع الدولة الطرف المعنية، كما رأت اللجنة أنّ مصطلح البيت يعني المكان الذي يقيم فيه الشخص أو يزاول فيه نشاطه المعتاد، وباعتبار أنّ مفهومي الأسرة والبيت هما مفهومين نسبين فقد دعت اللجنة الدول إلى أن تبين في تقاريرها المعنى المحدد في مجتمعيها لمصطلحي "الأسرة" و "البيت".²⁴⁷

²⁴⁴ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/13/37 ، 28 كانون الأول، 2009 ، الفقرة 11.

²⁴⁵ - CCPR, Coeriel et al. v. The Netherlands, Communication No. 453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994), para (10.2)

²⁴⁶ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق في الخصوصية، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/64 ، 24 تشرين الثاني 2016، الفقرة 23.

²⁴⁷ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16 (المادة 17 المتعلقة بالحقوق في حرمة الحياة الخاصة)، الوثيقة : HRI/GEN/1/Rev.1 ، 1988 ، الفقرة 5.

أيضاً تضمن المادة 17 سلامة وسرية المراسلات قانوناً وفي الواقع، ووفقاً لذلك ينبغي أن تُسلّم المراسلات إلى المرسل إليه دون مصادرتها أو فتحها أو قراءتها، كما ينبغي حظر اعتراض طريق الاتصالات الهاتفية والبرقية وغيرها من أشكال الاتصالات، أو التتصت على المحادثات وتسجيلها بأي شكل من الأشكال،²⁴⁸ إذ سعت الدول منذ بداية ظهور أول شكل من أشكال الاتصال عن بُعد إلى اعتراض اتصالات الأفراد ومراقبتها لغايات مختلفة، فمن خلال الاتصالات يمكن كشف معلومات شخصية جداً وفي غاية الخصوصية قد تتصل بأنشطة سابقة أو حاضرة أو مستقبلية، وتشكّل الاتصالات مصدراً قيماً لاستقراء الأدلة التي قد تعتمد عليها الدولة في منع الجرائم الخطيرة أو تعقب مرتكبيها.²⁴⁹

الفرع الثاني: إمكانية تقييد حقوق الحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني

ازدادت وسائل التواصل بين الأفراد وتنوعت على نحو غير مسبوق منذ مطلع القرن الحالي، وفي الوقت نفسه ازدادت فرص الحكومات في مراقبة الاتصالات الخاصة بالأفراد والتدخل فيها، وغالباً ما تكون الشواغل المتعلقة بالأمن الوطني ذريعة تلك الحكومات الأولى عند تبريرها مراقبة تلك الاتصالات على نحو تخالف فيه سرية المراسلات خصوصاً، وحرمة الحياة الخاصة بمختلف أوجهها بشكل عام.

وينظر الحكومات فإنّ مراقبة الاتصالات تشكل تدبيراً ضرورياً وفعالاً للاستخبارات طالما كان بإمكان الأفراد استخدام تكنولوجيا الاتصالات لأهداف جرمية، بما في ذلك تجنيد أشخاص لارتكاب أعمال إرهابية وتمويل هذه الأعمال وارتكابها، وعليه يمكن أن تكون المراقبة لأسباب الأمن الوطني أو لمنع الإرهاب هدفاً مشروعاً وقيداً جائزاً وفقاً للمادة 17 من العهد، طالما كان الإجراء قانونياً وغير تعسفي.²⁵⁰

²⁴⁸ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16 (المادة 17 المتعلقة بالحق في حرمة الحياة الخاصة)، الوثيقة : HRI/GEN/1/Rev.1 ، 1988 ، الفقرة 8.

²⁴⁹ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير فرانك لا رو، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/23/40 ، 17 نيسان، 2013 ، الفقرة 12.

²⁵⁰ - مجلس حقوق الإنسان، الحق في الخصوصية في العصر الرقمي (تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/27/37 ، 30 حزيران 2014 ، الفقرة 24.

وخلافاً لأحكام العهد الأخرى الضامنة للحقوق والحريات الأساسية، فإنَّ المادة 17 من العهد لم تتضمن بنداً يَنْصُّ على القيود التي تطبقها على الحق في الخصوصية عند الضرورة، وعليه فإنَّ المادة 17 لا تحتوي أي بيان صريح بإمكانية تقييد الحقوق المتصلة بالحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني، إلا أنَّ السياق الذي أتى به النص يجيز إمكانية التَّدخُّل وتقييد حقوق الحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني، فالنصُّ على عدم جواز التقييد غير القانوني أو التعسفي لهذه الحقوق يعني بشكل واضح جواز تقييد هذه الحقوق عند الضرورة إذا كان التقييد قانونياً وغير تعسفي في آن معاً.

وعلى الرغم من الاختلافات في الصياغة بين المادة 17 من العهد وباقي مواد العهد التي تنص على الحقوق والحريات الأخرى، فإنَّ من المنطقي أن تُفسَّر المادة 17 من العهد على أنَّها تجيز ذات القيود المسموح بها الموصوفة في المواد الأخرى من العهد، أي أن يُجاز تقييد ما تضمنته المادة 17 من حقوق عندما يكون التقييد ضرورياً لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الآخرين أو سمعتهم.

وما يؤكد إمكانية تقييد الحقوق المتصلة بالحياة الخاصة لدواعي الأمن الوطني قيام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في مناسبات عدة باعتراضها على طبيعة وحجم إجراءات التَّدخُّل التي تقوم بها السلطات الأمريكية والمتعلقة برصد ومتابعة اتصالات الهاتف والبريد الإلكتروني والفاكس لدواعي الأمن الوطني، دون أن تعترض على شرعية كون حماية الأمن الوطني مصدراً للتدخل.²⁵¹

وجاء المقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية ليؤكد الرؤية السابقة، إذ رأى أن تفسير عبارة " على نحو تعسفي أو غير قانوني " الموجودة في نص المادة 17 من العهد يجب أن يتوافق مع المواد 14 (ضمانات المحاكمة العادلة) و21 (حرية التجمع) و22 (حرية الاجتماع) من العهد، وعليه فإنَّ أي تقييد مشروع للخصوصية يجب أن يكون متفقاً مع معايير التقييد المتعلقة بالمواد سابقة الذكر، أي أن يكون: (أ) غير تعسفي ويجب أن

²⁵¹ - CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee, United States Of America, UN doc: CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, 18 December 2006, para 21.

ينص عليه القانون، (ب) لغرض ضروري في مجتمع ديمقراطي، (ج) لأغراض الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، (د) متناسباً مع التهديد أو الخطر الذي يجري التعامل معه.²⁵²

وكانت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد نصّت بشكل صريح في مادتها الثامنة - المتعلقة بالحق في احترام الحياة الخاصة والعائلية - على جواز التّدخل في ممارسة هذا الحق لضرورات معينة وعلى رأسها الأمن الوطني شرط أن يكون التّدخل قانونياً وضرورياً في المجتمع الديمقراطي،²⁵³ ولا شك أن الصياغة الواردة في نص المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية قد جاءت على نحو دقيق يفي بمعيار جودة القاعدة القانونية، متفقة بذلك مع فكرة أن الحقوق والحريات هي الأصل وأن تقييد الحقوق هو الاستثناء، وأنه عند تقييد الحقوق لضرورات معينة فإنّه من الواجب ضبط تلك القيود وحصرها بشكل واضح، تجنباً لقيام التعسف في استخدام الاستثناء على حساب الأصل.

إنّ إمكانية تقييد الحقوق المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد لدواعي الأمن الوطني يبعث على القلق في ظل غياب المعايير التي تسمح بالتقييد، لا سيما وأننا نقف في هذا العصر أمام نزعة جديدة ومنتامية لدى الحكومات نحو إضفاء شرعية على الممارسات الأمنية تجاه خصوصية الأفراد، معتمدة بذلك على الخوف المبرر غير المتناسب الذي ينتاب المواطنين أمام تهديدات النشاطات الإرهابية المحتملة.

252 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/40/63، 16 تشرين الأول 2019، الفقرات (16-18).

253 - نصّت المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان على ما يلي:

" 1- لكل شخص الحق في احترام حياته الخاصة والعائلية وحرمة منزله ومراسلاته.

2- لا يجوز حصول تدخل من السلطة العامة في ممارسة هذا الحق، إلاّ بالقدر الذي ينص فيه القانون على هذا التّدخل، والذي يُشكّل فيه هذا الأخير تدبيراً ضرورياً في المجتمع الديمقراطي، للأمن الوطني أو السلامة العامة أو رفاة البلد الاقتصادية أو الدفاع عن النظام أو منع الجرائم الجزائية أو حماية الصحة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم."

الفرع الثالث: ضوابط تقييد حقوق الحياة الخاصة لضرورات الأمن الوطني

نصّت المادة 17 على شرط أساسي في أي تدخل يatal الحق في الخصوصية، وهو أن يكون التدّخل قانونياً وغير تعسفي، وأوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأنّ التدّخل التعسفي يمكن أن يمتد ليشمل التدّخل القانوني، فالمقصود من إدراج مفهوم التعسف هو ضمان أن يكون التدّخل الذي يسمح به القانون موافقاً لأحكام العهد ومراميه وأن يكون في جميع الحالات معقولاً بالنسبة للظروف المعينة التي يحدث فيها.²⁵⁴

وتقدم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مجموعة من الضوابط الواجب توافرها لدى تقييد الحقوق المضمونة بالمادة 17 من العهد والتي تلبي شرط الشرعية، إذ ترى وجوب أن يحدد التشريع القانوني الذي يجيز التدّخل في الحق:

- 1- السلطات والأجهزة المحددة في القانون المحلي والتي لها صلاحية الإذن بالتدّخل المسموح به في القانون.
- 2- الظروف التي يجوز السماح فيها بالتدّخل لأهداف مشروعة وإجراءات الحصول على الإذن بالتدّخل وفئات الأشخاص الذين يمكن وضعهم تحت المراقبة وحدود فترة المراقبة وإجراءات استخدام البيانات المجمعة وتخزينها.
- 3- الأسلوب الذي يمكن به للأشخاص المعنيين أن يشتكوا من حدوث انتهاك للحق المنصوص عليه في المادة 17 من العهد، ومعرفة الأجهزة التي يمكن أن يتم ذلك عن طريقها.²⁵⁵

وعندما يكون هناك هدف مشروع وضمانات مناسبة، يمكن أن يُسمح لدولة ما أن تباشر تدخلها في المراقبة، ولكن يقع على الحكومة أيضاً عبء إثبات أن التدّخل ضروري للتصدي للخطر المحدد ومتناسب معه، ومن ثم يمكن أن تُعتبر المراقبة الجماعية أو "بالجملة" تعسفية، حتى وإن كانت تخدم هدفاً مشروعاً واعتمدت على أساس

²⁵⁴ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16 (المادة 17 المتعلقة بالحق في حرمة الحياة الخاصة)، الوثيقة : HRI/GEN/1/Rev.1 ، 1988 ، الفقرة 4.

²⁵⁵ - CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee, United States Of America, UN doc: CCPR/C/USA/CO/4, 23 April 2014, para 22.

انظر أيضاً: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16 (المادة 17 المتعلقة بالحق في حرمة الحياة الخاصة)، الفقرة 6.

نظام قانوني في المتناول،²⁵⁶ كما لا تُحقق شرط الضرورة والتناسب القواعد القانونية التي تعطي السلطات التنفيذية، مثل الدوائر الأمنية والاستخباراتية، سلطة تقديرية مفرطة، فأى قانون يمكن الوصول إليه ولا يمكن التنبؤ بآثاره لن يكون ملائماً.²⁵⁷

وفيما يتعلق بالتدخلات التي تتطوي على تفتيش المنازل، ينبغي أن يقتصر تفتيش منزل الشخص على البحث عن الأدلة اللازمة، وينبغي عدم السماح بأن يصل التفتيش إلى حد المضايقة، وفيما يتعلق بالتفتيش الشخصي والبدني، ينبغي أن يكون هناك تدابير فعالة تكفل إجراء هذا التفتيش بأسلوب يتفق مع كرامة الشخص الذي يجري تفتيشه، وفي حالة الأشخاص الذين يخضعون لتفتيش بدني يجريه مسؤولون حكوميون أو موظفون طبيون يقومون بذلك بناء على طلب الدولة، ينبغي ألا يجري الفحص إلى بواسطة أشخاص من نفس الجنس.²⁵⁸

أيضاً، يجب أن ينظم القانون عمليات جمع وحفظ المعلومات الشخصية باستخدام الحاسوب وبنوك البيانات وغيرها من الوسائل، سواء كانت تجريها السلطات العامة أم الأفراد العاديون أو الهيئات الخاصة، ويتعين أن تتخذ الدول تدابير فعالة لكفالة عدم وقوع المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للشخص في أيدي الأشخاص الذين لا يجيز لهم القانون الحصول عليها أو تجهيزها أو استخدامها، وعدم استخدامها على الإطلاق في أغراض تتنافى مع العهد.²⁵⁹

وفيما يتعلق بالحقوق في الحصول على وسيلة انتصاف فعالة، فإنّه من الملاحظ تزايد عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم والتحقيقات البرلمانية وغيرها من التحقيقات التي تجري بشأن أنشطة المراقبة التي تضطلع بها

²⁵⁶ - مجلس حقوق الإنسان، الحق في الخصوصية في العصر الرقمي (تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/27/37، 30 حزيران 2014 ، الفقرة 25.

²⁵⁷ - المرجع السابق، الفقرة 29.

²⁵⁸ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16، المرجع السابق، الفقرة 8.

²⁵⁹ - المرجع السابق ، الفقرة 10.

الاستخبارات، بيد أن السرية وانعدام الشفافية لا يزالان يُشكّلان عائقين أمام المساءلة الفعلية وإنصاف الضحايا.²⁶⁰

وكان للسوابق القضائية الوطنية والقوانين المحلية للدول²⁶¹ دور هام في الكشف عن مجموعة من المبادئ التي تضبط عملية تقييد حقوق الخصوصية لا سيما عندما يتعلق الأمر بحماية أمن الدول، أبرزها:

1- أن يكون استخدام آليات التدخّل في الخصوصية الأقل تطفلاً قبل اللجوء إلى غيرها، مع تقليل البيانات إلى الحد الأدنى المرتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديد الغرض (مبدأ الحد الأدنى للتطفل - The principle of minimal intrusiveness).²⁶²

²⁶⁰ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/34/61 ، 21 شباط 2017، الفقرة 35.

²⁶¹ - نعرض على سبيل المثال، بعضاً من نصّ المادة 21 من قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي لعام 1984 ، والذي يقدّم مجموعة من الإجراءات والأمور التي يتعين تحديدها لدى طلب التفويض بعمليات جمع المعلومات وتحليلها والتي تضمن أن يكون جمع المعلومات الاستخباراتية ضرورياً ومتناسباً مع الهدف المشروع في حماية الأمن الوطني.

" 1- عندما يرى المدير أو أي موظف يعينه الوزير لهذا الغرض، بناءً على أسباب معقولة، ضرورة استصدار تفويض بموجب هذا البند لتمكين الجهاز من التحقيق في أحد التهديدات لأمن كندا أو لأداء واجباته ومهامه بموجب البند 16، فإنه يجوز للمدير أو الموظف، وبعد الحصول على موافقة الوزير أن يقدّم طلباً وفقاً للبند الفرعي (2) إلى القاضي لاستصدار هذا التفويض وفقاً لهذا البند.

2- يتعين أن يكون الطلب المقدم إلى القاضي بموجب البند الفرعي (1) كتابياً ومصحوباً بإفادة موثقة من مقدم الطلب توضح الأمور التالية:
أ- الحقائق التي تم الاستناد إليها لتبرير الاعتقاد، على أسس معقولة، بضرورة استصدار تفويض بموجب هذا البند لتمكين الجهاز من التحقيق في أحد التهديدات لأمن كندا أو لأداء واجباته ومهامه بموجب البند (16).

ب- توضيح أنّه قد اتّباع إجراءات التحقيق الأخرى وفشلت، أو توضيح لماذا يبدو أنّه من غير المرجح أن تتجح هذه الإجراءات، أو أنّ الحاجة الملحة لمثل هذا الأمر تجعل من غير العملي إجراء التحقيق فقط باستخدام إجراءات التحقيق الأخرى، أو أنّه من المحتمل - بدون التفويض بموجب هذا البند - عدم الحصول على معلومات ذات أهمية تتعلق بتهديد أمن كندا أو أداء الواجبات والمهام بموجب البند المشار إليها في الفقرة (أ).

ج - نوع المعلومات المطلوب اعتراضها، ونوع المعلومات أو السجلات أو الوثائق أو الأشياء المطلوب الحصول عليها.

د - هوية الشخص، إذا كانت معلومة، والذي من المقترح اعتراض المعلومات الخاصة به، أو الذي يمتلك هذه المعلومات أو السجلات أو الوثائق أو الأشياء المطلوب الحصول عليها.

هـ - الأشخاص أو مجموعات الأشخاص المطلوب توجيه التفويض بشأنهم.

و- وصف عام للمكان الذي يطلب تنفيذ التفويض به، إذا أمكن تقديم وصف عام لذلك المكان.

ز- المدة التي يُطلب أن يكون التفويض سارياً خلالها، والتي لا تتجاوز ستين يوماً أو سنة واحدة، حسب الحالة، وبموجب البند الفرعي (هـ).

ح - أي طلب سابق قد تم تقديمه بالنسبة للشخص المذكور في الإفادة الخطية وفقاً للفقرة (د)، وتاريخ تقديم الطلب، واسم القاضي الذي تم تقديم الطلب إليه وقراره في هذا الشأن".

See: The Canadian Security Intelligence Service Act, 1984, Interpretation (Section 21).

للاطلاع على النص باللغة العربية، انظر: - مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2011، التشريعات المتعلقة بالاستخبارات، كندا (قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي)، المؤلف، ص 13.

2- ضرورة التدقيق القضائي الفعال والمستقل في ممارسات وأساليب المراقبة وذلك بغرض تقليل الضرر والتجاوزات إلى أدنى مستوى، وعليه يجب ألا يكون هناك نظام سري للمراقبة لا يخضع لاستعراض هيئات رقابية، ويجب الحصول على إذن من هيئة مستقلة في جميع التدخّلات (مبدأ الرقابة والإذن المنظم للوصول المشروع إلى المعلومات - The principle of oversight and regulated authorization of lawful access).²⁶³

3- الانفتاح وتبادل الأفكار عن ممارسات المراقبة، وضرورة إخطار الأفراد عن وقت وكيفية إخضاعهم للمراقبة، أو في أقرب وقت ممكن بعد الواقعة، ويُعتبر النقاش المفتوح والتدقيق أمران أساسيان لفهم محاسن تقنيات المراقبة وحدودها، وذلك حتى يكون لدى الجمهور فهم لضرورة المراقبة ومشروعيتها (مبدأ النزاهة والشفافية - The principle of transparency and integrity).²⁶⁴

4- القيام بإجراءات لتقييم أثر آليات المراقبة الجديدة على الخصوصية بشكل دوري، إذ إنّه من الضروري توفير حماية متناسبة مع ما تسببه التكنولوجيا من إمكانية حصول الدول بسهولة أكبر على معلومات أكثر تعدياً على الخصوصية (مبدأ التحديث الفعال - The principle of effective modernization).²⁶⁵

²⁶² - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/13/37 ، 28 كانون الأول، 2009 ، الفقرة 49.

263 - مجلس حقوق الإنسان، المرجع السابق، الفقرات (51-53).

كان المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب قد رَحَّب بقرار محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي القاضي بوجوب أن يكون الحصول على البيانات المحتفظ بها "مرهوناً باستعراض مسبق تقوم به محكمة أو سلطة إدارية مستقلة"، إلا في حالات "الاضطرار الذي يتقرر لأسباب وجيهة"، وبوجوب إخطار الأشخاص المتضررين بأنّه جرى السماح بالوصول إلى بياناتهم المحتفظ بها حالما يتبين أنّه من غير المحتمل أن يؤدي الإخطار إلى الإضرار بالتحقيقات، انظر: ، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/34/61/ ، 21 شباط 2017، الفقرة 34.

264 - مجلس حقوق الإنسان، المرجع السابق، الفقرات (54-56).

265 - المرجع السابق، الفقرة (57).

- انظر أيضاً : مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/40/63 ، 16 تشرين الأول 2019 ، الفقرات (33،34).

5- ضرورة أن تتم حماية البيانات التي تُجمع لغرض ما من أن يتم استخدامها لغرض آخر بشكل غير قانوني أو تعسفي، حتى ولو كان الغرض الآخر متصلاً بسياسات إنفاذ القانون أو حماية الأمن الوطني (مبدأ تحديد الغرض المقيد لاستخدام آخر - The principle of purpose specification restricting secondary use).²⁶⁶

وفيما يتصل بالمبدأ الأخير، فقد عبّرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان عن قلقها تجاه افتقار العديد من الأطر الوطنية إلى "القيود على الاستخدام"، إذ تسمح هذه الأطر باستخدام البيانات التي كانت قد جُمعت لهدف واحد مشروع لاحقاً لأهداف أخرى، وأشارت المفوضية إلى أن هذه المسألة قد تفاقمت منذ أحداث 11 أيلول 2001، إذ طُمست الحدود بين العدالة الجنائية والأمن الوطني كثيراً، وأنَّ ما نتج عن ذلك من تقاسم للبيانات بين أجهزة الدولة يُشكّل خطراً كبيراً وقد ينتهك المادة 17 من العهد لأنَّ تدابير المراقبة التي قد تكون ضرورية ومتناسبة لهدف واحد مشروع قد لا تكون كذلك لأغراض هدف آخر.²⁶⁷

ولا بُدَّ أخيراً من الإشارة إلى موقف ملفت للبروفيسور جوزيف كاناتاكى تجاه عملية الموازنة بين الأمن والخصوصية، إذ يرى بأنَّه لا يجدر الحديث عن "الخصوصية مقابل الأمن" وإنما الأصح الحديث عن "الخصوصية والأمن"، إذ لا يُغني أحدهما عن الآخر، وكلاهما وسيلة حقوقية لا غاية في ذاته، فالحق في الأمن وسيلة لإعمال الحق الأنبل في الحياة، كما أن الحق في الخصوصية وسيلة لتحقيق استقلالية الفرد وقدرته على تحديد خياراته على نحو مستتير في إطار سعيه إلى تنمية شخصيته في سيرورة حياته.²⁶⁸

²⁶⁶ - المرجع السابق، الفقرة 50.

²⁶⁷ - مجلس حقوق الإنسان، الحق في الخصوصية في العصر الرقمي (تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/27/37، 30 حزيران 2014، الفقرة 24.

²⁶⁸ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/64، 24 تشرين الثاني 2016، الفقرة 23.

الباب الثاني

حماية الدولة وحقوق الإنسان في حالات الطوارئ العامة

تمهيد:

على الرغم من إعلانهم بأن الإقرار بالحقوق المتساوية والثابتة لجميع أعضاء الأسرة البشرية يُشكّل أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، إلّا أنّ واضعي مشروع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لم يغفلوا عن الأزمات الخطيرة والحروب التي قد تنشأ في بلد ما والتي قد تهدد بقاءه، ولذلك فقد أدرجوا في المادة الرابعة من العهد حكماً يتيح للدول الأطراف بأن تلجأ إلى اتخاذ تدابير تقييدية للحقوق والحريات مرهونة ببعض الشروط الصارمة وفي أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، وذلك في حالات الطوارئ العامة التي تتهدد حياة تلك الدول.

ويختلف عدم التقيد ببعض التزامات العهد في حالات الطوارئ اختلافاً واضحاً عن القيود أو الحدود التي تسمح بها بعض مواد العهد في الأحوال العادية، وعلى الرغم من ذلك، فإنّ هناك عناصر متشابهة بين الأحكام النازمة لتقييد حقوق الإنسان في كل من الظروف العادية والطوارئ العامة، لا سيما فيما يتعلق بطبيعة الشروط الواجب توافرها لجواز تطبيق القيود والاستثناءات.

يُضيئ الفصل الأول من هذا الباب على مفهوم الطوارئ العامة ونطاق الحقوق والحريات التي يشملها تطبيق نظرية الطوارئ العامة، أمّا الفصل الثاني فيتناول الشروط القانونية الواجب توافرها لتطبيق نظرية الطوارئ العامة وذلك في ضوء الشريعة الدولية لحقوق الإنسان.

الفصل الأول

النطاق القانوني لنظرية الطوارئ العامة

تُقَدَّم صياغة النص الوارد في المادة الرابعة من العهد الدولي والمتعلقة بحالة الطوارئ العامة فكرة عن المعضلة التي واجهت واضعي النص والذين اضطروا إلى الارتقاء نحو مستوى تطلعات عالم متعطش للسلام والعدالة واحترام الحقوق الأساسية للإنسان، الذين وفي الوقت نفسه لم يتمكنوا من تجاهل الحقائق المعقدة التي تواجه العديد من البلدان في أوقات الأزمات، وكان الخوف من الاستخدام التعسفي للحق في التقييد حقيقياً وواضحاً، مما أدى إلى صياغة مادة تفرض شروطاً صارمة على ممارسة ذلك الحق من جهة، وتمنع استخدام هذا الحق على جملة من الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في العهد من جهة أخرى.²⁶⁹

فضلاً عن توضيح مفهوم الطوارئ العامة في سياق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان والمواثيق الوطنية والإقليمية ذات الصلة (المبحث الأول)، يقدّم هذا الفصل تحديداً لمدى تأثير المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على سائر الحقوق والحريات الموجودة في تلك الوثيقة الدولية (المبحث الثاني).

²⁶⁹ - جاء نص المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه:

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

2. لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و 7 و 8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18.

3. على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها وبأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته."

المبحث الأول

مفهوم الطوارئ العامة

تستخدم المواثيق الدولية لحقوق الإنسان مصطلح الطوارئ العامة (Public Emergency) في نصوصها المتعلقة بجواز عدم التقيد بالتزاماتها المقررة بموجب تلك المواثيق، إلا أن أيّاً من تلك المواثيق لم يوضح المعنى الدقيق لهذا المفهوم، أو العناصر التي ينبغي توافرها في حالة معينة حتى تأخذ صفة الحالة الطارئة.

يضيء هذا المبحث في المطلب الأول منه على مفهوم الطوارئ العامة وذلك من منظور كل من الفقه والتشريعات الوطنية والتي تحمل في مضمونها نصوصاً تجيز تعطيل الحقوق في حالة الطوارئ العامة، أمّا المطلب الثاني فيتناول مفهوم الطوارئ العامة في إطار المواثيق الدولية لحقوق الإنسان بشكل عام، وفي إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على وجه التحديد.

المطلب الأول

مفهوم الطوارئ العامة في ضوء الفقه والتشريعات المحلية

عمل الفقه القانوني بشكل كبير وفي مراحل مبكرة على إيجاد تعريف واضح لمفهوم الطوارئ العامة، وكان له دور كبير في مساعدة هيئات المعاهدات الدولية والمنظمات غير الحكومية على إيجاد الإطار المحدد لهذا المفهوم.

أيضاً فقد أسهمت التشريعات الوطنية في تقديم تعريفات لمفهوم الطوارئ العامة، لا سيما في النصوص الدستورية التي تجيز للدول التحلل من التزاماتها المتعلقة بالحقوق والحريات التي تضمنها دساتير تلك الدول.

يعالج الفرع الأول من هذا المطلب مفهوم الطوارئ العامة من منظور الفقه القانوني، أمّا الفرع الثاني فيتناول مفهوم الطوارئ العامة في سياق نصوص الدساتير والتشريعات الوطنية المتعلقة بإمكانية عدم التقيد بالحقوق الواردة في تلك الدساتير والتشريعات.

الفرع الأول: الطوارئ العامة من منظور أكاديمي

تعددت التعريفات الفقهية لمفهوم الطوارئ العامة وذلك لكونه مفهوماً مرناً تغيب عنه المحددات القانونية المؤطرة له، إلا أنّ رؤية السيدة نيكول كيستيو Nicole Questiaux²⁷⁰ - في دراسة هامة أعدتها عن الآثار التي تنعكس على حقوق الإنسان من جرّاء التطورات المتصلة بحالات الحصار والطوارئ - تُعدّ إحدى أبرز الرؤى المساهمة في إيضاح هذا المفهوم.

تري السيدة كيستيو أن حالات الطوارئ العامة هي تلك التي يمكن أن تنتج عن:

1- الأزمات السياسية الخطيرة (كالصراع المسلّح و الاضراب الداخلي). أو

2- القوّة القاهرة force majeure (الكوارث من مختلف الأنواع). أو

3- الظروف الاقتصادية الخاصة، لا سيما تلك المتعلقة بالتخلف الاقتصادي underdevelopment.²⁷¹

وأوضحت السيدة كيستيو حالات الطوارئ التي تنشأ عن قوة قاهرة، وهي الزلازل و عرام العواصف tidal waves والأعاصير وغيرها من الكوارث الطبيعية، كما ألقت الضوء على حالات الطوارئ التي تنشأ عن الأزمات

²⁷⁰ - نيكول كيستيو : سياسية فرنسية، عملت في الفترة من 1970 وحتى 1982 خبيرة في اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات التابعة للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حيث شغلت منصب المقرر الخاص المعني بحالات الحصار والطوارئ، واستناداً إلى منصبها ذلك وبطلب من اللجنة الفرعية أعدت دراستها المتعلقة بتأثير حالات الحصار والطوارئ على حقوق الإنسان. انظر : UN.DOC:E/CN.4/1985/4، الصفحة 1.

²⁷¹ - Questiaux, N. Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency. UN ESCOR. 35th Sess. UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1982/15.para. 25.

السياسية الخطيرة، وهي النزاعات الدولية المسلحة، وحروب التحرير الوطني، والنزاعات الدولية غير المسلحة، وحالات الفوضى أو التوتر الداخلي.²⁷²

أيضاً تشير السيدة نيكول كيستيو في دراستها إلى ما أسمته "مبدأ التهديد الاستثنائي"، ووفقاً لهذا المبدأ يجب أن يكون التهديد وشيكاً، ويجب أن يكون الخطر جسيماً بحيث أن التدابير العادية لن تكون قادرة على الحفاظ على النظام العام، ويجب أن يكون الخطر موجهاً إلى كافة أفراد الشعب أو كافة الأراضي، وأن يكون وجود الأمة في حد ذاته معرضاً للخطر.²⁷³

أما السيدة Erica-Irene A. Daes²⁷⁴ فتعرّف حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة بأنها " أزمة ذات طابع استثنائي أو طارئ تؤثر على جميع السكان، وليس على فئات معينة فقط، وتشكل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتألف منه الدولة".²⁷⁵

ووفقاً للسياق السابق، يجب أولاً أن تكون حالة الطوارئ على مستوى الأمة (nation-wide) أي شاملة للدولة بأسرها، وفي غياب هذا الشرط لن تكون الحالة الطارئة "حالة طوارئ عامة" مهما كانت شدة تأثير تلك الحالة، أيضاً يجب أن يكون التهديد موجهاً إلى الحياة المنظمة للمجتمع، ويوحى هذا الشرط بأنه ليس من الضروري أن تكون حياة الأمة مهددة بالانقراض في حالة الطوارئ، بل يكفي أن يكون هناك انهيار للنظام أو الصلات المنظمة لتلك الحياة بحيث يصبح من غير الممكن الحفاظ عليها.²⁷⁶

272 - IBID, paras (27,28).

273 - IBID, para 55.

274 - إريكا - إيرين دايس (1925 - 2017) : خبيرة أكاديمية ودبلوماسية وخبيرة في الأمم المتحدة اشتهرت بعملها لمدة 20 عامًا تقريباً مع فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالسكان الأصليين (1984-2001) الذي يروج لقضية الشعوب الأصلية في العالم.

275 - Daes,E. 1983. Study on the individual's duties to the community and the limitations on human rights and freedoms under article 29 of the Universal Declaration of Human Rights A contribution to the freedom of the individual under law .UN. P191.

276 - IBID, 192.

وفي تقريره السنوي المتعلق بمسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، رأى المقرر الخاص ليناندرو ديسبوي²⁷⁷ أنه لا يجوز للسلطة أن تعلن حالة الطوارئ إلا:

1- في حالة الاضطرابات الخطيرة التي تعرض المصالح الحيوية للسكان للخطر، وتُمثل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع، حيث تكون التدابير التقليدية التي يسمح بها الدستور والقوانين في الظروف غير كافية.

2- أو في حالة وجود تهديد حقيقي أو وشيك بحدوث هذه الاضطرابات.

3- أو فقط لغرض الحفاظ على حقوق وأمن السكان فضلاً عن الحفاظ على أداء المؤسسات العامة لمهامها داخل دولة القانون.²⁷⁸

وفقاً للرؤى الفقهية السابقة، يمكن القول أن حالة الطوارئ العامة تحمل ثلاث سمات أساسية وبارزة، أولها يتصل بشدة التأثير، حيث تكون الحالة استثنائية وخطيرة بحيث يستحيل معالجتها بالأساليب التقليدية التي يتم استخدامها في الأحوال العادية، أما السمة الثانية فتتصل بنطاق التأثير وذلك بكون حالة الطوارئ ذات نطاق شامل بحيث يمتد تأثيرها ليشمل جميع سكان البلاد وليس على فئات معينة منهم، أما السمة الثالثة فتتصل بموضوع التأثير والمتمثل بالحياة المنظمة للمجتمع الذي تتألف منه الدولة.

الفرع الثاني: الطوارئ العامة في إطار التشريعات الوطنية

تمتلك الدول إجراءات محلية متنوعة لإعلان حالة الطوارئ تتبع من أسس دستورية وقانونية وذلك بغرض التمكن من تفعيل السلطات الاستثنائية في القانون، ويمكن القول أن ممارسة السلطات الاستثنائية بالنسبة

277 - ليناندرو ديسبوي (1947 - 2019) : أستاذ القانون الدولي العام في جامعة بوينس آيرس (الأرجنتين)، وخبير أكاديمي لدى الأمم المتحدة، حيث شغل منصب المقرر الخاص في العديد من المجالات الموضوعية، ومنها منصب المقرر الخاص المكلف بصياغة قائمة كل عام بالدول الخاضعة لحالات الطوارئ، وذلك في الفترة الممتدة بين 1985 و 1997. انظر :

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ADespouy.aspx>

278 - لجنة حقوق الإنسان، 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 1 كانون الثاني 1985 المقدمان من السيد ليناندرو ديسبوي المقرر الخاص المعين عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 37/1985، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1997/19، 23 حزيران 1997، الفقرة 82.

للعديد من الدول ترجع إلى دساتيرها، وعلى الرغم من تباين الدساتير في صياغتها، إلا أن هناك سمة مشتركة في ما بينها وذلك من حيث تحديدها الظروف التي تستحق إعلان حالة الطوارئ.²⁷⁹

قدّمت بعض الدول في دساتيرها مجموعة من الحالات التي يمكن إدراجها ضمن نطاق حالات الطوارئ دون أن تكون تلك الحالات هي الحصرية في هذا النطاق، فمثلاً تحدد المادة 58 من دستور كينيا الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ عند الضرورة، وهي الحالات التي تواجه فيها الدولة خطر الحرب أو الغزو أو العصيان العام أو الاضطراب أو الكوارث الطبيعية أو أية حالة طوارئ عمومية أخرى،²⁸⁰ أيضاً حددت المادة 37 من دستور جنوب أفريقيا حالات الطوارئ بتلك التي تكون فيها الأمة مهددة بالحرب أو الغزو أو العصيان العام أو الفوضى أو الكوارث الطبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة.²⁸¹

بالمقابل ، فقد لجأت مجموعة أخرى من الدول في دساتيرها إلى حصر نطاق الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ على نحو محدد، حيث جاءت المادة 19 من دستور البرتغال لتحديد نطاق تطبيق إعلان حالة الطوارئ في حالات الاعتداء الفعلي أو الوشيك من قوات أجنبية أو وقوع قلاقل أو تهديد خطير للنظام الديمقراطي الدستوري، أو حالات الكوارث العامة،²⁸² وبالمثل حددت المادة 137 من دستور البيرو حالات الطوارئ بالاضطرابات التي تمس السلم أو النظام في الداخل أو الكوارث أو الظروف الخطيرة التي تؤثر على حياة الأمة،²⁸³ وحددت المادة 76 من دستور كوريا الجنوبية حالات الطوارئ بالاضطرابات الداخلية أو التهديد

279 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/37/52 ، 1 آذار 2018 ، الفقرات (15-16).

²⁸⁰ - انظر: دستور كينيا لعام 2010 :

https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=ar

281 - انظر: دستور جنوب إفريقيا لعام 1996 والمعدل عام 2012:

https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=ar

²⁸² - انظر: دستور البرتغال لعام 1976 المعدل عام 2005 :

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=ar

283 - انظر : دستور البيرو لعام 1993 والمعدل عام 2009 :

https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=ar

الخارجي أو النكبة الطبيعية أو الأزمات المالية أو الاقتصادية الخطيرة،²⁸⁴ وجاء الدستور الأذري ليقدم الكثير من التفصيل عند نصّه على الحالات التي يمكن أن تتدرج ضمن نطاق الطوارئ العامة، إذ نصّت المادة 112 من الدستور على إمكانية إعلان حالة الطوارئ عندما يكون هناك كوارث طبيعية، أوبئة (epidemics)، أوبئة حيوانية (epizootics)، كوارث بيئية كبرى، مصائب كبرى، وكذلك عندما يكون هناك أعمال موجهة بغرض انتهاك السلامة الإقليمية لجمهورية أذربيجان، أو تغيير قسري لنظامها الدستوري، أو اضطرابات جماعية مصحوبة بالعنف، أو عند نشوء نزاعات وطنية تُشكّل تهديداً لحياة وأمن المواطنين أو للنشاط الطبيعي لأجهزة الدولة.²⁸⁵

ويُشكل تحديد الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ في دساتير الدول من خلال النص على حالات الطوارئ بشكل حصري دون أن يكون هناك عبارات من قبيل "أي حالة طوارئ عمومية أخرى" المذكور في الدستور الكيني و "غير ذلك من حالات الطوارئ" المذكورة في دستور جنوب إفريقيا تفعيلاً لمبدأ المشروعية وضماناً لعدم إفساح المجال للحكومة في أن تزيد من نطاق استخدامها لحالات الطوارئ على نحو تعسفي.

وفي المملكة المتحدة، تم تعريف الطوارئ في قانون الطوارئ المدنية لعام 2004 على أنها:

1- حدث أو حالة تهدد بإلحاق ضرر جسيم برفاهية الإنسان²⁸⁶ في مكان ما في المملكة المتحدة،

2- حدث أو حالة تهدد بإلحاق ضرر جسيم بالبيئة²⁸⁷ في مكان ما في المملكة المتحدة،

3- الحرب أو الإرهاب الذي يهدد بإلحاق ضرر جسيم بأمن المملكة المتحدة.²⁸⁸

284 - انظر دستور جمهورية كوريا لعام 1948 والمعدل عام 1987:

https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=ar

285 - انظر دستور أذربيجان لعام 1995، المعدل في عام 2016 :

https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016?lang=en

286 - حدد القانون في مادته 19 مفهوم الحدث أو الحالة التي تلحق الضرر برفاهية الإنسان بأنها ما ينطوي أو يتسبب أو قد يتسبب في فقدان الأرواح البشرية أو إحداث أمراض أو إصابات بشرية أو تشرد أو إضرار بالمتلكات أو تعطيل الإمداد بالمال أو الغذاء أو الماء أو الطاقة أو الوقود أو تعطيل نظام الاتصال أو تعطيل مرافق النقل أو تعطيل الخدمات المتعلقة بالصحة.

287 - حدد القانون في مادته 19 مفهوم الحدث أو الحالة التي تلحق الضرر بالبيئة بكونها ما ينطوي على أو يسبب أو قد يسبب تلوث الأرض أو الماء أو الهواء بمواد بيولوجية أو كيميائية أو مشعة أو تعطيل أو تدمير الحياة النباتية أو الحياة الحيوانية.

وفي كندا، يُعرف قانون الطوارئ لعام 1988 حالة الطوارئ الوطنية بأنها "حالة عاجلة ودرجة ذات طبيعة مؤقتة (أ) تُعرض حياة الكنديين أو صحتهم أو سلامتهم لخطر جسيم يتجاوز في أبعاده أو طبيعته قدرة أو سلطة المقاطعة في التعامل معه أو (ب) يهدد بشكل خطير قدرة حكومة كندا على الحفاظ على سيادة كندا وأمنها وسلامتها الإقليمية ولا يمكن مواجهته بشكل فعال بموجب أي قانون آخر لكندا"، ويسمح القانون للحكومة الفيدرالية بالإعلان عن أربعة أنواع مختلفة من حالات الطوارئ، إذ يمكن إعلان حالة الطوارئ في ظروف الكوارث الطبيعية، أو عند ظهور تهديدات خطيرة لأمن كندا (طوارئ النظام العام)، أو في المواقف التي تتطوي على أعمال ترهيب تجاه كندا أو دول أخرى (الطوارئ الدولية)، أو في حالة نشوب نزاع مسلح فعلي أو وشيك يشمل كندا أو أي من حلفائها (طوارئ الحرب).²⁸⁹

ويقدم الدستور البلجيكي حالة استثنائية فيما يتعلق بموقفه تجاه حالة الطوارئ، إذ نصّت المادة 187 من الدستور البلجيكي على أنه "لا يجوز تعليق الدستور كلياً أو جزئياً" كما أنّ الدستور البلجيكي لم يحتوي في نصوصه على أية أحكام تتعلق بالطوارئ العامة، أو أية نصوص تسمح للسلطات العامة بالانتقال من الدستور.²⁹⁰

تجدر الإشارة إلى أنّ دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012، والذي أجاز في المادة 103 منه لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ وإلغائها بمرسوم، لم يأت على توضيح مفهوم حالة الطوارئ ولا على ذكر الحالات والظروف التي يمكن بسببها إعلان حالة الطوارئ،²⁹¹ إلّا أنّ المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 1962 (قانون الطوارئ) كان قد حدد الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ والمتمثلة بحالة الحرب أو قيام حالة

²⁸⁸ - انظر المادة 19 من قانون الطوارئ المدنية البريطاني لعام 2004 (Civil Contingencies Act 2004):

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/>

²⁸⁹ - The Canadian Emergencies Act, (R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.)), assented to 21st July, 1988 :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/page-1.html>

²⁹⁰ - انظر دستور بلجيكا لعام 1831، المعدل في عام 2014 :

https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf?lang=ar

²⁹¹ - نصّت المادة 114 من الدستور على جواز اتخاذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها الظروف إذا قام "خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية"، وعلى الرغم من عدم النصّ الصريح في هذه المادة على كون الحالات المذكورة فيها هي حالات طوارئ عامة أم لا إلّا أنّ المادة - على الرغم من غموضها - تُشبه نوعاً ما المواد في الدساتير الوطنية الأخرى التي تتناول الحالات التي يجوز بسببها إعلان حالة الطوارئ.

تهدد بوقوعها أو في حالة تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في جزء منها للخطر، بسبب وقوع اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة.

ومن الملفت للنظر أنَّ القانون سابق الذكر لم يربط حالة الطوارئ بتهديد حياة الأمة أو وجودها، وبالتالي يمكن لأي اضطراب داخلي أو كارثة تتسبب بتعريض الأمن أو النظام العام للخطر أن يجيز إعلان حالة الطوارئ، ولا شك أنَّ صياغة النص بهذا الشكل يُوسِّع من مفهوم الطوارئ العامة على نحو يتجاوز الحدود الطبيعية التي رسمتها قوانين باقي الدول لهذا المفهوم، أيضاً فإنَّ ربط مفهوم الطوارئ العامة بمفهوم الأمن والنظام العام يخالف رؤية الدساتير ومواثيق حقوق الإنسان ذات الصلة التي تعتبر تعرُّض النظام العام والأمن للخطر مجيزاً لتقييد بعض الحقوق بشروط معينة لا مجيزاً للتدخل من الحقوق وفقاً لنظرية الطوارئ العامة.

المطلب الثاني

مفهوم الطوارئ العامة في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان

يصف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية "الطوارئ العامة" في المادة الرابعة منه باعتبارها "الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة"، أمَّا الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان فتشير إليها بحسبانها "حالة الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة".

ولا شك أنَّ التوضيحات السابقة في المعاهدتين الدوليتين لا تُقدِّم تعريفات دقيقة وكافية يمكن من خلالها تحديد نطاق الحالات الطارئة أو الأخطار أو الحروب التي تُشكِّل تهديداً لحياة الأمم واستقلالها، وبالتالي سنسعى في هذا المطلب لتوضيح المفهوم العام للظروف الاستثنائية والعناصر المحددة لهذا المفهوم وذلك في سياق كل من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الفرع الأول: الطوارئ العامة في ضوء الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان

جاءت الفقرة الأولى من المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بالنص على جواز مخالفة التزامات العهد من قبل الدول الأطراف وذلك في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة، وبالتالي لم تكتف الاتفاقية الأوروبية بمصطلح الطوارئ العامة للتعبير عن الحالات التي يجوز فيها مخالفة الالتزام بل أضافت مصطلح الحرب أيضاً، وفي ذلك يكمن الاختلاف الوحيد بين هذه المادة وبين نظيرتها في العهد الدولي التي لم تأت على ذكر مصطلح الحرب.

وتترك المحكمة الأوروبية للدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية هامشاً واسعاً لتقدير ما إذا كان الأمر يمثل خطراً على بقاء الأمة يستوجب إعلان حالة طوارئ عامة أم لا، إذ إنّه من المهم - بالنسبة للمحكمة الأوروبية - أن يكون لكل دولة متعاقدة الحق في أن تحدد ما إذا كانت حياة الأمة مهددة بحالة طوارئ عامة، وإذا كان الحال كذلك، فلها الحق في تحديد المدى الضروري للتغلب على الأزمة،²⁹² فالسلطات الوطنية باعتبارها الضامنة لسلامة شعبها وبحكم احتكاكها المباشر والمستمر بالضرورات الملحة التي تملّيها اللحظة، في موضع أفضل - من حيث المبدأ - من القاضي الدولي لتحديد ما إذا كانت حالة الطوارئ هذه قائمة وطبيعة التخفيف المطلوب ونطاقه اللازم للتغلب عليه،²⁹³ وفي هذه الحالة تكون المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية قد تركت مجالاً واسعاً من التقدير للسلطات الحكومية.

لكن في المقابل، فإنّ اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية يقيمان مدى معقولية أسباب إعلان أية حالة طوارئ، وفي هذا الشأن، صرّحت المحكمة الأوروبية بأنّها - بالتعاون مع اللجنة الأوروبية - مسؤولة عن ضمان مراعاة

292 -Gross, O and Aoláin F. (Aug., 2001). From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights. The Johns Hopkins University Press. Human Rights Quarterly, Vol. 23, No. 3. p 627-629.

293 -ECTHR, Case Of A. And Others V. The United Kingdom, (Application no 3455/05), 19 February 2009, para 180.

التزامات الدول، كما أنَّها تمتلك صلاحية اتخاذ قرار بشأن تحديد ما إذا كان الأمر يستوجب إعلان حالة الطوارئ العامة أم لا، وبالتالي فإنَّ هامش التقدير المحلي مصحوب بإشراف أوروبي.²⁹⁴

لدى نظرها في إحدى القضايا المعروضة أمامها، عبّرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عن أنَّ المعنى الطبيعي والعرفي لعبارة "الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة" واضح بما فيه الكفاية، بحيث تشير هذه العبارة إلى "حالة استثنائية من الأزمات أو حالات الطوارئ التي تؤثر على جميع السكان وتشكل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتألف منه الدولة"، وأشارت المحكمة الأوروبية إلى أن من واجب الحكومة أن تحدد ما إذا كانت الوقائع والظروف التي دفعتها إلى إعلان حالة الطوارئ تدخل ضمن هذا المفهوم.²⁹⁵

وقبلت المحكمة الأوروبية ما عرضته حكومة الدولة الطرف في القضية السابقة (إيرلندا) من وقائع وعوامل دفعتها إلى إعلان حالة الطوارئ، والتي تتمثل بـ :

- وجود جيش سري²⁹⁶ متورط في أنشطة غير دستورية ويستخدم العنف لتحقيق مآربه داخل أراضي الدولة.
 - يعمل هذا الجيش أيضاً خارج إقليم الدولة وهو ما يُشكّل خطراً جسيماً يهدد علاقة جمهورية إيرلندا مع جارتها.
 - الزيادة المطردة والمقلقة في الأنشطة الإرهابية خلال الأشهر السابقة لإعلان حالة الطوارئ.²⁹⁷
- أيضاً فقد أشارت اللجنة الأوروبية من ناحيتها إلى أنَّ أي حالة طوارئ عامة، لكي تشكل تهديداً للأمة، يجب أن تستوفي على الأقل هذه الشروط الأربعة:

1 - يجب أن تكون حالية (current) أو وشيكة (imminent).

294 - ECTHR, CASE OF IRELAND v. THE UNITED KINGDOM, (Application no 5310/71), 18 January 1978, para 207.

295 - ECTHR, CASE OF LAWLESS v. IRELAND (No. 3), (Application no 332/57), 1 July 1961, para 28.

296 - والمقصود هنا الجيش الجمهوري الإيرلندي، وهو منظمة مسلحة تأسست سنة 1919 وتهدف بشكل رئيسي إلى تحرير إيرلندا الشمالية من الحكم البريطاني وإعادة توحيدها مع الجمهورية الإيرلندية، انظر: تاوونزد، تشارلز، مرجع سابق، ص (79-85).

297 - ECTHR, IBID, para (28-30).

2- يجب أن تشمل آثارها الأمة بأكملها.

3- يجب أن يكون استمرار الحياة المنظمة للمجتمع موضع تهديد.

4- يجب أن تكون الأزمة أو أن يكون الخطر استثنائياً، بمعنى أن تكون التدابير أو القيود العادية التي

تسمح بها الاتفاقية - من أجل الحفاظ على الأمن العام أو الصحة العامة أو النظام العام - غير

كافية.²⁹⁸

الفرع الثاني: الطوارئ العامة في ضوء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

"في حالات الطوارئ العامة التي تتهدد حياة الأمة"، ذلك ما ورد في بداية نص المادة الرابعة من

العهد، وهذا ما يعني أن نص المادة لم يقدم تعريفاً صريحاً لمفهوم الطوارئ العامة، لكنه قدّم مجرد توصيف وحيد

لنلك الحالة وهو أنها تهدد حياة الأمة، فلا يكفي وجود حالة طارئة عامة وحسب لكي يُسمح للدولة تطبيق

التعطيل المذكور في المادة الرابعة، بل يجب أن يكون التهديد استثنائياً لدرجة خطيرة بحيث يُشكّل تهديداً لكيان

الأمة بأسرها.

يدفعنا غياب تعريف واضح لمفهوم الطوارئ العامة بدايةً للغوص في تاريخ صياغة العهد الخاص بالحقوق

المدنية والسياسية والذي أخرج ذلك النص بشكله الحالي، كما يدفعنا أيضاً للبحث في رؤية اللجنة المعنية بحقوق

الإنسان لهذا المفهوم وذلك بحسبانها الهيئة الموكلة بمتابعة مدى التزام الدول بتنفيذ العهد الدولي، فضلاً عن

التفسيرات التي تقدمها الهيئات المعنية الأخرى والوثائق القانونية ذات الصلة بالعهد.

أولاً: الطوارئ العامة في سياق التاريخ التشريعي للشرعة الدولية لحقوق الإنسان

ابتدأت النقاشات حول مسألة جواز تعطيل الحقوق الواردة في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان منذ

مراحل مبكرة من صياغة تلك الشرعة، حيث قدّم Lori Dukeston - ممثل المملكة المتحدة في لجنة حقوق

298 - Council Of Europe, The Greek Case : Report To The Sub-Commission 70 (Greek Case) (1969), Vol. I, Part I.

الإنسان - إلى لجنة الصياغة في حزيران 1947 مشروعاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان، نصّت المادة الرابعة منه على أنّه " في حالة الحرب أو حالات الطوارئ الوطنية الأخرى، يجوز للدولة أن تتخذ تدابير تخالف التزاماتها المترتبة عليها بموجب المادة 2 أعلاه في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع".²⁹⁹

واحتدم الجدل في مراحل الصياغة اللاحقة حول وجود وصياغة مادة معطلة للحقوق في الشرعة لدواعي وقوع ظروف استثنائية كوقوع الحرب أو وجود حالة طوارئ معينة، ففي الوقت الذي وافقت فيه العديد من الدول على صياغة النص كما هو، أشارت حكومة هولندا إلى خطورة النص المتعلق بالطوارئ الوطنية، حيث رأت أنّ تعبير "حالات الطوارئ الوطنية الأخرى" غامض للغاية، بحيث قد يشمل على سبيل المثال الأزمات الاقتصادية أو غيرها من الظروف غير الطبيعية في أيّ بلد، وعليه فإنّ من الواجب تحديد الظروف التي يجوز للطرف في ظلّها التهرب من التزاماته بأكبر قدر ممكن من الدقة،³⁰⁰ ورأى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ضرورة تضيق نطاق مادة التعطيل إلى أقل قدر ممكن وعليه اقترح إضافة عبارة "ضد مصالح الشعب" بعد عبارة "في وقت الحرب أو حالات الطوارئ الوطنية الأخرى".³⁰¹

أيضاً فقد عارض د.شارل مالك ممثل الحكومة اللبنانية صياغة النصّ المُعطّل للحقوق حيث أشار إلى صعوبة تحديد الحالات التي يمكن السماح فيها بتعطيل الحقوق على أساس مصطلح بالغ المرونة من قبيل "الطوارئ العامة"، في حين أنّ كلمة "الحرب" تتميز بوجود مصطلح دقيق لها في القانون الدولي.³⁰²

واقترحت حكومة تشيلي حذف المادة الرابعة لأنّها صيغت بعبارات غير محددة مما سيسمح بوقوع كل أنواع الإساءة، ورأت أنّ مفاهيم من قبيل "الأمن الوطني" و"النظام العام" كما هي واردة في بعض المواد تتناول بالقدر

²⁹⁹ - CHR, Text of Letter from Lori Dukeston, the United Kingdom representative on the Human Rights Commission, to the Secretary-General of the United Nations, UN.DOC: E/CN.4/AC.1/4, 5 June 1947, p 7.

³⁰⁰ - CHR, Comments From Governments On The, Draft International Declaration On Human Rights, Draft International Covenant On Human rights And The Question Of implementations, UN.DOC: E/CN.4/82/Rev.1 , 22 April 1948, p 5.

³⁰¹ - CHR, Fifth Session, Summary Record of The Hundred And Twenty Sixth Meeting ,UN doc. E/CN.4/SR.126, p. 6.

³⁰² -CHR, Fifth session, Summary Record of The Hundred And Twenty Seventh Meeting, UN.DOC: E/CN.4/SR.127, 17 June 1949, p 8.

الكافي كل ما يطرأ من حالات في وقت الحرب أو غيرها من الكوارث، لكن فرنسا لم توافق على ذلك، حيث طالبت بالاحتفاظ بحكم التعطيل لأنه من الضروري بنظرها أن يتضمن العهد قائمة بالحالات التي ليس لها أي استثناء، إذ اعتبرت أنَّ هذه القائمة ضرورية لمنع الانتهاكات التي قد ترتكبها الأنظمة الديكتاتورية، كما اقترحت فرنسا إدراج نص يتعلق بضرورة أن تكون حالة الطوارئ قد "أُعلن قيامها رسمياً" بغرض منع الدول من التعسف في استخدامها للمادة الرابعة من العهد في الحالات التي لا تستدعي فيها الأحداث اتخاذ الإجراءات المنصوصة في المادة الرابعة.³⁰³

وفي الجلسة نفسها، قررت اللجنة في النهاية الاحتفاظ بالمادة الرابعة من مشروع العهد وقررت كذلك الاستعاضة عن عبارة "في وقت الحرب أو في غيرها من حالات الطوارئ العامة التي تهدد مصالح الشعب" بعبارة "في حالة الطوارئ المُعلن عنها رسمياً من قبل السلطات أو في حال وقوع كارثة عامة".³⁰⁴

وجرت آخر مناقشة موضوعية للجنة حول حكم التعطيل في دورتها الثامنة سنة 1952 عندما تقرر - كما اقترحت المملكة المتحدة - تغيير شروط الفقرة الأولى التي كان نصّها كما هو الآن "في وقت الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة"، وبناءً على اقتراح فرنسا تقرر إضافة شرط الإعلان الرسمي وذلك تجنباً لوقوع العمل التعسفي والإيذاء من قبل الدولة، وأشارت تشيلي أيضاً إلى أنّه وعلى الرغم من صعوبة إعطاء تعريف قانوني دقيق لمصطلح "حياة الأمة"، لكن من الجليل بمكان أنّ النص لم يكن يتعلق بحياة الحكومة أو الدولة.³⁰⁵

ثانياً: الطوارئ العامة في ضوء التفسيرات اللاحقة

تُقدّم مبادئ سيراكوزا مجموعة من المحددات التي تسهم في وضع إطار واضح نسبياً لمفهوم الطوارئ العامة، إذ أوضحت وثيقة المبادئ بأنّ السّماح للدول باتخاذ تدابير بعدم التقيد بموجب المادة 4 من العهد يكون فقط عند

303 - CHR, Sixth session, Summary Record of The Hundred And Twenty Fifth Meeting, UN.DOC: E/CN.4/SR.195, 29 May 1950, p (11, 13,14,16).

304 - IBID, p 18.

305 - CHR, eighth session, Summary Record of The Hundred And thirtieth Meeting, UN.DOC: E/CN.4/SR.330, 1 July 1952 , p (4,7).

مواجهتها لحالة من حالات الخطر الاستثنائي الفعلي أو الوشيك الوقوع الذي يهدد حياة الأمة، وأنَّ تهديد حياة الأمة هو ذلك التهديد الذي :

أ- يؤثر على جميع السكّان وعلى كل أو جزء من أراضي الدولة، و

ب- يهدد السلامة الجسدية للسكان أو الاستقلال السياسي للدولة أو سلامتها الإقليمية أو يهدد كيان المؤسسات الضرورية لتأمين وحماية الحقوق المعترف بها في العهد أو سير عملها الأساسي.³⁰⁶

ولا بد هنا من الانتباه إلى وجود حرف الواو (AND) في نهاية الشرط "أ"، وبالتالي فإنّه من الواجب توافر الشرطين "أ" و "ب" في آن معاً حتى يُشكّل الخطر تهديداً لحياة الأمة، فمثلاً لا يُشكّل تهديداً لحياة الأمة وفقاً لمبادئ سيراكوزا ذلك التهديد الذي يؤثر على جميع السكّان ولكنه لا يهدد السلامة الجسدية لهم أو يهدد الاستقلال السياسي للدولة أو سلامته الإقليمية أو يهدد كيان المؤسسات الضرورية لتأمين وحماية الحقوق المعترف بها في العهد، بينما يُشكّل تهديداً لحياة الأمة ذلك التهديد الذي يؤثر على جزء من أراضي الدولة ويهدد الاستقلال السياسي للدولة في آن معاً.

أمّا معايير باريس الدنيا لقواعد حقوق الإنسان في حالات الطوارئ - الصادرة عن رابطة القانون الدولي سنة 1984 - فتقدّم رؤية لمفهوم حالة الطوارئ تتشابه نسبياً مع ما جاء في وثيقة مبادئ سيراكوزا، إذ جاء في وثيقة المعايير أنّ حالة الطوارئ تُعبّر عن "حالة استثنائية لأزمة أو خطر عام، سواء كان فعلياً أو على وشك الوقوع، بحيث تؤثر على جميع سكان البلاد أو على جميع سكان المنطقة التي ينطبق عليها الإعلان، ويُشكّل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتكون منه الدولة"،³⁰⁷ كما أشارت وثيقة المعايير إلى أنّ إعلان حالة الطوارئ قد يشمل كامل أراضي الدولة أو أي جزء منها، اعتماداً على المناطق التي تأثرت فعلياً بالظروف التي تحرك الإعلان، وبأنّ ذلك لن يحول دون توسيع نطاق تدابير الطوارئ لتشمل أجزاء أخرى من البلاد طالما كان ذلك

306 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984), para 39.

307 - Lillich, R. (Oct., 1985). The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. The American Journal of International Law. Vol. 79, No. 4. Section (A.1).

ضرورياً، كما أنه لن يحول دون استبعاد الأجزاء التي لم تعد ظروف حالة الطوارئ سائدة فيها من نطاق تلك التدابير.³⁰⁸

ويظهر الاختلاف واضحاً بين وثيقة مبادئ سيراكوزا ووثيقة معايير باريس الدنيا في تعريفهما لمفهوم حالة الطوارئ وذلك من حيث مجال تأثير الحالة على السكان، ففي الوقت الذي ترى فيها كلا الوثيقتين أن حالة الطوارئ يمكن أن تكون محدودة جغرافياً ولا تشمل جميع أجزاء البلاد، إلا أن وثيقة مبادئ سيراكوزا تتطلب أن يكون تأثير الظرف الاستثنائي على جميع سكان البلاد، خلافاً لوثيقة معايير باريس الدنيا التي ترى أن حالة الطوارئ يمكن أن تنطبق على الحالات الاستثنائية التي تؤثر فقط على سكان المنطقة التي ينطبق عليها الإعلان، ووفقاً للاختلاف السابق فإن وقوع كارثة معينة في إقليم محدد من البلاد يُشكّل حالة طوارئ عامة وفقاً لمعايير باريس الدنيا طالما تأثر سكان هذا الإقليم بمجملهم من تلك الكارثة، أما وفقاً لمبادئ سيراكوزا فإنه لا يُشكّل حالة طوارئ عامة ما لم يتأثر بتلك الكارثة جميع سكان البلاد، حتى ولو كان التأثير شاملاً لجميع سكان الإقليم.

ثالثاً: الطوارئ العامة من منظور اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

لم تُقدّم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعريفاً لمفهوم الطوارئ العامة، إلا أنها وفي تعليقها العام 29 المتعلق بالمادة الرابعة من العهد، رأت اللجنة بأنه "لا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنه حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة"، كما أكدت اللجنة بأنه وحتى في حالة الصراع المسلح لا يجوز اتخاذ تدابير لا تنقيد بالعهد إلا إذا كانت هذه الحالة تشكل تهديداً على حياة الأمة وبقدر حجم هذا التهديد³⁰⁹، ونلاحظ هنا تركيز اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على مسألة شمولية تهديد حياة الأمة، وتتسم هذه المسألة ببالغ الأهمية فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، فكثيرة هي أعمال الإرهاب التي تحدث بشكل مفرد أو متعدد في فترة قصيرة نسبياً، ذلك أن الجماعات الإرهابية ليست جماعات مناضلة تسعى إلى توريث دولة في نزاع مسلح، ولذلك ينبغي

308 - IBID, Section (A.4).

309 - - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 3.

توحي أكبر قدر من الحذر للتأكد من أن الخطر يمس حياة الأمة بالكامل قبل أن يتم فرض تدابير عدم التقيد بذريعة الطوارئ العامة بشكل قانوني.³¹⁰

وعلى الرغم من أن اللجنة المعنية لم توضح في التعليق العام معنى "حياة الأمة" إلا أن سياق النص في الفقرة الرابعة يشير إلى إمكانية أن يتم تهديد حياة الأمة حتى ولم يكن النطاق الجغرافي للتهديد شاملاً كامل جغرافيا البلاد، إذ تحدثت تلك الفقرة عن ضرورة أن تتخذ تدابير التقيد في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، وذلك من حيث فترة حالة الطوارئ والمنطقة الجغرافية المشمولة بها.³¹¹

وتقدم اللجنة المعنية بعض الأمثلة عن حالات الطوارئ التي قد تهدد حياة الأمة، وذلك في سياق رؤيتها حول شرط الضرورة الواردة في التعليق المذكور سابقاً، حيث يتحدث النص عن حالات حدوث كوارث طبيعية و المظاهرات الحاشدة التي تتخللها أعمال عنف، والحوادث الصناعية الكبيرة،³¹² ومن المثير للاهتمام أن اللجنة لم تذكر أعمال الإرهاب على وجه التحديد في سياق أمثلتها، على الرغم من أن حركات التمرد الإرهابية هي من بين حالات الطوارئ الأكثر شيوعاً لأغراض عدم التقيد بحقوق الإنسان.³¹³

³¹⁰ - مجلس حقوق الإنسان، قضايا محددة تتعلق بحقوق الإنسان: أولويات جديدة، وبخاصة الإرهاب ومكافحة الإرهاب (ورقة عمل ثانية موسعة أعدتها السيدة كاليوبي ك. كوا)، وثيقة الأمم المتحدة : (A/HRC/Sub.1/58/30)، 3 آب 2006 ، الفقرة 15.

³¹¹ - Joseph, S. 2002. Human Rights Committee: General Comment 29. Human Rights Law Review. Volume 2, Issue 1. P 83.

312 - جاء في نص الفقرة 5 من التعليق العام 29 : "..... وإذا ما ادعت الدول أنها لجأت إلى الحق في عدم التقيد بالعهد بسبب حدوث كارثة طبيعية مثلاً أو مظاهرات حاشدة تخللتها أعمال عنف أو حادث صناعي كبير، فأنها يجب أن تكون قادرة عندئذ على أن تبرّر ليس فقط أن هذه الحالة تشكل تهديداً لحياة الأمة ولكن أيضاً أن جميع تدابيرها التي لا تتقيد بالعهد قد اتخذتها في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع."، سيتم التطرق إلى هذا النص بشكل مفصل لاحقاً.

³¹³ - Joseph, S. Human Rights Committee: General Comment 29, Ibid, P 82.

المبحث الثاني

مدى تأثير الطوارئ العامة على الحقوق والحريات العامة

تحتوي المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان في موادها المتعلقة بتعطيل الحقوق لعلّة الطوارئ العامة على فقرات متشابهة من حيث الصياغة يُمنع بموجبها استخدام مضمون المادة بشكل ينتهك مجموعة من الحقوق الواردة في تلك المواثيق،³¹⁴ بحيث تغدو تلك الحقوق غير قابلة للانتقال أو التعطيل حتى في حالات الطوارئ والحروب التي تهدد حياة الدولة واستقلالها، وعليه نجد أنّ المادة الرابعة من العهد قد نصّت في الفقرة الثانية منها على عدم جواز مخالفة نص الفقرة الأولى - الذي يجيز عدم الالتزام بالعهد في حالة الطوارئ العامة - لأحكام المواد 6 و 7 و 8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18 من العهد.

وقد يعطي النص المذكور في الفقرة سابقة الذكر انطباعاً بأنّه وحدها الحقوق الواردة في تلك الفقرة هي التي لا يجوز تعطيلها في حالات الطوارئ العامة، إذ يُثار التساؤل حول ما إذا كان العهد يسمح باستخدام الدول لنص المادة الرابعة بهدف تعطيل المواد المتعلقة بالحق في الحرية الشخصية والحق في المحاكمة العادلة والحق في الانتصاف الفعال، باعتبار أنّ تلك المواد غير مدرجة في الفقرة الثانية من المادة الرابعة، وذلك على الرغم من الخطورة التي قد يسببها تعطيل تلك المواد على سائر الحقوق والحريات الأخرى لاسيما تلك المصانة بشكل صريح وفقاً لنص المادة الرابعة.

يتناول المطلب الأول من هذا المبحث مضامين الحقوق والحريات التي لا يجوز تعطيلها وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة في العهد، بينما يبحث المطلب الثاني في مدى تأثير تطبيق نظرية الطوارئ العامة على كل من الحق في الحرية الشخصية والحق في الانتصاف الفعال والحق في المحاكمة العادلة.

³¹⁴ - الفقرة 2 من المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، والفقرة 2 من المادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان والفقرة 2 من المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

المطلب الأول

الحقوق والحريات التي لا يجوز تعطيلها قانوناً

تستثني الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مجموعة من المواد التي لا يجوز تقييد الحقوق الواردة فيها وفقاً لنظرية الطوارئ العامة، وتتمثل هذه المواد بالمادة 6 (الحق في الحياة) والمادة 7 (تحريم التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو الإخضاع للتجارب الطبية أو العلمية دون الموافقة) والفقرتان 1 و2 من المادة 8 (حظر الرق والاتجار بالرقيق والعبودية)، والمادة 11 (حظر سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدية)، والمادة 15 (مبدأ عدم رجعية القوانين، أي اشتراط أن يقتصر الاستناد في تقرير كل من المسؤولية عن ارتكاب الجريمة والعقاب عليها على أحكام واضحة ودقيقة في القانون الذي كان موجوداً وساري المفعول وقت حدوث الفعل أو الامتناع عنه، باستثناء الحالات التي يصدر فيها قانون ينص على عقوبة أخف)، والمادة 16 (لكل إنسان الحق بأن يعترف له بالشخصية القانونية)، والمادة 18 (حرية الفكر والوجدان والدين)، وبالتالي تعتبر الحقوق سالفة الذكر حقوقاً غير قابلة للتقييد أو الانتقاص وفقاً لنظرية الطوارئ العامة.

وفي الوقت الذي تؤكد فيه على أنه ليس هناك أي تدرج في أهمية الحقوق في إطار العهد، تُرجع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان سبب اختيار الحقوق المذكورة سابقاً حقوقاً غير قابلة للتقييد إلى عدة أسباب مختلفة باختلاف طبيعة تلك الحقوق، فبعض الحقوق لا يمكن أن يكون للتحلل منها أي صلة بالمراقبة المشروعة لحالة الطوارئ الوطنية، كعدم جواز السجن بسبب العجز عن الوفاء بدين، وهناك حقوق أخرى يكون التحلل منها مستحيلاً، كما

في حالة حرية الوجدان، أيضاً، فإنَّ بعض الأحكام غير قابلة للتقييد لأنَّها من القواعد القطعية و بدونها لا تكون هناك سيادة للقانون، ومن الأمثلة على ذلك حظر التعذيب والحرمان من الحياة تعسفياً.³¹⁵

الفرع الأول: الحقوق المادية التي لا يجوز تعطيلها وفقاً للظروف الاستثنائية

لا يسمح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تعطيل كل من الحق في الحياة و الحق في عدم التعرض للتعذيب وعدم التعرض للاسترقاق وعدم التعرض للسجن الناتج عن الوفاء بالتزام تعاقدى بذريعة الطوارئ العامة، وعلى الرغم من عدم جواز تعطيل تلك الحقوق المادية الطابع، إلا أنَّها غالباً ما تتعرض أكثر من غيرها للانتهاك في حالات الطوارئ.

أولاً: الحق في الحياة

تكفل المادة السادسة من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في الحياة بحسبانه حقاً ملازماً لكل إنسان، وتوجب على التشريعات الوطنية حماية هذا الحق، كما لا تجيز المادة حرمان أحدٍ من حياته بشكل تعسفي، وتضمن المادة جُملة من الحقوق المنفردة عن الحق في الحياة لعلَّ أهمها حق المحكوم بالإعدام التماس العفو الخاص أو إبدال العقوبة، وعدم جواز الحكم بعقوبة الإعدام على جرائم ارتكبتها أشخاص دون الثامنة عشرة من العمر، وعدم جواز تنفيذ هذه العقوبة على الحوامل.³¹⁶

³¹⁵ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 24، تعليق عام بشأن المسائل المتعلقة بالتلفظات التي توضع لدى التصديق على العهد أو البروتوكولين الاختياريين الملحقين به أو الانضمام إليها أو فيما يتعلق بالإعلانات التي تصدر في إطار المادة 14 من العهد، وثيقة الأمم المتحدة : CCPR/C/21/Rev.I/Add.6 ، 2 تشرين الثاني 1994، الفقرة 10.

³¹⁶ - تنص المادة السادسة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

"1. الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان، وعلى القانون أن يحمي هذا الحق، ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً.

2. لا يجوز في البلدان التي لم تلغ عقوبة الإعدام، أن يحكم بهذه العقوبة إلا جزاء على أشد الجرائم خطورة وفقاً للتشريع النافذ وقت ارتكاب الجريمة وغير المخالف لأحكام هذا العهد ولا اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة إلا بمقتضى حكم نهائي صادر عن محكمة مختصة.

3. حين يكون الحرمان من الحياة جريمة من جرائم الإبادة الجماعية، يكون من المفهوم بداهة أنه ليس في هذه المادة أي نص يجيز لأية دولة طرف في هذا العهد أن تعفى نفسها على أية صورة من أي التزام يكون مترتباً عليها بمقتضى أحكام اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها.

وفيما يتعلق باللحظة التي يتم فيها حماية حق الحياة، تنص الفقرة 1 من المادة 4 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على أن الحق في الحياة يجب حمايته بموجب القانون وبشكل عام منذ لحظة الحمل، إلا أن العهد الدولي والاتفاقية الأوروبية تركا هذه المسألة معلقة وبدون إجابة صريحة.

وكانت المواثيق الدولية لحماية حقوق الإنسان قد حسمت موقفها من مسألة الموازنة بين حياة الدول وحياة الأفراد،³¹⁷ إذ أكدت صراحة على عدم جواز التحلل من الضمان المشروع لحق الحياة حتى ولو كان وجود الدولة واستقلالها مهدداً بخطر الفناء، فحياة إنسان واحد أثمن من حياة الدولة، وما قيمة وجود شخص اعتباري أوجد لخدمة الإنسان وحمايته أمام وجود الإنسان بحد ذاته.

و عليه لا يجيز أي من العهد أو المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة تعطيل الحق في الحياة ومشتملاته لدواعي الطوارئ العامة، وعليه فإنه يجب ألا تتورط الدولة - حتى وفي أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة - في إعدام الأشخاص تعسفاً أو خارج إطار القانون، كما يقع على الدولة واجب قانوني لمنع وقوع انتهاكات الحق في الحياة من قبل أي طرف كان، كما يقع على الدولة بنفس القدر واجب قانوني باتخاذ تدابير فعالة لتوفير حماية الحق في الحياة في أوقات الطوارئ العامة.³¹⁸

وتعد الحماية من حرمان أي إنسان من حياته تعسفاً - وهي حماية تقتضيها الجملة الثالثة من المادة 6 (1) صراحة - ذات أهمية بالغة، حيث توجب على الدول الأطراف ليس فقط أن تمنع حالات الحرمان من الحياة عن طريق القيام بأعمال إجرامية والمعاقبة على ذلك الحرمان، وإنما توجب أيضاً منع أعمال القتل التعسفي التي قد

4. لأي شخص حكم عليه بالإعدام حق التماس العفو الخاص أو إبدال العقوبة. ويجوز منح العفو العام أو العفو الخاص أو إبدال عقوبة الإعدام في جميع الحالات.

5. لا يجوز الحكم بعقوبة الإعدام على جرائم ارتكبها أشخاص دون الثامنة عشرة من العمر، ولا تنفيذ هذه العقوبة بالحوامل.

6. ليس في هذه المادة أي حكم يجوز التذرع به لتأخير أو منع إلغاء عقوبة الإعدام من قبل أية دولة طرف في هذا العهد.

³¹⁷ - المادة 15 (الفقرة 2) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، والمادة 27 (الفقرة 2) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، إضافة إلى المادة 4 (فقرة 2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

³¹⁸ - Office Of The High Commissioner For Human Rights In Cooperation With The International Bar Association. 2003. Human Rights In The Administration Of Justice: A Manual On Human Rights For Judges, Prosecutors And Lawyers. United Nations. New York And Geneva. P 834.

ترتكبها قوات الأمن التابعة لتلك الدول، إذ يعد حرمان أي إنسان من حياته من قبل سلطات الدولة أمراً بالغ الخطورة،³¹⁹ فضلاً عن ذلك، يُعتبر حرماناً تعسفياً من الحياة أن تكون الوفاة ناجمة عن الإجراءات المتخذة بشكل قانوني لقمع التمرد أو أعمال الشغب والقتل دفاعاً عن الأشخاص أو الممتلكات أو الدولة أو في حالات الاضطراب المدني الخطير.³²⁰

وتفعيلاً لحماية الأفراد من الحرمان التعسفي من الحياة على نحو حقيقي، فإنّه من الضروري ضمان الحقوق المنصوص عليها في العهد التي يجوز انتقاصها لدواعي الطوارئ العامة والتي قد يؤدي إهمالها أو الانتقاص منها إلى حدوث الحرمان التعسفي من الحياة، وتشمل هذه الحقوق الضمانات الإجرائية للمتهم والحق في المحاكمة العادلة في قضايا عقوبة الإعدام، والتدابير التي يجب اتخاذها بصدد الدفاع عن الحقوق، مثل واجب اتخاذ التدابير المناسبة للتحقيق في انتهاكات الحق في الحياة ومقاضاة مرتكبيها ومعاقبتهم.³²¹

وتتصّف الفقرة الثانية من المادة السادسة على عدم جواز الحكم بعقوبة الإعدام إلا جزاءً على أشد الجرائم خطورةً ووفقاً للتشريع النافذ، وعلى الرغم من أنّ النصّ يعطي استنتاجاً بأنّ الدول الأطراف ليست ملزمة بإلغاء عقوبة الإعدام إلغاء تاماً، إلّا أنّ النص ذاته يلزم الدول بالحد من استخدام تلك العقوبة وذلك من خلال عدم جواز الحكم بهذه العقوبة إلا في حالة ارتكاب الجرائم الأشد خطورة، وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنّه ينبغي فهم عبارة "أشد الجرائم خطورة" بأن عقوبة الإعدام ينبغي أن تكون بمثابة تدبير استثنائي جداً، وأنه لا يمكن فرض تلك العقوبة إلا وفقاً للقوانين التي تكون سارية عند ارتكاب الجريمة وغير مخالفة لأحكام العهد.³²²

وتجدر الإشارة أخيراً، إلى أنّه، حتى وفي حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، لا يجوز أن يتمّ إعدام أي شخص خاضع للولاية القضائية لدولة طرف في البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام، إذ إنّ المادة 6(2) من هذا البروتوكول نصّت على عدم جواز

³¹⁹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 6 (المادة 6)، الدورة السادسة عشرة (1982)، الفقرة 3.

320 - Daes, E. IBID. P197.

³²¹ - CCPR, General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 30 October 2018, para 67.

322 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المرجع السابق، الفقرات (6،7).

الانتقاص من الحق في عدم الإعدام المضمون في الفقرة الأولى من المادة الأولى من البروتوكول بذريعة المادة الرابعة من العهد.³²³

ثانياً: الحق في عدم التعرض للتعذيب والحق في معاملة إنسانية

تقتضي المادة السابعة من العهد عدم جواز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، كما تنص المادة أيضاً على عدم جواز إجراء أية تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه الحر، وباعتبار أن المادة السابعة من العهد مصانة حتى في حالات الطوارئ العامة، فإنه لا يجوز لأية دولة أن تستخدم التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة بأي شكل من الأشكال ومهما كانت الظروف والمبررات.

وتؤكد اللجنة على ما سبق، إذ ترى أنه حتى في حالات الطوارئ العامة، مثل تلك المشار إليها في المادة 4 من العهد، فإنه لا يُسمح بأي انتقاص من الحكم الوارد في المادة 7 ويجب أن تبقى أحكامها سارية المفعول، وتلاحظ اللجنة أيضاً أنه لا يجوز التذرع بأي مبررات أو ظروف مخففة كتبرير لانتهاك المادة 7 لأي أسباب كانت، بما في ذلك الأسباب المستندة إلى أمر صادر من مسؤول أعلى أو من سلطة عامة.³²⁴

ولا يتضمن العهد أي تعريف للمفاهيم المشمولة بالمادة 7 ، إلا أن اتفاقية مناهضة التعذيب³²⁵ عرّفت التعذيب في المادة الأولى منه على أنه "أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً، يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص، أو من شخص ثالث، على معلومات أو على اعتراف، أو معاقبته على

323 - تنص الفقرة 1 من المادة 1 من البروتوكول الثاني على أنه " لا يعدم أي شخص خاضع للولاية القضائية لدولة طرف في هذا البروتوكول"، أما الفقرة 2 من المادة 6 من البروتوكول فتتص على أنه "دون المساس بإمكانية إعلان تحفظ بموجب المادة 2 من هذا البروتوكول، لا يمتنع الحق المضمون في الفقرة 1 من المادة 1 من هذا البروتوكول بموجب المادة 4 من العهد".

324 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 20: المادة 7 (حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)، الدورة الرابعة والأربعون (1992)، الفقرة 3.

325 - اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/39 المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1984، تاريخ بدء النفاذ: 26 حزيران/يونيه 1987، وفقاً لأحكام المادة 27 (1).

عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث أو تخويله أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث، أو عندما يلحق مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب من الأسباب يقوم على التمييز أياً كان نوعه، أو يحرص عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية. ولا يتضمن ذلك الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملازم لهذه العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها".

ولا ترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ضرورة لوضع قائمة بالأفعال المحظورة وفقاً للمادة السابعة من العهد، إلا أنها ترى أن المادة المذكورة لا تحظر الأفعال التي تسبب للضحية ألماً بدنياً وحسب، بل تحظر الأفعال التي تسبب للضحية معاناة عقلية أيضاً، وترى اللجنة أن الحبس الانفرادي لمدد طويلة للشخص المحتجز أو المسجون قد يندرج ضمن الأفعال المحظورة بمقتضى المادة 7 من العهد.³²⁶

ويمكن استخلاص العديد من الأمثلة لأشكال المعاملة اللاإنسانية والحاطة بالكرامة وذلك من خلال القضايا المعروضة أمام هيئات حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة، منها إجبار الأشخاص على الوقوف تجاه الحائط wall-standing، والتعمية hooding، والتعريض للضوضاء الصاخبة subjection to noise، والحرمان من النوم،³²⁷ والحرمان من الطعام والشراب، والإجبار على الوقوف لفترات طويلة دون الاستناد على شيء، والتعرض للبلعق، والإجبار على الوقوف دون ثياب،³²⁸ أيضاً فإنّ مثل المتهم أمام المحكمة معسوب العينين أو مكتم الرأس ومكبل بالقيود أو مقيد اليدين، والاحتجاز الانفرادي في زنزانة صغيرة، وتقييد الزيارات للمتهم تُشكّل جميعها ضرباً من المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة.³²⁹

326 - المرجع السابق، الفقرات (4، 5، 6).

327 - تُسمّى تلك الإجراءات بتقنيات الحرمان الحسي "sensory deprivation" أو الارتباك "disorientation"، وقد استخدمت هذه التقنيات في مختلف مراكز الاستجواب في إيرلندا الشمالية في سبعينيات القرن العشرين، انظر:

- ECTHR, CASE OF IRELAND v. THE UNITED KINGDOM, (Application no. 5310/71), 18 January 1978, para 96.

328 - ECTHR, CASE OF TOMASI v. FRANCE, (Application no. 12850/87), 27 August 1992, para (108-115).

329 - IACrHR, Castillo Petruzzi et al. Case, 30 May 1999, para (192-197).

وتنص الفقرة الأولى من المادة العاشرة من العهد على وجوب معاملة جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني، وعلى الرغم من أن هذا الحق غير مشمول بالحقوق التي لا يجوز تعطيلها وفق نص الفقرة 2 من المادة 4 من العهد، إلا أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ترى أن العهد يعبر في هذا النص عن قاعدة من قواعد القانون الدولي العام التي لا تخضع لعدم التقيد، إذ إن الإشارة إلى "الكرامة الأصيلة للشخص الإنساني" في ديباجة العهد، والصلة الوثيقة بين المادتين 7 و 10 تؤيد ضرورة عدم جواز تعطيل نص الفقرة الأولى من المادة 10 من العهد في حالات الطوارئ العامة.³³⁰

ويمكن استخلاص بعض الأمثلة التي تُمنّل انتهاكاً للفقرة الأولى من المادة العاشرة من العهد من خلال البلاغات المعروضة أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، منها ضيق حجم الزنزانة، عدم وجود مرافق صحية في الزنزانة (وضع دلو من البلاستيك لاستخدامه مرحاض)، عدم كفاية التهوية (وجود فتحة صغيرة جداً للتهوية)،³³¹ غياب الضوء الطبيعي في الزنزانة، نوم المحتجز على الأرض نتيجة غياب سرير، قضاء معظم ساعات اليوم في الظلام بشكل قسري، العزل عن باقي السجناء، عدم السماح بالعمل أو مواصلة التعليم.³³²

ثالثاً: الحق في عدم التعرض للاسترقاق

تحظر المواثيق الدولية العامة لحقوق الإنسان ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الرّق والاتجار بالرقيق والاسترقاق والاتجار بالنساء والأطفال في كل الأوقات، بما في ذلك حالات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، حيث نصّت الفقرتان الأولى والثانية من المادة الثامنة من العهد على عدم جواز استرقاق أحد أو الرق أو الاتجار بالرقيق بجميع أشكاله أو إخضاع أحد للعبودية، وتعد نصوص الفقرتين الأولى والثانية من المادة الثامنة من العهد من النصوص التي لا يجوز تعطيلها بموجب المادة الرابعة منه.

330 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، الدورة الثانية والسبعون (2001)، الفقرة 13.

331 - CCPR, Sandy Sextus v. Trinidad and Tobago, Communication No. 818/1998 ، U.N. Doc. CCPR/C/72/D/818/1998 (2001), para (2.2, 7.4) .

332 - CCPR, Michael Freemantle v. Jamaica, Communication No. 625/1995 ، U.N. Doc. CCPR/C/68/D/625/1995 (2000), para 7.3.

ووفقاً للاتفاقية الخاصة بالرق لعام 1926، فإنَّ مفهوم الرِّق يعني "حالة أو وضع أي شخص تُمارس عليه السلطات الناجمة عن حق الملكية، كلها أو بعضها"، أما تجارة الرقيق فتشمل " جميع الأفعال التي ينطوي عليها أسر شخص ما أو حيازته أو التخلي عنه للغير على قصد تحويله إلى رقيق، وجميع الأفعال التي ينطوي عليها حيازة رقيق ما بغية بيعه أو مبادلتة وجميع أفعال التخلي، بيعاً أو مبادلة عن رقيق تم احتيازه عن قصد بيعه أو مبادلتة، وكذلك عموماً أو اتجار بالأرقاء أو نقلهم".³³³

وتنص الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من العهد على عدم جواز إكراه أحد على السخرة أو العمل القسري، ويُعرَّف العمل القسري بأنَّه "كل أعمال أو خدمات تُغتصب من أي شخص تحت التهديد بأية عقوبة ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض اختياره"،³³⁴ ولطبيعة العلاقة بين صاحب العمل والشخص الذي يُجبر على العمل أهمية كبيرة في هذا الشأن، إذ ينبغي مراعاة عنصرين أساسيين، أولهما أن ما اغتُصب من عمل أو خدمة قد تم تحت التهديد أو بعقوبة، وثانياً أن العمل تم بشكل غير طوعي.³³⁵

ومن المثير للاستغراب عدم اعتبار مضمون الحق الوارد في هذه الفقرة مصاناً في حالات الطوارئ العامة بموجب نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد، إذ إنَّ إكراه الأفراد على السخرة أو العمل الإلزامي قد يكون في بعض الأحيان على درجة عالية من الخطورة توازي خطورة الاسترقاق من حيث انتهاكها لحرية الأفراد وكرامتهم الإنسانية.

ومن الجدير بالذكر أن الفقرة الثانية من المادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان - المتعلقة بالحقوق التي لا يجوز تعطيلها في الحالات الطارئة - لا تجيز تعطيل المادة السادسة من الاتفاقية الأمريكية بمجملها، وتنص الفقرة الثانية من تلك المادة على عدم جواز السخرة أو العمل الإلزامي، أي أنَّ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لا تجيز السخرة أو العمل الإلزامي حتى في حالات الطوارئ العامة التي تهدد استقلال الدولة وأمنها.

333 - الاتفاقية الخاصة بالرق، وقعت في جنيف يوم 25 أيلول 1926، تاريخ بدء النفاذ 9 آذار 1927، المادة 1.

334 - اتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالسخرة والعمل الجبري، 1930 (رقم 29)، المادة 2.

335 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بأشكال الرق المعاصرة، بما في ذلك أسبابه وعواقبه، غولنار شاهينيان، وثيقة الأمم المتحدة : A/HRC/12/21 ، 10 تموز 2009، الفقرة 31.

رابعاً: الحق في عدم التعرض للسجن لمجرد العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي

تضمن المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عدم جواز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي، وتكفل الفقرة الثانية من المادة 4 من العهد وجوب ضمان الدول لهذا الحق حتى في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة.

وأثناء الأعمال التحضيرية بشأن صياغة هذه المادة، لم يتم قبول اقتراح يقصر نطاق نص المادة بعدم القدرة على سداد دين تعاقدي وحسب، وبذلك تم الاتفاق على أنَّ المادة يجب أن تغطي كافة الالتزامات التعاقدية، كدفع الديون بشكل عام، أو أداء الخدمات أو تسليم البضائع، لكن تم الاتفاق أيضاً على أن المادة لا تشمل الجرائم الناتجة عن عدم الوفاء بالتزامات المصلحة العامة، والتي تُفرض بموجب القوانين أو قرارات المحاكم، مثل دفع بدلات الإعالة (maintenance allowances)، كما رأى البعض أنَّ للالتزامات التعاقدية التي يتعهد بها الفرد تجاه الدولة طبيعة حيوية، مثل إيصال المواد الغذائية للسكان، وبالتالي فإنَّ السجن يصبح مبرراً في حال عدم الوفاء بتلك الالتزامات.³³⁶

الفرع الثاني: الحقوق المعنوية التي لا يجوز تعطيلها وفقاً للظروف الاستثنائية

تضمن الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عدم جواز تعطيل ثلاثة من الحقوق ذات الطابع المعنوي حتى في حالات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، تتمثل هذه الحقوق بالحق في الاعتراف بالشخصية القانونية والحق في عدم الخضوع لتشريعات رجعية والحق في حرية الفكر والوجدان والدين.

أولاً: الحق في الاعتراف بالشخصية القانونية

تكفل المادة 16 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق كل إنسان، في كل مكان، بأن يُعترف له بالشخصية القانونية، والحق في الاعتراف كشخص أمام القانون له أهمية أساسية، ليس لأنه يمنح كل شخص

³³⁶ - Daes, E. IBID. P200.

الحق في التمتع بالحقوق والواجبات القانونية وحسب، بل لكونه يخول الشخص المعني أيضاً الحق في الدفاع عن حقوقه وحياته أمام المحاكم الوطنية والجهات الأخرى ذات الصلة، وعلاوة على ذلك، يسمح هذا الحق للشخص في كثير من الحالات بتقديم الشكاوى إلى هيئات المراقبة الدولية المعنية بحماية حقوق الإنسان،³³⁷ وعليه فإنه لا يجوز التذرع بأية ظروف أو مسببات لتبرير فرض أي قيد على هذا الحق الأساسي.

ثانياً: الحق في عدم الخضوع لتشريعات ذات أثر رجعي

تضمن المادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق الفرد في أن لا يدان بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يُشكّل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، كما تضمن المادة عدم جواز فرض أي عقوبة تكون أشد من تلك التي تكون سارية المفعول في الوقت الذي ارتكبت فيه الجريمة، وتضمن المادة أيضاً حق الشخص المدان في الاستفادة من أي تخفيف للعقوبة يصدر بعد ارتكابه الجريمة.

وعلى الرغم من أن حالات الأزمات تعري حكومات الدول بشكل كبير لإدخال تشريعات بأثر رجعي وذلك بغاية التعامل مع الأفعال المشينة بشكل خاص، إلا أن هذا الأمر ممنوع قطعاً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، والغرض من هذه القاعدة الأساسية واضح تماماً، إذ يجب أن يكون الشخص قادراً على التنبؤ في أي وقت معين - بما في ذلك في حالات الطوارئ - بعواقب اتخاذ أي إجراء محدد، بما في ذلك الملاحقة الجنائية المحتملة والعقوبات المرتبطة بها ((the principle of foreseeability)،³³⁸ ولا شك أن تطبيق قانون معين بأثر رجعي يفتقر إلى إمكانية التنبؤ، إذ من غير الممكن أن يتوقع شخص ما التبعات الناتجة عن قيامه بعمل معين استناداً إلى قانون لاحق لذلك العمل.

ثالثاً: الحق في حرية الفكر والوجدان والدين

³³⁷ - Office Of The High Commissioner For Human Rights In Cooperation With The International Bar Association, IBID, P 842.

³³⁸ - Office Of The High Commissioner For Human Rights In Cooperation With The International Bar Association, IBID, P 839.

تكفل المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق كل إنسان في حرية الفكر والوجدان والدين، ويشمل هذا الحق حرية الشخص في أن يدين بدين ما، وحرية في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو لوحده (الفقرة الأولى من المادة)، كما يقتضي هذا الحق عدم جواز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره (الفقرة الثانية من المادة)³³⁹، وتجزئ المادة 18 إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم الأساسية (الفقرة 3 من المادة).³⁴⁰

وتبين اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنّ الحق في حرية الفكر والوجدان والمعتقد هو حق واسع النطاق عميق الامتداد، حيث يشمل حرية الفكر في جميع الموضوعات وحرية الاقتناع الشخصي واعتناق أي عقيدة سواء كانت

³³⁹ - تلاحظ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنّ حرية كل إنسان في أن يكون له أو يعتنق أي دين أو معتقد تتطوي بالضرورة على حرية اختيار دين أو معتقد، وهي تشمل أموراً منها الحق في التحول من دين أو معتقد إلى آخر أو في اعتناق آراء إلحادية، فضلاً عن الحق في الاحتفاظ بدينه أو معتقده، وتشير اللجنة إلى أنّ المادة 18(2) تمنع أعمال الإكراه التي من شأنها أن تخل بحق الفرد في أن يدين بدين أو معتقد أو أن يعتنق ديناً أو معتقداً، بما في ذلك التهديد باستخدام القوة أو العقوبات الجزائية لإجبار المؤمنين أو غير المؤمنين على التقيد بمعتقداتهم الدينية أو الاخلاص لطوائفهم، أو على الارتداد عن دينهم أو معتقداتهم أو التحول عنها، وتضيف اللجنة بأنّ السياسات أو الممارسات التي تحمل نفس القصد أو الأثر - كذلك التي تقيد حرية الحصول على التعليم أو الرعاية الطبية أو العمل أو الحقوق المكفولة بالمادة 25 (الحق في المشاركة في الحكم) وسائر أحكام العهد - تتنافى مع المادة 18 (2) من العهد. انظر :

CCPR, General Comment 22, Article 18, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994), para 5.

³⁴⁰ - لا بدّ أن نلاحظ هنا أنّ نصّ الفقرة 3 من المادة 18 لا يسمح بفرض قيود على حرية الإنسان في إظهار دينه لضرورات الأمن الوطني، ولا تُقدّم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تفسيراً واضحاً بهذا الشأن، إلّا أنّ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أشارت إلى أنّ عدم إدراج المادة 9 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان - المتعلقة بحرية المعتقد - لقيد الأمن الوطني في تلك المادة يعكس الأهمية الأساسية للتعددية الدينية باعتبارها أحد أسس المجتمع الديمقراطي، كما يعكس حقيقة أنّه لا يمكن لدولة أن تُملي على الشخص ما يجب أن تعتقد به أو أن يتخذ خطوات قسرية لجعله يُغير معتقده، انظر :

- ECTHR, Nolan and K v Russia, Application No. 2512/04, 12 February 2009, para 73

توحيدية أو غير توحيدية أو إلحادية، كذلك حرية عدم اعتناق أي دين أو عقيدة، وتؤكد اللجنة على أن الطابع الأساسي لهذه الحريات يقتضي عدم جواز التنصل منها حتى في زمن الطوارئ العامة.³⁴¹

وفي الوقت الذي يجوز فيه تقييد حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده لأسباب التقييد التقليدية في الأحوال العادية (وفقاً للفقرة 3 من المادة 18)، فإنه قد يبدو غريباً بعض الشيء أن يكون لتقييد هذه الحرية امتياز عدم قابلية الانتقاص في حالات الطوارئ العامة، وفي هذا الشأن ترى ساره جوزيف³⁴² أن حرية الفكر والوجدان والالتزام بالدين الذي يختاره الفرد هي أنشطة سلبية (passive activities)، إذ لا يمكن أن تُشكل ممارسة هذه الحقوق تهديداً يمكن تصوره، حتى أثناء حالة الطوارئ العامة، وهذا ما ينطبق أيضاً على حرية الرأي المنصوص عليها في المادة 19 من العهد، وتتوقف الطبيعة المطلقة للحق بمجرد أن ينشر المرء آراءه أو يُظهرها بطريقة أخرى ليصبح هذا النشاط مندرجاً في نطاق "حرية التعبير" القابل للتقييد.³⁴³

وبرأينا فإن إمكانية تقييد حرية إظهار الدين والمعتقد لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم الأساسية - والتي يجوز تطبيقها في الأحوال العادية - كافية للحد من حرية إظهار المعتقد عندما تكون ممارسة تلك الحرية تتطوي على ضرر فعلي في الأحوال الاستثنائية، وبالتالي تُعني عن إجازة التقييد في حالة الطوارئ العامة، سيما وأن بعض الحكومات قد تستغل حالة الطوارئ في السيطرة على النشاط الديني في البلاد والحد من خطر حشد الأديان ضد الدولة.

ولا بدّ من التنويه إلى ما أكّدت عليه البحوث التجريبية من أن زيادة احترام حرية الدين أو المعتقد للجميع تسهم في انخفاض مستويات الاضطرابات والنزاعات القائمة على أساس الدين،³⁴⁴ بينما يتسبب انعدام المساواة على

³⁴¹ - CCPR, General Comment 22, Article 18, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994), para (1,2).

³⁴² - ساره جوزيف: أستاذة ومديرة مركز كاستان لقانون حقوق الإنسان في جامعة موناخ الأسترالية.

³⁴³ - Joseph S. IBID, p592.

³⁴⁴ - كانت استجابة الحكومة اليابانية تجاه الهجوم المميت الذي قامت به جماعة أوم (AUM) الدينية بأن قامت بمحاكمة الأفراد الذين شاركوا في الأنشطة الإجرامية فقط، وبدلاً من تجريم ديانة أوم أو تقييد الحرية الدينية لمعتقيها فقد سمحت الحكومة اليابانية لهم بالاستمرار على عقيدتهم دون أي تدخل يُذكر، وهذا ما أدى لاحقاً إلى نزاع فتيل الجانب العنيف من الدين دون زيادة تطرف المجموعة. انظر:

أساس الهوية الدينية أو محاولة فرض التجانس الديني داخل بلد ما في إحداث المزيد من النزاعات العنيفة،³⁴⁵ وهذا ما يجعلنا ننظر بعين الحذر إلى خطورة السياسات التي قد تقحم الممارسات الأمنية في أمور الدين أو المعتقد بحيث يُنظر إلى الدين باعتباره تهديداً يتطلب اتخاذ تدابير استثنائية.

المطلب الثاني

الحقوق التي لا يجوز تعطيلها من منظور اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

على الرغم من أنَّ نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لم يأت على ذكر المواد المتصلة بالحق في المحاكمة العادلة والحق في الانتصاف الفعال والحق في الحرية الشخصية، إلا أنَّ الهيئات الدولية ذات الصلة ولا سيما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أكّدت على ضرورة عدم الانتقاص من تلك الحقوق لا سيما عندما تتعلق الحماية الإجرائية والقضائية بالحقوق غير قابلة الانتقاص وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد.

الفرع الأول: الطوارئ العامة و الحق في الانتصاف الفعال

تميل بعض الحكومات إلى استغلال فترات الأزمات الحقيقية أو المتصورة لتحقيق مكاسب خفية، و تتمثل إحدى الطرق العريضة لاكتساب أو تعزيز السلطة في إثارة الخوف العام وشيطة الخصوم، ومن ثم حماية الجمهور من خلال التجسس على خصومهم المتهمين بعدم الولاء ومقاضاتهم ومن ثم احتجازهم ، ولذلك فإنّ

Grim, B and Finke R, 2010, The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century, Cambridge University Press, P (101-104).

³⁴⁵ - عند دراسة الفئات التي ارتكبت في التسعينيات في الجزائر، لوحظ بأنَّ الجماعات ذات الدوافع الدينية تصبح قوى اجتماعية أكثر تماسكاً في ظل الأنظمة القمعية، لتقوم تلك الجماعات بدورها باضطهاد أولئك الذين لم يدعموا أجندتها، والنتيجة النهائية هي دورة اضطهاد عنيفة ومستمرة تبدأ بقيود على الحريات الدينية يتبعها عنف يعقبه المزيد من القيود لتكون النتيجة مزيداً من العنف المضاد. انظر:

Grim, B and Finke R, IBID, P9.

ضمان حق الأفراد في الانتصاف العادل والمحاكمة العادلة تعتبر الوسيلة الأفضل لمواجهة هذا النمط من الانتهاك.

وتقتضي الفقرة 3 من المادة 2 من العهد أن توفر الدولة الطرف في العهد سبل الانتصاف من أي انتهاك لأحكام العهد، فبموجب هذه الفقرة يجب أن تتعهد كل دولة طرف في العهد :

(أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفته الرسمية،

(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني،³⁴⁶ وبأن تُنمّي إمكانيات التظلم القضائي،

(ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين."

وعلى الرغم من أن الفقرة السابقة لا ترد في قائمة الأحكام غير الجائز تعطيلها بموجب الفقرة 2 من المادة 4، إلا أن الحماية الفعالة للحقوق التي لا يجوز تعطيلها في حالات الطوارئ تقتضي أن تكون الحقوق مدعومة بوسائل انتصاف وطنية فعالة متاحة لضحايا الانتهاكات التي قد تقع لتلك الحقوق، وهذا ما أكدت عليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها رقم 29، إذ رأت اللجنة أن مضمون الفقرة 3 من المادة 2 من العهد يُشكّل التزاماً تعاهدياً يرد في صلب العهد برمته، فإذا جاز للدولة الطرف أن تقوم أثناء حالة طوارئ ما بإدخال تعديلات على

³⁴⁶ - تُعَلِّق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أهمية كبيرة على قيام الدول الأطراف بإنشاء آليات قضائية وإدارية مناسبة لمعالجة الدعاوى المتصلة بانتهاكات الحقوق في إطار القانون المحلي، وتلاحظ اللجنة أن التمتع بالحقوق المعترف بها بموجب العهد يمكن أن يُكفل على نحو فعال من قبل السلطة القضائية بطرق مختلفة، كالتطبيق المباشر للعهد، أو تطبيق الأحكام الدستورية أو غير ذلك من الأحكام القانونية المماثلة، أو الأثر التفسيري للعهد في تطبيق القانون الوطني، وينظر اللجنة فإنه ثمة حاجة خاصة لوجود آليات إدارية من أجل إعمال الالتزام العام المتمثل في التحقيق في المزاعم المتعلقة بالانتهاكات تحقيقاً سريعاً وشاملاً وفعالاً من خلال هيئات مستقلة ونزيهة، ويمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تتمتع بصلاحيات مناسبة أن تسهم في تحقيق هذه الغاية، أما تخلف الدولة الطرف عن التحقيق في المزاعم المتعلقة بالانتهاكات فيمكن أن يؤدي، في حد ذاته، إلى خرق مستقل للعهد، ويُشكّل وقف الانتهاك المستمر عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الاستعادة من سبيل انتصاف فعال.

- انظر : اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 31 : طبيعة الالتزام القانوني المفروض على الدول الأطراف في العهد، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، 26 أيار 2004، الفقرة 15.

الأداء العملي لإجراءاتها المنظمة لسُبل الانتصاف القضائية أو سبل الانتصاف الأخرى، وأن تتخذ التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، فإنه يتعين عليها أن تتمثل بمقتضى الفقرة 3 من المادة 2 من العهد للالتزام الأساسي بتوفير سبيل انتصاف فعال.³⁴⁷

وعلى الرغم من تأكيد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أن الضمانات القضائية اللازمة للحقوق غير القابلة للانتقاص هي ضمانات غير قابلة للانتقاص أيضاً، إلا أنه كان من الأفضل أن يرد النص صريحاً في العهد على عدم جواز تعليق تلك الضمانات القضائية.

ومن الجدير بالذكر أن الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ضمنت هذا الحق صراحةً، إذ بعد أن نصّت الفقرة 2 من المادة 27 من الاتفاقية على قائمة الحقوق التي لا يجوز تعطيلها في الحالات الطارئة، جاء النص صريحاً وفي ذات الفقرة بعدم جواز تعطيل الضمانات القضائية اللازمة لتلك الحقوق.³⁴⁸

وأكدت المحكمة الأمريكية الدولية لحقوق الإنسان على أنه لا يكفي أن تكون الضمانات أساسية فحسب، بل قضائية كذلك، أي بوجود وسائل الانتصاف القضائية القادرة حقاً على حماية الحقوق، وهو ما يتطلب مشاركة فعالة من هيئة قضائية مستقلة ومحايدة تتمتع بسلطة تمرير التدابير القانونية المعتمدة في حالة الطوارئ، كما خلصت المحكمة إلى أن الحق في المثل أمام القضاء وحق الحماية (AMPARO)³⁴⁹ هي من بين سُبل

347- CCPR, General comment no. 29 , states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 14.

348 - نصّت الفقرة 2 من المادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على ما يلي:

"إن الفقرة السابقة لا تجيز تعليق أي من المواد التالية: المادة 3 (الحق في الشخصية القانونية) المادة 4 (الحق في الحياة) المادة 5 (تحريم التعذيب) المادة 6 (تحريم الرق والعبودية)، المادة 9 (تحريم القوانين الرجعية)، المادة 12 (حرية الضمير والدين) المادة 18 (الحق في اسم)، المادة 19 (حقوق الطفل) المادة 20 (حق الجنسية)، المادة 17 (حقوق الأسرة) والمادة 23 (حق المشاركة في الحكم)، كما لا تجيز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق."

349 - تُعبر المادة 25(1) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان عن حق الحماية المعروف في معظم البلدان الناطقة بالإسبانية بـ AMPARO، وهو: "حق كل شخص في لجوء بسيط أو سريع، أو أي لجوء فعال آخر، إلى محكمة مختصة لحماية نفسه من الأعمال التي تنتهك حقوقه الأساسية المعترف بها في دستور دولته أو قوانينها أو الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، حتى لو ارتكب هذا الانتهاك أشخاص يعملون أثناء تأديتهم واجباتهم الرسمية."

الانتصاف القضائية الضرورية لحماية مختلف الحقوق التي يحظر تقييدها بموجب المادة 27(2) والتي تعمل بالضرورة على صون الشرعية القانونية في المجتمع الديمقراطي.³⁵⁰

في خطاب ألقته المفوضة السامية لحقوق الإنسان السيدة أريور³⁵¹ في 27 اب 2004 أمام لجنة فقهاء القانون الدولية، شددت السيدة أريور على أهمية المراجعة القضائية قائلا: "إنَّ على السُّلطة القضائية ألا تتنازل عن تحليلها المبدئي المتزن، المتسم ببعد النظر، للمسائل إرضاء لمطالب السُّلطة التنفيذية باتخاذ تدابير استثنائية استناداً إلى معلومات لا يمكن تقاسمها، من أجل تحقيق نتائج لا يمكن قياسها"، وأضافت بأنَّ "المجتمعات التي تحترم سيادة القانون لا تمنح السُّلطة التنفيذية سلطة مطلقة حتى في التعامل مع الحالات الاستثنائية، فهي تتشبث بالأدوار الحيوية التي يضطلع لها القضاء والسُّلطة التشريعية في ضمان تبني الحكومات لنهج متوازن ومشروع فيما يتعلق بالمسائل المعقدة التي تهم المصلحة الوطنية، إن نظاماً قوياً من الضوابط والتوازنات يتيح التعبير المنظم عن الآراء المتعارضة داخل البلد يزيد من الثقة بأن الحكومة تتجاوب مع مصلحة الجماهير لا مع هوى السُّلطة التنفيذية".³⁵²

بناءً على ما سبق، فإنَّه حتى في حالات الطوارئ العامة، يجب أن تكفل الدولة سبل التظلم والانتصاف للأفراد وأن تسمح للسُّلطة القضائية أن تمارس مسؤولياتها دون أي تدخل أو تعرض لما قد يمس باستقلاليتها، كما يجب على القضاة والمدعين العامين وكافة المعنيين بسير العملية القضائية أن يعملوا على رعاية وحماية حقوق الأفراد

ويُعتبر AMPARO وسيلة انتصاف بسيطة وعاجلة مصممة لحماية جميع الحقوق المعترف بها في دساتير وقوانين الدول الأطراف والاتفاقيات التي التزمت بها، ونظراً لأنه يمكن تطبيق AMPARO على جميع الحقوق، فمن الواضح أنه يمكن تطبيقها على الحقوق المذكورة صراحة في المادة 27(2) بحسبانها حقاً غير قابلة للانتقاص في حالة الطوارئ. انظر :

- IACrHR, Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights, (Advisory Opinion OC-9/87, October 6, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 9 (1987), para 23.

³⁵⁰ - IACrHR, Habeas Corpus in Emergency Situations (Arts. 27(2) and 7(6) of the American Convention on Human Rights, (Advisory Opinion OC-8/87, January 30, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 8 (1987), para (42-48).

³⁵¹ - لوبز أريور، محامية ودبلوماسية كندية، تم اختيارها لتكون المفوضة السامية لحقوق الإنسان منذ عام 2004 وحتى 2008 ، كما أنها أستاذة القانون في جامعة يورك في تورنتو (كندا) منذ عام 1987.

<https://www.ohchr.org/ar/about-us/high-commissioner/past/louise-arbour>

³⁵² - لجنة حقوق الإنسان، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (مذكرة مقدمة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/2005/103، 7 شباط 2005، الفقرة 14.

تجاه أي تجاوزات قد ترتكب باسم حالات الطوارئ العامة، حتى ولو كانت الأخيرة تكتسي بكل أسباب التبرير والمشروعية.

الفرع الثاني: الطوارئ العامة والحق في المحاكمة العادلة

يُعدُّ الحق في محاكمة عادلة أحد الضمانات الأساسية لحماية حقوق الإنسان وهو وسيلة إجرائية للمحافظة على سيادة القانون، ويكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هذا الحق من خلال النص في المادة 14 منه على جملة من الضمانات والتي تتنوع فيما بينها من حيث مجال التطبيق، إذ تُقدّم الفقرة الأولى من المادة 14 من العهد ضماناً عاماً بشأن المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية، كما تمنح الأفراد الحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مختصة ومستقلة وحيادية ومنشأة بحكم القانون، وتضمن الفقرة الثانية مبدأ افتراض براءة المتهم إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً، وتقدّم الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة مجموعة من الضمانات الإجرائية المتاحة للمتهمين بجرائم جنائية، وتكفل الفقرة 6 الحق في التعويض في حالات وقوع خطأ قضائي، كما تحظر الفقرة 7 أن يُحاكم شخص على جرم مرتين.

وبرغم عدم إدراج الحق في محاكمة عادلة في قائمة الحقوق غير القابلة للانتقال الواردة في المادة 4 (2) من العهد، إلا أنَّ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ميّزت في هذا الشأن بين ضمانات المحاكمة العادلة بشكل عام وبين ضمانات المحاكمة العادلة المتصلة بالحقوق غير القابلة للانتقال، إذ اشترطت على الدول التي لا تنقيد في ظل ظروف الطوارئ العامة بالإجراءات المعتادة المطلوبة بموجب المادة 14 " كفالة أن تكون الاستثناءات في أضيق الحدود التي تفرضها مقتضيات الوضع " ، بالمقابل أكّدت على أنَّه " لا يجوز على الإطلاق أن تخضع ضمانات المحاكمة العادلة لتدابير التقييد التي قد تؤدي إلى التحايل على حماية الحقوق غير القابلة للانتقال"³⁵³، وعليه فإنّه يجوز عدم التقيد بضمانات المحاكمة العادلة في حالة الطوارئ العامة عند الضرورة وفي أضيق الحدود ما لم

353 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 32 ، المادة 14 (الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة) ، وثيقة الأمم المتحدة : CCPR/C/GC/32 ، 23 آب 2007 ، الفقرة 6.

ترتبط تلك الضمانات بالحقوق الغير قابلة للانتقاص، عندها يصبح التحلل من تلك الضمانات غير جائز أبداً وفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان.

وبناءً على ما سبق، يجب أن تكون أي محاكمة تقود إلى صدور حكم بالإعدام خلال حالة طوارئ متسقة مع أحكام العهد، بما في ذلك جميع متطلبات المادة 14 دون أي انتقاص، وذلك باعتبار أن المادة 6 من العهد المتعلقة بالحق في الحياة غير قابلة للانتقاص،³⁵⁴ وعلى المنوال نفسه، ونظراً إلى أنَّ المادة 7 من العهد - المتعلقة بحظر التعذيب - غير قابلة للانتقاص أيضاً، فإنَّ أي أقوال أو اعترافات يتم الحصول عليها عن طريق التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة لا يمكن الاحتجاج بها كدليل إثبات في أي إجراءات بموجب المادة 14 حتى ولو كان ذلك خلال حالة الطوارئ.³⁵⁵

أيضاً أكدت اللجنة على أنَّ الضمانات المرتبطة بالتعطيل، كما تجسدها المادة 4 من العهد، تستند إلى مبدأي الشرعية القانونية وحكم القانون المتأصل في العهد ككل، وبالنظر لأن عناصر معينة من الحق في محاكمة عادلة مضمونة بشكل صريح بموجب القانون الإنساني الدولي أثناء النزاع المسلح، فإنَّ اللجنة لا تجد أي مبرر لعدم التقيد بهذه الضمانات في حالات الطوارئ الأخرى، وترى اللجنة أن مبدأي الشرعية وسيادة القانون يتطلبان احترام المتطلبات الأساسية للمحاكمة العادلة خلال حالة الطوارئ، وعليه يجوز لمحكمة قانونية فقط أن تحاكم وتدين شخصاً لارتكابه جريمة جنائية، كما يجب احترام مبدأ افتراض البراءة، ومن أجل حماية الحقوق غير القابلة للانتقاص يجب ألا يكون قرار الدولة الطرف بشأن تعطيل العهد سبباً في تقليص الحق في اللجوء إلى القضاء لتمكين المحكمة من البت بدون تأخير في شرعية الاحتجاز.³⁵⁶

354- CCPR, General comment no. 29, IBID, para 15.

³⁵⁵ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 32، مرجع سابق، الفقرة 6.

³⁵⁶ - CCPR, General comment no. 29, IBID, para 16.

الفرع الثالث: الطوارئ العامة والحق في الحرية الشخصية

يحتل الحق في الحرية الشخصية حيزاً مهماً في مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان باعتباره يُشكّل شرطاً أساسياً للتمتع بجملة من الحقوق الأخرى، وبحيث يتسبب الحرمان منه غالباً بإحداث تأثير مباشر وسلبى على التمتع بالعديد من الحقوق كالحق في الخصوصية وحرية التجمع وتكوين جمعيات وحرية التنقل، وعلاوة على ذلك، فإنّ الحرمان من الحرية يضع الشخص المعرض لها موضع ضعف للغاية بحيث يصبح عرضةً لخطر التعرض للتعذيب أو المعاملة اللاإنسانية والمهينة.³⁵⁷

وتضمن المادة التاسعة من العهد الحق في الحرية الشخصية من خلال النص على مجموعة من الضمانات الموضوعية والإجرائية، لعلّ أهمها عدم جواز اعتقال أحد بشكل تعسفي، وعدم جواز حرمان أحد من حريته إلا وفقاً للقانون، ووجوب إبلاغ أي شخص يتم توقيفه بأسباب التوقيف والتهمة الموجهة إليه، ووجوب تقديمه بشكل سريع أمام القضاء، وحق الشخص المحروم من حريته في الطعن في شرعية اعتقاله.³⁵⁸

³⁵⁷ - للمزيد من التفاصيل، انظر :

- نوار محمود، الاعتقال التعسفي في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة دمشق، 2016، ص (11-25).

³⁵⁸ - تنص المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه :

"1. لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه. ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه.

2. يتوجب إبلاغ أي شخص يتم توقيفه بأسباب هذا التوقيف لدى وقوعه كما يتوجب إبلاغه سريعاً بأية تهمة توجه إليه.

3. يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية، ويكون من حقه أن يحاكم خلال مهلة معقولة أو أن يفرج عنه. ولا يجوز أن يكون احتجاز الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة هو القاعدة العامة، ولكن من الجائز تعليق الإفراج عنهم على ضمانات لكفالة حضورهم المحاكمة في أية مرحلة أخرى من مراحل الإجراءات القضائية، ولكفالة تنفيذ الحكم عند الاقتضاء.

4. لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمّر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني.

5. لكل شخص كان ضحية توقيف أو اعتقال غير قانوني حق في الحصول على تعويض."

ويعدُّ استخدام التدابير الخاصة بالتوقيف والاعتقال أحد أكثر الوسائل شيوعاً في سياق مواجهة الأزمات،³⁵⁹ ويمكن أن يكون لتلك التدابير أثر أخطر من مجرد الاعتقال على نحو تعسفي بحيث تمتد الإجراءات لتشمل الحرمان من المراجعة القضائية لمشروعية الاعتقال المتخذ وكذلك الاعتقال لمدة طويلة الأمد، والحرمان من أن تنظر محكمة مستقلة ومحيدة بالضمانات القانونية الواجبة للأشخاص المحرومين من حريتهم،³⁶⁰ ولا شك أن الانتقاص من الضمانات الإجرائية والموضوعية المتعلقة بالحقوق في الحرية الشخصية لا سيما في أوقات الطوارئ العامة سيؤثر بشكل سلبي على باقي الحقوق والحريات العامة لا سيما تلك الغير قابلة للانتقاص والتعطيل بموجب العهد.

فيما يتعلق بالضمانات الموضوعية للحقوق في الحرية الشخصية، استدركت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان خطورة قيام الدول بالاعتقالات التعسفية في أوقات الطوارئ العامة وذلك في تعليقها العام 29 ، حيث أكدت على أنه لا يجوز للدول الأطراف أن تلجأ تحت أي ظرف إلى المادة 4 من العهد لتبرير تصرف ينتهك القانون الإنساني أو القواعد الآمرة للقانون الدولي، مثل اختطاف الرهائن أو فرض عقوبات جماعية أو الحرمان التعسفي من الحرية أو الخروج عن المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، بما في ذلك افتراض البراءة.³⁶¹

أما فيما يتعلق بالضمانات الإجرائية الواردة في المادة التاسعة من العهد، فقد شددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أنه لا يجوز لأي دولة طرف أن تحيد عن القاعدة التي تستلزم وجود المراجعة القضائية لحالات الحبس،³⁶² ولا بدّ هنا من الإشارة إلى رد اللجنة بشأن الطلب الذي قدمته إليها اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية

³⁵⁹ - أثناء الحرب الأهلية الأمريكية أمر الرئيس لينكولن بتعليق حق مثول المحتجزين أمام المحاكم، وأثناء الحرب الغربية الثانية أمرت الولايات المتحدة باحتجاز الأمريكيين اليابانيين على الساحل الغربي، وأثناء الحرب الأخيرة على الإرهاب تم احتجاز العديد من المواطنين الأمريكيين إلى أجل غير مسمى باعتبارهم مقاتلين أعداء.

See: Davis, N. 2003. Striking the Balance: National Security vs. Civil Liberties, 29 Brook. J. Int'l L. p 178.

Available at: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol29/iss1/4>

360 - Office Of The High Commissioner For Human Rights In Cooperation With The International Bar Association, IBID, P 857.

361 - CCPR, General comment no. 29 , states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 11.

362 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 40 من العهد، إسرائيل، CCPR/C/79/Add.93، آب 1998، الفقرة 21.

الأقليات بشأن إعداد مشروع بروتوكول اختياري ثالث للعهد يهدف إلى ضمان الحق في محاكمة منصفة في جميع الظروف، حيث لاحظت اللجنة أنَّ الغرض من مشروع البروتوكول الاختياري المحتمل هو إضافة الفقرتين 3 و 4 من المادة 9 وكذلك المادة 14 إلى قائمة الأحكام التي لا يجوز مخالفتها الواردة في الفقرة 2 من المادة 4 من العهد، واستناداً إلى خبرتها المستمدة من النظر في تقارير الدول الأطراف، أشارت اللجنة إلى أنَّه فيما يتعلق بالفقرتين 3 و 4 من المادة 9، فقد نوقشت كثيراً مسألة طرق الانتصاف الفعالة أثناء حالات الطوارئ، وعبرت اللجنة عن شعورها بالارتياح بهذا الشأن إذ إنَّ الدول الأطراف تفهم عادة أن الحق في المثل أمام المحكمة وفي إنفاذ الحقوق الدستورية ينبغي عدم تقييده أثناء حالات الطوارئ، ومن رأي اللجنة أنَّ طرق الانتصاف المنصوص عليها في الفقرتين 3 و 4 من المادة 9 والمفسرة مقترنة بالمادة 2 من العهد تظل في صميم العهد ككل، وعليه رأت اللجنة أنَّه ثمة خطر كبير في احتمال أن يجعل مشروع البروتوكول الثالث المقترح الدول الأطراف تشعر ضمناً بأنَّها حرة من عدم التقيد بأحكام المادة 9 من العهد أثناء حالات الطوارئ إذا لم تصدق على البروتوكول الاختياري المقترح، إذ قد يحدث البروتوكول الأثر غير المرجو بتقليص الحماية للأشخاص المحتجزين أثناء حالات الطوارئ.³⁶³

وتضمن الفقرة 3 من المادة التاسعة من العهد حق المحتجز بتهمة جزائية في أن يعرض سريعاً إلى السُّلطة القضائية، وحقه في المحاكمة خلال مهلة معقولة أو أن يفرج عنه، أمَّا الفقرة 4 فتضمن حق كل شخص حُرْم من حريته بالرجوع إلى محكمة لكي تفصل دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وأن تأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني، وبالتالي يمكن القول أن الضمانات الإجرائية سابقة الذكر والواردة في المادة التاسعة من العهد هي ضمانات مصونة في كافة الظروف ولا يجوز الانتقاص منها حتى في حالات الطوارئ العامة.

وتحمل وثيقة مبادئ سيراكوزا رؤية مشابهة لرؤية اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، حيث ترى أنَّه وعلى الرغم من إمكانية خضوع وسائل الحماية ضد الاعتقال والتوقيف التعسفيين والحق في محاكمة علنية لتحديد التهمة الجنائية

³⁶³ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم 40 (A/49/40)، 1994، المرفق التاسع، الفقرة 2.

للتقييدات الشرعية إذا ما استدعت ذلك تماماً مقتضيات حالة من حالات الطوارئ، فإنَّ الحرمان من حقوق معينة أساسية للكرامة الإنسانية لا يمكن أن يكون أبداً ضرورياً تماماً للتصدي لأي حالة من حالات الطوارئ الممكن تصورها، واحترام تلك الحقوق ضروري لضمان التمتع بالحقوق غير القابلة لعدم التقيد بها وتوفير سبيل فعال للانتصاف ضد انتهاكها، ومن أهم تلك الحقوق وجوب تسجيل جميع حالات التوقيف والاعتقال وأماكن الاعتقال في سجلات مركزية وإتاحتها لاطلاع الجمهور دون تأخير، وعدم جواز اعتقال شخص لفترة زمنية غير محددة سواء كان الشخص معتقلاً في انتظار التحقيق القضائي أو المحاكمة أو كان محتجزاً بدون تهمة،³⁶⁴ وعدم منع المعتقل من الاتصال بأسرته أو صديق أو محام لفترة أطول من بضعة أيام، وأن تنظر محكمة استعراضية مستقلة، بصفة دورية، في ضرورة مواصلة اعتقال الأشخاص في اعتقالهم دون توجيه أي تهمة إليه، وضرورة محاكمة المدنيين أمام محاكم عادية من حيث الأساس وأن تكون المحاكم الاستثنائية (العسكرية أو الخاصة) مستقلة ومختصة ونزيهة في حال الاضطرار إلى اللجوء إليها استثناءً.³⁶⁵

ولا بُدَّ أخيراً من الإشارة إلى خطورة حالات معينة قد لا تنطبق عليها بالضرورة لفظ الاعتقال أو الاحتجاز، حيث تقوم السلطة التنفيذية لبعض الدول في فترات الطوارئ العامة بإبعاد أشخاص معينين - لأسباب أمنية - إلى أماكن ليست بسجون، إلا أنَّ تقييد حرية الحركة الذي يحدث في تلك الأماكن مع فرض حظر التجول أو منع الأفراد من مغادرة مكان معين وممارسة الأنشطة الاجتماعية يمكن أن يتحول في ظروف معينة إلى أحد أشكال الحرمان من الحرية الشخصية³⁶⁶ والذي غالباً ما يكون تعسفي الطابع ومنطوياً على غايات لا تتفق مع المصلحة المشروعة التي تجيز تقييد الحقوق والحريات في حالات الطوارئ العامة.

³⁶⁴ - من المؤلف في حالة الطوارئ أن يستمر احتجاز الأشخاص ووضعه تحت تصرف السلطة التنفيذية إلى ما لا نهاية، وذلك لأسباب أمنية وأحياناً كثيرة على سبيل الوقاية، كما أنَّ هناك الكثير من الحالات التي تأمر فيها السلطات بالاحتجاز الإداري لأشخاص اتهموا بارتكاب جرائم ثم تقوم المحاكم لاحقاً بتبرأتهم، انظر في هذا الشأن تقرير المقرر الخاص لياندرو ديسبوي، مرجع سابق، الفقرة 163.

365 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, para 70.

³⁶⁶ - لمعرفة المزيد من التفاصيل عن المعايير التي يمكن من خلالها التمييز بين تقييد حرية التنقل وتقييد الحرية الشخصية، انظر : نوار محمود، 2016، الاعتقال التعسفي في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة دمشق، ص (20-25).

الفصل الثاني

الشروط الواجب توافرها لتطبيق الطوارئ العامة

تمهيد:

في الوقت الذي كان فيه من المقبول بالنسبة لوضع العهد الدولي أن تُمنح الدول الأطراف سلطات أوسع لكبح الأزمات البالغة الخطورة والتي قد تهدد وجودها واستقلالها، كان لا بُدَّ من أن تكون تلك السلطات والصلاحيات مصحوبة بقيود صارمة على الأفعال المرتبطة من قبل تلك الدول، وكان لا بُدَّ بعد سنوات من الظلم الإنساني الذي أفضى إلى كوارث عالمية ألا يُطلقَ القائمون بالصياغة العنان للحكومات في السيطرة على حالات الأزمات، وتأتي أحكام وشروط التعطيل لتحقيق توازناً دقيقاً بين احتياجات الدولة الضرورية من ناحية وبين حق الأفراد من ناحية أخرى في الحماية الفعالة لمعظم حقوقهم وحرياتهم في حالات الطوارئ العامة وفي التمتع بضمانات تكفل عدم فرض قيود غير واجبة على ممارسة حقوقهم الأخرى.

بناءً على ذلك، فإنَّه وبموجب الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإنَّه لا يجوز للدول أن تتخذ تدابير لا تنفيذ فيها بالتزاماتها المتعلقة بحماية الحقوق والحريات المنصوصة في العهد إلا في حالات الطوارئ المعلن عنها بشكل رسمي وبقدر ما تقتضيه ضرورات الوضع، وشريطة أن تكون مثل هذه التدابير لا تتعارض مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وشريطة أن لا تنطوي تلك التدابير على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

وتقتضي الفقرة الثالثة من ذات المادة بضرورة إخطار الأمين العام فوراً بأية حالة عدم تقيد، ويقوم الأخير بدوره فوراً بإعلام الدول الأطراف في العهد بذلك، كما يلزم تقديم إخطار آخر لدى انتهاء حالة عدم التقيد.

وفي حالات عدم التقيد، ينبغي للجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تتحقق مما إذا كانت الدولة الطرف قد استوفت الشروط المنصوص عليها في المادة 4، وأن تُصرَّ بوجه خاص على ضرورة إنهاء حالة عدم التقيد في أقرب وقت ممكن.

وبالنسبة للدول الأطراف في العهد، يُشكّل استمرار حالات عدم التقيد موضع حوار يجري في إطار النظر في تقارير الدول الأطراف المقدمة بموجب المادة 40 من العهد،³⁶⁷ ودون التشكيك في حق الدول الأطراف في عدم التقيد بالتزامات معينة في حالات الطوارئ، تحت اللجنة المعنية بالدول الأطراف دائماً على التراجع عن حالات عدم التقيد في أسرع وقت ممكن.³⁶⁸

من خلال ما سبق، يمكننا استخلاص جملة من الشروط الإجرائية والموضوعية الواجب توافرها لتطبيق نظرية الطوارئ العامة، والتي وفي حال عدم تطبيقها من قبل الدول ذات الصلة يُصبح تقييد الحقوق غير مشروع في ضوء الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

³⁶⁷ - تنص المادة 40 من العهد على أنه:

1. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بتقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل إعمالاً للحقوق المعترف بها فيه، وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق، وذلك:
- (أ) خلال سنة من بدء نفاذ هذا العهد إزاء الدول الأطراف المعنية،
- (ب) ثم كلما طلبت اللجنة إليها ذلك.
2. تقدم جميع التقارير إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يحيلها إلى اللجنة للنظر فيها. ويشار وجوباً في التقارير المقدمة إلى ما قد يقوم من عوامل ومصاعب تؤثر في تنفيذ أحكام هذا العهد.
3. للأمين العام للأمم المتحدة، بعد التشاور مع اللجنة، أن يحيل إلى الوكالات المتخصصة المعنية نسخاً من أية أجزاء من تلك التقارير قد تدخل في ميدان اختصاصها.
4. تقوم اللجنة بدراسة التقارير المقدمة من الدول الأطراف في هذا العهد. وعليها أن توافي هذه الدول بما تضعه هي من تقارير، وبأية ملاحظات عامة تستنسبها. وللجنة أيضاً أن توافي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتلك الملاحظات مشفوعة بنسخ من التقارير التي تلقتها من الدول الأطراف في هذا العهد.

5. للدول الأطراف في هذا العهد أن تقدم إلى اللجنة تعليقات على أية ملاحظات تكون قد أبديت وفقاً للفقرة 4 من هذه المادة.

³⁶⁸ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الثامنة والثلاثون، الملحق رقم 40 (vol.1)(A/60/40)، 2005، ص 8.

المبحث الأول

الشروط الإجرائية لتطبيق الطوارئ العامة

تتشرط المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وجوب الإعلان عن حالة الطوارئ، وبعبارة أخرى فإنه يجب أن تكون تدابير حالة الطوارئ مسبقة بإجراء رسمي علني لتلك الحالة (مبدأ الإعلان) ، كما يجب على الدولة المستفيدة من الحق في عدم التقيد بالتزاماتها في المعاهدة أن تقوم بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى في المعاهدة في غضون فترة زمنية قصيرة بالأحكام التي لم تنقيد بها وبالأسباب التي دفعها إلى ذلك (مبدأ الإخطار).

المطلب الأول

الإعلان رسمياً عن حالة الطوارئ

يسود حكم القانون حتى في حالة الطوارئ التي تهدد حياة الأمة، فعدم التقيد بالتزامات الواردة بالعهد بموجب المادة الرابعة منه لا يحمل في طابعه سلطة مطلقة للدولة تسمح لها بالتصدي للتهديدات التي تواجه وجودها دون سند قانوني، وبالتالي يقع على الدولة غير المتقيدة مسؤولية تبرير أفعالها بموجب إعلان قانوني صريح، وعليه اشترطت المادة الرابعة من العهد وجوب أن تقوم الدول التي تعتزم عدم التقيد بالتزاماتها تجاه العهد أن تقوم بالإعلان الرسمي عن تدابيرها ذات الصلة.

ومن الملاحظ أن شرط الإعلان الرسمي لحالة الطوارئ لم يرد إلا في المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إذ لا تفرض الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان أو الاتفاقية الأوروبية شرط الإعلان الرسمي، إلا أن اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان أكدت أن الحق في عدم التقيد الوارد في المادة 15 من الاتفاقية

الأوربية لحقوق الإنسان مرتبط بضرورة الإعلان عن حالة الطوارئ رسمياً قبل اللجوء إلى اتخاذ تدابير عدم التقيد.³⁶⁹

الفرع الأول: متطلبات تحقيق شرط الإعلان الرسمي

لا يكفي مجرد الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ لتحقيق الدولة التزامها بشرط الإعلان بل يجب أن يكون قرار الإعلان مستنداً على أساس قانوني مشروع، ومفصلاً على نحو دقيق خالٍ من الغموض، كما يجب أن يكون الإعلان صادراً عن سلطة مختصة مخولة قانوناً بإصداره.

أولاً: مشروعية الإعلان المتعلق بحالة الطوارئ

يتعين على الدول أن تتصرف في حدود أحكام قانونها الدستوري وغيرها من الأحكام المنظمة لإعلان الطوارئ وممارسة السلطات الاستثنائية، وذلك عند إعلانها حالة طوارئ تترتب عليها آثار يمكن أن تستتبع عدم التقيد بأي حكم من أحكام العهد،³⁷⁰ إذ يُنظَّم النموذج التشريعي عموماً صلاحيات خاصة للسلطة التنفيذية للاستجابة لمقتضيات حالة طوارئ معينة، وبشكل عام يسمح هذا النموذج بانقضاء الصلاحيات الخاصة بمجرد انتهاء حالة طوارئ معينة.

ولا بُدَّ من التنويه هنا إلى ضرورة التمييز بين إعلان حالة الطوارئ والذي يأتي بشكل تشريع لاحق لحدوث الأزمة التي تُشكِّل تهديداً لحياة الأمة، وبحسبانه إجراء علاجياً لتفادي خطر تلك الأزمة على وجه التحديد، وبين التشريع الناظم لحالة الطوارئ والذي يصدر بحسبانه قانوناً عاماً ناظماً للمسائل المتعلقة بحالات الطوارئ في حال حدوثها، أيّاً كانت تلك الحالات، ويتصف هذا النوع من التشريعات بكونه سابقاً في تاريخه لحدوث الأزمات المسببة لحالات الطوارئ.

369 - Questiaux, N. IBID. para. 43.

³⁷⁰ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 2.

ومن أجل تنظيم هذا المبدأ تنظيمياً وافياً، اقترح المقرر الخاص لياندر ديسبوي إدراج قاعدة نموذجية مفادها أن لا يجوز إعلان أو تمديد حالة الطوارئ إلا طبقاً للدستور أو القانون الأساسي وللتزامات التي يفرضها القانون الدولي في هذا الشأن، ومن أجل ذلك يجب على الدول أن تُكَيِّف تشريعاتها الداخلية تبعاً للقواعد والمبادئ الدولية التي تُنظِّم مشروعية حالة الطوارئ، ومن أجل تجنّب الإصلاحات التشريعية الظرفية، يجب أن تكون للأنظمة الخاصة بحالة الطوارئ مرتبة دستورية، ويجب أن تُنظِّم هذه الأنظمة جميع مثل هذه الأوضاع الاستثنائية (أيّاً كانت تسميتها) التي يمكن أن تستتبع نوعاً من التقييد لممارسة حقوق الإنسان.³⁷¹

أيضاً فقد أشار المقرر الخاص إلى وجوب أن ينصّ التشريع على أن يكون إعلان حالة الطوارئ لاغياً إذا لم يجر التصديق عليه، سواء من جانب السلطة التشريعية الوطنية أو من جانب هيئة دستورية مختصة أخرى، خلال مهلة وجيزة يحددها القانون، وإلى جانب ذلك، يجب أن يُقدِّم القانون ضمانات بالنفاذ لهيئات المراقبة أثناء حالات الأزمة.³⁷²

وتبدو أهمية الإعلان عن حالة الطوارئ بناءً على أساس قانوني في أنّه يُشكِّل ضماناً لمنع الدول من اللجوء إلى التحلل من التزاماتها بمقتضى العهد تعسفياً في الوقت الذي لا تقتضي الأحداث مثل هذا الإجراء، كما يُشكِّل أيضاً ضماناً للحفاظ على الحدود الدستورية والقانونية المحلية القائمة التي تحدد صلاحيات الحكومة أثناء الطوارئ،³⁷³ أيضاً فإنّ وجود هذا الشرط يُسهّم في تقليص عدد حالات الطوارئ التي تُقرض بحكم الواقع، وذلك من خلال حث الدول الأطراف على احترام إجراءات شكلية محددة في القانون الوطني لتلك الدول.³⁷⁴

371 - لجنة حقوق الإنسان، إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، مرجع سابق، الفقرة 52.

372 - لجنة حقوق الإنسان، المرجع السابق، الفقرة 57.

373 - Hartman, J. 1981. Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies-A Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations. 22 Harv. Int'l. L. J. 1 . p18.

374 - Questiaux, N. IBID. para. 43.

واعتبر البعض أنَّ إغفال القيام بإجراء الإعلان يترتب عليه حرمان الدولة المعنية من التمسك برخصة التحلل، واعتبار التدابير الاستثنائية التي قد تُقدَّم على تطبيقها إجراءات تقتصر إلى المشروعية الدولية، وانتهاكاً مباشراً لأحكام العهد، هذا فضلاً عما يُشكِّله هذا الإغفال من مخالفة دستورية في النطاق الداخلي.³⁷⁵

ثانياً: ضرورة أن يكون الإعلان مُفصَّلاً على نحو واضح

تتمثل أهمية الإعلان في ضمان أن يكون السكان المتأثرون على علم دقيق بالمدى المادي والإقليمي والزمني لتطبيق تدبير الطوارئ العامة وبتأثيرها على التمتع بحقوق الإنسان، وعليه لا يكفي مجرد الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ، فإعلان حالة الطوارئ لا يترتب عليه حتماً تعطيل حريات الأفراد بل يستمر بقاء هذه الحريات والحقوق إلى أن يصدر تحديد صريح للتصرفات التي يرد عليها التقيد أو الإلغاء بمقتضى قانون الطوارئ.³⁷⁶

و ينبغي أن ينطوي الإعلان على جملة من العناصر التي يمكن أن تتوضح من خلالها الأسباب الموجبة للتقييد على نحو دقيق، وفي هذا السياق عبَّرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء حالة الطوارئ المعلن عنها في الجمهورية العربية السورية لمدة تزيد عن 40 سنة،³⁷⁷ والتي تجيز عدم التقيد قانوناً وعملاً بالحقوق المكفولة في العهد دون أن تقديم أية توضيحات مقنعة لتفسير الصلة بين حالات عدم التقيد هذه بالصراع مع إسرائيل وضرورة اللجوء إليها لمواجهة مقتضيات الحالة التي يُزعم أنَّها نشأت عن هذا الصراع.³⁷⁸

فضلاً عن ذلك، لا بدَّ أن يكون الإعلان مجدياً وفعالاً، وأكثر من مجرد إجراء شكلي للعمل الداخلي للحكومة، وبالتالي يجب أن يُقدَّم الإعلان محتوياً علنياً واضحاً يمكن الوصول إليه، ومفهوماً لعامة الناس، وللوفاء بتلك

375 - الكاشف، عبد الرحيم، 2003، الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، دار النهضة العربية، ص 193.

376 - عمار، رامز، مرجع سابق، ص 148.

377 - تم إنهاء حالة الطوارئ المعمول فيها في الجمهورية العربية السورية بشكل رسمي بموجب المرسوم التشريعي رقم 161 لعام 2011.

378 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان في التقرير الدوري الثالث المقدم من الجمهورية العربية السورية، CCPR/C/SR.2308، 2005، الفقرة 12.

المتطلبات فإنّه من الواجب أن يصدر الإعلان بجميع اللغات الرسمية للدولة، كذلك باللغات التي يستعملها قطاع واسع من السكّان المحليين للبلاد.³⁷⁹

وتعرب اللجنة المعنية عن قلقها من استخدام الدول مصطلحات غامضة أو واسعة في قوانينها المتصلة بالطوارئ العامة، إذ أشارت اللجنة المعنية إلى خطورة استخدام بوليفيا لتعبير "الاضطرابات الداخلية" في تشريعاتها المتعلقة بحالة الطوارئ، حيث رأت أنّ هذا التعبير أوسع من أن يُدرج في نطاق المادة الرابعة من العهد،³⁸⁰ كما أعربت اللجنة عن قلقها إزاء استخدام الأحكام الدستورية المتعلقة بإعلان الطوارئ في أوروغواي بحسبانها أحكاماً فضفاضة للغاية إلى حد أنّ نطاق الحقوق التي يمكن انتقاصها لا يتفق مع المادة 4 من العهد.³⁸¹

ثالثاً: السُّلطة المخوّلة بإعلان حالة الطوارئ

لم تُحدد المادة الرابعة من العهد طبيعة السُّلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ، كما أن صياغة شرط الإعلان لا تبين بأي شكل فيما إذا كان من الواجب أن يصدر الإعلان عن السُّلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية أو أي جهة أخرى.

على الرغم من ذلك، يستبعد نطاق أحكام العهدين الدوليين - لا سيما أحكام المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - بشكل بديهي كلاً من السلطتين العسكرية والقضائية في مثل هذا النوع من المسائل، إذ لا يمكن لأي نظام ديمقراطي حقاً أن يعهد إلى ضباط الجيش أو الشرطة بسلطة إعلان الطوارئ دون أن يكون قد تم بذلك انتهاك مبدأ سيادة القانون، كما لا يمكن منح السُّلطة القضائية مطلقاً السُّلطة الحصرية لإعلان حالة الطوارئ لأنه من غير المرجح أن تُدرك تلك السُّلطة في الوقت المناسب مدى الضرورة الملحة

379 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، مرجع سابق، الفقرة (24).

380 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان (بوليفيا)، وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/79/Add.74، 1997، الفقرة 14.

381 - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم 40 (A/55/40)، 1998، الفقرة 241.

للموقف والحقائق التي تشكل حالة طوارئ عامة، وعليه يجب افتراض أن إعلان حالة الطوارئ العامة هو أمر يخص الأجهزة السياسية في الدولة، والتي هي في وضع يسمح لها بتقييم الحقائق بشكل كامل ومناسب لهم وحدهم في ضوء سياستهم العامة والحالة العامة لأمن البلاد أو أبعاد الخطر الاستثنائي.³⁸²

وبناءً على ما سبق يجب أن يكون للسلطة التشريعية في البلاد صلاحية تقرير ما إذا كان وضع معين يرقى إلى حالة الطوارئ التي تستدعي اعتماد تدبير قانوني خاص، إلا أن هذه الصلاحية ستكون مرهونة بشرطين رئيسيين:

1- أن يحتوي الدستور أو التشريع المنظم لحالة الطوارئ نصاً يخول السلطة التشريعية الاختصاص بإعلان حالة الطوارئ بموجب قرار من تلك السلطة.

2- يجب أن تنتظر السلطة التشريعية ذاتها في خصائص كل حالة من الحالات التي يُحتمل إعلانها كحالة طوارئ عامة، وهذا ما يستتبع وجوب عدم تحديد القرارات والإجراءات الواجب اتخاذها لمعالجة حالة الطوارئ بشكل سابق لحدوث تلك الحالة.³⁸³

ويرى البعض إمكانية عدم الالتزام بالقاعدة السابقة المتعلقة بالسلطة المخولة بإعلان حالة الطوارئ، وذلك بحكم طبيعة حالة الطوارئ العامة، كحدوث تهديد مفاجئ لدرجة أن تتم مواجهته بتدابير معينة دون اللجوء إلى الإعلان الرسمي عن ذلك أو عندما يكون من المستحيل استدعاء البرلمان لإعلان حالة الطوارئ، وفي هذه الحالة يمكن أن تقوم السلطة التشريعية بالتصديق اللاحق على التدابير التي تم اتخاذها إذا بقيت تلك التدابير سارية.³⁸⁴

الفرع الثاني : حالة الطوارئ بحكم الواقع

لعلّ أخطر التجاوزات التي تلاحظ لدى تطبيق الطوارئ العامة هي حالة الطوارئ بحكم الواقع (De facto states of emergency) ، والتي تنطوي على (1) اتخاذ تدابير استثنائية دون إعلان مسبق لحالة

³⁸² - Daes, E. IBID . P193.

³⁸³ - IBID. p194.

³⁸⁴ - Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice, Cambridge:Cambridge University, p55.

الطوارئ، أو (2) الإبقاء على التدابير الاستثنائية 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.³⁸⁵

وتلجأ بعض الدول إلى اعتماد تشريعات استثنائية في قانون مع فرض قيود زمنية واضحة، يتبع ذلك تقديم نفس صلاحيات الطوارئ أو ما يعادلها في تشريعات عادية، ولكن دون أن يتم استخدام كلمة "طوارئ" في تلك التشريعات، وهذا نهج قانوني مضلل، إذ يكون الاختلاف بين تشريعات حالات الطوارئ الجديدة والتشريعات العادية واسع النطاق ولا يمكن إنكاره، وفي هذا الصدد تؤكد المقررة الخاصة المعنية بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب أن الذي يمنح صفة حالة الطوارئ ليس عنوان التشريع وحده، بل نطاق التشريعات وأثرها وطبيعتها المقيدة للحقوق أيضاً.³⁸⁶

ويُسهّم الإفراط في الاعتماد على أحكام التقييد العامة وإساءة استعمالها إسهاماً كبيراً في ظهور حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع، إذ قد تحتج الدول بأحكام التقييد المتصلة بالأمن الوطني بوصفها أساساً من أسس تقييد الحقوق في سياق مكافحة الإرهاب، غير أن التشريعات الوطنية غالباً ما تتضمن تعاريف غامضة للإرهاب، وتستهدف عموماً حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في الحياة والحرية والأمن، والمحاكمة وفق الأصول القانونية، وحرية التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات وحرية الدين أو المعتقد، وهو ما يحدث أثراً تراكمياً سلبياً في المدى الطويل على سلامة سيادة القانون.³⁸⁷

³⁸⁵ - لجنة حقوق الإنسان، إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، مرجع سابق، الفقرة 117.

³⁸⁶ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، مرجع سابق، الفقرة 30.

³⁸⁷ - مجلس حقوق الإنسان، المرجع السابق، الفقرة 33.

وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد انتقدت في العديد من المناسبات لجوء الدول إلى حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع، ففي عام 1997 أعربت اللجنة عن أسفها لقيام الهند باعتبار بعض مناطق البلد مناطق مضطربة لسنوات عديدة، إذ طُبِّقَ قانون (السلطات الخاصة) للقوات المسلحة في جميع أنحاء إحدى الولايات (مانيبور) لأكثر من 17 سنة منذ عام 1980، وفي تلك المناطق كانت الدولة الطرف تستخدم فعلياً السلطات الاستثنائية دون اللجوء إلى الفقرة 3 من المادة 4 من العهد.³⁸⁸

وأمكن للمقرر الخاص (المكلف بصياغة قائمة بالدول تحت حالة الطوارئ كل عام) خلال عمله بين عامي 1985 و 1997 أن يؤكد أنَّ هناك حوالي عشرين بلداً على الأقل خضع خلال تلك الفترة لنظام طوارئ بحكم الواقع، وفي بعض الحالات لم يتمكن المقرر من التحقق من وجود هذه الحالة إلا في وقت ما بعدها أو بعد تبادل مطول للرسائل مع سلطات البلد أو مع مصادر غير حكومية، وكان هذا هو الحال فيما يتعلق بتوغو التي أعلنت في ردها المؤرخ في 10 حزيران 1987 أنَّها بالرغم من اضطرابها إلى مواجهة اضطرابات داخلية خطيرة، إلا أنَّها لم ترَ ضرورة لإعلان حالة الطوارئ، واقتصرت على إعلان حظر التجوال لعدة أيام، وفيما بعد استطاع المقرر الخاص التحقق من أن القيود التي فُرضت بسبب حظر التجوال في هذا البلد تعادل حالة الطوارئ بحكم الواقع ولهذا السبب أدرجه في قائمته السنوية.³⁸⁹

أيضاً ينبغي ملاحظة وجود وجه جديد من أوجه حالات الطوارئ بحكم الواقع، وهو ما يُسمَّى بحالة الطوارئ السريّة، وفي هذه الحالة يتم اقناع البرلمان والمحاكم بطريقة ذكية بقبول الحد الأدنى من تفسيرات بعض حقوق الإنسان والتي تُجَرِّد الحقوق من الكثير من مضمونها، وهذا ما يؤدي غالباً إلى حصول حالات تحلل من الحقوق بشكل فعلي وسري، وفي سبيل ذلك تُقدِّم الدولة ضمانات بسيطة للبرلمانيين بأنَّ التدابير المتخذة تتوافق مع الالتزامات الناشئة عن معاهدات حقوق الإنسان، أما البرلمانيون الذين يمعنون في الاستفسار فتصدر لهم السُلطة

³⁸⁸ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ملاحظات ختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان (الهند)، وثيقة الأمم المتحدة :

CCPR/C/79/Add.81 ، 4 آب 1997، الفقرة 19.

³⁸⁹ - لجنة حقوق الإنسان، إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، مرجع سابق، الفقرة 119.

التنفيذية ضمانات بأن التدابير لا تتضمن إلاّ تقليلاً جزئياً للحقوق تبرره ضرورة التهديد الاستثنائي الذي يطرحه الإرهابيون، وكثيراً ما تكون هذه الضمانات خطابية (rhetorical) لا أكثر ولا تدعمها مراجعة للتشريعات الفعلية وجوهر الآثار المترتبة على الحقوق.³⁹⁰

ولمعرفة ما إذا كنا أمام حالة طوارئ بحكم الواقع، فإنّه لا يكفي أن ننظر إلى التشريعات أو الأوامر التنفيذية في الدولة فحسب، بل يجب فهم الأثر التراكمي لهذه القوانين واللوائح على التمتع التام بحقوق الإنسان أيضاً، فمثلاً، تظهر حالات الطوارئ المعقدة لشكّل وجهاً خطيراً من أوجه حالات الطوارئ بحكم الواقع، إذ تتشكل حالات الطوارئ المعقدة من تكديس أشكال متعددة من التشريعات والممارسات الإدارية، بما في ذلك الممارسات الدستورية للسلطات الاستثنائية، مقترنة بتدابير تشريعية لمكافحة الإرهاب وممزوجة بالاستخدامات المتاحة للسلطات الاستثنائية الموجودة في بعض النظم، الأمر الذي يُنشئ تركيبة معقدة ومتداخلة من التنظيم القانوني، مما يستدعي رقابة خاصة ووثيقة ومستمرة من الآليات الدولية المعنية بحماية حقوق الإنسان.³⁹¹

لا شك أن تجنّب الاستثناء هو تكتيك تستخدمه بعض الدول لإدارة الاستثناء، وإنّ هذا التكتيك يُقدّم مزايا واضحة للنظمة لا سيما الديمقراطية منها، فالدول تشعر بضغط أقل في هذا الحالة إذ إنّها ستكون مُلزّمة أمام الدول الأخرى وهيئات حقوق الإنسان بإثبات وجود شروط حالة الطوارئ وملائمة تدابيرها للحالات الاستثنائية الواقعة فيما لو أعلنت قيام حالة الطوارئ، بالمقابل فإنّ تجنب إعلان حالة الطوارئ بهذه الطريقة لا يعني بالضرورة الرفض الشامل لحقوق الإنسان، إلاّ أنّه غالباً ما يُسفر عن تخفيض منزلة الحقوق خلصة (Downgrading)

390 - استخدمت المملكة البريطانية المتحدة هذا الأسلوب وذلك في أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول 2001 ، فعلى عكس مقارنة إدارة بوش في الولايات المتحدة التي اعتمدت أسلوباً عسكرياً غير قانوني لجوانب عديدة من سياستها في مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الاعتقالات غير القانونية في معتقل غوانتانامو وسجون الأشباح (ghost prisons)، استمرت المملكة المتحدة في التأكيد على أن تدابير الاعتقال غير العادية المتعلقة بمكافحة الإرهاب دون محاكمة تخضع لسلطة القانون، وتمتثل بشكل واضح لحقوق الإنسان ، انظر :

- Fenwick, H and Phillipson, G.2011. "Covert derogations and judicial deference: redefining liberty and due process rights in counterterrorism law and beyond". *McGill Law Journal*. vol. 56, No. 4 .p. (865-867).

391 - مجلس حقوق الإنسان، المرجع السابق ، الفقرة 37.

(rights by stealth) ، ولا شك أن لهذا التخفيض آثار خبيثة على جودة حماية حقوق الإنسان على جميع المستويات عموماً، وفي مجال مكافحة الإرهاب على نحو خاص.³⁹²

إنّ الدول التي تستخدم السلطات الاستثنائية - سواء أحلتها مكان القانون العام للتصدي لأزمة أو استعملت القانون العام وسيلة للحد من الممارسة الكاملة لحقوق الإنسان - مُلزَمة بإبلاغ مواطنيها والأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية بأن القواعد القانونية قد تغيرت، إذ يُعزز إعلان حالة الطوارئ سيادة القانون والشفافية وإمكانية الاعتراض إذا كانت السلطات الاستثنائية مُفرطة أو غير متناسبة أو تتعارض مع قواعد أخرى في الولاية القضائية.³⁹³

المطلب الثاني

شرط الإخطار

على خلاف مبدأ الإعلان الذي هو موجه أساساً لإبلاغ المجتمع الوطني، فإنّ الإخطار له نطاق مختلف يتمثل في المجتمع الدولي، إذ يُشكّل شرط الإخطار الدولي وسيلة مهمة لضبط عملية التعطيل التي تقوم بها الدول الأطراف بموجب المادة الرابعة من العهد، وذلك من خلال سماحه للدول الأطراف الأخرى وهيئات الرصد - لا سيما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان - بمراقبة سلوك الدولة في حالة الطوارئ وتقييم مشروعيتها تدابيرها المقيدة والعمل دون إساءة الحق في التعطيل.

الفرع الأول: الالتزام بإخطار الدول الأطراف بحالة الطوارئ

وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الرابعة من العهد، فإنّ على الدولة الطرف في العهد التي تستخدم حق عدم التقيد أن تعلم الدول الاطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها

³⁹² - Aoláin, F. N. (n.d.). 2016. The Cloak and Dagger Game of Derogation. Human Rights in Emergencies, Cambridge University Press. p 125.

³⁹³ - مجلس حقوق الإنسان، المرجع السابق ، الفقرة (23).

وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك، وعليها في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.³⁹⁴

وعلى الرغم من المادة الرابعة من العهد لم تُعَيَّن بدقة المدة الزمنية التي يجب أن يتم الإخطار خلالها،³⁹⁵ إلا أنَّ التفسيرات الفقهية تشير إلى أنَّ عبارة "فوراً" الواردة في نص الفقرة المذكورة سابقاً تعني أنَّه ينبغي إرسال الإخطار عن طريق الأمين العام إلى الدول الأطراف الأخرى في غضون فترة زمنية معقولة وعلى أي حال دون تأخير،³⁹⁶ ولعل من الأفضل أن يتم تفسير كلمة "فوراً" على أنها تتطلب أن يكون الإخطار وارداً في موعد لا يتجاوز فرض تدابير عدم التقيد.

ووفقاً لوثيقة مبادئ سيراكوزا، فإنَّه ينبغي أن يتضمن الإخطار المُقدَّم معلومات كافية لتمكين الدول الأطراف من ممارسة حقوقها ومن الوفاء بالتزاماتها وفقاً للعهد، وبحسب الوثيقة يجب أن يشمل الإخطار بصفة خاصة أحكام العهد التي لم تنقيد بها الدولة، وصورة من إعلان حالة الطوارئ مرفق بها الأحكام الدستورية أو التشريع أو المراسيم التي تنظم حالة الطوارئ بهدف معاونة الدول الأطراف على تقدير نطاق عدم التقيد، وتاريخ نفاذ فرض حالة الطوارئ وفترة سريانها، وشرح للأسباب التي دفعت الحكومة إلى اتخاذ قرار عدم التقيد بما في ذلك وصف موجز للظروف الواقعية التي أدت إلى إعلان حالة الطوارئ، ووصف موجز للأثر المتوقع لتدابير عدم التقيد

³⁹⁴ - على سبيل المثال: في 5 آب 1999، وبموجب الفقرة 3 من المادة 4 من العهد، أبلغت حكومة ناميبيا الأمين العام عن إعلان حالة طوارئ في منطقة كابريفي لفترة أولى مدتها 30 يوماً، مشيرة إلى أنَّ ما اتُّخذ من تدابير كان بدافع الظروف التي نشأت في هذه المنطقة محدثة حالة طوارئ تهدد حياة الأمة والنظام والدستوري، وفي 10 أيلول من ذات العام ألغى إعلان حالة الطوارئ. وفي 22 كانون الأول 1999، أبلغت حكومة بيلو الأمين العام عن إعلان حالة طوارئ في مناطق ومقطعات مختلفة من البلاد وعن عدم تقيدها بالمواد 12، 17، 21، 29 من العهد، وفي 2 آذار 2000 أبلغت حكومة بيلو عن توسيعها لنطاق حالة الطوارئ في عدة مقاطعات من بيلو شهري كانون الثاني وشباط 2000، مشيرة إلى أن التدابير اتخذت بسبب القلاقل المدنية المستمرة وبسبب الحاجة إلى إكمال عملية التهئة في تلك المناطق من البلاد، وذكرت حكومة بيلو تحديداً أنَّ الأحكام التي لم تنقيد بها هي أحكام المواد 9، 12، 17، 21 من العهد.

- انظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم 40 (A/55/40)، 2000، ص 13.

³⁹⁵ - خلافاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لم تضع حدوداً زمنية للإخطار بعدم التقيد، ولم تأت على ذكر عبارات من قبيل "فوراً" أو "بأسرع وقت ممكن".

على الحقوق المعترف بها في العهد، بما في ذلك صور المراسيم التي لا تتقيد بهذه الحقوق والتي صدرت قبل الإخطار.³⁹⁷

أيضاً، يجوز للدول الأطراف الأخرى أن تطلب تقديم معلومات إضافية ضرورية بواسطة الأمين العام، لتمكينها من الاضطلاع بدورها وفقاً للعهد، وتكون الدولة الطرف التي تتعاضد عن تقديم الإخطار الفوري بالشكل الواجب تقديمه قد انتهكت التزاماتها تجاه الدول الأطراف الأخرى، وقد تُحرم نتيجة لذلك من وسائل الدفاع المتاحة لها في الإجراءات الواردة في العهد.³⁹⁸

وتعتبر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تطبيق شرط الإخطار أساسي لتمكين الدول الأطراف الأخرى من رصد الامتثال لأحكام العهد، وتؤكد اللجنة على أنه ينبغي أن يتضمن الإخطار المقدم من الدول الأطراف معلومات كاملة بشأن التدابير المتخذة وتفسيراً واضحاً للأسباب التي دفعتها إلى ذلك، مشفوعة بوثائق كاملة تتعلق بقوانينها، ويكون مطلوباً من الدولة الطرف تقديم إخطارات إضافية إذا اتخذت فيما بعد تدابير أخرى بموجب المادة 4 من العهد، كأن تمتد مثلاً فترة حالة الطوارئ، وينطبق بالمثل اشتراط الإخطار الفوري فيما يتصل بإنهاء حالة عدم التقيد.³⁹⁹

وتشير اللجنة أنّ هذه الالتزامات لم تُحترم دائماً، فلم تُخطر الدول الأطراف غيرها من الدول الأطراف عن طريق الأمين العام بإعلانها حالة من حالات الطوارئ وبالتدابير الناجمة عنها والمتمثلة في عدم التقيد بحكم أو أكثر من أحكام العهد، على سبيل المثال، عبرت اللجنة عن قلقها الشديد إزاء تطبيق حالة الطوارئ في البيرو سنة 1992، إذ إنّ الأمين العام لم يتلق أي إخطار بحدوث مساس بالحقوق أثناء تلك الفترة، وعليه اعتبرت اللجنة أنّه

³⁹⁷ - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1984), para 45.

³⁹⁸ - IBID, paras (46,47).

³⁹⁹ - CCPR, General comment no. 29 , states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 17.

لم يتم الامتثال للشروط الإجرائية الواردة في المادة 4 من العهد، على الرغم من أن وفد بيرو أعلم اللجنة أنه لم يتم المساس بأي حق من الحقوق التي لا يجوز المساس بها بموجب المادة 4 من العهد.⁴⁰⁰

وقد أهملت في بعض الأحيان الدول الأطراف مسألة تقديم إخطار بإجراء تغييرات أخرى أثناء ممارستها لسلطات الطوارئ، ففي مصر، التي كانت تسري فيها حالة طوارئ عامة منذ 1981، قررت الحكومة المصرية في حزيران 1991 تمديد حالة الطوارئ حتى حزيران 1994، وفي هذا الصدد أعربت اللجنة عن أسفها لأن مصر لم تعلم الدول الأطراف الأخرى عن طريق الأمين بشأن التمديد وبالأحكام التي لم تنقيد بها وبالسبب التي دفعتها إلى ذلك، وهو ما اعتبرته اللجنة مخالفة للشرط الوارد في الفقرة 3 من المادة 4 من العهد.⁴⁰¹

وأخيراً، يجدر التنويه إلى أنه من واجب الدولة الطرف المستفيدة وفقاً للمادة 4 من حق عدم التقيد أن تنهي حالة عدم التقيد هذه في أقصر وقت مطلوب لإنهاء حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، وعلى الدولة أن تقوم بإعلام الدول الأطراف عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة بواقعة الإنهاء في التاريخ الذي تنهي فيه حالة عدم التقيد، وفي هذه الحالة ينبغي أن تعاد بالكامل الحقوق والحريات التي يحميها العهد، كما تُستعرض في أقرب وقت ممكن العواقب المستمرة الناتجة عن تدابير عدم التقيد وتتخذ الخطوات اللازمة لتصحيح أوجه الظلم وتعويض من وقع عليهم ظلم أثناء اتخاذ تدابير عدم التقيد أو نتيجة لهذه التدابير.⁴⁰²

الفرع الثاني: رقابة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على مدى التزام الدول بشرط الإخطار

يقع على عاتق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مهمة رصد ما إذا كانت الأحكام المنظمة لإعلان الطوارئ ولممارسة السلطات الاستثنائية تمكن من الامتثال للضمانات الواردة في المادة 4 وتكفلها، كضمان أن تكون الدولة الطرف قد اتخذت التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، وأن تكون الدولة

400 - CCPR, Consideration Of Reports Submitted By States Parties Under Article 40 Of The Covenant (PERU), CCPR/C/79/Add.8, 25 September 1992, para 10.

401 - CCPR, Consideration Of Reports Submitted By States Parties Under Article 40 Of The Covenant (EGYPT), CCPR/C/79/Add.23, 9 August 1993, para 7.

402 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, paras (48-50).

الطرف قد التزمت بشرطي الإعلان والإخطار، ولكي يتسنى للجنة تأدية مهمتها، ينبغي للدول الأطراف في العهد أن تُضمّن تقاريرها المقدمة بموجب المادة 40⁴⁰³ معلومات كافية ودقيقة عن قوانينها وممارساتها الخاصة باستخدام السلطات الاستثنائية.⁴⁰⁴

وتشير اللجنة المعنية إلى أنه وعلى الرغم من كون إعلان الدولة الطرف لحالة الطوارئ هو حق سيادي غير مشكوك فيه، فإنّه لا يمكن التهرب من الالتزامات الواردة في العهد بمجرد احتجاج الدولة بوجود ظروف استثنائية لديها، لذا فإنّ على الدولة الطرف أن تلتزم بتقديم وصف مفصل بما فيه الكفاية للوقائع ذات الصلة عند الاحتجاج بالمادة الرابعة من العهد، وذلك للتأكد من التزام الدولة الطرف بواجباتها بموجب القانون، وتقييم إذا ما كانت هناك حالة من النوع الموصوف في الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد، فإذا لم تقدم حكومة الدولة المبررات المطلوبة بنفسها بموجب المادة الرابعة من البروتوكول الاختياري، فإنّه لا يمكن استنتاج الأسباب الوجيهة لإضفاء الشرعية على الخروج عن الالتزامات القانونية المنصوص عليها في العهد.⁴⁰⁵

403 - تنص المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

1. "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بتقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل إعمالاً للحقوق المعترف بها فيه، وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق، وذلك:
 - (أ) خلال سنة من بدء نفاذ هذا العهد إزاء الدول الأطراف المعنية،
 - (ب) ثم كلما طلبت اللجنة إليها ذلك.
2. تقدم جميع التقارير إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يحيلها إلى اللجنة للنظر فيها، ويشار وجوباً في التقارير المقدمة إلى ما قد يقوم من عوامل ومصاعب تؤثر في تنفيذ أحكام هذا العهد.
3. للأمين العام للأمم المتحدة، بعد التشاور مع اللجنة، أن يحيل إلى الوكالات المتخصصة المعنية نسخاً من أية أجزاء من تلك التقارير قد تدخل في ميدان اختصاصها.
4. تقوم اللجنة بدراسة التقارير المقدمة من الدول الأطراف في هذا العهد، وعليها أن توافي هذه الدول بما تضعه هي من تقارير، وبأية ملاحظات عامة تستنسبها، وللجنة أيضاً أن توافي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتلك الملاحظات مشفوعة بنسخ من التقارير التي تلقتها من الدول الأطراف في هذا العهد.

5. للدول الأطراف في هذا العهد أن تقدم إلى اللجنة تعليقات على أية ملاحظات تكون قد أبدت وفقاً للفقرة 4 من هذه المادة.
- ⁴⁰⁴ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 2.

⁴⁰⁵ - CCPR, Jorge Landinelli Silva et al. v. Uruguay, Communication No. 34/1978, U.N.Doc. CCPR/C/OP/1 at 65 (1984), para (8.3).

ويجوز لأعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وينبغي عليهم، بوصفهم أشخاصاً من ذوي اختصاص معترف به في مجال حقوق الإنسان، أن يأخذوا في الاعتبار المعلومات المقدمة من الهيئات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الأخرى ورسائل الأفراد التي يرون أنه يمكن الوثوق بها، وذلك بغية تحديد ما إذا كان قد تم الوفاء بالمتطلبات الواردة في الفقرتين 1 و 2 من المادة 4 وبغرض استكمال المعلومات التي ترد في تقارير البلدان الأطراف.⁴⁰⁶

وللجنة أيضاً الحق في إجراء تقييمها الخاص للضرورة القصوى لأي تدابير تقييدية يتم اتخاذها، إذ إنَّ اللجنة إجراء بحث افتراضي للضرورة الصارمة للتدابير المطعون فيها على افتراض وجود حالة طارئة تهدد حياة الدولة الطرف،⁴⁰⁷ ولكي تتمكن اللجنة من أداء وظائفها الخاصة بتقصي الحقائق على نحو أكثر فعالية، فإنَّه ينبغي عليها أن تطور الإجراءات التي تتبعها للنظر في الرسائل بمقتضى البروتوكول الاختياري، وذلك للتمكين من سماع التقارير والأدلة الشفوية ومن القيام بزيارات للدول الأطراف التي يزعم انتهاكها للعهد.⁴⁰⁸

إنَّ من شأن جعل ممارسة السلطات الاستثنائية مجالاً للتدقيق والاهتمام المستمرين للدول وهيئات حقوق الإنسان ذات الصلة أن يجعل ينشئ نوعاً من الحوافز التي يرجح أن تُشجع الدول على استخدام القانون العام بدلاً من استخدام القوانين الاستثنائية، أمّا عندما يفتقر اللجوء إلى السلطات الاستثنائية إلى الرقابة الجادة والتدقيق والتقييم المستقل وقياس الأداء الفعال، فإنَّ الحوافز ستؤدي إلى الاتجاه المعاكس، حيث ستجد الدول ومؤسسات قطاع الأمن السلطات الاستثنائية طريقاً جذاباً مختصراً لتحقيق غاياتها سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, para 72.

⁴⁰⁷ - Office Of The High Commissioner For Human Rights In Cooperation With The International Bar Association. IBID. P 853.

⁴⁰⁸ - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, para 74.

⁴⁰⁹ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، مرجع سابق، الفقرة 56.

المبحث الثاني

الشروط الموضوعية لتطبيق قيد الطوارئ العامة

اشتترطت المادة الرابعة من العهد على الدول الأطراف ثلاث شروط موضوعية لدى اتخاذها التدابير المعطلة للحقوق في حالات الطوارئ العامة، أولها أن تتخذ تلك التدابير في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع (شرط الضرورة)، أما الشرط الثاني فهو عدم منافاة تلك التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة على تلك الدول قانوناً بمقتضى القانون الدولي، أما الشرط الثالث فهو عدم انطواء تلك التدابير على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

المطلب الأول

شرط الضرورة

ينبغي على الدول قبل اللجوء إلى الاستثناء أن تقوم بعمل تحليل متأن للحالة الواقعة وأن تتبين ما إذا كانت التدابير الاستثنائية ضرورية، وما هي التدابير الاستثنائية الضرورية، وأن تنتقي من بين الخيارات المختلفة الخيار الذي يكون أقل تقييداً للحقوق، إذ إنَّ مجرد التعطيل المسموح به لحكم معين والذي قد تبرره مقتضيات الوضع لا يغني عن اشتراط إثبات أنَّ التدابير المحددة المتخذة أيضاً بمقتضى التعطيل هي في الحدود التي يتطلبها الوضع،⁴¹⁰ وعليه فإنَّه في حال نظرت الدول الأطراف في مسألة اللجوء إلى المادة الرابعة من العهد واتخاذ تدابير معطلة للحقوق، فإنَّه يتعين عليها أن تدرس بعناية مسألة وجود مبررات مشروعة لمثل هذا التدبير (الفرع الأول)، بالإضافة إلى التأكد من كون التدبير متناسباً مع تلك المبررات، بحيث يكون قد اتُّخذ في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع (الفرع الثاني).

⁴¹⁰ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم النقيذ بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 4.

وكانت لجنة حقوق الإنسان قد نُوّهت إلى أنّه لا يمكن للدول أن تلجأ لنظرية الظروف الاستثنائية في مجال تقييد الحريات التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني، فالتدابير التقييدية المتاحة لتلك الحقوق وفقاً لضرورات حماية الأمن الوطني في مجتمع ديمقراطي والتي جاءت في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان كافية لدى القيام بأي إجراء ضروري في الظروف الاستثنائية،⁴¹¹ وعليه فإنّه - وفقاً للجنة حقوق الإنسان - لا يجوز للدول أن تستخدم ذريعة الطوارئ العامة في تقييد حرية التعبير وحرية التجمع والاجتماع وحرية التنقل، إذ إنّ هذه الحريات يجوز تقييدها وفقاً لضرورات الأمن الوطني عند توافر متطلبات التقييد في الظروف العادية.

الفرع الأول: مشروعية المصلحة

تشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام 29 إلى أنّه من الواجب أن يكون الهدف الرئيسي للدولة الطرف التي لا تتقيد بالعهد وفقاً للمادة الرابعة منه هو "استعادة الوضع الطبيعي الذي يمكن في ظله مرة أخرى ضمان الاحترام الكامل للعهد"⁴¹²، وعليه فإنّ أيّ غاية لا تتضمن في جوهرها ابتغاء استعادة الأوضاع الطبيعية والتي يتم فيها احترام كل الحقوق والحريات الواردة في العهد تمثّل غاية غير مشروعة بموجب المادة الرابعة من العهد، لا سيما وأنّ عدم تقيّد الدولة بالتزاماتها لعذر الظروف الاستثنائية قد يُستخدم كأداة خفية في تعزيز سلطاتها وتفكيك المؤسسات الديمقراطية وقمع المعارضة السياسية.

وعند الحديث عن استعادة الأوضاع الطبيعية، فهذا يعني بلا شك أنّ هناك وضعاً غير طبيعي ينبغي على الدولة تحديده على نحو دقيق، فالتحذيرات العامة من تهديد إرهابي غير محدد لا تستوفي معيار مشروعية المصلحة، إذ يتعين على الدول أن تبين صراحة ما الطابع الدقيق الذي ينطوي عليه هذا التهديد عند اتخاذ تدابير قانونية استثنائية تؤثر على التمتع بالحقوق.

⁴¹¹ - لجنة حقوق الإنسان، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (مذكرة مقدمة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/2005/103، 7 شباط 2005، الفقرة 53.

⁴¹² - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقييد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 1.

ويلعب مبدأ حسن النية دوراً رئيسياً في هذه المرحلة، إذ إنّه من الضروري أن يتم الإعلان عن حالة الطوارئ العامة في إطار من حسن النية على أساس تقييم موضوعي للحالة يهدف إلى تحديد المدى الذي تشكل فيه الحالة تهديداً لحياة الأمة، ويعدّ انتهاكاً للقانون الدولي أي إعلان للطوارئ العامة وما يترتب عليه من حالات لعدم التقيد بالالتزامات الواردة في العهد لو تم دون توفر حسن النية.⁴¹³

وفي ذات الشأن، أشار المقرر الخاص لياندرو ديسبوي في مناسبات متكررة إلى الطابع غير القانوني الذي اتسمت به تدابير الطوارئ التي كانت قد اعتمدتها الحكومة العنصرية في جنوب أفريقيا، وذلك كلما كانت هذه التدابير تميل إلى إدامة نظام الفصل العنصري وتتطوي على قمع الحق في المساواة العرقية المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 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.⁴¹⁴

وتجدر الإشارة هنا إلى رؤية محكمة البلدان الأمريكية المتصلة بمشروعية المصلحة، إذ ترى المحكمة أن المبرر الصحيح المشروع الوحيد لحالات الأوضاع الاستثنائية لحالات الطوارئ هو الدفاع عن النظام الديمقراطي، وبهذه الطريقة تكون دولة القانون هي الإطار القانوني لتنظيم حالات الطوارئ، ويكون المبرر الوحيد هو الدفاع عن النظام الديمقراطي الذي يُعرّف بدوره ليس على أنّه نظام سياسي بل على أنّه مجموع كلي من القيم يرتكز على المجموع الكلي لحقوق الإنسان (a set of values that is based on human rights as a whole) ، وإنّ دولة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان تُشكّل وحدة واحدة لا يمكن لحالة الطوارئ أن تهدمها لا بشكل استثنائي أو مؤقت،⁴¹⁵ وفي هذا الشأن تسير المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على ذات النهج، إذ ترى أنّ

413 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, para 62.

414 - لجنة حقوق الإنسان، إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، مرجع سابق، الفقرة

وجود حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة لا يجيز تقييد حرية النقاش السياسي، إذ إنّه يجب على الدول أن تضع في اعتبارها أنّ أي تدابير تتخذ يجب أن تهدف إلى حماية النظام الديمقراطي من التهديدات التي يتعرض لها، وينبغي بذل كل جهد ممكن للحفاظ على قيم المجتمع الديمقراطي كالتعددية والتسامح والانفتاح.⁴¹⁶

الفرع الثاني: التّناسب

يقتضي مبدأ التّناسب هنا مراعاة الحد المعقول في التخفف من الالتزامات في ضوء الضرورات التي تحتمها حالة الطوارئ الناشئة عن الخطر المهدد لحياة الأمة، وعليه يجب أن يكون هناك علاقة طردية بين الضرورات التي يحتمها بالفعل إعلان حالة الطوارئ مع درجة التّدخل التي تنتقص من الحقوق من جهة ومع نطاق هذا التّدخل من حيث المنطقة التي سوف يطبق فيها التّدخل و المدة التي سوف يستغرقها من جهة أخرى.⁴¹⁷

وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنّ أحد الشروط الأساسية لاتخاذ أي تدبير من تدابير عدم التقيد بالعهد هو أن تُتخذ مثل هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، ويتعلق هذا الشرط بفترة حالة الطوارئ المعنية والمنطقة الجغرافية المشمولة بها ونطاقها الموضوعي وبأية تدابير عدم تقيد يُلجأ إليها بسبب حالة الطوارئ.⁴¹⁸

بناءً على ما سبق، فإنّه لا يعني وجود تهديد فعلي لحياة الأمة أنّ بإمكان الدولة الطرف عدم الالتزام بالعهد بموجب المادة الرابعة منه متى شاءت تلك الدول وكيفما أرادت، إذ إنّ الالتزام القانوني بأن يكون اتخاذ تدابير عدم التقيد كافة في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع يوجب على الدول تطبيق مبدأ التّناسب ليس

416 - ECTHR, CASE OF ŞAHİN ALPAY v. TURKEY, (no. 16538/17), 20 March 2018, para 180.

417 - Nowak, M. 2005. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. N. P. Engel, Publisher. p 97.

418 - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 4.

من حيث نوع ودرجة التدخّل المقيد أو المعطل للحريات وحسب، بل من حيث النطاق الزمني والمكاني لذلك التدخّل.

أولاً: تطبيق شرط التناسب من حيث درجة التدخّل

إذا ما ادعت الدول أنّها لجأت إلى الحق في عدم التقيد بالعهد بسبب حدوث كارثة أو أزمة معينة تهدد حياة الأمة بأسرها، فإنّها يجب أن تكون قادرة عندئذ على أن تبرر أنّ جميع تدابيرها التي لا تتقيد بالعهد قد اتخذتها في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع،⁴¹⁹ وبالتالي فإنّ من الواجب على الدولة إثبات أنّ درجة التدابير التي اتخذتها تتلاءم إلى أقصى حد مع الضرورات التي فرضتها الظروف الاستثنائية على الدولة، بحيث لا يمكن أن تلبي تدابير أخرى أقل حدة الحاجة المشروعة التي تفرضها تلك الضرورات.

ويعتبر اختبار وجود تدابير أخرى أقل حدة (less restrictive means)⁴²⁰ مسألة مركزية لتحليل تحقيق شرط التناسب، ويمكن تفكيك هذا الاختبار إلى الأسئلة الفرعية التالية:

1- هل توجد وسائل أخرى مناسبة لتحقيق نفس الغاية.

2- هل هذه الوسائل أقل تقييداً للحق.

3- هل هذه الوسائل فعالة بنفس قدر الوسائل المعترض عليها.

فإذا تمت الإجابة على هذه الوسائل بشكل إيجابي فإنّ تقييد الحقوق غير متناسب وبالتالي غير ضروري.⁴²¹

⁴¹⁹ - اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001، الفقرة 5.

⁴²⁰ - إنّ كسر الجوز بمطرقة ثقيلة (الإرزية) واستخدام مدفع لقتل ذبابة هي أمثلة منطقية على الأفعال غير المتناسبة بشكل لافت للنظر، ليس لأننا نعتبر أنّه من غير المقبول كسر الجوز أو قتل الذبابة ولكن لوجود وسائل متاحة أقل تقييداً (LRM) لإنجاز تلك الأعمال.

- Brems, E and Lavrysen, L, 2015, 'Don't Use a Sledgehammer to Crack a Nut': Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights, Human Rights Law Review, P1. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2891307>
421 - IBID, p4.

وتطبيق شرط التّناسب من حيث درجة التّدخل يتطلب وجوب أن تقوم السلطات الوطنية المختصة بتقييم ضرورة كل تدبير يُفترَح ويُتخذ من تدابير عدم التقيد على حدة، أيضاً فإنّه من الضروري أن يكون التدبير موجهاً إلى خطر فعلي أو واضح أو حاضر أو وشيك الحدوث (imminent danger)، ولا يجوز فرض أي تدبير لمجرد الخوف من وقوع خطر محتمل (potential danger).⁴²²

ولضمان تطبيق هذا الشرط يجب أن ينصّ الدستور الوطني والقوانين الوطنية المنظمة لحالات الطوارئ على قيام الهيئة التشريعية باستعراض مستقل، على نحو عاجل ودوري، لضرورة تدابير عدم التقيد، كما يجب أن تتاح وسائل الانتصاف الفعالة للأشخاص الذين يدعون بأن تدابير عدم التقيد المؤثرة عليهم لا تستدعيها بشدة مقتضيات الحالة.⁴²³

وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أعربت عن قلقها إزاء السُلطة المفرطة التي تتمتع بها شرطة المملكة المتحدة بموجب قوانين مكافحة الإرهاب في إيرلندا الشمالية، وإزاء القواعد المتسامحة فيما يتعلق باستخدام الشرطة للأسلحة النارية،⁴²⁴ فمن المسلّم عموماً أنّ بعض الأعمال الإرهابية يمكن أن تهيئ الظروف اللازمة والكافية لتفعيل عتبة الطوارئ بموجب القانونين الوطني والدولي، لكن بعضاً آخر منها قد لا يبلغ العتبات الضرورية فلا يُشكّل تهديداً كافياً لتفعيل السلطات الاستثنائية أو تطبيق الإجراءات الأكثر تقييداً لضبط الإرهاب.

ثانياً: تطبيق شرط التّناسب من حيث النطاق الزمني للتدخل

تطبيقاً لشرط التّناسب من حيث الفترة الزمنية، فإنّه لا يجوز لدولة طرف أن تستخدم المادة الرابعة من العهد إلا في الفترة التي تواجه فيها فعلاً حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، لذلك لا يمكن أن تظل تشريعات الطوارئ سارية المفعول لفترة طويلة وذلك خشية أن تصبح ممنهجة بحيث تكون هي القاعدة وليست الاستثناء.

⁴²² - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, paras (52-54).

⁴²³ - IBID, paras (55,56).

⁴²⁴ - الأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة السادسة والأربعون، وثيقة الأمم المتحدة (A/46/40)، 1991، الفقرة 411.

وتكمن خطورة تطبيق حالة الطوارئ لفترة طويلة في تجاوز مبدأ الوقتية الذي يحدد الطابع المؤقت لحالات الطوارئ، وأيضاً تجاهل المبادئ المتعلقة بالآنية وضرورة أن يكون الخطر فعلياً أو وشيكاً، وبذلك تحل السلطة الاستثنائية (Discretionary power) محل التناسب، ويتحول الانتقالي إلى نهائي، والمؤقت إلى مستمر، والاستثنائي إلى دائم.⁴²⁵

وفي هذا الصدد أعربت اللجنة المعنية عن قلقها العميق لاستمرار حالة الطوارئ السائدة في الكيان الإسرائيلي والتي لا تزال سارية منذ سنة 1948، وأوصت اللجنة بأن تستعرض حكومة الكيان الإسرائيلي ضرورة استمرار حالة الطوارئ بغرض الحد من نطاقها وإمكانية تطبيقها،⁴²⁶ أيضاً، وفي سنة 2001 فقد أبدت اللجنة قلقها من حالة الطوارئ التي كان معلنها في الجمهورية العربية السورية،⁴²⁷ إذ كان المرسوم التشريعي رقم 51 المؤرخ في 9 آذار 1963 الذي يعلن حالة الطوارئ ساري المفعول منذ ذلك التاريخ، مما وضع البلاد في حالة طوارئ شبه دائمة عرضت الضمانات الواردة في المادة الرابعة من العهد للخطر، وعليه أوصت اللجنة المعنية بأن تُرفع حالة الطوارئ رسمياً في أقرب وقت ممكن،⁴²⁸ وعبرت اللجنة عن خطورة قيام الحكومة الإسبانية بتعليق تنفيذ حقوق المشتبه في قيامهم بأعمال إرهابية بموجب المادة 55 من الدستور الإسباني، في ظل ظروف أحدثت ما هو بمثابة تشريع طارئ دائم.⁴²⁹

وفي هذا الشأن يقترح المقرر الخاص (المكلف بصياغة قائمة بالدول تحت حالة الطوارئ كل عام) وجوب أن يُنصّ التشريع الوطني للدول على عدم جواز أن تكون أي حالة طوارئ سارية المفعول بعد الفترة الضرورية بشكل صارم، إذ تقوم السلطات المختصة في الحال بإنهاء حالة الطوارئ إذا كانت الظروف التي ارتكزت عليها

⁴²⁵ - لجنة حقوق الإنسان، إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين: مسألة حقوق الإنسان وحالات الطوارئ ، مرجع سابق، الفقرة 129.

⁴²⁶ - CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee (Israel), UN.DOC: CCPR/C/79/Add.93, 18 August 1998, para 11.

⁴²⁷ - أنهى العمل بحالة الطوارئ في الجمهورية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم 161 لعام 2011.

⁴²⁸ - CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee (Syrian Arab Republic), UN.DOC: CCPR/CO/71/SYR, 22 April 2001, para 6.

⁴²⁹ - الأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة السادسة والأربعون، وثيقة الأمم المتحدة (A/46/40)، 1991، الفقرة 183.

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، ومن أجل تجنب التطبيق التعسفي لحالة الطوارئ وتجنب إدامتها، فإنه يقترح أيضاً ضرورة المراجعة الدورية (خلال مهلة لا يجب أن تتجاوز ثلاثة أشهر) من جانب هيئة أو هيئات المراقبة للأسباب التي تُشكّل مبرراً للإبقاء على هذه الحالة أو لتمديدتها.⁴³⁰

إنّ السلطات الاستثنائية التي تنشئها وتديمها حالة الطوارئ ينبغي أن تُسرّع زوالها بنفسها من خلال الإسهام في إنهاء التهديد الواقع على حياة الأمة والذي استلزم إعلان حالة الطوارئ، وعليه فإنه كلما طال أمد حالة الطوارئ كلما زاد معه عبء التبرير على الدولة وزاد التركيز على متطلبات التقييد المستمر لحقوق الأفراد والجماعات، وخاصة عند وجود أدلة دامغة على انتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان ناتجة عن تدابير الطوارئ تلك.⁴³¹

ثالثاً: تطبيق شرط التناسب من حيث النطاق الجغرافي للتدخل

إنّ الالتزام القانوني بأن يكون اتخاذ تدابير عدم التقيد كافة في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع يوجب على الدول الأطراف تحديد مدى اتخاذ هذه التدابير من حيث النطاق الجغرافي بحيث لا تتجاوز تلك التدابير الحدود المكانية التي تتطلبها الضرورات المشروعة لحماية حياة الأمة واستقلالها.

⁴³⁰ - لجنة حقوق الإنسان، إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين، مرجع سابق، الفقرات (74،75).

- تجدر الإشارة إلى أنّ المادة 58 (2) من دستور كينيا تنص على أنّ إعلان حالة الطوارئ لا يعد سارياً إلا لفترة وشيكة ولا تتعدى أربعة عشر يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني مد الإعلان، ولا يجوز للمجلس الوطني مد إعلان حالة الطوارئ إلا لفترة لا تزيد على شهرين في المرة الواحدة، أيضاً لا يسري إعلان حالة الطوارئ وفقاً للمادة 37 من دستور جنوب إفريقيا إلا لفترة لا تتعدى واحد وعشرين يوماً من تاريخ إصدار الإعلان، إلا إذا قرر المجلس الوطني مد الإعلان لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة.

انظر : دراجي، إبراهيم، 2016، سوريا (بدائل دستورية)، برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، الاسكوا، ص 125.

⁴³¹ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، مرجع سابق، الفقرات (44،82).

وعليه فإنّه عندما تنحصر حالة طارئة في جزء من إقليم بلد ما فإنّ حالة الطوارئ يجب أن تُطبّق بشكل يقتصر على النطاق الإقليمي الذي يوجد فيه الإخلال بالنظام كما يجب أن يقتصر مدى التدابير وصحتها على هذا النطاق وحده، وذلك حتى ولو كان تأثير تلك الحالة الطارئة شاملاً لجميع سكّان ذلك البلد.⁴³²

وتمت الإشارة إلى هذا المعيار في سياق تبادل المذكرات الشفوية بين المقرر الخاص (المكلف بصياغة قائمة بالدول تحت حالة الطوارئ كل عام) وبين حكومة باراغواي أثناء نظام ستروسنر إزاء انعدام القانونية السافر لعمليات الاحتجاز التي أمرت بها السُلطة التنفيذية داخل باراغواي، ففي الوقت الذي لم تكن فيه حالة الحصار في الواقع سارية إلّا في مدينة أسونسيون (العاصمة) ، إلّا أنّ الممارسة المتبعة آنذاك كانت تتمثل في النقل الفوري للمحتجزين إلى العاصمة حيث يظلون رهن الاعتقال لفترات طويلة للغاية.⁴³³

ولا بُدّ للدول من توخّي الحذر عند تطبيق حالة الطوارئ في مناطق معينة من إقليم ما خشية ألاّ تنتسب آثارها خارج حدود تلك المناطق، إذ يُبيّن التّاريخ أنّ المعايير القانونية الخاصة التي تُطبّق في مناطق جغرافية متميزة لا تبقى معزولة لفترة طويلة، بل تنتسب دائماً عبر الحدود الإقليمية الإدارية، كما ثبت باستمرار أنّ النظام القانوني الشاذ لمنطقة معينة يُهدد بإفساد القيم الأساسية في النظام القانوني في مجمله ويُفوّض سيادة القانون ككل.⁴³⁴

إنّ لعدم الالتزام بمحددات التناسب عواقب جد وخيمة على البلاد، فها هو عالم الاقتصاد والفيلسوف الهندي أمارتيا سن يؤكّد على أنّ استراتيجية الحرب على الإرهاب قد تساعد في تعزيز الدعم الجماهيري لرسالة المتمردين وطرائقهم وذلك عندما تكون التدابير الحكومية غير متناسبة، فردة الفعل غير المتناسبة تستفز الجماهير ضد

432 - لجنة حقوق الإنسان إقامة العدل وتأمين حقوق الإنسان للمحتجزين، مرجع سابق، الفقرة (82).

433 - لجنة حقوق الإنسان، المرجع السابق، الفقرة 81.

434 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، مرجع سابق ، الفقرة 60.

السلطة لكونها تبدو بنظرهم انتقاماً وقسوةً عشوائية لا تدبيراً أمنياً فاعلاً، فالرد المبالغ فيه على الشر يجعل من صاحب الرد الشرير الأكبر.⁴³⁵

المطلب الثاني

التقيد بمبدأ عدم التمييز

يُعدُّ مبدأ عدم التمييز المبدأ الأساسي الذي تستند إليه الحقوق والحريات في الدساتير الحاضرة، والذي يتصدَّر جميع إعلانات ومواثيق الحقوق العالمية، وقد جعل المفكرون من عدم التمييز المدخل الأساسي للوصول إلى الديمقراطية الحقيقية وكفالة الحرية، إذ إنَّ المجتمع الذي تتعدم فيه المساواة وتُسوده روح التمييز يصل به الأمر في النهاية إلى الإنكار التام للحرية، ولهذا كانت المساواة هي الهدف الأول للثورات الكبرى في العالم، وكان التمييز هو الباعث على قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية في القرن الثامن عشر.⁴³⁶

وتوجب الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد على الدولة الطرف أن لا تنطوي تدابيرها المعطلة للحقوق على أساس تمييزي، وبشكل عام يُعتبر مبدأ عدم التمييز أحد المبادئ الأساسية التي يوليها العهد الدولي الكثير من الأهمية، حيث يؤكد العهد في المواد 2 و 26 منه على وجوب تمتع الأفراد بالحقوق والحريات المقررة فيها دون تمييز أيّاً كان أساسه.

الفرع الأول: مبدأ عدم التمييز في سياق المادتين 2 و 26 من العهد

تنص المادة 2(1) من العهد على وجوب أن " تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز

⁴³⁵ - سن، آمارتيا ، 2016، السلام والمجتمع الديمقراطي، ترجمة : روز شوملي مصلح، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ص (70-72).

⁴³⁶ - عمار، رامي، مرجع سابق، ص 129.

بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب."

كما تنص المادة 26 من العهد على أن " الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته، وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب."

وفي الوقت الذي تلزم فيه المادة 2 من العهد الدول الأطراف باحترام الحقوق المعترف بها في العهد وحسب، فإن المادة 26 تلزم الدول الأطراف بضمان المساواة وعدم التمييز في القوانين الوطنية أيضاً، وهذا ما تؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام 18، حيث ترى أن المادة 2 تقصر نطاق الحقوق التي يتعين حمايتها من التمييز على الحقوق المنصوص عليها في العهد، بينما لا تضع المادة 26 نطاقاً محدداً للحماية، وبعبارة أخرى فإن المادة 26 تنص على أن جميع الناس متساوون أمام القانون، ولهم الحق في الحماية المتساوية التي يكفلها القانون دون تمييز، وأنه يجب أن تكفل القوانين لجميع الأشخاص حماية متساوية وفعالة من التمييز، بالتالي فإن المادة 26 تحظر التمييز أمام القانون، أو في أي ميدان تحكمه وتحميه سلطات عامة، وأيضاً، عندما تعتمد دولة طرف تشريعاً معيناً، يجب أن يكون هذا التشريع متماشياً مع متطلبات المادة 26، بمعنى ألا يكون محتواه تمييزاً.⁴³⁷

وتوضح اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن مفهوم التمييز المستخدم في العهد ينبغي أن يفهم على أنه يتضمن أية **تفرقة أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل** يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك، مما يستهدف أو

⁴³⁷ - CCPR. General Comment No. 18, Non-discrimination, U.N. Doc.HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1989). Para 12.

يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بجميع الحقوق والحريات لجميع الأشخاص أو التمتع بها أو ممارسته على قدم المساواة.⁴³⁸

ويُشكّل التمييز القائم على افتراضات مقولبة مفادها أنّ أشخاصاً من أصل عرقي أو قومي أو إثني معيّن أو يعتقدون ديناً ما مرجحون أكثر من غيرهم لارتكاب جريمة أحد أخطر أنواع التمييز لا سيما وأنّه قد ينال من العديد من الضمانات المتعلقة بحقوق الإنسان، إذ إنّ عمليات إيقاف الأشخاص وتفتيشهم القائمة على افتراضات مفادها أنّ جماعات دينية أو إثنية معينة تمثل على الأرجح خطراً إرهابياً أكثر من غيرها قد تُشكّل تدخلاً مفرطاً وتعسفياً في حرية التنقل التي تكفلها المادة 12 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والحق في الخصوصية الذي تكفله المادة 17 أو الحق في الحرية الشخصية التي تكفله المادة 9 من نفس العهد، كما يُخشى فوق ذلك كلّهُ أن يُغذي التمييز القائم على افتراضات مقولبة الشعور بالعداء وكره الأجانب في صفوف الجمهور العام إزاء الأشخاص المنتمين إلى جماعات إثنية أو دينية معينة.⁴³⁹

وتشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنّه على الرغم من كون المادة 26 أو غيرها من أحكام العهد المتصلة بعدم التمييز لم ترد ضمن الأحكام التي لا يجوز تقييدها والمدرجة في الفقرة 2 من المادة 4، إلّا أنّه ثمة عناصر أو أبعاد للحق في عدم التعرض للتمييز لا يمكن تقييدها أيّاً كانت الظروف، وترى اللجنة أنّه يتعين بصورة خاصة الامتثال لنص الفقرة 1 من المادة 4 عند حدوث أي تمييز بين الأشخاص وقت اللجوء إلى تدابير لا تتقيد بالعهد.⁴⁴⁰

438 - CCPR, General Comment No. 18, Non-discrimination, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1989), Para 7.

439 - مجلس حقوق الإنسان، تقرير السيد مارتن شابين، المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/4/26، 29 كانون الثاني 2007، الفقرات (38-44).

440 - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 8.

الفرع الثاني: مبدأ عدم التمييز في ضوء المادة 4 من العهد

تشتت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد على الدولة الطرف أن لا تتطوي تدابيرها المعطلة للحقوق على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

ومن الجدير بالملاحظة هنا، أن نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد لم يشتمل في شرطه المتعلق بعدم التمييز على كافة أشكال التمييز الواردة في نصي المادتين (1) و 26 من العهد وفي تعريف اللجنة لمفهوم التمييز، إذ اقتضت الفقرة الأولى في نصها على عدم جواز انطواء التدابير المقيدة للحقوق على تمييز مبرره العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي، في حين أن أشكال التمييز تتطوي أيضاً على ما هو مبرره اللون أو الرأي - سواء أكان سياسي أم غير سياسي - أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من أسباب التمييز الغير قابلة للحصر، ولا شك أن نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة بهذا الشكل ينطوي على خطورة قيام الدول باتخاذ تدابير مقيدة استناداً إلى نص المادة الرابعة تتطوي على أشكال التمييز الغير مذكورة بالنص الصريح للفقرة.

أيضاً فإن القراءة الحرفية لنص المادة 4 من العهد تدل على أنه في حالة الطوارئ العامة يجوز للدولة التمييز بين الأفراد حتى على أحد الأسس الستة المذكورة في الفقرة الأولى من المادة، بشرط ألا يكون المبرر الوحيد للتمييز هو أحد تلك الأسس المذكورة، بعبارة أخرى، فإن بإمكان الدولة الطرف التمييز بين الأفراد بناء على أحد الأسباب الستة ما دام هناك مبرر آخر للتدبير المتخذ، ويرد البعض سبب أخذ النص بهذا المفهوم الضيق إلى أنه وفي حالات الحرب والطوارئ، غالباً ما يصبح التمييز ضد الأعداء - وهم من الأجانب - مسموحاً، كما يبدو مبرراً قيام الدولة بالتمييز ضد المواطنين ذوي الرأي السياسي المعادي لرفاه المجتمع ويمكن أيضاً أن يقوم اضطراب أو

شغب في جزء من إقليم معين، ولا بد لمواجهة من اتخاذ تدابير تتضمن تمييز يمس جزءاً من السكان قد يكون سببه الأصل الاجتماعي أو الدين أو اللغة على سبيل المثال.⁴⁴¹

وبناءً على ما سبق، فإنه يشترط لاعتبار تدبير الطوارئ غير مشروع لمخالفته شرط عدم التمييز المذكور في المادة الرابعة من العهد، أن يكون التمييز قائماً على أحد الأسباب الستة المذكورة حصراً في نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد، وأن يكون التدبير قائماً على التمييز فقط دون أي مبرر آخر، وهذا ما يعتبره البعض مخالفاً للمنطق، إذ إنَّ وجود حالة الطوارئ هو المبرر الأساسي للتدبير، ومجرد وجودها ينفي أن يكون التمييز هو المبرر الوحيد للتدبير المتخذ، ومن غير الممكن بالتالي في حالة الطوارئ، إثبات قيام تدبير مبرره الوحيد هو التمييز ما دامت حالة الطوارئ هي مبرر الدولة، وفي حال عدم وجود حالة الطوارئ، أو عدم قيام متطلبات تطبيقها، عندها يعود فحص مدى قانونية التدبير المتخذ إلى الأصل، وهو مبدأ عدم التمييز - الوارد في المادة 2 من العهد - ، ولا يمكن تطبيق شروط حالة الطوارئ حينها لعدم قيامها أساساً.⁴⁴²

لا شك أنَّ وضع شرط عدم التمييز في المادة الرابعة من العهد بالسياق الذي ورد فيه يجعل منه منقوصاً إلى حد كبير، وغير قادر على حماية الكثير من الحالات التي يضمنها أساساً مبدأ عدم التمييز الوارد في المادتين 2 و 26 من العهد، إذ يُعتبر جائزاً وفقاً لنص المادة (1)4 من العهد التمييز القائم على أي سبب دون الأسباب الستة المذكورة في نص المادة طالما التزمت الدولة بباقي المتطلبات الواردة في نص المادة الرابعة، كما يُعتبر جائزاً أيضاً التمييز القائم على أحد الأسباب الستة الواردة في نص المادة في حال وجود مبرر آخر للتمييز، وبرأيي، كان من الأفضل ألاَّ يحتوي نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد على شرط عدم التمييز أساساً في هذه الحال، إذ أفرغت التقييدات والمتطلبات الواردة في الشرط القيمة الأساسية التي وضع مبدأ عدم التمييز لأجلها، ولكي يكون مبدأ عدم التمييز مصاناً في حالات الطوارئ العامة، فإنه كان من الأفضل أن يقوم واضعو النص

⁴⁴¹ - Alex Conte, and Richard Burchill, , Defining civil and political rights: the jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee, 2nd Edition, Ashgate Publishing limited, England 2009, P289. IN :

- أبو عجيب، فائز، 2018، مبدأ عدم التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة دمشق، ص 268.

442 - أبو عجيب، مرجع سابق، ص 268.

بإيراد المواد التي تضمن هذه المبدأ (2 و 26 من العهد) ضمن المواد الواردة في نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد المتعلقة بالمواد التي لا يجوز مخالفة أحكامها في حالات الطوارئ العامة.

تجدر الإشارة إلى أن العديد من تشريعات مكافحة الإرهاب، على الرغم من أنها تبدو محايدة في ظاهرها بحيث تُطبّق أحكامها الواسعة النطاق والمقيدة للحقوق على الجميع، إلا أنها تستهدف غالباً جماعات وأقليات معينة، وبالتالي تُرسّخ تلك التشريعات الفروق القانونية وأشكال التمييز بين الأفراد، وتوجد أنماطاً من الشذوذ والاستبعاد والتمييز الاجتماعي الأوسع نطاقاً، وقد اعترُف بها بوصفها جزءاً من المشهد القانوني السلبي الذي يُغذي التطرف العنيف.⁴⁴³

المطلب الثالث

عدم منافاة الالتزامات الدولية الأخرى

تشتط الفقرة الأولى من المادة الرابعة من العهد على الدول التي تتخذ تدابير لا تتقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى العهد أن لا تكون تلك التدابير منافية للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، سواء أكانت تلك الالتزامات منبثقة عن معاهدة دولية أو قانون عرفي أو عن مبادئ قانونية عامة متصلة بحقوق الإنسان.

الفرع الأول: الالتزامات الناتجة عن المعاهدات الدولية للدول الأطراف

نوّهت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنه لا يمكن اعتبار المادة 4 من العهد بمثابة تبرير لعدم التقيد بالعهد في حال انطواء عدم التقيد المذكور على خرق للالتزامات الدولية الأخرى الواقعة على الدولة، سواء أكانت تلك الالتزامات قد فُرضت بموجب معاهدة أو بموجب القانون الدولي العام، وتشير اللجنة إلى اتصال هذا

⁴⁴³ - مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، مرجع سابق، الفقرة 61.

الالتزام بالفقرة 2 من المادة 5 من العهد⁴⁴⁴ والتي تقضي بعدم جواز تقييد أو تعطيل أي حقوق أساسية معترف بها في الصكوك الأخرى بحجة عدم اعتراف العهد بتلك الحقوق أو بحجة أنه يعترف بها بدرجة أقل.⁴⁴⁵

ولتوضيح هذا الشرط بشكل عملي، لنفرض أن دولة ما صادقت على العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكانت قد صادقت أيضاً على الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، فإنه لا يجوز لتلك الدولة إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي في حالات الطوارئ التي تهدد حياة الأمة، على الرغم من أن نص الفقرة 3 من المادة 8 من العهد - التي تضمن عدم جواز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي - غير مدرج ضمن النصوص التي لا يجوز تعطيلها في حالات الطوارئ العامة، والسبب في عدم جواز تعطيل هذه الفقرة بالنسبة لتلك الدولة هو أن المادة 27 (2) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لا تجيز تعطيل المادة 6 من ذات الاتفاقية في حالات الطوارئ العامة، وتضمن الفقرة 2 من المادة 6 عدم جواز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي، وبالتالي فإنه - حتى في حالات الطوارئ العامة - يُشكّل تعطيل الدولة الطرف في الاتفاقية الأمريكية للفقرة 2 من المادة 6 من الاتفاقية إخلالاً ليس فقط بالتزامها بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان وحسب، بل بموجب العهد الدولي أيضاً، وذلك لمخالفتها شرط عدم منافاة الإجراء الذي قامت به لالتزام آخر مترتب عليها بمقتضى القانون الدولي والمتمثل هنا باتفاقية أخرى لحقوق الإنسان صادقت عليها الدولة الطرف.

أيضاً، وعلى سبيل المثال، فإنّ دول منضمة إلى معظم اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية، كالجمهورية العربية السورية، لا يمكن لها التذرع بحالة الطوارئ لتبرير تدابير لا تنقيد فيها بالحريات أو المبادئ الواردة في العهد (كمبدأ عدم التمييز)، وذلك فيما لو كانت هذه التدابير تمس حقوقاً محمية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو اتفاقية مناهضة التعذيب، أو الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال

⁴⁴⁴ - تنص الفقرة 2 من المادة 5 من العهد على أنه :

"لا يُقبل فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف أو النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترافه بدرجة أقل ."

⁴⁴⁵ - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 9.

التمييز العنصري، أو اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أو اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، حتى لو كانت تلك التدابير مبررة وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁴⁴⁶

وفي حالة قيام نزاع مسلح غير دولي، فإنه لا يجوز، تحت أي ظرف من الظروف، لأي دولة طرف في اتفاقيات جنيف لعام 1949 - الخاصة بحماية ضحايا الحرب - تعليق حق المحاكمة أمام محكمة توفر الضمانات الضرورية للاستقلال والنزاهة (المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات 1949)، وطبقاً للبروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977، فإنَّ على الدول الأطراف في البروتوكول أن تحترم، فيما يتعلق برفع الدعاوى الجنائية، الحقوق التالية:

أ- واجب الإخطار بالتهمة دون تأخير ومنح حقوق الدفاع ووسائله اللازمة.

ب- الإدانة فقط على أساس المسؤولية الجنائية الفردية.

ج- الحق في عدم التعرض للإدانة أو للحكم بعقوبة أشد بمقتضى قوانين جنائية ذات أثر رجعي.

د- افتراض البراءة.

هـ- المحاكمة في حضور المتهم.

و- عدم إرغامه على الإدلاء بالشهادة ضد شخصه أو بالاعتراف بالذنب.

ز- واجب تقديم المشورة إلى الشخص المدان بشأن سبل الانتصاف القضائية وغيرها من سبل الانتصاف.⁴⁴⁷

وعلى الرغم من أن مراجعة تصرف الدولة الطرف بموجب معاهدات أخرى ليس من مهام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، إلا أنَّ اللجنة تملك - عند اضطلاعها بمهامها المناطة بموجب العهد - صلاحية أن تضع في الحسبان الالتزامات الدولية الأخرى الواقعة على الدولة الطرف وذلك عندما تنتظر اللجنة في مسألة ما إذا كان العهد يجيز للدولة الطرف عدم التقيد بأحكام محددة منه، وعليه ينبغي للدول الأطراف، عندما تلجأ إلى الفقرة 1 من المادة 4

⁴⁴⁶ - أبو عجيب، مرجع سابق، ص 277.

447 - Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, IBID, para (67).

من العهد أو عندما تقدم تقارير بموجب المادة 40 عن الإطار القانوني المتصل بحالة الطوارئ، أن تقدم معلومات بشأن التزاماتها الدولية الأخرى ذات الصلة بحماية الحقوق المعنية، ولا سيما الالتزامات الواجبة التطبيق في أوقات الطوارئ،⁴⁴⁸ وتشير اللجنة في هذا الشأن إلى اتفاقية حقوق الطفل التي صدقت عليها الدول الأطراف في العهد جميعها تقريباً ولا تتضمن نصاً بشأن عدم التقيد، وهذه الاتفاقية واجبة التطبيق في حالات الطوارئ،⁴⁴⁹ وعليه فإنّ على الدولة الطرف في اتفاقية حقوق الطفل أن تقدم معلومات إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن التزامها بالحقوق المضمونة بموجب اتفاقية حقوق الطفل، وذلك عندما تلجأ إلى المادة الرابعة من العهد أو عندما تقدم تقارير إلى اللجنة المعنية عن الإطار القانوني المتصل بحالة الطوارئ.

الفرع الثاني: الالتزامات الناتجة عن باقي قواعد القانون الدولي

تؤكد اللجنة في تعليقها العام (29) على ضرورة عدم تعارض أي من التدابير التي لا تتقيد بأحكام العهد مع الالتزامات الأخرى الواقعة على الدولة الطرف بمقتضى القانون الدولي، لا سيما قواعد القانون الإنساني الدولي.⁴⁵⁰ ومن الواضح أن السياسة الكامنة وراء هذا الشرط هو حرمان الحكومات من عذر انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى بذريعة امتثالها للعهد الدولي.

وبموجب هذا الشرط، لا تخضع الأحكام التي تحظر أخذ الرهائن أو أعمال الاختطاف أو الاحتجاز في أماكن لا يعلن عنها لقواعد التعطيل بموجب المادة 4 من العهد، والطبيعة المطلقة لهذا الحظر - حتى في أوقات الطوارئ العامة - تبررها وضعية هذه القواعد باعتبارها من قواعد القانون الدولي العام، ومن رأي اللجنة أن الحماية الدولية لحقوق الأشخاص المنتمين إلى الأقليات تشمل عناصر يجب احترامها في جميع الظروف، وينعكس ذلك في تحريم الإبادة الجماعية في القانون الدولي، وفي إدراج شرط عدم التمييز في المادة 4 ذاتها (الفقرة 1)، وكذلك في

⁴⁴⁸ - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 10.

⁴⁴⁹ - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, Footnote 5.

⁴⁵⁰ - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 9.

طابع المادة 18 الذي لا يجوز عدم التقيد به، ووفقاً لما أكدّه نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإنّ الإبعاد أو الترحيل القسري للسكان من المنطقة التي يتواجدون فيها شرعاً، والذي يتخذ شكل التشريد القسري بالطرّد أو باتّباع أساليب قسرية أخرى، دون الاستناد في ذلك إلى أسس يجيزها القانون الدولي، هو أمر يُشكّل جريمة ضد الإنسانية، ولا يمكن أبداً القبول بالحق المشروع بعدم التقيد بالمادة 12 من العهد (حرية التنقل) من العهد كمبرر لهذه التدابير أثناء حالة الطوارئ، كما أنّ إعلان حالة الطوارئ عملاً بالفقرة 1 من المادة 4 من لا يبرر قيام الدولة الطرف، بما يتنافى مع المادة 20،⁴⁵¹ بالدعاية للحرب أو بالدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف.⁴⁵²

أيضاً تشدد اللجنة المعنية على أهمية الالتزامات الناتجة عن نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في هذا الشأن، وترى اللجنة أنّه لا يمكن تبرير الفعل الذي يُشكّل جريمة ضد الإنسانية والمرتكب تحت سلطة الدولة بموجب حالة الطوارئ في تلك الدولة، وعليه تعتبر اللجنة أنّ ما حدث من تدوين للجرائم المرتكبة ضد الإنسانية في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، لأغراض تتعلق بالولاية، له أهمية في تفسير المادة 4 من العهد،⁴⁵³ وتوّه اللجنة في هذا الصدد إلى المادة 6 (الإبادة الجماعية) والمادة 7 (الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية) من النظام الأساسي، ورغم أنّ أشكالا كثيرة من التصرفات المدرجة في المادة 7 من النظام الأساسي ترتبط ارتباطاً مباشراً بانتهاكات حقوق الإنسان المدرجة كأحكام لا يجوز تقييدها في الفقرة 2 من المادة 4 من العهد، إلا أنّ فئة الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية كما عُرّفت في هذا الحكم تشمل كذلك انتهاكات لبعض أحكام العهد التي لم تُذكر في الفقرة 2 من المادة 4، ومثال ذلك بعض الانتهاكات الخطيرة للمادة 27⁴⁵⁴ التي يمكن أن تُشكل في

⁴⁵¹ - تنص المادة 20 من العهد على أنّه:

"1. تحظر بالقانون أية دعاية للحرب.

2. تحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكّل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف."

⁴⁵² - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 13.

⁴⁵³ - CCPR, General comment no. 29, states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 12.

⁴⁵⁴ - تنص المادة 27 من العهد على أنّه " لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص المنتمون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم."

الوقت ذاته جريمة إبادة جماعية بموجب المادة 6 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كما أن المادة 7 من هذا النظام بدورها تشمل ممارسات تتصل بالمواد 9 (الحق في الحرية والأمن الشخصيين) و 12 (حرية التنقل) و 26 (مبدأ عدم التمييز) و 27 (حقوق الأقليات) و 6 (الحق في الحياة) و 7 (الحماية من التعذيب) و 8 (الحماية من العبودية والاسترقاق والسخرة) من العهد.⁴⁵⁵

وتتوّه اللجنة إلى أن على الدول الأطراف أن تأخذ في الاعتبار دائماً التطورات الحادثة في إطار القانون الدولي فيما يتعلق بمعايير حقوق الإنسان الواجبة التطبيق في حالات الطوارئ، وتشير اللجنة في هذا الصدد إلى تقارير الأمين العام المقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان، عملاً بقراراتها 29/1998 و 65/1999 و 69/2000، المتعلقة بالمعايير الإنسانية الدنيا (التي سُميت فيما بعد: المعايير الإنسانية الأساسية)، وإلى جهود بُذلت في السابق لتحديد الحقوق الأساسية الواجبة التطبيق في جميع الظروف، ومثال ذلك معايير باريس الدنيا لقواعد حقوق الإنسان في حالات الطوارئ (رابطة القانون الدول، 1984)، ومبادئ سيراكوزا المتعلقة بالأحكام الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تجيز فرض حدود أو قيود، والتقرير النهائي المقدم من السيد Leandro Despouy المقرر الخاص (المكلف بصياغة قائمة بالدول تحت حالة الطوارئ كل عام)، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وإعلان توركو (آبو) للمعايير الإنسانية الدنيا (1990)، وقرار المؤتمر الدولي السادس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (1995) بتكليف لجنة الصليب الأحمر الدولية، كميدان للعمل المتواصل، بمهمة إعداد تقرير عن القواعد العرفية للقانون الإنساني الدولي الواجبة التطبيق أثناء المنازعات المسلحة الدولية وغير الدولية.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ - CCPR, General comment no. 29 , states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, Foot note 7.

⁴⁵⁶ - CCPR, General comment no. 29 , states of emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, Footnote 6.

- الخاتمة:

إنَّ المتتبع لواقع بعض البلدان يُلاحظ أن كثيراً من القواعد القانونية النازمة لسلوك المجتمع والأفراد لم تستهدف أساساً إيجاد توازن عادل بين مطالب مصالح الدولة ومتطلبات حماية الحقوق الأساسية للأفراد بل كانت مجرد أدوات لمصادرة الحريات وتكريس عقود من الظلم والنهب والترهيب، ولا شك أن القواعد المتصلة بإمكانية تقييد الحقوق لدواعي حماية أمن البلاد أو وجودها تُشكّل الفرصة الفريدة لتلك الدول في ممارسة سلطتها التعسفية المطلقة، فبذريعة الطوارئ العامة أو حماية الأمن الوطني للبلاد يمكن لتلك الدول أن تفرض قيوداً صارمة على الحق في التعبير والاجتماع والتجمع، وقد تقوم أيضاً بإنشاء محاكم عسكرية أو استثنائية تقوم من خلالها بإصدار أحكام تعسفية بحق مواطنيها متجاهلة فيها مبادئ الحق في المحاكمة العادلة والقواعد القانونية الضامنة للحق في الحرية والأمن الشخصيين، وقد تلجأ بعض الدول إلى استخدام التعذيب وغيره من صنوف المعاملة المهينة للكرامة الإنسانية وذلك بغية انتزاع اعترافات من المتهمين، كل ذلك سيكون متوقعاً عندما تغيب المعايير النازمة لتقييد الحقوق في الظروف الاستثنائية الحقيقة أو المفترضة التي قد تواجه البلدان سواء أكانت تلك البلدان ديمقراطية أم شمولية.

إنَّ التزام الدولة بمعايير المشروعية والضرورة والتناسب عند مواجهة أي خطر قد يهددها لن يحمي حريات الأفراد من الانتهاك وحسب بل سيجنب الدولة ذاتها حدوث المزيد من المخاطر التي قد تتال من وجودها أيضاً، والحريات المدنية لا تُقدَّر بثمن، ليس بسبب ما تحمله معها من فوائد أخلاقية للمجتمع وإنما بسبب مزاياها العملية في مكافحة الإرهاب، وبالمقابل فإنَّ التضحية بالقيم الأساسية للمجتمعات الحرة كاحترام سيادة القانون لن يؤدي إلى النيل من حريات الأفراد فقط ولكن إلى النيل من أمن المجتمع حتى ولو لم تظهر تلك النتيجة بشكل فوري، ذلك أنَّ الحرمان التعسفي من حقوق الأفراد والجماعات لدواعي الحفاظ على الأمن يضع الدول في الموضع نفسه مع الجماعات المخلة بالأمن، والقارئ الموضوعي لواقع الأمور يعرف بديهياً أنَّ العنف لا يتولد بمحض المصادفة وأنَّ إذلال الأفراد وحرمانهم من حرياتهم الأساسية يلعبان دوراً أساسياً في قرارهم بممارسة العنف السياسي أو الإرهاب أو في تعاطفهم مع الكيانات العنيفة في أحسن الأحوال.

- النتائج :

- تُقرُّ الشريعة الدولية لحقوق الإنسان للدول الأطراف بجواز فرض قيود مشروعة على مجموعة من الحقوق المنصوص عليها في كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين المتصلين به وذلك في حال كانت تلك القيود ضرورية لحماية أمن تلك الدول، كما تُقرُّ الشريعة أيضاً بجواز عدم تقييد الدول ببعض الحقوق في الحالات الاستثنائية التي تهدد حياة الدولة ووجودها، ومع ذلك فقد أُريدَ لتقييد الحقوق في الأحوال العادية وعدم التقييد في الأحوال الطارئة أن يكون هو الاستثناء، أما الأصل فهو ضمان التزام الدول بحماية كافة الحقوق والحريات العامة في جميع الأحوال والظروف.

- لدى تقييد الحقوق والحريات العامة لدواعي حماية الدولة في الظروف العادية، تم استخدام مصطلح الأمن الوطني (National security) للتعبير عن طبيعة الغاية التي يجوز لأجلها تقييد الحقوق حماية لأمن الدولة، أما عند إجازة عدم التقييد بالحقوق في الظروف الاستثنائية التي تهدد حياة الدولة، فقد تم استخدام مصطلح الطوارئ العامة (public emergency).

- تمَّ تحديد الأمن الوطني في سياق الشريعة الدولية لحقوق الإنسان بحسبانه حماية بقاء الأمة أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي من استخدام القوة أو التهديد الموثوق باستخدامها.

- توازن الشريعة الدولية لحقوق الإنسان بين الأمن الوطني وحقوق الإنسان منطلقة من الافتراض بأولوية حقوق الأفراد على متطلبات الأمن الوطني بحيث لم تُرجَّح كفة الضرورات الأمنية إلا في حال استطاعت السلطات الحكومية إثبات مشروعية تلك الضرورات من خلال إظهار الضرر المباشر والفوري والخطير والمحدد للأمن الوطني في حال لم يتم تقييد الحق.

- إنَّ حماية الدولة ضد التهديدات والمخاطر لا يتم خارج القانون بل في إطاره وباستخدام الأدوات التي يسمح بها، لذا فإنَّه لا بُدَّ من وجود سند قانوني لأي قيد يُفرض على الحقوق التي يجوز تقييدها لضرورات الأمن الوطني، مُتَّسِمٍ بسهولة الوصول إليه والاطلاع عليه، وبخلوّه من الغموض وبصياغته المحددة التي تراعي الدقة

من أجل تمكين الأفراد من استشراف ما إذا كان فعل معين لا يكتسب صفة قانونية، كما يجب أن ينص القانون على ما يكفي من الضمانات التي تحول دون التعسف في استعمال قيد الأمن الوطني، بما يشمل من تنظيم قانوني صارم لسلطات ووظائف مؤسسات الأمن الوطني من جهة ومن ضمان للمراجعة القضائية السريعة المستقلة والفاعلة لمشروعية تدابير الأمن الوطني من جهة أخرى.

- يوجب تقييد الحقوق لدواعي الأمن الوطني على الدولة أن تضمن اندراج التدابير المقيدة ضمن ما هو مقبول في المجتمعات الديمقراطية، وعليه فإن من واجب الدولة أن تثبت بأن قيود الأمن الوطني المتخذة لا تعيق النهج الديمقراطي للمجتمع، فالمجتمعات الديمقراطية هي مجتمعات عصية على الأضرار الناجمة من أحكام التقييد ذلك أن الالتزام بالحريات المدينة يعمل ضد المبالغة في رد الفعل على التهديدات الأمنية ويمنع الديمقراطيات من تبني سياسات مبالغ فيها، أما في المجتمعات غير الديمقراطية فإن أحكام التقييد غالباً ما تكون مشوبة بسوء الاستخدام والفشل في تحقيق التوازن المطلوب لمواجهة التهديدات، ذلك لما تتمتع به تلك السلطة في تلك المجتمعات من حرية في تصعيد مستوى العنف إلى مستويات غير مضبوطة وآجال غير مسماة.

- يجب أن تجتاز التدابير المقيدة للحقوق لدواعي الأمن الوطني اختبار التناسب، إذ ينبغي إجراء عملية موازنة بين طبيعة وحجم التدبير المقيد للحرية في مواجهة سبب اتخاذ هذا الإجراء، وعليه يجب أن تكون تلك التدابير ملائمة لتحقيق وظيفتها الحمائية المشروعة ومتناسبة مع التهديد الواجب مواجهته من حيث الشدة، كما يجب أن تكون تلك التدابير أقل الوسائل تدخلاً مقارنة بغيرها من الوسائل التي يمكن أن تحقق ذات النتيجة المنشودة.

- يجوز للدول عدم التقييد بالضمانات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أو الانتقاص منها بموجب المادة الرابعة من العهد، وذلك استجابة من الدولة لحالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة بأسرها، وحق الدولة في عدم التقييد هذا قد يمثل احتياجاً مشروعاً لها، إذ من المقبول عموماً أن يتم تقليص الحريات العامة خلال حالات الخطر الاستثنائي الفعلي أو الوشيك الوقوع التي قد تهدد حياة الأمة.

- تُستثنى مجموعة من الحقوق المدنية والسياسية من نطاق تقييد المتاح بموجب حالة الطوارئ، كالحق في الحياة والحماية من التعذيب والاسترقاق والحق في حرية الفكر والوجدان، وبالتالي لا يمكن لأي ظرف طارئ مهدد لحياة الأمة أن يبرر التعديلات على تلك الحقوق المطلقة، ولا يمكن أن يكون هناك أي موازنة للمصالح بين تلك الحقوق وبين الطوارئ العامة، وعليه فإن كل تدخل في تلك الحقوق يعتبر انتهاكاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان بالضرورة.

- يُشكّل الإعلان عن حالة الطوارئ أحد المبادئ الإجرائية الرئيسية والتي يتم من خلالها الوفاء بمبدأ الشرعية داخل الدولة، إذ يُمكن الإعلان من تقديم معلومات واقية لعموم الناس عن وجود أزمة معينة والإجراءات القانونية التي سيتم استخدامها للتصدي لتلك الأزمة، كما يُشكّل إخطار الدول الأطراف شرطاً إجرائياً آخر بحسبانه ضمانات إضافية لمنع التعسف في استخدام حالة الطوارئ من خلال مراقبة سلوك الدولة المقيدة للحقوق من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية.

- تُشكّل حالة الطوارئ بحكم الواقع أشد حالات الطوارئ إثارة للقلق، إذ قد تلجأ بعض الحكومات إلى جعل تدابير الطوارئ جزءاً لا يتجزأ من القانون العادي من خلال اتخاذ تدابير استثنائية دون إعلان مسبق لحالة الطوارئ، أو الإبقاء على التدابير الاستثنائية بالرغم من رفع حالة الطوارئ رسمياً، وتتطوي هذه الممارسة حتماً على انتهاك واضح لشرطي الإعلان والإخطار من جهة وغالباً على انتهاك للشروط الموضوعية الواجبة لتطبيق حالة الطوارئ المتمثلة بالضرورة وعدم التمييز والالتزام الدولية الواجبة.

- من الضروري أن تكون تدابير الطوارئ العامة متناسبة مع حجم الخطر المهدد من حيث الشدة والنطاقين الزمني والمكاني للتهديد، فطبيعة ونطاق ومدة الوضع الاستثنائي هو الذي يحدد طبيعة ومدة ومدى التدابير التي تلجأ إليها الدولة بموجب حالة الطوارئ العامة، وتطبيق شرط التناسب هو الضامن الأساسي لعدم تجاوز سلطات الطوارئ حدودها على حساب الحقوق والحريات الدستورية من جهة وحماية النظام القانوني العادي الذي يجب العودة إليه بعد انتهاء التهديد من جهة أخرى.

- التوصيات:

- لمّا كان تقييد أهم الحقوق والحريات الأساسية متاحاً لضرورات الأمن الوطني، ولمّا كان بإمكان الدول أن تستخدم مرونة مفهوم الأمن الوطني بشكل تعسفي، فإنّ أهمّ ما يجب العمل عليه هو إيجاد محددات لمفهوم الأمن الوطني، ولعلّ تقديم تعريف قانوني لهذا المفهوم لم يعد كافياً بل لا بدّ من تأطير هذا المفهوم على نحو صارم وذلك بالنّص على الحالات المحددة والحصريّة والتي تُشكل تهديداً للأمن الوطني بحيث يجوز للدول الاستناد إلى واحدة من تلك الحالات فقط عند تقييد الحقوق والحريات لدواعي حماية أمن البلاد، وعليه نقترح أن يتم تحديد مصالح الأمن الوطني - من قبل اللجنة المعنية والدول الأطراف - بالحالات الحصريّة التالية:

- حماية الدولة من التجسس و التدخلات الخارجية غير المشروعة والتي تضر بمصالح الدولة.
- حماية الدولة من محاولات الانفصال أو تغيير نظام الحكم باستخدام العنف.
- حماية الدولة من الأنشطة المتصلة بالعنف ضد الأشخاص أو الممتلكات بغرض تحقيق أهداف سياسية أو دينية أو أيديولوجية.

- إذا كان لبعض الدول تاريخ طويل في احترام الحقوق والحريات العامة، مع توفر بنية قضائية قوية مستقلة، فإنّ وضع مصطلحات في شروط تقييد للحريات من قبيل "مشروع" و"ضروري" و"متناسب" تبدو كافية نسبياً لضمان حدوث عدم التعسف في تقييد الحقوق، أمّا في البلدان ذات الديمقراطية الهشة فإنّ من الضروري وضع أحكام تقييد أكثر تحديداً ودقة من أجل منع سوء الاستخدام بحيث يتم وضع الضوابط والشروط المتعلقة بإمكانية تقييد كل حق على حدة، وإن كانت التعليقات العامة الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد ساهمت إلى درجة جيدة في تقديم المزيد من الإيضاح والتفسير فيما يتعلق بهذا الشأن، إلّا أنّه من الضروري إصدار تعليق عام يتعلق بتنظيم مسألة تقييد الحقوق والحريات الواردة في العهد وذلك على غرار التعليق العام رقم 29 المتعلق بتنظيم مسألة عدم التقييد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ، بحيث يشتمل التعليق المقترح على جملة من الآليات والمعايير التي يمكن من خلالها تحقيق التوازن المشروع بين الحقوق من جهة وبين موجبات تقييد تلك الحقوق من جهة، لا سيما المتعلق منها بحماية الأمن الوطني.

- إنَّ اشتراط أن يكون التدبير المقيد لدواعي الأمن الوطني تدبيراً ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لا يقتضي أن تكون الدولة ديمقراطية بحد ذاتها، وبرأينا فإنَّه لا يجوز القبول بمشروعية أي شكل من أشكال التدابير المقيدة للحريات في الدول التي لا تضمن تلك الحريات في الأحوال الطبيعية أساساً، فالمجتمع المبني على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون المحصنين بحكم رشيد وسلطة قضائية مستقلة ومجتمع مدني قوي وصحافة حرة يمكن أن يكافح المخاطر الأمنية بفعالية واتزان، أمَّا التدابير الرامية لحماية الأمن الوطني في المجتمعات غير الديمقراطية والتي لا تتوفر فيها أركان سيادة القانون فغالباً ما ستؤدي إلى إضعاف الأمن بشكل أكبر عن طريق زيادة منسوب المظالم وتوسيع رقعة العنف والعنف المضاد، فضلاً عن أنَّ المخاطر المتعلقة بالأمن الوطني في تلك المجتمعات غالباً ما تكون ناشئة أساساً عن غياب مقومات سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان.

- على الرغم من إجازة عدم التقييد بالحقوق والحريات في حالة الطوارئ العامة، إلَّا أنَّه لم يتم وضع تعريف واضح حتى الآن لحالة الأزمة التي قد تهدد حياة الأمة وتسمح بإعلان حالة الطوارئ، ولعل من واجب اللجنة المعنية لحقوق الإنسان أن لا تتوقف عند مسألة وضع تعريف لحالة الأزمة المشكلة لحالة الطوارئ العامة، بل أن تحدد الحالات التي يمكن أن تُشكل تهديداً للحياة الأمة على سبيل الحصر وبشرط أن تكون تلك الحالات خطيرة بحيث يستحيل معالجتها بالأساليب التقليدية المنصوص عليها في القوانين المحلية.

- لما كان شرط عدم التمييز المنصوص عليه في المادة الرابعة من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مشوباً بعدم شموله جميع أشكال التمييز من جهة وإمكانية تجاوزه فيما لو كان هناك مبررات إضافية للتمييز من جهة أخرى، فإننا نقترح أن ينطبق مبدأ عدم التمييز المنصوص عليه في نص المادة 26 من العهد على تدابير الطوارئ بحسبانه مبدأ عاماً ينطبق على جميع نصوص العهد - بما في ذلك المادة الرابعة من العهد - وبالتالي فإنَّ من الضروري أن لا يتم القبول بأي تدبير طوارئ يقوم على أساس تمييزي مبرره اللون أو الرأي السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من أسباب التمييز غير المذكورة في نص المادة الرابعة من العهد.

- في ظل الانتهاكات التاريخية الطويلة لسلطات الطوارئ العامة والأضرار الكارثية التي تُمنى بها البلدان والشعوب على حد سواء والناجمة عن الاستخدام التعسفي للتدابير الاستثنائية، وفي ظل افتقار دولي للأسس المعيارية الواضحة التي يمكن من خلالها تقييم مشروعية حالة الطوارئ المعلنة من قبل الدول، وفي ضوء وجود القيود المشروعة على الحقوق والحريات من قبيل الأمن الوطني والنظام العام والصحة العامة، فإننا لا نرى من الناحية العملية ضرورة مُلحّة لاستخدام نظام الطوارئ من حيث المبدأ حتى عند حدوث تهديد لحياة الأمة، وبرأينا فإنّ معظم حالات الطوارئ يمكن إدارتها بنجاح من خلال تشغيل النظام القانوني الدستوري وتطبيق القواعد القانونية العادية التي تسمح بتقييد الحقوق والحريات لدواعي الأمن الوطني والنظام العام والصحة العامة وذلك عند حدوث تهديد وشيك أو فعلي لحياة الأمة.

المراجع

أولاً - باللغة العربية:

- الكتب:

1. أحمد، داوود و بولمر، إليوت، 2014، أحكام التقيد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
2. بيليف، نينا وآخرون، 2012، مبادئ توجيهية بشأن حرية التجمع السلمي، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR)، الطبعة الثانية.
3. تاونزند، تشارلز، 2014، الإرهاب (مقدمة قصيرة جداً)، ترجمة هبة نديب مغربي، دار هنداوي.
4. حجازي، مصطفى، 2005، التخلف الاجتماعي (مدخل إلى سيكولوجيا الإنسان المقهور)، المركز الثقافي العربي، الطبعة التاسعة؟
5. أ.د دراجي، إبراهيم، 2016، سوريا (بدائل دستورية)، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الاسكوا.
6. أ.د زكريا، جاسم ، 2006، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر، دراسة تأصيلية تحليلية ناقدة في فلسفة القانون الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
7. سن، أمارتيا ، 2016، السلام والمجتمع الديمقراطي، ترجمة : روز شوملي مصلح، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
8. عمار، رامز، 1996، حقوق الإنسان والحريات العامة، المؤلف، الطبعة الأولى.
9. الغزواني، مالك، 2021، دليل القاضي العدلي في تطبيق الفصل 49 من الدستور، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
10. الكاشف، عبد الرحيم، 2003، الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، دار النهضة العربية.
11. لاكاني، ديف ، 2016، الإقناع (فن الفوز بما تريد) ، دار هنداوي، الطبعة الأولى .

12. الماجري، خالد، 2017، ضوابط الحقوق والحريات، تعليق على الفصل 49 من الدستور التونسي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
13. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2011، التشريعات المتعلقة بالاستخبارات، كندا (قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي)، جنيف، المؤلف.
14. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2011، التشريعات المتعلقة بالاستخبارات، كندا (قانون جهاز الاستخبارات الأمنية الكندي)، المؤلف.
15. مصطفى، عادل، 2019، المغالطات المنطقية (فصول في المنطق غير الصوري)، دار هنداي.
16. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2012، القيود القانونية على الحقوق المدنية والسياسية، المؤلف.
17. هانت، لين، 2012، نشأة حقوق الإنسان، ترجمة فايقة جرجس حنا، كلمات عربية للترجمة والنشر .
18. هورنر، كريس و ويتساكوت، إمريس، 2011، التفكير فلسفياً، ترجمة: د. ليلي الطويل، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق.
19. هولت، جون، 1972، الحرية وما وراءها، دار المعارف، القاهرة.

– المقالات:

1. الأسود، مها، 2016، الحق في المعلومات والأمن القومي في مصر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير .
2. إلهامي، محمد، 2016، عشرة حِكم سياسية لابن خلدون، المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية.

ثانياً – باللغة الانكليزية:

1- Books:

1. "Article 19". 2015. 'Hate Speech' Explained: A Toolkit, ARTICLE 19, London.
2. "ARTICLE 19".1999. The Public's right to know (Principles on Freedom of Information Legislation). ARTICLE 19. London.

3. Amnesty International. 2017. Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State In Europe, Doc No: EUR 01/5342/2017. Amnesty International.
4. Baker,J. 2007. In the Common Defense: National Security Law for Perilous Times. Cambridge University Press.
5. Cameron,I. 2000. National Security and the European Convention on Human Rights, kluwer law international.
6. Daes, E. 1983. Study on the individual's duties to the community and the limitations on human rights and freedoms under article 29 of the Universal Declaration of Human Rights A contribution to the freedom of the individual under law .UN.
7. De Schutter, O. 2010. International Human Rights Law, Cases, Materials, Commentary. Cambridge University Press.
8. Dworkin R.1977. Taking Rights Seriously. Ronald Dworkin & CO LTD.
9. Grim, B and Finke R, 2010, The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century, Cambridge University Press
10. Howard,E. 2017. Freedom of Expression and Religious Hate Speech in Europe. New York : Routledge..
11. Joseph S. 2013. The International Covenant on Civil and Political Rights . Oxford University Press .
12. Lasswell, H. 1950. National Security and Individual Freedom. New York: McGraw-Hill.
13. Nowak, M. 2005. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. N. P. Engel, Publisher.
14. Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice, Cambridge :Cambridge University.
15. Office Of The High Commissioner For Human Rights In Cooperation With The International Bar Association. 2003. Human Rights In The Administration Of Justice: A Manual On Human Rights For Judges, Prosecutors And Lawyers. United Nations. New York And Geneva.

16. Prashad, V .(2012) .The Poorer Nations: A Possible History of the Global South. Verso books.
17. Questiaux, N. Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency. UN ESCOR. 35th Sess. UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1982/15.
18. Raskin, M and Spero, R. 2007. The four freedoms under siege : the clear and present danger from our national security state. Westport, Conn: Praeger.
19. Romm, J. 1993. Defining National Security: The Nonmilitary Aspects. the Council on Foreign Relations Press. p 3.
20. Sen A, 1999, Development as Freedom, New Delhi: Oxford University Press.
21. Maniruzzaman, T. 1982. The security of small states in the Third World. Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University.
22. United Nations Development Programme, Journey To Extremism In Africa: Drivers, Incentives And The Tipping Point For Recruitment, UN Plaza, New York, 2017.

2- Articles:

1. Abrahms,M . 2007. Why Democracies Make Superior Counterterrorist, Security Studies 16. no. 2 .
2. Aoláin, F. N. (n.d.). 2016. The Cloak and Dagger Game of Derogation. Human Rights in Emergencies, Cambridge University Press..
3. Brems, E and Lavrysen, L, 2015, ‘Don’t Use a Sledgehammer to Crack a Nut’: Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights, Human Rights Law Review.
4. Callamard,A. 2016. “Freedom of Expression and National Security: Balancing for Protection,” Global Freedom of Expression Initiative. Columbia University.
5. Coliver S, 1999, in Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information, The Hague: Martinus Nijhoff Pubs.
6. Davis, D And Silver,B .2004. Civil Liberties Vs. Security, American Journal OF Political Science.

7. Davis, N. 2003. Striking the Balance: National Security vs. Civil Liberties, 29 Brook. J. Int'l L.
8. Emerson, T.1982. National Security And Civil Liberties. Yale Journal of International Law.
9. Fenwick, H and Phillipson, G.2011. "Covert derogations and judicial deference: redefining liberty and due process rights in counterterrorism law and beyond". McGill Law Journal. vol. 56, No. 4
10. Gross, O and Aoláin F. (Aug., 2001). From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights. The Johns Hopkins University Press. Human Rights Quarterly, Vol. 23, No. 3.
11. Hartman, J. 1981. Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies-A Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations. 22 Harv. Int'l. L. J. 1
12. Ilareva, V .2008 . Immigration Detention in International Law and Practice. In search of solutions to the challenges faced in Bulgaria". Statewatch..
13. J. B. Morrell, "Professors Robison and Playfair, and the 'Theophobia Gallica': Natural Philosophy, Religion and Politics in Edinburgh, 1789–1815," Notes and Records of the Royal Society of London, vol. 26, no. 1 (June 1971).
14. Jacobs,M. 1982. Security of the Person and Security of the State: Human Rights and Claims of National Security. Yale Journal of International Law. Volume 9.
15. Joseph, S. 2002. Human Rights Committee: General Comment 29. Human Rights Law Review. Volume 2, Issue 1.
16. Kaplan, R . 1994. The Coming Anarchy, how scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet, the Atlantic.
17. Lillich, R. (Oct., 1985). The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. The American Journal of International Law. Vol. 79, No. 4.

18. Mendel, T. 2010. Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles, Background Paper for Meetings Hosted by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression (Centre for Law and Democracy)..
19. Michaelsen ,C. 2006. Balancing Civil Liberties Against National Security? A Critique Of Counterterrorism Rhetoric. Anu Research Publications.
20. Rizer, A And Glaser, S. 2011. Breach: The National Security Implications Of Human Trafficking. Widener Law Review, Vol. 17: 69.
21. Tsakyrakis. S, 2008, Proportionality: An assault on human rights? Jean Monnet Working Paper.
22. Stone G, 2007, National Security v. Civil Liberties, California Law Review.
23. Tapia-Valdes, J. 1982. *A Typology of National Security Policies*. 9 Yale J. Int'l L.
24. Wolfers, A. 1952. "National Security" as an Ambiguous Symbol. Political Science Quarterly, Vol 67, No 4.

ثالثاً - وثائق الهيئات الدولية والإقليمية:

- وثائق الأمم المتحدة باللغة العربية:

1. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة : A/67/292، 10 آب 2012.
2. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة : A/66/203 ، 28 تموز 2011.
3. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير هينا جيلاني، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة: A/59/401، 1 تشرين الأول 2004.
4. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان المُقدم عملاً بقرار الجمعية العامة 209/57 ، وثيق الأمم المتحدة: A/58/380، 18 أيلول 2003.

5. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم 40 (A/49/40)، 1994.
6. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الثامنة والثلاثون، الملحق رقم 40 (vol.1) (A/60/40)، 2005.
7. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم 40 (A/55/40)، 1998.
8. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم 40 (A/55/40)، 2000.
9. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ماينا كيبي، وثيقة الأمم المتحدة: A/71/385، 21 أيار 2012.
10. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير هينا جيلاني، الممثلة الخاصة للأمم العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة A/59/401، تشرين الأول 2004.
11. الجمعية العامة للأمم المتحدة، تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/72/495، 27 أيلول 2017.
12. الجمعية العامة للأمم المتحدة، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/61/267، 20 أيلول 2006.
13. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16 (المادة 17 المتعلقة بالحق في حرمة الحياة الخاصة)، الوثيقة: HRI/GEN/1/Rev.1، 1988.
14. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 32، المادة 14 (الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/GC/32، 23 آب 2007.

15. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام 31 بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، 26 أيار 2004.
16. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 (وضع الأجانب بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، الدورة السابعة والعشرون (1986).
17. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 20: المادة 7 (حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)، الدورة الرابعة والأربعون (1992).
18. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 24، تعليق عام بشأن المسائل المتعلقة بالتحفظات التي توضع لدى التصديق على العهد أو البروتوكولين الاختياريين الملحقين به أو الانضمام إليها أو فيما يتعلق بالإعلانات التي تصدر في إطار المادة 14 من العهد، وثيقة الأمم المتحدة : CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 ، 2 تشرين الثاني 1994.
19. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 37: المادة 21 (الحق في التجمع السلمي)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/GC/37، 27 تموز 2020.
20. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29: المادة 4 (عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 آب 2001.
21. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 بشأن المادة 19 (حرية الرأي والتعبير)، وثيقة الأمم المتحدة : CCPR/C/GC/34 ، 12 أيلول 2011.
22. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 6 (المادة 6)، الدورة السادسة عشرة (1982).
23. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان (بوليفيا)، وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/79/Add.74 ، 1997.
24. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ملاحظات ختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان (الهند)، وثيقة الأمم المتحدة : CCPR/C/79/Add.81 ، 4 آب 1997.

25. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27 (المادة 12: حرية التنقل)، وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 ، 1 تشرين الثاني 1999.
26. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان في التقرير الدوري الثالث المقدم من الجمهورية العربية السورية، CCPR/C/SR.2308، 2005.
27. لجنة حقوق الإنسان، 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 1 كانون الثاني 1985 المقدمان من السيد لياندرو ديسبوي المقرر الخاص المعين عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 37/1985، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1997/19، 23 حزيران 1997.
28. لجنة حقوق الإنسان، الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسألة حرية التعبير، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/1999/64، 29 كانون الثاني 1999.
29. لجنة حقوق الإنسان، تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عن دورتها السادسة والأربعين، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1995/116، 31 كانون الثاني 1995.
30. لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1993/45، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1995/32، 19 كانون الأول 1994.
31. لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1993/45، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1996/39/Add.1، 21 تشرين الثاني 1995.
32. لجنة حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 1997/26، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1998/40، 28 كانون الثاني 1998.
33. لجنة حقوق الإنسان، تقرير عن بعثة المقرر الخاص المعني بحماية الحق في حرية الرأي والتعبير إلى ماليزيا، وثيقة الأمم المتحدة : E/CN.4/1999/64/Add.1، 23 كانون الأول 1998.

34. لجنة حقوق الإنسان، حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (مذكرة مقدمة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/2005/103، 7 شباط 2005.
35. مجلس حقوق الإنسان، الحق في الخصوصية في العصر الرقمي (تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون الإنسان)، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/27/37، 30 حزيران 2014.
36. مجلس حقوق الإنسان، التقرير المشترك للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً بشأن الإدارة السليمة للتجمعات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/66، 4 شباط 2016.
37. مجلس حقوق الإنسان، التقرير المشترك للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً بشأن الإدارة السليمة للتجمعات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/66، 4 شباط 2016.
38. مجلس حقوق الإنسان، تأثير تدابير التصدي للإرهاب والتطرف العنيف على الحيز المتاح للمجتمع المدني وعلى حقوق جهات المجتمع المدني الفاعلة والمدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/40/52، 1 آذار 2019.
39. مجلس حقوق الإنسان، تقرير الفريق الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وثيقة الأمم المتحدة (A/HRC/35/28)، 29 حزيران 2017.
40. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/31/64، 24 تشرين الثاني 2016.
41. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ماينا كياي، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/20/27، 21 أيار 2012.
42. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/32/36، 10 آب 2016.

43. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مارتين شاينين (تجميع الممارسات الجيدة المتعلقة بالأطر والتدابير القانونية والمؤسسية التي تضمن احترام حقوق الإنسان من جانب وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك ما يتعلق بالرقابة على هذه الوكالات، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/14/46، 17 أيار 2010.
44. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً السيد كريستوف هاينز، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/26/36، 1 نيسان 2014.
45. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير فرانك لا رو، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/23/40، 17 نيسان، 2013.
46. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/34/61، 21 شباط 2017.
47. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/13/37، 28 كانون الأول، 2009.
48. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بأشكال الرق المعاصرة، بما في ذلك أسبابه وعواقبه، غولنار شاهينيان، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/12/21، 10 تموز 2009.
49. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/37/52، 1 آذار 2018.
50. مجلس حقوق الإنسان، قضايا محددة تتعلق بحقوق الإنسان: أولويات جديدة، وبخاصة الإرهاب ومكافحة الإرهاب (ورقة عمل ثانية موسعة أعدتها السيدة كاليوبي ك. كوا)، وثيقة الأمم المتحدة : (A/HRC/Sub.1/58/30)، 3 آب 2006.

51. مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم

المتحدة: A/HRC/37/51 ، 16 كانون الثاني 2018.

- UN Documents in English:

1. CCPR, Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea, Communication No. 518/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/518/1992 (1995).
2. CCPR, Jorge Landinelli Silva et al. v. Uruguay, Communication No. 34/1978, U.N.Doc. CCPR/C/OP/1 at 65 (1984).
3. CCPR, Tae Hoon Park v. Republic of Korea, Communication No. 628/1995, U.N. Doc. CCPR/C/64/D/628/1995 (3 November 1998).
4. CCPR, Keun-Tae Kim (represented by Mr.Yong Whan Cho, Duksu Law Offices, in Seoul) v. Republic of Korea, Communication No 574/1994, CCPR/C/64/D/574/1994, (4 January1999).
5. CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee (Israel), CCPR/C/79/Add.93, 18 August 1998
6. CCPR, Aleksander Belyatsky v. Belarus, Communication No.1296/2004, U.N.Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004, 7 August 2007 .
7. CCPR, Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso and Yawo S. Dobou v. Togo, Communications Nos. 422/1990, 423/1990 and 424/1990, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/422/1990, 423/1990 and 424/1990(1996).
8. CCPR, Mukong v. Cameron, Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991,1994.
9. CCPR, Concluding Observations of the Human Rights Committee, republic of korea, CCPR/C/79/Add.114, 1 November 1999.
10. CCPR, Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, Communication No. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005).
11. CCPR, Pierre Giry v. Dominican Republic, Communication No. 193/1985 , U.N. Doc. CCPR/C/39/D/193/1985 (1990).
12. CCPR, Ahani v. Canada, Communication No. 1051/02, 29 March 2004.
13. CCPR, V. M. R. B. v. Canada, Communication No. 236/1987, 18 July 1988.

14. CCPR, J.R.C V. COSTA RICA, Communication No. 296/1988, U.N. Doc.Supp.No.40 (A/44/40),1989.
15. CCPR, Vjatšeslav Borzov v. Estonia, Communication No. 1136/2002, 2 November 2001.
16. CCPR, Mohammed Alzery v. Sweden, Communication No. 1416/2005, 29 July 2005.
17. CCPR, Coeriel et al. v. The Netherlands, Communication No. 453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994).
18. CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee, United States Of America, UN doc: CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, 18 December 2006.
19. CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee (Syrian Arab Republic), UN.DOC: CCPR/CO/71/SYR, 22 April 2001.
20. - CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee, United States Of America, UN doc: CCPR/C/USA/CO/4, 23 April 2014.
21. CCPR, Consideration Of Reports Submitted By States Parties Under Article 40 Of The Covenant (PERU), CCPR/C/79/Add.8, 25 September 1992.
22. CCPR, Consideration Of Reports Submitted By States Parties Under Article 40 Of The Covenant (EGYPT), CCPR/C/79/Add.23, 9 August 1993.
23. CCPR, Concluding observations of the Human Rights Committee (Israel), UN.DOC: CCPR/C/79/Add.93, 18 August 1998.
24. CCPR, General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 30 October 2018.
25. CCPR, Sandy Sextus v. Trinidad and Tobago, Communication No. 818/1998 , U.N. Doc. CCPR/C/72/D/818/1998 (2001).
26. CCPR, Michael Freemantle v. Jamaica, Communication No. 625/1995 , U.N. Doc. CCPR/C/68/D/625/1995 (2000).
27. CHR, Sixth Session , Summary Record Of The Hundred And Sixty-Ninth Meeting, U.N. Doc. E/CN.4/SR.169 (5- May - 1950).
28. CCPR, General Comment No. 18, Non-discrimination, U.N. Doc.HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1989).

29. CCPR, General Comment 22, Article 18, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994).
30. CHR, Text of Letter from Lori Dukeston, the United Kingdom representative on the Human Rights Commission, to the Secretary-General of the United Nations, UN.DOC: E/CN.4/AC.1/4, 5 June 1947.
31. CHR, Comments From Governments On The, Draft International Declaration On Human Rights, Draft International Covenant On Human rights And The Question Of implementations, UN.DOC: E/CN.4/82/Rev.1 , 22 April 1948.
32. CHR, Fifth session, Summary Record of The Hundred And Twenty Seventh Meeting, UN.DOC: E/CN.4/SR.127, 17 June 1949.
33. CHR, Sixth session, Summary Record of The Hundred And Twenty Fifth Meeting, UN.DOC: E/CN.4/SR.195, 29 May 1950.
34. CHR, eighth session, Summary Record of The Hundred And thirtieth Meeting, UN.DOC: E/CN.4/SR.330, 1 July 1952.
35. UN General Assembly, Plan of Action to Prevent Violent Extremism (Report of the Secretary-General), A/70/674, 24 December 2015.

- ECTHR Documents:

1. ECTHR, CASE OF GLASENAPP v. GERMANY, (no 9228/80), 28/08/1986.
2. CASE OF MALONE v. THE UNITED KINGDOM, (no 8691/79), 02/08/1984.
3. ECTHR, CASE OF KRUSLIN v. FRANCE, (no 11801/85), 24 April 1990.
4. ECTHR, CASE OF HANDYSIDE v. THE UNITED KINGDOM, (no. 5493/72), 7 December 1976.
5. ECTHR, Case Of Plattform "Ärzte Für Das Leben" V. Austria, (No. 10126/82), 21 June 1988.
6. ECTHR, Zilibierberg V. Moldova, (No. 61821/00), 04/05/2004.
7. ECTHR, Case Of A. And Others V. The United Kingdom, (Application no 3455/05), 19 February 2009.
8. ECTHR, CASE OF IRELAND v. THE UNITED KINGDOM, (Application no 5310/71), 18 January 1978.

9. ECTHR, CASE OF LAWLESS v. IRELAND (No. 3), (Application no 332/57), 1 July 1961.
10. ECTHR, CASE OF TOMASI v. FRANCE, (Application no. 12850/87), 27 August 1992.
11. ECTHR, Nolan and K v Russia, Application No. 2512/04, 12 February 2009.
12. ECTHR, CASE OF ŞAHİN ALPAY v. TURKEY, (no. 16538/17), 20 March 2018.

- IACTHR Documents:

1. IACrTHR, Castillo Petruzzi et al. Case, 30 May 1999.
2. IACrTHR, Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights ‘(Advisory Opinion OC-9/87, October 6, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 9 (1987).
3. IACrTHR, Habeas Corpus in Emergency Situations (Arts. 27(2) and 7(6) of the American Convention on Human Rights ‘(Advisory Opinion OC-8/87, January 30, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 8 (1987).

- ACHPR Documents:

1. ACHPR, Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés v. Chad, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 74/92 (1995).

- وثائق منظمة العفو الدولية:

1. تقرير منظمة العفو الدولية للعام 2016/2015، حالة حقوق الإنسان في العالم، منظمة العفو الدولية، 2016.

رابعاً - الصكوك القانونية الدولية :

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، اعتمد وصدر رسمياً بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10/كانون الأول 1948.
2. الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات العامة (1950)، صدرت عن مجلس أوروبا في 4 تشرين الثاني 1950.
3. الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981)، أقره مجلس الرؤساء الأفارقة في منظمة الوحدة الأفريقية بدورته العادية رقم 18 في 27 حزيران 1981.
4. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، اعتمد وفتح باب التوقيع والتصديق عليه والانضمام إليه بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول 1966.
5. البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) تاريخ 16 كانون الأول 1966.
6. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)، اعتمد وفتح باب التوقيع والتصديق عليه والانضمام إليه بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول 1966.
7. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/39 المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1984، تاريخ بدء النفاذ: 26 حزيران/يونيه 1987.
8. الاتفاقية الخاصة بالرق، وقعت في جنيف يوم 25 أيلول 1926، تاريخ بدء النفاذ 9 آذار 1927.
9. اتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالسخرة والعمل الجبري، لعام 1930.
10. المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات "مبادئ تشواني"، صيغت في تشواني (جنوب أفريقيا)، وصدرت في 12 حزيران 2013.

11. مبادئ سيراكوزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقييد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (إيطاليا)، صدرت في 1984، ثم أقرتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في أيلول 1984.
12. إعلان المعايير الإنسانية الدنيا، تم اعتماده من اجتماع خبراء دعا إليه معهد حقوق الإنسان، بجامعة آيو الأكاديمية، في توركو / آيو، فنلندا، 30 تشرين الثاني - 2 كانون الأول 1990، والمنقح في أعقاب اجتماع عُقد في المعهد النرويجي لحقوق الإنسان بأوسلو، النرويج، في 29-30 أيلول 1994.
13. المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين الذي انعقد في هافانا في الفترة من 27 آب إلى 7 أيلول 1990.

14. The Limburg Principles On The Implementation Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights, Un.Doc. E/Cn.4/1987/17, Annex; And Human Rights Quarterly, Vol. 9 (1987).

15. The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39(1996).

خامساً: الدساتير والتشريعات المحلية للدول:

1. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
2. دستور بلجيكا لعام 1831 (المعدل عام 2014).
3. دستور كينيا لعام 2010.
4. دستور جمهورية كوريا لعام 1948 (المعدل عام 1987).
5. دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 (المعدل عام 2012).
6. دستور أذربيجان لعام 1995 (المعدل عام 2016).
7. دستور البرتغال لعام 1976 (المعدل عام 2005).

8. دستور البيرو لعام 1993 (المعدل عام 2009).
9. دستور سويسرا لعام 1999 (المعدل عام 2014).
10. قانون الطوارئ المدنية البريطاني لعام 2004 (Civil Contingencies Act 2004)
11. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 52، تاريخ : 1967/08/05.
12. قانون تنظيم الاتصالات المصري رقم (10) لسنة 2003.
13. Australian Security Intelligence Organisation Act 1979, No. 113, 1979.
14. The Canadian Emergencies Act, (R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.)).
15. The Canadian Security Intelligence Service Act, 1984.
16. The Act On The Security Intelligence System Of The Republic Of Croatia, Class: 215-01/06-01/04, 2006.

Abstract

In order to balance basic human rights with the necessities of protecting the existence, independence and security of the state, the International Bill of Human Rights allowed states to restrict the rights and fundamental freedoms protected under its articles in accordance with specific objective and procedural criteria, If the state is exposed to a threat to its existence, this requires enabling the state to take exceptional measures to prevent the consequences of that threat, even if those measures detract from the fundamental rights and freedoms of individuals.

Accordingly, Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights allows states to take measures restricting the obligations contained in the Covenant in cases of public emergency that threatens the life of the nation, according to certain conditions, When it comes to the protection of the state in normal circumstances, the bill allowed states to take measures restricting a certain set of basic rights under what the bill called the necessities of protecting national security in democratic societies.

In this thesis, we discuss the legal standards regulating the restriction of public rights and freedoms for the necessity of protecting the state from the dangers that may affect its existence and security in normal and exceptional circumstances, within the framework of the International Bill of Human Rights.

Keywords: public emergency, national security, human rights, international covenant on civil and political rights.

Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty of Law

Department of International Law



**human rights safeguards and grounds for protecting the
state under international bill of human rights**

**A dissertation submitted in fulfillment of the requirements for the degree
of (PhD) in international law**

by

Nawar Jauhar Mahmoud

Supervisor

DR. Jasem Mohammad Zakaraya

Professor of International Law and International Relations, Damascus University

2023