

النصوص المقيّدة لحقوق الإنسان الأساسية في العهد الدولي وفي دساتير دول مجلس التعاون الخليجي

د. بدرية العوضي *

مقدمة :

يثار التساؤل عما اذا كان بالامكان تقييد او استبعاد العمل بالاحكام المتعلقة بحقوق الانسان الاساسية استنادا الى القيود او الدفوع القانونية المنصوص عليها في اتفاقية دولية او في دستور الدولة في حالات معينة بناء على تلك القيود والتي تعرف باسم (النصوص المقيّدة) Limitation Clauses (١) .

ان تحديد المدى الذي يمكن فيه استبعاد او تقييد الاحكام المتعلقة بحقوق الانسان الاساسية ، نصت عليه المادة ٢٩ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ ، وتناولته الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ ، عندما نص العديد من مواد الاتفاقية على أن الحقوق المذكورة لن تخضع لاية قيود باستثناء تلك التي ينص القانون عليها ، والضرورة لحماية الامن القومي والنظام العام والصحة والاخلاق العامة او حقوق وحرية الاخرين .

ومن جانب اخر ، أكد العهد الدولي ** على الحقوق الاساسية التي لا يجوز استبعادها او تقييدها حتى في الحالات الاستثنائية او اثناء اعلان الاحكام العرفية باعتبارها من الحقوق التي لا يجوز المساس بها ، كما ورد ذكرها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة على سبيل الحصر كما سنرى في الفصل الثاني من هذه الدراسة .

* استاذة مساعدة بكلية الحقوق بجامعة الكويت ونائبة الامين العام التنفيذي للمنظمة الاقليمية لحماية البيئة البحرية .

** يقصد بالعهد الدولي الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٣ مارس ١٩٧٦ ، بعد ان صدقت عليها ٣٥ دولة كما تقضي بذلك الفقرة الاولى من المادة ٤٩ من الاتفاقية ، هذا وقد بلغ عدد الدول التي صدقت على الاتفاقية حتى نهاية عام ١٩٨٣ حوالي ٤٤ دولة .

ان دساتير دول مجلس التعاون الخليجي الى جانب النصوص المقيدة في المواثيق الدولية ، تضمنت العديد من النصوص المقيدة للحقوق والحريات العامة ويتردد موقفها بين الاطلاق والتقييد بحسب طبيعة نظرة كل دستور الى هذه الحقوق والحريات الاساسية ، كما سنرى عند بحث هذا الموضوع في الجزء الثالث من الدراسة . لذا تتوزع الدراسة في القيود والدفع المتعلقة بحقوق الانسان في انعهد الدولي وفي دساتير دول مجلس التعاون الخليجي بين فصول ثلاثة على النسق التالي :

الفصل الاول : النصوص المقيدة في العهد الدولي الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية

الفصل الثاني : الاستبعاد أو المخالفة في الظروف الطارئة العامة

الفصل الثالث : القيود والدفع المجازة في دساتير دول المجلس :

الفصل الاول

النصوص المقيدة في العهد الدولي الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية

Limitation Clauses in the International Covenant on Civil and Political Rights

لما كانت الاعلانات العالمية لحقوق الانسان والمواثيق الدولية اللاحقة عليها تؤكد على التزام الدول والامراد بتعزيز ومراعاة حقوق الانسان وحرياته الاساسية المنصوص عليها في هذه المواثيق على المستويين العالمي والوطني ، فان ذلك لم يكن بدون ضوابط ، او قيود قانونية لضمان عدم فرض قيود لا مبرر لها او ذات طابع تعسفي (٢) . هذا الاتجاه الواقعي لكيفية ممارسة حقوق الانسان الاساسية، اكده النظام القانوني الدولي المعاصر ، كما تجلى في النصوص المقيدة Restriction or Limitation Clauses الذي نص عليه في الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ ، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ ، عندما خولت القانون الوطني الحق بتنظيم ووضع ضوابط لتلك الحقوق الاساسية يرسم القانون حدودها بموجب القواعد العامة . لذلك نجد غلبة الطابع الواقعي والاكثر مرونة لمفهوم القيود القانونية في الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، عندما نصت بأنه : « لا يخضع اي فرد ، في ممارسة حقوقه وحرياته ، الا للقيود التي يقررها القانون »

مستهدفا منها حصراً ، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحریات الآخرين ، والوفاء بالعدل من مقتضیات الاخلاق والنظام العام ورفاة الجميع في مجتمع ديمقراطي » .

يستدل من عبارة « الا للقيود التي یقررھا القانون » "determined by

"Law" مشروعیة تقييد ممارسة حقوق وحریات الانفراد في الحالات التي یقررھا القانون ، ویقصد بعبارة القانون كما تبلور من مناقشات الوفود في الدورات التي عقدت لمناقشة مشروع الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، ليس فقط القانون المكتوب الذي یضعه المشرع ، وانما یشمل كذلك المبادئ القانونیة او القانون الذي تضعه المحاكم كما هو الحال في النظام الانجلوسكسوني ، الى جانب الاعراف المعمول بها في كل دولة (٣) .

ونجد من جانب آخر أن احكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسیاسیة يتضمن عدة نصوص متیدة لتلك الحقوق وبعبارات تحیل الى القانون الوطني منها على سبیل المثال :

الفقرة الثانیة من المادة ١٢ في تناولها لحق الفرد في حرية التنقل وحق اختيار مكان اقامته نصت بأنه : « لا یجوز تقييد الحقوق المذكورة اعلاه بأية قيود غیر تلك التي ينص عليها القانون Provided by Law وتكون ضروریة لحماية الامن القومي ، او النظام العام ، او الصحة العامة ، او الاداب العامة او حقوق الآخرين وحریاتهم ، وتكون متشیة مع الحقوق الاخری المعترف بها في هذا العهد » .

واجازت المادة ١٩ تقييد الحق في حرية التعبير والحق في اعتناق الآراء دون مضایقة وذلك كما یحددها القانون Prescribed by Law لحماية الامن القومي او النظام العام او الصحة العامة او الاداب العامة او لاحترام حقوق الآخرين او سمعتهم ، عندما ذكرت بأنه : « تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤولیات خاصة ، وعلى ذلك یجوز اخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة ان تكون محددة بنص القانون وان تكون ضروریة » (٤) .

وحرمت المادة ٢١ من العهد الدولي وضع قيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي الا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضروریة "in conformity with the law".

ونصت الفقرة الثانیة من المادة ٢٢ من العهد الدولي على تقييد ممارسة حق الفرد في حرية تكوين الجمعیات ، بما في ذلك حق انشاء النقابات والانضمام اليها من أجل حماية مصالح الانفراد، الا تلك التي ينص عليها القانون prescribed by law

وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الامن القومي او السلامة العامة او النظام العام او حماية الصحة العامة او الآداب العامة او حماية حقوق الآخرين .

بالاضافة الى ذلك ، أشارت الفقرة الثانية من المادة الخامسة ، والفقرة الاولى من المادة التاسعة ، والفقرة الاولى من المادة ١٤ من العهد الدولي على التوالي على ضرورة التزام المشرع الوطني بأحكام القانون عند تقييده لبعض الحقوق ، أو الاستناد على القانون في حالة توقيف أو اعتقال أي فرد تعسفا والعمل عند مقاضاة أحد الأفراد بتوفير محاكمة عادلة ومنشأة بحكم القانون established by law (٥)

ويذهب الفقهاء الى ان الهدف الرئيسي من ايراد القيود السابقة من خلال الإشارة الى القانون الوطني ، توفير الضمانات القانونية بعدم تقييد حقوق الانسان الا اذا كانت تلك القيود قررتها القواعد العامة (٦) . ذلك لان عمومية أية قاعدة قانونية ، تقلل من خطورتها أو عدم عدالتها في حالة وضع القيود على حقوق الانسان . وأشار Marcic الى ذلك بقوله :

“a) Statute may be bad and unjust, but its general and abstract form reduces this danger to the minimum, the protective force of legislation lies in its general character”.

ورغم وجهة هذا الرأي ، الا ان التركيز على مشروعية القاعدة القانونية وعدالتها بصورة مطلقة ، قد يكون كذلك اذا كانت القاعدة القانونية المقيدة لحقوق الانسان قد تقرر في الظروف العادية وفي اطار صياغة الدساتير او التشريعات الوطنية . مع التأكيد على التفسير الضيق للمبارات أو الاصطلاحات القانونية التي تجيز للمشرع بموجبها تقييد تلك الحقوق ، ولعل اطلاق صفة العدالة والمشروعية على القواعد القانونية حتى وان توافر فيها طابع العمومية في الظروف غير العادية ، لا تشكل ضمانا قانونية لحقوق الانسان وحياته . لان الهدف من تقييد الحريات الاساسية في غير الحالات الطارئة ، يقصد بها حالات معينة وفئات من الأشخاص ، وان صدر القانون في شكل قاعدة قانونية مجردة وعامة . لذلك يتبين لنا من الاعمال التحضيرية عند صياغة ومناقشة مشروع العهد الدولي ، اختلاف وجهات نظر مندوبي الحكومات حول مفهوم الاصطلاحات التي جاءت في بعض بنود العهد الدولي ، مثال ذلك عند مناقشة الفقرة الثانية من المادة ٢٢ بشأن ممارسة الحرية النقابية ، حيث لا يجوز فرض اية قيود عليها الا تلك « المحددة بنص القانون » “Prescribed by Law” . ويفهم من هذا الاصطلاح ان أية اعمال او افعال تقيد هذه الحرية يجب ان تكون محددة بنصوص القانون مما يقيد سلطة المشرع في اتخاذ اجراءات مقيدة لهذه الحرية . الا اذا كان القانون قد اجازها ونص عليها صراحة ، في حين ان عبارة طبقا للقانون in pursuance of the law كما جاء

في اقتراح الحكومة الفرنسية ، يعطي صلاحية اكبر للمشرع ليقيد تلك الحرية بموجب الاعراف والتقاليد التي تعد بمثابة قانون . وبموجب ذلك تحول دون قيام المشرع بوضع الشروط العامة للتقييد التي تترك للسلطة التنفيذية (من رجال الشرطة والادارات المحلية) بتطبيقها على الحالات الفردية (٧) . هذا وفي مسمى دولي حديث لتحديد المبررات ومفهوم النصوص المقيدة ، حدد اعلان Siracusa القواعد العامة الواجب مراعاتها لتبرير النصوص المقيدة كما نص عليه في العهد الدولي وحصرها في أربعة عشر مبررا على النحو التالي (٨) :

١ — عدم السماح لاية قيود او تطبيقاتها على الحقوق التي اكد عليها العهد الدولي غير تلك التي شملتها نصوص العهد الدولي ذاتها .

٢ — يجب ألا يفسر مجال تطبيق القيود المشار اليها في العهد الدولي بصورة لا تتلاءم مع مضمون تلك الحقوق .

٣ — يجب أن تعطى جميع النصوص المقيدة تفسيرا ضيقا ولصالح الحقوق المذكورة .

٤ — تفسير النصوص المقيدة في اطار مضمون ذلك الحق المعني .

٥ — ذكر جميع النصوص المقيدة للحقوق المعترف بها في العهد الدولي بوساطة القانون وان تكون متفقة مع اهداف واغراض العهد الدولي .

٦ — يجب ألا يطبق القيد المشار اليه في العهد الدولي لغير الغرض الذي تحدد من اجله .

٧ — يجب ألا يطبق القيد في شكل تعسفي .

٨ — يجب ان يكون القيد الذي تقرر قابلا للمفاوضة والتعويض ضد اساءة تطبيقه .

٩ — لا يجوز تقييد الحق المعترف به في العهد الدولي بصورة تتعارض مع الفقرة (١) من المادة الثانية .

١٠ — يقصد بعبارة ان يكون القيد ضروريا في العهد الدولي بأن يكون التقييد :

(١) قد استند على احدى الاسس المبررة للتعبير والمعترف به بمقتضى احدى مواد العهد الدولي .

(ب) قد كان نتيجة حاجة اجتماعية او عامة .

(ج) طبقا لغرض مشروع .

(د) ملائما او مناسباً لذلك الهدف .

١١ — على الدولة عند تطبيق القيود عدم استعمال الوسائل المقيدة غير تلك المطلوبة لتحقيق الغرض الذي من أجله طبقت القيود .

١٢ — يقع على الدولة عبء اثبات مبررات القيود على الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي .

١٣ — الشروط المنصوص عليها في المادة ١٢ من العهد الدولي ، التي تتطلب ان تكون القيود متمشية مع الحقوق الاخرى المعترف بها في العهد الدولي يفترض توافرها في القيود المقررة على الحقوق الاخرى المعترف بها في العهد الدولي .

١٤ — يجب الا تفسر النصوص المقيدة في العهد الدولي بشكل يقيد من ممارسة حقوق الانسان الاخرى التي تقرر لها حماية اكبر بموجب الالتزامات الدولية الاخرى الملزمة للدولة .

وحول تفسير اصطلاح القيود المحددة بنص القانون Prescribed by Law وضع الخبراء المعايير الواجب مراعاتها عند تفسير الاصطلاح المذكور اعلاه ، بحيث تشتمل على ما يلي :

١ — عدم تقييد ممارسة حقوق الانسان ما لم ينص عليه في القانون الوطني وذات تطبيق عام ومتفق مع العهد الدولي وقائم اثناء فرض القيود .

٢ — يجب ألا تكون القوانين التي تفرض القيود على ممارسة حقوق الانسان تعسفية او غير مناسبة .

٣ — ان تكون القواعد القانونية المقيدة لممارسات حقوق الانسان واضحة ومتاحة لكل شخص .

٤ — الضمانات والتعويضات المناسبة والفعالة بوساطة القانون ضد الفرض أو التطبيق غير المشروع للقيود المذكورة اعلاه على حقوق الانسان .

وبناء عليه ، فان المعايير السابقة تضع الحد الادنى من الشروط الواجب توافرها لتحديد مفهوم قيد « المحدد بنص القانون » الذي تقرره الدولة على حقوق الانسان بموجب قانونها الوطني ذي الطابع العام والمعمول به وقت اقرار القيد السابق والا يكون القيد بدون مبرر مشروع ، ومن الواضح بحيث لا يثير أية اشكالات قانونية عند تطبيقها وان تكون تلك القاعدة القانونية التي تتضمن القيد من الممكن الاطلاع عليها ومعرفتها من قبل كل فرد وليس فقط ذوي الاحتصاص او بناء على طلب الشخص المتضرر . وبدون ذلك الشرط يمكن للسلطات الوطنية تقييد حقوق الانسان استنادا على قواعد قانونية لم يتيسر للأفراد الاطلاع عليها .

ولمنع الاستخدام غير المشروع للقواعد القانونية المقيدة للحقوق ، أو إساءة تطبيقها ، يصبح التأكيد على توفير الضمانات المناسبة والفعالة في القانون ذاته في غاية الأهمية ، لاضفاء المشروعية على القواعد القانونية التي تقرر فرض القيود على ممارسة حقوق الإنسان الأساسية . وحرصا على تفادي الإزدواجية من اختلاف أو تبين القيود من دولة الى أخرى أكد الخبراء على ضرورة عدم التفاوت بين القيود المقررة بموجب نص في القانون الوطني مع القيود المنصوص عليها في العهد الدولي .

وبهذه المعايير المقترحة من قبل بعض خبراء القانون الدولي ، يصبح من السهل وضع الاسس العامة لماهية المقصود بقيود محدد بنص القانون Prescribed by Law المنصوص عليه في العهد الدولي تعبيرا عن الواقع الحالي للقانون الدولي رغم اختلاف درجات النمو الاقتصادي للدول ، انطلاقا من القاعدة الأساسية بان تطبيق حقوق الإنسان يعد مطلبا حيويا واساسيا للتنمية بمفهومها الواسع (٩) .

مبررات النصوص المقيدة :

لكي يكون البند السابق مشروعا بموجب القانون الوطني الذي يعتبر حقا من الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي ، يجب توافر احدى المبررات المنصوص عليها في النصوص المقيدة لحقوق الإنسان الأساسية وكذلك ان تكون المبررات تشكل تدابير ضرورية . ومن المبررات التي تكرر ذكرها في النصوص المقيدة نذكر منها ما يلي : صيانة أو حماية الأمن القومي National Security أو النظام العام Public Order أو السلامة العامة Public Safety أو الآداب العامة Public Morals أو الصحة العامة Public Health أو حماية حقوق الآخرين ، The protection of the rights and freedom of others نحاول هنا تحديد مفهوم هذه الاصطلاحات في ضوء التقيد الذي ورد ذكره في العهد الدولي وبالمقارنة مع بعض اتفاقيات حقوق الإنسان الأخرى .

١ - الأمن القومي : National Security

أنسخ العهد الدولي لمبررات الأمن القومي منزلة جدية بها في عدد من النصوص المقيدة عندما أجاز الالتجاء لها لتقييد الحريات المنصوص عليها في المادة (١٢) (حرية التنقل وحرية اختيار مكان الإقامة) وفي المادة (١٣) المتعلقة بجواز أبعاد الاجنبي المقيم بصفة قانونية في الدولة تنفيذا للقانون ، وبعد تمكينه من عرض قضيته على السلطة المختصة . وفي المادة (١٤) بشأن تجاوز علنية المحاكم واستقلالية المحكمة ، وفي المادة (١٩) (حرية اعتناق الآراء وحرية التعبير) ، وفي

المادة (٢١) (الحق في التجمع السلمي) وفي المادة (٢٢) (حرية تكوين الجمعيات والانضمام اليها) (١٠) . هذا وقد حدد اعلان Siracusa المبادئ العامة لمحتوى ومجال الاخذ باعتبارات الامن القومي الذي يمكن بموجبها تقييد الحريات الاساسية السابقة ، اذا كانت التدابير والاجراءات التي تتخذها الدولة يقصد بها حماية الاستقلال السياسي والمادي للدولة ، ضد القوة والتهديد باستخدامها وان يكون ذلك الخطر يشكل تهديدا للدولة بأكملها . وعلى هذا لا يجوز اللجوء الى تقييد الحريات السابقة استنادا على قاعدة الامن القومي ، ضد افعال او اعمال تشكل تهديدا لمنطقة معينة في الدولة بسبب غياب القانون والنظام في تلك المناطق فقط (١١) . وانما اذا كانت الظروف او الاوضاع قد وصلت مرحلة الثورة الداخلية وصاحب ذلك استخدام القوة او التهديد باستخدامها ، وتهدد كيان الدولة السياسي او المادي ، في هذه الاحوال يمكن تقييد الحريات السابقة استنادا الى حماية الامن القومي (١٢) .

ويبين مسار المناقشات في لجنة القانون الدولي عند مناقشة مشروع العهد الدولي ، امكانية اللجوء الى مبررات الامن القومي لسن قوانين تتعلق بمعاينة انخيانة العظمى او لمنع التجسس او الارهاب او الاعمال التي تعرقل عمليات الدفاع او تلك التي تهدد الخدمة العامة . وكذلك امكانية فرض اللوائح التي من شأنها تقييد حرية التنقل للاجانب والمواطنين او لحماية الاسرار العسكرية او غرض بعض القيود على افراد القوات المسلحة اذا كان امن الدولة مهددا بشكل جوهري ، وفي مقابل ذلك لا يجوز الدفع بالامن القومي بوساطة الحكومة ، لفرض قيود على الحريات لحماية النظام القائم الذي ينتهك باستمرار حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، للحفاظ على بقائه في السلطة السياسية وبالذات في الدول غير الديمقراطية (١٣) . واذا كانت مبررات الامن القومي ، تجيز للدولة اتخاذ تدابير معينة اجازتها النصوص المقيدة في العهد الدولي كما راينا ، فانه لا يجوز التمسك بمبررات الامن القومي لتقييد الحريات المنصوص عليها في المادة ١٨ والتي تتعلق بحرية العقيدة الدينية وممارستها من خلال اقامة الشعائر والممارسة والتعليم . لان الفقرة الثالثة من هذه المادة لم تشر الى مبررات الامن القومي عند تناولها للمبررات الاخرى (النظام العام او السلامة العامة او الآداب العامة او حقوق الآخرين) والتي يجوز بموجبها فرض القوانين التي تقيد حرية الانسان في اظهار دينه او معتقده اذا كان ذلك ضروريا لحماية السلامة العامة ، او النظام العام او الآداب العامة او حقوق الآخرين وحرياتهم الاساسية . وعلى هذا ، لا يمكن للدولة بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة ١٨ من العهد الدولي ان تمنع او تقييد هذا الحق بوساطة قانونها الوطني ، لتقييد حرية الفرد في اعتناق معتقد يختاره وحرية في ممارسته ، لان ممارسة هذه الشعائر الدينية ، لا تشكل تهديدا للامن القومي ، وانما يجوز تقييد ذلك الحق من اجل حماية السلامة العامة او النظام العام

او الآداب العامة او حقوق وحرريات الآخرين الاساسية (١٤) . وفي هذا الشأن نجد ان اعتبارات الامن القومي في الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٨ تتشابه مع الحالات المنصوص عليها في العهد الدولي ، حيث انها اجازت التمسك باعتبارات او مبررات الامن القومي لتقييد الحريات والحقوق التالية :

الحد من علانية المحاكمات (الفقرة (١) من المادة السادسة) ، وكذلك تجيز الفقرة الثانية من المادة العاشرة من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان تقييد حرية التعبير ، او الحق في التجمع السلمي وفقا للمادة الحادية عشر الفقرة (٢) ، وتقييد حرية التنقل واختيار مقر الإقامة وفقا للبروتوكول الرابع (المادة الثانية فقرة (٣) ، (١٥) . ومن ناحية اخرى ، استندت المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان التي حكمت في العديد من القضايا الى مبررات الامن القومي لتقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان ، نذكر منها ، القرار الصادر من لجنة حقوق الانسان بتأكيد مشروعية القرار الصادر من المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان استنادا الى المادة العاشرة من الاتفاقية الاوروبية التي اجازت تقييد حرية التعبير بناء على اعتبارات الامن القومي عندما ادانت أحد المواطنين لنشره منشورات تحث او تشجع الجنود في ايرلندا الشمالية على ترك الخدمة العسكرية مما يشكل نوعا من المساعدة غير المباشرة للعدو ، وبالتالي يتعارض مع اعتبارات الامن القومي (١٦) .

وبناء على ما سبق ، فان تقييد الحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي وفي اتفاقيات حقوق الانسان الاخرى استنادا الى مبررات الامن القومي ، يجب ان تعطي تفسيراً ضيقاً وذلك لتفادي اساءة استخدامها من قبل الانظمة السياسية في كثير من الدول للحد من هذه الحريات تمثيا مع النصوص المقيدة التي اجازت للقوانين الوطنية في اطار القانون وان تكون ضرورية لحماية الامن القومي . هذا الاحتمال لخطورة الالتجاء لمبررات او اعتبارات الامن القومي يظهر بوضوح عند تحديد مفهوم وخصائص الامن القومي للولايات المتحدة ، والتي تضمنت العوامل السياسية والاقتصادية والعسكرية في مختلف انحاء العالم ، وذات التأثير على المصالح الحيوية للولايات المتحدة . وبحسب المفهوم الامريكي للامن القومي ، فان اية تطورات في العالم تعتبر في غاية الاهمية ، واية حوادث في اي مكان تشكل خطورة على الامن القومي للولايات المتحدة . وعلى هذا فان مفهوم الامن القومي اصبح ذا ابعاد شاسعة تتجاوز حدودها الإقليمية وتشمل مشاكل كثيرة مما يترتب عليه ان تكون الدولة في استنفار دائم ، واتخاذ كافة الاجراءات بما فيها الاجراءات العسكرية لحماية الامن القومي حتى وان كان ذلك خاسر حدها (١٧) . وبهذا يتعارض هذا المفهوم الواسع للامن القومي مع مفهوم الامن القومي كما نصت عليه النصوص المقيدة في العهد الدولي . لذا أكد اعلان

Siracusa عند بيان وتحديد مفهوم الامن القومي ، كما جاء في العهد الدولي
بان :

“National security cannot be invoked as a reason for imposing limitations to prevent merely or relatively isolated threats to law and order”.

الى جانب مبررات الامن القومي التي تجيز تقييد الحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي ، نجد ان النصوص المقيدة قد اجازت تقييد تلك الحقوق والحريات بنص القانون اذا كانت ضرورية لحماية النظام العام “Public Order” ونظرا لخطورة هذا المبدأ والغموض الذي يعتريه والمجالات الواسعة التي يشملها بالاضافة الى الطابع المرن الذي يتصف به ، وطابعها النسبي الذي يختلف باختلاف المكان والزمان والنظم القانونية ، وتشمل الحالات الاخرى مثل الادارة العامة والسلامة العامة (١٨) . لذا نجد النص عليها في مواضع كثيرة في العهد الدولي وفي المواثيق الدولية الاخرى ، وفي دساتير دول مجلس التعاون الخليجي . وعلى هذا نحاول بيان مدلوله كما اتفق عليه في ضوء اتفاقيات حقوق الانسان .

٢ - النظام العام Public order

تظهر اهمية اعتبارات النظام العام في مختلف النظم القانونية لتنظيم الحقوق والحريات العامة من خلال النص عليها في جميع النصوص المقيدة في العهد الدولي . لذا نجدتها في المواد التالية : الفقرة ٣ من المادة ١٢ المتعلقة بحق الفرد في التنقل وحرية اختيار مقر الإقامة والحق في مغادرة اي بلد بما في ذلك بلده ، وفي الفقرة (١) من المادة ١٤ المتعلقة بعلانية المحاكم واستقلاليتها ، وفي الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة (٣) من المادة ١٩ بشأن الحق في اعتناق الاراء وحرية التعبير . وفي المادة ٢١ بشأن الحق في التجمع السلمي وممارسته . وفي الفقرة (٢) من المادة ٢٢ بشأن حرية تكوين الجمعيات والانضمام اليها (١٩) .

وتجدر الاشارة الى ان وضع الاصطلاح الفرنسي “Ordre Public” بين اقواس بعد الاشارة الى اصطلاح النظام العام باللغة الانجليزية كان نتيجة مناقشات مستفيضة في لجنة حقوق الانسان اثناء اعداد ووضع مشروع العهد الدولي ، وذلك لاختلاف مدلول ومفهوم فكرة النظام العام في النظام اللاتيني عن ذلك المعنى في النظام الانجلوسكسوني (٢٠) . ولتفادي أية اشكالات حول مضمون ومجالات تطبيق النظام العام وخاصة بالنسبة لحقوق الانسان وحياته الاساسية ، حيث ان المفهوم العام للنظام العام في النظام الانجلوسكسوني ، يقصد به حالات الاخلال بالنظام في جميع صوره او بالسياسة العامة او المصلحة العامة ، في حين أن مدلول

النظام العام في النظام اللاتيني ، يختلف عند تطبيقه في المجالات التي تتناولها احكام القانون الخاص ، أو تلك التي يشملها احكام القانون العام . ومن ناحية اخرى ، فان مدلول النظام العام في **الفقه اللاتيني** من الشمول والنسبية بحيث انها تشمل النظام العام السياسي ، ويقصد به حماية النظام ومشروعية السلطة السياسية ، واحترام النظام السياسي الدستوري (٢١) . الى جانب ذلك ، فان مفهوم النظام العام ، قد يشمل حماية المستهلك أو التوجه الاقتصادي للدولة أو ما يسمى بالنظام العام الاقتصادي . وكذلك يمكن القول بأنه المحافظة على السلم أو الاستقرار العام وضمان السلامة في الاتصالات وفي المنشآت الصناعية وغيرها من الحالات ذات التأثير الفعال على امن وسلامة الدولة أو المحافظة على الاخلاق العامة ووقاية المجتمع من الامراض الاجتماعية ، ومن جميع اسباب الانحلال الخلقي وكل ما يتعلق بالوظائف الاساسية المتعلقة بالمؤسسات العامة لحسن سير المجتمع ورفاهيته .

ويبين السيد Kiss هذا المفهوم الواسع للنظام العام في النظام اللاتيني بقوله (٢٢) :

“In a very broad sense, order public includes the existence and the functioning of the state organization, which not only allows it to maintain peace and order in the country but ensures the common welfare by satisfying collective needs and protecting human rights”.

هذا المفهوم الواسع للنظام العام والذي يشكل الاساس لتقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي وفي المواثيق الدولية الاخرى ، يقصد به وضع معايير لحفظ سلامة الدولة والاستقرار العام والسلامة العامة والاخلاق والاداب العامة في كل دولة (٢٣) . وعلى هذا يمكن للسلطات القضائية بموجب الصلاحيات الممنوحة لها وفي ضوء النظام القانوني القائم ، تقييد الحقوق والحريات باسم المصلحة العامة أو التضحية بالمصلحة العامة من اجل الحفاظ على الحقوق الاساسية للأفراد اذا اقتضى الامر ذلك (٢٤) . ومن هنا ، فان التأكيد والتمسك بالطابع المرن والنسبي لفكرة النظام العام ، يعد اكثر تمثيلا مع الواقع الدولي المعاصر الذي يتكون من الدول ذات النظم القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية (٢٥) .

هذا الوضع ينطبق كذلك على مفهوم النظام العام لدى فقهاء القانون العام والقانون الدولي في الدول العربية ، كما يستدل من المؤلفات القانونية التي تناولت هذا الموضوع في اطار القانون العام ، أو الخاص أو في القانون الدولي . ونظرا لصعوبة وضع تعريف محدد للنظام العام لانها مستمدة من الانظمة القانونية المختلفة ، فإنه يمكن القول بصورة عامة ان **النظام العام** يقصد به : « مجموع المصالح الاساسية للجماعة . اي مجموع الاسس والدعامات التي يقوم عليها بناء

الجماعة وكيانها ، بحيث لا يتصور بناء هذا الكيان سليما دون استقراره عليها (٢٦) . او بعبارة اخرى مجموعة القواعد او المبادئ الاساسية التي تؤكد على أمن المجتمع او التي تشكل الاسس التي يقوم عليها مجتمع ما » (٢٧) .

وقد رأى بعض فقهاء القانون العرب ، أن الإداب العامة تشكل الاساس الاخلاقي للنظام العام او هي احد اوجه كثيرة يتضمنها النظام العام (٢٨) . وعلى هذا ، فان فكرة النظام العام في الفقه القانوني العربي ، تقترب من المفهوم الفرنسي وفي النظام القانوني لدول امريكا اللاتينية ، هذا المفهوم المرن والشامل لفكرة النظام العام لم تعد السمة البارزة للممارسات القضائية في دول المجموعة الأوروبية ، حيث وضع المجلس الاوروبي في عام ١٩٦٤ ، مجموعة من المعايير من شأنها تضيق مفهوم النظام العام ، وذلك من اجل منع تقييد حرية انتقال العمال من دول المجموعة ، استنادا الى النظام العام الوطني لكل دولة (٢٩) . وفي اعتقادنا ان الخصائص التي سبق ذكرها لمفهوم النظام العام في معظم الانظمة القانونية تتطلب تخويل دور القاضي الوطني صلاحية تحديد وبيان لما يعتبر من النظام العام في اطار الافكار والمبادئ السائدة في عصره وبما يتفق مع المصالح العامة ، لضمان استقرار الاهداف في المجتمع ، وبصورة خاصة عند الالتجاء الى النظام العام كمبرر لتقييد الحقوق والحريات الاساسية للانسان ، بناء على نص من القانون الوطني . وبناء على ما سبق فان فكرة النظام العام والمنصوص عليها في النصوص المقيدة الستة في العهد الدولي ، وفي الممارسات القضائية لبعض الدول ، تعد حجر الاساس لاقامة التوازن بين حقوق الافراد من ناحية ومصالح المجتمع ككل من ناحية اخرى .

ولضمان عدم اساءة استخدام اعتبارات النظام العام للحد او لتقييد الحريات المنصوص عليها في العهد الدولي او بصورة عامة في النظام القانوني لاية دولة تأخذ بمفهوم النظام العام كمبرر لتقييد الحقوق والحريات الاساسية ، اكد اعلان Siracusa على ضرورة اخضاع الصلاحيات المقررة لها للجهات المختصة في الدولة للحفاظ على النظام العام لرقابة لاحقة من البرلمان او المحاكم او غيرها من الهيئات المستقلة ذات الاختصاص في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية (٣٠) .

السلامة العامة : Public Safety

ان النصوص المقيدة في العهد الدولي وفي مواثيق حقوق الانسان الاخرى ، تضمنت الاشارة الى اعتبارات (السلامة العامة) Public Safety لتقييد الحقوق والحريات كما وردت في المواد ١٨ ، ٢١ ، ٢٢ ، من العهد الدولي ، ويرى بعض الفقهاء ان النص على السلامة العامة الى جانب النظام العام يؤكد اختلافهما ، على الرغم من الارتباط بينهما ، وان كان مدلول النظام العام اوسع

بكثير عن مدلول السلامة العامة . ونرى ان النص على السلامة العامة في معظم النصوص المقيدة الى جانب اعتبارات النظام العام ، يقصد به توفير الحماية للأشخاص ضد الأضرار التي قد تلحقهم أو تلك التي تلحق أموالهم ، في حين أن مدلول النظام العام كما سبق شرحه أكثر شمولية ومرونة ، بحيث يمكن أن تشمل الحالات السلامة العامة . وعليه فإن الالتجاء الى اعتبارات السلامة العامة لتقييد الحقوق والحريات يجب ألا يمارس بشكل تعسفي أو بدون ضمانات فعالة في حالة إساءة استخدامها من السلطات المختصة .

٤ - الآداب العامة : Public Morals

أشارت النصوص المقيدة للحقوق والحريات العامة في العهد الدولي ، الى اعتبارات الآداب العامة ، فيما عدا نص الفقرة الأولى من المادة ١٤ التي تتناول علانية المحاكمات واستقلالها المنشأة بحكم القانون ، التي أجازت منع الصحافة والجمهور من حضور جلسات المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب أو النظام العام . أن أغفال عبارة العامة قد يكون مقصودا في هذه المادة فقط حفاظا على حرمة الحياة الخاصة للأطراف في الدعوى (٣١) . وحيث أن فكرة الآداب العامة تختلف من دولة الى أخرى ، ومن موقف الى آخر في المجتمع الواحد ، لذا يتعذر حصر القواعد المتعلقة بها مقدما ، وعليه فإنه يترك لكل دولة بوساطة الهيئات المختصة صلاحية تحديد مضمونها (٣٢) . وبموجب النصوص المقيدة في العهد الدولي فإنه يحق للدولة بناء على نص القانون ، تقييد الحقوق والحريات الأساسية لاعتبارات الآداب العامة وبشرط أن يكون ذلك ضروريا ، لضمان الاحترام الفعال للقيم الأساسية للمجتمع (٣٣) .

هذا ولا بد من الإشارة الى أن تدخل الدولة لتقييد الحقوق والحريات الأساسية ، استنادا لفكرة الآداب العامة ، يجب أن يخضع للمعيار الأساسي الذي نصت عليه الاتفاقية في الفقرة الأولى من المادة الثانية من العهد الدولي والتي تلزم كل دولة طرف في العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه ، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والخاضعين لسيادتها « دون أي تمييز بسبب 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 من الأسباب » .

٥ - حقوق وحريات الآخرين :

The rights and freedom or reputations of others :

أجازت الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للدولة ، تقييد الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الإعلان العالمي

لحماية حقوق وحريات الآخرين . وكذلك اجازت النصوص المقيدة في العهد الدولي جميعها للدولة تقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في تلك النصوص بهدف حماية حقوق الآخرين وحرياتهم (٣٤) . ونجد ان الفقرة الفرعية (١) من الفقرة الثالثة من المادة (١٩) من العهد الدولي ، اضافت الى عبارة **حقوق الآخرين** او سمعتهم ، وذلك عند تناولها للقيود التي يجوز فرضها بموجب نص من القانون على ممارسة حرية التعبير من قبل الافراد في المجتمع (٣٥) . ويمكن تفسير ذلك بأن الفقرة الثانية من المادة ١٩ تتعلق بحرية الاشخاص في التعبير ، والتي تشمل استعمال مختلف ضروب المعلومات والافكار وتلقيها ونقلها بأية وسيلة مكتوبة او غير مكتوبة . هذا الحق رغم اهميته ، قد يستخدم من قبل البعض للإساءة الى حقوق الآخرين وسمعتهم ، مما يتطلب من الدولة او السلطات المختصة فيها توفير الحماية القانونية للغير عند التعسف في ممارسة هذا الحق ، من قبل بعض افراد المجتمع او من الفئة التي تمتلك وسائل النشر وتسيطر عليها ، كما هو الحال في الدول الرأسمالية التي تجيز للافراد او الشركات حق امتلاك وسائل النشر الخاصة . ومن جانب آخر فان الفقرة الثالثة من هذه المادة قررت ان ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة الثانية تقتضي واجبات ومسؤوليات خاصة ، وعلى ذلك يجوز اخضاعها لبعض القيود شريطة ان تكون محددة بنص القانون وان تكون ضرورية لاحترام حقوق الآخرين او سمعتهم .

ويستدل من الاعمال التحضيرية لهذه المادة بأن اللجنة اوردت قائمة طويلة بالاستثناءات التي ترد على حرية ممارسة حق التعبير كما نصت عليها الفقرة الثانية من المادة (١٩) ، من بينها : الامور التي يجب ان تبقى سرية لمصلحة السلامة الوطنية ، والتعبيرات او الآراء التي تدعو الافراد الى استخدام القوة ضد النظم الحكومية ، والآراء المخلة بالحياء ، والآراء الضارة بالممارسة العادلة للاجراءات القانونية ، والآراء او العبارات بحق الاشخاص الطبيعيين او الاعتباريين التي تسبب الى سمعتهم او اليهم دون أية فائدة للرأي العام ، والتقارير المنتظمة والمتعمدة لنشر الادعاءات التي تؤدي الى خلق روح العداء بين الحكومة والافراد ونشر الاسرار المهنية ، والاتصال بالحكومة الاجنبية (٣٦) .

يتبين لنا ان بعض الاستثناءات التي جاء ذكرها في الاعمال التحضيرية حول تقييد حرية التعبير يمكن ادراجها ضمن القيود التي تتناول حماية الامن القومي او النظام العام ، واما حماية حقوق الآخرين او سمعتهم ، فانها يمكن بواسطة تقييد الآراء التي يكون الشخص قد اطلع عليها بسبب امتيازات معينة او بسبب علاقته المهنية او بسبب المصاهرة . كذلك خرق حق التأليف وكذلك حق الموظفين العموميين او الشخصيات الهامة في حماية سمعتهم من جراء ممارسة حرية التعبير . هذه الحقوق التي تكون في الغالب محلا للتعسف او يجري استخدامها بصورة مضرّة

بسمعة بعض الاشخاص ، استنادا الى الحق في حرية التعبير ، لذا اجازت النصوص المقيدة للدولة الاستناد الى اعتبارات حماية حقوق الآخرين وسمعتهم لتقييد الحقوق والحريات الاساسية المعترف بها في العهد الدولي بصورة عامة وليس فقط تلك المنصوص عليها في النصوص المقيدة . ان الهدف من ايراد هذا القيد في العهد الدولي لا يقصد به حماية حقوق فئة معينة او حقوق رجال السياسة من الرأي العام او النقد الموضوعي الذي لا يكون هدفه المباشر التعرض للامور الخاصة او الشخصية لهؤلاء الاشخاص وانما يقصد منه توفير الضمانات القانونية والاحترام لجميع افراد المجتمع ، دون تمييز بسبب المركز السياسي او الاجتماعي ، وبذلك يمكن اقامة التوازن بين الحقوق الفردية للاشخاص وحقوق وحريات الآخرين ، بغض النظر عن وضعهم الاجتماعي . وعلى الدولة ان تتوخى الموضوعية عند الالتجاء الى هذا القيد كمبرر للحد من حرية الافراد للتعبير عن آرائهم وطريقة ممارستها ، وفقا للقوانين الوطنية ، دون ان يكون ذلك من اجل حماية رجال السياسة من الرأي العام او النقد الموضوعي الهادف لمصلحة المجتمع (٣٧) .

تلك هي القيود الاساسية التي جاءت في النصوص المقيدة للحقوق والحريات في العهد الدولي ، بهدف حماية حقوق الآخرين وحرياتهم او حماية الآداب العامة او النظام او السلامة العامة او الصحة العامة في مجتمع ديمقراطي (٣٨) . ويستدل من النصوص المقيدة ذاتها ضرورة تفسيرها التفسير الضيق لتفادي الاستخدام التعسفي لهذه القيود ، خاصة وان هذه النصوص اشترطت صراحة ان تكون القيود بناء او بموجب نص من القانون وضرورة لحماية الحالات السابقة ، وتعد استثناء من القواعد العامة التي كانت الاساس في ابرام العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية وغيرها من المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان . وعلى هذا فان الواجب ان تعطي التفسير الضيق عند الالتجاء الى اعتبارات او مبررات تقييد الحقوق والحريات التي يجوز تقييدها بموجب النصوص المقيدة . وبناء على ذلك فان صلاحية الدولة او الهيئات الرسمية التي تتولى تطبيق ومراقبة ممارسة الحقوق والحريات ليست مطلقة وبدون ضوابط ، لان الفقرة الاولى من المادة الخامسة من العهد الدولي وضعت القيد العام على الدول الاطراف في العهد عندما نصت بان : « ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد بأنه يحق لأي دولة أو جماعة أو شخص مباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق والحريات المعترف بها في هذا العهد أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه » (٣٩) .

واذا كانت النصوص المقيدة ، قد اجازت لكل دولة بموجب قانونها الوطني تقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في النصوص المقيدة لانها تعد من الشؤون الداخلية للدول الاطراف ، فان كيفية مباشرة أو القيام بتنفيذ احكام العهد الدولي لا

يمكن اعتبارها من المسائل الداخلية البحتة ، لان العهد الدولي يلقي التزامات دولية على الدول الأطراف ، ليس فقط ضمن حدود اقليمهم كما تنص على ذلك الفقرة الاولى من المادة الثانية من العهد الدولي ، وانما كذلك بمراعاة تلك الحقوق والحريات خارج دولهم عن طريق منع الاعمال التخريبية ، التي قد يقوم بها عملاء الدولة . هذا وقد أصدرت لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة ، عدة قرارات تتعلق بكيفية تفسير الفقرة الاولى من المادة الخامسة من العهد الدولي ، بالنسبة لمسئولية الدولة عن خرق أو انتهاك حقوق الافراد خارج دولهم ، وبينت ان الالتزام المنصوص عليه في تلك المادة يمنع الدولة من الاستناد الى الفقرة الاولى من المادة الثانية ، لتجنب مسئوليتها عن الاعمال الانسانية خارج حدودها الاقليمية (٤٠) .

وعلى هذا ، فان اللجنة استطاعت بالتفسير المرن للفقرة الاولى من المادة الخامسة ، منع الدولة من خرق احكام العهد الدولي خارج حدود اقليمها ، وبالتالي فان الاخلال بتلك الالتزامات من قبل الدولة يعد خرقا لقواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته الاساسية المنصوص عاها في العهد الدولي . وعليه ، تم انشاء جهاز دولي باسم **اللجنة المعنية بحقوق الانسان** ، تتكون من ثمانية عشر عضوا من مواطني الدول اطراف في العهد الدولي من ذوي المناقب الخلقية المشهود لهم بالاختصاص في ميدان حقوق الانسان بصفتهم انشخصية (٤١) .

والزمت المادة ٤٠ من العهد الدولي ، الدول اطراف بتقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل اعمالا للحقوق المعترف بها في العهد الدولي ، وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق وذلك خلال سنة من بدء نفاذ العهد للدولة المعنية أو كلما طلبت لجنة حقوق الانسان من الدولة (٤٢) .

ومن ناحية اخرى ، تعهدت الدول اطراف في البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص ، بالحقوق المدنية والسياسية ، بمقتضى المادة الاولى ، تمكين اللجنة المعنية بحقوق الانسان من استلام ونظر الرسائل المقدمة من الافراد والتي تدخل في ولاية تلك الدولة الطرف والذين يدعون انهم ضحايا أي انتهاك من جانبها لأي حق من الحقوق المقررة في العهد ... (٤٣) .

والزمت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من البروتوكول الاختياري ، بأن تقوم الدولة المشتكى عليها في غضون ستة اشهر ، بموافاة اللجنة بالايضاحات أو البيانات الكتابية اللازمة لجلاء المسألة ، مع الاشارة عند الاقتضاء الى أية تدابير قد اتخذتها لرفع الظلم أو التعدي المشكو منه (٤٤) . وبهذه الاجراءات ، فان المجتمع الدولي قد انشأ جهازا دوليا لمراقبة كيفية تنفيذ الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان في الدول اطراف ، مما يؤكد عدم جواز الاحتجاج من الدولة بمبدأ

السيادة أو الشؤون الداخلية ، عند انتهاكها لحقوق الانسان وحرياته الاساسية ، وبصورة خاصة عند الالتجاء او التمسك بالنصوص المقيدة للحقوق والحريات ، كما دونت في العهد الدولي .

وأخيرا فان الدول الاطراف باستطاعتها اخضاع صلاحية الدولة ذاتها او الهيئات التي تتولى تطبيق وتنفيذ القيود المنصوص عليها في العهد لرقابة المحكمة الدستورية ، لتحديد مدى مشروعية القوانين الصادرة لتقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في النصوص المقيدة ، وبهذا الاجراء تصبح ممارسة هذه الحقوق والحريات اكثر فعالية وموضوعية (٤٥) .

الفصل الثاني

* الاستبعاد او المخالفة في الظروف الطارئة العامة *

Derogation in a public emergency

ان الالتزام الملقى على عاتق الدول ، بموجب الاعلانات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان ، ينص صراحة على حق الدولة في تقييد او الدفع بالظروف الطارئة لتقييد الحقوق والحريات الاساسية للانسان المنصوص عليها في تلك المواثيق . من هذه الاتفاقية نذكر : الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان ، التي دخلت دور التنفيذ في عام ١٩٥٨ ، وكذلك الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان التي دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٧٨ . وأخيرا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي دخل حيز التنفيذ في عام ١٩٧٦ (٤٦) .

هذا الحق الذي اجازته الاتفاقيات الدولية للدولة ، في الحالات الطارئة ، نجد نموذجا له في المادة الرابعة من العهد الدولي عندما نصت على أن :

* يعرف القاموس القانوني "Black's Law Dictionary" اصطلاح الاستبعاد بأنه يعني

"The partial repeal or abolishing of a law, as by subsequent act which limits its scope or impairs its utility and force. To derogate from a law is to take away part of it".

وعليه فان الاستبعاد باللغة العربية يعني ، الالغاء الجزئي او بطلان القانون بوساطة تشريع لاحق ، الذي يحدد او يقيد مجاله او يعرقل فائدته وقوته ، ولا يعني الالغاء الكلي او البطلان المطلق ، وعلى هذا فانه يمكن القول بان اصطلاح Derogation يقصد به في هذا المجال استبعاد السلطات للنصوص القانونية او التشريعات المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته الاساسية لفترة معينة . وعند انتهاء الاوضاع الاستثنائية يعاد العمل بالقانون السابق ، وعليه فان حق الاستبعاد يقصد به حق الدولة في الالغاء المؤقت او ايقاف العمل بالنصوص القانونية او التشريعات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة بوساطة تشريع او قانون لاحق وذو طابع عام وموضوعي .

١ — في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة ، والمعلن قيامها رسميا ، يجوز للدول الاطراف في هذا العهد ان تتخذ ، في اضييق الحدود التي يتطلبها الوضع ، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد ، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الاخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي ، وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الاصل الاجتماعي .

٢ — لا يجيز هذا النص اية مخالفة لاحكام المواد ٦ ، ٧ ، ٨ (الفقرات ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨) .

٣ — على اية دولة طرف في هذا العهد ، استخدمت حق عدم التقيد ان تعلم الدول الاطراف الاخرى فورا ، عن طريق الامين العام للأمم المتحدة ، بالاحكام التي لم تتقيد بها وبالاسباب التي دفعتها الى ذلك ، وعليها ، في التاريخ الذي جرى فيه عدم التقيد ، ان تعلمها بذلك مرة اخرى وبالطريق ذاته .

وبموجب المادة الرابعة ، فان ثلاثة معايير أو شروط يجب توافرها لاضفاء المشروعية على حق الدولة في استخدام الحق المجاز لها في استبعاد أو تقيد الحقوق والحريات الاساسية في الظروف الطارئة العامة ، أو عند اعلان الاحكام العرفية . تتلخص هذه المعايير فيما يلي (٤٧) :

المعيار الاول : ان تكون الظروف الطارئة العامة تتهدد حياة الأمة .

Public emergency which threatens the life of the nations.

المعيار الثاني : ان يكون الاستبعاد في اضييق الحدود التي يتطلبها الوضع (قاعدة النسبية) .

Derogation should be strictly required by the exigencies of the situation.

المعيار الثالث : الحقوق التي لا يجوز المساس بها أو استبعادها :

Non-derogable Rights

ونحاول في هذا الفصل ، بيان مضمون المعايير السابقة في ضوء احكام العهد الدولي ، ومن خلال اعمال لجنة حقوق الانسان التي أنشئت بموجب هذا العهد ، ومن خلال تجارب الدول الاطراف ، وممارستها لهذا الحق ، بهدف تحديد مدى نجاح نظام الرقابة الدولية في النهوض واحترام حقوق الانسان في المجتمع الدولي في هذه الحالات أو الاوضاع الاستثنائية .

المعيار الاول : ان تكون الظروف الطارئة أو الاستثنائية العامة تهدد حياة

الأمة :

ان الحق المتاح للدول الاطراف في العهد الدولي للتحلل من التزاماتهم المنصوص عليها في العهد الدولي لا يمكن تبريرها الا اذا كانت تلك الدول تواجه وضعاً غير عادي ، والخطر وشيك الوقوع ، يشكل تهديداً حقيقياً للامة بأكملها مما يؤدي الى عرقلة سير الحياة العادية للمجتمع (٤٨) .

وبناء على ذلك ، فانه يمكن تعريف الظروف الطارئة بأنها تعني **الاضاع غير العادية** مثل الازمات او الطوارئ التي تؤثر على الامة بأكملها ، وتشكل تهديداً للحياة المنتظمة للمجتمع التي تتكون منها الدولة (٤٩) . وعلى هذا فانه لا يجوز للدولة الغاء او ايقاف الحقوق الاساسية لتفادي ازمة عادية او تلك الناتجة عن استمرار التوتر مع النظام الحاكم ، ولكنها لا تهدد حياة الامة بأكملها وقدرتها على القيام بدورها المعتاد او لم يكن الخطر وشيك الوقوع ، وانما يعتبر نوعاً من التوقعات المحتملة في الزمن البعيد . ويرى البعض ان الخطر الحقيقي لاعلان حالة الطوارئ العامة ، يكون ذلك الناتج عن التخوف غير الحقيقي لوجودها او استمرارها لفترة تزيد عن تواجد الخطر الحقيقي ، بغرض حماية الانظمة الحاكمة من المعارضة الشعبية او عندما يحاول النظام الجديد فرض سيطرته على مقدرات الدولة ، وبدون موافقة او رضاء المواطنين (٥٠) . هذا التفسير الاقرب لمفهوم نص المادة الرابعة بشأن الاوضاع التي يجوز بموجبها ايقاف العمل في تنفيذ او ممارسة الحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي ، لا يتفق مع الاوضاع السائدة في كثير من الدول التي اتخذت تدابير استثنائية نتيجة الادعاء بوجود حالات الطوارئ او استمرار العمل بتلك التدابير بعد انتهاء الازمة الطارئة العامة . هذا الواقع القائم في المجتمع المعاصر ، يؤدي الى **خلق حالة طوارئ شبه دائمة في تلك الدول** ، استناداً الى المادة الرابعة من العهد الدولي رغم ان الباعث على ذلك وان كان في بداية الامر حقيقة ، الا ان الهدف الرئيسي يرجع الى اساءة الدولة في استخدام هذا الحق الذي اجازته المادة الرابعة على سبيل الاستثناء وبشروط معينة يجب توافرها ليس فقط عند اعلان حالة الطوارئ في الدول الاطراف وانما طوال الفترة المؤقتة المعلن عنها نتيجة ازمة او كوارث تعرضت لها الدولة (٥١) .

ويستدل من الاعمال التحضيرية عند اعداد مشروع العهد الدولي في الفترة من سنة ١٩٤٧ الى ١٩٥٢ ، ان غالبية الوفود المشاركة في الاجتماع ، ايدت حق الدولة في استبعاد تطبيق احكام العهد الدولي المتعلقة باحترام الحقوق والحريات الاساسية عند اعلان حالة الطوارئ في الحالات التالية : حالة الحرب — التمرد الداخلي — والكوارث الطبيعية الحادة . وبعد مناقشات طويلة ، اتفق على الاخذ بعبارة الحالات التي تهدد حياة الامة (٥٢) .

وتبين الدراسة التي اعدتها لجنة الحقوقين الدولية المشار اليها ، ان غالبية حالات اعلان حالة الطوارئ في كثير من الدول ، تستند الى فكرة حماية الامن القومي بهدف تمكين القوات المسلحة من الاستمرار في السلطة ، ومن ثم ايقاف الحقوق والحريات الاساسية تحت مظلة حالة الطوارئ المعلن عنها رسميا كما توجب المادة الرابعة من العهد الدولي . ومن ناحية اخرى ، فان معظم الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ، توصلت الى قناعة بان الازمات الاقتصادية في دولة ما لا يمكن الاستناد اليها لايقاف ممارسة الحقوق والحريات الاساسية ولم تكن من الاسس التي استندت اليها المادة الرابعة (٥٣) .

وكذلك فان العهد الدولي يسمى الى اقامة نوع من التعايش بين الحقوق السياسية والمدنية والحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية (٥٤) . وعلى الرغم من وجهة هذا الرأي ، الا اننا نعتقد بان الازمات الاقتصادية في بعض دول العالم الثالث قد يكون لها تأثير بالغ على نمط حياة الامة بأكملها ، وعليه فان اتخاذ الدولة تدابير معينة ومؤقتة من شأنها ايقاف الحقوق والحريات الاساسية لفترة محددة ، نتيجة ازمة اقتصادية معينة ، يعد مشروعا وفقا للمادة الرابعة ولا يمكن القول بان ذلك يعد اساءة لاستعمال حق الاستبعاد المنصوص عليه في المادة الرابعة لانه يعبر عن الاتجاه الواقعي لوضع هذه الدول .

والذي يعد مخالفا وفقا للتعريف والهدف الذي من اجله وضعت تلك المادة انها هو استبعاد أو ايقاف الحقوق والحريات الاساسية، استنادا الى مقتضيات التنمية الاقتصادية في الدولة ولاجل غير مسمى ، لان الفقرة الثالثة من المادة الرابعة ، تلزم الدولة التي استخدمت الامتياز المقرر لها في هذه المادة بعدم التقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى العهد الدولي ان تبلغ الدول الاطراف الاخرى عن طريق الامين العام للامم المتحدة عن التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد (٥٥) . وعلى هذا ، فان الاصل العام كما يفهم من صياغة وروح المادة الرابعة ، اعتبار تلك الفترة مؤقتة ، ويحق للدولة اثناءها استبعاد احكام العهد الدولي . وعلى ذلك فان التقيد لمدة طويلة تمشيا مع مستلزمات التنمية الاقتصادية ، كما تحاول بعض دول العالم الثالث تبرير موقفها امام لجنة حقوق الانسان لاستمرار حالة الطوارئ في دولها ، يعد مخالفة صريحة للالتزاماتها وفقا لاحكام العهد الدولي ، ودليلا على اساءة استعمال حق الاستبعاد كما جاء في المادة الرابعة من العهد الدولي .

هذا وقد اكد اعلان المبادئ الصادر عن اجتماع Siracusa لعام ١٩٨٤ بأن الصعوبات الاقتصادية أو الازمات الاقتصادية ، لا تبرر بحد ذاتها اتخاذ تدابير الاستبعاد ، وفقا للمادة الرابعة من العهد الدولي . ومن ناحية اخرى ، بين الاعلان المفهوم الحقيقي لعبارة الحالات الاستثنائية التي تهدد حياة الامة بأنها تعني :

(١) تلك الحالات التي تؤثر على الشعب بأكمله في الدولة كلها او في بعض اجزاء الدولة .

(ب) الحالات التي تشكل تهديدا للكيان المادي للمواطنين ، والاستقلال السياسي أو الوحدة الإقليمية للدولة ، أو تحول دون قيام المؤسسات الحيوية بمهامها الأساسية ، لضمان حماية الحقوق المعترف بها في العهد الدولي (٥٦) .

وبهذا يتبين لنا الشروط الواجب توافرها لاستخدام الحق المنصوص عليه في المادة الرابعة للدول الاطراف في العهد الدولي ، عند استبعاد أو مخالفة الالتزامات المترتبة عليها بمقتضى العهد الدولي .

وبناء على ما سبق ، فان ممارسة الدول لحق الاستبعاد المنصوص عليه في المادة الرابعة من العهد الدولي يتطلب منها عدم الالتجاء لهذا الحق ، إلا في الحالات الاستثنائية الطارئة العامة التي من شأنها أن تهدد حياة الأمة بأكملها ، وفي أضيق الحدود لمواجهة الأوضاع غير العادية التي تعتبر بالغة الخطورة على بقاء واستقلال الدولة وليس بقاء أو استمرار الانظمة الحاكمة غير الديمقراطية .

ومن ناحية أخرى ، فان الهدف الاساسي من ايراد حق الاستبعاد ، العمل على حماية المؤسسات الديمقراطية والحفاظ على الحقوق السياسية والمدنية للمواطنين كافة . ومتى تحققت هذه الغاية والنية لدى الدولة ، فان الالتجاء لحق الاستبعاد يصبح مشروعاً ، ويكون في اطار المضمون والهدف الرئيسي للمادة الرابعة من العهد الدولي .

المعيار الثاني : ان يمارس حق الاستبعاد في أضيق الحدود :

يعد هذا المعيار ، كما جاء في الفقرة الاولى من المادة الثانية من العهد الدولي ، في غاية الاهمية لحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية ، اثناء اعلان حالة الطوارئ العامة ، لانها تشكل قيوداً على صلاحيات الدولة ، عند اتخاذ تدابير من شأنها تقييد الحقوق والحرريات المنصوص عليها في العهد الدولي ، بقصد المحافظة على كيان الدولة واستقلالها من الاخطار التي تهدد حياة الأمة . وعلى هذا نصت الفقرة الاولى من هذه المادة على ان : (تتخذ الدولة في الظروف الطارئة العامة) في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع . وعليه ، فان على الدولة اقامة التوازن بين الاجراءات او التدابير التي تتخذها في هذه الظروف ، وبين ما تتطلبه الاوضاع . ويعد ذلك التزاماً ملقى على عاتق الدولة بموجب قاعدة النسبية ، لاضفاء المشروعية على قرارها عند اتخاذ أية اجراءات لتقييد الحقوق والحرريات المنصوص عليها في العهد الدولي (٥٧) .

هذا وقد أكدت لجنة حقوق الانسان في ملاحظاتها العامة عام ١٩٨١ على ضرورة مراعاة الدول لهذا المعيار ، كما تقتضي بذلك المادة الرابعة ، حيث ان الاجراءات التي يجوز للدولة اتخاذها لتقييد الحقوق والحريات ، يجب ان تستمر طالما ان حياة الامة مهددة وفي اضييق الحدود . ومن ناحية اخرى فان حرص اللجنة على ضرورة مراعاة الدول التي تعلن عن اتخاذها اجراءات التقييد الحقوق والحريات لهذا المعيار ، كما تتطلب المادة الرابعة اثناء قيام حالات الطوارئ العامة ، يتجلى في تعليقاتها على التقارير الوطنية التي ترسلها الدول الاطراف وفقا للمادة ٤٠ من العهد الدولي (٥٨) . مثال ذلك التساؤل الذي ذكرته اللجنة عند مراجعة تقارير كل من دولة ارجواي ، وسوريا ، وكولمبيا ، وسريلانكا حول مدة وطبيعة حالة الطوارئ في هذه الدول والاجراءات التي اتخذتها لتبرير كل حالة من حالات الاستبعاد ، وما اذا كانت الاوضاع القائمة تتطلب اتخاذ تلك التدابير (٥٩) . خاصة وان كثيرا من الحكومات التي تلجأ الى اعلان حالة الطوارئ ، تتجاهل خطورته ، والمجال الجغرافي للاجراءات الاستثنائية وفي اغلب الاحيان كما يستدل من تجارب الدول ، تحل المحاكم العسكرية او الاستثنائية محل المحاكم العادية في ممارسة السلطة القضائية بالنسبة للمواطنين ، بغرض تمكين السلطة العسكرية من السيطرة على زمام الامور في الدولة . ومن الاجراءات الاستثنائية التي تشكل خطورة كبيرة على حقوق وحريات المواطنين عند اعلان حالة الطوارئ ، تتمثل في الاعتقال الاداري للأشخاص Administrative detention لفترات طويلة باسم المحافظة على أمن الدولة من الاعمال الارهابية او عدم الولاء للسلطة (٦٠) .

وتذكر السيدة Questiaux بأن هذا النوع من الاعتقال الاداري يؤدي في الغالب الى اعتقال الاشخاص المشتبه في عقائدهم أو آرائهم لفترات اطول من فترة الاضطرابات او العنف ، ومن ثم توسيع دائرة القائمة الرمادية (Grey area)

وتجدر الإشارة الى ان هذا النوع من الاعتقال ، يشكل خطورة بالغة على حقوق وحريات الافراد ، في ظل اعلان حالة الطوارئ العامة ، ويتعارض في اضييق الحدود مع المعيار المنصوص عليه في المادة الرابعة ، هذه المادة الأكثر انتشارا والمعمول بها في معظم الدول العربية ، التي تخضع لحالة الطوارئ الدائمة . رغم ان الاوضاع التي استلزم فرض حالة الطوارئ لم تعد سارية ، وبالتالي لا تتطلب استمرار الاخذ او العمل بهذا النوع من الاجراءات التي اجازتها المادة الرابعة . وانما للهدف الاساسي ، اعطاء تلك الدول الصلاحيات التامة في تقييد أو منع ممارسة الحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها ، ليس فقط في العهد الدولي والمواثيق الدولية الاخرى ، وانما في ممارسة تلك الحقوق في دساتيرها

الوطنية ولغاقتبة هؤلاء الاشخاص دون توجيه اية اتهامات محددة او توفير اجراءات التقاضي وفقا للقوانين المحلية (٦١) .

ولتفادي هذا النوع من الاجراءات التي تتخذها الدول في ظل انظمة الطوارئ ، والتي يطلق عليها اسم الاعتقال الوقائي Prevention detention فانه يجب على الدولة التي تتخذ من هذه الاجراءات التي تتطلبها الاوضاع القائمة مراعاة التدابير او القيود التالية (٦٢) :

- ١ — جميع الاعتقالات يجب ان يعلن عنها او تدون في سجلات رسمية .
- ٢ — تجنب الاعتقال الانعزالي Incommunicado فيما عدا لفترة قصيرة ضرورية للتحريات (٦٣) .
- ٣ — لا يجوز ان تكون الاجراءات الادارية ممتدة لفترات محددة .
- ٤ — يجب اخضاع استبدال الاجراءات الجزائية العادية بالاجراءات الادارية لقيود محددة بدقة (٦٤) .

ويقصد بهذا الاقتراح والذي يماثل الاقتراحات المقدمة في دراسة لجنة الحقوق الدولية ، وفي دراسة جمعية القانون الدولي ، التركيز على قاعدة التناسب للحد من الاجراءات المقيدة للحريات الاساسية ، بوساطة اجراءات اقل تعسفا اذا كانت الاوضاع تتطلب اتخاذ اجراءات او تدابير ادارية لحماية حياة الامة من الاخطار ، التي تواجهها في ظل نظام الطوارئ العامة .

ومن الحلول الاخرى المقترحة لتفادي اساءة استخدام التدابير اللازمة في حالة اعلان الطوارئ العامة من قبل السلطة التنفيذية وبالذات في حالة استيلاء الانظمة العسكرية على السلطة ، ولخلق نوع من التوازن بين الاجراءات المتخذة ، وبين المحافظة على الحقوق والحريات الاساسية للأفراد ، النص في قوانين الطوارئ على ضرورة اجراء المراجعة الدورية لهذه القوانين من قبل السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية او الطوارئ او من قبل الاجهزة التشريعية القائمة او من المحاكم العادية . ويمكن ان تتخذ تلك الحلول ثلاثة اتجاهاات (٦٥) :

١ — تحديد فترة حالة الطوارئ العامة في صلب الدستور ، او قوانين الطوارئ مما يؤدي الى قيام السلطات التنفيذية بالمراجعة الدورية لمدى الحاجة الى ايقاف الحقوق الاساسية (٦٦) .

٢ — الإبقاء على صلاحيات السلطة التشريعية ، مع منحها الحق في الموافقة او عدم الموافقة لفرض حالة الطوارئ او تمديدتها واختيار التدابير اللازمة للطوارئ (٦٧) .

٣ - الإبقاء على إجراءات التقاضي العادية ، لتقييم مدى تطابق تدابير الطوارئ مع الدساتير الوطنية ، ومراجعة حالات الاعتقال الفردي ، ولتحديد اتهامات الاساءة من قبل رجال الامن ، ولحاكمة الافراد المدانين بجرائم الامن .

وتدل تجارب الدول في مختلف انحاء العالم ، على عدم التزامها بمراعاة هذه الامور الجوهرية لتنظيم سلطاتها وصلاحياتها عند فرض حالة الطوارئ العامة ، من اجل خلق نوع من الرقابة على سلطات الدولة ، عند اتخاذ تدابير معينة تتطلبها الاوضاع غير العادية . ان عدم تقيد الدول باحدى هذه الاتجاهات فسي ظل نظمها الوطنية ، يؤدي الى خضوعها للرقابة الدولية كما تنص على ذلك المادة ٤٠ من العهد الدولي . لذلك اكد المبدأ رقم ٥٥ من اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ ، على اهمية دور السلطات الوطنية في اجراء التقييم الدوري للاجراءات او التدابير التي تتخذها الدولة ، لمواجهة الاوضاع غير العادية وفي اضييق الحدود التي تقتضيها تلك الاوضاع وقرر بأن (٦٨) :

“The national constitution and laws governing states of emergency shall provide for prompt and periodic independent review by the legislature of the necessity for derogation measures”.

ولضمان عدم تحيز الاجهزة او السلطات الوطنية في الدولة كما هو الغالب في ظل حالات الطوارئ ، عند تحديدها مدى ملائمة التدابير المتخذة من قبل الدولة لمواجهة الاوضاع غير العادية التي تهدد حياة الامة ، كما تنص على ذلك المادة الرابعة من العهد الدولي ، وافق خبراء القانون الدولي في اجتماع Siracusa لعام ١٩٨٤ ، على ان قرارات السلطات الوطنية في هذا الشأن ، لا يمكن اعتبارها قرارات نهائية . وهذا يعني ضرورة اخضاع القرارات الصادرة من السلطات الوطنية لمراقبة الاجهزة الدولية المختصة بهذا الموضوع ، كما هو الحال بالنسبة للجنة حقوق الانسان ، التي تم انشاؤها بموجب الفقرة الاولى من المادة ٢٨ من العهد الدولي . بالاضافة الى المعيارين السابقين ، فان الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد الدولي ، نصت على ضمانة أخرى في غاية الاهمية لحماية حقوق وحرية الانسان الاساسية في ظل اعلان حالة الطوارئ العامة ، بوساطة تخصيص عدة حقوق وحرية لا يجوز المساس بها في تلك الاحوال لكونها من المبادئ الضرورية للحفاظ على الكرامة الانسانية ، ولا تتعارض مع فرض حالة الطوارئ العامة في الدولة كما سنرى .

المعيار الثالث : الحقوق التي لا يجوز المساس بها او استبعادها :

Non-derogable Rights

رغم النص صراحة على حق الدولة في استبعاد او مخالفة الالتزامات المنصوص عليها في العهد الدولي ، وفقا للفقرة الاولى من المادة الرابعة ، وما

يترتب على ذلك من مشروعية قرار التقييد أو الاستبعاد للحقوق والحريات الأساسية في الظروف الطارئة العامة ، إلا أن الفقرة الثانية من المادة الرابعة ، منعت الدولة حتى عند توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من أية مخالفة لأحكام المواد ٦ ، ٧ والفقرتين ١ ، ٢ من المادة الثامنة ، والمواد ١١ ، ١٦ ، ١٨ باعتبار أن الحقوق والحريات التي تتضمنها هذه المواد تعد من الحقوق التي لا يجوز المساس بها حتى في ظل قيام حالة الطوارئ العامة . هذا الحظر القانوني ناتج من أن تلك الحقوق تعتبر من الحقوق الأساسية المعترف بها بموجب قواعد القانون الدولي ، ولا يمكن بالتالي التنازل عنها من أجل المحافظة على كرامة الإنسان حتى عند إعلان حالة الطوارئ العامة من قبل الدول الأطراف في العهد الدولي .

إن إدراج الحقوق الأساسية الأربعة التي لا يجوز المساس بها في العهد الدولي ، كانت محل جدل ونقاش طويل في اللجنة التحضيرية ، ومن مختلف جوانبه السياسية والإنسانية والعسكرية ، وخلال الدورات الثماني التي عقدتها اللجنة التحضيرية ، تم الاتفاق على محوى ومضمون الفقرة الثانية من المادة الرابعة من خلال الحقوق الأربعة الأساسية وترك الحقوق الأخرى رغم أهميتها ، للمحافظة على كرامة الإنسان ، مثال ذلك حق الشخص في أن تنظر قضيته من قبل محكمة مختصة ومستقلة وحيادية ، وحق الإنسان في عدم تعريضه للتوقيف أو الاعتقال التعسفي ، لأن هذه الحقوق لا يمكن تحريم المساس بها أثناء المنازعات المسلحة (٦٩) .

وبناء على ذلك ، فإن الحقوق التي لا يجوز المساس بها وفقاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة هي الحقوق التالية :

- ١ — الحق في الحياة وعدم حرمان أحد من حياته تعسفاً (٧٠) .
- ٢ — عدم الخضاع للتعذيب أو المعاملة غير الإنسانية أو الحاطة بالكرامة (٧١) .
- ٣ — الحق في عدم جواز استرقاق أو إخضاع أحد للعبودية وحظر الرق وتجارة الرقيق (٧٢) .
- ٤ — عدم جواز سجن أي إنسان لعجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدى (٧٣) .
- ٥ — عدم جواز رجعية العقوبات أو فرض عقوبة أشد (٧٤) .
- الاعتراف بالشخصية القانونية (٧٥) .
- الحق في اعتناق العقيدة وممارستها (٧٦) .

هذا الاتجاه بتحديد وتعيين الحقوق التي لا يجوز المساس بها يتماثل مع الاتجاه الذي أخذت به الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (٧٧) . ويختلف عن الاتجاه الذي أخذت به الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي أحتوت على قائمة بالحقوق التي لا يجوز المساس بها ، تتجاوز وتزيد على الحقوق الاربعة الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي وفي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (٧٨) .

ومن ناحية اخرى ، نجد ان مشروع جمعية القانون الدولي لمؤتمر باريس ١٩٨٤ ، والدراسة التي قامت بها لجنة الحقوقيين الدولية ، بشأن حالات الطوارئ لعام ١٩٨٣ ، والاقتراحات المقدمة من المقررة الخاصة للجنة الفرعية للجنة حقوق الإنسان المتعلقة بمنع التمييز وحماية الاقليات في عام ١٩٨٢ ، قد تضمنت حقوقا اخرى لا يمكن المساس بها على الاقل نسبيا ، وان لم تكن بصورة مطلقة كما يرى بعض فقهاء القانون الدولي بالنسبة للحقوق الاربعة المشار اليها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة ، واهمها حق الإنسان في عدم تعريضه للاعتقال أو التوقيف التعسفي ، وحقه في ان تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة وحيادية (٧٩) .

ومن الحقوق المقترحة من لجنة الحقوقيين الدولية كما جاءت في الدراسة التي اعدتها ، والتي لا يجوز المساس بها اثناء حالات الطوارئ ، تلك الحقوق المنصوص عليها في المادتين ٢٠ ، ٢٧ من العهد الدولي التي تحرم الدعاية للحرب أو الدعوة الى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية (٨٠) . وكذلك حق الاقليات في أية دولة بالتمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم واقامة شعائرتهم ، أو استخدام لغتهم . وتجدر الاشارة الى ان الفقرة الاولى من المادة الثانية من العهد الدولي تلزم الدول الاطراف باحترام الحقوق المعترف بها فيها ، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الافراد الموجودين في اقليمها والخاضعين لولايتها ، دون أي تمييز بسبب انعرق أو اللغة أو الدين ، أو الاصل القومي أو الاجتماعي أو غيرها من الاسباب . وعلى هذا ، وبموجب المادة الثانية ، لا يجوز للدولة حتى في حالات الطوارئ العامة ان تميز بين الاقليات الموجودة على اقليمها . وفي اعتقادنا ان التوصية الخاصة بمنع أو حظر الدعاية للحرب أو الدعوة الى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية في غاية الاهمية ، خاصة في الدول التي يتأسس كيانها الاجتماعي من مختلف الاقليات الدينية أو الثقافية . لذلك فان التأكيد على عدم جواز استبعاد هذا الحق اثناء اعلان حالة الطوارئ العامة ، يساهم في استقرار الامن الداخلي والمحافظة عليه . لذا يجب اعتبارها من الحقوق التي لا يجوز المساس بها كما هو الحال في الحقوق الاربعة الاساسية التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة الرابعة . واذا كانت اللجنة التحضيرية لم تعتبر منع الاعتقال أو التوقيف التعسفي ، والحق في محاكمة عادلة وعلنية من الحقوق التي لا يجوز المساس بها (٨١) ، مراعاة لحالة الحرب

وما يستتبع من اتباع سياسة المرونة في هذه الظروف . وان ذلك لا يمكن ان ينطبق على حظر الدعاية للحرب او الدعوة الى الكراهية او العنصرية او الدينية ، والتي تشكل تحريضا على التمييز او العداوة او العنف خاصة وان اللجنة التحضيرية اعتبرت من ضمن حالات الطوارئ العامة حالة الحرب الدولية او الفتن الداخلية . وعليه فانه لا يمكن اعفاء الدولة من المسؤولية لاتخاذ تدابير استثنائية اثناء حالة الطوارئ العامة ، قد تؤدي الى التحريض على التمييز او العدوان او العنف ضد الاقليات ، باعتبارها من الحقوق التي يجوز استبعادها اثناء حالات الطوارئ ، ولا تدخل ضمن الحقوق التي لا يجوز المساس بها ، لان الاصل العام قيام الدولة بالوفاء بالالتزام المنصوص عليه في الفقرة الاولى من المادة الثانية من العهد الدولي ، هو التعهد باحترام الحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز حتى اثناء حالات الطوارئ العامة ، لان ذلك يشكل مخالفة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق الانسان . هذا ونجد ان الفقرة الاولى من المادة الثانية تضع التزاما على الدولة بعدم منافية التدابير المتخذة للالتزامات الاخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي ، وعلى عدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق او اللون او الجنس او اللغة او الدين او الاصل الاجتماعي ، وكذلك فان الفقرة الثانية من المادة الخامسة ، طالبت الدول الاطراف باحترام تعهداتها الاخرى المتعلقة بحقوق الانسان ، حتى وان كانت تلك الحقوق غير منصوص عليها في العهد الدولي ، وعلى هذا نصت تلك الفقرة على انه : « لا يقبل فرض اي قيد او اي تضيق على اي من حقوق الانسان الاساسية المعترف بها او النافذة في اي بلد تطبيقا لقوانين او اتفاقيات او أنظمة او اعراف بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها او كون اعترافه بها اضيق مدى » .

وعليه فان فرض قيد او تقييد على حظر الدعاية للحرب او حظر الدعوة الى الكراهية القومية او العنصرية او الدينية اثناء حالات الطوارئ العامة ، حتى وان لم ترد في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد تعد مخالفة للالتزامات التي يفرضها القانون الدولي على الدول بموجب المواثيق والاعلانات العالمية لحقوق الانسان ، لان ذلك يعد في اعتقادنا نوعا من التمييز ضد الاقليات من المواطنين .

وهكذا يتبين لنا ان العهد الدولي يضع التزاما على الدول الاطراف باحترام وعدم المساس بالحقوق المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة ، لانها في غاية الاهمية لحرية الانسان وكرامته ، ولا يجوز التضحية بها حتى اثناء حالات الطوارئ العامة . ومن ناحية اخرى توجب الفقرة الثالثة من المادة الثانية على كل دولة طرف في هذا العهد بأن تكفل :

١ - توفر سبيل فعال للتظلم لاي شخص انتهكت حقوقه او حرياته المعترف بها في هذا العهد حتى ولو صدر الانتهاك من اشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية .

ب - لكل متظلم على هذا النحو ان تبت في الحقوق التي يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو ادارية أو تشريعية مختصة ، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني ، وبأن تطور امكانيات التظلم القضائي .

ج - قيام السلطات المختصة بتنفيذ الاحكام الصادرة لمصلحة المتظلمين .

وبناء على هذا النص العام ، فان على الدولة اتخاذ اجراءات خاصة في حالات الطوارئ العامة ، للتأكد من عدم خرقها من قبل الاشخاص الرسميين ، أو الجماعات شبه الرسمية الذين يقومون بأعمال ذات طابع قضائي ، اثناء اعلان حالات الطوارئ ، وكذلك مراقبة هؤلاء الاشخاص ، ومنعهم من ممارسة الاختطاف غير القانوني ، أو ما يعرف باسم الاختفاء غير الارادي ، وضمان عدم تعريض الاشخاص المعتقلين للتعذيب أو المعاملة اللاانسانية ، أو أية شكل آخر من اشكال المعاملة القاسية (٨٢) . وتنص الفقرة الثانية من هذه المادة على حق اساسي لضمان ممارسة الاشخاص لحقوقهم التي لا يجوز المساس بها ، اثناء حالات الطوارئ العامة ، وذلك من خلال تمكينهم من عرض تظلمهم امام جهة قضائية مختصة ، أو ما يسمى بالقضاء العادي ، لتفادي تلك المحاكم غير المستقلة التي تنشئها السلطة العسكرية في هذه الحالات ، ويطلق عليها في بعض الدول اسم المحاكم الخاصة أو الاستثنائية . هذه الاجهزة القضائية لا يمكن ان تكون حيادية ، وفقا لمقاصد احكام العهد الدولي . لذا فان استمرارية المحاكم العادية مع اعطائها الصلاحية للبت في قضايا تظلم الافراد من الاعمال أو القرارات الادارية ، التي تعد انتهاكا أو خرقا للحقوق التي لا يجوز المساس بها ، واتخاذ الدولة لتدابير استثنائية للحفاظ على حياة الامة اثناء قيام حالات الطوارئ العامة أو الاحكام العرفية ، يعد حقا اساسيا حتى في ظل الظروف الاستثنائية العامة المعلنة رسميا من قبل الدولة .

وبناء على ما سبق ، فان النص على المادة الرابعة والتي يجوز بموجبها للدولة استبعاد تطبيق الحقوق المعترف بها بموجب قواعد القانون الدولي ، للحفاظ على حياة الامة في الحالات الطارئة العامة يفترض قبل كل شيء توافر حسن النية من قبل الدولة التي اعلنت حالة الطوارئ العامة في الدولة وبالتالي استبعاد الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي ، وفي حالة توافر سوء النية لدى الدولة عند فرض الاحكام العرفية ، كما هو الحال في كثير من الاحيان للحفاظ على مكاسب للسلطة العسكرية ، التي استولت على الحكم أو للقضاء على الحركات المناوئة للحكومات التي تنتهك حقوق الانسان بصورة مستمرة ، يشكل دليلا على سوء النية عند اعلان حالة الطوارئ العامة يصبح معه الاعلان بحذ ذاته خرقا لقواعد القانون الدولي ، التي تلزم الدول صراحة وفقا لالتزاماتها بموجب ميثاق الامم المتحدة والمنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الثانية

بضرورة العمل بالمبادئ الأساسية المنصوص عليها في الميثاق ، ومن بينها مبدأ حسن النية ، لتنفيذ الالتزام الملقى على عاتقها باحترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية (٨٣) . ومن جانب آخر يكون اعلان الاحكام العرفية خرقا لاحكام العهد الدولي الذي يفترض في الدول الاطراف توخي حسن النية عند تفسير الالتزامات الملقاة على عاتقهم في العهد الدولي . وتجب الاشارة الى ان النصوص التي تجيز للدولة استبعاد الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي ، قد جاءت على سبيل الاستثناء لمواجهة ظروف غير عادية ، مما يستوجب اعطاءها التفسير الضيق وعدم اساءة استخدامها في غير الحالات الضرورية لحماية حياة الامة بأكملها وفي اضييق الحدود التي تتطلبها تلك الحالات ، ويقع على الدولة كذلك تبرير تصرفاتها عند اتخاذ تدابير معينة من شأنها استبعاد تطبيق الحقوق والحريات التي يجوز استبعادها . لان الفقرة الاولى من المادة الخامسة تمنع الدولة من مباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف الى اهدار اي من الحقوق والحريات المعترف بها ، أو فرض قيود أوسع من تلك المنصوص عليها في العهد الدولي . وعلى هذا فان هذه الفقرة تشكل قيدا عاما على الدولة عند القيام بأي اجراء قد يؤدي الى اهدار الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي . وكذلك فان القيد العام المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الخامسة تلزم الدول الاطراف في العهد عند اتخاذ اجراءات ترمي الى استبعاد الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي ، مراعاة الالتزامات الاخرى التي تكون قد ترتبت عليها بمقتضى الاتفاقيات الدولية الاخرى ، مثال ذلك اتفاقيات العمل الدولية ذات العلاقة بالحقوق الأساسية المتعلقة بتحرير اعمال السخرة لعامي ١٩٣٠ ، ١٩٥٧ ، والاتفاقية المتعلقة بالحق في الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم لعام ١٩٤٨ ، والاتفاقية الخاصة بالمساواة في الاجر لنفس العمل دون تمييز بسبب الجنس لعام ١٩٥١ التي لا يجوز استبعادها الا في اضييق حدود تتطلبها الاوضاع غير العادية . وبناء على الالتزام السابق ، فان على الدولة مراعاة التزاماتها المنصوص عليها في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، المتعلقة بمراعاة المبادئ الأساسية اثناء المنازعات المسلحة الدولية وغير الدولية ، كما ينص على ذلك البروتوكول الاضافي لعام ١٩٧٧ لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ بشأن مراعاة الدول الاطراف في تلك الاتفاقيات للقواعد والاجراءات الخاصة باستقلالية وحياد المحاكم بالنسبة لضحايا الحروب غير الدولية ، وبصورة خاصة تلك المتعلقة بالاجراءات الجنائية . مثال ذلك اعلام المتهمة بطبيعة التهم الموجهة اليه واسبابها وان يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه وان تكون الادانة على اساس المسؤولية الفردية ، والحق في عدم الادانة أو فرض عقوبة تكون اشد بموجب قاعدة عدم رجعية قوانين الجزاء ، وحقه في ان يعتبر بريئا الى ان تثبت ادانته ، والا يكره على الشهادة ضد نفسه او الاعتراف بذنب . ونظرا لاهمية الحقوق الاربعة التي لا يجوز المساس بها ، والاعتراف بها من قبل المجتمع الدولي كما يظهر

كذلك من قواعد القانون الدولي العرفي ، فان الدول غير الاطراف في العهد الدولي ملتزمة بعدم استبعادها او خرقها اثناء حالات الطوارئ العامة ، لان قواعد القانون الدولي العرفي تمنع في جميع الاحوال انكار هذه الحقوق الاساسية للانسان (٨٥) .

وقد اعطى اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ اهتماما لحق الفرد في الحرية والامان على شخصه ، وعليه لا يجوز توقيفه او اعتقاله تعسفا (٨٦) والحق في محاكمة منصفة وعلنية المحاكمات عند تحديد الاتهامات الجنائية (٨٧) . ورغم ان هذه الحقوق يجوز استبعادها او تقييدها في اضيق الحدود في الظروف الطارئة ، الا ان انكار بعض الحقوق المرتبطة بهذه الحقوق الاساسية للانسان ، لا يمكن ان تكون ضرورية في الحالات الطارئة ، وعليه فان احترامها في ظل هذه الازمات تعد من الاهمية من أجل التأكد من ممارسة الحقوق التي لا يجوز المساس بها بصورة فعالة ومنع خرقها . وبين الاعلان المذكور اعلاه الضمانات الواجب توافرها في هذا الشأن على النحو التالي :

١ — يجب التسجيل والاعلان عن جميع حالات التوقيف والاعتقال وامكانه دون تأخير .

ب — عدم احتجاز او اعتقال أي شخص لفترة غير محددة سواء اكان الاعتقال تمهيدا لاجراء التحقيقات القضائية او لتقديمه الى المحاكمة او الاعتقال بدون تهمة واضحة .

ج — ضرورة اجراء مراجعة دورية لقرار الاعتقال بدون اتهام من قبل هيئة قضائية مستقلة .

د — يجب محاكمة الاشخاص المدنيين بوساطة محاكم عادية ، وعند الضرورة لانشاء محاكم خاصة عسكرية ، فانه يجب تأكيد استقلاليتها ، واختصاصها بوساطة جهة مختصة بصفة دورية .

هـ — لا يجوز احتجاز أي شخص بدون اتصال مع عائلته او اصدقائه لفترة أطول من عدة أيام (من ثلاثة أيام الى سبعة) (٨٨) .

ان التركيز على المسائل السابقة لضمان فعالية الحقوق الاربعة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة يعد جزءا مكملا واساسيا لممارسة الاشخاص للحقوق التي لا يجوز المساس بها ، حيث ان الممارسات العملية وتجارب الدول تدل على قيام الدول بانتهاك الحق في الحياة المنصوص عليها في المادة السادسة ، نتيجة احتجاز او اعتقال الاشخاص لفترة طويلة في اماكن معزولة تمهيدا لتقديمهم الى المحاكمة ، مما يؤدي الى وفاة الشخص او تعريضه للتعذيب

اثناء فترة الاعتقال بسبب غياب المعايير الدولية الواجب الأخذ بها أو لعدم فعالية نظام الرقابة الدولية على تصرفات الدول الاطراف في العهد الدولي والاكتفاء بالمعلومات التي ترد من الجهات الرسمية في الدول عملا بالالتزام الملقى على عاتقها في المادة ٤٠ من العهد الدولي عند اعلان حالة الطوارئ .

هذا الوضع ينطبق بصورة خاصة على الدول التي لم تنضم للبروتوكول الاختياري الذي يجيز للجنة حقوق الانسان تلقي الشكاوي من الافراد عن انتهاكات حقوقهم الاساسية من قبل الدولة الطرف . هذا الارتباط بين الحقوق الاساسية والمنصوص عليها في العهد الدولي وبين اعلان حالة الطوارئ وتأثيرها على ممارسة هذه الحقوق ، أكدته لجنة حقوق الانسان في ختام مناقشتها للتقرير المقدم من الأرجنتين سنة ١٩٨٠ بقولها :

“that the complete exercise of freedom of opinion, expression and information has been limited, in different ways by the enactment of emergency laws that have contributed to creating a climate of uncertainty and fear among those responsible for the communications media.

وهكذا يتبين لنا ان النص في المادة الرابعة على منع الدولة من استبعاد أو مخالفة احكام المواد المشار اليها في الفقرة الثانية ، كونها من الحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها حتى في فترة اعلان حالات الطوارئ في الدولة ، لم يحقق الهدف الذي من اجله ادرجت هذه المادة ، حيث ان فرض القيود أو الحد من الحقوق الاخرى اللصيقة بالحقوق التي لا يجوز المساس بها جعل من الحقوق الاخرى قليلة الفعالية عند اعلان حالة الطوارئ العامة في الدولة . ومن ناحية اخرى ، فان الزام الدول الاطراف بموجب الفقرة الثالثة من المادة الرابعة باطلاع الدول الاطراف الاخرى فوراً بالاحكام التي لم تتقيد بها وبالاسباب التي دفعتها الى ذلك ، يقصد منها تقنين صلاحيات الدولة ، عند ممارستها لحق التقييد أو استبعاد العمل ببعض الحقوق الاساسية استناداً على وجود حالات الطوارئ العامة . وبهذا فان المادة الرابعة تنشئ نظاماً للرقابة الدولية حول مدى احترام الدولة للحقوق والحريات الاساسية ، اثناء قيام حالات الطوارئ العامة . وعليه ، فان قيام الدولة باعلان حالة الطوارئ العامة لا يخولها تلقائياً ايقاف أو استبعاد العمل بالحقوق الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي ، حيث ان الفقرة الثالثة من المادة الرابعة تشترط على الدولة بيان المواد التي تم ايقافها والاسباب الدافعة لذلك ، هذا الالتزام الملقى على عاتق الدول الاطراف في العهد الدولي يشكل في واقع الامر قيداً على الامتياز الذي منحتة المادة الرابعة لهذه الدول عند تقييدها أو استبعادها للحقوق الاساسية ، باعلان حالة الطوارئ العامة . بالاضافة الى ذلك فان اهمية الفقرة الثالثة تكمن في كونها الحافز الاول لانشاء نظام الرقابة الدولية ، كما سنرى في البند الثاني .

فعالية نظام الرقابة الدولية في العهد الدولي :

قد يبدو للوهلة الاولى عند قراءة نص الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من العهد الدولي ، بأن نظام التبليغ والاعلان عن حالة الطوارئ وعن احكام المواد التي استخدمت الدولة حقها في تقييدها او استبعادها ، وكذلك الاسباب التي دفعتها الى ذلك ، الى الدول الاطراف الاخرى بواسطة الامين العام للأمم المتحدة أن تلك الاجراءات ما هي الا نوع من الاجراءات الفنية البحتة وليست ذات أهمية في ضمان فعالية احترام الدولة للحقوق الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي والتي تم ايقافها او استبعدت بسبب اعلان حالة الطوارئ العامة .

هذا الانطباع عن دور نظام التبليغ والاعلان المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة الرابعة ، يدل على عدم الادراك الحقيقي والهدف من ايراد هذه الفقرة التي كانت موضع نقاش في اللجنة التحضيرية ، لان الغرض من ايرادها كما يستدل من آراء المؤيدين لها تشكل ضمانة حقيقية ضد سوء استخدام الامتياز الممنوح للدول بايقاف او استبعاد العمل باحكام مواد العهد الدولي (٩٠) . لان الاعلان والتبليغ يعتبر وسيلة فعالة لاطلاع الدول الاخرى على مواقف الدول الاطراف من التزاماتها ، باحترام حقوق الانسان في تلك الدولة ، وكذلك تعتبر وسيلة لتقدير الراي العام العالمي الذي أصبح الاداة الفعالة لتقويم انحرافات بعض الدول في مجال احترام وحماية حقوق الانسان . ومن ناحية اخرى ، فان اعتراض بعض الوفود على نظام الاعلان والتبليغ لانها تشكل تعديا على السيادة الوطنية للدول ، ويتعارض مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ، دليل آخر على اهمية هذا النظام في صيانة وتقييد حق الدولة عند التجائها لحق الاستبعاد (٩١) . وزيادة على ذلك فان اختلاف وجهات نظر الوفود حول مضمون التبليغ ، وهل يقصد به الزام الدولة بتقديم البيانات التفصيلية عن الاجراءات التي اتخذت لايقاف الحقوق، أم ان نظام التبليغ المقترح يتطلب تحديد الاجراءات المتخذة بصورة عامة ، دون الدخول في التفاصيل ، لان الراي الاخير يشكل عيبا على الدولة التي اعلنت حالة الطوارئ ، هذا الاختلاف يدل على مدى فعالية نظام التبليغ لحماية حقوق الانسان اذا كانت النية جادة وحسنة في العمل على تنفيذ الالتزام الملقى على عاتق الدول الاطراف ، لان ذلك بحد ذاته يساهم في الحد من الاستعمال التعسفي للامتياز الممنوح للدولة بمقتضى العهد الدولي ، والتقليل من حالات الطوارئ غير المعلن عنها او ما يسمى "de facto derogation" حيث يكون التقييد او الاستبعاد للحقوق الاساسية معمولا به في احدى الدول الاطراف من حيث الواقع ، رغم عدم اعلان او تبليغ الدول الاخرى بذلك . ولا يخفى ان نظام الاعلان والتبليغ من الاهمية على المستوى الوطني ، حيث ان غالبية الدول تقوم باعلان حالة الطوارئ العامة بواسطة المؤسسات القائمة في الدولة ، بهدف اطلاق السكان على الغرض

والهدف من اعلان حالة الطوارئ في الدولة والصلاحيات المتاحة للسلطة التنفيذية في تقييد أو استبعاد تطبيق بعض احكام التشريعات الوطنية او بعض احكام مواد العهد الدولي ، اذا كانت من الدول الاطراف في العهد الدولي .

واما على المستوى الدولي فان قيام الدولة ببلاغ وعلان الدول الاخرى الاطراف ، ولجنة حقوق الانسان بالبيانات والمعلومات حول احكام المواد المستبعدة في تلك الدولة ، واسباب ذلك بموجب حق التقييد او الاستبعاد ، نظرا لاعلان حالة الطوارئ في الدولة ، **يؤدي الى خلق نظام رقابة دولية فعالة** تحد من حالات الاستعمال السيئ لهذا الحق المقرر في العهد الدولي لحماية المصلحة العامة للامة عندما تكون حياتها مهددة بالخطر ، ولتنظيم العمل في المؤسسات الموكل لها حماية حقوق الانسان اثناء حالات الطوارئ العامة .

هذا الهدف الاساسي من النص على نظام التبليغ والاعلان في العهد الدولي ، لا يزال في مرحلة عدم استقرار ، لان احكام العهد الدولي لم تعط صلاحيات كبيرة للجنة المعنية بحقوق الانسان والتي تم انشاؤها بموجب الفقرة الاولى من المادة ٤٠ من العهد الدولي ، مما أدى الى تقليص دورها في تلقي التقارير عن التدابير التي اتخذتها الدول الاطراف عند اعلان حالة الطوارئ ، أو في الحالات العادية ، وعن التقدم الذي تم في التمتع بهذه الحقوق ، وفقا للاجراءات المنصوص عليها في الفقرتين (أ ، ب) من المادة ذاتها (٩٢) .

ويستدل من تجارب لجنة حقوق الانسان عند تلقي التقارير ، ان كثيرا من الدول لا تزود اللجنة بالبيانات الوافية حول الاجراءات او التدابير التي اتخذتها بشأن تقييد أو استبعاد بعض الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي ، ومدة سريان حالة الطوارئ العامة ، ومجال تطبيق تلك القيود (٩٣) .

في الغالب ، يكون اعلان الاستبعاد او التقييد من العمومية بحيث لا يمكن للجنة ابداء ملاحظاتها حول مدى ملاءمة التدابير التي اتخذت لمواجهة الاوضاع غير العادية ، وهل يمكن القول بأن التدابير المتخذة تتناسب من الناحية الفعلية مع الاوضاع القائمة التي دعت الى اعلان حالة الطوارئ ، ونذكر على سبيل المثال الاعلان والتبليغ المقدم من حكومة ارجواي للجنة في عام ١٩٨٢ ، والذي يوحي بان جميع الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي قد أوقفت (٩٤) . وفي احيان أخرى ، نجد ان الدول الاطراف تبلغ اللجنة بقرار الاستبعاد بصورة مختصرة ، كما هو الحال بالنسبة لقرار الحكومة البريطانية ، لمواجهة الاوضاع غير المستقرة في ايرلندا الشمالية عام ١٩٧٧ ، من اجل حماية الارواح والاموال ولمنع انتهاك النظام العام في تلك المناطق ، وبررت الحكومة البريطانية ان الاوضاع السابقة قد أدت الى اتخاذ تدابير معينة لمواجهة تلك الاوضاع ، والتي تتعارض مع احكام المواد التالية : المادة (٩) والفقرة (٢) من المادة العاشرة ، الفقرة (١) من المادة ١٢ ،

والمواد ١٤ ، ١٧ ، والفقرة (٢) من المادة ١٩ ، والمادة ٢١ ، والمادة ٢٢ من العهد الدولي .

هذه المواقف من قبل الدول الاطراف في العهد الدولي تجاه الالتزام المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة الرابعة ، تؤدي الى اضعاف المهام والدور الملقى على عاتق لجنة حقوق الانسان في القيام بعملها كجهاز للمراقبة على كيفية تطبيق الدول الاطراف لاحكام الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من العهد الدولي . لذا تضمن الاعلان الصادر من اجتماع خبراء القانون الدولي في Siracusa بعض المقترحات لتقوية دور اللجنة في هذا المجال من اهمها : -

١ - **توسيع صلاحيات اللجنة** ، لان المادة ٤٠ لا تجيز لها ابداء الملاحظات العامة للدول بشأن التقارير المتعلقة باعلان حالة الطوارئ العامة ، والاسباب والمبررات التي دعت الى ذلك ، كما هو الحال بالنسبة لصلاحياتها في بعض الحالات المنصوص عليها في المادة ٤١ من العهد الدولي ، وبموجب البروتوكول الاختياري فيما يتعلق بنظام الشكاوي من الدول الاطراف ومن اتصالات الافراد (٩٥) .

٢ - السماح لاجراءات لجنة حقوق الانسان ، نظرا لمكانتهم الدولية ، ومن اجل تكملة البيانات ، بصلاحيات تحديد مدى الاخذ بالاجراءات والشروط المنصوص عليها في الفقرتين ١ ، ٢ من المادة الرابعة من العهد الدولي ، من قبل الدول الاطراف ، لاضفاء المشروعية على قرار الاستبعاد ، لابد من اعطاء اللجنة الصلاحية في تقصي المعلومات الموثوق منها من المنظمات غير الحكومية ، ومن اتصالات الافراد في مختلف انحاء العالم .

ومن ناحية اخرى ، فان على لجنة حقوق الانسان تطوير اجراءات خاصة للحصول على تقارير من الدول التي ارسلت التبليغ بشأن الاعلان المتعلق بتقييد الحقوق ، وفقا للفقرة الثالثة من المادة الرابعة او تلك الدول التي اتخذت اجراءات لتقييد الحقوق المنصوص عليها في المادة الرابعة ، مما يتيح لها معرفة مدى تأثير حالات الطوارئ العامة على تنفيذ الحقوق الاساسية المنصوص عليها في العهد الدولي (٩٦) .

هذا واذا كانت الملاحظات السابقة تتعلق بكيفية تطوير دور لجنة حقوق الانسان ، للحد من اساءة استخدام حق الاستبعاد من خلال اعطاء اللجنة صلاحيات اكبر في التحري عن اسباب ومبررات اللجوء الى المادة الرابعة من العهد الدولي ، ومدى ملائمة التدابير المتخذة من الدول الاطراف في حالات الطوارئ للامور كما تتطلب الفقرة الاولى من المادة الرابعة ، مما يعطي اللجنة دورا اكثر فعالية في الحد من انتهاكات حقوق الانسان المنصوص عليها في العهد

الدولي — فانه يمكن القول بان نظام الرقابة الدولية يكاد يكون معدوما بالنسبة لوضع الدول غير الاطراف في العهد الدولي خاصة في حالات الطوارئ العامة ، لان نظام الرقابة الدولية لا يمتد اليها لانها لم تصدق على الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الانسان . هذا الوضع القائم في المجتمع الدولي المعاصر ، يؤكد اهمية دور المنظمات غير الحكومية التي تعمل من اجل الحد من انتهاكات حقوق الانسان بوساطة اعلان حالة الطوارئ العامة في كثير من هذه الدول بهدف الحد من ممارسة الافراد للحقوق والحريات النسبية المنصوص عليها في دساتيرها او قوانينها المحلية ، وذلك من خلال الدراسات والندوات والمؤتمرات الاقليمية والدولية لتنوير الرأي العام العالمي حول موقف الحكومات العسكرية التي استولت على زمام السلطة واعدان حالة الطوارئ العامة بصورة دائمة للحفاظ على حياة الامة من الخطر الذي يتهدها او بعبارة اوضح حماية النظام من الحركات المناوئة داخل الدولة او خارجها .

ان عدم فعالية دور الرقابة الدولية في الحد من اساءة استخدام أو الانتجاع الى حالات الطوارئ العامة حتى بالنسبة للدول الاطراف في العهد الدولي ، يمكن ارجاعه الى الاسباب التالية :

١ — **عدم انضمام** غالبية الدول الى البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، الذي يأخذ بنظام الشكاوى الفردية من قبل الافراد من الدول الاطراف في البروتوكول الاختياري ، مثال ذلك تمتع تركيا بالحصانة من الرقابة الدولية رغم اعلانها لحالة الطوارئ ، في الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٧٠ ، لانها لم تصدق على البروتوكول الاختياري الذي يجيز للافراد حق ارسال الشكاوى الى اللجنة عن التدابير المتخذة من قبل السلطة العسكرية والتي نصت عليها في العهد الدولي .

٢ — **الجهل والفشل في استخدام نظام الشكاوى الفردية** من قبل مواطني الدول الاطراف في العهد الدولي وفي البروتوكول الاختياري ، هذا الوضع ينطبق على بعض دول العالم الثالث المصدقة على العهد الدولي ، وعلى البروتوكول الاختياري . نذكر منها كل من كولومبيا ، وبيرو ، وارجواي وزائر .

وعلى هذا ، فان منع أو الحد من حالات اساءة الاستخدام لحالات الطوارئ العامة تتطلب القيام بحملات واسعة على المستوى الدولي لتبصير المواطنين ، وخاصة المحامين والاشخاص من ذوي الاهتمام بمواضيع حقوق الانسان في مختلف انحاء العالم ، لبيان الاساليب الدولية المتاحة كجهاز للرقابة على كيفية تنفيذ الدول الاطراف لاحكام اتفاقيات حقوق الانسان .

وجدير بالذكر ، ان التركيز على اهمية دور الرقابة الدولية في هذا المجال بصورة خاصة ، اساسه ان معظم الدول تستند الى اعلان حالات الطوارئ

لاعفائها من الالتزام المنصوص عليه في المادة ٤٠ من العهد الدولي بتقديم تقارير حول التدابير المتخذة لتنفيذ احكام العهد الدولي . لذلك فان على المؤسسات او اللجان الدولية المختصة في الامم المتحدة في هذا المجال ، ان تتبنى اجراءات تخولها الحق في الطلب من الدول ، التي تعلن او تبلغ عن حالات الطوارئ بتقديم تقارير بصفة دورية عن الاوضاع التي تستدعي الابقاء على تقييد الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي والتدابير المتخذة لمواجهة هذه الاوضاع بشكل مفصل ، ومدى تأثيرها على ممارسة الافراد للحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي ، وتحديد المدة اللازمة لانهاء حالة الطوارئ كما تنص على ذلك الفقرة الثالثة من المادة الرابعة (٩٧) .

ومن ناحية اخرى ، فان احكام العهد الدولي ، تساهم في اضعاف دور الرقابة الدولية ، لعدم وجود الجزاء على الدول الاطراف التي لا تفي بالتزاماتها بتقديم التقارير كما تنص على ذلك المادة ٤٠ ، الى جانب سيادة نظام الانصياع الاختياري للدول الاطراف في البروتوكول الاختياري الذي للدولة الطرف الحق في تقرير الاختصاص للجنة في تلقي واستلام بلاغات تنطوي على ادعاء دولة اخرى في العهد الدولي بعدم تنفيذ تلك الدولة لالتزاماتها بموجب العهد الدولي (٩٨) .

ولكي تستطيع اللجنة القيام بدورها كجهاز للرقابة الدولية على مدى تنفيذ الدول الاطراف لالتزاماتها المنصوص عليها في العهد الدولي ، لا بد من الاخذ بنظام اللجان الفرعية المختصة او نظام المقرر الخاص لتقصي الحقائق في دولة معينة ، فيما يتعلق بحالات الطوارئ المستديمة في بعض الدول ومنها بعض الدول العربية الاطراف في العهد الدولي .

ان تقييم دور الرقابة الدولية لدى احترام الدول الاطراف لالتزاماتها المنصوص عليها في العهد الدولي في حالات الطوارئ العامة ، يجب ان يتم في اطار القيود المنصوص عليها في قواعد القانون الدولي ، وان الجهود القائمة لتطوير النظام القانوني الدولي المتعلق بحقوق الانسان ، والنجاح الذي تحقق نوعا ما على المستوى الاقليمي ، يدل عليه الاتجاه الذي ينادي بالاخذ بالطرق الدبلوماسية او التوفيقية بدلا من الوسائل القضائية او شبه القضائية ، لحل المشاكل الدولية المتعلقة بحقوق الانسان ، وذلك من اجل اقامة نوع من التوازن بين حقوق السيادة للدول ، واحترام حقوق الافراد . وحتى يمكن للرقابة الدولية ممارسة دورها القيادي في النهوض بحقوق الانسان ، فان عليها تطوير الاجراءات المتاحة لها في العهد الدولي من خلال تبني انماط جديدة والتفسير الواسع للصلاحيات المنصوص عليها في العهد الدولي والحرص كذلك على توشي الموضوعية ، والبعد عن الازدواجية عند بحث انتهاكات حقوق الانسان حتى في بعض الدول ذات السمعة الدولية البارزة في هذا المجال ،

لان التجارب والممارسات الدولية ، تدل على تساهل اللجان الدولية بحسن نية عن ممارسة هذه الدول غير الانسانية خارج حدود اقليمها ، تحت شعار الدفاع عن الاخطار التي تهدد حياة الامة . ورغم ذلك فان الحاجة الى الرقابة الدولية مهما كان الدور الثانوي الذي تقوم به في المرحلة الحالية ، الا انها في غاية الاهمية على المدى البعيد للحفاظ وحماية الحقوق والحريات العامة الاساسية اثناء اعلان حالة الطوارئ العامة ، او عند اعلان الاحكام العرفية في الدول الاطراف في العهد الدولي وحتى بالنسبة للدول غير الاطراف ، لانها تعد وسيلة فعالة للنهوض بحقوق الانسان واحترامها من المجتمع الدولي .

الفصل الثالث

القيود والدفوع المجازة في دساتير دول المجلس (٩٩)

Permissible Limitations in and Derogations the Constitutions of G.C.C. Countries

بناء على الايضاحات السابقة في الفصلين الاول والثاني من الدراسة ، فانه يمكن القول بأن أغلب الحقوق والحريات الاساسية المدونة في العهد الدولي ، قابلة للتقييد بناء على مقتضيات المصلحة العامة للدول الاطراف ، او نتيجة للقيود التي يفرضها القانون الوطني والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة ، او النظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة او لتحقيق الرفاهية العامة او من اجل احترام حقوق وحريات الآخرين . ومن ناحية اخرى اجاز العهد الدولي استبعاد هذه الحقوق والحريات الاساسية عند اعلان حالات الطوارئ الاستثنائية التي من شأنها تهديد حياة الامة . وحظرت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد الدولي ، المساس ببعض الحقوق والحريات ، وورد على سبيل الحصر في المواد (٨٧،٦) ، (٢١) والمادة ١٨،١٦،١٥،١١ . وفيما عدا الحقوق المنصوص عليها في المواد السابقة ، فان أغلب الحقوق والحريات الاساسية ليست حقوقا مطلقة وبصورة خاصة في الاحوال العادية ، حيث ان الحظر العام بعدم تقييدها المنصوص عليه في المادة الرابعة لا تسري على الحقوق الاساسية اذا كان التقييد بناء على المبررات المذكورة اعلاه ، وفي غير حالات الطوارئ الاستثنائية . وبمقارنة هذا الموضوع بالوضع القائم في دول مجلس التعاون ، نجد ان دساتير دول المجلس تضمنت العديد من النصوص المقيدة التي تجيز للدولة فرض القيود القانونية على الحقوق والحريات العامة ، وذلك من خلال ترك الامر للمشرع الوطني بوضع الضوابط القانونية لكيفية ممارسة هذه الحقوق ، بالاضافة الى الضوابط القانونية التي تستوجب ممارسة تلك الحقوق والحريات في حدود القانون او في الحدود التي بينها القانون (١٠٠) . أو وفق احكام القانون ، او وفقا للقانون أو في الاحوال

المبينة في القانون ، او ان تلك الحريات مكفولة وفقا للشروط والايضاح التي بينها القانون او في الاحوال التي يعينها القانون . هذا وقد اجازت النصوص الدستورية في دول المجلس ، تقييد الحقوق والحريات العامة استنادا على المبررات التالية : الحفاظ على امن الدولة ، او من اجل الخير العام ، او الصالح العام ، او لحماية مصالح الدولة العليا او اذا كان القيد تستوجبه العادات المرعية في البلد ، او لضرورة قومية ، او لان مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة تستوجب تقييد تلك الحقوق والحريات .

ومن جانب آخر ، اجازت النصوص الدستورية لهذه الدول حق استبعاد الحقوق والحريات بصورة مطلقة عند اعلان الاحكام العرفية او في الاحوال الاستثنائية ، حتى وان لم تعلن الدولة الاحكام العرفية كما جاء في المادة ٢٧ من النظام الاساسي المؤقت لدولة قطر ، عندما اجازت تلك المادة للامير اصدار مراسيم لها قوة القوانين في هذه الظروف (١٠١) .

وبناء على ما سبق ، فان النظام القانوني في دول المجلس كما يتجلى من النصوص الدستورية المقيدة الوطنية ، تجيز للدولة وضع ضوابط او تنظيم الحقوق والحريات من خلال التشريعات او القوانين الوطنية التي احال اليها المشرع بصورة عامة وذلك في اطار القيود المذكورة صراحة في هذه الدساتير كما سنري في هذا الفصل المخصص لدراسة القيود المذكورة اعلاه بشيء من التفصيل لمعرفة مدى تأثيرها على ممارسة الامراء للحقوق والحريات الاساسية في هذه الدول .

اولا : القيود المشتركة :

يتضح لنا ان غالبية النصوص المقيدة تتعلق بالحقوق والحريات العامة وبشكل متفاوت في كل دستور من هذه الدساتير . ونظرا لاختلاف الظروف والايضاح التي صاحبت وضع دساتير دول المجلس سواء من الناحية الامنية او بسبب اختلاف الظروف الاقتصادية ودرجة التنمية لكل دولة من دول المجلس ، يصبح من الضروري الاخذ في الاعتبار العوامل السابقة ، عند تحديد المفهوم الحقيقي لهذه القيود الدستورية ، ومحتواها والهدف من النص عليها في مواد معينة ، وبالنسبة لحقوق معينة على النحو التالي :

١ - الضرورة القومية او الاحوال الاستثنائية :

ورد هذا القيد فقط اثناء تناول المشرع لحق العمل ، وتحريم فرض العمل الاجباري او القسري على الامراء كأصل عام ، ومع ذلك اجازتها النصوص الدستورية في كل من دولة الكويت ودولة الامارات العربية المتحدة ، ودولة البحرين اذا توافرت المبررات التالية : ان يكون العمل الجبري تقتضيه الضرورة القومية في

الاحوال الاستثنائية التي يعينها القانون وان يكون العمل الجبري في جميع لاحوال
بمقابل عادل ، وعلى هذا فان عدم توافر شرط الضرورة القومية الذي يبرر فرض
العمل الاجباري الحالات الاستثنائية التي تقرر بمقتضى قانون وليس بأداة اخرى ،
يجعل من هذا القيد القانوني غير دستوري ، وبالتالي يصبح القانون الذي يجيز
فرض العمل الجبري قانونا غير دستوري (١٠٢) . هذا القيد نصت عليه الفقرة
(ج) من المادة ١٣ من دستور دولة البحرين ، وازافت اليها حالة فرض العمل
الجبري اذا كان تنفيذا لحكم قضائي . وتجدر الاشارة الى ان الفقرة الفرعية
للفقرة الثالثة من المادة الثامنة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ،
لم تعتبر الاعمال والخدمات التي تفرض عادة على الشخص المعتقل نتيجة
قرار قضائي او قانوني من أعمال السخرة او العمل الاجباري (١٠٣) . في حين
نجد ان المادة ٣٤ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، قد استبدلت قيد
الاحوال الاستثنائية بقيد الضرورة القومية ، كمبرر لفرض العمل الجبري على
الاشخاص ، وحيث ان اعمال السخرة او العمل الجبري لا تشمل الخدمات التي
تفرض في حالات الطوارئ او النكبات العامة التي تهدد حياة الامة او رفاهيتها ،
فان النص على قيد الاحوال الاستثنائية كاساس لفرض العمل الجبري ، يجب ان
يكون في اطار الضوابط المتعارف عليها ، أهمها ان تكون هناك ضرورة قومية تبرر
فرض العمل الجبري ، والتي تجدد بمقتضى قانون . هذا ونجد ان المشرع الكويتي
قد ساوى بين الضرورة القومية والحالات الاستثنائية وذلك اثناء تفسيره للمادة ٤٢
من الدستور الكويتي عندما نص على تحريم اعمال السخرة بقوله ما لم يكن الجبر
في حالة من الحالات الاستثنائية التي يعينها القانون .

ومن المعروف ان اصطلاح القومية او الوطنية يقصد به عادة الامور التي تهم
الدولة ككل او الامة بأكملها ، وعليه فان تقييد حقوق الانسان بفرض اي عمل من
أعمال السخرة او العمل الجبري على أي شخص يجب ان يقتصر على الحالات
التي تكون فيها حياة الامة بأكملها مهددة او ان الخطر وشيك الوقوع (١٠٤) .

ومن ناحية اخرى ، فان النظام الاساسي لدولة قطر لم يتضمن اية اشارة لهذا
القيد كمبرر لفرض العمل الجبري ، مما يمكن معه القول بأن المشرع القطري حرم
جواز فرض العمل الجبري حتى في الاحوال الاستثنائية او لضرورة قومية، لان دولة
قطر ، من الدول المصدقة على الاتفاقية الدولية رقم (٢٩) الخاصة بتحريم عمل
السخرة او العمل الجبري . وعلى هذا ، فان المعايير المنصوص عليها في الاتفاقية
المذكورة تنطبق على هذه الحالة بالنسبة لدولة قطر وبالشروط المنصوص عليها في
الاتفاقية وفي أضيق الحدود ، لأن جواز فرض العمل الجبري يعد استثناء من الاصل
النعم المنصوص عليه في الاتفاقية ، وهو تحريم فرض عمل السخرة او العمل
الجبري كقاعدة عامة .

٢ — النظام العام والآداب العامة :

يعتبر قيد النظام العام والآداب العامة من القيود المجازة في دساتير دول المجلس ، فيما عدا دستور دولة البحرين ، الذي استبدل بها عبارة « العادات المرعية في البلد » عند تناوله لحرية الضمير وممارسة شعائر الأديان لجميع السكان ، كمبرر لتقييد ممارسة حرية الاعتقاد ، حيث ان نص المادة ٢٢ من الدستور. البحريني ألزم الدولة بكفالة حرمة دور العبادة وحرية القيام بشعائر الأديان ، والمواكب والاجتماعات الدينية (١٠٥) . هذا الالتزام الملقى على عاتق الدولة ، نابع من طبيعة التركيبة السكانية لدولة البحرين ، واختلاف المذاهب الاسلامية لمواطني الدولة مما يستلزم تدخل الدولة بصورة فعالة لتنظيم ممارسة الشعائر الدينية . لذلك لم يرد في النص المذكور ضرورة ملائمة او عدم تعارض ممارسة الشعائر الدينية للنظام العام ، والآداب العامة ، كما هو الحال في كل من دستور دولة الكويت ، عندما نصت المادة ٢٥ على ان :

« حرية الاعتقاد مطلقة ، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان طبقا للعادات المرعية ، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب » وعلى هذا فان حماية الدولة لحرية ممارسة الشعائر الدينية مشروطة بألا يخل ذلك بالنظام العام في الدولة ، حتى وان كان ذلك متفقاً مع العادات المرعية فيها . وعليه فان ادراج هذا القيد في المادة (٢٥) من الدستور الكويتي ، يعطي الدولة صلاحية أكبر في تقييد هذه الحرية لان عبارة النظام العام او الآداب ذات مضمون واسع وتشمل جميع المجالات الاخرى أو القيود الاخرى مثل الحفاظ على السلامة العامة أو العادات والاعراف السارية في الدولة ، خاصة وان اصطلاح الآداب جاءت في الدستور الكويتي بالنسبة لهذا الحق دون إلحاقها بعبارة العامة كما هو الحال في المادة ٣٢ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، التي أكدت على ان حرية انقيام بشعائر الدين طبقاً للعادات المرعية مصونة ، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب العامة . هذا القيد المنصوص عليه كشرط لممارسة الشعائر الدينية، يعتبر اقل تقييداً مما عليه في دستور دولة الكويت ، بالنسبة لهذا الحق ، لان حق الدولة في تقييدها مشروط بألا يكون منافياً للآداب العامة وليس الآداب فقط ، والتي قد تعني الآداب الخاصة بغئة معينة او بعض الافراد . ان عبارة الآداب العامة المنصوص عليها في دساتير دول المجلس كقيد على ممارسة الحقوق والحريات العامة ، يتفق مع مفهوم الآداب العامة ، الذي أخذت به معظم النصوص المقيدة في العهد الدولي ، والتي تعني مجموعة المبادئ العامة المقبولة من قبل غالبية المواطنين ، كقواعد للسلوك ، حتى وان لم يكن لها صفة الالتزام القانوني .

هذا ونجد ان دساتير دول المجلس فيما عدا دستور دولة البحرين (١٠٦) ، اعتبرت مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة ، كقيد عام يرد على ممارسة

جميع الحقوق والحريات العامة ، يجب مراعاتها من قبل جميع السكان . مثال ذلك ما جاء في المادة ١٥ من النظام الاساسي لدولة قطر عندما قررت بأن : « مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الدولة ، وكذلك تضمنت المادة ٤٤ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، نصا مماثلا لنص النظام لدولة قطر ، عندما قررت بان :

» احترام الدستور والقوانين والاورام الصادرة من السلطات العامة تنفيذا لها ومراعاة النظام العام لاحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الاتحاد .»

هذا وقد اخذ المشرع الكويتي بهذا الاتجاه ، عندما نصت المادة (٤٩) من الدستور في ختام باب الحقوق والواجبات العامة التي تناولت الحقوق والحريات العامة وكيفية ممارستها بأن :

« مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الكويت » (١٠٧) .

ان تحديد المعنى الدقيق لقيد النظام العام والآداب العامة يختلف من دولة الى اخرى ، وكذلك في الدولة ذاتها من وقت لآخر مما يستلزم تفسيرها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وعدم الاسراف في استخدامها من قبل السلطات المختصة في الدولة بشكل يؤدي الى اهدار غالبية الحقوق والحريات الاساسية ، تحت شعار المحافظة على النظام العام واحترام الآداب العامة . لذلك فان هذا القيد العام الذي نصت عليه دساتير دول المجلس فيما عدا دولة البحرين ، يجب ان تحدد وتبين مدلولها من قبل المشرع في هذه الدول من اجل الحد من اساءة استخدامها ، حتى وان كانت تعتبر من القيود الاساسية والهامة لتنظيم الاهور في الدولة . وهكذا يتضح لنا ان قيد النظام العام والآداب العامة ، يعد الاطار العام للنصوص المقيدة في دساتير دول المجلس ، بهدف المحافظة او حماية النظام والبنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع . ومن هنا يصبح من الضروري انشاء الجهاز القضائي المستقل ، في كل دولة على حدة للفصل بين صلاحية الدولة وبين ممارسة الافراد لحقوقهم الاساسية ، وذلك عند التجاء الدولة او سلطاتها التنفيذية لقيد النظام العام والآداب العامة ، كمبرر لتقليص مصادر الحقوق الاساسية للانسان لمراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة .

ان حرص المشرع في دول المجلس ، على المصلحة العامة والسلامة العامة ، او الامن القومي من خلال هذا القيد العام ، يجب الا يكون على حساب الحقوق الاساسية للانسان ، وانما لا بد من ايجاد صيغة متوازنة بين المصلحة العامة للدولة وبين حماية الحقوق الاساسية للانسان ، كما وردت في باب الحقوق والواجبات العامة في دساتير دول المجلس . ومن العرض السابق للقيود الرئيسية

المجازة للدولة في دساتير دول المجلس على ممارسة الحقوق والحريات ، يتضح بان دساتير هذه الدولة قد ركزت على قيد النظام العام والآداب العامة ، باعتباره القيد الرئيسي الذي يعطي للدولة الحق في تنظيم ووضع الضوابط او تقييد ممارسة الحقوق والحريات العامة ، وبشرط ان يكون هذا التقييد من خلال القانون او وفقا للقانون ، او بناء على القانون او في اطار الشروط والاضاع التي بينها القانون . وفي هذا ، فان دساتير دول المجلس قد أخذت بالخطوط العريضة التي حددتها النصوص المقيدة في العهد الدولي ، بشأن قيد النظام العام والآداب العامة ، ولم تتضمن هذه الدساتير القيود الاخرى مثل السلامة العامة ، او الصحة العامة ، او الامن القومي او حماية حقوق وحريات الاخرين .

وفي اعتقادنا ان السبب يرجع الى الطابع الشمولي لمفهوم النظام العام والتفسير الواسع الذي اعطي له في النظام القانوني لدول مجلس التعاون مما يؤدي الى احتوائه على معظم القيود الاخرى ، مثل السلامة العامة ، او الامن القومي او حماية حقوق وحريات الآخرين ، ومع ذلك فانه لا يمكن القول بان فكرة النظام العام تشمل قيد الصحة العامة والذي بمقتضاه ، يجوز للدولة اتخاذ تدابير معينة من شأنها تقييد ممارسة الحقوق والحريات لمنع او للوقاية من الامراض الوبائية ومكافحتها وذلك بموجب القاعدة العامة المتعلقة بحق كل انسان في التمتع بمستوى من الصحة العامة (١٠٨) .

٣ - القيود المكملة :

يلاحظ ان النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات الاساسية ، قد اشترطت ان تكون ممارستها في اطار القوانين او الشروط التي بينها او الشروط التي يقرها القانون ، او في حدود القانون ، او في الاحوال المبينة في القانون . وعلى هذا فان الشروط السابقة تعتبر شروطا مكملة للنصوص المقيدة ، وقد فوض الدستور المشرع العادي في وضع الشروط والضوابط التي تتلاءم مع الاوضاع والظروف انسائدة في المجتمع (١٠٩) . ورغم اهمية ذلك ، الا انها تعتبر من القيود التي تحول دون ممارسة الافراد للحقوق والحريات الاساسية ، لان النصوص الدستورية في دساتير دول المجلس ، قد ركزت بشكل مكثف على هذه القيود المكملة ، مما ادى الى التقليل من شأنها ، وخاصة تلك الحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها وفقا للمواثيق والاعلانات العالمية لحقوق الانسان اثناء اعلان حالات الطوارئ الاستثنائية ، مثال ذلك الحق في الحياة (١١٠) ، وعدم جواز اخضاع احد للتعذيب ولا للمعاملة او العقوبة القاسية او اللاانسانية او الحاطة بالكرامة (١١١) ، وعدم جواز استرقاق احد (١١٢) ، وعدم رجعية القوانين (١١٣) ، وحرية الفكر والدين ، وحرية الانسان في اظهار دينه او معتقده ، وممارستها علنيا (١١٤) .

وبالمقارنة ، نجد ان دساتير دول المجلس اجازت للمشرع العادي تنظيم او تقييد الحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها من خلال التشريعات الوطنية دون ضوابط قانونية صريحة كما هو الحال في العهد الدولي الذي اشترط بالاضافة الى صدور قانون ينظمها ان يكون التقييد ضروريا لحماية الامن القومي او وجود المبررات الاخرى ، ومن بينها حماية النظام العام والاداب العامة . وعليه فان صلاحيات المشرع الوطني وفق احكام العهد الدولي ليست مطلقة وانما مقيدة بمدى وجود الضرورة التي تبرر اصدار القوانين المقيدة لهذه الحريات . في حين ان هذا القيد الهام وهو اثبات الضرورة التي تستوجب اصدار القوانين المقيدة ، لا نجدها في النصوص الدستورية لدول المجلس عند تناولها للحقوق والحريات العامة ، مثال ذلك المادة (٢٦) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، التي نصت على الحرية الشخصية للمواطن وعدم جواز القبض على احد او تفتيشه او حجزه او حبسه وبالتالي عدم تعريضه للتعذيب او المعاملة الحاطة بالكرامة . هذا الحق الذي يعد من الحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها بموجب المواثيق والاعلانات العالمية لحقوق الانسان ، تركت للمشرع العادي بموجب النص الدستوري لتنظيمها او تقييدها وفقا لعبارة « وفق احكام القانون » (١١٥) .

وكذلك نجد ان المادة ٣١ من الدستور الكويتي ، تركت الصلاحية التامة ، دون ضوابط للمشرع العادي ، عند تناوله لهذا الحق ، بقوله : « لا يجوز القبض على انسان او حبسه او تفتيشه او تحديد اقامته او تقييد حريته في الإقامة او التنقل الا وفق احكام القانون » .

وبينت المواد ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ من الدستور بصورة عامة الضمانات القانونية الواجب اتباعها عند اصدار القوانين التي تنظم او تقييد هذا الحق مثال ذلك عدم جواز معاقبة اي شخص الا على الاعمال اللاحقة ، وان العقوبة شخصية ، وضرورة توفير الضمانات القانونية عند محاكمته وعدم ايداء المتهم جسمانيا او معنويا (١١٦) .

ومن ناحية اخرى ، يلاحظ ان الدستور البحريني وان ترك للمشرع العادي الحق في تقييد الحرية الشخصية وفق احكام القانون ، الا انه اشترط ان يكون ذلك تحت اشراف ورقابة القضاء ، وعلى هذا ، فان الشرط يشكل قيда على صلاحيات المشرع العادي عند وضع او تنظيم او تقييد هذا الحق (١١٧) .

وزيادة على ذلك ، تناولت الفقرات (ج) ، (د) من المادة (١٩) بشيء من التفصيل المعايير الواجب اتباعها عند اعداد او وضع القوانين المنظمة لهذا الحق ، وبهذه الاجراءات ، فان عبارة وفق احكام القانون ليست مطلقة ، وانما يجب ان تفهم في اطار القيود التي اوردتها الفقرات (ج ، د) والتي تحقق ضمانات دستورية لهذا الحق ، وعلى هذا ، فان اسقاط اي من القيود المذكورة في الفقرات السابقة ،

يجعل من التشريع أو القانون الوطني الخاص بتقييد الحرية الشخصية قانونا غير دستوري (١١٨) .

وأخيرا نجد ان النصوص الدستورية في النظام الاساسي لدولة قطر ، قد اعتمدت على القيود المكملة عند تناولها للحقوق والحريات العامة ، دون وضع أو اشتراط أية ضوابط بل ان النصوص الدستورية قد غلب عليها طابع العمومية ، والاحالة بصورة عامة الى المشرع العادي لتنظيم كيفية ممارسة هذه الحقوق ، ولم يرد نص صريح بشأن الحرية الشخصية وانما تناولت المواد ١٠ ، ١١ بعض المسائل ذات العلاقة بهذه الحرية (١١٩) .

هذا الاتجاه العام في النظم القانونية لدول المجلس ، كما يظهر من القيود المكملة ، والتي اعطيت المكانة الرئيسية لتنظيم ووضع ضوابط على ممارسة الحقوق والحريات العامة ، يجعل منها اداة سهلة لتقييد الحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها وذلك من خلال اصدار القوانين أو التشريعات الوطنية التي يمكن تعديلها بالاجراءات القانونية العادية ، لكي تتلاءم مع الاتجاهات السياسية السائدة في المجتمع ، ذلك نتيجة غياب الرقابة الدستورية أو القضائية كما هو الحال في دستور دولة البحرين .

واذا كان الهدف الاساسي من القيود المكملة المنصوص عليها في دساتير دول المجلس ، ايجاد اداة لمنع القيود التعسفية ، التي ترد على ممارسة الحقوق والحريات الاساسية ، وذلك من خلال النص على ان يكون تقييدها بناء على حكم القانون ، أو بوساطة القواعد القانونية العامة ، الا ان عدم وضع ضوابط على صلاحيات المشرع العادي عند اصداره للقوانين المقيدة للحقوق والحريات الاساسية التي لا يجوز المساس بها ، قد تجعل من القيود المكملة اداة لاهدار هذه الحقوق في دول المجلس ، خاصة وان القيود الاخرى فيما عدا القيد العام للنظام العام والاداب العامة ، لم تحظ بالاهتمام اللازم في هذه الدساتير ، والتي تشكل بذاتها قيودا على حرية وصلاحيات المشرع العادي ، عند اللجوء اليها ، لفرض قيود على ممارسة الافراد للحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها في دساتير دول المجلس . الى جانب القيود الاساسية والقيود المكملة المنصوص عليها في دساتير دول المجلس ، كما تبين لنا من العرض السابق ، اجازت دساتير دول المجلس للمشرع العادي بموجب نص في الدستور الحق في استبعاد الحقوق والحريات الاساسية ، عند اعلان حالة الطوارئ أو اعلان الاحكام العرفية في الدولة بأكملها أو في جزء منها ، من أجل اتخاذ تدابير تتطلبها الاوضاع غير العادية التي تهدد حياة الامة بأكملها ، وبناء على قيام هذه الاوضاع الاستثنائية أو الطارئة ، يجوز للدولة التدخل من الالتزامات المنصوص عليها في دساتيرها والمتعلقة بالحقوق والحريات الاساسية للافراد كما سنرى في البند التالي .

ثانيا : الدفوع المجازة « حق الاستبعاد »

تؤكد الدراسة التي أعدها لجنة الحقوقين الدولية ، على العلاقة الوثيقة بين اعلان حالة الطوارئ أو الحالات الاستثنائية ، وبين انتهاك وخرق حقوق الانسان الاساسية ، في مختلف دول العالم (١٢٠) . ويستدل من ملاحظات الحكومات على تقرير لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة بشأن هذه المسألة ، مدى التجاء الحكومات الى نظرية التغير في الظروف أو اعلان الاحكام العرفية للتهرب من التزاماتهم باحترام حقوق الانسان في دولهم ، وفقا للاتفاقيات الدولية ، أو اساءة استخدام الحق المقرر والمعترف به في هذه المواثيق للدولة ، اثناء اعلان الظروف الطارئة أو الاحكام العرفية (١٢١) .

وتوصلت الدراسة ، الى ان عدة اقتراحات وتوصيات يجب الاخذ بها على المستوى الدولي والوطني للحد من اساءة استعمال حق الاستبعاد من قبل الحكومات اثناء اعلان حالة الطوارئ الاستثنائية من اجل حماية حقوق الانسان ، من أهمها ضرورة مراعاة الدول للمعايير المتفق عليها دوليا ، لكي تصبح الاجراءات أو التدابير المتخذة تتلاءم مع الاسس الدولية المنصوص عليها في المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان . **وتتلخص المعايير فيما يلي :**

- ١ — ان تكون الضرورة أو الظروف الاستثنائية من شأنها تهديد حياة الامة .
- ٢ — أن يكون الالتجاء الى الاجراءات المتخذة من قبل الدولة لاستبعاد انتراماتها في أضيق الحدود ويتطلبها الوضع القائم .
- ٣ — عدم جواز استبعاد حقوق معينة مثل الحق في الحياة أو الحق في عدم تعريض الانسان للمعاملة الحاطة من الكرامة أو للتعذيب .
- ٤ — عدم تعارض الاستبعاد مع الالتزامات الاخرى بمقتضى القانون الدولي .
- ٥ — عدم انطواء الاجراءات أو التدابير على أي نوع من انواع التمييز بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو الدين أو الاصل الاجتماعي (١٢٢) .

ومن خلال هذا الاطار العام المقرر بمقتضى قواعد القانون الدولي ، للحد من النصوص المقيدة أو عند ممارسة الدولة لحق الاستبعاد ، للتدخل من التزاماتها القانونية في المجال الداخلي ، نحاول ان نبين كيفية معالجة دساتير دول المجلس لهذه المسألة ، خاصة وان جميع دساتير دول المجلس قد اخذت بنظرية الظروف الطارئة أو الاستثنائية في نظمها القانونية ، وفي مجال القانون الخاص أو القانون العام ، وذلك لتفادي الضرر الذي يلحق بالافراد من جراء تغيير الظروف استنادا على مبدأ العدالة (١٢٣) .

ومن جانب آخر ، نجد ان معظم دساتير دول المجلس ، قد اجازت للدولة الاخذ بحق الاستبعاد عند اعلان حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية ، او في احوال الضرورة . مثال ذلك المادة ٦٩ من الدستور الكويتي ، والفقرة (ب) من المادة ٣٦ من الدستور البحريني ، والمادة ١٤٦ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، واخيرا المادة ٢٧ من النظام الاساسي لدولة قطر .

وعلى هذا فان الاساس القانوني لمشروعية اعلان حالة الطوارئ او الاحكام العرفية يكمن في النصوص الدستورية ، وفي اطار القوانين الوطنية التي صدرت بهذا الشأن ، استنادا الى النص الدستوري كما هو الوضع بالنسبة للقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧ ، في شأن الاحكام العرفية الصادر في دولة الكويت (١٢٤) . وبهذا الاجراء الدستوري ، تناولت دساتير دول المجلس مسألة حق استبعاد العمل بالحقوق الاساسية عند اعلان الاحكام العرفية ، وتشكل الاطار القانوني الواجب مراعاته عند اتخاذ التدابير اللازمة التي يتطلبها الوضع القائم اثناء اعلان حالة الطوارئ لكي تصبح تلك التدابير والاجراءات مشروعة . ويستدل من النصوص الدستورية بشأن اعلان الاحكام العرفية في دساتير المجلس ، بأن هناك احكاما مشتركة بين هذه النصوص ، تعد من الضمانات الاساسية للأفراد ، عند التجاء الدولة لقاعدة حق الاستبعاد كما سنرى .

الاحكام العامة المشتركة

١ - توافر حالة الضرورة او الاحوال الاستثنائية :

من استعراض النصوص الدستورية المقررة لحق الاستبعاد في الظروف الطارئة ، يتبين لنا ان الشرط الاساسي لتبرير الالتجاء لحق الاستبعاد وممارسة صلاحيات واسعة من قبل هذه الدول اثناء اعلان الاحكام العرفية ، ضرورة توافر احوال الضرورة التي يحددها القانون ، كما نصت على ذلك المادة ٦٩ من الدستور الكويتي (١٢٥) ، او في المادة ١٤٦ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، عندما نصت : « يكون اعلان الاحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الاعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس الوزراء والاتحاد ، وذلك في احوال الضرورة التي يحددها القانون » .

او كما جاء في المادة ٣٦ من الدستور البحريني الذي نص على أن « لا تعلن الاحكام العرفية الا بقانون ، ما لم تقتض الضرورة القصوى بأن يكون ذلك بمرسوم مسبب ، على أن يعرض الامر على المجلس الوطني في خلال اسبوعين للبت فيه ، ويجب في جميع الاحوال ان تمدد مدة الحكم العرفي بما لا يتجاوز ثلاثة اشهر ، ويجوز تمديد هذه المدة كلها او بعضها لمدة او اكثر بشرط موافقة المجلس الوطني

على ذلك بأغلبية الذين يتألف منهم ... » (١٢٦) .

من ناحية أخرى ، استخدم المشرع القطري عبارة (**الاحوال الاستثنائية**) بدلا من عبارة (**احوال الضرورة**) كما جاء في المادة ٢٧ من الدستور القطري . وعلى هذا ، فان اعلان الاحكام العرفية أو اعلان حالة الطوارئ يستلزم وجود حالة استثنائية في الدولة ، مثال ذلك تعرض الامن والنظام في الدولة ، أو في مناطق معينة من الدولة للخطر ، نتيجة نشوب اضطرابات داخلية ، أو بسبب وقوع عدوان مسلح عليها ، أو خشية وقوعه (١٢٧) . وبهذا الاجراء ، فان النص على احوال الضرورة أو الاحوال الاستثنائية ، دليل على الوضع غير العادي الذي تتعرض له الدولة ، مما يشكل تهديدا لحياة الامة . وبهذا يتفق هذا المعيار مع المعيار الاساسي ، المنصوص عليه في الفقرة الاولى من المادة الرابعة من العهد الدولي ، واكدتها الدراسة التي اعدتها لجنة الحقوق الدولية ، مع ان التوصية الثانية من الدراسة تؤكد على ضرورة اجراء البيان التفصيلي للاوضاع التي تعتبر من الضرورات ، دون ترك ذلك للقوانين المحلية ، وذلك لضمان عدم اساءة استعمال عبارة احوال الضرورة أو الاستثنائية (١٢٨) .

٢ — الاعلان بوساطة القانون أو المرسوم :

من ناحية أخرى ، فان التركيز على بيان **الاجراءات القانونية** الواجب مراعاتها ، عند اعلان الاحكام العرفية ، يعد بمقتضى المعايير الدولية ، من الضمانات الاساسية لحماية حقوق الانسان الاساسية . من هنا نجد ان النصوص الدستورية في دساتير دول المجلس ، اشترطت ضرورة اعلان الاحكام العرفية بقانون ، أو بناء على مرسوم مسبب . ان التماثل في الاداة التشريعية في دول المجلس بالنسبة لاعلان الحكم العرفي ، لم تتحقق بالنسبة لمسألة عرض المرسوم أو القانون على الهيئة التشريعية في تلك الدول سواء بالنسبة للفترة المحددة أو بالنسبة لصلاحيات أو سلطات الهيئة التشريعية لاقرار أو رفض الاعلان ، حيث ان مواقف دول المجلس تتباين تبعا للنظام السياسي أو البرلماني أو النيابي القائم في دولة من هذه الدول (١٢٩) .

ان الاشتراط بضرورة عرض اعلان الاحكام العرفية وموافقة **الهيئة التشريعية خلال مدة معينة** ، اكدت عليه النصوص الدستورية المتعلقة بهذا الشأن في كل من دولة الكويت ودولة البحرين ، كما يظهر من عبارة : (ويعرض هذا المرسوم على مجلس الامة خلال الخمسة عشر يوما التالية له للبت في مصير الحكم انعري) ، أو كما جاء في المادة ٣٦ من الدستور البحريني على ان يعرض الامر على المجلس الوطني في خلال اسبوعين **للبت فيه** . في حين ان العبارة المنصوص عليها في دستور دولة الامارات العربية المتحدة ، لم تحدد المدة التي

يجب في خلالها عرض المرسوم على المجلس الوطني الاتحادي ، ولم يبين النص الدستوري مدى صلاحية المجلس الوطني في اقراره أو رفضه (١٣٠) . وأما بالنسبة للنص الدستوري في دولة قطر ، فإنه يتشابه مع الوضع القائم في دستور دولة الامارات العربية المتحدة من ناحية عدم اشتراط مدة معينة وانما ذكر فقط عبارة - في اول اجتماع له - . ويستدل على الطابع الاستشاري لمجلس الشورى القطري في هذا الشأن ، عندما نصت المادة ٢٧ على أنه : « وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في اول اجتماع له » .

ان الطابع الاستثنائي لاعلان حالة الطوارئ كما يفهم من الاصطلاح ذاته ، ومن الاوضاع والظروف غير العادية التي تبرر التجاء الدولة لحق الاستبعاد واعطاء الصلاحيات الاستثنائية الواسعة للدولة من شأنها الحد من الحريات العامة للانفراد التي كفلها الدستور للمواطنين وللسكران . هذه السلطات والصلاحيات تستلزم تحديد مدة الحكم العرفي من ناحية ، واجراء المراجعة الدورية من السلطة التشريعية او الجهة المختصة بين فترة واخرى ، وذلك لمنع خلق ما يسمى بالاضاع او حالات الطوارئ الدائمة (١٣١) .

هذا الاجراء المهم لصيانة حقوق الافراد ، ولتقييد صلاحيات السلطة التنفيذية اثناء اعلان حالة الطوارئ لم تتناوله معظم دساتير دول المجلس فيما عدا دستور دولة البحرين ، عندما قررت الفقرة (ب) من المادة (٣٦) بأنه : « **يجب في جميع الاحوال ان تحدد مدة الحكم العرفي بما لا يتجاوز ثلاثة اشهر ، واجازت المادة ذاتها تجديد هذه المدة كلها او بعضها لمرة واكثر بشرط موافقة المجلس الوطني على ذلك بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم** » .

هذا وقد اشترط النص الدستوري في دولة الكويت لاستمرار الحكم العرفي ، صدور قرار بذلك من مجلس الامة بأغلبية اعضاء المجلس (وليس الحاضرين) الذين يتألف منهم ، ولم يحدد مدة الحكم العرفي ، وأقر كذلك قاعدة المراجعة الدورية عندما اشترط في جميع الاحوال اعادة عرض الاعلان على مجلس الامة كل ثلاثة اشهر . وأما بالنسبة للوضع في دولة الامارات العربية المتحدة ، فان النص الدستوري قد جاء خاليا من هذا القيد الهام على صلاحيات السلطة التنفيذية عند اعلان الاحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الاعلى كذلك ، حتى زوال الضرورة التي استدعت اعلانها . وبهذا الاجراء لا يكون للمجلس الوطني وهو الجهة التشريعية في الاتحاد اية سلطة في رفض او قبول الاعلان ، أو في استمرار حالة الطوارئ في الدونة ، لان المجلس الاعلى الاتحادي هو الجهة العليا وفقا للنظام القانوني في دولة الامارات العربية المتحدة (١٣٢) .

وكذلك فان النص الدستوري في دولة قطر ، لم يحدد مدة الحكم العرفي فسي الاحوال الاستثنائية ، ولم يشترط لاستمراره اعادة عرضه على مجلس الشورى ،

وبهذا فان الضمانة القانونية لعدم استمرار حالة الطوارئ في الدولة لم تتحقق في النص الدستوري في كل من دولة الامارات المتحدة وفي دولة قطر كما تشترط المواثيق والاعلانات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان والتي تقر صراحة حق الدولة بـ الالتجاء لحق الاستبعاد بالشروط التي تحددها قوانين كل دولة وفي اطارها (١٣٣) .

ان اعلان الاحكام العرفية ، أو اعلان حالة الطوارئ لمواجهة اوضاع او ظروف طارئة تتهدد حياة الامة بأكملها ، وفي اضيق الحدود التي يتطلبها الوضع غير العادي الذي طرأ على أمن وسلامة الدولة (١٣٤) ، يتطلب في اغلب الاحيان تعطيل اي حكم من أحكام الدستور ، وعلى الاخص الاحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة . لذلك فان مراعاة الحذر وعدم التعسف في الحد من أو تقييد انحرىات العامة ، المنصوص عليها في دساتير دول المجلس ، يعتبر من الاسس الجوهرية الواجب بيانها وتحديددها بمقتضى قانون سابق يتضمن بالتفصيل حقوق الافراد وصلاحيات السلطات القائمة على تنفيذ احكام قانون الطوارئ ، لتفادي اساءة استخدامها من السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية ، ولضمان ممارسة الافراد لحقوقهم الاساسية (١٣٥) .

ومن الحريات العامة الاخرى ، التي تكون عرضة في الغالب للتقييد اثناء اعلان الاحكام العرفية او حالة الطوارئ نذكر هنا الحرية الفردية وحرية الإقامة وحرية الانتقال ، وحرية الصحافة وحرية التعبير عن الراي وحرمة المساكن (١٣٦) ، أو حق الانتفاع بالملكية الخاصة كالاستيلاء المؤقت على وسائل النقل المختلفة أو على بعض المؤسسات والعقارات والمنقولات المملوكة للافراد والهيئات لاستخدامها لاغراض الدفاع (١٣٧) . ان الاقرار والاعتراف بحق الدولة في استبعاد تلك الحقوق العامة اثناء اعلان حالات الطوارئ ، يجب ان يقابله حق الافراد في ضمان احترام حقوقهم الاساسية التي اعتبرت بموجب المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان من الحقوق التي لا يجوز المساس ببعض الحقوق الاساسية حتى اثناء اعلان الاحكام العرفية ، مثال ذلك الحق في الحياة أو الحق في عدم تعريض الانسان للمعاملة الحاطة بالكرامة أو للتعذيب ، أو الحق في حرية الفكر والوجدان والدين . ويشمل ذلك حريته في ان يدين بدين ما وحريته في اظهار دينه أو معتقده بشكل علني .

وعلى الرغم من اعتراف المجتمع الدولي بتلك الحقوق والحريات الاساسية للانسان ، وعدم جواز استبعادها حتى في ظل قيام أو اعلان حالة الطوارئ الاستثنائية ، فان النصوص الدستورية في دول المجلس لم تتضمن اية اشارة اليها ، وتركت للمشرع العادي الصلاحية التامة لتنظيمها وتحديددها بموجب القوانين المتعلقة بالاحكام العرفية ، وفي اطار الظروف والايوضاع السائدة في كل دولة على

حدة . ان عدم بيان النصوص الدستورية المركز القانوني للحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها او وضع الضوابط لها في دساتيرها ، يشكل عقبة رئيسية لضمان احترام الحقوق والحريات العامة اثناء اعلان حالة الطوارئ ، هذا التصور من جانب المشرع في دساتير دول المجلس ، يبدو اكثر خطورة على الحقوق والحريات العامة الاساسية ، لان دول المجلس جميعها لم تصدق حتى الآن على العهد الدولي الذي وضع المعايير والضوابط المتعلقة بهذه الحقوق والحريات بشيء من التفصيل ، ويلقي التزامها على الدول الاطراف ، باتخاذ تدابير معينة ، والعمل بتمتضى النظام القانوني المنصوص عليه في المادة الرابعة ، اثناء اعلان الاحكام العرفية ، مما يشكل اداة قانونية لمعالجة القصور في النظام القانوني للدول الاطراف ، ويوفر الضمانات القانونية ضد خرقها أو انتهاكها من قبل الدول من خلال لجنة حقوق الانسان ، والتي تعتبر جهازا للمراقبة على ممارسات الدول من خلال التقارير التي تقدمها الدول الاطراف ، حول كيفية تطبيق احكام الاتفاقية اثناء اعلان الاحكام العرفية في دولهم .

ومن الضمانات الرئيسية الاخرى المقررة في العهد الدولي لحماية تلك الحقوق الاساسية ، ولم يرد ذكرها في دساتير دول المجلس ، اثناء اعلان حالة الطوارئ ، **الأخذ بقاعدة عدم جواز التمييز بين المواطنين ، لان ايقاف الضمانات المتعلقة بممارسة الافراد لحقوقهم الاساسية ، ليست موجهة ضد اشخاص أو فئات معينة من الافراد .** وعلى هذا فان النص صراحة في القوانين المنظمة للاحكام العرفية على هذا المبدأ الاساسي ، يعد في غاية الاهمية ، لتفادي حالات الطوارئ المختارة للتخلص من فئة معينة ، أو حرمان الاقليات في الدولة من ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة .

٣ - الرقابة النيابية :

رغم النص في جميع دساتير دول المجلس على جواز تعطيل او استبعاد اي حكم من احكام الدستور ، اثناء قيام الاحكام العرفية ، بموجب قوانين مسبقة تنظم الاحكام التي يجوز تقييدها أو تعطيلها ، بسبب الوضع غير العادي القائم في هذه الدول ، اثناء قيام حالات الطوارئ ، فان تلك النصوص الدستورية **أكدت على عدم جواز تعطيل انعقاد الهيئة التشريعية أو النيابية في تلك الاثناء .** هذا القيد الدستوري على حق الدولة ، عند استبعاد تطبيق النصوص القانونية في الدستور ، يشكل نوعا من الرقابة النيابية على أعمال السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية ، عند ممارستها للصلاحيات الاستثنائية للحفاظ على الامن والنظام العام في الدولة في ظل قوانين الطوارئ . وبموجب نظام الرقابة النيابية ، يصبح باستطاعة السلطة التشريعية في دول المجلس ، الغاء او تعديل القوانين أو المراسيم التي لها قوة القوانين المتعلقة بتقييد الحقوق والحريات العامة ، وبصورة

خاصة عندما تكون الجهة التي تتولى الاشراف وتنفيذ قوانين الطوارئ هي السلطة التنفيذية وليس القائد العسكري (١٣٨) . وتجدر الاشارة الى ان اساءة استخدام السلطات الاستثنائية ، تكون أقل في ظل هذا النظام ، نظرا لمسؤولية انوزارة السياسية امام الهيئة النيابية ، وذلك من خلال حق الهيئة التشريعية في استجواب ومناقشة الوزراء في كافة التدابير ، التي اتخذتها السلطة التنفيذية ، لتطبيق قوانين الطوارئ . هذا ما اكدته المذكرة الايضاحية لقانون الاحكام العرفية الكويتي ، لبيان أهمية الرقابة النيابية المقررة في الدستور الكويتي بموجب المادة (١٨١) التي منعت تعطيل انعقاد مجلس الامة في تلك الاثناء ، أو المساس بحصانة اعضائه ، مما يشكل ضمانة فعلية لمراقبة السلطة التنفيذية عند تنفيذ قوانين الطوارئ اثناء اعلان الاحكام العرفية في الدولة ، وكذلك للاشراف على مدى ملاءمة قوانين الطوارئ للاوضاع القائمة ، أو لمنع تقييد الحقوق والحريات العامة ، التي لا يجوز المساس بها نظرا لأهميتها للحفاظ على كرامة الانسان ، اثناء قيام حالة الطوارئ .

ان الأخذ بنظام الرقابة النيابية ، في معظم دساتير دول المجلس تعد الضمانات الجوهرية لاحترام حقوق الانسان الاساسية ، في ظل النصوص الدستورية غير المحددة لمهمة الظروف الطارئة ، أو للفترة التي يجوز فرضها ، وفي ظل غياب القوانين العرفية أو قوانين الطوارئ المنظمة لحالات الطوارئ في هذه الدول ، فيها عدا دولة الكويت . هذا وقد اكدت التوصية التاسعة من دراسة لجنة الحقوقين بشأن حالات الطوارئ على ضرورة مراعاة هذا النظام اثناء قيام حالات الطوارئ ، أو العمل على ايجاد نظام تشريعي أو نيابي مستقل في تلك الاثناء (١٣٩) .

وحيث ان ممارسة الصلاحيات الاستثنائية بموجب اعلان الاحكام العرفية ، تترك بيد السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية في البلاد ، ويجري تنفيذها بواسطة رجال الامن ، فان الضمانات القانونية بالنسبة للاجراءات الجنائية ، يجب التأكيد عليها في قوانين الاحكام العرفية أو قوانين الطوارئ ، لان أغلب الدول تعمل على انشاء محكمة عرفية أو محاكم خاصة استثنائية من غير رجال القضاء ، وانما من العسكريين (١٤٠) . ويجوز اختصار الاجراءات الجنائية المنصوص عليها في قانون الجزاء بأمر من السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية مما يشكل خطورة على الحقوق والحريات الاساسية للأفراد (١٤١) ، خاصة وأن الاحكام التي تصدر من هذه المحاكم الخاصة ، غير قابلة للطعن بأي وجه من الوجوه ، وتعتبر نهائية لمجرد اعتمادها من السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية ، وفي بعض قوانين الطوارئ يعطى للسلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية الحق في تشديد العقوبة أو وقف تنفيذها (١٤٢) .

في ضوء الاعتبارات السابقة ، يصبح من الضروري التأكيد على النواحي المتعلقة بالاجراءات الجنائية في قوانين الطوارئ عند اعلان حالة الطوارئ ، وبصورة خاصة تلك المتعلقة بالاجراءات الجنائية ، ومن أهمها الحقوق التالية :

- ١ - الحق في ابلاغ المتهم فوراً بنوعية التهمة الموجهة اليه واسبابها .
- ٢ - الحق في افساح المجال لتحضير الدفاع والحق في الاتصال بالمحاميين .
- ٣ - الحق في اختيار المحامي .
- ٤ - الحق في الحضور اثناء المحاكمة .
- ٥ - ان يحاكم دون تأخير لا مبرر له .
- ٦ - الحق في ان يعتبر بريئاً الى ان يثبت عليه الجرم قانوناً .
- ٧ - عدم الاكراه على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب .
- ٨ - الحق في الاستئناف .

٩ - عدم جواز تعريضه مجدداً للمحاكمة أو للعقاب على جريمة سبق أن ادين بها أو برى منها بحكم نهائي وفقاً للقانون (١٤٣) .

وتدل ممارسات وتجارب الدول كما يستدل من تقاريرها للجنة حقوق الانسان ، وكذلك الملاحظات التي ترسلها اللجنة الى الدول التي تخضع لقوانين الطوارئ ، ان اغلب حالات انتهاك حقوق الافراد في تلك الفترة ، تكون من خلال الاعتقال الاداري أو الحجز الاداري ، بقصد المحافظة على الامن والنظام العام . لذا فان تحريم هذا النوع من الاعتقال بموجب النصوص الدستورية ، أو في قوانين الطوارئ وبصورة مفصلة تحد من هذه الظاهرة التي أضحت السمة البارزة للسلطات التي تخول الاشراف على تنفيذ قوانين الطوارئ واستنادا الى حق الدولة في استبعاد العمل بالحقوق والحريات العامة في تلك الاثناء .

وحيث ان النصوص الدستورية لدول المجلس ، اقرت صراحة لهذه الدول ، الحق في استبعاد العمل باحكام الدستور ، أو بتلك الاحكام المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته الاساسية ، لم تنظم مسألة الاعتقال الاداري أو الحجز التحفظي اثناء قيام حالة الطوارئ ، فان النص في قوانين الطوارئ على الاجراءات الواجب اتباعها ، مع اعطاء الهيئة النيابية الحق في المراجعة الدورية لهذه لاجراءات ، تعد ضماناً اساسية لاحترام حق الانسان في الامن الشخصي وفي عدم الاعتقال التعسفي في تلك الفترة .

ومن التوصيات الاخرى في هذا الشأن ، ضرورة الابقاء على المحاكم العادية
اثناء اعلان حالة الطوارئ للنظر في شكاوى الافراد المتعلقة بالحجز أو الاعتقال
الاداري ومدى مشروعيتها في ظل الاوضاع القائمة (١٤٤) .

الخلاصة :

من العرض السابق لموقف دساتير دول المجلس من حق استبعاد العمل
بالاحكام المقررة لحقوق الانسان وحرياته الاساسية اثناء اعلان الاحكام العرفية
أو في ظل نظام الطوارئ ، يتبين ان النصوص الدستورية اجازت للدول الالتجاء
الى هذا الحق في اطار الاحكام المنظمة في الدستور ، كما جاءت في المواد المتعلقة
بهذه المسألة ، مع اعطاء الصلاحية للمشرع العادي لتنظيم ووضع ضوابط لهذا
الحق من خلال قوانين الطوارئ التي تناولت بشيء من التفصيل حق السلطة
التنفيذية أو السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية دون توفير الضمانات
الاساسية للأفراد الطعن في الاجراءات أو التدابير التعسفية وذلك استنادا الى
الايضاغ غير العادية ، أو للحفاظ على النظام العام في الدولة . ومن ناحية اخرى
فان اغلب دول المجلس لا تتوافر لديها قوانين للطوارئ فيما عدا دولة الكويت .
رغم ان الظروف الاقليمية المحيطة بدول المجلس منذ اندلاع الحرب العراقية
الايرائية في عام ١٩٨٠ ، والاحداث الداخلية المؤسفة التي تعرضت لها بعض هذه
الدول في الآونة الاخيرة ، تتطلب من هذه الدول العمل على اصدار قوانين
للتوارئ لمواجهة الظروف أو الحالات الطارئة التي قد تطرأ على هذه الدول ،
وفي ذلك ضمانة حقيقية للأفراد في حماية حقوقهم الاساسية التي تكون اكثر قابلية
لانتهاك والخرق ، اثناء اعلان حالة الطوارئ .

ولتخفيف وطأة قوانين الطوارئ ، لا بد من الاخذ في الاعتبار المعايير الدولية
المنصوص عليها في المواثيق الدولية ، وتلك المنصوص عليها في مبادئ Siracusa
لعام ١٩٨٤ ، المنهنية مع الاوضاع السائدة في المنطقة ، مع العمل بقدر المستطاع
على تماثل بين التشريعات الوطنية في دول المجلس المتعلقة بهذه المسائل .

ونعتقد في نهاية هذه الدراسة ، انه قد آن الاوان لدول المجلس لتحديد
وتنظيم الاطار القانوني الواجب العمل به اثناء اعلان الاحكام العرفية ، بشكل
يحقق التوازن بين اعتبارات الحفاظ على الأمن والنظام العام بالمفهوم الضيق ،
وبين الحاجة لتوفير الضمانات القانونية لاحترام الحقوق الاساسية التي لا يجوز
المساس بها اثناء اعلان الاحكام العرفية أو في ظل نظام الطوارئ الاستثنائية التي
تهدد حياة الامة بأكملها . ان النظام القانوني القائم في دول المجلس ، وان اقر
بعض المبادئ الاساسية الواجب مراعاتها ، في ظل الاوضاع غير العادية ، الا
انه لا يوفر الضمانات القانونية اللازمة لحماية الحقوق الاساسية للأفراد ، مما

يستلزم العمل على تحسينها والنهوض بها بصورة خاصة في الفترة التي تشكل الأساس في انتهاك وخرق حقوق الإنسان من قبل السلطات القائمة على تنفيذ قوانين الطوارئ .

وحيث ان النظام الاساسي لدول المجلس ، يعمل على التنسيق بين التشريعات الوطنية ، فان اعداد قائمة بالحقوق والحريات العامة ، التي لا يجوز المساس بها اثناء اعلان حالة الطوارئ ، تعد من الضمانات الاساسية للأفراد في دول المجلس ، مع توفير التعويضات اللازمة في تلك الفترة ، لاي انتهاك او خرق لهذه الحقوق ، كفيل بان يحقق الاحترام اللازم لهذه الحقوق ، رغم التجاء الدولة لحق الاستبعاد المقرر والمعترف به في النصوص الدستورية لدول المجلس .

وأخيرا فان النصوص المقيدة للحقوق والحريات الاساسية في العهد الدولي ، وفي دساتير دول المجلس تدل على مدى حاجة الدول على المستويين الدولي والوطني ، للضوابط والمعايير الدولية الموضوعية ، بهدف اقامة التوازن بين مصلحة الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته الاساسية ، وبين الحفاظ على المصلحة العامة للدولة في الظروف العادية ، او اثناء اعلان حالات الطوارئ العامة ، وهذا ما حاولنا بيانه من خلال هذه الدراسة الهامة والجوهرية ، لضمان احترام الحقوق والحريات للإنسان العربي في دول المجلس او في الوطن العربي بأكمله .

الملاحق
جدول رقم (١)

أولاً : أساس وعناصر التقييد في دستور دولة الكويت .*

النصوص المقيدة	المواد ومضمونها
وفق أحكام القانون أو وفقاً للقانون .	(٣١) القبض على انسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد اقامته أو تقييد حريته في الإقامة . (٤٨) اداء الضرائب والتكاليف العامة . (٤٠) كفالة حق التعليم .
وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون .	(٢٦) تولي الاجانب للوظائف العامة . (٢٩) مبدأ المساواة رجالاً ونساء . (٣٦) حرية الرأي . (٣٧) حرية الصحافة والطباعة . (٣٨) حرمة المساكن . (٤٣) حرية تكوين النقابات . (٤٤) حق الاجتماع وعقده . (٢٨ فقرة ب) الاجتماعات العامة والمواكب .
الا في الأحوال المبينة في القانون .	(١٦) الملكية ورأس المال . (١٨) نزع الملكية للمنفعة العامة .
في حدود القانون أو في الحدود التي بينها القانون .	(٢٠) العدالة الاجتماعية . (١٨) الملكية الخاصة ومنع التصرف بها . (٢٧) اسقاط الجنسية أو سحبها . (١٨١) تعطيل أحكام الدستور أثناء اعلان الاحكام العرفية .
وفقاً للقانون	(٤٨) اداء الضرائب العامة (٤٠) الحق في التعليم للكويتيين
الاداب	(٤٤) الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة . (٤٠) كفالة حق التعليم

* للنصوص المقيدة في دستور دولة الكويت الصادر ١٩٦٢ ، انظر الباب الثالث والرابع من الدستور ، مجموعة التشريعات الكويتية ، الجزء الخامس ، ادارة الفتوى والتشريع . ص ٥١ .

تابع / أولاً : أساس وعناصر التقيد في دستور دولة الكويت .

النظام العام واحترام الاداب	(٤٩) القيد العام
النظام العام والاداب .	(٣٥) حرية الاعتقاد مطلقة وحماية الدولة لحرية ممارستها . (٤٠) كفالة الدولة لحق التعليم
الاحوال التي يعينها القانون لضرورة قومية	(٤٢) فرض عمل اجباري
يحددها القانون	(٦٩) اعلان الحكم العرفي / الشروط / اصدارها بمرسوم في احوال الضرورة / موافقة الاغلبية / المراقبة الدورية كل ثلاثة أشهر . (١٨١) الرقابة النيابية (مجلس الامة)

جدول رقم (٢)

ثانيا : أساس وعناصر التقييد في دستور دولة البحرين *

النصوص المقيدة	المواد ومضمونها
الشروط والاولضاع التي بينها القانون .	الفقرة (هـ) من المادة الاولى المشاركة في الشؤون العامة والحقوق السياسية . (٢٣) حرية الرأي والتعبير . (٢٤) حرية الصحافة . (٢٧) حرية تكوين الجمعيات والتقابلات الفقرة (ب) من (٢٨) الاجتماعات والمواكب
وفقا للقانون وفقا لأحكام القانون .	الفقرة (ج) من المادة (٧) انشاء المدارس الخاصة . (٨) انشاء مستشفيات أو مستوصفات . الفقرة (أ) من المادة (١٦) الضرائب والتكاليف العامة . الفقرة (أ) من المادة (١٩) الحرية الشخصية مكفولة . الفقرة (ج) من المادة (٢٠) ممارسة حق الدفاع في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة .
الشروط التي يحددها القانون أو في حدود القانون .	الفقرة (ج) من المادة (٩) التصرف في الملكية الخاصة ، ألفقرة (أ) ، (ب) من المادة (١٧) اسقاط الجنسية ، وسحب الجنسية من المتجنس .
القانون أو بناء على القانون .	الفقرة (أ) من المادة (٢٠) لا جريمة ولا عقوبة المادة (٣٠) تنظيم الحقوق والحرريات العامة .
ينظمها القانون	الفقرات (أ ، ب ، ج ،) المادة (٣٠) اداء الخدمة العسكرية ، وتولي غير المواطنين لحيئات الأمن العام وفي حالات التعبئة العامة أو الخاصة .
الاحوال التي بينها القانون لضرورة قومية	الفقرة (ج) من المادة ١٣ ، فرض العمل الجبري الفقرة (أ) من المادة ١٦ تولي الاجانب للوظائف العامة . المادة (٢٦) حرية المراسلة البريدية - افشاء سريتها .

* لنص الدستور البحريني الصادر ١٩٧٣ ، انظر مجموعة القوانين والتشريعات الحديثة الصادرة في دولة البحرين ، خلال الاعوام (١٩٧٠ - ١٩٧٩) .

تابع / دولة البحرين

الشروط التي يقرها القانون	الفقرة (ب) المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة .
وفق أحكام القانون	الفقرة (ب) من المادة (١٩) القبض على انسان أو توقيفه أو تفتيشه أو تحديد اقامته أو تقييد حريته .
العادات المرعية في البلد	المادة (٢٢) حرية الضمير مطلقة ، وحرية الالتزام بشعائر الاديان .
حق الاستبعاد	الاستبعاد : فقرة (ب) من المادة (٣٦) اعلان الاحكام العرفية ، الشروط ، صدور قانون أو مرسوم مسبب في حالة الضرورة القصوى الحد الاقصى ثلاثة شهور مع جواز تمديدھا موافقة المجلس الوطني بالاغلبية . المادة (١٠٨) الرقابة النيابية (المجلس الوطني)

جدول رقم (٣)

ثالثا : اساس وعناصر التقييد في دستور دولة الامارات العربية المتحدة المؤقت »

النصوص المقيدة	المواد ومضمونها
وفقا لاحكام القانون	المادة (١٨) انشاء المدارس الخاصة المادة (٢١) نزع الملكية للمنفعة العامة . المادة (٢٦) الحرية الشخصية والقبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه . المادة (٣٥) المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة . المادة (٣١) حرية المراسلات وسريتها .
في حدود القانون	المادة (٢٤) رفع مستوى المعيشة ، وتحقيق الرخاء للمواطنين . المادة (٢٩) حرية التنقل والاقامة للمواطنين المادة (٣٠) حرية الرأي والتعبير المادة (٣٣) حرية الاجتماع أو تكون الجمعيات
ينص عليها القانون	المادة (٨) اسقاط الجنسية ، أو سحبها ، الحالات (الاستثنائية) المادة (٣٤) فرض العمل الاجباري (الاحوال الاستثنائية)
الاحوال المنصوص عليها في القانون	المادة (٣٩) المصادرة العامة للاموال محظور
ينظمه القانون	المادة (٤٣) الدفاع عن الاتحاد فرض مقدس على كل مواطن .
النظام العام والاداب العامة القيد العام .	القيد العام (٤٤) / المادة (٣٢) حرية القيام بالشعائر الدينية .
حق الاستبعاد يحددها القانون	الاستبعاد : المادة (١٤٦) اعلان الاحكام العرفية / أحوال الضرورة / ابلاغها الى المجلس الوطني الاتحادي .

» للنصوص المقيدة ، انظر الباب الثالث والباب العاشر من الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة ، انظر العدد الاول من الجريدة الرسمية الصادرة في ديسمبر ١٩٧١ ص ٩ .

جدول رقم (٤)

رابعا : اساس وعناصر التقييد في النظام الاساسي لدولة قطر :

المواد ومضمونها	النصوص المقيدة
المادة (١٣) حرية النشر والصحافة	وفقا للقانون
المادة (٤) اسقاط الجنسية أو سحبها منه	يحددها القانون
المادة (١٢) حرمة المساكن	الاحوال التي يعينها القانون
المادة (١٥) القيد العام	النظام العام والاداب العامة
المادة (٢٧) الاحوال الاستثنائية	حق الاستبعاد

• لنص النظام الاساسي المؤقت لدولة قطر المعدل لعام ١٩٧٢ ، والتعديلات ، انظر مجموعة قوانين قطر ١٩٦١ / ١٩٨٠ ، المجلد الاول ، ادارة الشئون القانونية . ص ١٥ .

الهوامش :

(١) يقصد بالنصوص المتقدمة للحقوق الاساسية للانسان في العهد الدولي وفي المواثيق الدولية الاخرى، النصوص التي تحد او تقيد من ممارسات الافراد للحقوق والحريات العامة بوساطة القانون Provided by Law او اذا كانت محددة بنص القانون In conformity with Law او وفقا للقانون Prescribed by Law أو بموجب القانون In accordance with Law وبينت نصوص العهد الدولي الحالات التي يجوز بموجبها تقييد حقوق الانسان بهدف حماية او الحفاظ على الامور التالية : الامن القومي ، والسلامة العامة ، والنظام العام ، والصحة العامة ، والاداب العامة ، وحقوق الاخرين وحرياتهم الاساسية .

(٢) في اعتقاد السيد Kiss أنه ليس هناك اختلاف شاسع بين هذه الاصطلاحات :
 “However, provided by Law and prescribed by Law seem to have the same meaning at least the corresponding expression in the French text is the same (prevu par la loi)

وان الهدف الاساسي من هذه الاصطلاحات لمنع القيود التعسفية على الحقوق بالنص على ان تكون القيود قد انشأت او تقرررت بالتواعد العامة ، حول القيود المجازة في العهد الدولي وفي الاتفاقية

الأوربية بشأن حقوق الإنسان لعام ١٩٥١ والاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان . انظر
المقالة بعنوان : Permissible Limitation Rights, A.C. Kiss.

(٣) يذكر السيد Kiss في دراسته بعنوان Permissible Limitations on Rights, في
بان اصطلاح Prescribed by Law قد حل محله اثناء صياغة المادة ٢٩ من الاعلان
العالمي لحقوق الانسان اصطلاح determined by law وذلك من اجل اعطاء صلاحية اكبر للدول
عند تنظيم هذه الحقوق والحريات . انظر في هذا الصدد الهامش رقم (٥٧) من الدراسة المذكورة
اعلاه ص ٨٩ .

(٤) اقرت الفقرة الثالثة من المادة ١٨ من المهد الدولي اخضاع ممارسة حرية العقيدة للقيود التي
يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة
أو الاداب العامة أو حقوق الآخرين وحرانيتهم الاساسية .

(٥) لدراسة مفصلة حول هذا الموضوع ، انظر ورقة العمل التي اعدت لاجتماع الخبراء القانونيين
تحت اشراف لجنة الحقوق الدولية التي عقدت في مدينة Sicily, (Siracusa) (من
٣٠ ابريل الى ٤ مايو ١٩٨٤) بعنوان :

Derogation and Limitation Provisions in the International Covenant on Civil and
Political Rights. Working Group II Limitation Clauses. Working paper, by Bert B.
Lockwood, Janet Finn and G. Jabinsky.

(٦) من هذا الرأي Kiss, A. Permissible Limitations on Rights in the International Bill of Rights, the Covenant
on Civil and Political Rights, (L. Henkin, 1981, P.304).
Garibaldi, General Limitation on Human Rights. The principle of Legality, 17
Harv. J. Int'l L. (1976) P. 503, Marcic, Duties and Limitations upon Rights,
J. Int'l Commission of Jurists, 57 (1968) P. 68.

(٧) من هذا الرأي السيد Marcic كما جاء في دراسته حول :
Duties and Limitation upon Rights, J. Int. Commission of Jurists, 57, 1968.
(٨) اطلق على التوصيات التي صدرت من اجتماع الخبراء القانونيين في القانون الدولي الذي انعقد
في Siracusa في Sicily في ابريل ١٩٨٤ ، بشأن النصوص والدفع المقيدة في المهد
الدولي اسم :

**The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions
in the International Covenant on Civil and Political Rights.**

لنص اعلان المبادئ ، انظر وثائق لجنة الحقوق الدولية لعام ١٩٨٤ .

(٩) جاء في اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ السابق الإشارة اليه ، بأن المشاركين في الاجتماع قد
وافقوا على ان :

“(vi) These principles are considered by the participants to reflect the present
state of International Law...”.

(١٠) تجدر الإشارة الى ان المادة ٢٩ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ لم تتضمن الإشارة
الى اعتبارات الامن القومي كما هو الحال في المهد الدولي وانما اجاز تقييد الحقوق والحريات

بناء على قانون فقط من أجل ضمان الاعتراف واحترام حقوق الآخرين ، او لمقتضيات الاخلاق
العادلة او النظام العام ، والرغاهية العامة في مجتمع ديمقراطي .

(١١) يذكر السيد Kiss ان الإشارة الى الامن في العهد الدولي يقصد به الامن القومي كما جاءت في
عدة مواد من ميثاق الأمم المتحدة ، لان النص عليها الى جانب السلم الدولي يقصد به الامن
القومي للدولة ، المرجع السابق ص ٢٩٧ .

(١٢) يفرق السيد Kiss في دراسته بين محتوى اصطلاح القومي وبين الامن ، ويرى ان كلمة القومي
قد استخدمت في العهد الدولي بأنها تعني الدولة ككل وبالتالي فان تقييد الحريات يجب ان يكون
نقط اذا كانت مصلحة الأمة كلها في خطر ، ويلخص ذلك بقوله :
"Thus, restriction on human rights can be adopted under this concept
only if the interest of the whole nation is at stake".

المرجع السابق ، ص ٢٩٦ .

(١٣) نجد ان التركيز على ان القيود التي تفرض على الحريات الاساسية يجب ان تكون في ظل مجتمع
ديمقراطي ، وذلك لعدم عرقلة النظام الديمقراطي الذي يقر بشكل واضح الحريات السابقة ويعمل
على حمايتها ، وبالتالي فان التأكيد عليها في النصوص المقيدة في العهد الدولي يقصد به فرض
قيود على النصوص المقيدة . والمواد التي جاء فيها ذكر (في مجتمع ديمقراطي) عند الإشارة الى
القيود هي التالي :

(الفقرة الاولى من المادة ١٤ علانية المحاكم) ، (المادة ٢١ التجمع السلمي) ، (الفقرة (٢) من
المادة ٢٢ حرية تكوين الجمعيات والانضمام الى النقابات) . ونظرا لصعوبة الاخذ بنموذج معين
لمجتمع ديمقراطي ، فان المجتمع الديمقراطي يقصد به المجتمع الديمقراطي الذي يعترف ويحترم
حقوق الانسان وفقا للنموذج المذكور في ميثاق الأمم المتحدة والاعلانات العالمية لحقوق الانسان .
(هذا التفسير لمجتمع ديمقراطي اتفق عليه في اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤) .

(١٤) تجدر الإشارة الى ان الفقرة (٣) من المادة الاولى من الاعلان بشأن القضاء على جميع اشكال
التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين او المعتقد لعام ١٩٨١ ، اجازت للقانون الوطني تقييد
ممارسة حرية العقيدة وبشرط ان تكون ضرورية لحماية الامن العام ، وفي اعتقادنا ان اصطلاح
الامن العام مرادف للامن القومي كما جاء في العهد الدولي ، وعليه فان تهديد كيان الدولة ككل
من جراء ممارسة حرية العقيدة او اظهارها يجيز تقييدها بنص القانون وبصورة موضوعية . وعلى
هذا يكون القيد العام في هذا الاعلان اوسع مما عليه في نص الفقرة الثالثة من المادة ١٨ من العهد
الدولي ، وبذلك فان اعلان ١٩٨١ يعطي صلاحيات اوسع للدولة لتقييد ممارسة الحرية الدينية
اذا كان ذلك ضروريا لحماية الامن العام ، او النظام العام او الصحة العامة او الاخلاق العامة
او حقوق الآخرين وحررياتهم الاساسية . لنص الاعلان الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة ،
في نوفمبر ١٩٨١ ، بموجب القرار رقم ٥٥/٣٦ . والمنشور في وثيقة حقوق الانسان ، مجموعة
صكوك دولية .

ST/HR/1/Rev. 2. (1983) P. 76.

(١٥) تجيز الفقرة الثانية من المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية الالتجاء الى اعتبارات الامن القومي لتقييد حق التمتع بالحرية الشخصية (the right to privacy) او لمحاية الاقتصاد الوطني للدولة ، في حين ان المادة التاسعة من الاتفاقية لا تجيز التمسك بمبررات الامن القومي لتقييد حرية العقيدة او الدين .

(١٦) انظر : Arraw Smith V., United Kingdom 19 European Commission of Human Rights Decs and Rips 5 (1978)

لزيد من الامثلة حول موقف المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان من النصوص المقيدة لاعتبارات الامن القومي في الاتفاقية الأوروبية في الدول الاطراف . انظر ورقة العمل التي اعدت لاجتماع Siracusa المرجع السابق ص ٥٥ الى ٦٠ .

(١٧) أخذت أغلب دول المجلس بالمفهوم الواسع نسبيا لاصطلاح الامن القومي او أمن الدولة ، نذكر هنا الفقرة (١) من المادة الثانية من القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٠ بشأن الجرائم المتعلقة بأمن الدولة الخارجي لدولة الكويت ، عندما اعتبرت قيام احد الافراد بالامور التالية اضارا بالامن القومي وعليه فان « كل من سعى لدولة اجنبية او احد ممن يعملون لمصلحتها او تخاير معها او معه وكان من شأن ذلك الاضرار بمركز الدولة الحربي او السياسي او الدبلوماسي او الاقتصادي » . وتبنى المشرع البحريني هذا الاتجاه في الفقرة (١) من المادة ١٢٢ من قانون العقوبات لعام ١٩٧٦ وقررت معاقبة كل « من سعى لدولة اجنبية او احد ممن يعملون لمصلحتها او تخاير معها او معه وكان من شأن ذلك الاضرار بمركز الدولة الحربي او السياسي او الاقتصادي » . لم ترد في هذا النص عبارة الاضرار بمركز الدولة الدبلوماسي كما هو الحال في القانون الكويتي . وعلى هذا فان القيام بالاعمال والانشطة السابقة تشكل تهديدا للامن القومي . لزيد من الاعمال والانشطة التي تشكل خطورة على الامن القومي او المصالح القومية ، أو أمن الدولة الخارجي والداخلي ، انظر ، مجموعة القوانين والتشريعات الحديثة الصادرة في دولة البحرين ، خلال الاعوام ١٩٧٠ ، ١٩٧٩ ، القسم الثاني ، ص ٥٥٤ .

(١٨) ورد اصطلاح الاداب العامة Public Morals والسلامة العامة Public Safety بشكل مختلف في النصوص المقيدة في العهد الدولي ، حيث نجد ان النص على اعتبارات الاداب العامة دون النص على السلامة العامة في المواد التالية :

(الفقرة ٣ من المادة ١٢) وفي (الفقرة ١ من المادة ١٤) وفي (الفقرة الفرعية ب من الفقرة ٣ من المادة ١٩) . في حين جاء ذكرهما معا في النصوص المقيدة التالية : (الفقرة ٣ من المادة ١٨) وفي المادة ٢٩) وفي الفقرة ٢ من المادة ٢٢ .

(١٩) تجدر الاشارة ان النص على الاداب العامة Public Morals قد وردت في جميع الحالات ، الى جانب النظام العام مما يؤكد على العلاقة الوثيقة بين الاداب العامة والنظام العام ، نظرا لتقارب هاتين المفكرتين . وفي هذا الصدد اكدت المحكمة الأوروبية في حكمها بالقضية ضد الحكومة البريطانية والمعروفة باسم (Handy Side Case (1976 على صعوبة وضع معيار موحد وشامل لماهية الاخلاق العامة لدول المجموعة الأوروبية نظرا لاختلافها من دولة الى أخرى من

الدول الاطراف في الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان مما يستوجب ترك الصلاحية للسلطات المختصة لبيان مجالات تطبيق تلك الحقوق أو مدى اتفاقها مع اعتبارات الاداب العامة ، مع اعطاء المحكمة الاوروبية حق مراقبة ذلك بموجب المادة العاشرة من الاتفاقية . المرجع السابق ، Kiss ، الهامش رقم ٥٤ ص ٨٨ .

(٢٠) لمناقشات الوفود في اللجنة حول اختلاف مفهوم النظام العام في النظام اللاتيني والانجلوسكسوني، انظر : UN, Doc. A/2929/ (1955) P. 7.

(٢١) يستدل من مناقشات لجنة حقوق الانسان ، ان فكرة النظام العام في اللغة الاسبانية ، يقصد به جميع العوامل السياسية والاقتصادية والمبادئ الاخلاقية ، التي تعتبر اساسية للحفاظ على البنيان الاجتماعي في الدولة ، وعلى هذا فهو اقرب الى المفهوم الفرنسي او اللاتيني للنظام العام . المرجع السابق . UN, Doc. A/4299.

(٢٢) هذا المفهوم الواسع لفكرة النظام العام اكده الحكم الصادر من محكمة النقض الفرنسية في عام ١٩٧٨ ، عندما اعتبر الغش في اعلام الشخص المتهم بجريمة ما عن الاتهامات الموجهة اليه والعوامل ذات العلاقة في التهمة الموجهة اليه مخالفا للنظام العام كما جاءت في المواد ٦ ، ١٣ من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان التي تتناول الحق في التمتع بالاجراءات الجنائية وكذلك الضمانات للحصول على التعويض الفعال عند انتهاك تلك الحقوق . المرجع السابق ، الهامش رقم (٤٤) . Permissible Limitations on Rights, KISS .

(٢٣) اجازت الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ تقييد ممارسة الحقوق والحريات الاساسية . ان ذلك يعد من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ، وبهذا اكد على شمولية فكرة النظام العام لتشكل القواعد الاخلاقية الضرورية لرماية المجتمع الديمقراطي .

(٢٤) يرى بعض فقهاء القانون الدولي ان الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان ، قد اخذت بمفهوم ضيق لفكرة النظام العام بالمقارنة مع العهد الدولي . وعلى هذا فانها تتشابه نوعا ما مع قاعدة الاخلال بالنظام العام . انظر في هذا الشأن :

Higgins, "Derogations under Human Rights Treaties", 48 British Yearbook of International Law, (1977) P. 281.

(٢٥) هذا ما قرره محكمة العدل الدولية في عام ١٩٥٧ في قضية الغروض النرويجية من ان : تعريف النظام العام في بلد معين ، يتوقف الى مدى بعيد — على الرأي السائد في ذلك البلد في وقت معين . انظر في هذا الصدد :

International Court of Justice, (1957), I.C.J. Report, 1957, P. 9.

(٢٦) لدراسة مفصلة عن التطور التاريخي لفكرة النظام العام أو القواعد القانونية الآمرة في القانون الداخلي وفي القانون الدولي ، انظر رسالة الدكتوراه المقدمة من السيد/سليمان عبد المجيد لجامعة القاهرة بعنوان : النظرية العامة للقواعد الآمرة في النظام القانوني الدولي . (١٩٧٩) . البحث الثالث . ص ٤٦ .

(٢٧) عرفت ورقة العمل المقدمة لاجتماع الخبراء القانونيين Siracusa عام ١٩٨٤ فكرة النظام

العام كما يلي :

"It may be defined (public order) as a sum of rules which ensure the security of the society or the set of fundamental principles on which a given society is founded".

(٢٨) يأخذ بهذا المعنى للنظام العام ، د. شمس الدين الوكيل ، الموجز في المدخل لدراسة القانون ،

منشأة المعارف (١٩٦٥) ص ٩٥ ، وكذلك د. احمد سلامة ، المرجع السابق ، د. سليمان عبد

المجيد ص ٥٢ ، لفهوم النظام العام في القانون الخاص ، وفي القانون العام الفرنسي ، وما يعادلها

في النظام الانجليزي ، انظر المرجع السابق ، ورقة العمل لاجتماع خبراء القانون الدولي في

Siracusa (١٩٨٤) ص ٢٠ .

(٢٩) تبين ورقة العمل المقدمة لاجتماع خبراء القانون الدولي في Siracusa المتعلقة بهذا الموضوع ،

موقف هذه المجموعة من خلال قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان على النحو التالي :

"The court has decided that the reservation of public order cannot be invoked on ground related to an individual's political exercises on trade union rights".

وفي موضع اخر ذكر بان :

"Restriction cannot be imposed on an individual's freedom of movement and residence unless his personal conduct constitutes a sufficiently serious threat to the public order".

المرجع السابق اجتماع Siracusa ص ٢٦ .

(٣٠) تجدر الاشارة الى ان اغلب النصوص الدستورية المقيدة للحقوق والحريات العامة اثناء اعلان حالة

الطوارئ اكدت على عدم المساس بالنظام النيابي كجهاز للمراقبة على قوانين الطوارئ أو

للموافقة على استمرارها ، لمزيد من التفاصيل ، انظر الجزء الثالث من هذه الدراسة .

(٣١) يذكر السيد Kiss ان الاشارة الى الاداب في الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان مصحوبة دائما

بعبارة العامة ، في حين ان الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان فيها عدا المادة (٩) (المتعلقة بحرية

العقيدة والضمير والدين) التي اشارت الى القواعد الاخلاقية دون ربطها بصفة العمومية ، فان

جميع النصوص المقيدة للحقوق والحريات الاساسية قد نصت على القواعد الاخلاقية دون ذكر

عبارة العامة ، وعلى هذا يثور التساؤل هل يمكن القول بأنه بالامكان تنقيح تلك الحريات لاعتبارات

الاداب غير العامة في المجتمع او بعبارة أخرى لحماية الاداب الخاصة للأفراد أو للجماعة ، المرجع

السابق Kiss الهامش رقم (٥٢) .

(٣٢) يعرف د. عبد الرزاق احمد السنهوري مفهوم فكرة الاداب العامة في المجتمعات العربية بأنها

« مجموعة من القواعد ، وجد الناس انفسهم ملزمين باتباعها طبقا لماهوس ادبي يسود علاقاتهم

الاجتماعية ، وهذا التاموس الادبي هو وليد المعتقدات الموروثة ، والعادات المتأصلة ، وبا جرى

به العرف وتواضع عليه الناس . وللدن أثر كبير في تكييفه . »

الوسيط في شرح القانون المدني ، الجزء الاول (مصادر الالتزام) (١٩٥٢) ص ٤٠٠ .

(٣٣) هذا التفسير اتفق عليه خبراء القانون الدولي في اجتماع Siracusa لمفهوم الاداب العامة ،
عندما تقرر بأن :

“... a state which invoked public morality as a ground for restriction for human rights, while enjoying a certain margin of discretion, shall demonstrate that the limitation in question is essential to the maintenance of respect for fundamental values of the community”.

المرجع السابق اعلان Siracusa (١٩٨٤) .

(٣٤) وردت هذه العبارة في المواد التالية من العهد الدولي :

(الفقرة الثالثة من المادة ١٢) (الفقرة الاولى من المادة ١٤) وفي (الفقرة الثالثة من المادة ١٨)
وفي الفقرة الثالثة من المادة ١٩ وفي المادة ٢١ ، واخيرا في (الفقرة الثانية من المادة ٢٢) .

(٣٥) اكدت الفقرة الثالثة من المادة ١٨ من العهد الدولي ان اخضاع حرية الانسان في اظهار دينه او معتقده للقيود التي يفرضها القانون ، يجب ان يكون لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم الاساسية ، ويلاحظ ان عبارة (الاساسية) قد جاءت في هذه المادة فقط دون غيرها من النصوص المقيدة التي اشارت الى هذا القيد دون اشتراط ان تكون حقوق الآخرين وحرياتهم من الحقوق الاساسية ، التي جاء ذكرها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من العهد والتي اعتبرت من الحقوق التي لا يجوز المساس بها حتى في الظروف الطارئة . وعليه فان العبارة السابقة تشكل قيда اضافيا على المشرع الوطني عند الالتجاء اليها لتقييد حق الانسان في اظهار عقيدته الدينية لما لهذا الحق من أهمية خاصة للأفراد .

(٣٦) تجدر الإشارة الى ان قوانين الجزاء في بعض دول المجلس قد اخذت بالاستثناءات المذكورة أعلاه ، والتي اعتبرت من المبررات التي يمكن الالتجاء اليها من قبل الدولة لمعاقبة الاشخاص حتى وان كان ذلك نتيجة ممارسة الحرية في التعبير ، لانها تشكل ضررا بأمن الدولة أو تؤدي الى اضطراب السلم العام ، انظر في هذا الشأن المواد ، ١٥ ، ١٧ ، ٢٥ ، ٢٩ ، ٣٠ من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ ، بشأن جرائم أمن الدولة لدولة الكويت ، وكذلك المواد ١٦١ ، ١٦٨ ، ١٦٩ ، من قانون العقوبات البحريني لعام ١٩٧٦ ، عند تناولها للجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي .

(٣٧) لتقادي اساءة استخدام هذا القيد ، اكد اعلان Siracusa أن :

“A limitation to human rights based upon the reputation of others shall not be used to protect the State and its officials from public opinion or criticism,”

المرجع السابق ، اعلان Siracusa (١٩٨٤) ، ص ٨ .

(٣٨) ومن ناحية أخرى ، تضمنت النصوص المقيدة ، الإشارة الى اعتبارات الصحة العامة Public health كقيد على الحقوق والحريات المنصوص عليها في تلك النصوص . هذا وقد جاء ذكر الصحة العامة في جميع النصوص المقيدة فيما عدا المادة ١٤ المتعلقة بملابسة المحاكمات واستقلاليتها . وعليه يجوز للدولة تقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في المواد التالية :

الفقرة ١ - ٢ من المادة ١٨ ، الفقرة ٢ من المادة ١٩ وفي المادة ٢١ ، واخيرا في المادة ٢٢ من

أجل اتخاذ التدابير لتفادي التهديد الخطير لصحة السكان أو الأفراد وذلك لمنع انتشار الأمراض أو الأضرار أو بهدف منح العناية للمرضى أو المتضررين أخذاً في الاعتبار التعاليم والقواعد الصحية الدولية .

لماهية تيد الصحة العامة ، أنظر المرجع السابق ، اعلان Siracusa (١٩٨٤) ص ٦ .
(٣٩) تعتبر هذه المادة مماثلة للمادة ٣٠ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان التي حظرت بموجبه المساس بالحقوق والحريات الاساسية من قبل الامراد او الدولة ذاتها .

واكد المشرع البحريني على هذا الالتزام عندما نصت المادة ٣١ من الدستور بأنه : « لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور او تحديدها الا بقانون ، أو بناء عليه ، ولا يجوز ان ينال التنظيم او التحديد من جوهر الحق أو الحرية . »

(٤٠) تنص الفقرة الاولى من المادة الثانية من العهد الدولي على انه :
« تتمتع كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف فيها ، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الافراد الموجودين في اقليمها والخاضعين لولايتها ... »

(٤١) أنظر الجزء الرابع من العهد الدولي الذي يتناول اجراءات وقواعد تعيين وعمل أعضاء لجنة حقوق الانسان (المواد ٢٨ الى ٣٩) .
(٤٢) المادة ٤٠ من العهد الدولي .

(٤٣) تنص المادة الاولى من البروتوكول على عدم اختصاص اللجنة بتلقي أية رسالة تتعلق بدولة طرف في العهد الدولي وانما ليست طرفاً في البروتوكول الاختياري . وكذلك تشترط المادة الثانية من البروتوكول بأن يقوم الافراد الذين يدعون بأن حقوقهم قد انتهكت باستنفاد جميع طرق النظم المحلية المتاحة قبل تقديم الشكاوى الى لجنة حقوق الانسان وذلك لتفادي الدعاوى غير الجدية ضد دولهم . أنظر كذلك المادة الخامسة من البروتوكول لاجراءات عمل اللجنة في هذه الاحوال والضوابط التي تسير بمقتضاها .

(٤٤) المادة الرابعة من البروتوكول الاختياري .

(٤٥) يرى السيد Kiss ان الهدف الرئيسي للنصوص المقيدة ، لا يقصد به زيادة صلاحيات او سلطات الحكومات ، وانما لتأكيد التنفيذ الفعال لحقوق وحريات السكان ، ويذكر في هذا الصدد ان :
"One should always keep in mind that the ultimate objective of the limitation clauses is not to increase the power of a State or government but to ensure the effective enforcement of the rights and freedom of its inhabitants".

المرجع السابق . ص ٣١٠ .

(٤٦) المواد المماثلة للمادة الرابعة من العهد الدولي التي تجيز مخالفة أو استبعاد الحقوق والحريات في حالات الطوارئ في كل من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان ، نجدها في المادة الخامسة عشرة ، وبالنسبة للاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان ، فان المادة ٢٧ قررت هذا الحق للدول الاطراف في الاتفاقية ، حول الاتفاقية الأمريكية ودورها في حماية حقوق الانسان في القارة الأمريكية ، أنظر :

The inter,American Commission on human rights, 10 years of Activity, 1971-1981.
OAS secretariat, 1982.

(٤٧) بالإضافة الى المعايير الثلاثة الاساسية ، فانه يمكن القول بأن المادة الرابعة تتطلب كشرط لمخالفة الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي ، الشروط المكملّة التالية :

١ - ألا تكون المخالفة أو الاستبعاد متنافية مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي .

ب - ضرورة تقديم تقرير بالأحكام أو المواد التي تنتهك بها وبالأسباب التي دفعتها الى ذلك الى الدول الأطراف الأخرى فوراً .

(٤٨) لدراسة مفصلة عن المادة الرابعة من العهد الدولي مع المقارنة بالوضع السائد في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ، أنظر ورقة العمل التي أعدتها Joan F. Hartman لاجتماع خبراء القانون الدولي في Siracusa في ابريل ١٩٨٤ بعنوان :

Derogation and Limitation provisions in the international covenant on civil and political rights. Working Group I, Article 4 Derogation.

ولتفادي التكرار عند ذكر هذه الدراسة ، فإننا نكتفي بالقول « اجتماع Siracusa ورقة عمل اللجنة الأولى » ، ونقصد بذلك الدراسة السابقة .

(٤٩) هذا التعريف اعتهدت عليه لجنة حقوق الإنسان الأوروبية لتحديد مدى خرق اليونان لنص المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان ، اثناء الحكم العسكري في عام ١٩٦٧ ، عندما أصدرت المحكمة الأوروبية حكمها في القضية المعروفة باسم: The Lawless Case, (1961) وعرفت بموجبها المقصود بالظروف الطارئة بأنها تعني :

“An exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organized life of the community of which the state is composed...”.

لتفاصيل القضية ، انظر :

Year-book of European Covenant on Human Rights, P. 438.

(٥٠) المرجع السابق ، اجتماع Siracusa ورقة عمل اللجنة الأولى ص ٤ .

(٥١) حول الممارسات التعسفية لهذا الحق من قبل الدول في أمريكا اللاتينية وحوالي ٣٤ دولة من دول العالم ، وفقاً للمادة الرابعة من العهد الدولي والمواثيق الدولية الأخرى ، انظر الدراسة التي أعدتها لجنة الحقوق الدولية بعنوان :

States of Emergency, Their Impact on Human Rights Geneva. (1983).

وسوف نشر لهذه الدراسة فيما بعد باسم (دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ عام ١٩٨٣) .

(٥٢) اقترح المندوب البريطاني في لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٤٧ ، الإشارة الى حالة الحرب في الفترة

الاولى من المادة الرابعة لبيان حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الامة . لمزيد من اقتراحات الوفود حول ضرورة الإشارة الى حالة الحرب لتحديد مفهوم حالات الطوارئ الاستثنائية ، وفي الدورة الخامسة (١٩٥٢) ، تم الاتفاق على عدم ادراجها والاكتفاء بالصياغة الحالية للمادة ، انظر في هذا الشأن :

Summary Records of the Commission on Human Rights, U.N. Doc. E/CN. 4121 Annex B (1947).

وكذلك نجد ان الوفود المشاركة في الدورة السادسة للجنة حقوق الانسان سنة ١٩٥٠ قد اكدت على التمرد الداخلي كمبرر لاستعمال الدولة لحق الاستبعاد . لآراء الوفود المشاركة في الدولة ، انظر U.N. Doc. E/CN. 4/SR. 195. (1950) P. 15.

(٥٣) حول وجهة نظر لجنة حقوق الانسان من الازمات الاقتصادية في دول العالم الثالث وتأثيرها على التزامات الدول الاطراف في العهد الدولي ومواقف بعض الدول من ذلك .

انظر U.N. Doc. CCPR/C/SR. 67 (1978), P. 15. وكذلك لوتف Nicaragua في لجنة حقوق الانسان حول هذه المسألة . انظر : U.N. Doc. CCPR/C/SR. (1983), P. 9.

(٥٤) انظر الدراسة التي قامت بها :

Int. Law Association, Sub-committee on the study of Regional Problems in the Implementation of Human Rights, Report to the 1982, Montreal Conference. at P. 6.

وكذلك انظر الدراسة القيمة حول هذا الموضوع والمعدة من :

Nicole, Questiaux, special Rapporteur, Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, "Study of the implications for human rights of recent developments concerning situation known as state of siege or emergency".

U.N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1982/15, (1982).

(٥٥) تبين دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ لعام ١٩٨٣ ان ملاحظات لجنة حقوق الانسان تدل على ان اغلب الدول الاطراف التي تهتخدم حق الاستبعاد المنصوص عليه في المادة الرابعة لا تفي بالتزاماتها المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة الرابعة التي تستوجب ان يشتمل بلاغ عدم التقيد بالاحكام التي لم يتقيد بها ، وبالاسباب التي دفعتها الى ذلك . ومن الدول التي اعلنت حالة الطوارئ ولم تبلغ الامين العام للأمم المتحدة بذلك حتى بعد دخول العهد الدولي حيز التنفيذ في عام ١٩٧٦ ، نذكر منها ، كولومبيا : حالة الطوارئ عام ١٩٧٦ ، و اعلنت للدول الاخرى الاطراف عام ١٩٨٠ ، الاردن : اعلان حالة الطوارئ عام ١٩٧٣ ولا تزال قائمة ، سوريا اعلان حالة الطوارئ من قبل دخول الاتفاقية حيز التنفيذ ، ولا تزال قائمة ، تونس منذ عام ١٩٧٨ ، اروجواي : اعلان حالة الطوارئ قبل دخول العهد الدولي حيز التنفيذ و اعلنت رسميا في عام ١٩٧٩ . ايران : اعلان الاحكام العرفية في معظم مدنها في عام ١٩٧٨ ، دون ابلاغ الدول الاخرى كما تنص على ذلك الفقرة الثالثة من المادة الرابعة . لمزيد من التفاصيل ، انظر المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق بشأن حالات الطوارئ (١٩٨٣) I.C.J. Study . الهامش رقم ١٥٣ ص ٤٧٦ .

(٥٦) وفيما يتعلق بعدم الاستقرار الداخلي ، نص اعلان Siracusa على القاعدة التالية :

“Internal conflict and unrest that does not constitute a grave and imminent threat to the life of the nation cannot justify derogations under article 4.

المرجع السابق ، اعلان Siracusa ١٩٨٤ ص ٩ .

(٥٧) أكد اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ على هذه القاعدة عندما نصت التوصية رقم ٥١ بأن :

“The severity duration and geographic scope of any derogation measure shall be such only as are strictly necessary to deal with the threat to the life of the nation and : are proportionate to its nature and extent”.

المرجع السابق ، اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ ص ١١ .

(٥٨) انظر في هذا الشأن

Report of the Human Rights Committee, 36 U.N. GAOR, SUPP.
No. 40 (1981).

وكذلك انظر :

Report of the Human Rights Committee, 37 U.N. GAOR, SUPP.
(No. 40), U.N. Doc. A/37/40. (1982).

(٥٩) حول موقف لجنة حقوق الانسان من التزام الدول الاطراف في العهد الدولي ، التي اعلنت حالة الطوارئ العامة حتى قبل دخول العهد الدولي حيز التنفيذ في عام ١٩٧٦ ، ولم تنقيد بالمعايير التي تنص عليها المادة الرابعة بشأن الحاجة الى اتخاذ تدابير معينة ومدى ملائمتها او ضرورتها للاوضاع السائدة ، انظر المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ عام ١٩٨٣ .

(٦٠) انظر في هذا الشأن الدراسة التي اعدتها المقررة الخاصة للجنة الفرعية للجنة حقوق الانسان بشأن منع التمييز وحماية الاقليات والمنشور في :

U.N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/(1982) Para. 186.

(٦١) انظر في هذا الشأن المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ لعام ١٩٨٣ حيث يستدل منها أن الدول العربية التي لا تزال تخضع لنظام حالة الطوارئ العامة الدائمة هي : - سوريا ، والاردن ، والسودان ، والعراق ، ومصر ، وتونس ، ولبنان .

(٦٢) هذه بعض المقترحات التي جاءت في الدراسة التي اعدتها المقررة الخاصة للجنة الفرعية لحقوق الانسان المتعلقة بمنع التمييز وحماية الاقليات عام ١٩٨٢ بعنوان :

“Study of the implications for human rights of recent developments concerning situation known as states of siege or emergency”.

U.N. Doc. E/CN. 4 Sub. 2/1982. Paras, 186-190.

(٦٣) ورد في القاموس القانوني Black Law Dictionary بأنه يقصد باصطلاح Incommunicado الاتي :

Status of person who appears or travels without disclosing his true identity.

(٦٤) انظر الدراسات المقدمة من لجنة الحقوق الدولية ، المرجع السابق . دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ ، ١٩٨٣ .

ومن مجمع القانون الدولي ١٩٨٢ ، المرجع السابق — تقرير مؤتمر مونتريال لعام ١٩٨٢ ، وكذلك الاقتراحات المقدمة من دراسة المقررة الخاصة للجنة منع التمييز وحماية الاقليات ، المرجع السابق U.N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/84 PP. 424, 36, 703. على التوالي .

(٦٥) انظر المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ لعام ١٩٨٣ ص ٤٣٥ ، وكذلك مسودة المشروع المقدم من جمعية القانون الدولي لمؤتمر باريس ، عام ١٩٨٤ .
Minimum standards of human rights norms in a state of exception, P.16.
ودراسة مقررة لجنة منع التمييز وحماية الاقليات المرجع السابق :
U.N. Doc./E/CN. 4/Sub. 2/1982:

(٦٦) مثال ذلك الفقرة (ب) من المادة ٣٦ من الدستور البحريني عند تناولها لموضوع اعلان الاحكام العرفية ، لزيد من التفاصيل انظر الجزء الثالث من الدراسة .

(٦٧) هذا ما اكده كل من دستور دولة الكويت ودستور دولة البحرين في المواد ٦٩ ، والفقرة (ب) من المادة ٣٦ بشأن اعلان او استمرار اعلان حالة الطوارئ او الاحكام العرفية في تلك الدول .
وتجدر الإشارة الى ان اعلان الاحكام العرفية في دولة الكويت في ٥ يونيه ١٩٦٧ عند قيام حرب يونيه بين العرب واسرائيل قد عرض على مجلس الامة كل ثلاثة اشهر كما تشترط المادة (٦٩) من الدستور لحين رفع الحكم العرفي في يناير ١٩٦٨ .

(٦٨) كذلك اكد اعلان Siracusa على ضرورة توفير التعويضات الفعالة للأفراد الذين يدعون بأن حقوقهم قد تضررت من جراء الاجراءات التي اتخذتها الدولة في ظل نظام الطوارئ والتي لم تكن تتطلبها الاوضاع القائمة .

المرجع السابق ، اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ المبدأ رقم ٥٦ .

(٦٩) لوجهات النظر المختلفة والمبررات لعدم ادراج بعض الحقوق الاساسية في الفقرة الثانية من المادة الرابعة ، وللمشاريع التي قدمت من كل من الولايات المتحدة مع قائمة الحقوق التي لا يجوز المساس بها ، والاقتراح الفرنسي والبريطاني بهذا الشأن ، انظر :

U.N. Doc. E/CN. 4/187 (1949), Summary Records of the Commission on Human Rights, Fifth Session, U.N. Doc. E/CN. 4/SR. 176, (1949) P. 3, 4.

(٧٠) تنص الفقرة الاولى من المادة السادسة من العهد الدولي على : « الحق في الحياة حق ملازم لكل

انسان . وعلى القانون ان يحمي هذا الحق . ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفا » .

(٧١) تنص المادة السابقة على أنه : لا يجوز اخضاع احد للتعذيب ولا للمعاملة او العقوبة القاسية أو اللاانسانية او الحاطة بالكرامة ، وعلى وجه الخصوص لا يجوز اجراء اية تجربة طبية او علمية على أحد دون رضاه الحر .

(٧٢) نصت الفقرة الاولى والثانية من المادة الثامنة على أنه :

أ — لا يجوز استرقاق أحد ، ويحظر الرق ، والاتجار بالرقيق بجميع صوره .

ب — لا يجوز اخضاع احد للعبودية .

(٧٣) تنص المادة ١١ على أنه : لا يجوز سجن أي انسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدى .

(٧٤) تنص المادة ١٥ بفقرتيها الاولى والثانية على ما يلي :

١ - لا يدان أي فرد بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدولي . كما لا يجوز فرض أية عقوبة تكون أشد من تلك التي كانت سارية المفعول في الوقت الذي ارتكبت فيه الجريمة . وإذا حدث ، بعد ارتكاب الجريمة ، ان صدر قانون ينص على عقوبة أخف ، وجب ان يستفيد مرتكب الجريمة من هذا التخفيف .

٢ - ليس في هذه المادة من شيء يخل بمحاكمة ومعاقبة أي شخص على أي فعل أو امتناع عن فعل كان حين ارتكابه يشكل جرماً وفقاً لمبادئ القانون العامة التي تعترف بها جماعة الأمم .

(٧٥) تنص المادة ١٦ على أنه : « لكل انسان في كل مكان الحق بأن يعترف له بالشخصية القانونية » .

(٧٦) تناولت الفقرتان ١ ، ٢ من المادة ١٨ من العهد الدولي مسألة حق الانسان في حرية الاعتقاد على النحو التالي :

١ - لكل انسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين . ويشمل ذلك حريته في ان يدين بدين ما ، وحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره ، وحريته في اظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم بمفرده أو مع جماعة ، وإمام الملا أو على حدة .

٢ - لا يجوز تعريض أحد لأكراه من شأنه ان يخل بحريته في ان يدين بدين ما ، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره .

(٧٧) نصت الفقرة الثانية من المادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان على الحقوق الاربعة التالية التي لا يجوز المساس بها اثناء حالات الطوارئ العامة وهي على النحو التالي : - الحق في الحياة (المادة ٢) وتحريم التعذيب أو المعاملة غير الانسانية والحاطة بالكرامة أو العقاب (المادة ٣) ومع الرق وتجارة الرقيق (الفقرة ١ من المادة الرابعة) وأخيراً منع رجعية العقوبات (المادة ٧) .

(٧٨) تضمنت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان بالإضافة الى الحقوق المذكورة في العهد الدولي فيما عدا الحق المنصوص عليه في المادة ١١ المتعلقة بعدم جواز السجن للعجز في الوفاء بالتزام تعاقدى حيث انه يجوز استبعادها بموجب الاتفاقية الأمريكية ، أما الحقوق الأخرى فهي التالي :

الحق في تأسيس الأسرة (المادة ١٧) حق الطفل (المادة ١٩) الحق في التمتع بجنسية (المادة ٢٠) ، وتأخذ بهذا الاتجاه المقررة الخاصة للجنة الفرعية لعدم التمييز وحماية الاقليات ، المرجع السابق U.N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/84 ص ٢٠٣ ، التوصيات .

(٧٩) لا بد من الإشارة الى ان المادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، المتعلقة بقوانين الحرب ، والبروتوكول الثاني الإضافي لاتفاقيات عام ١٩٧٧ ، جنيف لعام ١٩٤٩ تنص على ضرورة توافر الضمانات القضائية اثناء المحاكمات . ووضع البروتوكول الثاني بشكل مفصل الاجراءات الواجب اتباعها اثناء المحاكمات ، وحيث ان المادة ١٤ التي يحق للشخص في ان تنظر قضيته من

قبل محكمة عادلة وعلانية المحاكمات ، تعد من الحقوق التي يجوز استبعادها وفقا للمادة الرابعة من العهد الدولي ، فان المادة المشتركة الثالثة والبروتوكول الاضافي التي تطبق قواعدها على الحروب الدولية وغير الدولية لا تقر هذا الحق للدولة اثناء المنازعات المسلحة ، وعلى هذا نجد ان حماية الحقوق الاساسية للانسان في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، والبروتوكول الاضافي لعام ١٩٧٧ ، توفر حماية أكبر واشمل للانسان ، حول التزامات الدول تجاه الحقوق التي يجوز استبعادها في اتفاقيات حقوق الانسان وفي المادة المشتركة الثالثة والبروتوكول الثاني الاضافي أنظر: H. Monteubleigne. The compatibility of a state party's derogation under human rights conventions with its obligations under protocol 11 and common article 3, *The American University Law Review*, Vol. 33-41-(1983) P. 91.

(٨٠) هذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون الاحكام العرفية الكويتي لعام ١٩٦٧ ، عندما اجازت للسلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية ان تتخذ بعض التدابير من بينها « ... واغلاق أي مطبعة وضبط المطبوعات والنشرات والاعلانات والرسومات التي من شأنها اثارة الخواطر او الحرض على الفتنة .. » لنص القانون أنظر ، مجموعة التشريعات الكويتية الجزء الخامس اعداد ادارة الفتوى والتشريع ، ص ٢٥٢ .

(٨١) عارضت مندوبة بريطانيا في الدورة الخامسة من اجتماع اللجنة التحضيرية ، الاقتراح المقدم بتحريم الاعتقال او التوقيف التعسفي او الحق في المحاكمة العلنية واعتباره من الحقوق التي لا يجوز المساس بها اثناء حالات الطوارئ العامة ، لانه من الاستحالة العمل بذلك اثناء الحروب ، وكذلك اقترحت اضافة عبارة ما لم يكن ذلك نتيجة عمل مشروع في الحرب عند بحث حق عدم جواز حرمان أحد من حياته تعسفا ، الا ان الاقتراح لم يوافق عليه في اللجنة .

للإحاطات مندوبة بريطانيا الانسة SOWIE أنظر :

Summary records of the Commission on Human Rights, Fifth Session, U.N. Doc. E/CN. 4/SR. 126 (1949) P. 4.

(٨٢) هذا ما أكدته اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ عند تناول الاجراءات الضرورية لضمان تطبيق الحقوق التي لا يجوز المساس بها اثناء حالات الطوارئ العامة .
انظر في هذا الشأن المبدأ رقم ٥٩ من اعلان Siracusa المرجع السابق ص ١٢ .

(٨٣) تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق بأنه ، « لكي يكفل اعضاء الهيئة لانفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون في حسن نية بالالتزامات التي اخذوها على انفسهم بهذا الميثاق » .

Limitation Applicable to E.I.O., C.N.O.S. relating to spell in politics rights. I.SW.SE. (٨٤) April, 1984.

(٨٥) ينص مشروع جمعية القانون الدولي لمؤتمر باريس لعام ١٩٨٤ على الحقوق الاربعة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة بأنها من قواعد القانون الدولي الامرة او Jus cogens وتأخذ بهذا الاتجاه كذلك المقررة الخاصة للجنة الفرعية للجنة حقوق الانسان بعدم التمييز وحماية الاقليات في تقريرها المتعلق بهذا الموضوع السيدة Questiaux
الا ان اجتماع Siracusa لم يتفق كليا مع هذا الرأي واعتبر تلك الحقوق معترفا بها بموجب

قواعد القانون الدولي المعرفي . حول هذا الموضوع ، انظر : I.L. A draft معنوا :
"Minimum standards of human rights norms in a state of exception. Paris Conference (1984) P. 24.

(٨٦) تنص الفقرة الاولى من المادة التاسعة من العهد الدولي بأن : « لكل فرد حق في الحرية وفي الامان على شخصه ، ولا يجوز توقيف احد او اعتقاله تعسفا ، ولا يجوز حرمان احد من حريته الا لاسباب ينص عليها القانون وطبقا للاجراء المقرر فيه . »

(٨٧) هذا ما أكدته الفقرة الاولى من المادة ١٤ من العهد الدولي .

(٨٨) للحقوق الاخرى ذات العلاقة بالحقوق الاساسية التي لا يجوز المساس بها ، المنصوص عليها في اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ ، انظر المبدأ رقم ٧٠ الفقرات (e.g.h.) ص ١٦ - ١٧ المرجع السابق .

(٨٩) حول موقف لجنة حقوق الانسان من نظام التقارير التي ترسلها الدول الاطراف الى اللجنة بموجب الالتزام الملقى على عاتقها وفقا للمادة ٤٠ من العهد الدولي ، وطبيعة الملاحظات العامة او لجان تقصي الحقائق التي أنشأتها لمعرفة كيفية تنفيذ الملقى على عاتقها عند اعلان حالة الطوارئ العامة . انظر على سبيل المثال وضع الأرجنتين التي كانت قد اعلنت حالة الطوارئ قبل دخول العهد الدولي حيز التنفيذ في عام ١٩٧٦ . وتجدر الاشارة الى ان الدراسة التي اعدتها لجنة الحقوق الدولية حول مدى تأثير اعلان حالة الطوارئ العامة حيث كانت الأرجنتين من ضمن ٣٠ دولة تناولتها تلك الدراسة . المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن اعلان حالة الطوارئ لعام ١٩٨٣ ص ٤٤٧ .

(٩٠) انظر في هذا الشأن :

Summary records of the working Group, U.N. Doc. E/CN.4/AC.3/SR.8 (1947) P. 10.

(٩١) عارضت بعض الوفود الاقتراح المقدم بشأن التزام الدولة التي استخدمت حق التقييد للحقوق والحريات بإبلاغ الدول الاعضاء في الامم المتحدة ، وان يقتصر الاعلان والتبليغ للدول الاطراف في العهد الدولي

لوجهات نظر الدول المؤيدة والمعارضة لهذا الاقتراح ، انظر :

U.N. Doc. E/CN.4/491 (1950), Summary Records of the Commission on Human Rights, Sixth Session, U.N. Doc. E/CN.4/SR.195, (1950) P. 13.

انظر كذلك ملاحظات السيد Pavlov من الاتحاد السوفيتي عند مناقشة هذه الفقرة .

Summary Records of the Committee on Human Rights, Sixth Session, U.N. Doc. E/CN.4/SR.17 (1949) P. 14.

(٩٢) بينت الفقرة الاولى والثانية من المادة ٤٠ ، كيفية تقديم الدول لتقاريرها الوطنية للجنة حقوق الانسان وذلك :

١ - خلال سنة من بدء نفاذ هذا العهد ازاء الدول الاطراف المعنية .

ب - ثم كلما طلبت اللجنة اليها ذلك .

(٩٣) تبين دراسة لجنة الحقوق الدولية ، تأثير النقص في المعلومات التي تصل الى اللجنة من الدول ، على فعالية اللجنة في بيان احكام المواد التي انتهكتها الدول الاطراف . هذا الوضع يظهر واضحا عند مواجهة اللجنة للمندوبين في اجتماعاتها السنوية ، حيث تذكر الدراسة ان اللجنة لم تستطع اثناء مناقشة تقارير كل من سوريا وبريطانيا (ايرلندا الشمالية) ، ومدى انتهاكها لنصوص العهد الدولي ، رغم اعلان حالة الطوارئ . في حين ان اللجنة استطاعت مواجهة كل من السدول الاطراف كولومبيا وارجواي اثناء مناقشة تقاريرها ، لان اللجنة كان لديها معلومات عن الحالات الفردية عن موقف تلك الدول من بعض احكام العهد الدولي ، بناء على النظام المنصوص عليه في البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي .

الرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالات الطوارئ لعام (١٩٨٣) ص ٤٥٥ .
(٩٤) يستدل من تقارير لجنة حقوق الانسان بأن معظم حالات التبليغ بالاستبعاد او التقييد من قبل الدول تكون غامضة ، ولا تفي بالشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة الرابعة . مثال ذلك التبليغ الغامض من قبل حكومة بيرو لاسباب اعلان حالة الطوارئ أو اتخاذ الاجراءات الاستثنائية بأن الاجراء كان من أجل ملاحظته او القضاء عليه في الدولة Perverse delinquency
لنوعية التبليغات غير المناسبة مع نص الفقرة الثالثة من المادة الرابعة لتبرير تقييد احكام مواد العهد الدولي أنظر :

Report of the Human Rights Committee, 38 U.N. GAOR, Supp. (No. 40) U.N. Doc. A/38/40 (1983) para. 294.

وكذلك انظر الدراسة التي أعدتها لجنة الحقوق الدولية ، بالنسبة لموقف دول أمريكا اللاتينية —
الرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن اعلان حالة الطوارئ لعام ١٩٨٣ .

(٩٥) تأخذ المادة الاولى من البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية بنظام تلقي الشكاوى من الافراد مندما نصت على انه : « تعترف كل دولة طرف في العهد ، تصبح طرفاً في هذا البروتوكول ، باختصاص اللجنة في استلام ونظر الرسائل المقدمة من الافراد الداخلين في ولاية الدولة الطرف والذين يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك من جانبها للاحق حق من الحقوق المقررة في العهد . ولا يجوز للجنة استلام أية رسالة تتعلق بأية دولة طرف في العهد لا تكون طرفاً في هذا البروتوكول » .

وتجدر الإشارة الى ان ٣٠ دولة فقط قد صدقت على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي رغم انها دخلت دور التنفيذ في عام ١٩٧٦ ، مع العلم بان عدد الدول المصدقة على العهد الدولي قد بلغ ٧٩ دولة حتى مارس ١٩٨٤ .

هذه الدول هي التالي :

لاسماء الدول وتاريخ تصديقاتها على العهد الدولي والبروتوكول الاختياري الملحق بها ، انظر :
UN/E/CN.4/1984, Annexes, II, III.

(٩٦) انظر في هذا الشأن التوصيات المتعلقة بوظائف وواجبات لجنة حقوق الانسان واجهزة الامم المتحدة . اعلان Siracusa لعام ١٩٨٤ ، ص ١٧ ، ١٨ .

وكذلك أكد المبدأ ٧٤ من هذه التوصيات على ضرورة تعديل احكام البروتوكول الاختياري لتمكين لجنة حقوق الانسان من القيام بدورها بصورة أكثر فعالية من خلال ما يعرف باسم
Fact-finding functions لتطوير الاجراءات بحيث يمكنها من الاستماع الى المرافعة الشفوية ، وزيارة الدول التي خرقت حقوق الانسان .

(٩٧) هذا ما أكدته الدراسة التي قامت بها لجنة الحقوقيين الدولية بشأن مواقف الدول من التزاماتها المنصوص عليها في العهد الدولي اثناء اعلان حالة الطوارئ . كما تدلل الدراسة على خطورة غياب الرقابة الدولية الفعالة على ما جاء في تقرير بعض الدول الاطراف لتبرير عدم تمشيها مع الالتزامات المنصوص عليها في العهد الدولي حتى في حالات الطوارئ عندما ذكرت بأن :
“... that more than one state party has attempted to excuse non-compliance with this treaty obligation by saying that its state of emergency was a matter of public record!”.

لاقتراحات وتوصيات اللجنة للنهوض بالرقابة الدولية في هذا المجال أنظر المرجع السابق دراسة لجنة الحقوقيين الدولية بشأن اعلان حالة الطوارئ لعام ١٩٨٣ ، ص ٤٥٣ ، ٤٥٤ .

(٩٨) تنص الفقرة الاولى من المادة ٤١ من البروتوكول الاختياري على ما يلي :

١ - لكل دولة طرف في هذا العهد ان تعلن في اي حين ، بمقتضى احكام هذه المادة ، انها تعترف باختصاص اللجنة في استلام ودراسة بلاغات تنطوي على ادعاء دولة طرف بأن دولة طرفاً أخرى لا تفي بالالتزامات التي يربتها عليها هذا العهد . ولا يجوز استلام ودراسة البلاغات المقدمة بموجب هذه المادة الا اذا صدرت عن دولة طرف اصدرت اعلاناً تعترف فيه ، بما يخصها باختصاص اللجنة . ولا يجوز ان تسلم اللجنة اي بلاغ بهم دولة طرفاً لم تصدر الاعلان المذكور . ويطبق الاجراء التالي على البلاغات التي يتم استلامها وفقاً لاحكام هذه المادة :

(أ) اذا رأت دولة طرف في هذا العهد ان دولة طرفاً أخرى تتخلف عن تطبيق احكام هذا العهد ، كان لها ان تسترعي نظر هذه الدولة الطرف ، في بلاغ خطي ، الى هذا التخلف . وعلى الدولة المستلمة ان تقوم خلال ثلاثة اشهر من استلامها البلاغ ، بايداع الدولة المرسله خطياً ، تفسيراً او بياناً من أي نوع آخر يوضح المسألة وينبغي ان ينطوي بقدر ما يكون ذلك ممكناً ومفيداً ، على اشارة الى القواعد الاجرائية وطرق التظلم المحلية التي استخدمت او الجاري استخدامها او التي لا تزال متاحة .

(ب) فاذا لم تنته المسألة الى تسوية مرضي كلتا الدولتين الطرفين المعنيين خلال ستة اشهر من تاريخ تلقي الدولة المستلمة للبلاغ الاول ، كان لكل منهما ان تحيل المسألة الى اللجنة باشعار توجهه اليها والى الدولة الاخرى .

(ج) لا يجوز ان تنظر اللجنة في المسألة المحالة اليها الا بعد الاستيثاق من أن جميع طرق التظلم المحلية المتاحة قد لجئ اليها واستنفذت ، طبقاً لمبادئ القانون الدولي المعترف بها عموماً . ولا تنطبق هذه القاعدة في الحالات التي تستغرق فيها اجراءات التظلم مدداً تتجاوز الحدود المعقولة .

- (د) تمعد اللجنة جلسات سرية لدى بحثها الرسائل في اطار هذه المادة .
- (هـ) على اللجنة ، مع مراعاة احكام الفقرة الفرعية (ج) ان تعرض مساعيها الحميدة على الدولتين الطرفين المعنيتين ، بغية الوصول الى حل ودي للمسألة على أساس احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية المعترف بها في هذا المهد .
- (و) للجنة في أية مسألة محالة اليها ، ان تدعو الدولتين الطرفين المعنيتين المشار اليهما في الفقرة الفرعية (ب) الى تزويدها بأية معلومات ذات شأن .
- (ز) للدولتين الطرفين المعنيتين المشار اليهما في الفقرة الفرعية (ب) حق ايفاد من يمثلها لدى اللجنة اثناء نظرها في المسألة ، وحق تقديم الملاحظات باحدى الطريقتين : الخطية او الشفوية ، أو بهما معا .
- (ح) على اللجنة ان تقدم تقريراً في غضون اثني عشر شهراً من تلقيها الاشعار المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (ب) .
- (١) فاذا تم التوصل الى حل يتفق مع شروط الفقرة الفرعية (هـ) قصرت اللجنة تقريرها على عرض موجز للوقائع وللحل الذي تم التوصل اليه .
- (٢) واذا لم يتم التوصل الى حل يتفق مع شروط الفقرة الفرعية (هـ) قصرت اللجنة تقريرها على عرض موجز للوقائع ، وضمت الى التقرير المذكرات الخطية ومحضر البيانات الشفوية المقدمة من الدولتين الطرفين المعنيتين . ويجب في كل مسألة ابلاغ التقرير الى الدولتين الطرفين المعنيتين .
- (٩٩) للنصوص الدستورية المقيدة للحقوق والحريات الاساسية في دساتير دول المجلس ، أنظر المرفق رقم (١) الجداول ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، حيث نجد ان هناك قيوداً متباينة ورد ذكرها في تلك الدساتير ، وكذلك تضمنت اغلب هذه الدساتير القيد العام الذي يرد على تلك الحقوق ، ونقصد هنا (قيد النظام العام والاداب العامة) في كل من المواد التالية : المادة (٤٤) من دستور الامارات العربية المتحدة ، وفي المادة ١٥ من النظام الاساسي لدولة قطر ، وفي المادة ٤٩ من الدستور الكويتي ، ولم يرد هذا القيد العام في دستور البحرين .
- ولتفادي التكرار والتطويل ، فان استخدام اصطلاح دول المجلس في هذه الدراسة ، يقصد به دول مجلس التعاون الخليجي .
- (١٠٠) ورد هذا القيد في معظم دساتير دول المجلس ، عند تناولها لموضوع الجنسية ، وحق الدولة في اسقاط الجنسية او سحبها مثال ذلك المادة (٢٧) من الدستور الكويتي ، (المادة ١٧ الفقرتين ١ ، ب) من الدستور البحريني ، والمادة الرابعة من النظام الاساسي لدولة قطر ، وبموجب المادة الثامنة من الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة ، فان حق الدولة في اسقاط الجنسية ، يجب ان يكون في الحالات الاستثنائية التي ينص عليها القانون ، وعلى هذا فان القيد القانوني مشروط بان يكون ذلك في الحالات الاستثنائية فقط .
- (١٠١) قيدت العبارة الثانية من المادة ٢٧ هذا الحق ، عندما نصت على أن التدابير العاجلة يجب ألا

تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة . وبأن تعرض تلك المراسيم التي صدرت اثناء فترة الحالات الاستثنائية على مجلس الشورى للاستشارة في اول اجتماع له ، وبهذا النص فان دور مجلس الشورى يقتصر على الاستشارة فقط دون اية صلاحية في الرقابة او الالفاء . لان المذكرة التفسيرية اكدت على الطابع الاستشاري وبأن صلاحيتها تقتصر على اصدار توصيات فقط . وكذلك فان المذكرة التفسيرية لم تبين المقصود بمبادرة المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة ، مما يشكل قيداً على الحقوق والحريات العامة . **للمذكرة التفسيرية ، انظر : مجموعة قوانين قطر ، (١٩٦١ ، ١٩٨٠) المجلد الاول - ادارة الشؤون القانونية ص ١١ .**

(١٠٢) هذا ما اكدته صراحة المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت عندما تناول تفسير المقصود بهذا النص ، وبينت المذكرة بأن الهدف الاساسي من هذه المادة القضاء على جميع أشكال او صور السخرة ، انظر : **المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت . ص ٦٩ .**

(١٠٣) تنص الفقرتان ١ ، ب من الفقرة الثالثة من المادة الثامنة على ما يلي : أ - لا يجوز اكراه أحد على السخرة أو العمل الاكراهي . ب - لا يجوز تأويل الفقرة (٣) (أ) على نحو يجعلها ، في البلدان التي تجيز المعاقبة على بعض الجرائم بالسجن مع الاشغال الشاقة ، تمنع تنفيذ عقوبة الاشغال الشاقة المحكوم بها من قبل محكمة مختصة .

(١٠٤) عرفت الفقرة الاولى من المادة الثانية من الاتفاقية رقم (٢٩) الخاصة بالسخرة لعام ١٩٣٠ اعمال السخرة أو العمل الجبري بأنها تعني : « جميع الاعمال أو الخدمات التي تفرض عنوة على أي شخص تحت التهديد بأي عقاب ، والتي لا يكون هذا الشخص قد تطوع بادائها بمحض اختياره » . وبينت الفقرة الثانية من هذه المادة بأن عبارة « عمل السخرة أو العمل الجبري » في مصطلح هذه الاتفاقية لا تشمل (د) أي عمل أو خدمة تفرض في حالات الطوارئ القاهرة ، أي في حالة حرب أو في حالة نكبة أو خطر نكبة مثل الحرائق أو الفيضانات أو حالات المجاعة أو الزلازل ، أو الامراض الوبائية العنيفة التي تصيب البشر أو الحيوانات ، أو غزوات الآفات الحيوانية أو النباتية ، وعموماً أية حالة من شأنها ان تعرض للخطر بقاء أو رخاء السكان كلهم أو بعضهم . للحالات الأخرى التي يجوز فيها فرض العمل الجبري على الأشخاص ، انظر الفقرات الفرعية (أ ، ب ، ج ، هـ) من الفقرة الثانية من المادة الثانية . لنص الاتفاقية . انظر الوثيقة :

ST/HR/1/Rev. 2 : (١٩٨٢) ص ١٠٣ .

(١٠٥) اكدت المادة ٢٢ من الدستور البحريني هذا الحق بشكل أساسي عندما نصت على أن : « حرية **الضمير مطلقة** ، وتكفل الدولة حرمة دور العبادة ، وحرية القيام بشعائر الاديان ، والمواكب والاجتماعات الدينية طبقاً للمعادنات المرعية في البلد » .

(١٠٦) لم يأخذ الدستور البحريني بقيد النظام العام والاداب العامة ، كأساس او مبرر لتقييد الحقوق والحريات ، الا عند الاشارة الى حق الامراء في عقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات ، عندما اشترطت الفقرة (ب) من المادة (٢٨) لباحة تلك الاجتماعات ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافي الاداب ، وتعتبر هذه المرة الاولى التي استخدم فيها المشرع البحريني قيد الاداب ، كشرط لباحة عقد الاجتماعات والمواكب العامة . ومن جانب آخر نصت المادة (٣١)

بأنه : « لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناء عليه أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية . »
وعلى هذا فإن تقييد الحقوق والحريات العامة يجب أن يتم بقانون وليس بأدوات أخرى وبهذا الاجراء تشكل هذه المادة قيда على المشرع عند تنظيمه لهذه الحقوق والحريات .

(١٠٧) بين المشرع الكويتي أهمية هذا القيد العام وضرورة أخذه في الاعتبار ، عند ممارسة الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور ، وهو بصدد تفسير المادة ٤١ المتعلقة بحق العمل وفي اختيار نوعه عندما قال : « كذلك تلزم هذه الحرية وغيرها من الحريات ، بتقيد عام لا يحتاج لنص خاص ، وان ورد النص عليه صراحة في المادة ٤٩ من الدستور وهو ان يراعى الناس في ممارسة ما لهم من حقوق وحريات النظام العام والآداب . » المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت ص ٦٩ .

(١٠٨) تناولت عدة نصوص مقيدة في المعهد الدولي كتقيد الصحة العامة كمبرر لتقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في المعهد المذكور . حول هذا القيد أنظر الجزء الثاني من الدراسة .

(١٠٩) نذكر على سبيل المثال القوانين المحلية التي قيدت بشكل جذري بعض الحقوق الأساسية بناء على المنصوص عليها في معظم دساتير دول المجلس ، مثال ذلك عبارة وفقا للشروط والأوضاع التي بينها القانون . عندما تناول المشرع بالتنظيم حق الأفراد في الاجتماع دون حاجة لاذن أو إخطار سابق ، والحق في عقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في المواد التالية/٢٨ بحريني ، و٤٤ كويتي ، حيث أصدرت دولة البحرين المرسوم بقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٣ بشأن الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات ، لتنظيم هذه المسألة ووضع الضوابط لها ، الا ان القيد المنصوص عليه في المادة الرابعة ، يعطي المدير العام للشرطة من الناحية العملية الحق في منع أي اجتماع وذلك اذا اعتبر الاجتماع من شأنه الاخلال بالامن او النظام العام او حسن الآداب بسبب الغاية منه ، او بسبب ظروف الزمان والمكان الملازمة له ، او لأي سبب خطر غير ذلك .

والقيد المنصوص عليه في هذه المادة من المرونة والاتساع يجعل من ممارسة هذا الحق الدستوري دون جدوى .

من ناحية أخرى ، نجد ان القيود المنصوص عليها في الفصل الثالث عشر من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧١ من قانون العقوبات القطري بشأن الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجهر ، قد جعلت ممارسة هذا الحق أو جوازه خاضعا لصلاحيات السلطات المختصة ، عندما أجازت الفقرة (أ) من المادة ٩٨ لرجال الشرطة الحق في فض الاجتماع العام أو المظاهرة في الأحوال التالية :

- (١) اذا القيت في الاجتماع أو المظاهرة خطاب أو حدث صياح أو انشددت أناشيد مما يخالف النظام العام أو الآداب أو يسيء الى علاقة قطر بغيرها من الدول الصديقة .
- (٢) اذا وقعت جريمة اثناء الاجتماع أو المظاهرة أو وقع اضطراب شديد يخل بالامن أو

النظام العام .

وذكرت الفقرة (١) من المادة (٩٩) بأن التجمهر يعتبر غير مشروع اذا كان من شأنه ان يجعل المسلم او الامن العام في خطر . لنص القوانين السابقة ، انظر على التوالي : مجموعة القوانين والتشريعات الحديثة الصادرة في دولة البحرين خلال الاعوام : ١٩٧٠ ، ١٩٧٩ القسم الاول ص ٥ ، وكذلك مجموعة قوانين قطر (١٩٦١ - ١٩٨٠) المجلد الرابع - ادارة الشؤون القانونية ، ص ١٧٧٦ ، واخيرا مجموعة التشريعات الصادرة خلال فترة المراجعة الدستورية الجزء الرابع ، (١٩٧٩) ص ١٤٠٩ .

كذلك اخذ القانون الكويتي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الاجتماعات العامة والتجمعات بهذا القيد المرن والمطاط في المادتين ١١ ، ١٤ عندما اجاز لرجال الشرطة فض الاجتماع او تعديل خط سير التجمع او المظاهرة ، اذا كان من شأن استمراره الاخلال بالامن العام او اذا وقعت فيه جريمة او حدث فيه ما يخالف الاداب .

(١١٠) المادة (٦) من العهد الدولي والمادة (٣) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(١١١) المادة (٧) من العهد الدولي والمادة (٥) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(١١٢) الفقرتين (١) ، ٢ من المادة (٨) من العهد الدولي والمادة (٤) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(١١٣) المادة (١٥) من العهد الدولي والفقرة (٢) من المادة (١١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(١١٤) الفقرة الاولى من المادة (١٨) من العهد الدولي والمادة (١٨) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(١١٥) نصت المواد ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة بعض المبادئ الاساسية العامة الواجب اتباعها عند تنظيم المشرع العادي لهذا الحق ، نظرا لخطورتها على حق الامن الفردي والحق في الحياة .

(١١٦) تناولت الفقرات ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ من المادة ١٤ من العهد الدولي ، ماهية الضمانات القانونية الواجب مراعاتها لكل شخص متهم بجريمة جنائية ، وكذلك فان قانون الجزاء والاجراءات الجنائية الكويتي الصادر عام ١٩٦٠ ، تكفلت ببيان تلك الضمانات بشكل مفصل بناء على النصوص الدستورية .

(١١٧) تنص الفقرة (ب) من المادة ١٩ على انه : « لا يجوز القبض على انسان او توقيفه او حبسه او تنقيشه او تحديد اقامته او تقييد حريته في الاقامة او التنقل الا وفق احكام القانون وبرقابة

من القضاء .

(١١٨) تنص الفقرة (ج) بانه : « لا يجوز الحجز او الحبس في غير الاماكن المخصصة لذلك في قوانين

السجون المشمولة بالرعاية الصحية والاجتماعية والخاضعة لرقابة السلطة القضائية . »

وبموجب الفقرة (د) ، فانه : « لا يعرض اي انسان للتعذيب المادي او المعنوي او للاغراء او

للمعاملة الحاطة بالكرامة ، ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك ، كما يبطل كل قول او اعتراف

يثبت صدوره تحت وطأة التعذيب او بالاغراء او لتلك المعاملة او التهديد بأي منها . »

انظر كذلك المادة (٢٠) من الدستور البحريني التي تناولت الاجراءات الواجب اتباعها عند

المحاكمة .

(١١٩) تنص الفقرة (ب) من المادة العاشرة بأنه : « لا يجرم أي فعل ولا توقع أية عقوبة الا بمقتضى قانون سابق . » في حين تنص المادة (١١) بأن : المتهم بريء حتى تثبت ادانته .

وللمتهم الحق في محاكمة عادلة ، كما ان له الحق في الدفاع عن نفسه بالاصالة او بالوكالة .

(١٢٠) لدراسة متعمقة حول حالات الطوارئ وتأثيرها على حقوق الانسان في ١٥ دولة في آسيا وافريقيا ، وامريكا اللاتينية ، وأوروبا ، بناء على الاستبيان الذي أرسل الى ١٥٨ دولة ، انظر المرجع السابق :

دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالة الطوارئ لعام ١٩٨٣ .

(١٢١) للملاحظات بعض الحكومات على الدراسة التي أعدها المقررة الخاصة للجنة الفرعية لحقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة ، السيدة Nicole Questiaux حول وضع حقوق

الانسان في حالات الطوارئ . بموجب التوصية رقم (١٠) لعام ١٩٧٧ .
انظر الوثيقة الصادرة E/CN. 4/Sub. 2/(1983) 15. الفقرات ٦٠ — ٦٢ من الدورة السادسة والثلاثون .

(١٢٢) تعتبر هذه المعايير خلاصة مضمون المادة الرابعة من العهد الدولي ، وتلك المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان والاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان التي اعتبرت توافر المعايير السابقة أساسا لمشروعية اللجوء لحق الاستبعاد في الظروف الطارئة .

حول هذه المعايير ومدى الأخذ بها من قبل الدول في مناطق مختلفة من العالم . انظر المرجع السابق ، « دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالة الطوارئ العام » (١٩٨٢) .

(١٢٣) يذكر د. عبد السلام الترماني في دراسته لنظرية الظروف الطارئة في القانون المدني في بعض التشريعات العربية بأن : « نظرية الضرورة تقدم مصلحة المجتمع على مصلحة الفرد عند تعارضهما ، وتقبل الضرر الذي يصيب الفرد لازالة الضرر العام . » وتبين الدراسة كيفية تطور نظرية الظروف الطارئة في القضاء المصري والأوروبي والتي لا تختلف كثيرا عن المبادئ المعمول بها في المجال الدولي بالنسبة لنظرية التغير في الظروف كأساس للتدخل من الالتزامات الدولية .
لزيد من التفاصيل حول هذه النظرية ، انظر : نظرية الظروف الطارئة ، د. عبد السلام الترماني (١٩٧١) ص ٤٢ .

(١٢٤) تجدر الإشارة الى ان دولة الكويت قد أعلنت الاحكام العرفية في ٥ يونيو ١٩٦٧ ، اثناء العدوان الاسرائيلي على الوطن العربي في عام ١٩٦٧ ، وبموجب المادة ٦٩ من الدستور وافق مجلس الأمة الكويتي على استمرار العمل بالاحكام العرفية من يوليو ١٩٦٧ الى يناير ١٩٦٨ ، وفي يناير ١٩٦٨ ، أصدرت الحكومة الكويتية مرسوما برفع الاحكام العرفية في جميع انحاء الدولة . لنص المرسوم ، انظر الكويت اليوم ، العدد (٦٥٩) السنة الرابعة عشرة ، ديسمبر ١٩٦٧ .

(١٢٥) تناولت المادة ٦٩ من الدستور الكويتي حالات اعلان الاحكام العرفية والاجراءات الواجب الأخذ بها وشروط استمرارها عندما قررت : « يعلن الامر الحكم العرفي في احوال الضرورة التي يحددها القانون ، وبالاجراءات المنصوص عليها فيه . ويكون اعلان الحكم العرفي بمرسوم ، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوما التالية للبت في مضمير الحكم

العربي ، واذا حدث ذلك في فترة الحل ، وجب عرض الامر على المجلس الجديد في اول اجتماع له ، ويشترط لاستمرار الحكم العربي ان يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم . وفي جميع الاحوال يجب ان يعاد عرض الامر على مجلس الامة ، بالشروط السابقة ، كل ثلاثة اشهر . »

(١٢٦) هذا وقد أصدرت دولة البحرين مرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن الاحكام المعرفية ، وبينت المادة الاولى من المرسوم الحالات التي يجوز فيها اعلان الاحكام المعرفية عندما نصت بأنه : « يجوز اعلان الاحكام المعرفية كلما تعرض الامن او النظام العام في الدولة أو في منطقة منها للخطر ، أو بسبب وقوع حرب أو عدوان مسلح عليها أو قيام حالة تهدد بوقوعها ، أو بسبب وقوع اضطرابات في الداخل أو في خارج الدولة ويكون من المحتمل ان تمتد الى داخل الدولة أو ان تؤثر في أوضاعها الامنية أو الاقتصادية ، أو بسبب وقوع كوارث عامة أو انتشار وباء .

كما يجوز اعلان الاحكام المعرفية لتأمين سلامة قوات دفاع البحرين وضمان تمييزها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها واعمالها العسكرية خارج دولة البحرين » .

لنصوص هذا المرسوم ، أنظر الجريدة الرسمية — العدد ٤٦٨ — الخميس ٣١ ديسمبر (١٩٨١) ص ١٠ — ١٤ .

(١٢٧) عدلت المذكرة الايضاحية لقانون الاحكام المعرفية لدولة الكويت الصادر في عام ١٩٦٧ الحالات التي يمكن اعتبارها من حالات الطوارئ ، وبينت بشيء من التفصيل الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية او الهيئة التي تشرف على تطبيق التدابير والاجراءات المتخذة عند اعلان حالة الطوارئ . لمزيد من التفاصيل أنظر ، المذكرة الايضاحية لمشرع قانون الاحكام المعرفية ، مجموعة التشريعات الكويتية ، الجزء الخامس ص ٢٥٨ ، ٢٥٩ .

(١٢٨) اكدت التوصية الثالثة من دراسة لجنة الحقوقيين الدولية بشأن حالات الطوارئ لعام ١٩٨٣ ، على هذه الاجراءات ، عندما ذكرت بأن :

The constitution should define the procedure for declaring a state of emergency, if the executive has the authority to declare an emergency, legislative approval with a define period of time should be required preferably by an enhanced majority.

(١٢٩) تجدر الإشارة الى ان دساتير كل من الكويت والامارات المتحدة وقطر ، اشترطت اعلان الحكم العربي بمرسوم ، فيما عدا دولة البحرين فانها اشترطت اعلان الحكم العربي بقانون ، ما لم تقتض الضرورة القصوى بأن يكون الاعلان بمرسوم مسبب ، وعلى هذا فان هذا الاجراء يحقق ضمانة اكبر للأفراد ، خاصة وانها اشترطت في حالة اعلان الاحكام المعرفية بمرسوم ، ان تبين الاسباب التي دعت الى اعلان الحكم العربي بمرسوم وليس كذلك عندما يكون اعلان الحكم العربي بقانون .

(١٣٠) هذا ما يستدل من العبارة التي جاءت في المادة ١٤٦ عندما نصت بأنه : « ويبلغ هذا المرسوم الى المجلس الوطني الاتحادي في اول اجتماع له .. »

(١٣١) رغم أن صدور قانون الاحكام المعرفية الكويتي كان بهدف تحديد وبيان كيفية تنفيذ الحكم العربي

المنصوص عليه في المادة ٦٩ ، نجد ان المادة الثانية منه لم تتضمن اية اشارة الى مدة الحكم العرفي واقتصرت على ما يلي :

« يجب ان يتضمن مرسوم اعلان الاحكام العرفية بالاضافة الى الجهة التي تجري فيها الاحكام العرفية التاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ هذه الاحكام . »

وجاء في تقرير الامين العام للجنة حقوق الانسان في الدورة (٣٧) بان ٣٠ دولة في افريقيا وآسيا وامريكا اللاتينية اعلنت حالة الطوارئ او ان الظروف القائمة كانت تشابه حالة اعلان الطوارئ بسبب تواجد ما يسمى باسم حالة الطوارئ غير المعلنة مما أدى الى خلق حالة طوارئ دائمة . انظر : UN, E/CN. 4/1983/29.

لزيد من التفاصيل في هذا الشأن ، انظر :

Status of The International Covenants on Human Rights Report of the Secretary-General. E/CN. 4/1984/39.

(١٣٢) وفقا للمادة ٨٩ من الدستور ، يجوز للمجلس الوطني الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة ، مناقشة مشروعات القوانين ، وله ان يوافق عليها او يعدلها او يرفضها . الا ان المجلس الاتحادي الاعلى يعد الجهة العليا التي يحق لها اصدار القوانين حتى وان رفض من قبل المجلس الوطني الاتحادي .

للجراءات المتبعة لاصدار القوانين في دولة الامارات العربية المتحدة ، انظر المادة (١١٠) من دستور الاتحاد . القوانين الاتحادية .

(١٣٣) هذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من المهد الدولي عندما ألزمت الدول الأطراف في الاتفاقية بأن تبين في اعلان ترسله الى الامين العام للامم المتحدة بشأن الاحكام التي لم تنقيد بها اثناء اعلان حالة الطوارئ ، وان تعلن عن التاريخ الذي ينتهي فيه عدم التقييد بالنصوص المتعلقة بالحقوق والحريات الاساسية التي لا يجوز المساس بها .

كذلك اكدت التوصية الصادرة من لجنة الحقوق الدولية في الدراسة التي اعدتها عن حالة الطوارئ في مختلف دول العالم — على ضرورة تحديد المدة في النص الدستوري ، وان مدة الحكم العرفي يجب ألا تتعدى ٦ أشهر . المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن حالة الطوارئ لعام ١٩٨٣ ص ٤٥٩ .

(١٣٤) تجدر الاشارة الى ان معظم قوانين الجزاء او العقوبات في دول المجلس تعتبر من جرائم الاعتداء على أمن الدولة الداخلي او الجرائم التي ترتكب ضد الحاكم او من يرتبطون به ارتباطا شخصيا. الى جانب جرائم الاعتداء الذي يقع على كيان الدولة بصورة عامة ، وعلى هذا فان مفهوم الحكم العرفي او حالة الطوارئ في ظل هذه الاوضاع ، اوسع بكثير مما هو متعارف عليه على المستوى الدولي كما سبق بيانه في الجزء الاول من هذه الدراسة .

انظر في هذا الشأن المواد التالية من قوانين الجزاء في دول المجلس ، المادة ١٤٧ من قانون العقوبات البحريني ، والمادة ٢٣ من قانون الجزاء الكويتي لعام ١٩٧٠ والمادة ٦٣ من قانون العقوبات القطري لعام ١٩٧١ والمادة ١٢٣ من قانون الجزاء العماني لعام ١٩٧٤ .

(١٣٥) نجد أن معظم دساتير دول المجلس نصت صراحة على جواز تعطيل احكام الدستور اثناء قيام الاحكام العرفية او حالة الطوارئ وانما في الحدود التي بينها القانون المنظم لتلك الاحكام . من ذلك المادة ١٤٥ من دستور دولة الامارات المتحدة ، والمادة ١٨١ من دستور دولة الكويت المادة ١٠٨ من الدستور البحريني ، والمادة ٦٧ من النظام الاساسي لدولة قطر .

نذكر على سبيل المثال نص المادة (١٠٨) من الدستور البحريني والتي تعد نموذجا للنصوص الدستورية الاخرى لدول المجلس ما عدا النص الدستوري لدولة قطر ، نصت المادة ١٠٨ بأنه « لا يجوز تعطيل أي حكم من احكام هذا الدستور الا اثناء قيام الاحكام العرفية ، وذلك في الحدود التي بينها القانون ، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد المجلس الوطني في تلك الاثناء أو المساس بحصانة اعضائه » .

(١٣٦) حول مدى صلاحية حق السلطة القائمة على تنفيذ الاحكام العرفية في استبعاد هذه الحقوق وغيرها من الحقوق الاساسية للانسان اثناء اعلان الاحكام العرفية ، أنظر الفقرات ٢ ، ٣ ، ٨ ، ٩ ، من المادة الثالثة من قانون الاحكام العرفية لدولة الكويت الصادر في عام ١٩٦٧ .

(١٣٧) الفقرة (١١) من المادة الثالثة من قانون الاحكام العرفية لدولة الكويت لعام ١٩٦٧ ، مجموعة التشريعات الكويتية ، الجزء الخامس ، ادارة الفتوى والتشريع ، ص ٢٥٢ .

(١٣٨) هذا ما اكدته المادة الرابعة من قانون الاحكام العرفية لدولة الكويت بقولها : يكون تنفيذ الاوامر والنواهي الصادرة من السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية بواسطة رجال الشرطة او رجال القوات المسلحة . . انظر كذلك المادة ١٢ من القانون المذكور اعلاه ، التي تؤكد على هذا الاتجاه فيما عدا اعلان حالة الطوارئ بسبب قيام حالة الحرب

(١٣٩) قررت التوصية رقم (٩) على أن :

The national legislature should not be dissolved during a state of emergency, or if dissolution of a particular legislature is warranted, it should be replaced within the briefest possible time by a legislature elected under conditions which ensure that it is freely chosen and representative of the entire nation.

المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوقيين الدولية بشأن حالة الطوارئ لعام (١٩٨٢) ص ٤٥٩ .

(١٤٠) أخذت المادة السابعة من قانون الاحكام العرفية الكويتي بنظام مشترك حيث ان تشكيل المحكمة العرفية يكون من قاض من قضاة المحكمة الكلية رئيسا ومن اثنين من ضباط الجيش برتبة نقيب او برتبة أعلى منها في الحالات الاخرى . حول تشكيل المحكمة ، أنظر : الفقرات الاخرى من المادة المذكورة اعلاه .

(١٤١) أنظر المادتين ٨ ، ٩ من قانون الاحكام العرفية الكويتي لعام ١٩٦٧ .

(١٤٢) هذه الصلاحيات الواسعة نجدها في المادة الماثرة من قانون الاحكام العرفية الكويتي الذي أخذ بهذا الاتجاه بقولها :

« للسلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية عند اقرار الاحكام الصادرة من المحكمة العرفية ،

أو حتى بعد اقرارها ، الحق في ان تشدد العقوبة أو ان تستبدل بها أقل منها ، كما ان لها سلطة وقف تنفيذ العقوبة . »

(١٤٣) هذه الحقوق أكدتها المادة الرابعة من الميثاق الدولي والتوصية رقم (١٥) من التوصيات الصادرة من لجنة الحقوق الدولية بشأن اعلان حالة الطوارئ واعتبرتها من أهم التوصيات . هذا وقد أكدت ما تسمى بمبادئ Siracusa لعام ١٩٨٤ ، الضمانات الجزائية السابقة لكونها من الحقوق الأساسية للإنسان اثناء اعلان الاحكام العرفية. المرجع السابق، اعلان Siracusa للمبادئ ، ايطاليا ، مايو ١٩٨٤ .

(١٤٤) من الضمانات الأخرى التي أكدت عليها الدراسة التي أعدتها لجنة الحقوق الدولية بشأن الحجز أو الاعتقال الإداري اثناء اعلان الاحكام العرفية ، الحق في زيارة الاقارب والأهل للشخص المعتقل ، والفحص الطبي فور الاعتقال من قبل الاطباء مع استمرارية الفحص ، وضرورة انشاء نظام التسجيل العام للأشخاص المعتقلين ، والحق في الحصول على ظروف ملائمة والمعاملة الحسنة لا تقل عن تلك المقررة للأشخاص المدانين ، نشر الاسماء وتاريخ الاعتقال في الجريدة الرسمية وكذلك تاريخ الافراج ، والسماح للهيئات المختصة المستقلة بزيارة أماكن الاعتقال . المرجع السابق ، دراسة لجنة الحقوق الدولية بشأن اعلان حالة الطوارئ لعام ١٩٨٣ ، التوصيات من (٢٣ ، ٣٧) ص ٤٦٢ الى ٤٦٣ .



التعاون الصناعي في الخليج العربي

تصدرها

■ منظمة الخليج للاستشارات الصناعية ■

- تعني بالتنمية الصناعية والتعاون في دول الخليج العربية بصفة خاصة والتطبيقات والنظريات الحديثة في هذه المجالات بصفة عامة .
- تحتوي على الابحاث ومراجعات الكتب والابواب الثابتة من تقارير ووثائق ومستخلصات وأخبار ومؤتمرات . الخ .
- يحررها عدد من كبار الكتاب المتخصصين في شئون الصناعة والتنمية .
- تصدر أربع مرات سنويا باللغتين العربية والانجليزية .



توجه جميع المراسلات باسم رئيس التحرير على العنوان التالي



منظمة الخليج للاستشارات الصناعية

صندوق بريد ٥١١٤

الدوحة - قطر

- قيمة الاشتراك السنوي للنسخة الواحدة ٢٠ ريالاً قطرياً للأفراد أو ٤٠ ريالاً قطرياً (أو ما يعادلها) للوزارات والمؤسسات والشركات .
- ترسل الاشتراكات بشيك مصرفي باسم منظمة الخليج للاستشارات الصناعية .