



جامعة وهران 2 - محمد بن أحمد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه علوم

تخصص القانون العام

الحماية الدولية للحقوق والحريات الأساسية في ظل

الظروف الإستثنائية

مقدمة ومناقشة علنا من طرف

السيد: دراغو توفيق

أمام لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	المؤسسة الأصلية	الصفة
بوسماحة نصر الدين	أستاذ	جامعة وهران 2	رئيسا
العربي شحط عبد القادر	أستاذ	جامعة وهران 2	مشرفا ومقررا
طبي محمد بلهاشمي أمين	أستاذ	جامعة وهران 2	عضو مناقشا
يوي عبد القادر	أستاذ	جامعة سيدي بلعباس	عضوا مناقشا
بوكعبان العربي	أستاذ	جامعة سيدي بلعباس	عضوا مناقشا
نقادي عبد الحفيظ	أستاذ	جامعة سعيدة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

مقدمة:

يعد موضوع حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية من المواضيع الهامة التي تحوز على رعاية تامة، لذا يحظى بجل الاهتمام في كافة المجتمعات البشرية، وفي هذا الصدد نجد كلا من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان يسعيان إلى ضمان حماية كاملة لحياة الأفراد وحياتهم وكرامتهم في كل الظروف، فالعيش الهنيئ للإنسان وكرامته يعتبران الهدف الأساسي الذي تسعى إلى تحقيقه كل النصوص القانونية سواء كانت وطنية أو دولية، وليس من المستغرب أن يكون جوهر بعض القواعد متشابهة إن لم يكن متطابقاً على الرغم من اختلاف الصياغة.

إن القوانين الدولية تهدف إلى إضفاء الحماية للحقوق والحریات كجانب هام وأساسي للحياة البشرية، كما تستهدف حظر التعذيب والمعاملة القاسية، سواء في أوقات السلم العادية أو في الأوقات الاستثنائية، وفي حالات الطوارئ العامة، فالقانون الدولي لحقوق الإنسان هو نظام من المعايير الدولية المصممة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان لجميع الأشخاص.

كما يعد القانون الدولي الإنساني من جانب آخر من القواعد التي تسعى، ولأسباب إنسانية، للحد من آثار النزاع المسلح مع وصف الحقوق الأساسية والحریات للأشخاص الخاضعين لإجراءات العدالة الجنائية، وحظر التمييز، إلى جانب احتوائه على أحكام خاصة لحماية الحقوق والحریات.

وهذا يشتمل على تنظيم جوانب الحق في نواحي عديدة تغطي كافة متطلبات الإنسان من الحقوق الأساسية المعترف بها دولياً و ضمانات حريات الأفراد والجماعات. ومن ناحية أخرى، تتعامل قواعد القانون الدولي الإنساني مع العديد من القضايا التي تقع خارج نطاق القانون الدولي لحقوق الإنسان، مثل سلوك الأعمال العدائية والقتال ووضع وحالات التعامل مع أسرى الحرب وحماية جوانب الحياة المختلفة سواء

في وقت السلم أو في أوقات الاضطرابات والحروب التي قد تندلع لأسباب لا حصر لها، والتي قد تكون مبنية على أسس عنصرية أو عرقية أو سياسية أو إيديولوجية أو غيرها من الأسباب.

ويطبق القانون الدولي الإنساني خلال النزاعات المسلحة، سواء كانت دولية أو غير دولية. كما يقدم كلا من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني سلسلة من النصوص التي تهدف إلى حماية الأشخاص في النزاعات المسلحة، سواء كانوا مدنيين أو أشخاص لم يشاركوا مباشرة في الأعمال العدائية أو أولئك مشاركين نشطين في النزاع، وينطبق هذان النظامان القانونيان على حالات النزاع المسلح، ويوفران حماية تكميلية ومتآزرة¹.

والنزاعات الدولية هي حروب تشمل دولتين أو أكثر، أو حركات تحرير، بغض النظر عما إذا كان إعلان الحرب قد تم أو ما إذا كانت الأطراف المعنية تدرك أنّ هناك حالة حرب. والنزاعات المسلحة غير الدولية هي تلك التي تقاتل فيها القوات الحكومية ضد المتمردين المسلحين أو الجماعات المتمردة فيما بينها، لأنّ القانون الدولي الإنساني يتعامل مع وضع استثنائي، وهو النزاع المسلح، فلا يسمح بأي استثناءات من أي نوع من أحكامه. أما الظروف الاستثنائية فهي "تلك الظروف المفاجئة أو الحالة التي تشكل خطراً يهدد استقلال الدولة أو سلامة أراضيها أو النظام العام فيها، والتي تتطلب التدخل لمواجهتها بإجراءات استثنائية مناسبة ومؤقتة لعجز القوانين العادية عن مجابقتها شريطة خضوع الإجراءات في ذلك لرقابة القضاء إلغاءً أو تعويضاً"².

ومن حيث المبدأ، ينطبق القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح. ومع ذلك، تسمح المعاهدات ضمن القانون الدولي لحقوق الإنسان للحكومات بالانتقاص من بعض الحقوق في حالات

¹ International Legal Protection of Human Rights In Armed Conflict, New York and Geneva, 2011, p p 5 et 6.

² ثروت عبد الهادي الجوهري، "مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها: دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ب. ط، 2005، ص ص 52 و 53.

الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، مما يؤكد أن بعض حقوق الإنسان يجوز تقييدها وفي المقابل لا يجوز تقييد أحكام القانون الدولي الإنساني. غير أن الاستثناءات يجب أن تكون متناسبة مع الأزمة الجارية وقتها، ويجب ألا يتم تطبيقها على أساس تمييزي وألا تتعارض مع قواعد القانون الدولي الأخرى، بما في ذلك قواعد القانون الدولي الإنساني.

كما أن بعض حقوق الإنسان لا يمكن أبدا تقييدها، ومن بينها الحق في الحياة وضمان وحماية الحريات والحقوق الواردة ضمن القوانين المذكورة مثل حظر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وحظر الاسترقاق والعبودية وحظر تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي. كما يقع واجب تنفيذ كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان أولا وقبل كل شيء على الدول، فمن واجب الدول اتخاذ عدد من التدابير القانونية والعملية، سواء في أوقات السلم أو في حالات النزاع المسلح، تهدف إلى ضمان الامتثال الكامل للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

أما فيما يتعلق بالتنفيذ الدولي، فتقع على الدول المسؤولية الجماعية بموجب المادة 1 المشتركة في اتفاقيات جنيف الأربع لاحترام وضمان احترام الاتفاقيات في جميع الظروف. ويشمل النظام الإشرافي أيضا آلية إجراء التحقيق واللجنة الدولية لتقصي الحقائق وتتعهد الدول الأطراف بالتعاون مع الأمم المتحدة في حالات الانتهاكات الخطيرة. وتضمن الحماية والمساعدة لضحايا الحرب، كما تشجع الدول على تنفيذ التزاماتها المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني وتعزيز القانون الدولي الإنساني وتطوره. فحق اللجنة الدولية في المبادرة يسمح لها بتقديم خدماتها أو القيام بأي إجراء تراه ضروريا لضمان التطبيق الأمثل للقانون الدولي الإنساني. ويتألف نظام الإشراف على القانون الدولي الإنساني من هيئات منشأة بموجب ميثاق الأمم المتحدة بموجب معاهدات دولية.

إن الهدف من هذه الدراسة هو البحث في واقع الحماية الدولية للحقوق والحريات خلال مراحل مواجهة الدولة لظروف استثنائية، وذلك للمساهمة في إلقاء الضوء على طبيعة وواقع حقوق الإنسان وحرياته تحت الحماية الدولية وفي ظل الظروف الاستثنائية، من خلال تعريف الظروف الاستثنائية وتحديد الحقوق والحريات الواردة ضمن القوانين والاتفاقيات الدولية، ثم بيان الضوابط والقيود التي ينبغي للدول الأطراف الالتزام بها بكل دقة خلال الظروف الاستثنائية وضمن نطاق المشروعية.

تعتمد هذه الدراسة على منهجية استقرائية تحليلية لبيان طبيعة الضمانات والحماية الدولية التي تكفلت بها القوانين الدولية لتأمين الحقوق وحماية الحريات الأساسية للإنسان خلال الظروف الاستثنائية، كما أنها تقف على أهم الأدوات والأجهزة الدولية التي نادى وتكفلت بحماية الحقوق والحريات الأساسية الواردة ضمن هذه القوانين.

كما تكمن أهمية هذه الدراسة وبشكل رئيسي في السمة التي اكتسبتها مواضيع حماية حقوق الأفراد وحرياتهم والتي أصبحت تتسم بالعالمية حيث لا تقتصر على إقليم دولة محددة، بل تتعدى ذلك لتغدو ذات مطلب عالمي ودولي وإقليمي ومحلي. كما تبرز هذه الأهمية في البحث في مجال حماية حقوق الإنسان وحرياته إلى اهتمامات المجتمع الدولي بقضية تلك الحقوق والحريات نظرا لكثرة الحروب والنزاعات الدولية، وعدم الاستقرار الأمني والسياسي في بعض الدول، والدمار الذي يلحق ببعض الدول وما يعانيه الأفراد داخل مجتمعاتهم سواء من القمع أو كبت الحريات أو الحرمان من الحقوق الأساسية، خاصة في حالات قيام بعض الدول بالابتعاد عن مظلة ومراقبة الأمم المتحدة تحقيقا لرغبات وطموحات خاصة بسياسات تلك الدول. وبالرغم من الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لصيانة وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية "لقد أثبتت الأمم المتحدة أنها تستطيع تنظيم العلاقات الدولية والتأثير عليها في العديد

من الحالات. ومع ذلك، فقد أعربت بعض الدول عن نيتها تغيير سياساتها تجاه تدخل الأمم المتحدة للحفاظ على حقها في اللجوء إلى الأعمال العسكرية الأحادية في العلاقات الدولية.¹

ومما لاشك فيه أنه قد تنشب في بعض الدول أحداث وظروف استثنائية من شأنها التأثير على كيانها أو أنظمتها حيث قد تتعدد تلك الظروف الاستثنائية التي يعود بعضها إلى نشوب حرب أدت إلى استخدام القوة والتهديدات أو لأسباب تتعلق بالأحوال الداخلية للدولة مثل الأزمات السياسية أو الاقتصادية أو النزاعات الداخلية المسلحة أو حتى الكوارث الطبيعية.

"تضمنت الميثاق الدولية ما يعرف ببند التحلل الذي يجيز للدول الأطراف تعطيل أو وقف التمتع بالحقوق الواردة فيها أثناء الظروف الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة بالخطر"². وتأتي الأهمية هنا في مساعي للتحقق من الإجراءات الدولية وآليات التعامل عند مواجهة دولة معينة لأزمة معينة أو في حالة مرورها بظروف استثنائية، الأمر الذي قد يدعو الدولة إلى تقييد ممارسة الحقوق سواء المدنية أو السياسية أو قد يترتب عليها انتهاكات لحقوق الإنسان الواردة في الميثاق والمعاهدات الدولية.

إلا أن مسألة التقييد قد تتطلب مبررات وذكر الأسباب لترفع إلى الأمين العام للأمم المتحدة حيث نصت المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية على أنه "يجوز للدول الأطراف في هذه الاتفاقية في حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي يعلن عن وجودها رسمياً، أن تتخذ من الإجراءات ما يحلها من التزاماتها"³. كما وضعت نفس المادة شروطاً وهي ألا تتنافى هذه الإجراءات مع

¹ Pros and Cons, 1995, Loyola of Los Angeles International and Humanitarian Intervention Nikolai Krylov Hummanit Comparative Law Review.

² محمد علوان وآخرون، القانون الدولي لحقوق الإنسان - المصادر ووسائل الرقابة - الثقافة والنشر والتوزيع، ط1، 2005، ص 126.

³ محمود شريف بسيوني، "الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان" الوثائق العالمية، م1، دار الشروق، القاهرة، ب. ط. 2003، ص 79.

التزاماتها الأخرى طبقا للقانون الدولي، وألا تتضمن تلك الإجراءات تمييزا معينا على أساس اللّغة، الجنس أو الأصل الاجتماعي.

إن أهمية البحث في طبيعة الحماية للحقوق والحريات في ظل الظروف الاستثنائية، تكمن في ضرورة تحديد إلى أي مدى سمحت القوانين الدولية وقانون حقوق الإنسان الدولي للدول باستخدام حقها في التّحلل من التزاماتها، ذلك أنّ مثل هذه الأوضاع الاستثنائية قد تطول، الأمر الذي قد يمس حقوق الإنسان وحرياته بصفة خطيرة.

كما تظهر أهمية الموضوع في التّحقق من مسألة احترام حقوق الإنسان وحرياته وحمايتها التي تقتضي حث الجهود العالمية والدولية والإقليمية لتعزيز هذه الحماية وضماناتها، فالجهود ينبغي أن تترافق مع الضّمانات الحقيقية التي تساهم في إثراء المساعي وذلك من خلال آليات الإشراف والرّقابة على ما جاء في نصوص مواد الاتفاقيات والمواثيق والعهود الدولية وبين ما هو متبع ومطبق على أرض الواقع. فهذه الأهمية تتشكل نظرا لأنّ المستهدف في كثير من الانتهاكات هو الفرد والجماعات التي قد تتعرض إلى الحرمان من حقوقها الشرعية ومن كبت لحرياتها المعترف بها على كافة الأصعدة.

علاوة على ما سبق، قد تساعد هذه الدراسة في سد الفجوة في الأدبيات ذات الصّلة، كما أنّها قد تكون، ومن خلال ما نتوصل إليه من نتائج وتوصيات، مادة مساعدة للباحثين في هذا الإطار لاسيما من خلال طرح جانب القصور في إجراءات الحماية الدولية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد وطبيعة المقترحات التي ستعرض وتطرح ضمن هذه الدّراسة.

وتتمحور مشكلة الدراسة في حقيقة مفادها أنه في العقود الأخيرة، عصفت النّزاعات المسلحة بحياة الملايين من المدنيين. والانتهاكات الجسيمة بأحكام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان شائعة

في العديد من النزاعات المسلحة. وفي بعض الظروف، قد تتخذ هذه الانتهاكات شكل إبادة جماعية أو جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية¹.

وعرفت حالات الضرورة أو الظروف الطارئة والظروف الاستثنائية في القوانين الدولية بحالة الضرورة "الحالة التي تبرر قيام الدولة بفعل غير مشروع دولياً لدرء خطر جسيم وحال أو وشيك الوقوع، يهدد مصالح أساسية للدولة مما يجعلها تنتهك التزاماتها الدولية لتحافظ على هذه المصالح"².

إن مسألة حماية الحقوق والحريات في ظل الظروف الاستثنائية قد تنجر عنها في أحيان عدّة بعض الإشكاليات والتي يستوجب النظر إليها بعين الاعتبار من خلال مراجعات وقرارات قانونية وسياسية مركزة ومعقدة. وتتبلور المشكلة الرئيسية في أنّ بعض الدول قد تستغل الجانب المسموح به في التحلل من التزاماتها بشكل مؤقت أو خلال أزمته لتحقيق مآرب وغايات خاصة بها، والتي قد تتعكس بالتالي سلباً على حقوق الأفراد وحرياتهم، في حالات الغياب المؤقت للحماية الدولية لتلك الحقوق والحريات. فأثناء الظروف الطارئة أو الاستثنائية غالباً ما تتعرض الحقوق السياسية إلى قيود من جانب الدول وقد تصل تلك القيود إلى حد يوقف أو يعطل تلك الحقوق بشكل كامل، و"يجوز لأي دولة أن تتخذ تدابير لا تنقص من التزاماتها بموجب الاتفاقية إلا بالقدر الذي تقتضيه مقتضيات الحالة بشدة"³، وعلى سبيل المثال لا الحصر، قد يتم منع أو تقييد عقد أي نشاط يعبر عن الحريات مثل الاجتماعات العامة أو التظاهر السلمي، وتتبع بحملات اعتقال أو ينعكس ذلك على منع مشاركة الأفراد في الحياة العامة أو من تقلد مناصب أو وظائف عامة، فنجد أنّ مثل هذه الممارسات قد تخلق مشكلة الانتهاكات لحقوق

¹ International Legal Protection of Human Rights In Armed Conflict, Op. Cit., p 5.

² ايمان بن يونس، حالة الضرورة في القانون الدولي المعاصر، دراسة تطبيقية مقارنة في ضوء مبادئ وأحكام النظام الجماهيري، مجلس الثقافة العام، طرابلس، ب.ط.، ص 45.

³ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان-أوراق العمل- الاستثناء في وقت الطوارئ، أبريل 2018، المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

وحرّيات الأفراد في الدولة وأحيانا لا تتم لتجاوز أزمة اقتصادية أو سياسية معينة أو للسيطرة على الأوضاع القائمة وإنما قد تنصب على عمليات القضاء على الجمعيات أو الهيئات أو الأحزاب المعارضة من خلال انتهاكات الدولة لحقوقهم المشروعة. إذ نجد أنّ عملية السّماح لبعض الدول بممارسة سياساتها بعيدا عن مظلة الحماية الدولية والتّشريعية قد يشكل خطرا كبيرا على حقوق وحرّيات أفرادها، الأمر الذي يستوجب التّحقق والبحث في هذه المشكلة للتأكد إلى أي مدى تتحقق الحماية الدولية في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر بها دولة معينة، "فجوهر نظرية الضرورة في كل القوانين واحد، إذ تعبر دائما عن وجود خطر جسيم يهدد مصلحة جوهريّة يعتد بها القانون يتعين معه أن يباح لصاحب المصلحة أو الحق القانوني أن يوازن بين مصلحته المهددة بالخطر والنص القانوني المهدد بمخالفته مع السّماح له بمخالفة هذا النّص لحماية حقه"¹.

كما لاحظنا من خلال مطالعاتنا للدراسات ذات العلاقة بالموضوع ومن خلال ما برز على السّاحة السياسية من ممارسات تقيد الحقوق وتكبت الحرّيات، أنّ كثيرا من الدول لجأت إلى إتباع إجراءات خاصة بالظروف الاستثنائية لتقييد أو القيام بتعليق الحقوق والحرّيات بمختلف أنواعها بذريعة وجود ظروف طارئة أو خطيرة، ولتحقيق مآربها تقوم بالاستمرار في تدابيرها حتى بعد انتهاء الظروف الطارئة حيث أنّ الشّواهد التاريخية كثيرة في هذا المضمار وخاصة في بعض الدول العربية، وهذا قد يؤدي إلى إساءة استخدام السّلطة من خلال تعطيل الدساتير وإعلان حالة الطوارئ وذلك بغية التّحلل من ضماناتها في حماية حقوق الإنسان أو حرّياته، ما يعزز أكثر أهمية الدراسة في المحيط العربي.

كما تتبلور إشكالية الدّراسة أيضا من خلال طرح التّساؤلات التالية:

¹ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرّقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب.ط.، ص 16.

- إلى أي مدى تكون أدوات الحماية الدولية فاعلة لحماية حقوق الإنسان وحرياته في ظل الظروف الاستثنائية؟

- إلى أي مدى يمكن أن تصان الحقوق والحریات وأن يتم المحافظة عليها في ظل الظروف الاستثنائية؟

- ما هي طبيعة الضمانات الواردة في القوانين والاتفاقيات، والمواثيق والعهود الدولية لحماية الحقوق والحریات، وكيف يمكن أن تؤثر الظروف الاستثنائية على التمتع بتلك الحقوق كاملة؟

- في ظل الظروف الاستثنائية، هل تتكفل الحماية الدولية للحقوق والحریات بضمانات اتخاذ الإجراءات بالقدر الضيق الذي يقتضيه الموقف، وبما يتفق مع غيرها من الالتزامات المفروضة بموجب القوانين الدولية، وما هي الآليات والأدوات المتبعة لتحقيقها؟

- ما هي جوانب القصور في القوانين الدولية والتي تعرقل إجراءات الحماية الدولية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية أثناء الظروف الطارئة أو الاستثنائية؟

أما عن الأهداف المتوخاة من خلال هذه الدراسة، فيمكن حصرها في:

- بيان واقع وطبيعة تحلل الدولة من التزاماتها الدولية في ظل الظروف الاستثنائية وتوضيح مفاهيم الظروف الاستثنائية وحالة التحلل بموجب أحكام القانون الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛

- توضيح الإجراءات والتدابير التي من شأنها تقييد ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم المنصوص عليها في المواثيق والاتفاقيات والقوانين الدولية؛

- التحقق من الضوابط والقيود التي يتوجب على الدول الالتزام بها خلال إجراءاتها أثناء التحلل من الالتزامات المنصوص عليها دولياً؛

- توضيح الأحكام العامة للمشروعية الدولية في ظل الظروف الاستثنائية؛

- بيان أسس الحماية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية أثناء الظروف محل الدراسة.

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية كاستثناء على مبدأ سمو الدستور وتستمد مدلولاتها من القاعدة الرومانية بأن سلامة الشعب فوق القانون، فهي كمنظرة قضائية أنشئت لسد القصور الذي يظهر في النصوص التشريعية التي تبرز في مواجهة الظروف الاستثنائية المستجدة والتي لا تجدي في مواجهتها وسائل الضبط الإداري المألوفة. "فالظرف الاستثنائي يتحقق وجوده بقيام حالات خطيرة واقعية كانت أم قانونية وغير مألوفة ويتمثل في فعل أو مجموعة أفعال وقعت فعلا أو على الأقل وشيكة أو محتملة الوقوع أو وقع فعلا ولم ينته ويشكل خطرا جسيما يحول دون قيام الإدارة بوظائفها سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة أو المحافظة على النظام العام في الدولة، فالمناطق وجود الخطر بصرف النظر عن مداه من حيث الزمان أو المكان".¹

وهي نظرية قضائية أسست وفقا لاجتهاد قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومفادها أنّ بعض الإجراءات الإدارية التي تكون غير مشروعة في أوقات عادية، يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الأحيان والظروف، هذا إذا كانت ضرورية بغية حماية النظام العام أو استمرارية سير المرافق العامة، وبالتالي فإنّه في ظل الظروف الطارئة أو الاستثنائية يتم استبدال المشروعية العادية بالمشروعية الاستثنائية والتي من مقتضاها تمتع السلطة الإدارية باختصاص أشمل وأوسع لم يورده القانون حيث يجيز القضاء للإدارة أن تتحلل وبشكل مؤقت من قيود المشروعية العادية لتخضع لمشروعية خاصة وهي بطبيعة الحال مشروعية استثنائية.

¹ اسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري -دراسة مقارنة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016.

ولقد عرفت نظرية الظروف الاستثنائية تنظيماً لها ضمن العديد من التشريعات العادية الفرنسية وفي بعض القوانين التي أصدرتها السلطة التشريعية في فرنسا تماثلاً للدستور الفرنسي. ومن بين أهم تلك القوانين في هذا المجال ما نصت عليه المادة الأولى: "أنّ تعلن الأحكام العرفية في حالة الخطر الداهم على الأمن الداخلي أو الخارجي"¹. وحدد المشرع الفرنسي مصادر الخطر في أمرين هما الحرب الخارجية والاضطرابات المسلحة بما يساهم في الحد من احتمالات تعسف السلطة التقديرية في هذا الصدد"². ونصت المادة 23 من الدستور الفرنسي على أنه تعلن الأحكام العرفية من خلال مجلس الوزراء وليس من المسموح أن تمتد أكثر من ثلاثة عشرة (13) يوماً، إلا بإذن صادر من البرلمان، وهذا الأمر يعد صيانة لحقوق وحرّيات الإنسان التي أوكلها الدستور للبرلمان كممثل للشعب وحماية لتلك الحقوق والحرّيات. ويرى بعض الباحثين والفقهاء بأن هذا القانون جاء لعملية تغطية حدوث الكوارث العامة التي ينبغي أن تصل إلى درجة من الأهمية بحيث تخرج عن نطاق وحيز الخصوصية والفردية إلى حيز ومستوى العمومية التي تتوسع تنتشر فيها النتائج إلى إقليم الدولة كاملاً أو إلى جزء يعتد منها وتمتد فيها الآثار إلى مجموع الأمة.

تنص المادة 2 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه: "لا يجوز تعريض أي شخص للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة الإنسانية أو المهينة"³، كما أكدت اللجنة الأمريكية المشتركة لحقوق الإنسان بأنّه "لا يجوز التّدرع بالظروف مثل الحرب أو حالات الاستثناء أو حالات الطوارئ أو عدم

¹ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982، ص 325

² قانون الأحكام العرفية الصادر في 09 أوت 1849 المعدل في 20 ديسمبر 2004.

³ دليل المفوضية بشأن حماية اللاجئين والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الجزء 1 و2، صحيفة وقائع.

الاستقرار السياسي الداخلي أو غيرها من حالات الطوارئ الوطنية أو الدولية للتّهرب من الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي على احترام وضمن الحق في المعاملة الإنسانية لجميع الأشخاص¹.

إنّ مصادر المعاهدات الرّئيسية في القانون الدولي الإنساني المطبقة في النزاعات المسلحة الدولية هي اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 وبروتوكولها الإضافيين لعام 1977، أمّا القانون الدولي لحقوق الإنسان فهو مجموعة من القواعد الدولية، التي أنشئت بموجب معاهدة أو عرف، والتي على أساسها يمكن للأفراد والمجموعات توقع و/ أو المطالبة بسلوك معين أو فوائد من الحكومات. فحقوق الإنسان هي استحقاقات متأصلة تتعلق بكل شخص نظرا لكونه إنسانا. هذا بالإضافة إلى الاتفاقيات المتعلقة بالإبادة الجماعية لعام 1948، والتمييز العنصري 1965، والتمييز ضد المرأة 1979، والتعذيب 1984، وحقوق الطفل 1989.

والصكوك الإقليمية الرّئيسية في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية 1950، والإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته 1948، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان 1969، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 1981.

أمّا الأمم المتحدة فقد عرفت حقوق الإنسان بأنها "ضمانات قانونية عالمية لحماية الأفراد والجماعات من إجراءات الحكومات التي تمس الحريات الأساسية والكرامة الإنسانية، ويلزم قانون حقوق الإنسان الحكومات ببعض الأشياء ويمنعها من القيام بأشياء أخرى، أي أنّ رؤية المنظمة الدولية لحقوق الإنسان تقوم على أساس أنّها حقوق أصيلة في طبيعة الإنسان والتي بدونها لا يستطيع العيش كإنسان"² فاستادا إلى لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة فإنّ مثل هذه القيود التي فرضت على الحق يجب

¹ اللجنة الأمريكية المشتركة لحقوق الإنسان، منظمة الدول الأمريكية، القرار 08/1، المبادئ وأفضل الممارسات بشأن حماية الأشخاص المحرومين من الحرية في الأمريكيتين، المبادئ العامة المبدأ الأول -معاملة إنسانية.

² صبحي محمصاني، أركان حقوق الإنسان، دار العلم للملايين، بيروت 1979.

ألا تضعف من أساس وجوهر الحق، والعلاقة بين الحق والقيود، "بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يمكن تقييد أو تعليق بعض الضمانات، مثل حظر التعذيب والرّق، لأي سبب من الأسباب. وقد يتم استبعاد البعض الآخر بموجب شروط محددة مثل الحفاظ على النظام العام أو الصحة العامة أو حماية حقوق الآخرين.¹ فيجب عدم تطبيق الاستثناءات بطريقة تمييزية، إذ يجب الإعلان عنها رسمياً ووفقاً للقانون.

وتعتبر كلا من اتفاقية مناهضة التعذيب واتفاقية حقوق الطفل صكوكا لحقوق الإنسان توفر حماية هامة لطالبي اللجوء. كما تكمل معاهدات حقوق الإنسان الأخرى القانون الدولي للاجئين بطرق مهمة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان هي من إحدى الوكالات التابعة للأمم المتحدة وتعمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والتي تم التكفل بها بموجب القانون الدولي وقد تم النص على ذلك في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، "وتم إنشاء المكتب من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1993².

وتؤكد المفوضية السامية لحقوق الإنسان على أن يتمتع جميع سكان العالم بكافة الحقوق من خلال التأثير العملي لإرادة المجتمع العالمي، وعزمه كما عبرت عنه الأمم المتحدة. ويلعب الدور الرئيسي والرائد في قضايا حقوق الإنسان ويؤكد على أهمية حقوق الإنسان على الصعيدين الدولي والوطني. كما يعزز التعاون الدولي من أجل حقوق الإنسان من خلال تحفيز وتنسيق إجراءات حقوق الإنسان في جميع أنحاء المنظومة التابعة للأمم المتحدة مع تشجيع التصديق العالمي على المعايير الدولية وتنفيذها.

¹ فرانسيس نيكلسون وجوديث كومين، تنشر هذه النشرة بالاشتراك بين الاتحاد البرلماني الدولي ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

دليل لحماية اللاجئين الدوليين وبناء أنظمة لجوء، دليل للبرلمانيين رقم 27، 2017، ص 23.

² <http://at20.ohchr.org/timeline.html>

تم إنشاء المكتب في أعقاب المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان عام 1993.

"إنّ مفوضية الأمم المتحدة السّامية لحقوق الإنسان تقوم بالمساعدة في تطوير معايير جديدة تدعم أجهزة حقوق الإنسان وهيئات مراقبة المعاهدات والاستجابة للانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان"¹، وتتخذ المفوضية إجراءات وقائية لحقوق الإنسان مع تعزيز إنشاء الهياكل الأساسية الوطنية لحقوق الإنسان والقيام بأنشطة وعمليات حقوق الإنسان الميدانية بغية توفير التّعليم والخدمات الاستشارية للمعلومات والتّقنية المساعدة في مجال حقوق الإنسان. وأيضاً، تعتبر المفوضية السّامية مسؤولة عن جميع أنشطة مفوضية الأمم المتحدة السّامية لحقوق الإنسان وكذلك عن إدارتها، وتضطلع بالمهام التي أسندتها إليها الجمعية العامة².

وجاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مؤكداً على ضمانات حماية الإنسان في مجال الحفاظ على حقوقه وحرياته في التنقل وفي السّعي لإيجاد ملاذ أو ملجأ آمن على أساس أنّ الجميع سواسية في حقوق التّمتع بالحماية والضّمانات القانونية فبموجب المادة (1) من الإعلان: "النّاس جميعاً سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التّمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التّمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي تحريض على مثل هذا التّمييز"³. كما نصت المادة 1 من نفس القانون على عدم جواز نفي الإنسان "لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفا"⁴، ثم نصت المادة 14 في فقرتها على حق الإنسان في التماس الملجأ الآمن للنّجاة من الاضطهاد بشرط عدم تبرير هذا الحق إذا كان هذا الإنسان قد اقترف عملاً يتناقض مع غايات الأمم المتحدة أو مبادئها. وفي ذات المادة 14 لا يخضع أيُّ فرد، في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً

¹ The United Nations Human Rights system, Hogan Lovells Internationa LLP, Advocates for International Development, 2012.

² تحديداً في قرارها 141/48 في 20 ديسمبر 1993 والقرارات اللاحقة لهيئات تقرير السياسات.

³ المادة 7 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

⁴ المادة 9 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحرّيات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي، ولا يجوز في أي حال أن تمارس هذه الحقوق على نحو يناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئه¹.

وكذلك من بين أسس حماية حقوق الإنسان وحرّياته الأساسية ما قامت به الأمم المتحدة بإنشاء مفوضية الأمم المتحدة السّامية لشؤون اللاجئين²، وهي "المفوضية هي منظمة إنسانية وغير سياسية بحتة مكرسة لحماية ومساعدة اللاجئين: "يتولى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الذي يعمل تحت سلطة الجمعية العامة، مهمة توفير الحماية الدولية تحت إشراف الأمم المتحدة للاجئين الذين يدخلون في نطاق هذا النظام الأساسي والسّعي إلى الحصول على إقامة دائمة وحلول لمشكلة اللاجئين من خلال مساعدة الحكومات، ومع مراعاة موافقة الحكومات المعنية، والمنظمات الخاصة لتسهيل إعادة هؤلاء اللاجئين الطوعية إلى أوطانهم أو استيعابهم في المجتمعات الوطنية الجديدة"³. مثل هذا الحق منصوص عليه في دساتير العديد من الدول، وفي وثائق قانون ومعااهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويمثل انعدام الجنسية مصدرا لانعدام الأمن البشري، والتشرد القسري والنزاعات الخطيرة، التي قد تشكل تهديدا لاستقرار الوطني والإقليمي، ويمثل التشريع المتعلق بالجنسية والممارسات الإدارية وفقا لمعايير حقوق الإنسان المعترف بها دوليا عناصر ضرورية لسيادة القانون وأساسية للتصدي للأسباب الجذرية للنزاع"⁴.

¹ المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

² القرار 428 (V) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وبدأت عملياته في 1 يناير 1951 والمتعلق بإنشاء المكتب.

³ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 428 (V) بتاريخ 14 ديسمبر 1950.

⁴ اتفاقية خفض حالات انعدام الجنسية لعام 1961.

وتستدعي حالات النزاع وما بعد النزاع الاستعادة التدريجية لسيادة القانون، وتقدم الأمم المتحدة الدعم لهذه الحالات بأشكال مختلفة من المساعدة الإنسانية. وتمثل العدالة، بما في ذلك العدالة الانتقالية لبنة أساسية لبناء السلام المستدام في البلدان التي تشهد نزاعات والتي تمر بمرحلة ما بعد النزاع. وتقدم الأمم المتحدة المساعدة والدعم للبلدان التي تتصدى للانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان وتوفر الإنصاف للضحايا بناء على طلبها.

والعمود الفقري للحرية في العيش بكرامة هو الإطار الدولي لحقوق الإنسان إلى جانب القانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي للاجئين، وهذه الأجزاء الأساسية للتنظيم الدولي التي يكمل بعضها بعضا وتتقاسم هدفا مشتركا هو ضمان حماية أرواح الأفراد وحياتهم وكرامتهم. ومن الأهمية يمكن أيضا وضع أطر قانونية عادلة، ومستقرة وترصد منظمة مراقبة حقوق الإنسان ما تقرفه الحكومات من أفعال في مجال حقوق الإنسان، بصرف النظر عن توجهاتها السياسية وتكتلاتها سواء الجغرافية السياسية ومذاهبها العرقية والدينية، وذلك بهدف:

- الدفاع عن حرية الفكر والتعبير.
 - السعي لإقامة العدل والمساواة في الحماية القانونية، وبناء مجتمع مدني قوي.
 - محاسبة الحكومات التي تنتهك حقوق الإنسان.
 - كسب تأييد الرأي العام العالمي والمجتمع الدولي بأسره من أجل تعزيز الحقوق الإنسانية لكافة البشر.
- وتجري المنظمة التحقيقات لتقصي الحقائق بشأن انتهاكات حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، وتشر نتائجها على شكل كتب وتقارير سنوية، الأمر الذي تغطيه وسائل الإعلام المحلية والعالمية ويساعد على إحراج الحكومات التي تنتهك حقوق الإنسان أمام العالم.

كما تقدم المنظمة أحدث المعلومات عن الصراعات أوقات الأزمات، مثل شهادات اللاجئين بهدف خلق رأي عام ورد فعل دولي إزاء الحروب في العالم. كما تهتم المنظمة بقضايا العدالة الدولية ومسؤولية الشركات العالمية، والحرية الأكاديمية، وأوضاع السجون. وينص النظام الأساسي لمنظمة العفو الدولية الآن على أنّ المنظمة تهدف إلى تعزيز جميع الحقوق المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان، وتتمثل مهمة منظمة العفو الدولية في إجراء أبحاث وأعمال تركز على منع وإنهاء الانتهاكات الجسيمة لحقوق السلامة الجسدية والعقلية وحرية الضمير والتعبير، والتحرر من التمييز في سياق عملها لتعزيز جميع حقوق الإنسان.¹

وتلعب منظمة الأمم المتحدة بهيئاتها كاملة دورا بارز في تعزيز حقوق الإنسان وتقديم الضمانات للحفاظ عليها وبرز هذا جليا في العديد من الحالات في عدة دول، وعلى سبيل المثال دورها تجاه بعض الحكومات والتي تنتهك مع سبق الإصرار حقوق الإنسان. رافضة التعاون مع جهود الأمم المتحدة الدبلوماسية لضمان الحفاظ وصيانة هذه الحقوق. وتكفل الصكوك والمواثيق والاتفاقيات الدولية تقديم ضمانات لحقوق السلامة الشخصية وأمن الإنسان وحرية. فلكل امرئ حق في الحياة والحرية في التعبير عن المعتقدات بالأقوال والممارسة، ومن الحريات المدنية الأخرى: حق الاقتراع في الانتخابات، وفي تقلد الوظائف العامة وفي الزواج وتأسيس أسرة وفي تنقلات الفرد وحركته، وتنطوي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية على حصول الشخص على الحاجات الإنسانية الأساسية، فلكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة والعناية الطبية والتعليم كما تنطوي على حق الشخص في العمل.

¹ منظمة العفو الدولية، الاجتماع السابع والعشرون للمجلس الدولي، 2005.

ونظرا لتعهدات شعوب الأمم المتحدة وتأكيداتها في عدة موثيق على إيمانها بحقوق الإنسان الأساسية وحياته وبكرامة الفرد من حقوق متساوية وافقت تلك الدول على أن تدفع بالرفعي الاجتماعي قدا وأن ترفع مستوى الحياة من الحرية لأفرادها وبالتعاون مع الأمم المتحدة على ضمان مراعاة حقوق الإنسان والحيات الأساسية فلا يتبقى أمام هذه الدول إلا أن تقوم بمراجعة قوانينها وتشريعاتها الداخلية والتأكيد على مواكبة وتناسب قوانينها مع مبادئ وغايات هيئة الأمم المتحدة كضمانات للحماية الدولية لتلك الحقوق والحيات، وخاصة ما يتعلق منها أثناء الظروف الاستثنائية.

"إنّ مواجهة الدولة لأزمة معينة ومرورها بظروف استثنائية يؤدي إلى تقييد ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، والإكثار من الضوابط عليها"¹، هذا بالتالي يتمثل في عملية تحلل أو تعليق العمل بالقوانين التي تنظم هذه الحقوق والتي كانت قد وضعت أصلا في ظل ظروف طبيعية أو عادية. فالقانون الدولي الإنساني هو مجموعة من القواعد الدولية التي أنشئت بموجب معاهدة أو عرف، والتي تهدف على وجه التحديد إلى حل المشاكل الإنسانية الناشئة مباشرة عن النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية. وهي تحمي الأشخاص والممتلكات التي قد تتأثر، بنزاع مسلح وتحد من حقوق أطراف النزاع في استخدام أساليب ووسائل الحرب التي يختارونها.

وفي هذا الإطار اعتمدنا على جمع البيانات: الرسائل والكتب والتقارير والقوانين والاتفاقيات والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية، بالإضافة إلى مطالعاتنا في هذا المجال والإعتماد على نتائج وأهداف وتوصيات وردت في دراسات سابقة في هذا الإطار مع مقارنة تلك النتائج بما توصلت إليه هذه الدراسة، بالإضافة إلى بيان أوجه التوافق والاختلاف في النتائج.

¹ فصرابي حنان، حدود الحماية الدولية لحقوق الأفراد السياسية وحياتهم الفكرية أثناء الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017/2016، ص 03.

ولأجل تحقيق أهداف هذه الدراسة، تم تقسيمها إلى أربعة فصول، يتناول الفصل الأول عرض وتحليل لحالات الطوارئ العامة وآثار تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة للأفراد والتي من خلالها تتحلل الدولة من التزاماتها الدولية أثناء تلك الظروف والتي تبرر لجوءها إلى ممارسة حقها في التّحلل من الالتزامات بموجب اتفاقيات ومعاهدات حقوق الإنسان، ثم يتناول الفصل الثاني طبيعة الحماية الدولية لحقوق الأفراد الأساسية خلال الظروف الاستثنائية، ثم تعرضنا في الفصل الثالث لجوانب القيود وإجراءات الرقابة الدولية على مدى امتثال الدول الحكام الاتفاقيات في ظل الظروف الاستثنائية، وتم تخصيص الفصل الرابع لدراسة مسائل تتعلق بجوانب القصور في إجراءات الحماية الدولية لحقوق الإنسان أثناء الظروف الاستثنائية، وطرح إجراءات مقترحة للمساهمة في توفير الحماية الدولية الأمثل لحقوق الإنسان الأساسية أثناء الظروف الاستثنائية أو الطارئة.

الفصل الأول: تحل الدولة من التزاماتها وآثار ذلك على حقوق الإنسان وحرياته.

في العقود الأخيرة، كان للقانون الدولي لحقوق الإنسان تأثير متزايد على النظم القانونية المحلية في جميع أنحاء العالم، وبالتالي على كل الفاعلين الدوليين والوطنيين، وهذا الوضع القانوني المتطور الذي كان من الصعب التنبؤ بالأبعاد الحقيقية له بالكاد منذ نصف قرن، يحتم على كل دولة معنية، أن تبحث بعناية وجدية في السبل التي تمكنها من ضمان التنفيذ الفعال لالتزاماتها باعتبارها دولة قانونية في مجال حقوق الإنسان، "إذ يعترف الإعلان العالمي بالحقوق المدنية والسياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وبالرغم من أنها ليست وثيقة ملزمة قانوناً في حد ذاتها، حيث أنها اعتمدت بقرار من الجمعية العامة"¹، فإن المبادئ الواردة فيها تعتبر الآن قانوناً، فهي إذن ملزمة للدول إما كقانون دولي عرفي أو مبادئ قانونية عامة أو كمبادئ أساسية للإنسانية. وهذا يكون كنوع من تحقيق الضمانات لتلك الحقوق والحرريات. وقد يشكل ذلك في كثير من الحالات تحدياً للممارسين القانونيين، بسبب المتطلبات المتضاربة لقوانين مختلفة في دول معينة، وعدم الوصول إلى المعلومات، وخاصة فيما يتعلق بمفهوم الظروف الاستثنائية.

فالظروف الاستثنائية مثل الضرورة وحالة الطوارئ، جاءت هذه النظرية كضرورة لتنظيم ممارسة السلطة داخل الدول.

يستند هذا المفهوم على مبادئ تهدف أساساً إلى تقييد سلطة أصحاب القرار أو الحكام وإيجاد نوعاً من التوازن وكذلك الفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك بهدف حماية مبدأ سيادة القانون الدولي وحقوق

¹ United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment, ICJ Reports 1980, p. 42, para. 91.

الإنسان وحرياته العامة، ونظراً لأنّ بناء الدولة يعتمد على قوانين تشرع في الظروف والأحوال الطبيعية أو العادية، إلا أنّه من الممكن أن تحدث ظروف استثنائية أو طارئة غير عادية من شأنها أن تمس بكيان الدولة أو السّلامة والأمن العام للمجتمع كحالات: الطوارئ، حالة الحرب، ووجود أزمات حادة حيث أنّه في هذه الأحوال تلجأ السّطات، والتي هي في الغالب ما تكون السّطة التّفيذية داخل الدولة لمواجهتها.

المبحث الأول:

ماهية الظروف الاستثنائية وآثار تطبيقها على الحقوق والحريات العامة للأفراد

يحظى موضوع حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بجل الإهتمام في كافة المجتمعات ويسعى في هذا الإطار كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى حماية حياة الأفراد وحرياتهم وكرامتهم¹، إذ يحق لجميع الناس الحصول على جميع الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان والتّمتع بها، دون أي تمييز من أي نوع، مثل العرق أو اللون أو الجنس أو اللّغة أو الدين أو الرّأي السياسي أو غير ذلك أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر.¹ فيهدف كل من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي إلى حماية الفرد من كل تعدي أو انتهاك، "فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يوفر معاملة غير تمييزية للجميع في جميع الأوقات، سواء في أوقات السّلم أو في أوقات الحرب أو غيرها من الاضطرابات.

من ناحية أخرى، يهدف القانون الدولي الإنساني إلى ضمان الحد الأدنى من الحماية لضحايا النّزاعات المسلحة، مثل المرضى والمصابين والغرقى وأسرى الحرب²، من خلال حظر المعاناة الإنسانية المفرطة والدمار المادي في ضوء الضرورة العسكرية، وتخضع الظروف الاستثنائية أو الحالات الطارئة لنظام قانوني معين ومتميز تتمتع بموجبه الإدارة داخل الدولة بسلطات استثنائية أو نستطيع القول غير عادية ولكنها في طبيعة الحال سلطات مشروعة.

¹ مشروع القانون الدولي، حقوق الإنسان. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المعتمد والمعلن بموجب قرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، من 10 ديسمبر 1948، المادة 2.

² Seguridad del Estado, Derecho Humanitario y Derechos Humanos, informe final, San José, Costa Rica, Comité internacional de La Cruz Roja/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1984, p 7.

علاوة على ذلك، وضع الفقه والقضاء شروطاً محددة لتطبيق هذه النظرية ووجوب الالتزام بها من قبل الإدارة عند لجوئها لاستعمال الوسائل والإجراءات القانونية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية ويرجع الفقه والقضاء بداية نشوء نظرية الظروف الاستثنائية إلى مصدرين أساسيين: قضائي وتشريعي.

المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية أو حالة الطوارئ وضوابط تطبيقها

تعد الظروف الاستثنائية أو حالة الطوارئ من الحالات التي تؤدي إلى تقييد العديد من الحقوق والحريات، لذا وجب تحديد ماهيتها ومدى تأثيرها على الممارسة الفعلية لتلك الحقوق.

الفرع الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية أو حالة الطوارئ

أولاً: الظروف الاستثنائية من وجهة نظر القضاء.

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور¹ وتستمد مفهومها من القاعدة الرومانية القائلة: إن سلامة الشعب فوق القانون¹، فهي باعتبارها نظرية قضائية اعتمدت أساساً لسد العجز وعدم الكفاية الذي يظهر في النصوص التشريعية القائمة في مواجهة الظروف الاستثنائية المستجدة والتي لا تنفع وسائل الضبط الإداري المألوفة مواجهتها²، كما وتستهدف تأسيس مبادئ قضائية بغية منح الإدارة وتفويضها قدراً من السلطة تتناسب وتلك المواجهة. فالمعروف أنها نظرية قضائية أنشأها مجلس الدولة في فرنسا، فمن ضمن مقتضاها أن بعض الإجراءات الإدارية الغير مشروعة في الأوقات الطبيعية أو الظروف العادية للدولة تصبح مشروعة في بعض الظروف العصبية التي تعيشها هذه الدولة متى كانت ضرورية بغية حماية النظام العام والآداب العامة أو لضمان استمرار سير المرافق العامة، حتى

¹ أمير حسن حسام، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 8، سبتمبر 2008، ص 14.

² إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة العاشرة، أكتوبر، 1966، ص 140.

تتمكن الدولة من أداء مهامها في ظل هذه الظروف الاستثنائية تحل المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية والتي من يكون معناها إمكانية تمتع السلطة الإدارية باختصاص أوسع لم يورده القانون في الحالات العادية، وبذلك يعطي القضاء للإدارة الحق في أن تتحلل مؤقتاً من قيود المشروعية العادية لتخضع لمشروعية خاصة يحددها القاضي وهي بطبيعة الحال مشروعية استثنائية¹.

مجلس الدولة الفرنسي يرى أن الحرب هي الصورة الأصلية والتّموجية للظروف الاستثنائية، حيث أنّ هذا المجلس صاغ وأعد نظريته لمواجهة الآثار السيئة التي سببتها خلال الحرب العالمية الأولى، ثم طبقها بعد ذلك في الحرب العالمية الثانية ومنها "جاءت تسميتها باسم نظرية سلطات الحرب"².

إنّ نظرية سلطات الحرب هي تطبيق للنظرية العامة للظروف الاستثنائية³، فأكد القضاء الإداري الفرنسي أنّ مجال المشروعية متحرك وليس جامد، وأتته إذا كان تطبيقه في الأوقات العادية يتم بنطاق ضيق، فإنّه في أوقات الأزمات يتسع لأبعد الحدود ليصح ما لا تصححه الظروف العادية. ويعد أول حكم لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن هو حكمه المعروف "باسم حكم Heyries الصادر بتاريخ 31 جوان 1918، والذي يعتبر إيذاناً بمولد النظرية قضائياً في فرنسا والبداية الحقيقية كما يرى البعض لظهور نظرية الضرورة في القضاء الفرنسي"⁴.

وهكذا أصبحت أحكام مجلس الدولة كلها تجيز للإدارة حق التمتع أثناء الظروف الاستثنائية باختصاص واسع وأن لم يرد فيه نص تشريعي، واتسع مع قيام النصوص التشريعية حيث يكمل القضاء

¹ يشير صلاح العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، فلسطين، 2013، ص 77.

² سليمان الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط1، 1971، ص 818.

³ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، 1976، ص 160.

⁴ يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص 72.

ما فيها من نقص يكشف عنه في التطبيق العملي بالقدر الذي تحتاجه لمواجهة تلك الظروف، فالنتيجة على ذلك هي: أنه من الصعب وضع قواعد محددة بهذا الصدد لمرونة هذه النظرية وبهذا الشكل تمت عدة إجراءات على توسيع نطاق مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية من قبل العديد من الدول واضفاء صفة المشروعية عليها بالرغم من عدم مشروعيتها في بعض الأحوال.

وعلى هذا الأساس فإن السلطات الاستثنائية المستمدة من النظرية القضائية تعتبر أوسع مدى من السلطات المستمدة من القوانين الخاصة بالظروف الاستثنائية لأنها تضيف لها سلطات جديدة، خاصة وأن هذه القوانين قد لا تتوقع كل الظروف الاستثنائية ومقتضياتها كذلك "كانت النظرية القضائية هي المصدر الأساسي والحقيقي لسلطات الإدارة الاستثنائية¹ القاضي وهو يطبق القانون يلزم باستنباط القواعد الملزمة من مصادرها المختلفة وهو يفعل ذلك في الظروف العادية ويفعله كذلك في الظروف الاستثنائية والقاضي وهو لا زال في مهمته التقليدية في البحث عن إرادة المشرع يجد نفسه ملزماً بالبحث عن قاعدة القانون التي تكفل له التوفيق بين ظروف النظام والمرافق الجوهرية وبين مستلزمات قاعدة المشروعية ومبدأ سيادة القانون، وهذا ما دعا الفقه إلى أن يشير إلى تفوق وشمول نظرية الظروف الاستثنائية كنظريه قضائية².

يعرف الفقيه ريفيرو الظروف الاستثنائية بأنها: "الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات ويقوم القاضي بمقتضيات هذه المشروعية الخاصة³، ورغم أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر ابتداء الصورة النموذجية للظروف الاستثنائية تتجلى في سلطات الحرب إلا أن هذه الحالة ليست سوى أحد مظاهر التطبيق للنظرية العامة

¹ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 145.

²Jean Rivero, Droit Administratif. 4^{ème} édition, Paris 1970 p.82.

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 11.

للظروف الاستثنائية وهي تتضمن كل ظرف طارئ وشاذ وتعتبر أوسع نطاقاً من نظرية سلطات الحرب¹، لذلك سحب مجلس الدولة الفرنسي بانتهاء الحرب العالمية الثانية هذه النظرية في غير ظروف الحرب منذ البداية إلى فترة الشدة التي أعقبت الحربين العالميتين باعتبارها من آثار الحرب وطبقها أيضاً خلال الظروف العصيبة التي يتعرض لها المجتمع في وقت السلم، ولم يعد مجلس الدولة يربط بين الظروف الاستثنائية وفكرة الضرورة أو الضبط الإداري²، وإنما وسع من نطاقها لتنظيم كل نشاطات الإدارة المتعلقة بحفظ النظام العام بالقدر الذي من شأنه أن يخدمها، فعمت النظرية كل حالات الطوارئ إذا ما هددت الدولة بإضرار عام³ أو قيام بعض حالات من الأزمات الداخلية وأوقات الاضطرابات العامة كالكوارث القهرية المفاجئة والفتن⁴، بل إن مجلس الدولة ذهب إلى أبعد من ذلك حيث أخذ يطور قضائه فال يشترط لتحقيق الظرف الاستثنائي وجود أزمة عامة أو فترة حرجة⁵، بل أصبح يكفي بوجود أي ظرف غير عادي أو حالة غير عادية يكون من شأنه تطبيق قواعد المشروعية العادية أن يهدد الأمن العام أو يهدد مرفق عام أو يحول من دون أداء الخدمة العامة المكلفة بها الإدارة⁶.

لم يعد من الضروري أيضاً أن يكون الظرف الاستثنائي عاماً شاملاً للدولة كلها، يكفي أن تشكل قواعد المشروعية العادية تهديداً للنظام العام بأخطار حقيقية، كما أن وجود ظروف استثنائية عامة تشمل الدولة كلها لا يؤدي إلى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية بصفة تلقائية وإنما يجب أن تتحقق دواعيها في كل حالة لوحدها.

¹ إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 145.

² يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 75.

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 74.

⁴ إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص 146.

⁵ إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص 146.

⁶ عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص 235.

وتأسيساً على ما تقدم اعتبر القضاء المصدر الحقيقي لنظرية الظروف الاستثنائية حيث عمل ويعمل على تقرير أحكام ذلك باستبدال أحكام المشروعية العادية بأحكام المشروعية الاستثنائية والتي بمقتضاه تتمتع السلطة الإدارية باختصاص واسع لا تملكه بموجب القوانين العادية، ولذلك فإنّ المشروعية الاستثنائية التي يؤخذ بها في ظل الظروف الاستثنائية إنّما هي أصلاً من إنشاء القضاء.

إنّ القضاء الإداري في فرنسا رأى أن بعض الأعمال والتصرفات غير المشروعة في الظروف العادية أعمالاً مشروعة في الظروف الاستثنائية¹، إلا أنّ عدم المشروعية الذي يتجاوز القضاء عنه بالنسبة لبعض القرارات الإدارية اعتباراً للظروف الاستثنائية لا يمكن أن يثار إلا بعيوب ثلاث في القرار الإداري تتمثل في عناصر الاختصاص والشكل والمحل ولا تخرج على عنصري السبب والغاية²، فالقرار الذي يخرج عن حدود اختصاص مصدره ولا يراعي الشكل المرسوم له والذي يخالف القوانين واللوائح يمكن اعتباره مشروعاً إذا توافرت له الظروف الاستثنائية التي تبرر أو تغطي ما به من عيب. أمّا ما يتعلق بسبب القرار وغايته فلا يمكن التّجاوز عما يلحقهما من مخالفته حيث تبقى الإدارة أسيرة لهذين القيدين³، وذلك لإنتفاء حكمة قيام المشروعية الاستثنائية وانعدامها في أيّ منها⁴، فسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية المتمثلة في الظرف الاستثنائي، وما هو إلا المبرر الذي دفع الإدارة إلى اتخاذ إجراءاتها والذي دفع القضاء إلى توسيع مجال المشروعية لاعتبار الإجراء مشروعاً رغم عدم مشروعيته في الظروف العادية. أمّا الغرض في القرار فيجب أن يكون في جميع الأحوال هي المصلحة العامة إذ أن تحقيق هذه المصلحة والحفاظ على كيان المجتمع وسلامته أياً كانت الظروف هو المقصود والمستهدف الحقيقي وراء تقرير

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص 235.

² ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 53.

³ محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون الإداري، مطبعة إخوان مورافتي، 1984-1985، ص 107.

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، المرجع السابق، ص 111 .

نظرية الظروف الإستثنائية فإذا جانبته الإدارة لأي هدف مغاير لهدف المصلحة العامة كانت قراراتها مشوبة بالانحراف في السّطة فحكم هذه الظروف هو حكم الظروف الاعتيادية¹.

ثانيا: الظروف الاستثنائية فقها.

لقد قام الفقه بتأييد فكرة الظروف الاستثنائية، فتبنت التشريعات الحديثة بعض التطبيقات لتلك النظرية ذات الأصل القضائي وتنظيمها في قواعد قانونية محددة مقدما لتمكن بها الإدارة في مواجهة الظروف الاستثنائية والأساليب التي نصت عليها القوانين العادية أو الدستور، وتقوم تلك التشريعات على أساس احتمال حدوث ظروف استثنائية لديها كحالات الحرب أو التّهديد أو معالجة آثارها أو الاضطرابات الداخلية أو كوارث طبيعيه كالزلازل والفيضانات والأوبئة وغيرها. ويمنح المشرع الإدارة سلطات استثنائية خاصة وواسعة في هذا الخصوص بأكثر مما هو مقرر لها ضمن سلطاتها في ظل الظروف العادية وتتم عن طريق النص عليها في الدستور أو القوانين المتعلقة الصادرة من البرلمان فهي صلاحيات يكون تطبيقها استثنائيا ويكون من شأنها فرض قيود على ممارسة الحقوق والحريات العامة للأفراد، ومن أمثله تلك التشريعات اليوم تلك الخاصة بظروف الحرب والحصار والحالة الاستثنائية²، إلا أنه ومع ما لقيت نظرية الظروف الاستثنائية اهتماما وعناية من قبل المؤسس³، وذلك بهدف تنظيم سلطات الإدارة في أوقات الأزمات والظروف غير العادية، وليكون تطبيقها بصفه استثنائية. فبالرغم من أن تنظيم التشريعي لسلطات الإدارة في ظل الظروف الإستثنائية في طياته الأمان للأفراد والحفاظ على الصالح العام لأنّ المشرع فيها يحدد شروط هذه الظروف ويحدد سلطات الإدارة حال تحققها إلى جانب ما لتقنين السّطات الإستثنائية للإدار من أهمية بالغه كونه يمثل الدرع الواقعي للمصلحة العامة والخاصة على

¹ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص311 .

² - نواف سالم كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجاري، عمان، ط3، 1996، ص ص 52، 53.

³ - أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة في فرنسا ومصر، المرجع السابق، ص 266.

السواء، وحتى لا تتقلب القوانين التي تحكم الظروف الاستثنائية إلى جزء ثابت من النسيج القانوني العادي¹.

مهما كانت فكرة هذه النظرية صحيحة إلا أنها لا تكون وافية حيث لا يستطيع أن يتنبأ بجميع الظروف غير العادية التي قد تحيط بالدولة من ناحية كما قد يظهر عجز أو قصور الحلول التشريعية ذاتها لمواجهة ما قد يحيط بالدولة من أخطار والعمل على دفعها الأمر الذي حدا بالقضاء للتدخل لتكملة ما قد يعتري التشريعات من نقص أو قصور وتحديد مضمون هذه النصوص بصورة دقيقة سواء بتوسيعها أو تضيقها ولو يعمل المؤسس على تقرير ذلك من عنده فالسلطات الإستثنائية التي يعمل على تقريرها القضاء تفوق في حقيقة الأمر ما يعمل على تقريره المؤسس في النصوص الاستثنائية، ذلك أن هذه التشريعات قد لا تعمل على مواجهة جميع الحالات الاستثنائية التي تظهر في حيز الوجود، وهكذا تتفوق النظرية القضائية التي يعمل على تقريرها القضاء في هذا الخصوص مع التشريعات الاستثنائية التي يعمل على تقريرها المؤسس، الأمر الذي يدعو إلى القول بأن المصدر الحقيقي كان وسيبقى لنظرية الظروف الاستثنائية هو القضاء بسبب عدم تحديد مضمون النظرية مسبقاً.

في هذا الإطار سارعت تشريعات بعض الدول إلى تبني بعض التطبيقات لهذه النظرية في قواعد محدده تمكن الجهات المعنية في مواجهة الظروف الاستثنائية أو بعضها بالطرق والأساليب وفي الحدود التي نص عليها إمّا بالقوانين العادية الصادرة من البرلمان أو في النصوص الدستورية.

والمعلوم أن "النصوص الدستورية تبدأ بحالة الطوارئ ثم حالة الحصار ثم الحالة الاستثنائية وتنتهي بحالة الحرب، وهذا الترتيب ليس مفاده التزام السلطة حين تقرير أو إعلان أي حالة من الحالات السالفة

¹ أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2004/2005، ص 18.

الذكر¹، غير أن الفقه عموماً يرى أن الحالات الواردة في الدساتير على سبيل التدرج بحيث تبدأ بحالة الطوارئ ثم حالة الحصار والتي تكون غالباً قبل الحالة الاستثنائية وقبل حالة الحرب وذلك بالنظر إلى الأثر المترتب على كل حالة والذي يختلف من حيث درجته².

إن حالة الطوارئ من أكثر القوانين انتشاراً لدى الدول، حيث تعتبر حالة استثنائية لخروجها عن النظام العادي. ولعل أهم ما يترتب على تلك النصوص الدستورية والتشريعية هو تمتع الإدارة بسلطة متميزة، في مجملها سلطه استثنائية لكونها تتعدى دائرة التنفيذ إلى دائرة التشريع سواء في الظروف العادية مثل إصدار لوائح الضبط الإداري أو في الظروف الاستثنائية مثل قوانين الطوارئ.

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

لقد استطاع الفقه تأكيد نظرية الظروف الاستثنائية وصاغ لها في هذا المجال تشريعات وشروط محددة وكان التشريع الفرنسي سابقاً لذلك، فبموجب القانون الدولي، تتحمل الدول مسؤولية عدم الإمتثال لالتزاماتها القانونية أي ضمان التمتع الفعلي بحقوق الإنسان المعترف بها إما في معاهدة ملزمة للدولة المعنية أو في أي مصدر آخر للقانون.

أولاً: تنظيم التشريع للظروف الاستثنائية

لقد نظمت نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع العادي الفرنسي في بعض القوانين التي اختصت السلطة التشريعية البرلمان الفرنسي بإصدارها طبقاً للدستور، ومن أهم تلك القوانين في هذا المجال قانون الأحكام العرفية الصادر في عام 1849 المعدل في 2004³، فنصت المادة الأولى منه على: "أن تعلن

¹ www.legifrance.gouv.fr Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège.

² L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure.

³ L'état de siège est décrété en conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement.

الأحكام العرفية في حالة الخطر الداهم على الأمن الداخلي أو الخارجي¹ وحدد المشرع الفرنسي مصادر الخطر في أمرين هما:

- الحرب الخارجية.

- الاضطرابات المسلحة.

بما يساهم في الحد من احتمالات تعسف السلطة التقديرية في هذا الصدد كما نصت المادة² من الدستور الفرنسي على أن تعلن الأحكام العرفية بأمر من مجلس الوزراء ولا يجوز أن تمتد لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان³، ويستفاد ضمناً من هذا النص أنّ المختص بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية هو رئيس الجمهورية الذي يختص بالتوقيع على المرسوم الذي يعده مجلس الوزراء طبقاً للمادة 13 من الدستور الفرنسي ويرى البعض من الفقه أنّ هذا القانون جاء ليغطي حدوث الكوارث العامة التي يجب أن تصل إلى درجة من الأهمية بحيث تخرج عن حيز الخصوصية والفردية إلى مستوى العمومية التي تنتشر فيها النتائج إلى كامل إقليم الدولة أو إلى جزء يعتد منها ويمتد فيها الأثر إلى مجموع الأمة 29، كما نظم المشرع الدستوري في فرنسا تنظيم الظروف الاستثنائية لأول مرة في الدستور الصادر في 13 ديسمبر 1799 دستور السنة الثامنة حين قضت المادة 92 على أنه في حالة الثورة المسلحة أو الاضطرابات التي تهدد أمن الدولة، فإنه يمكن بقانون أن يوقف سريان الدستور في الأماكن والمدن التي يحددها هذا القانون. ومن الممكن أن تقوم الحكومة بإعلانة هذا التوقيف إذا كانت الهيئة التشريعية في عطلة بشرط أن تدعى الهيئة للاجتماع في أقرب وقت ممكن وأن ترد هذه الدعوى في القرار نفسه الذي أوقفت فيه سريان الدستور لعرض الأمر عليه ويلاحظ من هذا النص الدستوري أنه قد أجاز للقانون

¹ Georges burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, paris, L.G.D.J., 17éd, p 495.

² سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 97.

³ - أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة في فرنسا ومصر، المرجع السابق، ص 266.

العادي بل وبقرار أداري إيقاف الدستور على نحو مؤقت وذلك في حالة الثورة المسلحة أو الاضطرابات التي تهدد سلامة الدولة. بل أعطت للسلطة التنفيذية نطاقا واسعا للحركة والتصرف فهي تستطيع أن تطلب من البرلمان إذا كان قائما إيقاف الدستور كله أو بعض مواده في كل البلاد أو في جزء منها. وتستطيع الحكومة نفسها بقرار منها أن تفعل الشيء نفسه في حالة غياب البرلمان بشرط أن تدعوه للانعقاد في قرارها نفسه التي وقفت به الدستور مع أنّ النص لم يحدد مدة يوجب انعقاد البرلمان فيها فالنص أطلق يد السلطة فيما تتخذ من إجراءات ولم تضع على تلك السلطة أي نوع من القيود.

لما صدر دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي في 4 أكتوبر سنة 1958 أصبحت المادة 16 من أشهر التشريعات الخاصة بالظروف الاستثنائية التي منحت رئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف التي يخرج فيها عن مبدأ المشروعية بقصد معالجة الظروف الطارئة¹، فعندما تكون المؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم يعاق السير العادي للسلطات الدستورية العامة، فإنّ رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد المشاورة الرسمية مع رئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلسين الجمعية العامة ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، ويوجه بها بيانا إلى الشعب، وهذه الإجراءات يجب أن تحركها الرغبة في تمكين السلطات الدستورية العامة من مباشرة مهامها في أقصر وقت ممكن، ولا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية. وتعد هذه المادة بمثابة تنظيم شامل يواجه فترات الأزمة مواجهة تختلف اختلافا جذريا عن المواجهات العادية، كما وأنها ذات عالقة وثيقة بالمادة 5 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن باعتباره حكما، السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة، وهو الضمان للاستقلال الوطني، وعدم المساس بإقليم الدولة، واحترام اتفاقيات مجموعة الدولة الفرنسية والمعاهدات"،

¹ - سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص ص 97-98.

ويترتب على تطبيق النّظام الاستثنائي الذي حددته المادة 16 من الدستور الفرنسي وضع سلطة فخمة في شتى الميادين في يد رئيس الجمهورية إلى المدى الذي يصبح فيه الحديث عن فصل السّطات أو استقلال بعضها عن بعض حديثاً غير وارد. ذلك أنّ السّطات توشك أن تتركز في يد الرئيس بمقتضى المادة المذكورة التي تعطيه الحق في اتخاذ كافة الإجراءات التي تقتضيها ظروف الأزمة على أن تستهدف تلك الإجراءات عودة الأوضاع الدستورية.

في هذا المجال، سارع الفقه الفرنسي بعد صدور دستور 1958 إلى التنبيه إلى خطورة المادة 16 وذلك لما تمنحه من سلطات استثنائية واسعة لرئيس الجمهورية توشك أن تكون مطلقة وأن ذلك من شأنه أن يمكنه من إيجاد أزمة مفتعلة يستطيع من خلالها القيام بانقلاب مشروع في الظاهر من دون أن يقابله أي عائق قانوني يحول دون نجاحه حتى يصبح كل شيء سهال عند تطبيق المادة 16 ومن ثم يستطيع رئيس الجمهورية أن يتدخل في كل نطاق وأن يلغي حقوق وضمانات الموظفين كافة. فالنص من الغموض والاتساع ما يسمح لرئيس الجمهورية أن يصل بسلطته إلى أي مدى يريد ما دامت من دون تعديل الدستور نفسه وهكذا أعتبر الفقه أن تطبيق المادة 16 من شأنه أن يؤدي إلى قيام ديكتاتورية مؤقتة إذ ليس هناك أخطر على الحرية من النّظم الاستثنائية وتركيز السّطات بين شخص واحد. ويلاحظ من قراءة نص المادة 16 أنّها اشترطت لاستخدامها وجوب توافر مجموعتين من الشروط منها موضوعية ومنها شكلية.

ثانياً: الشروط

- وجود خطر جسيم يهدد المؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية بحيث لا يمكن مواجهته بالوسائل العادية ونشوء الحرب أو حرب مع دولة أجنبية أو إضراب عام يتخذ طابع التمرد أو عصيان عسكري.

- أن يكون هذا الخطر الجسيم حالاً أي واقعا بالفعل أو على وشك الوقوع على نحو مؤكد أما إذا كان يحتمل وقوعه بعد فترة زمنية فلا يستطيع رئيس الجمهورية استخدام صلاحياته الاستثنائية من أجل معالجة الظروف الطارئة المتوقع حدوثها فالخطر الجسيم هو الخطر غير المتوقع وغير ممكن دفعه والتغلب عليه بمراعاة الأنظمة القانونية العادية.
- أن يؤدي ذلك الخطر إلى إعاقة انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة عن أداء وظائفها أما إذا لم ينجم عن الظروف الطارئة اختلال في عمل المرافق الدستورية العامة فلا يستفيد رئيس الجمهورية من السلطات الاستثنائية والتفسير الضيق لتحقيق هذا الشرط أن يكون هناك توقف مادي لوظائف السلطات العامة الدستورية، وأن توقف السير العادي لواحدة من هذه السلطات يكفي كما يرى الدكتور يحيى الجمل للقول بتوافر هذا الشرط الموضوعي.
- أن يتخذ رئيس الجمهورية كافة الإجراءات الكفيلة بإعادة الأمور إلى نصابها مستلهما في ذلك الصالح العام وقيام المرافق العامة بمهامها العادية في أقرب وقت ممكن ومن أهم تلك الإجراءات ما يصدر في صورة قواعد عامة، وبالتالي تعد عمال لائحيا وهي التي أطلق عليها الفقه اصطلاح لوائح الأزمات الخاصة.

ثالثا: ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية

الجدير بالذكر أن الظروف الاستثنائية تعمل على توسيع قواعد المشروعية العادية وتفعيلها بما يتلاءم مع ما تمليه هذه الظروف من أحكام، ولكن هذا لا يعني مطلقا أن سلطة الإدارة غير مقيدة بضوابط، وذلك لما تتضمنه نظرية الظروف الاستثنائية من مخاطر جسيمة ما تمنحه من سلطات واسعة للإدارة تهدد حقوق وحرّيات الأفراد للخطر خاصة وأنّه ليس هناك معيار مانع لما يعد ظرفا استثنائيا. لذلك وحتى لا تسرف الإدارة في استعمال سلطتها الواسعة، بحيث تنقلب إلى سلطة تحكمية مطلقة ومعول هدم

ومبرر لاعتداءات متكررة. وضع القضاء الإداري في فرنسا وتبعهما الفقه شروطا معينة ينبغي توافرها مجتمعة تلتزم بها الإدارة عند ممارستها لسلطتها الإستثنائية والآ عدت أعمالها مشوبة بالبطلان وموجبة للتعويض ويمكن حصر هذه الشروط بما يلي:

1- تحقق الظرف الاستثنائي:

الظرف الاستثنائي هو تلك الحالة التي تؤكد وجود تهديد موجه ضد الدولة وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية وهذا الخطر الذي قد يكون داخليا كالحوادث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجيا كالحروب ويستقر الفقه على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر، وهما الجسامة والحلول وقد ذهب جانب من الفقه إلى أنّ الخطر يكون جسيما إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيما، أما بالنسبة لصفة الحلول فإنّ الخطر الحال يعني أن تبلغ الأحداث أو الظروف حدا تؤدي معه حالا ومباشرة إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية ما يعني وجود تهديد بخطر جسيم حال موجه ضد الدولة المعنية.

ولعل قيام الظرف الاستثنائي من أول الشروط المقتضية لتمتع الإدارة بالسلطات الاستثنائية والمبرر لهجر القواعد القانونية العادية، حيث لا مجال بغياب ذلك لأي توسع في سلطات الإدارة ولا مفر من تجاوزها لاختصاصها، فوجود الظرف الاستثنائي هو الأساس الوحيد لإعطاء الإدارة سلطات واسعة، لكونه يشكل عنصر السبب الذي تصدر بناء عليه قراراتها في ظل الظروف الإستثنائية فالظرف الاستثنائي يتحقق وجوده بقيام حالات خطيرة واقعية كانت أم قانونية وغير مألوفة ويتمثل في فعل أو مجموعة أفعال وقعت فعلا أو على الأقل وشيكة أو محتملة الوقوع أو وقع فعلا ولم ينته ويشكل خطرا

جسيما يحول من دون قيام الإدارة بوظائفها سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة أو المحافظة على النظام العام في الدولة، فالمهم وجود الخطر بصرف النظر عن مداه من حيث الزّمان أو المكان.

ولا بد من تحديد موضوع التهديد بالخطر، فلا يكفي أن يوجه التّهديد إلى الدولة لأن اصطلاح الدولة ينصرف بصفة عامة إلى موضوعات مختلفة، ومع ذلك يمكن تحديد الدولة إمّا بأحد عناصرها الشعب بأشخاصه وأمواله أو الأقاليم أو المؤسسات الدستورية الحاكمة، وإمّا بكل هذه العناصر وهذا ما جاء في نص المادة 93 من دستور 1996 بقولها: "إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سالمة ترابه¹ سواء كانت المخاطر الجسيمة داخلية أو خارجية، كالعدوان والحصار ومحاولة تخريب المصالح الحيوية للدولة".

2- صعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي.

تؤكد النظريات الفقهية إلى ضرورة التجاء الدولة في حالات الخطر الداهم إلى إجراءات على مستوى الوطني لدفع الخطر الذي تواجهه ولوقاية كيانها والمحافظة على سلامتها والإدارة في هذا تتصرف على أرض الواقع وليس وفقا للقانون ولا بناء على نظرية قانونية. حيث يطغى حكم الواقع بصفه مؤقتة على حكم القانون فالخطر الموهوم الذي ينشأ في ذهن أو تصور أو خيال السلّطة التّنفيذية وحدها لا يعد خطرا حالا وجسيما ولا يجوز للإدارة أن تتذرع بوجود ظرف استثنائي غير مؤكد حدوثه، إذ في مثل هذه الحالة تكون أعمالها المستندة إلى وجود هذا الظرف الاستثنائي غير مشروعة وباطلة لعدم صحة الحالة الواقعية الاستثنائية التي أسست عليها الإدارة أعمالها الاستثنائية، أي بطلان السّبب الذي استندت إليه الإدارة وكل هذه الأمور تخضع لرقابة القضاء الذي سيتولى وزن الإجراء ومناسباته ومبرراته.

¹ Georges burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, L.G.D.J., 17^{ème} éd., p 495.

3- تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي.

يحدد معيار جسامه الخطر بخروجه عن إطار المخاطر المتوقعة أو المعتادة في حياة الدولة على الأقل، فهو خطر غير مألوف وغير معروف على وجه الدقة ولا حيث النوع أو المدى، فالظرف الاستثنائي يتحقق وجوده بوجود حوادث خطيرة مجتمعة يستحيل على الإدارة مواجهتها بالوسائل والطرق العادية.

تندرج مسألة التناسب في إطار السلطة التقديرية التي يتمتع رئيس الدولة، وبموجب مسؤولياته في الدولة، والمسؤول عن العالقات الخارجية يفترض فيه حتما أن يعرف مصادر الأخطار وطبيعتها وامكانية وقوعها وعلى هذا الأساس فهو الذي يقرر أو يعلن الحالات الاستثنائية¹.

4- ابتغاء المصلحة العامة من التصرف الاستثنائي.

يعد شرط المصلحة العامة شرطا جوهريا في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف طبيعية أم استثنائية وإن أي إجراء تتخذه الإدارة يجب إن يقصد به تحقيق المصلحة العامة وألا تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق إغراض شخصية، والإدارة يجب أن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص، فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي مساعي أخرى أو هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوبا بانحراف السلطة وفيه انتهاك للقواعد الدولية.

¹ تميمي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، منكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2002/2003، ص 57.

إنّ تطبيق قواعد المشروعية العادية في ظل الظروف الاستثنائية من شأنه أن يهدد الأمن والنظام العام بأخطار يتم تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية عند وجود خطر جسيم حال يهدد وحدة الأمة وسلامتها، وعليه يكون لهذه السلطة اتخاذ إجراءات استثنائية لدفع هذا التهديد.

وبهذا تعد نظرية الظروف الاستثنائية استثناءً وقيداً على مبدأ سمو الدستور وخروجاً على مبدأ المشروعية، وأنّ التقييد والالتزام بأحكام الدستور حتى في ظل الظروف الاستثنائية من خلال شروط التطبيق يفسر ويوضح خوف المشرع من إطلاق يد السلطة التنفيذية في هذا الظرف، مما يهدد حقوق الأفراد وحرّياتهم، وأيضاً الخشية من عدم التوازن والتناسب بين الخطر الذي تسببه هذه الظروف والإجراءات والإعمال المتخذة من طرف السلطة التنفيذية وتأثير كل ذلك على الحقوق الأساسية والحرّيات.

المطلب الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية وتأثيرها على الحقوق والحرّيات العامة للأفراد

لقد منح المشرع الدولي للإدارة صلاحيات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية وذلك بما يهدف إلى حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة في المجتمع، لذلك قد تستخدم الإدارة وسائل غير عادية قد تضر بالحرّيات العامة، التي ضمنت حمايتها الدساتير والمواثيق الدولية، خاصة في حالة إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ، والحالة الاستثنائية، لذلك فقد جاءت مساعي الباحث في هذا الفرع ببيان لأهم الضمانات الفعالة التي تساهم في حماية الحرّيات العامة للأفراد من تعسف الإدارة في حالة تطبيقها لنظرية الظروف الاستثنائية. ومن بين أهم الضمانات هي ضمانات حماية الحرّيات من خلال مسؤولية الإدارة عن جميع أعمالها، وخضوعها للرقابة القضائية التي تقف في صف حماية هذه الحرّيات، بالإضافة إلى الشروط التي فرضها الفقه الإداري على الإدارة حتى تطبق نظرية الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: المفهوم القانوني للحرية

الحرية حق من الحقوق المكفولة للأفراد في العالم، وهي الركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي في العصر الحديث، لذلك نجد أنّ كل المواثيق والداستاتير الدولية ركزت على تكريس الحريات الفردية وتنظيمها وضمان حمايتها، ولذلك فإنّ الإدارة في تصرفاتها يجب أن تضمن حريات الأفراد بما لا يتعارض مع الدستور في الظروف العادية أو الاستثنائية. غير أنّه وفي ظل تطبيق الدولة لنظرية الظروف الاستثنائية فإنّ القانون الدولي قد منح للإدارة وخولها بصلاحيات في مواجهة هذه الظروف مثل حالة الطوارئ، وحالة الحصار والحالة الاستثنائية. حيث تعمل الإدارة على حماية النظام العام، لكن قد تتم بوسائل غير عادية قد تمس وتقيّد حريات الأفراد في مختلف المجالات المختلفة.

تتعدد مفاهيم الحرية حسب ايدولوجيات ومدارس الفقه، والمقصود بالحرية في قانون حقوق الإنسان الفرنسي: "قدرة الإنسان على إتيان كل عمل لا يضر بالآخرين"¹.

وعرفها جون لوك بأنّها: "الحق في فعل شيء تسمح به القوانين". وعرفها بعض القانونيين بأنّها "الملكة الخاصة التي تميز الإنسان من حيث هو موجود عاقل، يصدر في أفعاله عن إرادته هو لا عن أية إرادة غريبة عنه"².

إنّ مفهوم الحرية يختلف باختلاف الزمان والمكان، وباختلاف الإيديولوجية السياسية والأسس الفلسفية التي تقوم عليها، وباختلاف المذهب الفكري الذي يسود مجتمعا معينا وفي فترة زمنية معين فمفهوم الحرية في سياق الفلسفة الليبرالية يختلف جذريا عن مفهوم الحرية في الفلسفة الماركسية على سبيل المثال وليس الحصر.

1 - كما حدد المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر سنة 1789م.

2 - تيممي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2003/2002، ص 57.

في هذا الصدد، يذكر بعض الباحثين أيضا: "إنَّ الحرية ليس لها مضمون محدد وثابت، إذ يتحدد هذا الموضوع طبقا لما تقوم السُّلطة بتحديدته من مجالات يمكن ممارسة الحرية في إطارها، ولا ريب أنَّ هذه المجالات تختلف من زمن لآخر ومن دولة إلى أخرى، ويتحكم في تحديدها عدة ظروف سياسية وتاريخية واقتصادية واجتماعية، فالحرية الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة¹، نجد أنَّ الدستور كفل وضمن للأفراد الحريات العامة وفي جميع الظروف بدون استثناء. ومن باب الأهمية التي تحظى بها الحرية، كما يعتبر الدستور سندا قويا في ضمان هذه الحقوق والحريات، وذلك يرجع إلى أنَّ دستور الدولة يبين حقوق الأفراد وواجباتهم، والدولة إذ توضح في دستورها علاقة السُّلطة بالسُّلطة وعلاقة السُّلطة بالفرد من جهة أخرى إنَّما تحدد في ذات الوقت طبيعة ومدى حرية الأفراد وكيفية تقريرها وضمن تنفيذها، وهي نصوص تعتبر في مجملها مرتكزات أساسية تضمن حماية حقوق وحريات الأفراد.

الفرع الثاني: إعلان الحالة الاستثنائية وأثرها على الحريات

من أهم النتائج الرئسية لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية هي اتساع صلاحيات الضبط الإداري بشكل معتبر من الظروف العادية. فالكثير من الإجراءات التي لا يجوز للسُّلطة العمومية اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة ومبررة في الظروف الاستثنائية، ممَّا قد يتيح للإدارة عند تطبيقها للنظرية أن تقيد الحريات بتعسف أو اتباع الاستبداد واستغلال ذلك نظرا لإباحة المشرع توسيع صلاحياتها في مواجهة هذه الظروف.

تعدّ حالة الطوارئ من أهم الحالات التَّطبيقية للظروف الاستثنائية، ويقصد بحالة الطوارئ هي تدبير قانوني لحماية كل أو بعض أجزاء البلاد ضد الأخطار الناجمة عن عدوان على الدولة مثال ويجوز للسُّلطة المدنية اتخاذ كافة التدابير الكفيلة بالمحافظة على النظام العام وصيانته أو حفظه، وعلى

¹ محمد محي الدين، محاضرات في حقوق الإنسان، أقيمت على طلبة الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 13.

الخصوص يجوز لها في إطار السلطة المخولة لها أن تقوم بإجراءات الاعتقال الإداري ضد كل شخص يتضح أن نشاطه قد يشكل خطورة على النظام العام أو الأمن أو على سير المصالح العمومية. ويجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو في مراكز الأمن. ومن الممكن تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة وهذا مساس بحرية التنقل ثم من الممكن وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن واعتقالهم والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام القانون أو منع التّجول في أوقات معينة وتفتيش المساكن ومنع المظاهرات والإضرابات، مظاهر قد يترتب عليها مساساً بحقوق الإنسان وحياته الأساسية.

وخالصة القول أنّ تطبيق حالة الطوارئ كحالة من حالات الظروف الاستثنائية من الممكن أن يؤدي إلى المساس بحرية المواطنين وتقييدها من خلال توسيع سلطات الإدارة كما تنص عليه الدساتير والقوانين، مما يزيد من صالحياتها خاصة في ظل استخدام مفرط للسلطة التقديرية بما يحقق لها مواجهة هذه الظروف الاستثنائية بهدف الحفاظ على النظام العام، وبذلك قد تتجاهل الإدارة وتتغاضى عن حقوق وحيات الأفراد.

إنّ إعلان الحالة الاستثنائية يؤثر بطريقة غير مباشرة على حريات الأفراد، كما أنّ إمكانية المساس بهذه الحريات متوقع الحدوث، فجاءت على إثره الإعلانات والمواثيق الدولية وكذلك القوانين الدولية لمعالجة مثل هذه المواقف، فمثال: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948، حيث أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الإعلان، اشتمل على مقدمة وثلاثين مادة، جاء فيه معالجة الحقوق والحريات العامة للأفراد وكذلك ميثاق الأمم المتحدة خاصة المادة الأولى منه، بالإضافة كذلك إلى الإعلان الإسلامي لحقوق الإنسان التي أقرته منظمة المؤتمر الإسلامي في طهران سنة 1989، والمتكون من 25 مادة.

المبحث الثاني:

تحلل الدولة من التزاماتها الدولية في ظل الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان

إنّ قواعد حقوق الإنسان والحماية ضمن نصوص الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان قواعد أساسية ذات الأهمية والضرورة لكافة البشرية، وموازاة مع هذا الطرح تبقى هنالك إشكالية أخرى باعتبار أنّ النصوص القانونية نفسها قد سمحت للدول الأطراف في مخالفة هذه النصوص سواء من خلال القيود العادية أو الاستثنائية، هذا وإن كانت القيود العادية أمراً طبيعياً وينسجم مع المنطق والعقلانية القانونية إلا أنّ الأمر يختلف عن القيود الاستثنائية، والتي من أبرز مظاهرها التّحفظ عن المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وكذا التحلل من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، لفترة محددة.

المطلب الأول: حالات تحلل الدولة من التزاماتها الدولية

الفرع الأول: تعريف التحلل من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

من المهم تحديد النصوص الدولية التي أشارت إلى عملية أو إجراء التحلل، سواء أكانت عالمية أو إقليمية، ثم بعد ذلك الوقوف عند تعريف التحلل.

وفيما يتعلق بالنصوص العالمية المادة 4 الفقرة الأولى من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنص على أنّه: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى العهد¹، أمّا الاتفاقية الأوروبية تنص على أنّه: في حالة الحرب أو الخطر العام

¹ - المادة 4 الفقرة 1 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

الذي يهدد الأمة يجوز لكل طرف سام متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية¹.

وكذا الاتفاقية الأمريكية فنصت: "في وقت الحرب أو الخطر العام أو غير ذلك من حالات الطوارئ التي تهدد إستقلال أو أمن أية دولة طرف، يجوز لهذه الدولة أن تتخذ تدابير للتخفيف من التقيد بالتزاماتها الواقعة عليها بمقتضى هذه المعاهدة."²

نفس الشيء نص عليه الميثاق العربي في مادته الرابعة فقرة الأولى بنصها: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا الميثاق أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى الميثاق.

الواقع أنّ هذه المواد هي تطبيقاً لمبدأ الضرورة، ذلك أنّ حماية المجتمع تقتضي في بعض الظروف الاستثنائية مخالفة الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية بشكل مؤقت، وذلك من أجل استمرارية الدولة في القيام بوظائفها، لضمان حقوق الإنسان وانتظام سير المرافق العامة.

وبناء على هذه النصوص فإنّه يمكن تعريف التّحلل بأنّه: "خروج الدول عن أحكام الاتفاقيات الدولية وعدم التقيد بها، سواء أكان الأمر بمخالفة الالتزامات المنصوص عليها في هذه الاتفاقيات أو تعطيلها وذلك في حدود الضوابط والقيود التي فرضتها هذه الاتفاقيات بالتالي، فالتحلل في جوهر هو رخصة قانونية منحها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان للدول يتم بموجبها عدم التقيد بهذه الإتفاقيات الدولية متى توافرت الشروط القانونية المنظمة لهذه الرخصة.

¹ - المادة 15 الفقرة 1 من النصوص الإقليمية من الاتفاقية الأوروبية.

² الاتفاقية الأمريكية، المادة 27 فقرة 1 في وقت الحرب أو الخطر العام.

نستطيع القول في هذا المضمار بأنّ التحلل في أساسه كإجازة قانونية أو نوع من الإذن تضمنتها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، فالأمر لا يعدو أن يكون مجرد استثناء تطلبته الضرورة على غرار باقي القواعد القانونية سواء في القانون الدولي أم الداخلي، ويرى الباحث بأنّ إدراج التحلل من الممكن أن يفسح المجال للمشروعية الاستثنائية المقننة دستورا وفي باقي القوانين العادية الأخرى، وهو ما يسمح للإدارة أن تمتد يدها طويلا عن طريق الضبط الإداري الذي حتما سيغال بسطاته وسلطانه حقوق الفرد ولذلك كان النص على إمكانية الدول التحلل ومخالفة بعض الالتزامات الناجمة عن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، هذا دون أن ننسى أنّ النصوص القانونية لم تترك أمر التحلل مطلقا للدول تتحلل تحت ذريعتيه من الاتفاقيات الدولية، كلما أرادت بل قيدته بضوابط وشروط محددة، لا يمكن للدولة تجاوز النطاق المرسوم لها وفق هذه الضوابط والشروط، بالرغم ما يقال حول غموض هذه الشروط وكونها مرنة تحتمل التفسير الواسع، وعليه فإنّ تحديد شروط مسبقة هو تنظيم لسلطة الدولة في لجوئها للتحلل، وهو تقييد لها في استعمال هذه السلطة وضمن لعدم انحرافها وعدم إساءة استعمالها، ممّا يترتب عليه حماية وضمن حقوق الإنسان من أي انتهاك.

تضع النصوص الدولية شروطا معينة لا بد من توفرها حتى يمكن للدولة استخدام حق التحلل من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط موضوعية، وأخرى شكلية وهي في مجملها ضمن لحقوق الإنسان من إساءة استخدام هذه الرخص في التحلل من الالتزامات بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية.

الفرع الثاني: شروط التحلل

نتطرق في هذا المجال لمجمل الشروط الموضوعية والشكلية إلى جانب الحقوق والحريات المعنية والمشمولة بالحماية خلال حالات الطوارئ.

أولاً: الشروط

أ) الشروط الموضوعية:

- وجود حالة استثنائية.
- كون تدابير المخالفة في الحدود التي يقتضيها الموقف.
- عدم تعارض تدابير التحلل مع الالتزامات الأخرى المقررة في القانون الدولي.
- حظر المساس ببعض الحقوق.
- حظر تدابير التمييز.
- حظر التدابير التي يكون لها هدف آخر خالف المحافظة على حياة الأمة.
- حظر التدابير التي تمس بالحقوق المعترف بها في القانون أو المعاهدات الدولية الأخرى.

ب) الشروط الشكلية:

- الإعلان.

- التبليغ.

ثانياً: الحقوق والحريات المشمولة بالحماية أثناء حالات الطوارئ

بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وخاصة المواد التي تضمنت نصوص التحلل، فإنّ هناك

عدداً من الحقوق لا يجوز مخالفتها في أي حال من الأحوال، وتتنوع هذه الحقوق:

"الحق في الحياة، حظر التعذيب، حظر العبودية، حظر الاحتجاز بسبب الوفاء بدين حظر تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي، الحق في الاعتراف بالشخصية القانونية، حرية الفكر والضمير والدين والعقيدة.

الحقوق المقررة بمقتضى المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان: نصت عليها الفقرة الثانية وهي: الحق في الحياة، حظر التعذيب، حظر الرق والعبودية، حظر تطبيق القوانين بأثر رجعي.¹

"لا يجوز تعليق أي حق من الحقوق التالية الحق في الشخصية القانونية، الحق في الحياة، الحق في المعاملة الإنسانية، التحرر من العبودية، حظر تطبيق القوانين بأثر رجعي، حرية الضمير والعقيدة، حقوق الأسرة، الحق في الحصول على إسم حقوق الطفل، الحق في الجنسية، الحق في المشاركة السياسية، الضمانات القضائية الأساسية لحماية هذه الحقوق."²

تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.

إنّ الناظر إلى قائمة هذه الحقوق المشمولة بالحماية يستنتج أنّ هذه الحقوق من النوع الأساسي الهام التي لا غنى للبشر عنها وهي الحقوق التي نقول أنّ القواعد القانونية التي تنظمها هي من النوع الأمرّ أماّ عدا هذه الحقوق، ولئن كانت مهمة للحياة الإنسانية إلا أنّ شأنها ليس كشأن النوع الأول، إذ يمكن تقييدها والخروج عن القواعد التي تنظمها، وليس في ذلك ما يمكن أن يشكل خطراً على الإنسان ما دام الأمر يتعلق بمصلحة عليا يتم السعي للحفاظ عليها، مع الحفاظ على الأساسي من الحقوق وإن كان الأمر في حقيقته أنّ كل حقوق الإنسان أمر مهم ولا يمكن الاستغناء عنها.

¹ الحقوق المقررة بمقتضى المادة 4 من العهد الدولي: نص العهد في الفقرة الثانية من هذه المادة على جملة من الحقوق لا يجوز تقييدها.

² الحقوق المقررة بمقتضى المادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، نص الفقرة الثانية من هذه المادة.

إن رأينا في المسألة، وانطلاقاً من الصيغ التي جاءت بها شروط التحلل، وخاصة الشرط السابق هو أنّ هذه الحقوق وبالأحرى النصوص القانونية التي تضمنتها في هذه الاتفاقية أو ما عداها من الاتفاقيات هو من النوع الملزم الأمر بل والأساسي الذي لا يمكن بأي حال من الأحوال مخالفتها أو الاتفاق على ذلك، ومن قام بذلك قامت معه مسؤوليته الدولية، ونؤسس قولنا هذا بما يلي:

طبيعة موضوع حقوق الإنسان الحساس والمهم، وذلك بتعلقه بالكائن الإنساني ومحل حماية النصوص الوضعية المختلفة، والمعلوم ألا قيمة للإنسان إلا بالتمتع بحقوقه كاملة في إطار ما أبيح له وشرع له.

العلاقة المتبادلة بين كل من موضوع حقوق الإنسان وموضوع السلم والأمن، فنجد أنّ أحد أهداف الأمم المتحدة هو تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء واعتبار أنّ انتهاك مقاصد الأمم المتحدة هو انتهاك للسلم والأمن الدوليين، ومنه تلاحظ طبيعة العلاقة ممّا يجعل حقوق الإنسان بهذه الصفة والأهمية ومن جهة أخرى نجد أنّ للسلم مساعي وأهداف أمنية يطمح إليها البشر في العالم كله، وهو يشكل مع العدالة عاملين لا غنى عنهما لتحقيق التمتع الكامل بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

شعور الدول بالزامية الموضوع، وهو ما يعكسه ويترجمه سلوكها تجاه الاتفاقيات الدولية التي تتزايد أعداد أطرافها من يوم فآخر.

نجد بأنّ موضوع حقوق الإنسان تطور بشكل ملموس ورافق تطور الجماعة الدولية، فانقل ضمن مسيرة التدويل من الوطنية تجاه العالمية وذلك في مظاهر عدة منها: تقنين حقوق الإنسان

في شكل اتفاقيات دولية، تتضمن نصوصاً ومبادئ تسعى إلى تكريس الحقوق أو تعزيزها وحمايتها، وهي التي يمكن أن نطلق عليها قواعد حقوق الإنسان.

فتطورت قواعد حقوق الإنسان بتطور المجتمع الدولي، فبعد أن كانت في مرحلة أولى اتجهت ووصلت إلى مبادئ سامية عن طريق عقد الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، التي أخذت وصف الاتفاقيات وأضحت قواعد ملزمة وأحياناً أمره نظراً لما رآه واستشعره المجتمع والجماعة الدولية من أهمية وضرورة لها، وذلك لتعلقها بضمير الجماعة الدولية فقرر القضاء الدولي في أكثر من مناسبة أنّها قواعد أساسية لا غنى عنها وتهم البشرية كافة، وليست مجرد التزامات ثنائية أو تبادلية بين الدول.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان

يتعلق مفهوم قواعد حقوق الإنسان بتلك القواعد التي تعاملت بها الشعوب المختلفة، وذلك على مر العصور حيث جاءت بغية تخفيف معاناة الإنسانية من الظلم والاضطهاد سواء في أوقات السلم أو زمن الحرب، إذ تشترك قواعد حقوق الإنسان مع قواعد القانون الدولي بسمات وخصائص معينة ثم تنفرد عنها بسمات أخرى تبعا لخصوصية مسألة حقوق الإنسان، ويأتي هذا الفرع من الدراسة للتحقق من الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان، وذلك من خلال تتبع مسيرة تطور طبيعتها من مرحلة ما يسمى بالصفة المقررة إلى الصفة الأمرة والتي تثير مجموعة من الإشكالات القانونية على غرار التحلل من الالتزامات ضمن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

الفرع الأول: مكانة حقوق الإنسان

في أعقاب الفظائع التي ارتكبت خلال الحرب العالمية الثانية، أدت الحاجة إلى الحفاظ على السلم والعدالة للبشرية وإلى البحث عن طرق لتعزيز التعاون الدولي، بما في ذلك التعاون الموجه على حد سواء في حماية الإنسان من الممارسة التعسفية لسلطة الدولة وتحسين مستويات المعيشة. وهكذا تم إرساء أسس

نظام قانوني دولي جديد يستند إلى أغراض ومبادئ أساسية معينة، ويعيد التأكيد على الإيمان أولاً في حقوق الإنسان الأساسية، وفي كرامة الإنسان وقيمه وفي الحقوق المتساوية للرجال والنساء والأمم الكبيرة والصغيرة". وثانياً، فإنّ الديباجة أيضاً، في جملة أمور، تعبر عن العزم على تعزيز التقدم الاجتماعي وتحسين مستويات الحياة في حرية أكبر وإنّ أحد الأغراض الأربعة للأمم المتحدة هو: "لتحقيق التعاون الدولي في حل المشاكل الدولية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو إنساني، وفي تعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللّغة أو الدين".¹

إنّ حقوق الإنسان أضحت حقيقة معترف بها على كل المستويات سواء القانونية أو السياسية وغيرها، ودليل على ذلك من خلال المكانة التي باتت تشغلها حقوق الإنسان على كل الأصعدة سواء الوطنية منها أو الدولية، فأفردت لها مقررات دراسية ترافق المتمرس طوال مسيرة دراسته، كما وأنّه أنشئت لها جمعيات ومنظمات تحمل على عاتقها مسؤوليات إعلاء راية حقوق الإنسان في كافة المحافل وبكافة مستوياتها، فحصل في بعض الدول دسترة حقوق الإنسان، حيث تم النص عليها في دستور بعض الدول بمعنى جعل قواعدها دستورية وتخصيص فصول من الدستور للإشادة بها وحمايتها، فكان ذلك على صعيد دولي وعلاوة على ذلك، فقد باتت حقوق الإنسان مسألة دولية، تم تجسيدها في أهم الوثائق الدولية ونذكر في هذا السّياق ميثاق الأمم المتحدة وما تم تاسيسه وإنشائه من آليات عهد إليها مراقبة تطبيق قواعد حقوق الإنسان وتنفيذ ما تم تخصيصه من قواعد ذات صلة، مع رصد للانتهاكات لتلك الحقوق يتبع ذلك فرض الجزاءات والعقوبات مقابل أي من الانتهاكات لها. ويتبين من ذلك، أنّه يتم رصد مستويين من الاهتمام بتطبيقات حقوق الإنسان، الأول هو جانب ومستوى قانوني، حيث فيه يتم تكريس حقوق الإنسان ضمن قواعد قانونية سواء دولية أم داخلية، واتفاقيات دولية أو قوانين داخلية، والمتمثلة في الدستور،

1 - ميثاق الأمم المتحدة، سان فرانسيسكو في 26 حزيران/يونيو 1945، وفقاً للمادة 1 (3) من الميثاق.

والمستوى أو الجانب الثاني يأتي متمما للأول إذ يتمثل في اسهام كل الوسائل ومن أجل النهوض بحقوق الإنسان وتعزيزها من خلال وسائل الإعلام مثال أو عبر مؤسسات المجتمع المدني.

يرى الباحث أنّ هنالك ضرورة لدراسة مستفيضة تتعلق بالكشف عن حقيقة وطبيعة النصوص التي اشتملت على قواعد حقوق الإنسان ضمن الدساتير المختلفة وكذلك النصوص الدولية ذات الصلة حيث أنّها جزء من منظومة قانونية دولية وأحيانا ينظر إليها الباحثين والفقهاء على أنّها لا تزال في مرحلة النمو الأمر الذي يدفع الباحثين ورجال الفقه لتقديم التوضيحات والتعريفات الواضحة وإمالة الغطاء عن كثير من المسائل المتعلقة بالطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان.

الفرع الثاني: مفهوم قواعد حقوق الإنسان

تعريف حقوق الإنسان: يعتبر موضوع حقوق الإنسان من المواضيع التي لم تجد إجماعاً بشأن تعريف شامل لتوضيحها، وهذا برز من خلال الكثير من التعريفات التي جاء بها رجال الفقه والباحثين، كما وإنّ العديد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان تخلو من الإشارة إلى تعريفها، إلا أنّه من الضروري أن نذكر بأنّ حقوق الإنسان أصبحت في عصرنا الحالي حقيقة أكيدة ذات جذور متصلة وقديمة ومحاطة بسياج يتسم بالقدسية شرعا وقانونا مقدس شرعا ثم قانونا، لم يستطع المهتمون بها وبنواستها الاتفاق على تعريف لها، ولا يزالون مختلفين حول موضوعها وطريقة دراستها، ولا شك أنّ هذا مدعاة للوقوف عند أسباب الاختلاف والمعوقات التي حالت دون الوصول إلى توافق عالمي، واتفاق فقهي حول تعريف حقوق الإنسان¹ وهي الأسباب التي نشير إلى بعض منها فيما يلي:

¹ جغلول زغدود، علاوة هوام، حقوق الإنسان وإشكالية المفهوم، مجلة التربية، القاهرة، العدد 144، الجزء السادس، ديسمبر 2010، ص 641.

أولاً: أسباب عدم التوافق فيما يتعلق بمفهوم حقوق الإنسان

إنّ عدم الاتفاق على تعريف لحقوق الإنسان يعود إلى جملة من الأسباب منها:

- حداثة مسألة حقوق الإنسان بمفهومها المعاصر بالرغم من القدم في محله وكذلك قدم الاهتمام به، حيث اهتمت به فيما مضي الديانات السماوية ومن بعد اجتهادات المفكرين والفلاسفة ثم بعدها الدول والأنظمة السياسية والدستورية، هذا الأمر جعل لهذا الموضوع مفهوماً يختلف باختلاف تلك الأنظمة والعقائد¹ والاختلافات الإيديولوجية بين الشعوب، "وهو ما يطلق عليه البعض بالخلافات المبدئية" فللعوامل الدينية والثقافية دور كبير في تباين الرؤى واختلاف المفاهيم حول حقوق الإنسان فما يعتبره قوم حقاً، قد لا يبدوا بالضرورة كذلك لقوم آخر.²

ثانياً: الاختلاف في المستويات المعيشية بين الدول

وما تعكسه من الاختلافات حول الأولويات المتعلقة بالاهتمامات بالحقوق، "فتختلف بذلك سلوكيات الدول في الاهتمام والانشغال بطائفة من الحقوق على أخرى وهو ما يطلق عليه بالخلافات الظرفية"³ وخير مثال على ذلك، لو نظرنا إلى دول العالم الثالث، نلاحظ أنّ الأولوية تعطى للتنمية الاقتصادية ويتركز الاهتمام بحقوق إقتصادية كالحق في العمل والضمان الاجتماعي والصحة وغيرها ونجد الحال في الدول الليبرالية مناداتها لتعزيز وصيانة الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة والحريات سواء السياسية أو الدينية وغيرها.

¹ لمى عبد الباقي محمود العزاوي، القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن الدولي في مجال حماية حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 25.

² - هادي خضراوي، أبرز قضايا السياسة الدولية المعاصرة، بيروت، دار الكتب الحديثة، 2002، ص 90.

³ هادي خضراوي، المرجع السابق، ص ص 90 - 91.

ثالثاً: حقوق الإنسان والفلسفة السياسية الخاصة بالمجتمع

مثال ذلك ما يظهر في الاختلاف بين الدول حول تركيز الاهتمام بأفكار الأمن، السيادة والحرية ومن ضمن تلك الدول من تعطي الأولوية للناحية الأمنية معتبرة أنّ أوضاعها الخاصة تتطلب من سلطاتها تعزيز ضبط بعض الحريات وتقييدها وتأجيل وأحياناً تعطيل تطبيق بعض الحقوق إلى فترة زوال المخاطر التي تحول دون التطبيق، بينما من وجهة نظر دول أخرى فالوسيلة الأصح برأيها لتحقيق الأمن هو التمتع بالحقوق، فتلك العوائق نجم عنها خالف فقهي بشأن مفاهيم وطبيعة حقوق الإنسان، وهو ما عكس العديد من التعريفات لحقوق الإنسان.

الفرع الثالث: مفاهيم حقوق الإنسان

أولاً: أحد فروع العلوم من وجهة نظر الفقه

التعريف الأول: وهو للفقيه "ريني كاسان" أنّ: "حقوق الإنسان هي فرع خاص من فروع العلوم الاجتماعية، يختص بدراسة العلاقات بين الناس استناداً إلى كرامة الإنسان بتحديد الحقوق والرخص الضرورية لإزدهار كل كائن إنساني.¹

التعريف الثاني: وهو تعريف "كارل فازاك" وهو علم يتعلق بالشخص لاسيما الإنسان العامل الذي يعيش في ظل دولة، ويجب أن يستفيد من حماية القانون عند اتهامه بجريمة، أو عندما يكون ضحية حالة حرب عن طريق تدخل القاضي الوطني أو المنظمات الدولية، كما ينبغي أن تكون حقوقه لا سيما الحق في المساواة متناسقة مع مقتضيات النظام العام.²

¹ لبيب محمد، حقوق الإنسان في السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية (دراسة حالة التدخل في إقليم كوسوفو)، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2005، ص 5.

² محمد محي الدين، محاضرات في حقوق الإنسان (أقيمت على طلبة الكفاءة المهنية للمحاماة)، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 13.

التعريف الثالث: وهو تعريف "توماس بروجوننتال"، ويرى أنّها هي: "القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو القانون المتعلق بحماية الأفراد والجماعات ضد انتهاكات الحكومات للضمانات الدولية المتعلقة بتلك الحقوق كما أنّه يتعلّق بترقية تلك الحقوق"¹.

ثانيا: ارتباط مفهوم حقوق الإنسان بالطبيعة الإنسانية للأفراد

داخل المجتمع: وهي التي تربط مفهوم حقوق الإنسان بالمطالب البشرية والإنسانية التي لا يستطيع الأفراد أن يعيشوا بدونها، ومن بين تلك التعريفات ما يلي:

التعريف الأول: هي "ما يثبت للإنسان باعتباره إنسانا دونما اعتبار آخر فهي تهدف للحفاظ على كيان الإنسان المادي والمعنوي من كل ما ينتقصه"².

التعريف الثاني: " تعني حقوق الإنسان حرفيا تلك الحقوق التي تؤول إلى الفرد لأنه بشر أي حقوقه كإنسان"³.

التعريف الثالث: هي "مجموعة الحقوق الطبيعية التي يمتلكها الإنسان واللصيقة بطبيعته والتي تظل موجودة وإن لم يتم الاعتراف بها، بل أكثر من ذلك حتى لو انتهكت من قبل سلطة ما وبعبارة أخرى حقوق الإنسان هي حقوق لصيقة بالإنسان بوصفها حقا سياسيا طبيعيا، وبذلك لا يستطيع أحد أن يقيد هذا الحق، كما لا يؤثر انتهاكها في وجودها"⁴.

¹ - محمد محي الدين، نفس المرجع، ص 14.

² رمضان أبو السعود، همام محمد، المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف، 1996، ص 190.

³ جاك دونلي، حقوق الإنسان العالمية بين النظرية والتطبيق، ترجمة: مبارك علي عثمان، القاهرة، المكتبة الأكاديمية، 1998، ص 14.

⁴ لمى عبد الباقي محمود العزاوي، 2009، مرجع سابق، ص 27.

التعريف الرابع: هي "حقوق تولد مع الفرد ولا يحتاج في ممارستها إلى اعتراف الدولة، أو حتى تدخلها وإنما يتحدد دور الدولة بمجرد تنظيم استعمال هذه الحقوق من قبل الأفراد ورفع التعارض المحتمل بينها أثناء استعمال هذه الحقوق"¹.

التعريف الخامس: " هي الإشارة إلى ما ينبغي الاعتراف به لأفراد من حقوق تحتها الطبيعة الإنسانية كحد أدنى و تفرضها فرضا الزما، ضمانا لحرية الأفراد من تحكم الدولة واستبدادها"².

التعريف السادس: هي "الحقوق التي تتجاوز الإطار الوضعي ولا يحتاج إعمالها إلى تشريع وضعي وطني، لأنها من القواعد الأساسية في المجتمع الدولي، وكل دولة تتخلى عن هذه القواعد تعد في قائمة الدول الاستبدادية، وهو ما معناه أنها ما هي إلا تطبيق وانعكاس للقواعد الآمرة في المجتمع الإنساني"³.

من الممكن أن نستخلص بأنّ حقوق الإنسان شكلت نوعا من العلوم تجاذبته نقاشات متعددة وجدل فكري وعقائدي، وأيضا حقوق الإنسان علم حديث ومن الممكن أن تلتقي عنده سائر العلوم الأخرى فهو نوع من العلوم يستوعب الحريات العامة كما ويستدعي من أجل تطوره الاستعانة بعلوم أخرى لأنه لا يمكن بأي حال فصل علم حقوق الإنسان عن العلوم الأخرى.

وجدير بالذكر أنّ الأمر يتطلب توافر بيئة سليمة ومناسبة لاحترام الشخصية الإنسانية، مع ضرورة توفر مستوى معين من التربية والتثنية وتحقيق قدر من الوعي، بينما على الصّعيد القانوني فيحتاج الأمر إلى تقنين المبادئ المتعلقة بحقوق الإنسان ضمن غطاء من الشرائع والنصوص القانونية سواء الداخلية أو الدولية، كما وأنّ المسألة تتطلب تضافر الجهود من أجل تنظيمها والإرتقاء بها وحسن تنفيذها وصيانتها والرقابة على ذلك.

¹ لمى عبد الباقي محمود العزاوي، 2009، نفس مرجع، ص 28.

² لمى عبد الباقي محمود العزاوي، 2009، مرجع سابق، ص 29.

³ لمى عبد الباقي محمود العزاوي، 2009، مرجع سابق، ص 30.

الفرع الرابع: ربط الحماية الدولية لحقوق الإنسان بفكرة النّظام العام في القانون الدولي

من بين الالتزامات ذات الطابع السّامي والتي لا يجوز أن تنتهك بأي شكل هي وجوب احترام المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، باعتبارها تهم كافة الدول بلا استثناء ويكون هذا النوع من الالتزامات بما يحقق للدول مصالح قانونية هامة، ودورها في صيانة وحفظ السّلم والأمن الدوليين¹ فالالتزامات الدولية السّامية تستقي مرجعيتها من القانون الدولي، مقدمة في ذلك جملة من الحقوق واحترام مبادئ الحقوق الأساسية، كحماية الأفراد من العبودية وجميع أشكال التّمييز العنصري.

يرى جانب من الفقه أن: "حكم المحكمة الدولية في هذه القضية قد ربط الحماية الدولية لحقوق الإنسان بفكرة النّظام العام في القانون الدولي، وهو ما أدى إلى إعطاء نوع من الدعم إلى الفعالية والقوة القانونية للالتزامات السّامية"²، هذا يتضمن أنّ الدولة التي تنتهك الالتزامات الدولية السّامية فهي تمس بالمصلحة العامة المشتركة والخاصة بالجماعة الدولية، وهو ما يربط مسؤوليتها الدولية".

إنّ الدول تتحمل مسؤولية دولية أمام الجماعة الدولية في مجملها بشأن الامتثال للالتزامات الدولية المتعلقة بالحماية الدولية لحقوق الإنسان³.

إنّ مسألة وموضوع حقوق الإنسان لها أهميتها وتعلقها بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة لأنّها قواعد عرفية دولية قبل أن تكون اتفاقية مكتوبة ولا يمكن تغييرها أو تعديلها إلا بقواعد عرفية لها نفس المكانة وهذا يؤدي إلى القول بأنّ: "على الدول غير المصادقة على اتفاقيات حقوق الإنسان أن تحترم هذه القواعد، لارتباطها وتعلقها بميثاق الأمم المتحدة، ونظرا لأهميتها الكبرى في مسيرة حياة الدول والمجتمع

¹ حكمت شبر، القواعد الآمرة في القانون الدولي العام، مجلة القانون المقارن، السنة السابعة، العدد العاشر، بغداد، 1979، ص 33.

² حكمت شبر، نفس المرجع، 37.

³ حكمت شبر، المرجع السابق، ص 37.

الدولي"، وأنّ معهد القانون الدولي تبنى توصية متعلقة بموضوع "حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول" مجموعة من البنود ذات الصلة نذكر منه¹:

- إنّ الالتزام الدولي بحماية حقوق الإنسان يتخذ طابع الالتزام السّامي، حيث من خلاله تتحمل الدولة مسؤولية دولية أمام الجماعة الدولية، ولكل دولة مصلحة قانونية في حماية الإنسان.

- لأي دولة القيام برد فعل للوقوف امام انتهاكات دولة أخرى لالتزاماتها بضمان احترام حقوق الإنسان.

إنّ لجنة القانون الدولي قد اعتبرت أنّ انتهاك حقوق الإنسان يشكل جريمة دولية، ويشكل الفعل غير المشروع دولياً جريمة دولية حين ينجم عن انتهاك الدولة التزاماً دولياً هو من علو الأهمية بالنسبة لصيانة مصالح أساسية للمجتمع الدولي بحيث يعترف هذا المجتمع كله بأنّ انتهاكه يشكل جريمة².

الجدير بالذكر أنّ العرف الدولي هو مجموعة القواعد القانونية التي نشأت في المجتمع الدولي نتيجة اعتياد الدول على إتباعها أمداً طويلاً حتى استقرت واعتقدت الدول بأنّ هذه القواعد ملزمة وواجبة الإتباع.

إنّ الواقع الدولي شهد في آخر عقود طريقة جديدة لنشأة العرف الدولي، وأصبح العرف ينشأ بطريقة سريعة وخلال فترة زمنية قصيرة، وهو ما جعل البعض يطلق على مثل هذا النوع من العرف الفوري³

فمن السهل تكوين قواعد عرفية دولية تتعلق بحقوق الإنسان ما دامت السّوابق تتكرر وتعتاد عليها الدول وتستقر على إتباعها، خاصة إذا علمنا أنّ فقهاء القانون الدولي يجمعون على أنّ العرف مصدر أساسي

للقواعد الآمرة.

¹ حسبما أفصحت عليه ديباجة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وترجمة مستاق الأمم المتحدة في الفقرة السادسة من المادة الثانية وتتص المادة 2 فقرة السادسة: "تعمل الهيئة على أنّ تسيير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السّلم والأمن الدولي".

² يوسف البحيري، حقوق الإنسان (المعايير الدولية وآليات الرقابة)، مراكش، مطبعة الدوديات، 2010، ص 215.

³ حسين حنفي عمر، مرجع سابق، ص 53.

نستخلص من هنا بأنّ مساعي الإنسانية من أجل الاحترام والتسامح والمساواة يقطع شوطا طويلا في التاريخ، ولكن الشيء الغريب أن نلاحظ أنّه على الرّغم من أنّ مجتمعاتنا قد قطعت خطوات كثيرة في المجالات التكنولوجية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، فإنّ المظالم المعاصرة لا تزال قائمة والتي تمس حقوق وحرّيات الإنسان سواء في الأوقات الطبيعية أو الظروف الاعتيادية للدولة أو خلال تطبيقات أسس التحلّل من الالتزامات والمواثيق والمعاهدات الدولية خلال مرور الدولة بظروف استثنائية معلنة مسبقا والتي تفسح مجالاً أمام أصحاب القرار في بعض الدول لاستغلال هذا المنفذ بتغطية قانونية محلية ودولية لتنفيذ مآربهم الخاصة وتحقيق أطماعهم من خلال انتهاكات لحقوق الإنسان وكبت حرياته المنصوص عليها ضمن القوانين الدولية. وسناقش الفصل الثاني وبيّن طبيعة تلك الحماية الدولية لحقوق الإنسان وحرّياته الأساسية خلال تطبيق الدولة لمبادئ التحلّل من الالتزامات بالاتفاقيات الدولية والمواثيق وإلى أي مدى من الممكن أن تحقّق تلك الجهود الدولية أساسا متينا لحماية الإنسان وحقوقه وحرّياته الأساسية.

إنّ خصوصية مفهوم "حقوق الإنسان هي أنّها تخص الفرد في كيانه كإنسان لا يمكن حرمانه من مضمونه في أي ظرف من الظروف؛ ومن يستعرض الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالاقتصاد، تعبر عن جميع الحقوق الاجتماعية والثقافية على الأساس الأخلاقي الأساسي في فقرات ديباجتها الأولى بالاعتراف بالكرامة المتأصلة والحقوق المتساوية وغير القابلة للتصرف لجميع أفراد الأسرة البشرية. وهنا، إذن، هو تعبير عن مبدأ عالمية الحقوق، بما في ذلك الحق في الحماية المتساوية أمام القانون المحلي والدولي سواء في الظروف الطبيعية أو الطارئة والاستثنائية داخل الدول. وبالتالي، فإنّ حقوق الإنسان تدين بها الدول لجميع الأفراد الخاضعين لولايتها القضائية وفي بعض الحالات أيضا إلى مجموعات من الأفراد. وهكذا فإنّ مبدأ الحقوق العالمية وغير القابلة للتصرف لجميع البشر يرتكز بقوة على القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المبحث الثالث:

تمييز الظروف الاستثنائية عن بعض المفاهيم المشابهة لها

تعد نظرية الظروف الاستثنائية من النظريات التي قد يخلط بينها الكثيرين وبين الأعمال الإدارية الأخرى التي تقوم بها السلطة التنفيذية، ومن أهم الأعمال التي يخلطون بينها وبين الظروف الاستثنائية أعمال السيادة أو ما يطلق عليها الأعمال الحكومية وأيضا السلطة التقديرية، ومن خلال هذا المبحث سنقوم بتوضيح الفرق بين الظروف الاستثنائية وبين تلك الأعمال.

المطلب الأول: تمييز الظروف الاستثنائية عن السلطة التقديرية

لعلّ سبب خلط الكثيرين بين النظرية الاستثنائية والسلطة التقديرية للإدارة أنّ المقدار الذي يمنح للإدارة من حرية يشبه إلى حد كبير ما يحل في الظروف الاستثنائية، لكن ما المقصود بالسلطة التقديرية؟

الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية

يمكن تعريف السلطة التقديرية على أنّها: "منح الإدارة حرية أكثر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة اختصاصاتها بحيث تكون أكثر مرونة في التحرك وكذلك قدرا محدودا من الرقابة القضائية على بعض عناصر القرار الإداري"¹.

كما تم تعريفها بأنّها: "حق الإدارة في إعمال حرية اختيارها في ممارسة الاختصاص، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في أمر من الأمور يقال أنّ لها سلطة تقديرية"².

¹ محمد طه حسين الحسيني، معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة دراسات الكوفة، العدد السابع والعشرين، ص 118.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 50.

وتتوقف السّطة التقديرية على عنصرين هامين وهما: عنصر الكفاءة الإدارية وعنصر الحقوق الفردية، بمعنى أنه البد أن تقوم الإدارة بوظيفتها بكفاءة عالية، وكى يحدث هذا البد أن تستمد مقدار من الحرية يساعدها على ممارسة اختصاصاتها وتطبيق القانون وبما يتفق مع الواقع الذي نعيشه لأنّ مهما بلغت دقة القانون في تحديد الاختصاصات تظل هناك بعض النقاط التي لا يلم بها إماما كاملا خاصة إذا ما واجهت حالة فردية لم يذكر القانون كيفية التعامل معها هنا البد من التفكير والتدبر ولهذا البد من توفير الحرية للسّطة التقديرية، لأنّ تقييد حرية الإدارة بشكل مبالغ فيه يؤدي إلى شل حركتها وفعاليتها.

من هنا يتضح لنا أنّ السّطة التقديرية لا تهدف إلى إسقاط المشروعية والخروج عن القانون بل تهدف إلى الوصول إلى الاختيارات الصّحيحة في حالة عدم وجود نصا صريحا في القانون للحالة التي يواجهها وبالتالي هي لا تمارس سلطتها على حساب القانون وإئما تعتبر سلاحا لاختيار الحل الأنسب.

الفرع الثاني: اعتبارات السّطة التقديرية

هناك ثلاثة اعتبارات أساسية للسّطات التقديرية وهي:

أولا: الإعتبارات القانونية

فمهما بلغت درجة حكمة وتعقل المشرع إلا أنّه لا يستطيع توقع ما سيستجد في القضية التي يتناولها من ملاسبات ووقائع عندما يتم تطبيق القانون، مهما قام بوضع العديد من النّصوص للإمام بكل الحالات التي قد تحدث، ستظهر حالات فردية يجب الحكم فيها وهنا تأتي أهمية السّطة التقديرية لتتلاءم مع الظروف المحيطة بها.

ثانياً: الإعتبارات الفنية

إنّ السّلطة التقديرية ليست أداة جامدة تطبق القانون وإنّما هي تتمتع بالحركة والحيوية لأنّها مهما معالجة القضايا والظروف المحيطة بها.

ثالثاً: الإعتبارات العملية

تسمح السّلطة للإدارة بمواءمة تصرفاتها والحاجات العامة والتّغيرات الاجتماعية، فإذا غابت هذه السّلطة قد يتعرض النّظام السياسي كله للخطر وبالتالي لا ينحصر دورها كسلطة تنفيذية فقط لأنّ هذا سيحدث كسراً في الرّابطة بين الحكام والمحكومين¹.

الفرع الثالث: التّشابه والاختلاف بين نظرية الظروف الاستثنائية ونظرية السّلطة التقديرية

من هنا يتضح لنا أن كلا النّظريتين تمثل قيوداً على مبدأ المشروعية وإنّما يراد بها ضرورة الاستجابة لدواعي الظروف الملحة التي تحيط بالإدارة، وبالتالي فكلا النّظريتين يكون صادر عن السّلطة الإدارية، ولعلّ نقطة الفصل بين النّظريتين هي الرّقابة القضائية، حيث أنّ الرّقابة القضائية على السّلطة التقديرية تتحدد بحدود الرّقابة المشروعية لأنّه من الصّعب أن تكون ممارسة الرّقابة على الملائمة لبعيد القاضي عن الإلمام بكل الظروف والوقائع التي تحيط بالسّلطة التقديرية، فإذا قام القاضي بذلك أصبح يعتبر نفسه سلطة رئاسية لجهة الإدارة، ولهذا اختصاص القاضي ينحصر في الرّقابة المشروعية دون ملاءمة².

¹ محمد عبدو إمام، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة) -دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 56.

² فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النّظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص ص 90-91.

لكن قد ذهب بعض الفقهاء إلى رأي مخالف للرأي السابق وهو أنّ القاضي الإداري ليس مجرد قاضي مشروعية فقط وإنّما هو قاضي ملاءمة أيضا وقد أكدوا وجهة نظرهم فأشاروا إلى عدة مجالات مارس فيها القضاء دور رقابة الملاءمة والتي من أهمها:

مجال تأديب الموظفين: فعندما يرتكب أي موظف جريمة فهنا يكون الحكم للسلطة التأديبية أن توقع العقوبة على هذا الموظف لكن يمكن للقضاء الإداري أن يبسط رقابته بمدى ملائمة العقوبة التي فرضت على الموظف، ولهذا عام 1978م في المجلس الدولي الفرنسي قد أجمعوا على أنّ عدم التناسب واضح جدا بين خطورة ما اقترفه المدرس من أخطاء وبين العقوبة التي تم توقيعها عليه، من هنا يتضح لنا أنّ الظروف الاستثنائية تعتمد على الضرورة، أي أنّها موجودة في ظروف معينة وفي وقت معين وستنتهي، أمّا السلطة التقديرية دائمة وتبقى ببقاء المرافق العامة¹.

المطلب الثاني: تمييز الظروف الاستثنائية عن أعمال السيادة

إنّ أعمال السيادة تمثل مجموعة الأعمال والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية لكن تلك الأعمال تمثل خطورة، لأنّها لا تخضع لقواعد رقابة القضاء فلا يمكن إلغاؤها أو وقف تنفيذها.

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا المبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الثالث والعشرون، العدد السادس، 2008، ص

الفرع الأول: مفهوم أعمال السيادة ونشأتها

لقد استطاع الفقه أن يبرر بعض أعمال الإدارة للسلطة التقديرية والظروف الاستثنائية لكنه لم يستطع إيجاد مبررات لأعمال السيادة بل وقد نظر لها بعض الفقهاء والذين على رأسهم الأستاذ سليمان الطماوي على أنّ أعمال السيادة تمثل نقطة سوداء في المشروعية¹.

ويمكن تعريف أعمال السيادة على أنّها: "مجموعة الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية وهي تحكم فيما يتصل بالسياسة العليا للدولة، وهي لا تخضع للرقابة القضائية، حيث يقوم المشرع بدور السلطة التنفيذية في مواجهة الحقوق والحريات ولا يستطيع القضاء فرض سيطرته عليها فيكتفي بأن يقف مكتوف الأيدي أمام وجود النص التشريعي الذي يلزمه بعدم التعرض لأعمال السيادة²."

لقد نشأت أعمال السيادة عندما تم عقد مجلس الدولة الفرنسي لكنها كانت في طور القضاء المقيد إلا أنّ الملاحظ أنّه رغم حصول مجلس الدولة الفرنسي على ولاية القضاء لكن استمر العمل بأعمال السيادة في الوقت الحاضر وإن بدأ بتضييقها في الوقت الزاهن، لكنه يظل لا يستطيع التعرض للتصرفات التي تتعلق بالكيان الداخلي أو الخارجي ممّا شن هجوما عليها من قبل الكثير من الفقهاء.

لكن هناك بعض الفقهاء الذين حاولوا أن يمسكوا العصا من المنتصف فقد اقترحوا أن يتم وضع لائحة تشتمل على مجموعة الأعمال السيادية محددة وصريحة، ورأوا هذا الفريق على عكس الفريق السابق أنّ أعمال السيادة تمثل درع الحماية للأعمال الحكومية من أعدائها سواء من داخل الدولة نفسها أو أعدائها من خارج الدولة.

¹ سلوى بومقورة، حدود رقابة القضاء الإداري الجزائري في مجال الحريات العامة، الملتقى الدولي الثالث حول: دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، 28 أبريل 2010 م، المركز الجامعي الوادي، ص 3.

² قاسم العيد عبد القادر، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، الجزائر، 2000، ص 41.

لكن هناك فريق آخر رأى أنّ أعمال السيادة تمثل مجموعة الأعمال الإدارية التي تخضع للقانون الإداري بقواعده غير المألوفة في القانون الخاصة لكن رأى هذا الفريق ضرورة وضع حدود توضح الفرق بين العمل الإداري والعمل السيادي.

ومن هنا يتضح لنا أن كل الاتجاهات الفقهية التي تناولت أعمال السيادة تم انتقادها وأنّ أعمال السيادة عبارة عن مجموعة أعمال تتصرف بها الحكومات فيما يتعلق بكل ما يتصل بالسياسة العليا مع محاولة تكييف الرقابة القضائية لها بأنّها تحمل صفة أعمال السيادة¹.

الفرع الثاني: عناصر الاختلاف والتشابه بين نظرية الظروف الاستثنائية وبين أعمال السيادة

من خلال ما ذكرناه يتضح لنا أنّ نظرية الظروف الاستثنائية ونظرية أعمال السيادة كلاهما لهم مصدر واحد وهو السلطة الإدارية، ورغم ما يوجد بينهم من تشابه إلا أنّ هناك مرونة في إمكانية ارتقاء العمل في الأولى عن الأخيرة، كما أنّ الظروف الاستثنائية تتبع الرقابة القضائية، أمّا عن أعمال السيادة فهي لا تخضع للرقابة القضائية، كما أنّها لا تتعارض مع مبدأ المشروعية لأنّها تخضع لمشروعية استثنائية يهدف إلى دفع المخاطر عن الدولة وأن تقييد الحريات العامة لأجل تحقيق الحماية ويمكن إلغاء حالة الطوارئ في البلاد في أي وقت أو التعويض عنها، لكن أعمال السيادة لا يمكن إلغائها أو التعويض عنها أو وقفها أي أنّها لا تخضع إلي رقابة، وبالتالي تسقط عنها صفة المشروعية لأنّها لا تخضع لنصوص قانونية ولا تنتهي بوقت معين محدد مثل الظروف الاستثنائية وإنّما تظل قائمة دون وجود رقابة تمنعها².

¹ عبد الله طلبية، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، منشورات جامعة دمشق، 2011، ص 207.

² André de Laubadère, Jean Claud Venezia, Yves Gaudemet, Op. cit., p 97.

المبحث الرابع:

الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية

إذا كان من المسلم به أنّ للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية سلطات واختصاصات واسعة لا يمكن أن تجيزها القوانين في الظروف العادية، فإنّ ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون طليقة من كل قيد وإنّما تظل خاضعة للقانون الدولي والرقابة القضائية، غير أنّ الرقابة القضائية التي تمارس في الظروف العادية تتمثل في فحص القرارات التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري، فهل هي نفسها في ظل الظروف الاستثنائية، أم أنّ القاضي في الظروف الاستثنائية يكتفي برقابة الوجود المادي للوقائع بمعنى التحقق من وجود حالة التهديد أو الإخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية!! هذا ما سنجيب عليه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: رقابة مشروعية أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ويمكن أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين:

1- رقابة المشروعية الخارجية.

2- رقابة المشروعية الداخلية.

الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية في ظل الظروف الاستثنائية¹

تنقسم رقابة المشروعية الخارجية إلى عنصرين: الاختصاص، الشكل والإجراءات.

أولاً: الرقابة على مشروعية ركن الاختصاص

ويقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة من الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً على وجه يعتد به وبذلك فالقواعد الخاصة بالقرار الإداري بصورة عامة لا تخرج عن إحدى اثنتين بالنسبة لعنصر الاختصاص:

1. أن تكفي بتحديد الشخص المناسب المختص بممارسة نشاط معين دون أن تقوم بتحديد الشروط الأخرى المتعلقة بعناصر كل قرار.

2. أن تحدد القواعد القانونية الشخص المختص بممارسة نشاط معين وكذا تحديد كافة عناصر القرار الأخرى، فإذا ما اتخذ شخص آخر غير الذي منحه القانون ذلك الاختصاص فإنه بذلك قد انتهك قاعدة الاختصاص.

لذلك فعادة ما يحدد المشرع السلطات المخولة قانوناً باتخاذ تدابير الضبط الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة ومحددة نظراً لتداخل اختصاص السلطات فيما بينها، وبالتالي تنازع الاختصاص فيما بين تلك السلطات، مما يعرض قراراتها للبطلان لكونها مشوبة بعيب عدم الاختصاص².

¹ محمد طه حسين الحسيني، معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع والعشرين، ص 131.

² محمد عبد الحميد مسعود، إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007م، ص 419.

ثانيا: الرقابة على مشروعية ركن الشكل والإجراءات

يعد عيب الشكل والإجراءات الوجه الثاني الذي استند إليه مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للقرارات الإدارية غير المشروعة، ويقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها، ويعني بالإجراءات المراحل التي يمر فيها القرار الإداري من لحظة التفكير في اتخاذه إلى حين صدوره¹.

فالقاعدة العامة تقتضي بأن الإدارة حرة في اختيار الطريقة التي تعبر فيها عن إرادتها إلا إذا نص القانون على وجوب إتباع شكلية أو إجراء معين، كأن يشترط القانون أن يكون القرار الإداري مكتوبا مثال، وفي هذه الحالة فإن الإدارة ملزمة بإتباع هذه الشكلية أو الإجراء وإلا اعتبر قرارها غير مشروع².

ويقصد بالشكليات والإجراءات الجوهرية تلك التي ينص عليها القانون باعتبارها ضمانا مقررا لصالح الأفراد حماية لحقوقهم وحررياتهم، بحيث أنّ إغفالها من شأنه أن يؤثر على مضمون القرار ونتائجه النهائية، أمّا الإجراءات والشكليات الثانوية فهي تلك التي لا تؤدي مخالفتها إلى تغيير مضمون القرار وبالتالي لا يؤثر إغفالها على حقوق الأفراد وحررياتهم.

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، مجلة مؤتمة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الثالث والعشرون، العدد السادس، 2008م، ص 18.

² نصت المادة 4 من المرسوم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 م المتضمن حالة الحصار على ضرورة اتخاذ السلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة قبل قيامها بإجراء الاعتقال الإداري، الوضع تحت الإقامة الجبرية، المنع من الإقامة بضرورة استشارة لجنة رعاية النظام العام.

من خلال كل ما سبق يتضح أنّ رقابة القاضي على المشروعية الخارجية لمختلف قرارات الضبط الإداري تشكل رقابة موضوعية، إذ لا تتمتع فيها سلطات الضبط الإداري كأصل عام بسلطة تقديرية بشأنها، غير أنّه إذا طرأت ظروف استثنائية يمكن للإدارة أن تتجاهل قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات المحددة مسبقاً بموجب القوانين السارية، بغية مواجهة متطلبات تلك الظروف.

الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية في الظروف الاستثنائية

إنّ مجلس الدولة الفرنسي أخضع أعمال الإدارة للرقابة القضائية بصورة تدريجية، حيث اقتضت الرقابة بداية على المشروعية الخارجية والتي تتمثل في مراقبة ما إذا تم اتخاذ القرار من طرف السلطة المختصة، وأنّ الإدارة لم تخالف قواعد الاختصاص، ولم يلحق بالقرار عيب في الشكل.

حيث كان في بداية عهده يرفض أن تمتد رقابته إلى العناصر الداخلية للقرارات الإداري الضبطية، كونها تدخل في المجال التقديري المتروك للإدارة، فالطعن في هذه القرارات لا يكون إلا من خلال عناصره الخارجية ثم تطورت رقابته في مرحلة لاحقة لتشمل المشروعية الداخلية وذلك لتشمل الوجود المادي للوقائع، والخطأ في القانون والانحراف في استعمال السلطة، وسميت هذه الرقابة بالرقابة المقيدة أو رقابة الحد الأدنى¹.

إنّ الرقابة على المشروعية الداخلية لتدابير الضبط الإداري تنصب ليس على طريقة التقرير بل على موضوع ما تقرر وغايته، وهنا السؤال الذي يطرح نفسه هو مدى فعالية الرقابة على المشروعية الداخلية؟ وحدود القاضي الإداري في هذه الرقابة؟ فإذا كان الأصل في القاضي الإداري هو رقابة المشروعية فهل يتعداها إلى رقابة الملائمة المحظورة عليه؟ سوف نجيب على هذا السؤال الآن من خلال الرقابة التقليدية، القرار الضبطي.

¹ محمد عبد الحميد مسعود، المرجع السابق، ص 599.

أولاً: الرقابة التقليدية على المشروعية الداخلية

إنّ العناصر الداخلية للقرار الإداري تتمثل في سبب القرار الذي من أجله يتدخل رجل الإدارة ويصدر قراره بهدف مواجهة الوقائع المادية أو القانونية، إضافة إلى محل القرار والمتمثل في الأثر القانوني الناتج عن القرار الإداري، إضافة إلى غاية القرار والمتمثل في الهدف المتوخى تحقيقه من إصدار القرار الإداري والمتمثل دائماً في تحقيق المصلحة العامة هذه الفكرة المرنة والمطاطة وما تحمله من توسيع وتضييق.

1. الرقابة على السبب كعيب أساسي لإلغاء القرار الإداري:

المراد به الحالة القانونية أو المادية التي تحدث وتدفع رجل الإدارة للتدخل وإصدار قرار إداري، هذه الحالة تكون مستقلة عن إرادة رجل الإدارة¹.

فسبب القرار الإداري يشكل عنصر خارجي عن القرار وسابق عليه ولكن هذا لا يعني أنّ السبب كعنصر خارجي عن القرار وسابق عليه لا يمثل ركناً من أركان القرار الإداري، بل على العكس من ذلك فيما أنّه الدافع الأساسي والسابق لإصدار القرار فهو إذن يعد كما اتفق على ذلك فقهاء القانون الإداري أساس القرار لأنّ القرار ما كان ليصدر لولا تيقن الإدارة من وجود ذلك السبب الصحيح والمشروع، فتمثل الرقابة على سبب القرار الإداري جانباً من أهم جوانب الرقابة القضائية وتكون رقابة دقيقة ومتفاوتة، حيث قد يكتفي القاضي الإداري بالتأكد من الوجود المادي للوقائع وهو ما يسمى برقابة الحد الأدنى، دون أن يتعداها إلى فحص مدى خطورة هذه الوقائع باعتبارها تخضع لتقدير الإدارة².

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص 21.

² بسام محمد أبو أرميلة، مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها -دراسة مقارنة-، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، المملكة العربية السعودية، جدة، المجلد 25، العدد 1، 2011، ص 188.

أ. الرقابة على الوقائع المادية وتكييفها القانوني:

لقد امتنع مجلس الدولة الفرنسي لفترة طويلة عن بحث الوجود المادي للوقائع التي تقوم عليها القرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة، كونه قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة¹.

ولأن أسباب القرار الإداري بوجه عام وإن كانت شرطا لصحته يجب تحقيقها في الواقع قبل صدوره فإنه في مسائل الضبط الإداري قد لا تكون الوقائع التي يحتج بها كأساس لإصدار القرار الضبطي قد حدثت بالفعل قبل صدوره، ولكن لا يجوز أن تكون سلطات الضبط الإداري قد توقعتها مستقبلا على نحو جدي، وتصدر قرارها على أساس التحوط من وقوعها.

ب. الرقابة على غاية القرار الضبطي:

مما لا شك فيه أن كل عمل يصدر عن إرادة يجب أن تكون له غاية وغرض معين، ولما كان القرار الإداري عملا قانونيا يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة فيجب أن تكون له غاية، وغاية القرار الإداري هي الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار ذلك القرار، لذلك فغاية القرار الإداري تمثل الجانب الشخصي في القرار.

وتشكل الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر سلطة استبدادية، فهي المقياس الحقيقي والدقيق، فيعتبر القرار الإداري معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره، وبالتالي فإن حالات الانحراف بالسلطة تكمن في:

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة-قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،

1) استهداف القرارات الإدارية لأهداف بعيدة وغريبة عن المصلحة العامة:

والتي تعد من أخطر القرارات، ذلك أنّ رجل الإدارة يستغل سلطاته التقديرية لتحقيق أغراض لا تمت بصلة للمصالح العام، كأن يستعمل رجل الإدارة سلطاته بقصد الانتقام والذي يشكل أسوأ صور الإساءة على الإطلاق.

2) استهداف القرارات الإدارية لأهداف متصلة بنشاط الإدارة:

ويشكل هذا الانحراف أقل خطورة من تلك التي تكون غريبة عن نشاط الإدارة، حيث أنّ رجل الإدارة يتصرف في حدود المصلحة العامة، غير أنّه يحيد عن قاعدة تخصيص الهدف أو ينحرف بالإجراءات.

أ. مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

إذا ما حدد المشرع هدفاً معيناً بذاته، فهنا لا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق غيره حتى ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه متعلقاً بالمصلحة العامة.

ب. الانحراف بالإجراءات:

بحيث تلجأ سلطات الضبط الإداري لبلوغ غايتها إلى إتباع إجراءات مغايرة عن تلك التي تسمح بها القوانين والتنظيمات البلوغ نفس الهدف¹.

¹ عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، دون طبعة، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص 22.

ثانياً: الاتجاه الحديث للرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي

لقد أدرك القضاء مدى المساس الذي تتعرض له الحريات في الظروف الاستثنائية نظراً لما لهذه الظروف من توسيع في سلطة الهيئات الإدارية التي يكون لها بموجبها اتخاذ إجراءات أشد وطأة على الحريات، لذلك سعى القضاء الإداري لتوسيع نطاق الرقابة القضائية على أسباب القرارات الضبطية.

وبهذا يكون القضاء الإداري قد أحدث تغييراً في طبيعة ومحتوى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث أصبح للملائمة نصيباً في إلغاء القرارات الإدارية¹، فإذا كان القاضي الإداري لذي بحثه في أسباب مشروعية القرار الإداري يفرق بين الأسباب الدافعة وغير الدافعة، فإنه في القرارات الضبطية التي تصدر في الظروف الاستثنائية كقرارات الاعتقال الإداري، وكذا قرارات الوضع تحت الإقامة الجبرية باعتبارها أخطر القرارات مساساً بالحريات في مثل تلك الظروف، فإن رقابة القاضي الإداري يجب أن تمتد إلى كافة أسباب تلك القرارات دون افتراض أحدها سبباً غير باعث أو زائد لذلك، فرقابة القاضي الإداري ينبغي أن تمتد إلى المرحلة الثالثة من مراحل رقابة السبب، فبعد أن يراقب الوجود المادي للوقائع والذي يشمل كل القرارات الإدارية على أساس أنه ليس للإدارة سلطة تقديرية إزاءها، إذ تعد مسألة مادية واقعية وإنما سلطتها تكون إزاء ما يجب عمله حيال هذه الوقائع كما يراقب القاضي مدى صحة التكييف القانوني الذي أسبغته الإدارة على تلك الوقائع، غير أن هاتين المرحلتين من الرقابة على أسباب القرار الضبطي تكون غير كافية، إذ لا بد من ضرورة مراقبته لمدى أهمية خطورة الوقائع وملائمة ما اتخذ من إجراءات من طرف الإدارة لمواجهة تلك الوقائع، ومن هنا يكون للقاضي سلطة واسعة في تقدير الواقعة من حيث أهميتها وخطورتها، وبالتالي تقدير مدى ملائمة الإجراء المتخذ من قبل الإدارة مع تلك الوقائع².

¹ صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 313.

² المرجع نفسه.

الفصل الثاني:

طبيعة الحماية الدولية لحقوق

وحرية الأفراد الأساسية خلال الظروف الاستثنائية

إنّ القوانين الداخلية والقانون الدولي يعدان وجهان لعملة واحدة، فكما كان الهدف من وضع القوانين الداخلية في المجتمع هو محاولة الحفاظ على حقوق الفرد وحمايتها من السلب وجعل الإنسان لا يعيش مظلوماً وإنما يحصل على جميع حقوقه، وفي ذات الوقت يعرف ما عليه من واجبات، تلك كانت نفس الركيزة التي قام عليها القانون الدولي لأنه كان الهدف منه هو حماية حقوق الأفراد من محاولات الانتهاك من قبل الدول الخارجية نظراً لقيام العديد من الحروب وما عقبها من دمار لذلك اجتمعت الدول لوضع بعض القوانين وأقامت العديد من المعاهدات والاتفاقيات التي تنظم الحفاظ على الحقوق والحرية للأفراد داخل المجتمعات المختلفة وهذه هي كانت مهمة الحماية الدولية الأولى.

وإن ذكرنا بعض القوانين التي كانت هدفها تحقيق الحماية الدولية كان من أبرزها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرية الأساسية عام 1950، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969م، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب عام 1981م، وللأسف كانت جامعة الدول العربية هي آخر المنظمات التي أقرت وضع صياغة لحماية حقوق الإنسان عام 1994م وذلك عندما صدر الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

ومن الطبيعي في جميع الدول أن تجد هناك بعض الظروف الاستثنائية والأزمات التي تمر بها البلاد والتي بالطبع تؤثر على شتى مجالاتها وعلى كيانها ككل سواء كانت ترجع لعوامل خارجية مثل نشوء الحروب بين البلاد (رغم أنه قد تم تحريمها بشكل قاطع من خلال ميثاق الأمم المتحدة التي نصت فيه على أنه يمنع استخدام القوة والتهديد بين الدول) أو قد تعود تلك الظروف لأسباب داخلية مثل قيام

الأزمات بين سلطات الدولة أو قيام حروب داخلية أو حدوث كوارث طبيعية كالزلازل والبراكين، ونظرا لصعوبة تلك المرحلة تقوم الدولة بتقييد الحريات في البلاد ووقف العمل بقوانين حقوق الإنسان وإعلان حالة الطوارئ في البلاد، وهو الهدف منه إضفاء روح المشروعية على هذا التقييد للحقوق المدنية في ظل تلك الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

عندما نتفحص الدساتير العربية بشكل عام نجد أنّ هناك فجوة كبيرة بين ما بين ما هو منصوص عليه في هذه الدساتير وبين تطبيق ما يكتب فيها في الواقع العربي وخاصة فيما يتعلق بالحريات ذات الطابع السياسي كحرية التعبير عن الرأي، فغالبا ما نجد هذا النوع من الحريات محاط بالعديد من القيود التعسفية، غير أنّه عندما تحدث ظروف استثنائية في البلاد، فغالبا ما تتعرض تلك الحقوق للقيود من قبل الحكومات التي قد تصل إلى حد وقف أو تعطيل لها مثل وقف حق التظاهر أو منع التجمعات أو وقف نشاط بعض الجمعيات أو النقابات وقد يتم اعتقال المعارضين وحرمانهم من مباشرة حقوقهم السياسية وكل هذا من أجل الوصول إلى القضاء نهائيا على المعارضة، وليس كما يدعي السّلاطات السياسية العليا أنّه من أجل الإمساك بزمام الأمور والسّيطرة على الأزمة التي تمر بها البلاد.

المبحث الأول:

ماهية الحماية الدولية ومصادرها

لا شك أنّ موضوع الحماية الدولية تعد من المواضيع الهامة والتي لا تقتصر فقط على حل النزاعات التي قد تقوم بين الدول بعضها البعض وإنّما هدف الحماية الدولية في الأساس هو التأكيد على عدم انتهاك حقوق الإنسان بكل الصور والأشكال.

المطلب الأول: تعريف الحماية الدولية لغة واصطلاحاً

الفرع الأول: الحماية الدولية لغويًا

لم يختلف علماء اللّغة حول تحديد معنى الحماية بالتأكيد، فكلمة حماية تعني حمى الشيء يحميه حماية أي دفع عنه وهذا شيء حمى أي محضور لا يقرب، وتحاماه الناس أي توقوه واجتنبوه¹، كما قال الله تعالى: ﴿وَلَا يُسْأَلُ حَمِيمٌ حَمِيمًا﴾²، وهناك نجد أنّ لفظ "الحماية يأتي بمعنى المنع والنصرة أي منع الغير من الإضرار بالمضرور³.

أمّا عن لفظ "الدولية": فهو من الدولة وجمعها دول، فلفظ الدولية هنا اسم منسوب إلى دول، فدولية أسم مؤنث منسوب إلى دول⁴.

¹ مختار الصّاح، الإمام أبو بكر محمد عبد القادر، بيروت، الطبعة الأولى، 1941، ص 90.

² سورة المعارج، الآية 10.

³ الراغب الأصفهاني، مفردات القرآن، دار القلم، دمشق، الطبعة الثانية، 1418 هـ، ص 255.

⁴ أحمد مختار عمر، معجم اللّغة العربية المعاصرة، المجلد الأول، عالم الكتاب، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008م، ص 787 و789.

الفرع الثاني: الحماية الدولية اصطلاحًا

أما عن فقهاء القانون فقد قاموا بتعريف الحماية الدولية عدة تعريفات، فمنهم من رآها بمفهوم ضيق ومنهم من رآها بشكل أوسع وأشمل: فمثال في عام 1919م عندما تم إنشاء حلقة من حلقات النقاش من قبل اللجنة الدولية للصليب الأحمر عرفوا الحماية الدولية بأنها تلك الحماية التي تشمل كل حقوق الإنسان بشكل عام وذلك في إطار القانون¹.

وقد كان هذا التعريف من التعريفات الشاملة التي شملت كل الأنشطة التي تمارسها الهيئات لتحقيق أكبر درجة من الضمان لاحترام هذه الحقوق، لكن بما ينسجم مع القوانين التي تسنها الدول لحقوق الإنسان.

لكن عرفها "فرانسواز بوشيه" على أنها تركز على حماية حقوق الأفراد وتمثل درع الدفاع بشكل قانوني لأفراد المجتمع أمام السلطات العليا.

ف نجد أنّ هذا التعريف اقتصرته وجهة نظره على النظر إلى الحماية الدولية على أنها الأداة التي تضمن التزام الدول تجاه الأفراد وتنفيذ ما عليها من التزامات لكنه لم يشر إلى الجانب الدولي للحماية والتي تتمثل في الاتفاقيات والبروتوكولات والمعاهدات التي تقام بين الدول والتي تحافظ على حقوق الإنسان أيضا.

بينما رأى فقهاء آخرون أنّ الحماية الدولية يمكن أن نقسمها إلى نوعين من الحماية، منها ما هو مباشر والذي يتمثل في مجموعة الإجراءات والممارسات التي تقوم بها الأجهزة والسلطات العليا من أجل احترام حقوق الأفراد داخل الدولة أو الإقليم الواحد لمنع انتهاكها أو التعدي عليها من قبل الآخرين، ومنها ما هو غير مباشر والذي يتمثل في مجموعة الأنشطة والممارسات التي تقوم بها الأجهزة الدولية من أجل

¹ محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسريا داخل دولهم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص 8.

خلق مناخ جيد ليتمتع الإنسان بحقوقه والعمل على نشر الوعي بين الشعوب المختلفة لتحقيق هذا الهدف ونجد أنّ تلك النظرة إلى الحماية الدولية هو الأشمل والأعم لأنه ركز على الحماية الداخلية وكذلك تناول الحماية الخارجية ولكن القسمين هدفهم حماية حقوق الإنسان¹.

المطلب الثاني: مصادر الحماية الدولية

إنّ الحماية الدولية تقوم على مصدرين أساسيين وهما:

(1) المصادر العالمية:

ويمكن تقسيم المصادر العالمية للحماية الدولية إلى نوعين هما: مصادر عامة والتي تتمثل في المواثيق والإعلانات التي شملت جميع أو أغلب الحقوق التي من المفترض أن يتسم بها الإنسان والتي حالياً شكلت شريعة عامة لحقوق الإنسان، أمّا النوع الثاني وهو مصادر خاصة وهي تلك التي تشكل مجموعة الاتفاقيات التي تهتم بمعالجة مواضيع معينة أو التي تختص بفئة معينة من الأفراد مثل الاتفاقية التي أقيمت بشأن المساواة بين الرجال والنساء في الراتب².

(2) المصادر الإقليمية:

ففي عصرنا الحالي يوجد ثالث نظم إقليمية تعمل في ثلاث قارات لحماية حقوق الإنسان، وتلك النظم هي على الترتيب النظام الأوروبي ويليهِ الأمريكي وأخيراً النظام الأفريقي:

¹ محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، المصادر ووسائل الرقابة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005 م، ص 158.

² أحمد عبد الحميد الدسوقي، الحماية الموضوعية والإجرائية لحقوق الإنسان في مرحلة ما قبل المحاكمة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م، الطبعة الأولى، ص 47.

ففي النظام الأوروبي والذي يمثل النظام الأقدم والأكثر قوة ليس فقط بين أنظمة الحماية الإقليمية فقط بل والعالمية أيضا، وقد تم إنشاءه عام 1949م في اتفاقية لندن.

أما بالنسبة للنظام الأمريكي فإنه يقوم على وثيقتين أساسيتين وهما ميثاق بوغاتا الذي تم إقامته عام 1948م، والوثيقة الثانية هي الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي تمت عام 1969م¹.

وأخيرا النظام الإفريقي والذي قد ظهر متأخرا بعد أن تمت الموافقة عام 1980م على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان من قبل مؤتمر القمة، لكنه لم يبدأ تنفيذه بشكل عملي وفعلي إلا عام 1986 والذي عمل على إلزام جميع أعضاء الدول الأفريقية بالعمل وفق إجراءات تشريعية قانونية تقوم على أساس احترام حقوق الإنسان².

والحقيقة أن تلك النظم الثالث أقيمت بناء على الاختلافات السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة بين الدول وإن كان جميعهم الهدف الأساسي لهم هو حماية حقوق الإنسان ولكن بدرجات متفاوت حسب قوة الدول، وأقوى مثال على هذا نجده في النظام الأوروبي حيث نجده يحاول أن يضمن شتى الوسائل التي توفر حماية أكبر لحقوق الإنسان، فنجد في الوقت الذي يشمل أربعة قارات هما أوروبا وأمريكا الشمالية وأمريكا الجنوبية وأفريقيا، في نفس الوقت تتعزل آسيا ولا تدخل في هذا النظام نظرا لأنها متشعبة من الداخل إلى أنظمة مختلفة من الرأسمالية والشيوعية والاشتراكية وبها دول غنية وأخرى فقيرة، وأصبح كل نظام يرى حقوق الإنسان من وجهة نظره ويسعى لتحقيقها، كل هذا في النهاية أدى إلى عدم وضع نظام أسيوي ثابت ليحمي حقوق الإنسان وخاصة حقوقه في الناحية السياسية.

¹ فيصل شطناوي، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، دار الحامد للنشر، الأردن، 2001، ص 154.

² مصطفى الفيلاي، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2011م، ص 21.

المبحث الثاني:

تطور الحماية الدولية وأهميتها

لا شك أنّ حماية حقوق الإنسان أصبحت هي محور اهتمام الكثير من الدول في الوقت الزّاهن ولقد بدأت ثمار هذا الاهتمام في الظهور بعد معاناة طويلة قد قاستها البشرية ضد الظلم والاستبداد حتى أصبحت في الوضع الحالي، وسوف نتناول خلال هذا المبحث مطلبين هما:

- تطور الحماية الدولية.

- أهمية الحماية الدولية لحقوق الإنسان.

المطلب الأول: تطور الحماية الدولية

عانت البشرية لكثير من الأزمان من سياسة الديكتاتورية والسيطرة على الفكر، وجعل كل الأفكار في قوالب جامدة ورفض التطور، حتى حدثت العديد من الثورات التي قام بها الإنسان من أجل التحرر من هذا القالب الجامد والخروج إلى الشمس وإلى نور الحرية، فقد كان تطور حقوق الإنسان على مرحلتين:

المرحلة الأولى: كانت المناداة بحقوق الإنسان في كل العالم على فترات مختلفة حتى صارت من

ذات شأن عالمي.

المرحلة الثانية: هي محاولة الانتقال من الجانب النظري لدراسة حقوق الإنسان إلى جانب التطبيق العملي ومحاولة النزول بالمبادئ الأخلاقية التي حكم حقوق الإنسان إلى الواقع، وسوف نطلع الآن على كيفية انتقال الرقابة الدولية من مرحلة عدم التدخل في شئون البلاد إلى مرحلة التدخل¹.

الفرع الأول: عدم التدخل

لقد كانت الصفة السائدة في جميع دول العالم هي أنّ السيادة الكاملة تبقى في يد رئيس الدولة أو ما يمثلون السلطة العليا وما على المواطنين سوى الخضوع لقراراتهم التي يصدرونها، ولا يكون لهم حق الاعتراض عليها، ولعلّ هذا هو السبب الرئيسي وراء عدم خضوع الدولة إلى سلطة أو محاسبة من قبل السلطات الدولية، فكانت كل دولة مختصة بذاتها ويمثل كل دولة رئيسها.

ومن هنا ظهر بوضوح أنّ السيادة المطلقة لأمر البلاد تبقى في أيدي رئيسها وظهر عدم التدخل السلبي أي القيام باستبعاد أي تدخل في شئون البلاد، هذا الأمر أستر حتى ثلاثينيات القرن العشرين لكن مع دخول الربع الأخير من القرن العشرين بدأت تلك النظرة في التلاشي مع انهيار الاتحاد السوفيتي وكذلك ظهور أليات جديدة في التدخل مثل المحاكم الدولية والمنظمات الدولية وأصبحت تلك الأجهزة بمثابة أداة ضغط على مبدأ عدم التدخل وكسر كل القيود التي تفرضها السيادة المطلقة².

¹ حسين حنفي عمر، التدخل في شؤون الدول بذريعة حماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2004م/2005م، ص ص 28-29.

² بوجلال صلاح الدين، الحق في المساعدة الإنسانية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، القاهرة، 2008، ص 20.

ويرى بعض الفقهاء إلى ضرورة وجود معيارين أساسيين لتتم عملية التدخل: فالمعيار الأول يتمثل في مجموعة الحقوق التي تصف السيادة القانونية كالاختصاصات المتصلة بوجود الدولة ككيان قائم بالفعل سواء كان داخل الإقليم أو خارجه، أما المعيار الثاني فهو يتمثل في ضرورة وجود نوع من الالتزام الدولي من قبل الرقابة الدولية¹.

إلا أنّ تدخل القانون الدولي لحماية حقوق الإنسان لم يكن هدفه هدم سيادة الدولة وإنّما كان هدفه هدم الحواجز التي تعوق حماية حقوق الإنسان.

الفرع الثاني: التدخل

مما سبق يتضح لنا أنّ علاقة الدولة بمواطنيها لم تتدرج تحت اختصاص القانون الدولي وفي نفس الوقت لم تخرج من اختصاصه إلا في نهايات القرن العشرين، ويمكن توضيح مفهوم التدخل من جهتين جهة أضيق وجهة أخرى أوسع وأشمل، فالجهة الأضيق وهو يمثل التعريف التقليدي والذي يقوم على أساس استخدام القوة العسكرية، أما عن المعنى الأوسع والذي تعدى فكرة الإجراءات العسكرية ليشمل الإجراءات السياسية والثقافية والاقتصادية، وبالتالي تتدخل الحماية المدنية في شؤون الدولة².

إنّ التدخّل يقوم على ما شرعه المجتمع الدولي من إبرام العديد من الاتفاقيات والمعاهدات بين الدول والتي يقع على رأسها توقيع ميثاق الأمم المتحدة، والذي كان يضم مجموعة من النصوص التي أكدت على ضرورة احترام حقوق الإنسان، وأنّه لا بد من أن تكون هذه الحقوق مكفولة للجميع دون استثناء وأن تكون هناك ضمانات تضمن تحقيقها وليس مجرد أقوال موجودة على أوراق، لأنّ الأهم هو التطبيق

¹ ليلي نقولا الرحباني، التدخل الدولي الإنساني -دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص ص 79-82.

² زهير الحسيني، الرقابة السياسية لحماية حقوق الإنسان، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 52، سنة 1996م، ص ص 103-104.

العملي لما هو منصوص عليه في الميثاق، فنظرا لما يرتبط بالتدخل من مصالح ومبادئ قانونية داخلية ودولية أصبح هذا الأمر مجال للجدال بين الكثير من الفقهاء والفلاسفة ولم يتوقف عند حد الساسة فقط وقامت العديد من النظريات التي تناولت هذا الأمر بالدراسة¹.

وأخيرا كي تتضح كل الأمور، نقول أنه أصبح التدخل والسيادة مفهومين متوافقين تماما في الربع الأخير من القرن العشرين حيث صارت السيادة نسبي بدلا من كونها حقا مطلقا في الماضي، وأصبحت الدولة ملزمة أمام مواطنيها باحترام معايير دولية اتفقت عليها الدول ولا تخرج عنها².

المطلب الثاني: أهمية الحماية الدولية

فكما ذكرنا أن مع نهاية النصف الأول من القرن الماضي بدأ الاهتمام بالعلاقات الدولية وحقوق وواجبات كل دولة وما عليها من التزامات وبدأ ظهور حرية الفكر وحرية العقيدة وتحريم الاسترقاق والعنصرية وكان لهذا أثره على القانون الدولي، ويمكن إيجاز أهمية الحماية الدولية في نقطتين أساسيتين هما:

- على المستوى الداخلي بين الفرد والسلطة.

- على المستوى الدولي بين الدول بعضها البعض.

على المستوى الداخلي تظهر أهمية الحماية الدولية بوضوح عندما يحدث خلاف بين الفرد والسلطة على المستوى الداخلي للإقليم الواحد فتكون هي الخط الفاصل بينهما، فهي تسعى لحماية حقوق الأفراد وحركته وسكناته، وفي نفس الوقت تعمل على ألا يكون الفرد هو مصدر خطر على النظام العام، لأنَّ

¹ هادي نعيم المالكي، المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الإنسان، دار السلام، بغداد، 2008م، الطبعة الأولى، ص 50.

² الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان وتطبيقاته الوطنية والدولية، مرجع سابق، ص 76.

العلاقة بين السّطة والفرد هي علاقة تنافس، فالفرد لا يملك أي قوة والدولة تمثل القوة والهيمنة عليه ولذلك إذا ساءت الأحوال من حق الطرف المتضرر اللّجوء إلى الحماية الدولية لكن الحماية الدولية لا تتدخل من تلقاء نفسها لأنّ هناك قانون قائم في كل دولة على حدة يحرص على تنظيم العلاقة بين الفرد والسّطة.

على المستوى الدولي تبرز أهمية الحماية الدولية في حل المنازعات التي تحدث بين الدول الكبرى القوية والدول الصغرى الأضعف، ممّا يهدد الحفاظ على السلام والاستقرار بين البلاد، فإذا لم تستطع السّطة توفير الضّمانات التي تتيح للأفراد التّمتع بحقوقهم السياسية فهنا يأتي دور الحماية الدولية بهدف توفير تلك الحماية المفقودة¹.

¹ نفس المرجع السابق.

المبحث الثالث:

الظروف الاستثنائية وفقاً لأحكام القانون الدولي

المطلب الأول: تعريف اللجنة الأوروبية للظرف الاستثنائي

أردنا أن نشير في البداية إلى أنّ ما وضعته أجهزة الإشراف والرّقابة الدولية بصفة عامة، وكل من اللجنة والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يعتبر هو المرجع الذي نعود إليه في تحديد الظروف الاستثنائية في القانون الدولي لحقوق الإنسان بشكل عام.

فقد قامت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان الظروف الاستثنائية بأنّها هي: "أزمة أو موقف استثنائي خطير حال أو وشيك الوقوع، يؤثر على مجموع شعب الدولة، ومن شأنه أن يشكل تهديداً لحياة المجتمع فيها¹.

وبالتالي من خلال هذا التعريف تكون اللجنة الأوروبية قد حددت أربعة ركائز أساسية في تعريفها للظروف الاستثنائية وهي:

- لا بد من وجود أزمة أو وضع خطير قائم أو على وشك الوقوع.
- أنّ هذا الوضع سوف يؤثر على شعب الدولة برمته.
- أنّ هذه الظروف تهدد استقرار المجتمع.
- أنّ هذا الوضع لا يكفي لمواجهته تطبيق الإجراءات أو القيود العادية من أجل ضمان سلامة المجتمع أو النظام العام للدولة¹.

¹ خيرى أحمد الكباش، الحماية المدنية لحقوق الإنسان - دراسة مقارنة - في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية والمبادئ الدستورية والمواثيق الدولية، دار الجامعيين، الإسكندرية، رسالة دكتوراه، منشورة، 2002، ص 177.

المطلب الثاني: مظاهر الظروف الاستثنائية التي ينجم عنها تطبيق الحماية الدولية للحفاظ على الحريات

هناك العديد من المصطلحات التي تم إطلاقها على الظروف الاستثنائية من قبل النصوص الدولية، فمثال قد تم التعبير عنها في المادة 4 من الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان بأنها: "أوقات الطوارئ العامة التي يمكن أن تهدد حياة الإنسان وحياة المجتمع كله بالخطر"، أما في المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية فقد تم تعريفها على أنها: "حالة من الحروب أو الخطر العام الذي يهدد حياة المجتمع"، وفي المادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، فقد رأت أنّ الظروف الاستثنائية ما هي إلا زمن الحرب أو الخطر العام أو أي ظروف أخرى تشكل نوعا من أنواع التهديد التي تزعزع استقرار البلاد، وأخيرا عبر الميثاق العربي عنها بأنها حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة.

ولقد حاول الفقه تحديد نقاطا أساسية يمكن أن تندرج تحتها الظروف الاستثنائية، والتي اختلفت

الآراء حولها وهي:

- في حالة الحرب التي يكون بها نزاعات بين الدول باستخدام السلاح.
- الأزمات السياسية التي تحدث داخل الدولة الواحدة والتي تتمثل في الاضطرابات الداخلية أو ظهور أزمة اقتصادية أو قيام حروب أهلية أو انتشار الإرهاب وأعمال التخريب في الدولة.
- حدوث الكوارث الطبيعية والتي تكون مثل الزلازل والبراكين وغيرها من الظواهر التي لا دخل للإنسان فيها².

¹ « Vade-mecum de la convention européenne des droits de l'homme », éd. Du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991, p 123.

² الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الرابعة، 2007، ص 264.

المطلب الثالث: الحالات التي تمثل ظروفًا استثنائية بين الدول وكيفية الاستعداد لها

الفرع الأول: حالة الحرب أو في حالة الاستعداد لمواجهة الحروب بين الدول

تنص المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه في حالة حدوث حرب أو خطر عام يهدد حياة المجتمع، فيجوز لكل دولة متعاقدة أن تتخذ تدابير تخالف الاتفاقية المنعقدة مع الدول الأخرى، كذلك تنص المادة 31 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بأنه في وقت الحرب أو حدوث خطر ما يشكل أزمة أو تهديد للأمن، فيمكن للدولة تعطيل أي التزامات قد تحملتها نتيجة لاتفاقيات قد أبرمتها مع دول أخرى¹.

لاشك أن العلاقات القائمة بين الدول يسيطر عليها الطابع الصراعى أكثر من الطابع التعاونى بالرغم من عقد العديد من الاتفاقيات والمعاهدات إلا أن هذه صفة موجودة منذ الأزل، وخاصة كلما زاد الاقتراب من المصالح الحيوية للدولة، ولعلّ التاريخ هو أكثر برهان على ذلك فلا يوجد فترة من فترات يخلو من الصراعات، وهذا ما عبر عنه ابن خلدون بقوله: "الحرب أمر طبيعى في البشر لا تخلو عنه أمة ولا جيل"².

موقف القانون الدولي من الحرب:

في الفترة الأخيرة من العصر الحالى قد شهد العالم فترة من الحروب والاضطرابات بين الدول وخاصة الحربين العالميتين الأولى والثانية قد هدمت الكثير من الجوانب الاجتماعية والاقتصادية داخل العديد من الدول، فقد سادت حالة من التوتر والقلق لكن عصبة الأمم وميثاق بريان كيلوج عام 1928 قد

¹ سالم برقوق، التسلح ونوع السلاح، مجلة الوسيط في الدراسات الجامعية، الجزء الثاني، ص65.

² ابن خلدون، المقدمة، الجزء الأول، الدار التونسية للنشر، الطبعة الأولى، 1984م، ص 270.

ساهم بشكل كبير في تهدئة الأوضاع عن طريق محاولة فض الصراعات والنزاعات بين الدول واللجوء إلى الوصول إلى نقاط تواصل بينهم بدلا من اللجوء إلى الحرب، وخاصة عصبة الأمم التي قد حرمت الحرب تحريما جذريا، وبدلا عن الحرب على الدول المتنازعة اللجوء إليه من أجل فض النزاع والوصول إلى حل سلمي¹.

الفرع الثاني: الاحتلال

كما أنّ الحرب تقوم بين الدول لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو عقائدية، فكذلك الاحتلال له نفس الأسباب عن طريق السيطرة على بعض الأراضي من قبل دولة على دولة أخرى تمثل القوة الأضعف، حيث نصت المادة 42 من لائحة الحرب البرية الملحقّة باتفاقية لاهاي عام 1907م بأنّه يمكن أن نطلق على دولة بأنّها محتلة عندما تكون السّلطة التّفيذية في أيدي العدو².

ولهذا قد عرّف فقهاء القانون الاحتلال تعريفات كثيرة نذكر منها تعريف الدكتور أبو الوفا الذي عرفه بأنّه: "تمكّن المحتل من ممارسة سلطاتها العادية فوقه من الناحية الواقعية والعملية ولا تستطيع سلطة النّظام للدولة أن تسيطر على أوضاع البلاد"³.

موقف القانون الدولي من الاحتلال:

بالتأكيد القانون الذي يحرم الحرب سوف يحرم الاحتلال أيضا للدول والسيطرة عليها من دون وجه حق واستنفاد خيراتها، ولقد نظمت الاتفاقيات العديد من الأمور المتعلقة بالدول الخاضعة للاحتلال، فطبقا

¹ سعيد الدقاق، التّظيم الدولي، الدار الجامعية، بيروت، ص ص 231-232.

² Patrick Dailler et Alain Pellet , Op.cit, p 883-884

³ أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النّهضة العربية، الطبعة الرابعة، القاهرة، ص ص 725-726.

للمادة 43 من اتفاقية الهاي عام 1907م والتي أشارت أنه لا بد من المحافظة على النظام القانوني في المنطقة المحتلة باستثناء التغيرات التي تفرضها الضرورة الحربية.

إن القاعدة الأساسية في قوانين الاحتلال الحربي أنه يجب أن يتوقف العمل بأحكام القانون الدستوري إذا كانت تلك المنطقة محتلة، فمثال تتوقف المؤسسات الدستورية مثل رئيس الدولة أو مجلس النواب وغيرها، أما الضمانات الدستورية التي تشكل حقوق المواطن فلا يجوز أن يتم التّعدي عليها بأي شكل من الأشكال أو تقييدها بأي نوع من القيود¹.

ولا يعني ذلك أن تتوقف الشعوب المحتلة عن النضال ضد مستعمرها فهذا لا يتناقض مع مبادئ الأمم المتحدة، لكن في نفس الوقت تعدي أي دولة على شعب واحتلالها له فيعد هذا قمع لأراضيها ويعتبر عدوان وهذا يتناقض مع مبادئ وأهداف الأمم المتحدة، من هنا نتوصل إلى أن إعلان حالة الطوارئ في البلاد من قبل دولة محتلة لدولة أخرى يعد هذا قمعاً واجراء غير مشروع لكن مقاومة الاحتلال من وجهة نظر القانون الدولي هو أمر مشروع².

الفرع الثالث: النزاعات المسلحة الداخلية

وهي تلك النزاعات التي تحدث داخل الدولة نفسها مثل الحروب الأهلية أو بين جماعات ضد جماعات لكن تحت قيادة مسؤولة على جزء من الإقليم، وبالتالي هذا لا يعتبر شكلاً من أشكال النزاع الداخلية التي منها الشغب وأعمال العنف والفوضى³.

¹ خلف رمضان، محمد الجبوري، دور المنظمات في تسوية المنازعات، دار الجامعة الجديدة للطبع والنشر والتوزيع، 2013، ص 220.

² سعيد فهيم خليل، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، أمديست، 1998، ص 36.

³ وائل أنور بندق، موسوعة القانون الدولي الإنساني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 351.

وإذا نظرنا إلى طبيعة النزاعات المسلحة الدولية والداخلية نجد أنهم يقومون على نفس الكينونة وهي استخدام السلاح في تلك النزاعات، لكن تختلف النزاعات الداخلية عن النزاعات الدولية في أطرافها فقط، فالنزاعات الدولية تقوم بين الدول بعضها البعض، إنّما النزاعات الداخلية هي نزاعات بين الأقاليم وبعضها داخل الدولة الواحدة، كما أنّ النزاعات الدولية مرجعيتها القانونية هي أحكام القانون الدولي، بينما النزاعات الداخلية فمرجعيتها القانونية لأحكام القانون الداخلي للدولة القائمة فيها النزاعات، لكن إذا استمرت النزاعات الداخلية ولم تستطع السلطة الداخلية للدولة أن تسيطر على زمام الأمور يمكن أن تلجأ الدولة إلى أحكام القانون الدولي¹.

الفرع الرابع: الظروف الاستثنائية التي تشكل حالة طوارئ عامة

نظرا لخطورة وضع الدول في حالة إعلان حالة الطوارئ، فنحن الآن سنوضح أهم مظاهر الظروف الاستثنائية التي تشكل حالة من حالات الخطر لإعلان حالة الطوارئ في البلاد والتي يمكن أن نقسمها للأقسام التالية:

- القسم الأول (الأزمات السياسية الخطيرة)

- القسم الثاني (الكوارث الطبيعية).

القسم الأول: الأزمات السياسية الخطيرة

وهو ما تمثله حركات العنف التي توجهها السلطة إلى المواطنين أو صادرة من المواطنين للاعتداء على السلطة مثل الجيش والبوليس والمخابرات.

¹ مسعد عبد الرحمان زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة، الأزريطة، الإسكندرية، 2003، ص 58.

أولاً: الأزمات الاقتصادية الحادة من حدوث الانهيار الاقتصادي

وهي تمثل الانهيارات الاقتصادية الفجائية لكن حالة التخلف الاقتصادي التي تصيب بعض البلاد لا يمكن اعتبارها من الظواهر الاستثنائية يجيز للدولة حق إعلان حالة الطوارئ بالبلاد وتقييد حرية المجتمع¹.

وهذا هو الرأى الذي توصل إليه مؤتمر مجمع القانون الدولي المنعقد في بلغراد عام 1980م بأن حالة التخلف الاقتصادي والاجتماعي التي تعاني منها أغلب المجتمعات النامية لا ينطبق عليها نظام الظروف الاستثنائية، وبالتالي يمنع فيها تطبيق قانون الطوارئ فلا يوجد مبرر لكبت الحريات لأنها لن تخدم الأهداف الاقتصادية بل قد يكون لها أثراً سلبياً.

ثانياً: الإرهاب

في الفترة الأخيرة لاحظنا أنّ الإرهاب أصبح منتشرًا في كثير من البلاد النامية والمتقدمة أيضاً، ولعلّ تلك المشكلة تشغل المجتمع الدولي وتحاول محارباتها بكل الوسائل الممكنة، ويمكن القول أنّه ظرف استثنائي قد تمر به البلاد وهو عبارة عن مجموعة من الإجرامية التي قد تتعرض لها دولة ما ويترتب عليها إثارة الرعب في نفوس أبناء الدولة أو تعريض أمنهم وحياتهم للخطر².

ولقد بذلك المنظمات الدولية وعلى رأسها عصابة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة الكثير من الجهود من أجل الوصول إلى الاستقرار الدولي والمجتمعي، ومن هنا يمكن القول أنّ هناك شكلاً من الإرهاب،

¹ عزت سعد البرعي، حماية حقوق الإنسان في ظل التنظيم الدولي الإقليمي، مطبعة العاصمة، القاهرة، 1985، ص 692.

² دوللي حمد، الإرهاب الدولي، دراسة مقارنة، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، 2003، ص 32.

فهناك إرهابا داخليا أي يحدث داخل الدولة الواحدة أو الإقليم الواحد وهناك إرهابا خارجيا أي تقوم به دولة ضد دولة أخرى، وأيا كان نوع الإرهاب فهو يقوم على نفس الرّكيزة وهو نشر العنف والتوتر في البلاد¹.

القسم الثاني: الكوارث الطبيعية

وهي تمثل الزلازل والبراكين وغيرها من الظواهر الطبيعية التي لا دخل للإنسان في حدوثها كانتشار مرض أو وباء معين خطير في البلاد، لكن ليس معنى هذا أنّه إذا انتشرت الأنفلونزا، نعتبر هذا ظرفا استثنائيا ونقوم بإعلان حالة الطوارئ في البلاد، فالمقصود هنا بالوباء الخطير مثل أمراض الكوليرا والطاعون.

لقد أشارت الاتفاقية الأوروبية للفي المادة 5 "هـ" إلى أنّ حالات الأوبئة تعد ظرفا استثنائيا وأجازت تلك الاتفاقية إمكانية تقييد حرية الأشخاص في التّنقل منعا لانتشار المرض والسيطرة عليها ومن الأمثلة على ذلك نص المادة 14 من الاتفاقية الدولية عام 1919م، والتي اختصت بتحديد ساعات العمل لمن يعانون بمرض وبائي وإعلان حالة الطوارئ في حالة الحرائق والفيضانات والمجاعات والزلازل وانتشار الأمراض المعدية والأوبئة أي المقصود أي ظروف تهدد حياة الإنسان التي تمثل أقدس شيء على وجه الأرض.

ولعلّ هذا ما ذهب إليه الأستاذ "ستيفان ماركس" في تصوره بأنّ التّخلف الإقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه الدول النامية بشكل عام يمثل عائقا كبيرا يمنع الإنسان من الاستمتاع بكل حقوقه التي قد قررت في المواثيق الدولية، ولهذا يمكن أن تندرج أوضاع التّخلف تحت بند الظروف الاستثنائية².

¹ عبد الناصر حريز، الإرهاب السياسي، دراسة تحليلية، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1996م، ص 178.

² عزت سعد الدين البرعي، حماية حقوق الإنسان في التّنظيم الإقليمي، القاهرة، 1985، ص 692.

لكن إذا نظرنا إلى رأي الدكتور ستيفان نجد بأننا بهذا الحال نساعد سلطات الدولة على فرض القيود على أبناء الدولة في الوقت الذي تراه وتحل نفسها من الالتزام بتأمين الحقوق المدنية والسياسية وهذا الرأي ما ذهب إليه أحد المؤتمرات الدولية، وهو مؤتمر "سيراكوزا" حيث رأى أنّ التّخلف الاقتصادي والاجتماعي لا يمكن أن يندرج تحت الظروف الاستثنائية فيما عدا الأزمات الاقتصادية التي تصيب البلاد فجأة، وقد تؤدي إلى انتشار الفوضى أو اضطرابات اجتماعية تهدد أمان المجتمع مثل تلك الاضطرابات التي حدثت للمجتمع الهندي والماليزي بسبب حدوث نقص في الموارد الغذائية، أو تلك الأزمة الاقتصادية التي أصابت المجتمع الإكوادوري نتيجة انخفاض سعر البترول في السوق العالمي تلك المشكلات الصّعبة، يمكن أن نطبق عليها أحكام الظروف الاستثنائية لكن حالة التخلف الاقتصادي والاجتماعي التي تصيب المجتمعات النامية لا يمكن اعتبارها ظرفا استثنائيا¹.

¹ محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص 123.

الفصل الثالث:

القيود وإجراءات الرقابة الدولية على مدى امتثال الدول

لأحكام الاتفاقيات في ظل الظروف الاستثنائية

لقد كان الهدف الأساسي من قيام الاتفاقيات الثلاث والتي تتمثل في الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، وأخيرا الاتفاقية الأمريكية لحماية حقوق الإنسان أيضا هو وضع مجموعة من القيود أو يمكن أن نطلق عليها الضوابط على هيئة نصوصا تشريعية يتم سنها بين الدول المختلفة من أجل ضمان التزام جميع الأطراف بالمشروعية الدولية، وتلك النصوص التي تم وضعها هي ما تأخذ شكل اتفاقيات.

فتلك المشروعية تتمثل في مجموعة القوانين التي يتم وضعها من أجل اللجوء إليها عند إعلان حالات الطوارئ ولضمان عدم تعدي أي طرف على الطرف الآخر من أجل تأمين وحماية حقوق الفرد في أثناء الظروف الاستثنائية التي يمر بها.

وبالتالي فتلك الاتفاقيات هي الرخصة المعطاة لكل دولة في حالة حدوث أي زعزعة في حالة الاستقرار الدولي أو حدوث ظروف استثنائية تمر بها البلاد فيمكنهم اللجوء إلى استخدام تلك الرخصة للوقوف على أرض صلبة ضد أي معتدي أو من يحاول هدم تلك الدولة.

المبحث الأول:

المشروعية الدولية والظروف الاستثنائية

المطلب الأول: القيود الإجرائية على حق الدول في التّحل مؤقتاً من التزاماتها الدولية

يمكن أن نقسم تلك القيود الإجرائية التي ترد على حق الدول الأطراف في التّحل مؤقتاً من التزاماتها

الدولية الناشئة عن اتفاقيات حقوق الإنسان إلى قيدين رئيسيين وهما:

1. ضرورة إعلان الدولة المعنية عن وجود حالة من حالات الطوارئ لديها على المستوى الداخلي لها.
2. ضرورة إخطار باقي الدول من حولها على إعلانها لحالة الطوارئ وذلك على المستوى الدولي لها¹.

الفرع الأول: الإعلان عن وجود حالة من حالات الطوارئ على المستوى الداخلي

لا شك أنّ الدولة التي تمر بظرفاً استثنائياً دفعها إلى إعلان حالة الطوارئ هي تمر بحالة خطيرة قد تؤدي إلى انهيار دولتها بالكامل، ولهذا أوجب القانون الدولي على أي دولة تمر بتلك الحالة الإعلان عن قيام حالة الطوارئ في البلاد، وكذلك يحدد الظروف التي دفعته إلى إعلان حالة الطوارئ، ومتى سينتهيها والعودة مرة أخرى إلى حياة الدولة الطبيعية، ويمكن توضيح هذا الأمر من خلال النقاط الآتية:

أولاً: إعلان حالة الطوارئ قيد إجرائي أساسي

حيث نصت الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية في المادة الرابعة على أنّ حق الدول في الالتجاء إلى الرّخصة الممنوحة له وهي الاتفاقيات الدولية المبرمة، مقيدا بضرورة وجود حالة طوارئ

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضّبط الإداري في النّظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1995، ص 54.

بالبلاذ وأن يتم الإعلان عن وجود حالة الطوارئ على المستوى الداخلي، بينما قد جاء في الاتفاقية الأمريكية في المادة السابعة والعشرين وكذلك في الاتفاقية الأمريكية في المادة الخامسة عشر خلوا من ذكر هذا القيد الإجرائي صراحة، ولابد أن تراعيها الدول التي تعلن حالة الطوارئ في بالدها قبل اللجوء للرخصة الممنوحة لها أن حالة الطوارئ تمثل إنتهاكا لحقوق الفرد، ولهذا يجب على الدولة الإعلان عنها صراحة وأن تتخذ جميع الإجراءات اللازمة لمحاولة السيطرة على هذا الوضع الاستثنائي القائم بسرعة.

ولقد رأى الفقه الدولي أن عدم إعلان الدولة لقيام حالة الطوارئ ببلادها يحرمها من التمسك برخصة التحلل، وأصبحت جميع الممارسات والإجراءات التي يمارسها مفتقرة إلى المشروعية الدولية إلى جانب مخالفته للدستور الذي يحكم الدولة نفسها لأن تلك الأمور لم تعد داخلية بحتة وإنما أصبحت مقيدة بالكثير من الضوابط والقيود التي قررها القانون الدولي للحقوق فلا يوجد دستور لا يحمل بين طياته الظروف التي يمكن للدولة أن تعلن حالة الطوارئ ومتى ستنتهي تلك الحالة ويحدد السلطات الاستثنائية خلال تلك الفترة، والذي تعهدت به الدولة أن لا تخرج عنه وأن تلتزم جميع الأطراف به وتحترمه¹.

أما عن الإجراءات والممارسات التي يتم مزاولتها فور إعلان حالة الطوارئ داخليا فهي تهدف في الأساس إلى تقوية السلطة التنفيذية وتزويدها باختصاصات كثيرة، كانت في يد السلطة التشريعية إليها، وكذلك يتم نقل السلطات الممنوحة إلى القضاء إلى المحاكم والسلطات العسكرية، وفي بعض الأحيان اضطرت الظروف البلاد إلى نقل السلطات من السلطة التنفيذية إلى سلطات المحاكم مباشرة.

وهناك ثلاثة أنواع من النظم يمكن أن تتبعها الدولة في نقل اختصاصات السلطة من السلطة

التشريعية إلى السلطة التنفيذية وهم:

¹ محمد شريف إسماعيل عبد الحميد، سلطات الصبب الإداري في ظل الظروف الاستثنائية- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1980م، ص ص 334-335.

1) نظام التفويض التشريعي:

حيث يتم نقل السلطة التشريعية بشكل كلي أو جزئي حسب حالة الطوارئ التي تمر بها البلاد إلى السلطة التنفيذية، وهنا يكون الحكم النهائي لجميع اختصاصات السلطة التشريعية في يد السلطة التنفيذية لحين انتهاء الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

2) نظام تشريعات الضرورة:

وهذا النظام شديد القرب من النظام السابق ولكن يختلف معه في أنّ تشريعات الضرورة لا بد أن تخضع في النهاية إلى رقابة تالية من السلطة التشريعية.

3) نظام السلطات الخاصة:

أمّا عن هذا النظام فهو يهدف إلى وضع كافة الصلاحيات في يد رئيس الدولة بإصدار أي قرارات دون الرجوع إلى السلطة التشريعية حتى إذا تم عقد دورات برلمانية لمواجهة الأزمات والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد في الوضع الزاهن¹.

إنّ التشريعات التي وضعت للظروف الاستثنائية بالدول تنقسم إلى قسمين:

القسم الأول: وهو يمثل الدول التي تتبع النظام الأنجلوسكوني حيث تكون تشريعات عددها قليل متناثرة لا تنسم بالتنظيم، لأنه يقوم على أساس أن إذا طرأت حالة طوارئ على البلاد فتلجأ فيها الحكومة إلى البرلمان من أجل تفويضها لاتخاذ القرارات لمواجهة الأزمة دون قيود.

¹ يحيى الجمل، نظرية الضرورة وبعض تطبيقاتها المعاصرة -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، 1975م، ص 185.

القسم الثاني: ويندرج تحته الدول التي تتبع النظام القانوني اللاتيني، ويطلقون على القوانين التي تحكم تلك الظروف اسم "الأحكام العرفية"، فهم يستندون إلى مجموعة من الأحكام المتفق عليها في الدولة بشكل عرفي.

وإن كان القسمان يختلفان في طريقة معالجتهما للأمور إلا أنّهما يتفقان في الهدف، فكلاهما يهدفان إلى اتخاذ القرارات السليمة والعاجلة التي تساعد الدولة على تجاوز فترة الخطر التي تمر بها بأقل الخسائر، وفي الحالتين عادة ما تخول سلطة اتخاذ القرارات إلى رئيس الدولة منفرداً أو بالمشاركة مع مجلس الوزراء، وفي بعض البلاد توكل الأمور إلى رئيس الوزراء أو البرلمان منفرداً، وفي أحوال نادرة جداً تخول الأمور إلى السلطة العسكرية وفي أغلب الأحيان يكون ذلك في أوقات الحروب فتكون السلطة العسكرية هي الملمة بالأمور أكثر من أي شخص آخر¹.

ثانياً: الضوابط الدولية المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ

لقد قلنا أنّ السلطات الاستثنائية أصبحت مقيدة الآن من قبل القانون الدولي وليست تطبيقاً مثل الماضي، وقد قام القانون الدولي بإعلان مجموعة القوانين التي يجب أن تلتزم بها الدول في حالة إعلانها لحالة الطوارئ بالبلاد في المؤتمر الدولي عام 1984م الذي عقد بباريس، ويمكن إيجاز الضوابط والقيود التي تم وضعها من خلال ثلاثة مبادئ رئيسية هي:

1) تحديد السلطة المختصة باتخاذ القرارات والإجراءات:

فلقد استقر الرأي في الفقه الدولي بضرورة إعلان حالة الطوارئ للجهات العسكرية والأمنية دون انتهاك لحرية الإنسان أو انتهاك للقوانين التي تحكم الدولة، ولقد ذهب "ياركا داس" إلى أن يجب أن تكون

¹ المرجع السابق، ص 56.

سلطة إعلان حالة الطوارئ، مثبتة كقاعدة عاملة بالسلطة التشريعية، ولضمان ذلك يجب أن يكون هناك نصوصاً دستورية يعطي الحق للسلطة التشريعية بإعلان حالة الطوارئ، وأن تتحرى السلطة التشريعية كامل الدقة قبل إصدار القرارات¹.

(2) مبدأ التأقيت:

والمقصود بهذا المبدأ هو أن عندما يتم إعلان حالة الطوارئ يجب أن يتحدد المدة الذي تستغرقه هذه الحالة إلا في حالة واحدة يصعب تحديد متى تنتهي حالة الطوارئ فيها وهي الحرب تلك الحالة من الصعب تحديد متى تنتهي الحرب ويبدأ الإنسان في نيل حرياته كاملة، والهدف من هذا المبدأ هو جعل الظاهرة الاستثنائية استثنائية وليست قاعدة، لأنه إذا أصبح الاستثناء مستمر وغير محدد الوقت صار قاعدة عامة وبالتالي يكون انتهاكا للقوانين، ولقد رأيت اللجنة الدولية أن حالة الطوارئ يجب ألا تزيد عن ستة أشهر إذا لم تستدعي تجديد تلك المدة².

(3) مبدأ الرقابة:

لاشك أنه لضمان تحقيق المشروعية في البلاد التي تعلن حالة الطوارئ البد من الرقابة والمتابعة لمدى تطبيق القوانين بطريقة سليمة وعدم الخروج عن القانون الدولي، والمقصود بالرقابة هنا الرقابة من قبل السلطات الداخلية من جهة والتي تتمثل في الجهات البرلمانية والقضائية والرقابة من قبل المنظمات الدولية من جهة أخرى، فقد أكدت منظمة العمل الدولية على مبدأ الرقابة عام 1956م على أن الرقابة لا

¹ محمد مصطفى يونس، حقوق الإنسان في حالات الطوارئ، ص 238.

² سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982م، ص 126.

تكون داخلية فقط، وإنما هناك ضرورة كبيرة للرقابة من قبل القانون الدولي وهذا لا يعد تدخلا وإنما هو ضمان لأتباع أحكام القانون الداخلي والدستور¹.

الفرع الثاني: إخطار دول الجوار بالإعلان على حالة الطوارئ

وتلك هي القاعدة الثانية التي قد أقرت بها الاتفاقيات الثلاثة الدولية والأمريكية والأوروبية وهي أنه من الضروري أن يتم إخطار الدول الأخرى إعلان حالة الطوارئ في البلاد بعد استيفاء إجراءات الإعلان عن وجود تلك الحالة داخل الدولة أو الإقليم، وهذا ما أكدت عليه المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية من ضرورة الإبلاغ فورا الدول الأخرى عن حالة الطوارئ بواسطة السكرتير العام للأمم المتحدة وإبلاغه عن النصوص التي قد تحلت منها الدولة خلال تلك الفترة².

والغرض الرئيسي من معرفة الدول الأخرى بحالة الطوارئ الموجودة بمنطقةك هو ضمان وجود ظروف استثنائية فعلا واستخدام رخصة التحلل من التزاماتها ومعرفة الأسباب التي دفعت الدولة لفرض حالة الطوارئ على المنطقة.

¹ المرجع السابق، ص 128.

² محسن خليل، القانون الدستوري والتنظيم السياسي، الطبعة الأولى، 1987م، ص 632.

المبحث الثاني:

الإخطار الدولي ومتطلباته

المطلب الأول: إجراءات الإخطار الدولي

مما سبق يتضح لنا أنّ الإخطار الدولي يعد إجراء لازماً والذي أكدت عليه جميع الاتفاقيات الأمريكية والأوروبية والأفريقية، ومن الإجراءات التي حددتها تلك الاتفاقيات الآتي:

أولاً: ميعاد الإخطار الدولي

في الفقرة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لم يقوموا بوضع نصاً لوجوب تحديد موعد إعلان حالة الطوارئ، لكنه ذكر لفظ فوراً أي في الوقت الذي يتم فيه الإعلان، لكن البعض من الفقه الدولي قد اعتبر أنّ صياغة نص المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية والمادة السابعة والعشرون من الاتفاقية الأمريكية تفضل صياغة النص المقابل لهما في الاتفاقية الأوروبية من هذه الناحية، حيث ترك الأخير الميعاد الواجب إجراء الإخطار خلال دون تحديد¹.

وإذا نظرنا إلى الاتفاقيات الثلاثة لوجدنا أنّ الاختلاف بينهم هو اختلافاً ظاهرياً وإنّما هو خلاف في التعبير ليس أكثر، فكلية "فوراً" في الاتفاقيتين الدولية والأمريكية تشير إلى ضرورة الإسراع بالإبلاغ عن حالة الطوارئ.

¹ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل العمل في حالات الطوارئ، الإصدار الثاني، مؤسسة نيبون اليابانية، لم تذكر سنة النشر.

ثانياً: جهة الإخطار

فلقد نصت المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية وكذلك المادة السابعة والعشرين من الاتفاقية الأمريكية على أنه البد من إخطار الدول الأخرى بواسطة سكرتير الأمم المتحدة العام والذي يتولى بدوره إبلاغ كل الدول الأطراف، أما عن الاتفاقية الأوروبية فلم تذكر بها أي إشارة واضحة لدور السكرتير العام في عملية الإخطار بإعلان حالة الطوارئ حتى عام 1956م حيث تم صدور قرار وزاري يوم 26 سبتمبر يوضح فيه أن سكرتير عام مجلس أوروبا أصبح هو المسؤول عن تلقي الإخطارات التي تخص إعلان حالة الطوارئ وأوضح في هذا البيان المراحل التي يمر بها الإخطار وهي أربعة مراحل نذكرها كما يلي:

1. تقوم الدولة التي أعلنت حالة الطوارئ بها بإبلاغ السكرتير العام لمجلس أوروبا بتلك الحالة موضحة الأسباب والظروف الاستثنائية التي جعلتها تلجأ إلى فرض حالة الطوارئ على البلاد وتوضح في الخطاب الموجه للسكرتير العام الفترة الزمنية التي ستعيشها الدولة في هذه الحالة، والقيود التي ستلتزم بها وفقاً لنص الدستور والاتفاقيات الدولية.
2. عندئذ وبعد أن يصل هذا الخطاب إلى السكرتير يقوم بالتصديق على هذا الإخطار.
3. يبدأ سكرتير عام مجلس أوروبا بإرسال إخطار لكل الدول المعنية في الاتفاقية الأوروبية. وأخيراً يقوم سكرتير عام مجلس أوروبا بإخطار رئيس اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان ورئيس المحكمة الأوروبية والبرلمان الأوروبي¹.

¹ وائل أحمد علام، الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، الدار العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2001م، ص 78.

ثالثاً: مضمون الإخطار وبيانه

لقد اتفقت المادة الرابعة من الاتفاقية الأمريكية مع المادة السابعة والعشرون من الاتفاقية الأفريقية في ضرورة إخطار السكرتير العام بإعلان حالة الطوارئ، لكن الاتفاقية الأوروبية أقرت في المادة الخامسة عشر بضرورة أن يتم إخطارهم ببيان موضحا فيه الأسباب التي دفعت تلك الدولة لإعلان حالة الطوارئ على أن يكون هذا البيان تفصيليا للإجراءات الاستثنائية التي ستمارسها الدولة أو الإقليم أي أنّ الاتفاقيتين الأمريكية والأفريقية ركزت على معرفة السبب والنصوص التي سوف تتحلل منها هذه الدولة، بينما الاتفاقية الأوروبية ركزت على نطاق أوسع من ذلك وعلى ضرورة معرفة الإجراءات التي ستتبعها الدولة أثناء فترة الطوارئ، ونصوص الاتفاقية التي سيتحلل منها الإقليم أو الدولة، والنصوص التي تم تحديدها للتطبيق داخل الدولة أثناء فترة حالة الطوارئ¹.

رابعاً: دور جهة الإيداع أو تلقي الإخطارات في الرقابة على مدى كفاية بياناتها

مما سبق يتضح لنا أنّ الاتفاقيات الثلاثة كانت قد أكدت نصوصهم على أهمية الرقابة الدولية المبكرة منذ أن ترسل الدولة المعنية إلى السكرتير العام إخطاراً بتطبيق حالة الطوارئ، وهنا يبدأ دور الرقابة المبكر في متابعة الإجراءات الاستثنائية ومدى تطبيق الدولة للقانون وعدم الخروج عن الحدود التي حددها في النصوص المرسله للسكرتير العام، وإذا لم يكن الإخطار المرسل غير شامل لتلك البيانات على السكرتير العام طلب استيفائها للتأكد من الظروف الاستثنائية التي تمر بالدولة والإجراءات التي ستتحلل منها وأسبابها.

¹ محمد مصطفى يونس، حقوق الإنسان في حالات الطوارئ، المرجع السابق، ص 110.

لعلّ تلك الأمور من السهل قولها لكن يظلّ التساؤل هل من السهل أيضا تطبيقها في الواقع العملي!!، وخاصة في ظلّ الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية أو الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، نظرا لأنهم لم ينصوا في اتفاقياتهم على دور السكرتير العام وذلك بصفته يمثل جهة إيداع الإخطارات، والذي من المفترض أن يقوم بدور الرقيب على مدى كفاية بيانات تلك الإخطارات... من أجل الوصول إلى حل لهذا الأمر تم اقتراح حال أكثر عملية وهو يعتمد على الأخذ برأي السير الذي قدمه إلى لجنة القانون الدولي عند تحضير مشروع قانون المعاهدات وذلك عام 1966م، بأن يتم تعديل النصوص الموجودة في الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية على أن تذكر دور السكرتير العام، موضحة المهام والمسؤوليات التي تقع على عاتقه، فقد رأي أنّ لجهة الإيداع والتي تتمثل في السكرتير العام أن يرشد الدول التي تعلن حالة الطوارئ إلى الإجراءات والتحفظات التي لا بد من مراعاتها، وإذا وجد أي نقص في البيانات عليه أن يرشد تلك الدول إلى ما هو ناقص وطلب استكمالها.

لكن ذهب رأي آخر للقول بأنّه يمكن تحقيق هذا دون الحاجة إلى تعديل النصوص الموجودة في الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية، حيث أنّ المادة الرابعة من هذه الاتفاقية نجد أنّها ألزمت الدول الأطراف بوضع تقارير عن الإجراءات التي تم اتخاذها من أجل تأمين الحقوق المقررة بالاتفاقية، ولذلك فإنّه يمكن للدول استكمال أي نقص في المعلومات والبيانات للقيام بإخطار الدول الأخرى بكل مشتملاته¹.

¹ سامي سالم الحاج، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، 1998م، ص ص 248-250.

خامسا: الإخطار بانتهاء إجراءات التحلل

وأخيرا اتفقت جميع الاتفاقيات الثلاثة على ضرورة الإسراع في إنهاء العمل بقانون الطوارئ في أقرب وقت والسعي لحل الأزمة التي تسبب في فرض تلك الحالة وأن يستعيد أفراد الدولة حريتهم مرة ثانية وبالتالي عودة سريان أحكام الاتفاقية بالكامل.

المطلب الثاني: القيود الموضوعية الواردة على سلطات الدول في وقف أو تقييد حقوق الإنسان

من خلال نص المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية الفقرتين الأولى والثانية ونص الاتفاقية الأوروبية فقرتين الأولى والثانية، ونص المادة 27 من الاتفاقية الأمريكية فقرتين الأولى والثانية من المادة الرابعة من الميثاق العربي، فيمكن أن نوضح القيود الموضوعية التي تقع على سلطات الدول في تقييد حقوق الإنسان في مبادئ أربعة أساسية هي:

- مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق والحريات ذات الحصانة.
- مبدأ اللزوم والتناسب.
- مبدأ عدم التمييز.
- عدم جواز منافية هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة على الدول الأطراف بمقتضى القانون الدولي.

وسوف نقوم بتناول تلك المبادئ على مستوى الاتفاقيات الثلاثة التي تحدثنا عنها وهي المدنية والسياسية والأوروبية والأمريكية لحقوق الإنسان وكيف تنظر كلا منها لأهمية هذه المبادئ.

الفرع الأول: مبدأ عدم جواز الإخلال بالالتزامات الدولية الأخرى

قد رخصت الاتفاقيات الثلاث للدول الأطراف في حالات الطوارئ العامة بمخالفة التزاماتها الدولية الناشئة عن تلك الاتفاقيات، وبالتحلل منها بشكل مؤقت واتخاذ الإجراءات الاستثنائية المقيدة إلا أنها في نفس الوقت قيدت تلك الدول من جهة أخرى بالنص على عدم جواز المساس بالحريات ذوات الحصانة أو غير القابلة للوقف أو الانتقاص¹.

فقد حددت المادة الخامسة عشر من الاتفاقية الأوروبية مجموعة من الحقوق والحريات التي لا يجوز

المساس بها، وهي:

- الحق في الحياة.
- تحريم أعمال التعذيب، والعقوبات الإنسانية أو المهينة.
- عدم جواز تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي.
- تحريم العبودية وأعمال السخرة.
- عدم جواز إخضاع أي إنسان دون رضائه الحر للتجارب الطبية أو العلمية.
- عدم جواز سجن أي إنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام عقدي فقط.
- الحق في الاعتراف للفرد بالشخصية القانونية أمام القانون.
- حرية الفكر والضمير والمعتقد الديني.

¹ المرجع السابق، ص 255.

أما عن الاتفاقية الأمريكية فقد نصت في المادة الساعة والعشرون على كل ما تقدم من حقوق

وحرّيات فيما عدا عدم جواز سجن المدين وأضافت إليها أيضا ما يلي:

- حق الأشخاص مقيدي الحرية في التعامل معهم بإنسانية وكرامة.

- الحق في الاسم.

- حقوق الأسرة.

- حقوق الطفل.

- الحق في الجنسية.

- الحقوق السياسية¹.

وبالنظر إلى قوائم الحقوق والحرّيات في الاتفاقيات الثلاث نلاحظ ما يلي:

- انفراد الاتفاقية الأمريكية بأطول قائمة من الحقوق والحرّيات غير القابلة للوقف لتخضع للظروف الاستثنائية.

- تطورت فكرة حفظ بعض الحرّيات من الوقوع تحت طائلة حالة الطوارئ قد تطورت عبر الزمن فنجد أنّه عام 1966م قد جاءت قائمة هذه الحقوق والحرّيات أطول نسبيا في الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، منها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي كانت عام 1950م، كما أنّ هذه القائمة جاءت أطول في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان منها في الاتفاقية الدولية عام 1969م.

¹ تأكيد هذه الحقوق في الشريعة الإسلامية في المجلة العربية لحقوق الإنسان، الإسلام والحرّيات وحقوق الإنسان، العدد 7 من إصدار المعهد العربي لحقوق الإنسان، دون ذكر سنة النشر.

- أن قواعد الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية قد بلغت تطورا هائلا في ظل الاتفاقيات الأمريكية عن غيرها من الاتفاقيات الأوروبية والدولية.

- بالرغم من اختلاف قوائم الحقوق والحريات التي لا تقع تحت طائلة حالة الطوارئ في الاتفاقيات الثلاث لا يمكن أن تبرر للدول الأطراف ارتكاب أعمال القتل أو الإعدام غير القانوني أو الأفعال التي تتحدر إلى مستوى الجرائم الدولية مبررة ذلك بالظروف الاستثنائية التي تعم البلاد.

ويرى بعض الفقهاء أن هذا الأمر منطقي ويتمشى مع موقف القانون الدولي الإنساني الذي حظر ارتكاب أعمال العنف والقتل والإعدام غير القانوني أو أي أعمال تسلب الإنسان حياته أو تعدي على كرامته حتى في ظل مرور البلاد بظروف استثنائية¹.

رأى الأستاذ "جيمس نيكال" أن الحقوق والحريات التي تناولتها الاتفاقيتان الدولية للحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بالحصانة، وعدم القابلية للوقوف أثناء فترة فرض حالة الطوارئ النص عليها اقتران أصلا بإيراد الاستثناءات أو القيود، بحيث لم يعد من الممكن بعد ذلك إخضاع تلك الحقوق والحريات لرخصة التحلل، وذلك كالنص على الحق في الحياة أو النص على حرية الفكر والضمير والمعتقد الديني، وأما الآن تلك الحقوق والحريات قد تحدد مضمونها أو محتواها في النصوص الدولية بشكل محكم لا يقبل التقييد وإلا أهدرت بشكل كامل، كما أن من وجهة نظر فلسفة القانون يمكن القول بأنّ المشرع الدولي قد أعتمد في انتقاء قوائم الحقوق والحريات ذوات الحصانة على منهج توفيقى يقوم على ثلاثة معايير أساسية وهي:

الأول: يتعلق بأهمية حماية الحق في حد ذاته أثناء وجود الظروف الاستثنائية.

¹ أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ص 221.

الثاني: يتعلق بمدى فعالية ذلك الحق في حماية غيره من الحقوق والحريات الأساسية أثناء الظروف الاستثنائية.

الثالث: يتعلق بمدى إمكانية تحمل الدولة للأعباء التي تفرضها متطلبات كفالة الحق أثناء الظروف الاستثنائية.

ومن هنا نتوصل إلى أنّ الحرص على عدم تعريض حياة الإنسان التي تمثل أقدس شئ على وجه الأرض هو أهم من أي ظروف، كما أنّ عدم جواز تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي يمثل وسيلة فعالة لحماية الحق في الحياة والحق في الحرية الشخصية، أمّا بالنسبة لحرية الفكر والضمير والمعتقد الديني أي كل المعتقدات الفكرية والدفاع عنها فمما لاشك فيه أنّ هذه الحرية تمثل لدى الإنسان أعلى القيم على الإطلاق ومن المحرم تقييدها¹.

ولقد تباينت الآراء حول تلك الحريات التي يمكن أن تضاف أو تحذف لنصوص الاتفاقيات لضمان عدم الحجر أو تقييد حريته بشكل يفقده معنى الحياة إلى أن خلصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمنبثقة عن المجمع بعدة دراسات مكثفة استمرت لنحو ثماني (08) سنوات لكي تخرج لنا قائمة بالحريات التي لا يجب المساس بها في حالة إعلان حالة الطوارئ وهي:

(1) الحق في الحياة.

(2) الحق في ألا يتعرض إنسان للتعذيب أو عقوبات غير إنسانية.

(3) تحريم العبودية والسخرة.

(4) لا يجوز تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي.

¹ المرجع السابق، ص 223.

(5) الحق في الاعتراف للفرد بالشخصية القانونية أمام القانون.

(6) حرية الفكر والضمير والمعتقد الديني.

(7) عدم جواز سجن المدین على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام عقدي.

(8) حقوق الأسرة.

(9) الحق في الاسم.

(10) حقوق الطفل.

(11) الحق في الجنسية.

(12) الحقوق السياسية.

(13) حقوق الأقليات.

(14) ضمانات المحاكمة الجنائية العادلة.

(15) الحق في اللجوء إلى القضاء وفي التمتع بحمايته.

(16) الحق في عدم التمييز.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد فقد تم الموافقة على هذا المشروع في مؤتمر باريس عام 1984م

وصارت تلك النقاط هي الأساس التي يوجب القانون الدولي لحقوق الإنسان احترامها وعدم مخالفتها حتى

في ظل الظروف الاستثنائية¹.

¹ عدنان طه الدوري، عبد الأمير العكيلي، القانون الدولي العام، من منشورات الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، ليبيا، 1973، ص

الفرع الثاني: مبدأ اللزوم والتناسب

أولاً: أهمية هذا المبدأ

لقد تم النص صراحة على هذا المبدأ في المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية، وكذلك في المادة الخامسة عشر من الاتفاقية الأوروبية والمادة السابعة والعشرون من الاتفاقية الأمريكية ، فنجد هذا المبدأ جليا في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ليؤكد على ضرورة أن تقتصر الإجراءات التي تتخذها أي دولة طرف في أي من هذه الأطراف بالمخالفة لالتزاماتها وتحت إباح الظروف الاستثنائية على القدر الضروري واللازم لمواجهة الخطر الذي يهدد حياة الأمة ومن الممكن أن يهدمها تماما، فكما أنّ الدول التي تعاني من ظرفا استثنائيا تسعى إلى التخلص منه بشكل سريع مثل وجود حالة حرب وعدم تكبد الكثير من الضحايا، لكن في نفس الوقت يجب عليها مراعاة الإجراءات والالتزامات التي تقوم بها حتى لا تتعدى على الحقوق والحريات.

كذلك ذهب جانب آخر من الفقه إلى أنّ المادة ثلاثون من إعلان حقوق الإنسان قامت بالربط بين حق الدول في الاستناد إلى فرض حالة الطوارئ على البلاد وحق الدول في كبت الحريات بصفة عامة وهذا مرفوض تماما، لأنه ليس هناك حق لأي دولة في أن تقوم بأي نشاط أو عمل يحرم الإنسان من نيل حقوقه وحريته¹.

¹ دراسة المقرر الخاص للأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 22.

ثانياً: العلاقة بين هذا القيد وفكرة هامش التقدير

لاشك أن وجود ظروف استثنائية في البلاد يمنح الكثير من السلطات وحرية التصرف لتلك الدول كي تستطيع مواجهة الخطر والسيطرة على الأزمة وطبقاً للمبادئ المقررة في فقه القانون العام المقارن فإن الحكومة أو السلطة التنفيذية في كل دولة هي التي تكون مكلفة بالحفاظ على استقرار البلاد، وتتخذ مجموعة من الإجراءات والقواعد القانونية التي تتناسب مع ظروفها، وتلك السلطات الاستثنائية قد تنتعج في بعض الأحوال لتصل إلى حد استقلال الحكومات أو السلطة التنفيذية بتقدير كل مقومات تصرفها وكذلك عناصر ملائمتها، دون التقيد في ذلك بأحكام المشروعية العادية إلا في حالات قليلة مادامت تبتغي من وراء ذلك حماية الصالح العام.

ومن هنا تكمن الخطورة لأنه مع اتساع السلطات تزيد احتمالات التّعسف واحتمالات فرض السيطرة والعدوان على حقوق الأفراد وحررياتهم، وهنا تأتي أهمية مبدأ التناسب واللتزم، حيث أنه يهدف إلى جعل هناك نوعاً من التوازن بين السلطات الاستثنائية التي تمنح في حالة وجود حالة الطوارئ في الدولة وبين الحفاظ على الحريات وحقوق الإنسان، وهذا ما أكدت عليه الاتفاقيات الدولية والأوروبية والأمريكية لضمان عدم التّعدي على الحريات¹.

لقد رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن ما تتمتع به الدول من السلطات الداخلية أثناء مرور الدولة بظروف استثنائية تعد هي مركز الخطورة التي تواجهها وعليها أن تلتزم بتحديد الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة تلك الظروف، وللتغلب عليها لأنها هي الوحيدة التي تستطيع إجراء التقييم

¹ تقرير الدكتور تورستين المقدم إلى الندوة الدولية الخامسة والمنعقدة عام 1980 في فرانكفورت لدراسة وتقييم الحماية الدولية لحقوق الإنسان وفي ظل الاتفاقية الأوروبية، والذي عرض المبادئ التي أرسنها أجهزة ستراسبورج في شأن تطبيق المادة 15 من هذه الاتفاقية.

الواقعي لحقيقة الأحداث التي تمر بها البلاد، وبالتالي هنا السلطات الممنوحة لهذه الدولة لا زالت مقيدة ببعض الأمور التي تضمن الحفاظ على حرية الأفراد وحقوقهم.

ثالثاً: تحليل أحكام هذا القيد في الاتفاقيات الثلاث

وعلى كل ما ذكرناه يتبين لنا أن العمل في أجهزة الرقابة الدولية هدفه الأساسي هو التأكيد على مدى احترام الدول الأطراف لمبدأ أو قيد اللزوم والتناسب، فعنده يمكن القول بأن الإجراءات التي تلجأ إليها أي من الدول الأطراف تحت إحاح الظروف الاستثنائية سواء بوقف أو تقييد حقوق وحرريات الأفراد القابلة للوقف أو التقييد في هذه الظروف يتعين أن تتوفر على أربعة عناصر، وهذه العناصر قد أبرزتها توصيات مؤتمر "سيراكوزا" 1984 كالاتي¹:

- أن تكون تلك الإجراءات ضرورية ولازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية وتتناسب مع شدة الأزمة أو الخطر الذي يواجهه الدولة.
- أن يكون تطبيق تلك الإجراءات بشكل مؤقت وسينتهي بانتهاء الظروف الاستثنائية التي دعت إلى تطبيقها.
- أن يكون تطبيق تلك الإجراءات محددًا بمكان أو إقليم معين أو بتحديد المناطق الجغرافية التي سيقع عليها تطبيق حالة الطوارئ.
- أن يتوافر بتلك الإجراءات حد أدنى من تدابير الحماية من التعسف وذلك كبديل بشكل مؤقت لما يتم إيقافه أو تعطيله من الضمانات بموجب هذه الإجراءات الاستثنائية.

¹ محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، دار المعارف، الإسكندرية، 1977م، ص 120.

ولهذا يجب توافر تلك يجدر التّويه إلى أنّه يتعين توافر هذه العناصر الأربعة التي أشرنا إليها فيما سبق والتي تشكل في مجموعها قوام مبدأ اللزوم والتناسب في كل إجراء استثنائي على الاستقلال وبالتالي ... فإنّ على أجهزة الرّقابة الدولية أن تعمل رقابة دقيقة ومراجعة تفصيلية لكل إجراء استثنائي تم تطبيقه أثناء الظروف الاستثنائية على حدة للتأكد من استيفائه لهذه العناصر وألا يكتفي في ذلك بالوقوف عند العموميات.

الفرع الثالث: مبدأ عدم التّمييز

وتتجلى دراسة هذا المبدأ من خلال:

البند الأول: موضع هذا القيد في النصوص

يمثل مبدأ عدم التّمييز القيد الموضوعي الثالث الذي أوردته اتفاقيات حقوق الإنسان الثلاث الدولية والأوروبية والأمريكية "ك" 8 على السّطات الدول الأطراف وتصرفاتها أثناء ظهور الظروف الاستثنائية وهذا القيد قد أدرج صراحة في كل من المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية وأيضاً المادة الثامنة والعشرون من الاتفاقية الأمريكية، بينما حرّمته الاتفاقية الأوروبية في المادة الرابعة عشر وهو يهدف إلى فرض نوع من المساواة بين الأفراد أمام القانون فيما يخص الحريات والحقوق دون تمييز¹.

البند الثاني: المقصود بالتّمييز

لقد عرفت اللّجنة الفرعية التّمييز بأنّه يعد إجراء يؤدي إلى الإخفاق في استخدام أحد القواعد القانونية للمساواة بين الأفراد، سواء بتمييز جماعة عن جماعة أو فئة من الأفراد عن غيرهم أو تمييز بناء على

¹ يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص 85.

أصل أو عرق أو اجتماعي أو على أساس اللون أو العقيدة وغيرها من أشكال التمييز العنصرية التي يترتب عليها وقوع ظلم كبير على أحد الأفراد في مقابل إجراء العكس مع فرد آخر.

أما عن تحدث الاتفاقيات عن التمييز فيمكن إيجازها فيما يلي:

(1) في الاتفاقية الأمريكية:

فقد أكدت المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية وكذلك المادة السابعة والعشرون من الاتفاقية الأمريكية على أنه يجوز للدول الأطراف في الاتفاقية الحالية في حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، أن تتخذ من الإجراءات تمييزا معينا على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الديانة أو الأصل الاجتماعي فقط في وقت الأزمات الاستثنائية "ك" 8، لكن بشرط عدم مس حقوق وحریات الأفراد وإلا اعتبر هذا التمييز لا يتسم بالمشروعية القانونية، وعلى الدولة أن تقوم بتوضيح أسبابها لإجراء هذا التمييز¹.

(2) في الاتفاقية الأوروبية:

إنّ مبدأ عدم التمييز في الاتفاقية الأوروبية تم إيضاحه في المادة الرابعة عشر قد يبدو لأول وهلة أنه لا يمت بصلة لمسألة القيود التي قد ترد على الحقوق والحریات، لأنّ ظاهر النص قد يبعث على هذا الشك لكن من يقوم بتفحص النص جيدا سيرى أنّ الاتفاقية قد حرمت أي نوع من أنواع التمييز في مجال تطبيق القيود التي يمكن إيرادها على الحقوق والحریات².

¹ عزت السيد البرعي، مرجع سابق، ص 144.

² خيري أحمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان-دراسة مقارنة-، دار المعارف، الإسكندرية، 2002م، ص 202.

المبحث الثالث:

دور الأجهزة الدولية في أعمال الحماية الدولية للحقوق

والحريات أثناء الظروف الاستثنائية

والآن سوف ينصرف جل اهتمامنا إلى محاولة التعرف على آليات هذه الحماية وأشكالها ومناهجها ودورها في مجال حماية هذه الحقوق والحريات، مفرقين في ذلك بين أجهزة الأمم المتحدة من ناحية وأجهزة الاتفاقيات من ناحية أخرى ودور القضاء الجنائي الدولي في هذا الصدد.

وإزاء تعدد الأجهزة الدولية المعنية بحقوق الإنسان وتتنوع نظم الرقابة والحماية التي تضطلع بها، فقد تخيرنا التركيز في نطاق أجهزة الاتفاقيات الدولية على دور مجلس حقوق الإنسان، كما تخيرنا دور بعض الأجهزة المتخصصة بحماية الحقوق والحريات محل الدراسة كاللجنة الخاصة بتقرير المصير، والأجهزة المتخصصة لحماية الصحفيين، ودور المقرر الخاص بحق التجمع وتكوين الجمعيات، كما تخيرنا في نطاق أجهزة الاتفاقيات الإقليمية التركيز على دور الأليات الأمريكية، ودور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، واللجنة العربية لحقوق الإنسان وأخيرا لدور المحكمة الجنائية الدولية الدائمة في هذا الصدد.

المطلب الأول: الآليات الدولية لحماية الحقوق والحريات

نص نظام الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان على العديد من الأجهزة والإجراءات الدولية المعنية باحترام حقوق الإنسان، والتي يتمثل أهمها في إنشاء لجان لمراقبة تطبيق الوثائق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان من أجل كفالة احترام حقوق الإنسان المنصوص عليها في هذه الوثائق وبالتالي تعتبر كل لجنة جهاز رقابة على كيفية تطبيق أو تفسير الاتفاقية أو الوثيقة الدولية التي أنشئت في إطارها، ومن أهم

الآليات مجلس حقوق الإنسان، باعتباره الجهاز الوحيد القائم بمهمة الرقابة على احترام أحكام الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية من جانب الدول الأطراف فيها.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أنه من الشائع أن يمارس المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة صالحياته استناداً لأحكام المادة 68 من ميثاق الأمم المتحدة من خلال أجهزة فرعية، ومن هذه الصّلاحيات تلك المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان، أمّا أهم تلك الأجهزة الفرعية فهي لجنة حقوق الإنسان، تختلف عن اللّجنة المعنية بحقوق الإنسان التي نصت على أنشائها الاتفاقية الدولية المعنية بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، والتي حل محلها مجلس حقوق الإنسان الذي أنشأ في 15 مارس 2006 بمقتضى القرار 160/251¹.

الفرع الأول: مجلس حقوق الإنسان

أولاً: تشكيل المجلس

يتألف هذا المجلس تطبيقاً للمادة 07 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة من سبعة وأربعون دولة عضواً، منتخبين من قبل الجمعية العامة، لمدة ثلاث سنوات، وأن يتحلوا بأعلى المعايير في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وما أبدوه تجاهها من تعهدات والتزامات بصفة طوعية، ويراعى عند انتخاب لجنة التوزيع الجغرافي العادل ممّا يسمح بتمثيل المجموعات الإقليمية للدول.

ثانياً: اختصاصات المجلس

على غرار التقارير التي كانت تلتزم الدول الأطراف بتقديمها طبقاً لأحكام نص المادة 40 من الاتفاقية الدولية، فإن المجلس أقر إجراءات أخرى منها معالجة إجراءات الشكاوى المودعة الخاصة

¹ القرار الأممي رقم 251/60 المؤرخ في 15 مارس 2006، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الستون.

بالانتهاكات الجسيمة لجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتي تستوجب إرفاقها بأدلة قاطعة وثابتة مهما كانت المنطقة التي وقعت فيها¹، وهو في هذا الصدد يستند إلى نفس الإجراء 1503 للجنة حقوق الإنسان السابقة الذي خضع لتعديل يجعل من نظام الشكاوى محايدا وموضوعيا وفعالاً سعياً لخدمة الضحايا.

تجدر الإشارة إلى أنّ نظام التقارير السابق يعتبر من وسائل الرقابة الشائعة التي تضمنتها العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان العالمية منها والإقليمية، مضمون هذا النظام هو تقدم الدول الأطراف بتقارير إلى الأجهزة المعنية بالرقابة عليها، تتضمن الإجراءات التي اتخذتها بغرض إعمال أحكام الاتفاقية، ووضع الحقوق الواردة بها موضع التنفيذ وما أحرزته من تقدم في هذا المجال، وما يصادفها من عقبات وما قد تحتاج إليه من مساعدة في هذا الصدد.

غير أنّ فاعلية نظام التقارير إنّما تتوقف على مدى إلزاميتها ومحتواها ومدى تعاون الدول في هذا الصدد والأثر المترتب على فحصها، وهو ما يختلف اختلافاً كبيراً من اتفاقية لأخرى².
تلتزم الدول الأطراف بتقديم التقارير خلال عام من تاريخ نفاذ مفعول الاتفاقية في مواجهة الدول الأطراف المعنية أو كلما طلبت اللجنة ذلك من الدول بصفة دورية. فتقدم كافة التقارير إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم بدوره بإحالتها على اللجنة للنظر فيها.

تتم دراسة ومناقشة التقارير في جلسات علنية بحضور ممثل الدولة الذي يعرض التقرير ويجب على استفسارات وأسئلة أعضاء اللجنة بشأن القوانين التي اعتمدت بشأن حقوق الإنسان، ولتوضيح ما إذا كانت الممارسات والقضية تتفق معها.

¹ قرار مجلس حقوق الإنسان 5/1 المؤرخ في 18 جوان 2007.

² مصطفى عبد الغفار، ضمانات حقوق الإنسان على المستوى الإقليمي، سلسلة أطروحة جامعية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، ص 45.

نتيجة تفاوت مسؤولي الدول عند تقديم تقارير حكوماتهم، كلف المجلس بإعداد تعليقات عامة على مواد الاتفاقية كلما رأت ضرورة في ذلك، فتقوم اللجنة بإصدار شروحات وتفسيرات مواد الاتفاقية لإزالة كل غموض أو إبهام يتعلق بمضمون الاتفاقية، وذلك عملاً بأحكام المادة 40 فقرة الرابعة من الاتفاقية الدولية، وعليها أن تحيل هذه التعليقات مع نسخ من التقارير التي استلمتها من الدول الأطراف في الاتفاقية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

لكل دولة طرف أن تعلن أنها تعترف باختصاص المجلس في استلام ودراسة بلاغات أو شكاوى أو طعون، تتطوي على ادعاء دولة طرف بأن دولة طرف أخرى لا تفي بالتزاماتها، تتم مراحل دراسة هذه البلاغات وفق ما يلي:

- كل دولة طرف ترى أنّ دولة طرف أخرى لا تقوم بتنفيذ الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان تقوم بلفت نظر هذه الدولة عن طريق تبليغ خطي، وعلى هذه الدولة الأخيرة أن تقدم للدولة التي بعثت إليها بالتبليغ، تفسيراً أو بياناً خطياً في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ تسلمها التبليغ، توضح فيه ما تم اتخاذه من إجراءات لمعالجة الأمر.

- إذا لم يتم التوصل إلى تسوية ودية بين الدولتين المعنيتين خلال ستة أشهر من تاريخ استلام الدولة المستلمة للتبليغ الأول، يجوز لأي من الدولتين إحالة الأمر إلى المجلس.

- ينظر المجلس فيما يحال إليه من رسائل، في جلسات سرية تعقدها، وذلك بعد التأكد من أنّ كل طرق الطعن الداخلية قد استنفذت حسب مبادئ القانون الدولي المعترف بها عموماً إلا إذا طال أمد هذه الطرق بصورة غير معقولة.

- يعرض المجلس المختصة مساعيه على الدولتين المعنيتين للتوصل إلى حل ودي للمسألة.

- يضع المجلس تقريراً في غضون اثني عشر شهراً من تاريخ استلامه للمسألة، يتضمن هذا التقرير بيان موجز بالوقائع ومضمون الحل الذي تم التوصل إليه، وذلك في حال إيجاد تسوية ودية بين الدولتين، أما إذا لم يتم التوصل إلى حل، فيتضمن التقرير عرضاً موجزاً للوقائع ترفق به المذكرات الخطية ومحضر بالمذكرات الشفوية التي قدمتها الدولتان، في حالة عدم التوصل إلى حل يرضي الدول الأطراف المعنية، يقوم المجلس بعد موافقة الدولتين المعنيتين، بتعيين هيئة توفيق خاصة بالمسألة موضوع الخلاف تقدم هذه الأخيرة في غضون مهلة لا تتجاوز سنة من تاريخ عرض المسألة عليها تقريراً إلى رئيس المجلس يتم إبلاغه للدولتين المعنيتين، يضم هذا التقرير عرضاً موجزاً للوقائع وللحل الذي تم التوصل إليه، أما إذا لم يتم التوصل إلى حل، فيتضمن التقرير عرضاً موجزاً للوقائع وما استلمته الهيئة من مذكرات خطية ومحاضر بالمذكرات الشفوية التي قدمتها الدولتان¹.

- يقضي البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية بأنّ للأفراد الذين يدعون أنّ أي حق من حقوقهم المذكورة قد انتهك أن يقدموا رسائل كتابية إلى المجلس لينظر فيها.

يحيل المجلس أية رسالة قدمت إليه إلى الدولة الطرف في هذا البروتوكول والمتهمة بانتهاك أي حكم من أحكام الاتفاقية، وتقوم الدولة المعنية، في غضون ستة أشهر بموافاة المجلس بالإيضاحات أو البيانات الكتابية اللازمة لجلاء المسألة، مع الإشارة عند الاقتضاء إلى أية تدابير قد تكون اتخذتها الدولة في هذا الأمر.

¹ راجع المادة 42 من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية.

ينظر المجلس في الرسائل أو شكاوي الأفراد في اجتماعات مغلقة، ويقوم المجلس بإرسال الرأى الذي انتهت إليه إلى الدولة الطرف المعنية وإلى الفرد¹.

ثالثاً: دور مجلس حقوق الإنسان في حماية حقوق الأفراد السياسية أثناء الظروف الاستثنائية

قبل استعراض ما قام به المجلس في هذا المجال، أود التطرق للدور المهم الذي لعبته اللجنة السابقة في مجال حماية حقوق الأفراد بصفة عامة وحقوقهم السياسية بصفة خاصة، وذلك بصدد نظرها في الطعون المقدمة لها ضد حكومة أوجواي، نتعرض لها فيما يلي ناهيك عن القرارات والتعليقات العامة الصادرة عنها والتي تناولناها في ثنايا هذه الدراسة:

أصدرت حكومة أوجواي أثناء حالة الطوارئ قانوناً رقم (4) سنة 1976، يقضي بحرمان الأشخاص الآتي بيانهم من مباشرة النشاط السياسي المكفول بموجب أحكام الدستور، بما في ذلك حق الانتخاب لمدة خمسة عشرة سنة:

- كل الأشخاص الذين كانوا مرشحين في انتخابات عامي 1966 و1971 ضمن قوائم الأحزاب الشيوعية أو شبه الشيوعية أو المجموعات السياسية الأخرى التي اعتبرت غير شرعية بموجب أحكام القرار رقم 1788 لسنة 1967 الصادر في 12 ديسمبر 1967، والقرار رقم 1026 لسنة 1973 الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1973.

- كل الأشخاص الذين تمت محاكمتهم عن جرائم ارتكبت ضد أمن الدولة.
كما قررت الحكومة بحرمان كل الأشخاص الآتي بيانهم من مباشرة أي نشاط ذو طبيعة سياسية لمدة خمسة عشر سنة فيما عدا حق الانتخاب¹.

¹ المادة 5 من البرتوكول فقرة 3 و4.

كل المرشحين في انتخاب عامي 1966 و 1971 والذين وردت أسماءهم في قوائم الانتخابات عن التّنظيمات السياسية التي تعاونت مع الأحزاب أو المجموعات المشار إليها فيما تقدم أثناء الانتخابات.

كل الأشخاص الذين تمت محاكمتهم عن جرائم ارتكبت ضد السّلطة العامة أثناء أو بسبب النّشاط السياسي.

فتقدم العديد من الأشخاص بطعون فردية إلى اللّجنة الدولية المعنية بالحقوق المدنية والسياسية وذلك طبقاً لأحكام البرتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ضد حكومة أوجواي، معتبرين أنّ القانون رقم 9 السالف الذكر قد تجاوز نطاق المشروعية الدولية عند تقييده للحقوق السياسية المكفولة بموجب نص المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، هذا فضلاً على أنّ القوانين المحلية في أوجواي تطبق إجراءات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية إلا عند ارتكاب جرائم محددة في قانون العقوبات كتدابير تبعية.

إضافة إلى أنّ المدة المقررة لوقف مباشرة الحقوق السياسية مدة طويلة تجاوزت كل القيود التي عرفها القانون سابقاً.

قدمت حكومة أوجواي دفاعها متمسكة برفض هذه الطعون على أساس أنّها قد أعلنت حالة الطوارئ بسبب سوء الأوضاع في البلاد، ممّا يخولها اتخاذ إجراءات استثنائية، لاسيما تقييد الحقوق السياسية للأفراد، باعتبارها من الحقوق والحريات التي لم ينص عليها ضمن المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

¹ راجع تفاصيل القضية في: سعيد فهم خليل، المرجع السابق، ص 234 و 236.

إلا أنّ اللّجنة قد وجدت أنّ حكومة أوجواي في كل هذه الطعون قد انتهكت نص المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك استناداً إلى أنّ أحكام القرار بقانون رقم 4 لسنة 1976 قد تضمنت قيوداً جائرة وتعسفية على مباشرة الحقوق السياسية.

ففي الطعن رقم 34 لسنة 1978 المقدم من جورج لاندين ذهبت اللّجنة إلى أنّه لم تجد في الدفوعات المقدمة من حكومة أوجواي ما يؤيد قولها بأنّ وجود ظروف استثنائية يقتضي بالضرورة حرمان كل الأشخاص المذكورين في الفقرات السابقة من مباشرة حقوقهم السياسية لمدة أطول تتجاوز 15 سنة. سيما وأنّ هذه الإجراءات جاءت مطلقة دون تفرقة بين المعارضين الذين لجؤوا إلى العنف وبين غيرهم من لجأ إلى الوسائل القانونية للتعبير عن آرائه.

كما رأت اللّجنة في الطعن رقم 44 لسنة 1979 المقدم في شأن "روساريو" أن المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كفلت للأفراد حقوقهم السياسية وتمنع فرض قيود تعسفية على مباشرتها، فلا يجوز حرمان أي شخص من مباشرة حقوقه السياسية بسبب اتجاهاته أو معتقداته السياسية المعارضة.

وأضافت اللّجنة في أسباب ذلك بأنّ أي قيود تحريرية تفرضها الدول على حق مباشرة الحقوق السياسية كإجراءات استثنائية تكون موضوعاً للرقابة على مدى مشروعيتها طبقاً لمبدأ لزوم أو ضرورة الإجراء ومدى تناسبه مع الخطر المزمع دفعه، وأنّ اللّجنة لم تقف في صدد هذا الطعن على تبرير واضح من جانب حكومة أوجواي، إلا أنّ حرمان الطاعن من مباشرة حقوقه السياسية لمدة خمسة عشر سنة كان إجراءً التزم فيه ذلك المبدأ، وقد قررت اللّجنة في صدد الطعون المقدمة مبدأ التزام حكومة أوجواي بتمكين الطاعن من مباشرة حقوقه السياسية والمشاركة في الحياة العامة، كما قررت تعويض الطاعنين عما لحقهم من ضرر جراء حرمانهم تعسفاً من مباشرة حقوقهم السياسية.

الفرع الثاني: آليات تطبيق حق تقرير المصير

قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم 1654 الصادر بتاريخ نوفمبر 1961 في دورتها السادسة عشر والمعنون بحالة تنفيذ إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة إنشاء لجنة خاصة تتحرى تطبيق الإعلان، نتيجة عدم تنفيذ الأحكام الواردة فيه من قبل الدول المستعمرة، إذ لاحظت استمرار القيام بأعمال مسلحة في بعض المناطق واتخاذ تدابير قمعية بقسوة متزايدة ضد الشعوب غير المستقلة التي حرمت من خاصية ممارستها السلمية الحرة لحقها في الاستقلال التام¹.

تتألف اللجنة من سبعة عشر عضوا يعينهم رئيس الجمعية العامة، وتقوم اللجنة بتقديم الاقتراحات والتوصيات اللازمة بشأن تقدم ومدى تنفيذ الإعلان، وللقيام بمهامها تستخدم جميع الوسائل المتوفرة في حدود الإجراءات والأساليب التي تعتمدها للقيام بوظائفها على الوجه الصحيح، وتعد اللجنة اجتماعاتها خارج مقر الأمم المتحدة في أي زمان أو مكان قد تقتضيه هذه الاجتماعات للقيام بمهامها وبالتشاور مع السلطات المختصة.

الفرع الثالث: المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات

لقد قرر مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في دورته الخامسة عشر اعتماد قرار رقم (21/15) بتاريخ 30 سبتمبر 2010، تعيين مقرا خاصا معنيا بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات لفترة ثلاث سنوات تشمل مهامه ما يلي:

¹ أنظر ديباجة الجمعية العامة رقم 1654 لسنة 1961، ص 192.

1) جمع كل المعلومات الخاصة بالممارسات والخبرات الوطنية المتعلقة بتعزيز وحماية الحق في حرية التّجمع السّلمي وفي تكوين الجمعيات، وتقديم توصيات بشأن السّبل والوسائل الكفيلة بتعزيز وحماية هذا الحق بجميع مظاهر¹.

2) أن يقدم تقارير عن الانتهاكات، أينما وقعت، للحق في التّجمع السّلمي وتكوين الجمعيات فضلا عن التّمييز أو التّهديد أو استخدام العنف أو المضايقات أو الاضطهاد أو التّخويف أو الانتقام ضد الأشخاص الذين يمارسون هذه الحقوق.

3) أن يعمل بالتّسيق مع آليات المجلس الأخرى ومع غيرها من هيئات الأمم المتحدة المختصة وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، والآليات الرّقابية المتخصصة المحددة لمنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بحقوق أصحاب العمل والعمال في حرية تكوين الجمعيات، لاتخاذ جميع التدابير الضرورية لتفادي الازدواجية مع عمل تلك الآليات².

4) وأن يسهم في المساعدة التّقنية والخدمات الاستشارية التي تقدمها المفوضية السّامية لتحسين تعزيز وحماية الحق في حرية التّجمع السّلمي وفي تكوين الجمعيات.

5) ولأداء مهامه، على جميع الدول أن تتعاون معه تعاوناً تاماً وتزوده بجميع المعلومات اللازمة التي يطلبها، وعليها الاستجابة فوراً لما قد يوجهه من نداءات عاجلة وغيرها من البلاغات، وطلبات الزّيارات³.

¹ الفقرة 5 (أ) من قرار المجلس.

² الفقرة 5 (ز، ح) من قرار المجلس.

³ الفقرة 6 من قرار المجلس.

6) وخلال كل سنة يتعين على المقرر الخاص تقديم تقرير سنوي إلى المجلس يتناول فيه الأنشطة المتصلة بواليته¹.

الفرع الرابع: الآليات الدولية المتخصصة لحماية الصحفيين

أما عن آليات تطبيق الحماية الدولية للصحفيين أثناء النزاعات المسلحة والمتمثلة في اللجنة الدولية لحماية الصحفيين، لجنة الإعلام، المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير، سميناها متخصصة ذلك لما للصحفي صفة مدني كما وضحنا سابقا، وبالتالي يكون محل حماية من طرف الأجهزة الدولية الأخرى المعنية باحترام حقوق الإنسان بصفة عامة.

أولا: اللجنة الدولية لحماية الصحفيين

نتطرق لتشكيلها ودورها في حماية الصحفيين أثناء النزاعات المسلحة، على النحو الآتي بيانه:

البند الأول: نشأتها وتشكيلها

لجنة حماية الصحافة هي منظمة غير حكومية غير هادفة للربح مقرها في مدينة نيويورك تهدف إلى حماية حرية الصحافة والدفاع عن حقوق الصحفيين، تأسست لجنة حماية الصحافة في سنة 1981 بجهود عدد من الصحفيين الأمريكيين الدوليين لمواجهة المضايقات من الحكومات الاستبدادية. تنظم اللجنة حملات احتجاج وتعمل عن طريق قنوات دبلوماسية لتحقيق التغيير.

تنشر اللجنة تقارير ونشرات إخبارية ومقالات ومسحة عالمية لحرية الصحافة اسمه "اعتداءات على الصحافة تعمل اللجنة في أكثر من 131 دولة وتضم فريق عمل مكون من 32 موظفا في مقرها بمدينة نيويورك بينهم متخصصون في كل منطقة رئيسية في العالم، كما تحظى اللجنة بممثل لها

¹ الفقرة 8 من قرار المجلس.

في واشنطن ومستشارين في جميع أنحاء العالم، فضلا على أنّ لها مجلس إدارة مكونة من 21 عضوا من الصحفيين البارزين يتولون توجيه أنشطة اللجنة ويتم تمويلها عن طريق التبرعات من الأفراد والشركات ولا تقبل تمويلا حكوميا، وتقوم من خلال فريقها البحثي برصد انتهاكات حرية الصحافة في العالم وتوثيقها والتحقق منها من أكثر من مصدر للتأكد من حقيقة حدوثها والدافع من ورائها.

البند الثاني: دورها في حماية الصحفيين ووسائل الإعلام أثناء النزاعات المسلحة

أثناء حرب إسرائيل على لبنان في يوليو 2006، قامت هذه الأخيرة باعتقال وتوقيف مراسلي قناة الجزيرة القطرية وعرقلة تغطيتهم لأحداث الحرب، وقد كان وليد العمري مدير مكتب المحطة التلفزيونية الفضائية في القدس قد أخبر لجنة حماية الصحفيين بأنّ الشرطة الإسرائيلية احتجزته ثلاث مرات في يومين بسبب ممارسته لعمله كمراسل من موقع الهجمات الصاروخية، وأضاف أنّه تم القبض عليه واحتجازه في اليوم الثاني لمدة ست ساعات بسبب مراسلته التقارير عن الضربات الصاروخية في قرية الجليل، كفرياسف، كما احتجزت الشرطة مراسلا آخر من نفس القناة المدعو إلياس كرام لمدة سبع ساعات، وتمّ الإفراج عنه بكفالة ومن الممكن اتهامه بمساعدة حزب الله من خلال تغطية الأحداث في موقع القصف الصاروخي.

ولقد أكدّ أنّه كان يغطي الموقف مع حوالي عشرة إلى اثني عشر آخرين منهم أجنب ومنهم إسرائيليون دون تلقي أي تحذيرات من المراقب العسكري الإسرائيلي، وأنّه قد تم إخباره من طرف المحقق الإسرائيلي بأنّه احتجز بسبب مساعدته للعدو عن طريق نقل ما يجري في موقع القصف الصاروخي، لم ترد الشرطة الإسرائيلية على مطالبات لجنة حماية الصحفيين بالتعليق.

فلقد أعربت لجنة حماية الصحفيين عن قلقها بشأن احتجاز العاملين بقناة الجزيرة إثر تغطيتهم لهجمات حزب الله الصاروخية على شمال إسرائيل وسط ادعاءات بأنهم كانوا يساعدون العدو، وقال جول

سيمون المدير التنفيذي للجنة حماية الصحفيين، إننا نناشد السلطات الإسرائيلية بتفسير السبب في احتجاز العاملين بالجزيرة وأضاف أنه قد لاحظنا أن إسرائيل سمحت بوجه عام لوسائل الإعلام بتغطية الهجمات التي وقعت شمال البلاد، ويقلقنا أن تخص الجزيرة تحديدا بالاستجواب¹، كما أن الهجوم الإسرائيلي على مقر قناة المنار التابعة لحزب الله اللبناني وعلى محطة تلفزيون الجديد وعلى مراكز البث وأبراج الإرسال في لبنان أثناء حرب يوليو 2006، قد قوبل باستنكار شديد واستهجان من قبل المنظمات الدولية المعنية بالقانون الدولي الإنساني، حيث طالبت لجنة حماية الصحفيين إسرائيل بتفسير هجماتها على محطة تلفزيون المنار الفضائية الإخبارية التابعة لحزب الله، وقال المدير التنفيذي للجنة حماية الصحفيين السيد "جويل سيمون": "يتحتم على إسرائيل تقديم تفسير فوري الأساس الذي قامت عليه هذه الهجمات على قناة المنار".

- لجنة الإعلام:

قررت الجمعية العامة في دورتها الرابعة والثلاثين، الإبقاء على لجنة استعراض سياسات الأمم المتحدة وأنشطتها الإعلامية المنشأة بقرار الجمعية العامة 115/33 "ج" المؤرخ في 18 ديسمبر 1978م على أن تعرف باسم لجنة الإعلام، وتم تحديد دورها في:

(1) أن تواصل دراسة سياسات الأمم المتحدة وأنشطتها الإعلامية في ضوء تطور العلاقات الدولية، ولاسيما خلال العقدين الأخيرين، ومتطلبات إقامة النظام الاقتصادي الدولي الجديد ومتطلبات إقامة نظام عالمي جديد للإعلام والاتصال.

(2) أن تقيم وتتابع ما تبذله منظومة الأمم المتحدة من جهود وما تحرزه من تقدم في ميدان الإعلام والاتصالات.

¹ علاء فتحي عبد الرحمن محمد، المرجع السابق، ص ص 261 - 262.

3) أن تروج لإقامة نظام عالمي جديد للإعلام والاتصال يكون أكثر عدلا وأشد فعالية ويستهدف تعزيز السلم والتفاهم الدولي ويقوم على التّداول الحر للمعلومات ونشرها على نطاق أوسع وبصورة أحسن توازنا، وأن تقدم توصيات في هذا الشأن إلى الجمعية العامة.

غير أنه يمكننا القول أنّ دور اللّجنة له تأثير ضعيف في حماية حرية الإعلام لما لأرائها من قوة استشارية فقط وليست لها قوة قانونية ملزمة للدول.

- المقرر الخاص لحرية الرّأي والتّعبير:

أسست لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان منصب المقرر الخاص عام 1993، ويعمل على تعزيز وحماية حرية الرّأي والتّعبير، بما في ذلك البحث عن المعلومات وتلقيها وإعادة توزيعها وتلقي الشكاوى. وفي هذا السّياق فإنّ المقرر الخاص وخلال عمله يهتم بشكل خاص بما يلي:

1) المنع، التّمييز أو استخدام أساليب التّهديد أو استخدام العنف أو التّحرش، بما في ذلك الاضطهاد والتّخويف، الموجه للأشخاص الذين يبحثون أو يعملون على استخدام حقهم في حرية المعلومات.

2) الإجراءات المتخذة ضد وسائل الإعلام المطبوعة والمرئيّة والمسموعة أو وضع المعوقات أمام نشاطها المستقل.

3) الإجراءات المتخذة ضد الناشرين أو العاملين في وسائل الإعلام الأخرى، بما في ذلك الكتب، المجالات، الأفلام، المسرح والخدمات المساندة لهم.

4) أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان (مثل المحامين، أنشطة المجتمع المحلي).

5) حقوق المرأة بما في ذلك القوانين والممارسات التي تعيق المرأة عن التعبير عن آرائها وأن تكون آرائها مسموعة وتشارك في عملية صنع القرار، وعدم التمييز أمام القانون والبحث والحصول على المعلومات ذات الاهتمام الخاص مثل الأسرة والعنف ضد النساء.

6) المعوقات المتعلقة بالحصول على المعلومات على المستوى المحلي، الإقليمي، والوطني حول المشاريع والمبادرات المقترحة من قبل الحكومة لتعزيز الحق في التنمية، والمعوقات المتعلقة بالمشاركة في عمليات صنع القرار، بالإضافة إلى المعوقات المتعلقة بالحصول على المعلومات حول مواضيع أخرى، مثل دراسات الآثار البيئية والصحية على المجتمع، الصرف على الأمور الاجتماعية، ومشاريع التنمية الصناعية، والسياسات التجارية¹.

- صعوبات عملية في طريق حماية الصحفيين:

إذا أصدرت القوات العسكرية لأحد الأطراف المتنازعة تحذيراً للصحفيين بعدم التواجد في منطقة ما على وشك الهجوم عليها، فإنّ الصحفي الذي يخالف ذلك الإنذار لا مسؤولية على هذه القوات إذا قتل أو أصيب أثناء الهجوم بطريق الخطأ، لكن هل تبرر هذه المخالفة من جانب الصحفي أن تستهدفه تلك القوات عما؟

في حصار القوات الأمريكية لمدينة الفلوجة العراقية في أبريل 2004 تواجد الصحفي أحمد منصور الذي يعمل بقناة الجزيرة الفضائية القطرية داخل المدينة لتغطية عملية الحصار واقتحام المدينة، وقد كان معه طاقم صحفي كامل مهمته تسجيل الأحداث وتدوين شهادات السكان والمساكن والمستشفيات المدمرة، وقد اعتبرت الإدارة الأمريكية هذا العمل سرا لحصارها الإعلامي على المدينة يضر بسمعتها وسمة جيشها

¹ محمد عطالله شعبان، حرية الإعلام في القانون الدولي، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الأولى، القاهرة، 2006، ص ص 85 -

أمام الرأي العام العالمي، فاستهدفت طاقم الجزيرة وأطلقت النار مرات عدة عليه وتم قصف المنزل الذي يقيم فيه أحمد منصور بالطائرات وكان من شروط الأمريكيان لرفع الحصار عن مدينة الفلوجة إخراج أحمد منصور ممّا دفع بأهالي المدينة إقناعه بالرحيل¹.

وتجدر الإشارة إلى أنّ من حق أطراف النزاع المسلح أن تحظر على الصحفيين التواجد بمكان ما تنوي قصفه خوفاً على حياتهم وعليها أن تنذرهم قبل الهجوم بفترة كافية، غير أنّ الصحفي الذي يخالف هذا الإنذار لا يجوز مهاجمته عن عمير أبدأ، لكن إذا أصيب عن طريق الخطأ فلا تقع المسؤولية على القوات المهاجمة، وفي حالة أحمد منصور تقع المسؤولية كاملة على عاتق الجيش الأمريكي عن استهدافه، لأنّه لم يرتكب عمال عدائياً يبرر رفع الحصانة التي يتمتع بها بوصفه شخصاً مدنياً طبقاً لنص المادة 51 فقرة أولى من البروتوكول الإضافي الأول لسنة 1977 الملحق باتفاقيات جنيف 1949.

المطلب الثاني: الآليات الأمريكية لحماية حقوق الإنسان

لقد أنشأت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان طبقاً لأحكام نص المادة 33 من الاتفاقية جهازين للقيام على تطبيقها، مختصين بالنظر في القضايا المتعلقة بتنفيذ تعهدات الدول الأطراف في هذه الاتفاقية هما:

1. اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان.

2. المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان.

¹ علاء فتحي عبد الرحمن محمد، المرجع السابق، ص ص 260-285.

الفرع الأول: اللّجنة الأمريكية لحقوق الإنسان

أنشئت اللّجنة الأمريكية لحقوق الإنسان بقرار صادر عن مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية سنة 1959، غير أنّ عملها تطور عبر الزمن، نتيجة تعديل ميثاق الدول الأمريكية الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1970، وبعد أن دخلت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان حيز التنفيذ استكملت اللّجنة الأمريكية صلاحياتها في ميدان حماية حقوق الإنسان¹.

- تشكيل اللّجنة:

تتكون اللّجنة الأمريكية لحقوق الإنسان من سبعة أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية من قائمة أسماء المرشحين، ويكون لكل دولة من الدول الأعضاء أن ترشح ثلاثة أسماء في تلك القائمة، يعتمد في اختيار أعضائها على المقدرة والكفاءة الشّخصية والسّمة الحسنة والخبرة في الشّؤون القانونية، وهم يؤدون مهامهم بصفتهم الشّخصية، ولا يمثلون دولهم داخل اللّجنة، أمّا عن عهدة أولئك الأعضاء فهي أربع سنوات مع إمكانية إعادة انتخابهم مرة واحدة فقط.

- اختصاصات اللّجنة:

تنص المادة 41 من الاتفاقية على أنّ الوظيفة الأساسية للجنة هي تعزيز احترام وحماية حقوق الإنسان، وفي ممارستها لهذه الوظيفة يعهد للجنة طبقاً لأحكام الاتفاقية الاختصاصات التالية:

(1) تنمية الوعي بحقوق الإنسان بين شعوب الدول الأمريكية.

¹ نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م، ص 367.

(2) إصدار توصيات الحكومات الدول الأعضاء، متى كان ذلك مناسباً بغية اتخاذ إجراءات تدريجية لإدماج حقوق الإنسان في نطاق تشريعاتها الداخلية ونصوصها الدستورية، بالإضافة إلى غيرها من الإجراءات الملائمة لمزيد من الرقابة على احترام هذه الحقوق.

(3) إعداد الدراسات أو التقارير التي تراها مفيدة لمباشرة وظائفها.

(4) دعوة حكومات الدول الأعضاء في المنظمة لتزويدها بمعلومات حول الإجراءات التي اتخذتها في مسائل حقوق الإنسان.

(5) تلبية طلبات أية دولة عضو في المنظمة في مسائل حقوق الإنسان من خلال الأمانة العامة للمنظمة، وتزويد تلك الدول بالخدمات الاستشارية التي تطلبها، في حدود إمكانيات اللجنة.

(6) ترفع تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية.

(7) تتخذ العمل المناسب في شأن العرائض وسواها من التبليغات أو الشكاوي بحسب صالحياتها، وفقاً للأحكام المواد 41 إلى 51 من الاتفاقية¹.

يتبين من هذه المواد أنّ اختصاص اللجنة في قبول الشكاوى أو الطعون التي تتقدم بها إحدى الدول الأطراف بشأن الادعاء بأنّ دولة أخرى قد انتهكت حقوق الإنسان يتوقف على الإعلان المسبق من طرف الدولتين المعنيتين باختصاص اللجنة في هذا الشأن.

¹ عزت سعد السيد البرعي، المرجع السابق، ص 613.

أما بالنسبة لممارسة اختصاصها بتلقي ونظر طعون الأفراد والجماعات أو أي كيان غير حكومي معترف به قانونا في دولة أو أكثر من الدول الأعضاء في المنظمة، فلا يتوقف ذلك على قبول الدولة الطرف في الاتفاقية. وهو أمر لا تجد له نظيرا في الاتفاقيات الدولية الأخرى¹.

كما يلاحظ أنّ الأفراد والجماعات والهيئات يقدمون شكاوهم للجنة مباشرة بخلاف ما يحدث في التنظيم الدولي الذي تقدم فيه تلك الشكاوى إلى الأمين العام الذي يحيلها إلى اللجنة.

وقد أجازت الاتفاقية الأمريكية قبول الطعون أو الشكاوى من أي شخص ولو لم يكن محل اعتداء، أما عن شروط قبول الشكاوى أو الطعن، تضمنتها المادة 46 من الاتفاقية.

متى توافرت شروط قبول العريضة أو الشكاوى، تقرر اللجنة قبولها من عدمه، عند قبولها ترسل نسخة منها إلى الدولة المعنية طالبة منها تقديم المعلومات المتعلقة بالقضية خلال مهلة معقولة تحددها اللجنة وفق الظروف والحالات.

لقد خولت كذلك الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان اللجنة بموجب نص المادة 48 فقرة الأولى (د) صلاحية الانتقال وإجراء تحقيق في أوضاع حقوق الإنسان على أقاليم الدول الأطراف. وسلطة اللجنة في التحقيق على إقليم دولة من الدول الأطراف في الاتفاقية ليست مطلقة بل تتوقف على شروط معينة هي:

- أن تكون اللجنة بصدد وضع خطير وعاجل لحقوق الإنسان، وتلقي اللجنة العديد من الشكاوى ضد دولة ما، يشكل معيارا لخطورة الموقف يستدعي انتقال اللجنة الإقليم هذه الدولة لمباشرة التحقيق.
- الموافقة المسبقة للدولة على قيام اللجنة بالانتقال إلى إقليمها لإجراء التحقيق وإثبات الوقائع.

¹ فادي عبد العزيز، المرجع السابق، ص 182.

- لا تقوم اللجنة بالانتقال للتحقيق إلا إذا كانت بصدد عريضة أو شكوى مستوفاة لكافة الشروط الشكلية المطلوبة للقبول.

تسعى اللجنة إلى إيجاد تسوية ودية للنزاع، فتضع نفسها تحت تصرف الدول المعنية بغية الوصول إلى تسوية ودية على أساس احترام حقوق الإنسان. وتقوم اللجنة بإجراء التسوية بمبادرة منها أو بناء على طلب أي من أطراف الخصومة، ومتى تمت تسوية الخلاف وديا، يتعين على اللجنة إعداد تقرير يتضمن وقائع الشكوى، والكيفية التي تمت بها التسوية، ويخطر مقدم الشكوى بذلك، وتقوم اللجنة بإحالة تقريرها إلى الأمين العام للمنظمة.

إذا لم يتم التوصل إلى تسوية ودية، يتعين على اللجنة أن تضع تقريرا يذكر فيه الحقائق المستخلصة من تحقيقاتها والنتائج التي توصلت إليها بشأن القضية، كما يمكن أن يحتوي التقرير على التوصيات التي ترغب اللجنة إبدائها بشأن القضية، يرسل التقرير إلى الدول المعنية ولا يحق لها نشره وإذا كان التقرير لا يمثل إجماع أعضاء اللجنة يمكن لأي عضو أن يلحق رأيه بتقرير اللجنة¹.

وبعد إخطار الدولة المعنية بتقرير اللجنة، إذا لم تسو القضية أو لم تطلب رفعها إلى المحكمة خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إرسال التقرير إلى الدولة المعنية، يمكن عندئذ للجنة وبأغلبية أعضائها إبداء رأيها واستنتاجاتها بشأن المسألة المطروحة عليها للنظر فيها².

¹ المادة 45 من لائحة اللجنة.

² المادة 46 من لائحة اللجنة.

يتعين على اللجنة كلما كان ذلك ملائماً، أن تبدي توصياتها، محددة مهلة ينبغي على الدولة المعنية أن تقوم خلالها باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتسوية الوضع الذي نظرتة اللجنة، وعند انقضاء هذه المهلة تصدر اللجنة قراراً بالأغلبية المطلقة توضح فيه مسألة ما إذا كانت الدولة المعنية قد اتخذت الإجراءات المناسبة وما إذا كان يجب أن تنشر تقريرها. وقرار اللجنة بنشر التقرير، يشكل نهاية للإجراءات أمام اللجنة، كما يشكل نهاية للقضية في ذات الوقت¹.

وتجدر الإشارة إلى أنّ اللجنة سلطة طلب اتخاذ تدابير مؤقتة في الحالات الطارئة، عندما يكون من الضروري تجنب ضرر يتعذر تسويته، استناداً إلى حقيقة الوقائع المبلغ بها. وقد تقوم اللجنة بطلب اتخاذ مثل هذه التدابير بمبادرة خاصة منها أو بناء على طلب الدولة الطرف².

ونشر التقرير يؤدي في النهاية إلى إدراج القضية في جدول أعمال الجمعية العامة المنظمة البلدان الأمريكية، حيث تتم مناقشتها، وحينئذ تجد الدولة نفسها في مواجهة ضغوط سياسية، قد تدفعها إلى تنفيذ توصيات اللجنة³.

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أنّ اللجنة تعد نوعين من التقارير: تقرير سنوي هو تقرير تتعرض فيه اللجنة بصورة شاملة للأوضاع العامة لحقوق الإنسان في كل الدول الأطراف في الاتفاقية. وتقارير خاصة بأوضاع حقوق الإنسان في دولة معينة بالذات من الدول الأطراف في الاتفاقية والتي تعدها بناء على شكوى مقدمة أمامها بعد إجراءات التحقيق والتسوية.

¹ المادة 51 من الاتفاقية.

² المادة 29 ممن لائحة اللجنة.

³ عزت سعد السيد البرعي، المرجع السابق، ص 628.

الفرع الثاني: المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان

تقتضي هذه الدراسة تناول تشكيل المحكمة واختصاصاتها، باعتبارها الجهاز الثاني من الأجهزة التي تضمنتها الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

أولاً: تشكيل المحكمة

تتشكل المحكمة من سبعة قضاة من رعايا الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية، وينتخب القضاة عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة للدول الأطراف في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان داخل الجمعية العامة للمنظمة من بين القضاة ذوي لمكانة الأخلاقية العالية وذوي الاختصاص المعترف به في مجال حقوق الإنسان، والذين لهم المؤهلات المطلوبة لمباشرة أعلى المهام القضائية بموجب قانون دولتهم¹.

ويكون ذلك الانتخاب من قائمة بأسماء مرشحين تقترحها الدول الأعضاء ولكل دولة أن تقترح ثلاثة مرشحين من مواطنيها أو من مواطني دولة أخرى عضو في المنظمة. أمّا عن عهدة القضاة فهي ستة (06) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط².

ثانياً: اختصاصات المحكمة

قبل التطرق لاختصاصات المحكمة، تجدر الإشارة إلى أنّه فيما يتعلق باختصاص المحكمة الأمريكية فإنّه يتوقف على الإعلان المسبق من قبل الدول الأعضاء في المنظمة بقبول اختصاصها.

¹ المادتين 52 و53 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

² المادة 54 من الاتفاقية.

خولت الاتفاقية الأمريكية اختصاصين أساسيين للمحكمة أولهما: الإختصاص بالنظر في القضايا المتعلقة بانتهاك أحكام الاتفاقية الأمريكية من جانب إحدى الدول الأعضاء، ثانيهما: الاختصاص بتفسير أحكام الاتفاقية الأمريكية أو أية معاهدات أخرى تتعلق بحماية حقوق الإنسان في الدول الأمريكية بالنسبة للاختصاص الأول ينعقد اختصاص المحكمة، وفقا لنص المادة 51 من الاتفاقية خلال مهلة الثلاثة أشهر التي تبدأ من تاريخ عرض اللجنة لتقريرها على الدول المعنية، حيث يمكن خلال هذه الفترة إما تسوية القضية أو إحالتها إلى المحكمة بواسطة اللجنة أو الدولة الطرف المعنية وعلى ذلك لكي ينعقد اختصاص المحكمة، لابد وأن تكون القضية قد عرضت بداءة على اللجنة وذلك وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المواد 48 إلى 50، بما في ذلك محاولة اللجنة التوصل إلى تسوية ودية، وفي حالة عدم التوصل إلى حل ودي، تضع اللجنة تقريرا بشأن القضية يحال إلى الدولة المعنية لتنفيذ ما ورد به من توصيات قدمتها اللجنة، وفي خلال مهلة الثلاثة أشهر من تاريخ إحالة هذا التقرير للدولة المعنية، يمكن لهذه الأخيرة أو اللجنة إحالة القضية على المحكمة.

عند ممارسة المحكمة لاختصاصها، ينبغي عليها إذا ما انتهت إلى وجود انتهاك لحق أو حرية مضمونة بمقتضى الاتفاقية، أن تأمر بضمان التمتع بهذا الحق أو تلك الحرية للطرف المتضرر، كما لها أن تأمر بتعويض عادل لهذا الطرف إذا كان ذلك مناسبا¹.

وفي الحالات البالغة الخطورة، عندما يكون من الضروري تجنب أضرار يتعذر إصلاحها أو التعويض عنها، للمحكمة أن تتخذ التدابير المؤقتة التي تراها ملائمة في القضايا المعروضة عليها كما لها أن تتخذ مثل هذه التدابير فيما يخص القضايا التي لم تعرض عليها بعد.

¹ المادة 63 من الاتفاقية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة تباشر نشاطها القضائي بناء على طلب من اللّجنة أو من أي دولة طرف، وليس للفرد، ضحية الانتهاك أي حق في المثل أمامها بوصفه طرفاً في النزاع المعروف أمامها¹. أمّا بالنّسبة للاختصاص الثاني فإنّ المحكمة وفقاً لنص المادة 64 من الاتفاقية تختص بإصدار الآراء الاستشارية المتعلقة بتفسير نصوص الاتفاقية أو أية معاهدة أخرى تتعلق بحماية حقوق الإنسان في الدول الأمريكية.

يمكن للجنة وللدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية (OAS) بالإضافة إلى الهيئات أو الأجهزة المنصوص عليها في الفصل العاشر من ميثاق منظمة الدول الأمريكية المعدل ببروتوكول بوينس ايرس، أن تطلب من المحكمة آراء استشارية حول أية مسألة من المسائل الخاضعة لاختصاصها كما يمكن للمحكمة أن تصدر آراء استشارية حول مدى ملائمة أي من القوانين الداخلية لدولة عضو في المنظمة لنصوص الاتفاقية أو أية وثائق أخرى لحماية حقوق الإنسان في الدول الأمريكية.

¹ المادة 61 من الاتفاقية.

المطلب الثالث: المحكمة الأوروبية الجديدة لحماية حقوق الإنسان

لقد تميزت الآليات الأوروبية لحماية حقوق الإنسان بالتطور عبر الزمن، فقد كان للنظام الإقليمي الأوروبي لحماية حقوق الإنسان في المرحلة السابقة على سنة 1998 ثلاث آليات تقوم بالرقابة على تنفيذ الدول الأعضاء لالتزاماتها بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وتتمثل تلك الآليات في كل من اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ولجنة وزراء أوروبا¹، أما عن النظام الأوروبي الجديد لحماية حقوق الإنسان فيحتوي على آلية وحيدة وهي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إذ أنّ البروتوكول رقم 11 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد ألغى اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان وأبعد لجنة الوزراء عن لعب الدور الذي كان لها في النظام القديم ما عدا فيما يتعلق بتطبيق الأحكام².

أما عن دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات أثناء الظروف الاستثنائية، فللمحكمة دور كبير في مجال حماية حقوق الأفراد السياسية وحرياتهم الفكرية أثناء الظروف الاستثنائية، لقد سبق وأن بينا أنّ مبدأ عدم التمييز تم النص عليه بشكل عام في المادة الرابعة عشر من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ولم يدرج في نص المادة الخامسة عشر كقيد موضوعي على سلطات الدول الأطراف أثناء الظروف الاستثنائية، هذا الفراغ الذي شاب نص المادة الخامسة عشر هو الذي يدفع إلى التساؤل عما إذا كانت الدول الأعضاء في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ملزمة باحترام مبدأ عدم التمييز في الظروف الاستثنائية أم هي في حل من ذلك؟

¹ المادة 64 الفقرتين 1 و2 من الاتفاقية الأمريكية.

² قادري عبد العزيز، المرجع السابق، ص 171 و179.

بالرجوع إلى أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يتبين أنّ الاتفاقية الأوروبية في مادتها الرابعة عشر تبنت قاعدة عامة تمنع أي مظهر من مظاهر التمييز حتى في مجال فرض القيود على ممارسة الحقوق والحريات المنصوص عليها في الاتفاقية وذلك وفق ما يلي:

بداية تجدر الإشارة إلى أنّ الاتفاقية الأوروبية تتضمن أحكاماً تسمح بتقييد ممارسة بعض الحقوق المنصوص عليها كالأحكام الواردة في المواد من 8 إلى 11، والمادة 15، حيث تجيز للدول الأطراف إخضاع ممارسة الحقوق في هذه المواد لشروط محددة تتعلق بحماية النظام العام وحماية المجتمع الديمقراطي وأمن الجمهور ومنع الجريمة، والصحة العامة والآداب العامة والأمن القومي وسلامة الأراضي وحقوق الآخرين. غير أنّ صلاحية الدول الأطراف في تقييد ممارسة بعض الحقوق لا تعني فرض هذه القيود بشكل تمييزي ومن ثم فإنّ محكمة حقوق الإنسان الأوروبية أقرت بالصلاحية التقديرية للدول الأطراف في تقدير الظروف التي تستوجب معاملة قانونية مختلفة لأوضاع قانونية متشابهة، دون أن تشكل المعاملة المختلفة تمييزاً ينتهك المادة 14 من الاتفاقية¹.

وقد كرّست المحكمة هذا التوجه في عدة أحكام سنتطرق لها فيما يلي:

قد أثير أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الوضع القانوني لمبدأ عدم التمييز في الظروف الاستثنائية من خلال قضية أيرلندا ضد بريطانيا، حيث ادعت الحكومة الأيرلندية أنّ حكومة المملكة المتحدة طبقت قانون السلطات الخاصة المتعلقة بمكافحة الإرهاب بشكل تمييزي، إذ تركزت القوات العسكرية البريطانية في المناطق الكاثوليكية في أيرلندا ولم تنتشر في المناطق البروتستانتية ترتب على هذا إخضاع سكان المناطق الكاثوليكية لقيود مختلفة بموجب قانون السلطات الخاصة في حين تطبق هذه القيود بشكل أقل صرامة على سكان المناطق البروتستانتية، وأبرزت الحكومة الأيرلندية للمحكمة

¹ رياض العجلاتي، المرجع السابق، ص 97.

إحصائيات بعض الجنود في المنطقتين الكاثوليكية والبروتستانتية، رفضت المحكمة الأوروبية الادعاء بالتمييز معللة ذلك بأن توزيع عدد الجنود ومناطق تركيزهم يعد من المسائل الواقعية التي تقع ضمن الصلاحية التقديرية للدولة، فمكافحة الإرهاب هدف مشروع، والوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف ومن ضمنها قانون السلطات الخاصة لا يخرق مبدأ التناسب بين مشروعية الهدف والوسائل المتبعة لتحقيقه.

وفي قضية Ozgur Gunden ضد تركيا التي تتلخص وقائعها بأن جريدة تركية مرخصة نشرت عدة مقالات تحرض فيها على اللجوء إلى العنف والكفاح المسلح كوسيلة لتحقيق ما تراه مطالب مشروعاً للجانبات الكردية التركية وتضمنت المقالات تشجيعاً لانفصال بعض الأقاليم عن الدولة التركية. أوقفت السلطات التركية الجريدة عن الصدور وفرضت غرامات مالية وتم الحكم على بعض المحررين ومالكي الجريدة بعقوبة السجن لمدد مختلفة. رفع المدعون دعوى أمام المحكمة الأوروبية مدعين أنّ الإجراءات التي اتخذتها الحكومة التركية تخالف المادة العاشرة التي تكفل حق التعبير والمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية (عدم التمييز)، فمنع الجريدة من الصدور استند إلى أنّ مالكيها ينحدرون من أصول كردية إضافة إلى أسباب أخرى، ومن ثم فإنّ تقييد حرية التعبير لأفراد أو جماعة بسبب انتمائهم إلى أقلية قومية يشكل انتهاكاً لمبدأ عدم التمييز.

ذهبت المحكمة في حكمها أنّه لم يثبت لديها ثمة صلة بين تقييد حرية التعبير والانتماء إلى أقلية قومية، ورأت المحكمة أنّ هناك تناسبا بين الإجراءات التي اتخذتها الحكومة التركية والتي تهدف إلى تحقيق غاية مشروعة وهي المحافظة على الأمن القومي والوحدة الإقليمية، لا تخل بالمبدأ القانوني المستقر في قرارات المحكمة والقاضي بضرورة توافر التناسب بين الأهداف المشروعة ووسائل تحقيق هذه الأهداف¹.

¹ المرجع نفسه، ص 107.

يستنتج من دراسة أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أنّ المحكمة لم تحاول توضيح مدى اعتبار مبدأ التمييز كقيد موضوعي يرد على سلطات الدول أثناء الظروف الاستثنائية، وإنّما أرست معايير قانونية يمكن من خلال تطبيقها، تقرير هل كان الاختلاف في المعاملة القانونية لأوضاع قانونية متشابهة، تمييزاً يناقض مبدأ عدم التمييز في الاتفاقية.

يرى جانب من الفقه بأنّه رغم عدم تصدي المحكمة الأوروبية بشكل مباشر في تلك الطعون لبحث مدى اعتبار مبدأ عدم التمييز كقيد موضوعي يرد على سلطات الدول أثناء الظروف الاستثنائية، إلا أنّ هذا المبدأ يعد قيداً، ويتعين على الدول الأطراف الالتزام بأحكامه أثناء الظروف الاستثنائية تأسيساً على أنّ الدول الأطراف ملزمة أثناء الظروف الاستثنائية بعدم اتخاذ أي إجراء يشكل انتهاكاً لالتزاماتها الدولية الأخرى، وبما أنّ الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية أصبحت أطرافاً في الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية، التي تؤكد على احترام مبدأ عدم التمييز أثناء الظروف الاستثنائية، فهي بالتالي تكون ملزمة باحترامه، طبقاً لنص المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية وذلك بطريق غير مباشر¹.

ومن المؤسف أنّ أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، قد جاءت خالية من أي نص يؤمن الحماية ضد أي إهدار تعسفي لحياة الأفراد، نتيجة التّجاوزات التي يرتكبها رجال السّطة العامة حال استخدامهم للقوة، خلال التّصدي للمظاهرات أو التّجمعات، أو عند فض الاجتماعات العامة ومجابهة مرتكبي العنف الداخلي أو أعمال الشغب أو غيرها من حالات الطوارئ العامة. ولا يفوتنا في هذا المقام، أن نشير إلى أنّ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، قد انفردت بالنص في المادة الثانية فقرة ثانية منها، على ذكر الحالات التي لا يعد فيها القتل انتهاكاً للحق في الحياة متى وقع نتيجة لضرورة اللجوء إلى القوة. ولقد كان للمحكمة الأوروبية رأي بصدد هذا الشأن في عدة قضايا من بينها:

¹ سعيد فهم خليل، المرجع السابق، ص 105.

1. قضية استخدام القوة المؤدية إلى الموت ضد المتظاهرين في تركيا:

إنّ مجرد الاشتباه في وجود متمردين ليس كاف لتبرير استخدام القوة المؤدية إلى الموت في حقهم، فما حدث في تركيا عندما قام رجال الشرطة باستعمال المدافع لإعادة الهدوء أثناء المظاهرات، عارضت المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 27 يونيو 1988 وبشدة ردة فعل رجال الشرطة وتصرفهم هذا، ولم تقبل بحجة الحكومة التي بررت موقف بزعمها بأنّ تلك المظاهرات قد أدت إلى عصيان مسلح بسبب وجود بعض أعضاء PKK والذين قاموا بإطلاق النّار العشوائي.

كما أقرت المحكمة بأنه ليس هناك دليل قاطع على وجود PKK في تلك المظاهرات، وأنّ استعمال القوة بموجب المادة الثانية من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يتطلب الاتفاق ما بين الهدف المقصود والوسائل المستعملة، وهذا يعني بأنّه عندما تتوقع السّلطات حدوث فوضى أو اضطراب لابد لها من تجهيز الوسائل الملائمة لذلك والتي يستحسن استعمالها مثل: أدرع الأمان، العصي، المدافع المائية، الغازات المسيلة للدموع، وغيرها.

2. قضية استخدام القوة المؤدية إلى الموت ضد المتظاهرين في إيطاليا¹.

وقد أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في الحكم التالي، استخدام ضباط الشرطة للسّلاح النّاري ضد مهاجميهم من المتظاهرين؛ إذا كان هناك خطر محقق بحياتهم وسلامتهم الشّخصية شريطة أن لا تكون هناك وسائل أخرى لتجنب ذلك الخطر وذلك في قضية الحال، فبمناسبة قمة الدول الثماني الكبرى في العالم التي عقدت في إيطاليا في مدينة جنوة في 19 - 21 يوليو سنة 2001، قد أعلنت المنطقة

¹ شيماء عبد الغني محمد عطالله، استخدام رجال الأمن السّلاح أثناء المظاهرات "حدوده والمسؤوليات الناشئة عنه"، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الثامن تحت عنوان حق التّظاهر رؤية قانوني (28-29 أبريل 2014) السنة الرابعة، مصر، ص ص 606-6010.

محظورة في مدينة جنوة الإيطالية وتم حظر الاقتراب من مطار المدينة ونشر قوات عسكرية لتأمين الرؤساء وفقا للقانون رقم 194 الصادر في 8 يونيو سنة 2000 في إيطاليا، ومع أنّ السّطات حظرت اقتراب المظاهرات من تلك المنطقة، فإنّ المسيرات المنددة بالعولمة دخلت المنطقة المحظورة وتم إطلاق الغازات المسيلة للدموع والعصي. لكن المتظاهرين استمروا في الاندفاع في تلك المنطقة وهم يهاجمون رجال الشرطة بالحجارة والزجاجات الفارغة وسلات المهملات ولما انسحب رجال الشرطة بسياراتهم لم يتمكنوا من مغادرة المكان بسبب انقلاب سيارة الشرطة إلى التوقف فأحاط بها المتظاهرون حاملين أعمدة من حديد ويلقون عليهم الحجارة.

وقد تواجد في سيارة الشرطة ثلاثة منهم، وقد قام المتظاهرون بكسر زجاج سيارة الشرطة من الخلف ومن الجوانب وهم يلقون عليهم الحجارة وطفاية حريق، وهم داخل السيارة مع المتهم وعند هجوم المتظاهرين عليهم هددهم بالانصراف وإلا سوف يطلق النار عليهم فوجه البندقية في اتجاه النافذة المكسورة من السيارة وبعد حوالي عشر ثواني أطلق رصاصتين، أصابت إحداها أحد المتظاهرين الذي كان قريبا من سيارة الشرطة، وكان قد التقط طفاية حريق سيارة من الأرض ورفعها، لكنّه سقط بجوار السيارة، وقد قام الشرطي المتهم بتشغيل محرك السيارة للهرب من هجوم المتظاهرين متجها للخلف غير أنّه دهس المجني عليه وهو واحد من المتظاهرين.

وقد انتهى المحقق الإيطالي إلى أنّه لا شيء يدل على أنّ رجل الشرطة المتهم بقتل المجني عليه المتظاهر كان يقصد قتله عمدا، بل إنّ إطلاق النار عليه كان في إطار ممارسة الدفاع الشرعي، وقد أبدى المتظاهرون ومنهم المجني عليه مقدارا واضحا من العدوانية والعنف وهددوا حياة الشرطي المتهم.

وقد تمسك المدافع عن الورثة في هذه القضية بوجود مخالفة للحق في الحياة كما تضمنته الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في مادتها الثانية، فقد ادعى الورثة أنّ استعمال السلاح القاتل ضد مورثهم لم يكن ضروريا ولم يكن متناسبا.

قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنّ وقائع القضية تبين وجود خطر حال وخطير على الحياة والسّلامة الجسدية للشرطي المتهم بالنظر إلى أنّه كان محال لهجوم من جانب متظاهرين يتميزون بسلوك عنيف، وفي ضوء ذلك رأت المحكمة عدم وجود مخالفة للحق في الحياة، كما تضمنته المادة 2 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث كان استعمال القوة من جانب الشرطي ضروريا في ظروف ووقائع القضية، وبعد تحذير من الشرطي المتهم، وقد سبق أن قضت المحكمة بأنّ المادة الثانية من الاتفاقية تحظر على الدول الأعضاء أنّ تجرد شخصا من الحق في الحياة بدون إتباع الطرق القانونية المسموح بها، وفي خصوص استعمال الأسلحة النارية سبق للمحكمة أن قضت بضرورة إتباع خطوات معينة، وبناء عليه فإنّ المحكمة قضت بأن سلوك الشرطي كان يندرج ضمن الحدود القانونية لممارسة الحق في الدفاع، كما قضت المحكمة بأنّ إيطاليا لم تقصر في تدريب جنود الشرطة الذين يقومون بتفريق المظاهرات، كما لم تقصر في تزويدهم بأسلحة غير فتاكة في ممارستهم لتلك المهام، ولم تقصر في إسعاف المجني عليه بعد إصابته، ولا في سير التحقيق في الدعوى لتحديد مسؤولية الشرطي عن قتل المتظاهر.

وقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنّ من حق ضابط الشرطة استخدام السلاح الناري ضد مهاجميه من المتظاهرين، إذا كان هناك خطر حال يهدد سلامته الشخصية، وبشرط ألا تكون هناك وسائل أخرى لتجنب ذلك الخطر¹.

¹ المرجع نفسه.

المطلب الرابع: لجنة حقوق الإنسان العربية

أنشأ الميثاق العربي "لجنة حقوق الإنسان العربية" لكي تتولى مهمة رصد تقييد الدول الأطراف بالتزاماتها طبقاً للميثاق ودرجة تنفيذ هذه الحقوق والواجبات الواردة فيه، وهكذا فإن آليات الرقابة في ظل الميثاق العربي تنحصر في لجنة حقوق الإنسان العربية، ومن ثم لم ينص الميثاق العربي على إنشاء محكمة لحقوق الإنسان على خلاف اتفاقيات حقوق الإنسان المعقودة في إطار المنظمات الإقليمية نتناول فيما يلي لتشكيلها واختصاصاتها ونحاول بيان العالقة بينها وبين اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان:

الفرع الأول: تشكيل اللجنة

تتكون اللجنة من سبعة أعضاء تنتخبهم الدول الأطراف في الميثاق العربي بالاقتراع السري ويشترط

في أعضاء اللجنة¹:

- أن يكونوا من مواطني الدول الأطراف، مع ملاحظة أنه لا يجوز أن تضم اللجنة أكثر من شخص واحد من مواطني دولة طرف.
- أن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة العالية في مجال عمل اللجنة، بمعنى أن يكونوا من ذوي الخبرة في مجال حقوق الإنسان، وهذا الشرط يتضمن - ضمناً - أن يكونوا من ذوي الأخلاق السامية.
- لا يجوز أن تضم اللجنة أكثر من شخص واحد من مواطني الدولة الطرف، ويجوز إعادة انتخابه مرة واحدة فقط، ويراعي مبدأ التداول.

¹ المادة 45 الفقرة 2 من الميثاق العربي.

الفرع الثاني: اختصاصات اللجنة

اللجنة جهاز مستقل عن الدول الأطراف، وتقوم اللجنة بمراقبة تنفيذ الدول لتعهداتها الواردة في الميثاق من خلال دراستها لتقارير الدول وطبقا للميثاق تتعهد الدول الأطراف بتقديم تقارير بشأن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، وبيان التقدم المحرز للتمتع بها¹.

ووظيفة اللجنة هي النظر في التقارير، فلم يرد بالميثاق أية وظيفة أخرى للجنة وعلى هذا ليست هناك إمكانية حاليا لأن يقدم الأفراد أو الجماعات التي تشعر أن حقوقها قد أهدرت - شكاوي رسمية إلى اللجنة.

وعدم وجود هذه الإجراءات يحد كثيرا من فرص الضحايا في الحصول على إنصاف عند انتهاك حقوقهم المنصوص عليها في الميثاق. كذلك لا يجوز تقديم شكاوي من دولة طرف ضد دولة طرف أخرى. وتلتزم الدول الأطراف بتقديم تقارير اللجنة على النحو التالي:

يقدم التقرير الأول إلى اللجنة خلال سنة من تاريخ دخول الميثاق حيز التنفيذ بالنسبة لكل دولة طرف، ويقدم تقرير دوري كل ثلاثة أعوام.

ولا شك أن إنشاء آلية للرقابة تتمثل في التزام الدول الأطراف بتقديم تقارير دورية يتم فحصها من قبل لجنة مؤلفة من خبراء مستقلين، سوف يمكن اللجنة والدول الأطراف والجامعة العربية من الحصول على صورة كاملة للوضع في كل دولة طرف فيما يتعلق بإعمال الحقوق المشار إليها في الميثاق. وتسيير الإجراءات على النحو التالي:

¹ المادة 48 من الميثاق.

1. تقدم الدول الأطراف التقارير بشأن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، وبأن التقدم المحرز للتمتع بها إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية.
2. يحيل الأمين العام لجامعة الدول العربية التقارير إلى اللجنة للنظر فيها.
3. تدرس اللجنة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف بحضور من يمثل الدولة المعنية لمناقشة التقرير.
4. تناقش اللجنة التقرير وتبدي ملاحظتها وتقدم التوصيات الواجب اتخاذها طبقاً لأهداف الميثاق.
5. تحيل اللجنة تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها إلى الأمين العام، فيقوم الأمين العام بإحالة التقرير السنوي للجنة إلى مجلس الجامعة. وفي تقريرها، تستطيع اللجنة أن تلفت انتباه مجلس الجامعة العربية إلى أية مسائل تنشأ عن التقارير المقدمة بموجب الميثاق ويمكن أن تقترح اتخاذ تدابير من شأنها أن تساعد على فعالية التنفيذ التدريجي للميثاق. وتعتبر تقارير اللجنة وملاحظاتها الختامية وتوصياتها وثائق علنية تعمل اللجنة على نشرها على نطاق واسع، ومن ثم سيكون متاحاً للاطلاع عليها لجميع الهيئات؛ لاسيما:

1. الأجهزة الأخرى في الجامعة.

2. المنظمات العربية والعالمية والإقليمية.

3. المنظمات غير الحكومية.

4. الجمهور.

الفرع الثالث: العلاقة بين اللّجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان العربية

يثار التساؤل عن العلاقة بين اللّجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان "لجنة حقوق الإنسان العربية" المنشأة في إطار الميثاق العربي، هذه العلاقة قد تم تنظيمها على نحو مشابه لما كان عليه الوضع في الأمم المتحدة، أي علاقة لجنة حقوق الإنسان باللّجنة المعنية بحقوق الإنسان وذلك على النحو التالي:

- تتولى اللّجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان تعزيز حقوق الإنسان في جميع الدول الأعضاء على المستوى الرّسمي ولذلك تتشكل اللّجنة من ممثلي الحكومات.

- أمّا لجنة حقوق الإنسان العربية فنقتصر مهمتها على مراقبة تنفيذ الدول الأطراف فقط لتعهداتها في الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وهي لجنة خبراء.

وكل من اللّجنتين مستقل في عمله عن الآخر ومن ثم فإنّ لجنة حقوق الإنسان العربية لا ترفع تقاريرها للجنة العربية الدائمة، وإنّما ترفع تقاريرها إلى مجلس الجامعة عن طريق الأمين العام. ويلاحظ أنّ الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004 تلافي النقد الذي كان يوجه للميثاق العربي القديم لسنة 1994 حول هذه العلاقة¹.

حيث كان الميثاق العربي القديم ينص على أن ترفع "لجنة خبراء حقوق الإنسان" تقاريرها إلى اللّجنة العربية الدائمة، وقد كان هذا يؤدي إلى مفارقة غريبة حيث كان يجوز الدولة عربية غير منظمة للميثاق العربي أن تنتظر - بحكم عضويتها في اللّجنة الدائمة - في تقارير لجنة الخبراء حول احترام الدول الأطراف تعهداتها الواردة في الميثاق العربي.

¹ وائل أحمد علام، المرجع السابق، ص 209 إلى ص 231.

المطلب الخامس: المحكمة الجنائية الدولية الدائمة

يقول الدكتور محمود شريف بسيوني: "أنّ عدم كفاية وسائل الحماية في المراحل الأربع الأولى لتطور حقوق الإنسان مرحلة البروز، ومرحلة الإعلان، ومرحلة المعاهدات، ومرحلة آليات التنفيذ حتمت تحويل الحق المحمي إلى جريمة محظورة، وبالتالي فإنّ التجريم الجنائي هو السهم الأخير من وسائل إنفاذ حقوق الإنسان على الصعيد الدولي¹.

فتعد المحكمة الجنائية الدولية التي تم اعتماد نظامها الأساسي في روما في يوليو عام 1997، والذي دخل حيز النفاذ في 2002/07/01 بعد مرور ستين يوماً على تصديق الدولة رقم(60) على هذا النظام الأساسي خطوة هامة وكبيرة في معاقبة مرتكبي الجرائم ضد رجال الصحافة والإعلام أو ضد مؤسساتهم الإعلامية، سواء تلك الجرائم التي ترتكب في زمن السلم أو في زمن الحرب والتزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، خاصة وأن هذه المحكمة هي أول آلية قضائية دولية جنائية دائمة تحاكم مرتكبي الجرائم الدولية الموجهة ضد الإعلاميين وغيرهم. وبذلك يكون لهذه المحكمة دور بالغ الأهمية في تحقيق العدالة الجنائية الدولية ومعاقبة كل فعل قتل أو إيذاء أو خطف للإعلاميين².

ومما يجدر ذكره أنّه مع اعتماد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية عام 1998، والذي نص على مركز قانوني فريد للضحايا، حيث تتناول قواعد الإجراءات أمام المحكمة الجنائية الدولية موضوع جبر الأضرار بالتفصيل، كما يحق للمجني عليهم من جراء الانتهاكات أن يتقدموا بطلبات التعويض إلى المحكمة مباشرة، كما تمنح للمحكمة سلطة مباشرة إجراءاتها فيما يتعلق بالتعويض بمبادرة منها وللمحكمة أن تقدر جبر الأضرار فردياً أو جماعياً.

¹ عبد الله علي عمر سلطان، دور القانون الدولي الجنائي في حماية الإنسان، دار دجلة، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص 52.

² منتصر سعيد حمودة، قانون الإعلام الدولي-دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2012،

كما للمحكمة دور في النظر في الجرائم المرتكبة ضد المتظاهرين، وإبادة المعارضين السياسيين، فسلطات الدولة يجب أن تلتزم بالمواثيق الدولية التي تنظم أسلوب التصدي للمتظاهرين، وهي تقضي بعدم ضرب المتظاهرين مادامت هذه المظاهرات سلمية. فإذا قام المتظاهرون بمهاجمة رجال الأمن فمن حقهم صد هذا الهجوم لمنعهم فقط وليس لقتلهم. أمّا الضرب العشوائي للمتظاهرين والذي يؤدي إلى القتل فيعد جرائم ضد الإنسانية خاصة إذا تم بشكل جماعي وهو أمر تجرمه المواثيق الدولية وتنتظره المحكمة إذ يعد إنشاؤها من أهم مراحل تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان وليس فقط القانون الدولي الجنائي، ومن خلال هذا الجانب من الدراسة سيتم التعرف إلى نشأة هذه المحكمة وتحديد طبيعتها القانونية، كما يتوجب علينا توضيح قواعد اختصاصها وإجراءات المحاكمة أمامها، وطرق الطعن الجنائية الدولية، وتنفيذ الأحكام الصادرة عنها كالتالي وفق ما يلي:

الفرع الأول: الجانب الهيكلي للمحكمة الجنائية الدولية

يقوم هيكل المحكمة الجنائية الدولية على أجهزة مكونة لها، نص عليها نظام روما الأساسي في المادة 34 منه، والمعنونة بأجهزة المحكمة بأنه: تتكون المحكمة من الأجهزة التالية:

1. هيئة الرئاسة.

2. شعبة استئناف وشعبة ابتدائية وشعبة تمهيدية.

3. مكتب المدعي العام.

4. قلم المحكمة.

وقد عالج الباب الرابع من نظام روما الأساسي تكوين المحكمة وإدارتها من المادة 34

إلى المادة 52، وفيما يلي عرض لأهم ما يتعلق بأجهزة المحكمة:

فهيئة الرئاسة وشعب المحكمة الثلاثة تتكون من قضاة يختارون بالانتخاب، أما مكتب المدعي العام فيتكون من المدعي العام ونوابه ومستشاريه إضافة إلى الموظفين، في حين يضم قلم المحكمة المسجل ونائبه، اللذان يختاران بشروط خاصة سيتم توضيحها لاحقاً، أما عن مقر المحكمة فهو مدينة لاهاي بهولندا حسب المادة الثالثة من نظام روما الأساسي، وبخصوص القضاة في المحكمة فعددهم 18 قاضياً يمكن زيادتهم عند وجود مبررات، يختارون بالانتخاب من طرف جمعية الدول الأطراف في نظام روما، ولكل دولة طرف إمكانية تقديم ترشيحات للانتخاب¹، ويشترط في القضاة حسب المادة 36 من نظام روما الأخلاق الرفيعة والحياد والنزاهة، بالإضافة إلى المؤهلات المطلوبة في دولهم للتعيين في أعلى المناصب القضائية، مع اشتراط كفاءة ثابتة في مجال التدابير الجنائية والقانون الجنائي بصفة عامة سواء كانوا يمارسون في دولهم القضاء أو الادعاء العام أو المحاماة، وتوفر كفاءة ثابتة كذلك في مجال القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، مع دراية ممتازة وطلاقة في لغة واحدة على الأقل من لغات العمل في المحكمة.

وينتخب القضاة بالاقتراع السري في اجتماع الجمعية الدول الأطراف، يعقد لهذا الغرض وفقاً للمادة 112 من نظام روما، ويشترط لكي ينتخب أي قاضي حصوله على أغلبية ثلثي المصوتين الحاضرين من الدول الأطراف، ولا يجوز اختيار قاضيين من رعايا دولة واحدة، ويجب على الدول الأطراف مراعاة تمثيل النظم القانونية الرئيسية في العالم والتوزيع الجغرافي العادل، وتمثيل الإناث والذكور في عملية اختيار هؤلاء القضاة، ويشغل القضاة مناصبهم لتسع سنوات².

¹ منتصر سعيد حمودة، المحكمة الجنائية الدولية، المرجع السابق، ص 86.

² علي عبد القادر القهوجي، القانون الجنائي الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ص 316 - 317.

وفي حالة شغور منصب أحد القضاة يتم انتخاب قاضي آخر حسب المدة 36 من نظام روما ويكمل هذا الأخير المدة الباقية لسلفه، وإذا كانت هذه المدة أقل من ثلاث سنوات يجوز انتخابه لمدة اختصاص كاملة. أمّا بشأن استقلالية القضاة فقد نص نظام روما على ذلك في المادة 91 منه، باعتبار استقلالية القاضي من العوامل المساهمة في تحقيق العدالة الدولية الجنائية، ولذلك منع نظام روما في نفس المادة القضاة من مزاولة أي نشاط من المحتمل أن يتعارض مع عملهم في المحكمة ومن شأنه التأثير على الثقة فيهم، لكن ورغم النص على هذه الاستقلالية إلا أنّ تحقيقها سيبقى صعب المنال.

بعد الحديث عن موضوع قضاة المحكمة الجنائية الدولية يأتي دور أجهزة هذه المحكمة، بداية بهيئة الرّئاسة ومرورا بدوائر المحكمة الشعب - (التمهيدية-الابتدائية الاستئناف) وصولا إلى مكتب المدعي العام وقلم المحكمة. فعن هيئة الرّئاسة المنصوص عليها في المادة 38 من نظام روما، يقوم قضاة المحكمة الثماني عشر بتكوين جمعية عمومية تنتخب الرّئيس ونائبيه الأول والثاني بالأغلبية المطلقة ويعمل كل منهم لمدة ثلاث (03) سنوات أو لحين انتهاء مدة خدمتهم كقضاة، ويجوز إعادة انتخابهم لمرة واحدة أخرى وهيئة الرّئاسة مهمتها القيام على شؤون إدارة المحكمة باستثناء مكتب المدعي العام الذي تنسق معه، وتلتزم موافقته بشأن جميع المسائل المشتركة¹.

أمّا دوائر المحكمة فقد تم النص عليها في المادة 39 من نظام روما، وهي على التّوالي ثلاث (03) دوائر: تمهيدية وابتدائية وأخرى خاصة بالاستئناف، ويتم توزيع القضاة على الشّعب المختلفة

¹ علي عبد القادر القهوجي، المرجع السابق، ص ص 317-318.

في أقرب وقت ممكن بعد انتخابهم على النحو التالي: دائرة الاستئناف تتكون من رئيس وأربعة قضاة آخرين، أما الدائرة التمهيدية فتتكون من ستة قضاة وكذلك الأمر بالنسبة للدائرة الابتدائية¹.

يأتي دور مكتب المدعي العام والذي نص عليه في المادة 93 من نظام روما، فهذا المكتب جهاز مستقل ومنفصل عن باقي أجهزة المحكمة، ويتكون من المدعي العام ونائب واحد أو أكثر بالإضافة إلى المستشارين من ذوي الخبرة القانونية وموظفين المكتب والمحقيين، ويجب على المدعي العام ما يجب على القضاة من شروط، باستثناء الخبرة التي تكون في مادة الادعاء والمحاكمة في القضايا الجنائية وينتخب المدعي العام كما ينتخب القاضي².

يأتي قلم المحكمة كآخر جهاز من أجهزة المحكمة والذي نص عليه في المادة 42 من نظام روما والذي لا يقل أهمية عن سابقه من الأجهزة، ويتألف قلم المحكمة من الكاتب ونائبه والموظفين بما فيهم موظفي وحدة المجني عليهم والشهود، ويكون الكاتب ونائبه من ذوي الأخلاق الرفيعة والكفاءة العالية إضافة لمعرفتهم الجيدة بلغة عمل واحدة المحكمة على الأقل.

ويتم اختيار الكاتب ونائبه بأغلبية مطلقة لقضاة المحكمة باقتراع سري، مع مراعاة أي توصية من جمعية الدول الأطراف بهذا الشأن، وتدوم مدة عمل الكاتب لمدة خمس (05) سنوات مع جواز انتخابه مرة واحدة، ويعمل على أساس التفرغ³، ويشغل نائبه منصب نائب الكاتب لمدة خمس (05) سنوات أو أقل حسب قرار أغلبية القضاة، ويتولى الكاتب رئاسة قلم المحكمة، ويعتبر المسؤول الإداري للمحكمة وهو بمثابة مراقب لأعمال نائبه، فبذلك يكون قلم المحكمة مسؤولاً عن الجوانب غير القضائية من إدارة المحكمة وتزويدها بالخدمات، دون المساس بوظائف المدعي العام. غير أنّ أجهزة المحكمة التي تم ذكرها

¹ المرجع نفسه، 318.

² المرجع نفسه، ص 320.

³ علي عبد القادر القهوجي، المرجع السابق، ص 322.

سابقا لا فائدة منها دون الجانب الإجرائي الذي يحرك هذه الهياكل ويدخلها إلى مرحلة العمل الفعلي فالأجهزة هذه تمثل جسم المحكمة والإجراءات فيها بمثابة الروح.

الفرع الثاني: الجانب الإجرائي في نظام روما الأساسي

إنّ الجانب الإجرائي المقصود في هذه الدراسة هو تلك الإجراءات المتعلقة بالدعوى والتي تمر بمراحل متعددة، أمام المدعي العام والدائرة التمهيدية فالدائرة الابتدائية وصولا إلى دائرة الاستئناف ويعتمد في كل ذلك على القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات التي يتم اعتمادها بأغلبية 3/2 من جمعية الدول الأطراف حسب المادة 51 من نظام روما، وكذلك لائحة المحكمة التي يعتمدها القضاة بأغلبية مطلقة والإجراءات قد تكون سابقة للمحاكمة، كما قد تكون متعلقة بالمحاكمة. فعن الإجراءات السابقة للمحاكمة فهي تتخذ أمام المدعي العام وأمام الدائرة التمهيدية، فأمام المدعي العام تنقسم هذه الإجراءات إلى نوعين من التحقيقات، تحقيق أولي وآخر ابتدائي، فالتحقيق الأولي كي يقوم به المدعي العام يجب أن يحاط علما بالجرائم الواقعة، والتي يتصل علمه بها بأحد الطرق المنصوص عليها في المادة 13 من نظام روما والتي هي:

- الإحالة المباشرة من دولة طرف إلى المدعي العام.

- الإحالة من مجلس الأمن استنادا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

- العلم الشّخصي للمدعي العام بوقوع جريمة من تلقاء نفسه¹.

إنّ هذه المرحلة أو ما يعرف بالتحقيق الأولي هدفها معرفة جدية القضية، لذلك يجوز للمدعي العام التماس معلومات إضافية من الدول وأجهزة الأمم المتحدة أو المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية

¹ نفس المرجع، ص ص 335 - 337.

أو أية مصادر أخرى موثوق بها، مع جواز تلقي الشهادة التحريرية أو الشفوية في مقر المحكمة، وإذا استنتج أنّ هناك أساساً معقولاً للشروع في إجراء تحقيق يقدم طلباً للدائرة التمهيدية والتي بعد دراستها للطلب والوثائق والمستندات المؤيدة له وبعد أن تصل هي الأخرى إلى أنّه هناك أساساً معقولاً للشروع في التحقيق¹.

يستخلص ممّا سبق أنّ المدعي العام المختص أساساً بالادعاء والالتهام والملاحقة، يقوم بإجراء التحقيق الابتدائي بقيود معينة، كعدم جواز القيام بهذا التحقيق تلقائياً، بحيث يجب عليه أن يستأذن الدائرة التمهيدية. بعد الانتهاء من التحقيق الأولي الممهّد للتحقيق الابتدائي، والتأكد من جدية إجراء التحقيقات، يقوم المدعي العام بالتوسّع في إجراء التحقيق الابتدائي فيفحص جميع الوثائق والأدلة المتصلة بالقضية مع البحث في وجود المسؤولية الجنائية في الدعوى حسب نظام روما، ويجوز للمدعي العام إجراء التحقيقات في إقليم الدولة وفقاً لأحكام التعاون الدولي والمساعدة القضائية، كما له سلطة جمع الأدلة وفحصها وطلب سماع الشهود والمجني عليهم واستجواب المتهمين، ويقع عليه التزام ضمان سرية المعلومات.

ويمنح الأشخاص الخاضعون للاستجواب العديد من الحقوق أثناء التحقيق، فلا يجوز إجبار الشّخص على تجريم نفسه أو الاعتراف بأنّه مذنب، ولا يجوز إخضاع الشّخص لأي شكل من أشكال القسر أو الإكراه أو التهديد أو التعذيب، ومن حق المستجوب الاستعانة بمتّرجم إذا كان لا يفهم لغة الاستجواب.

بعد التّطرق إلى ما يقوم به المدعي العام من إجراءات حان دور الدائرة التمهيدية ودورها في الجانب الإجرائي للمحكمة، فهذه الدائرة تصدر الأوامر والقرارات بالأغلبية، والتي تنصب

¹ سامي جاد عبد الرحمن واصل، المرجع السابق، ص 494

في السّماح للمدعي العام بالبدء في التّحقيق أو رفض ذلك والإذن له باتخاذ خطوات تحقيق معينة وتقرير وجود أدلة كافية لاعتماد التّهمة قبل المحاكمة أو تعديلها أو رفضها.

ويجوز للدائرة التّمهيدية أن تصدر أمر قبض إذا اقتنعت بوجود أسباب معقولة للاعتقاد بأن شخصا قد ارتكب جريمة تدخل ضمن اختصاص المحكمة، ورأت أن القبض في هذه الحالة ضروري لضمان حضوره أمام المحكمة، أو لعدم قيامه بعرقلة التحقيق أو إجراءات المحاكمة أو تعريضها للخطر، أو لمنعه من ارتكاب جريمة ذات صلة بها تدخل في اختصاص المحكمة وتتنشأ عن الظروف ذاتها، وعلى الدولة الطرف التي يوجد المتهم في أراضيها أن تتخذ خطوات عاجلة للقبض عليه واستجوابه طبقا لقوانينها ووفقا لما هو وارد في الباب التاسع من النّظام الأساسي والخاص بالتّعاون الدولي والمساعدة القضائية¹.

وتقوم الدائرة التّمهيدية بعقد جلسة لاعتماد التهم التي يعترزم المدعي العام طلب المحاكمة على أساسها، وذلك بحضور المدعي العام والشّخص الموجه إليه الاتهام، وهذا ما ورد في المادة 61 من نظام روما تحت عنوان "اعتماد التّهم قبل المحاكمة".

يتضح ممّا سبق أنّ الدائرة التّمهيدية هي التي تعتمد التهم، وهي التي تقرر إحالتها إلى الدائرة الابتدائية، وهي التي تأذن بإجراء التحقيق، الأمر الذي يجعل دور المدعي العام في المحكمة أقل من دوره في القانون الداخلي، وتفيد الاختصاص على هذا النّحو بالنّسبة للمدعي العام وجد لأجل تحقيق التّوازن بين النّظامين اللاتيني والانجلوسكسوني، وحتى يلقى نظام روما على القبول والموافقة من جميع الدول الأطراف بعد استكمال إجراءات التّحقيق أو كما يطلق عليها كذلك بإجراءات ما قبل المحاكمة، تأتي المرحلة الرّئيسية الثانية من مراحل سير الدعوى في المحكمة الجنائية الدولية، وهي مرحلة المحاكمة فمتي اعتمدت التهم بمعرفة الدائرة التّمهيدية، تشكل هيئة الرّئاسة دائرة ابتدائية يناط بها اتخاذ كافة الإجراءات

¹ سامي جاد عبد الرحمن واصل، المرجع السابق، ص ص 495-496.

اللازمة للمحاكمة، ولها كذلك أن تمارس أية وظيفة من وظائف الدائرة التمهيدية تتصل بعملها لأزمة السير تلك الإجراءات.

وتتعد المحاكمات في مقر المحكمة ما لم يقرر غير ذلك، ويجب أن يكون المتهم حاضرا، حيث أنّ نظام روما لم ينص على محاكمة الغائب، وإذا صدر عن المتهم ما من شأنه عرقلة سير المحاكمة جاز إبعاده، مع السماح له بمتابعة المحاكمة من خلال محاميه أو عن طريق أجهزة حديثة للاتصال عند لزوم الأمر، والإبعاد يكون لفترة محدودة تقررها المحكمة¹.

وأجراءات المحاكمة تمر بمرحلتين: الأولى أمام الدائرة الابتدائية والثانية أمام دائرة الاستئناف وقبل البدء في المحاكمة يجب على الدائرة الابتدائية التأكد من اختصاصها بالدعوى، كما أنّ المحاكمة تعقد في جلسات علنية مع جواز عقدها سرية إذا اقتضت الظروف ذلك، ويجب على الدائرة الابتدائية في بداية المحاكمة أن تتلو على المتهم التّهم التي سبق أن اعتمدها الدائرة التمهيدية، ولها كذلك الأمر بحضور الشهود وسماعهم وتقديم المستندات وغيرها من الأدلة، مع تقيدها دائما بالوقائع المعروضة عليها، كما وبناء على ما ورد في الباب التاسع من نظام روما لها أن تطلب المساعدة من الدول في إطار المساعدة القضائية والتعاون الدولي².

والجدير بالذكر أنّ اعتراف المتهم بالذنب لا يعتبر قرينة قاطعة في المحكمة الجنائية الدولية، بل يجب أن يصاحب هذا الاعتراف أدلة كافية تثبت التّهمة على المتهم، وهذا ما ورد صراحة في المواد: 67 - 68 - 69 من نظام روما، ويجب كذلك أن يحضر جميع قضاة الدائرة الابتدائية كل مراحل المحاكمة

¹ سامي جاد عبد الرحمن واصل، المرجع السابق، ص 346.

² المرجع السابق، ص ص 347 - 349.

بما فيها المداولة التي تكون سرية إلى غاية إصدار الحكم في جلسة علنية، والذي يكون مكتوبا معللا محددًا لطريقة التصويت (الإجماع أو الأغلبية)، مع تضمينه آراء الأغلبية والأقلية إضافة لتحديد العقوبة.

إنّ الأحكام التي تصدرها الدائرة الابتدائية قابلة للاستئناف ويكون ذلك أمام دائرة الاستئناف، كما أنّ الاستئناف مسموح للمدعي العام أو الشّخص المدان أو المدعي نيابة عنه، ويقدم الاستئناف متى توفر أحد الأسباب المنصوص عليها في المادة 81 فقرة الأولى من نظام روما، وهي: الغلط الإجرائي والغلط في الوقائع والغلط في القانون أو لأي سبب آخر يمس نزاهة أو موثوقية الإجراءات أو القرار¹.

ولدائرة الاستئناف حسب المادة 83 من نظام روما جميع السّلطات بإلغاء أو تعديل القرار أو الحكم، أو أن تأمر بمحاكمة جديدة أمام دائرة ابتدائية مختلفة، كما أنّ حكم دائرة الاستئناف يصدر بأغلبية آراء القضاة، ويكون علنيا مسببا مبينا لآراء الأغلبية والأقلية، وإذا كان ما تصدره الدائرة الابتدائية من أحكام غير نهائية، فإنّ ما يصدر عن دائرة الاستئناف يعتبر عكس ذلك بمعنى نهائيا مع إمكانية إعادة النّظر فيه، بتقديم طلب إلى دائرة الاستئناف ممن حددتهم المادة 84 من نظام روما.

وكما للاستئناف أسباب فإنّ لإعادة النظر أسباب وردت في المادة 84 من نظام روما، وهي ثلاثة

أسباب:

- (1) اكتشاف أدلة جديدة لم تكن متاحة وقت المحاكمة ولها أهمية من شأنها أن تغير الحكم.
- (2) إذا تبين أنّ الأدلة الحاسمة التي اعتمد عليها الحكم كانت مزيفة أو ملفقة أو مزورة.
- (3) ارتكاب قاضي أو أكثر من قضاة الحكم لسلوكيات جسيمة أثناء سير الدعوى.

¹ نفس المرجع، ص 350.

وطلب إعادة النظر يواجهه من طرف دائرة الاستئناف إمّا بالرفض إذا لم يكن مؤسسا أو بالقبول إذا كان جدير بالاعتبار، وهنا يتخذ أحد الإجراءات التالية، إمّا دعوة الدائرة الابتدائية الأصلية للانعقاد من جديد، أو تشكيل دائرة ابتدائية جديدة أو أن تنظر هي في المسألة.

الفرع الثالث: أبعاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية

يمكن تقسيم الاختصاص القضائي للمحكمة إلى نوعي شخصي زمني - مكاني، كما يمكن إضافة قسم الاختصاص التكميلي (غير الاستثنائي) إلى تلك الأقسام. وقد حددت المادة 05 من نظام روما الجرائم وهي:

- جريمة الإبادة الجماعية.
- الجريمة ضد الإنسانية.
- جرائم الحرب.
- جريمة العدوان.

أولاً: الاختصاص المكاني والزمني

على خلاف المحكمتين الدوليتين المتخصصتين لكل من يوغسلافيا سابقا ورواندا فإن ولاية المحكمة الجنائية الدولية دائمة، ويمتد اختصاصها إلى كافة الدول الأعضاء في نظامها الأساسي¹.

¹ بلمختار سيد علي، المركز القانوني للمرأة في ظل اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949م، وبرتوكولها الأول عام 1977، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 2001/2002، ص 176.

وعن الاختصاص المكاني للمحكمة الجنائية الدولية فهي تعتبر مختصة بالجرائم المنصوص عليها والتي تقع في إقليم كل دولة طرف في ذلك النظام، أما إذا كانت الدولة مكان وقوع الجريمة ليست طرفاً في المعاهدة، فالقاعدة أنّ المحكمة لا تعتبر مختصة، إلا إذا قبلت تلك الدولة باختصاص المحكمة الجنائية الدولية بالنظر في الجريمة، وهذا تطبيقاً لمبدأ نسبية أثر المعاهدات، غير أنّ تطبيق هذا المبدأ في مجال القضاء الدولي الجنائي قد يكون وسيلة لعرقلة سير العدالة الجنائية، إذ يكفي بالنسبة لأي دولة معتدية أو تنوي الاعتداء ألا تدخل طرفاً في هذا النظام، ولا تقبل باختصاص المحكمة بالنظر في الجرائم لكي يفلت رعاياها من العقاب¹.

أما بالنسبة للاختصاص الزماني للمحكمة الجنائية الدولية، فإنّه ليس لها اختصاص إلا فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب بعد نفاذ النظام الأساسي، فإذا أصبحت دولة من الدول طرفاً في هذا النظام بعد بدء نفاذه، فإنّه لا يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها إلا فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب بعد نفاذ هذا النظام بالنسبة لتلك الدولة، إلا إذا كانت قبلت باختصاص المحكمة على الرغم من أنّها لم تكن طرفاً في النظام.

وبالنسبة للدول التي تنضم بعد نفاذ نظام روما الأساسي، فلا تستطيع المحكمة الجنائية الدولية ممارسة اختصاصها إلا فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب بعد تاريخ انضمام هذه الدولة إلى النظام الأساسي لهذه المحكمة، شرط ألا تكون الأخيرة قد صدر عنها إعلان قبل أن تنضم إلى هذا النظام أودعته لدى سجل المحكمة بقبولها ممارسة المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بالجريمة قيد البحث.

يتضح جلياً من خلال النصوص والتعليق عليها، أنّ النظام الأساسي للمحكمة قد أخذ بالقاعدة العامة المطبقة في جميع الأنظمة الرئيسية في العالم، وهي التي تقضي بعدم جواز تطبيق القاعدة الجنائية

¹ علي عبد القادر القهوجي، المرجع السابق، ص 329.

بأثر رجعي، ويقضي هذا المبدأ بأنّ القواعد العقابية لا تطبق إلا على الجرائم التي ترتكب عند دخولها حيز التنفيذ¹.

ثانياً: الاختصاص الشّخصي والموضوعي (النوعي)

إضافة إلى الاختصاص الزّمني والمكاني الذي يضبط ويحدد مجال عمل المحكمة الجنائية الدولية على المستوى الرقعة والوقت، هناك الاختصاص الشّخصي وكذلك الاختصاص النوعي أو الموضوعي، سنتناول كل اختصاص على حدى:

بالنسبة للاختصاص الشّخصي فطبقاً لنظامها الأساسي (من المادة 25 إلى المادة 33) تختص بالنظر في الجرائم الواردة في المادة 05 من هذا النّظام، والتي تقع من الأفراد الطبيعيين أياً كانت صفاتهم، سواء كانوا أفراداً عاديين أم لهم صفة رسمية في دولهم كرؤساء الدول والحكومات، وكبار الموظفين والضّباط السّامين أو غيرهم ممن يتمتعون بالحماية الدولية أو الدستورية أو البرلمانية المنصوص عليها في القوانين الوطنية المختلفة².

وبذلك لا يسأل عن الجرائم التي تختص بها المحكمة مجموعة الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية أي لا تقع المسؤولية الجنائية على عاتق الدول أو المنظمات أو الهيئات التي تتمتع الشّخصية الاعتبارية وإن كانت صفة الشّخص الطبيعي المرتكب للجرم الدولي لا تهم، فإنّ درجة مساهمته لا تخفف من مسؤوليته سواء كان فاعلاً أو شريكاً، متدخلاً أو محرّضاً، وسواء أمر أو أغرى أو حث أو حرض ويستوي

¹ بوغرة مليكة، حوادث 8 ماي 1945 في ضوء القانون الدولي الجنائي، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2001، ص 1.

² منتصر سعيد حمودة، المحكمة الجنائية الدولية، المرجع السابق، ص 177.

أن تكون الجريمة تامة أو وقعت عند حد الشروع، ويشترط في الشخص الذي تقع عليه المسؤولية السابقة ألا يقل عمره عن 18 سنة وقت ارتكاب الجريمة المنسوبة إليه¹.

ويسأل القائد العسكري والرئيس عن الجرائم التي يرتكبها من يخضعون لسلطتهم من مرؤوسين، إذا كان القائد أو الرئيس قد علم أو كان يفترض به أن يعلم أنّ قواته أو مرؤوسيه ترتكب أو على وشك ارتكاب جرائم دولية أو إذا لم يتخذ جميع التدابير اللازمة والمعقولة في حدود سلطته لقمع ارتكاب تلك الجرائم، كما تمتنع المسؤولية الجنائية إذا كان مرتكب الجريمة يعاني من مرض أو قصور عقلي يعدم لديه القدرة على الإدراك والتّمييز مثل المجنون، أو حالة السكر الاضطراري أو الاكراه المعنوي.

وبعد الحديث عن الاختصاص الشّخصي ومن قبله الاختصاص الزّمني والمكاني جاء دور الاختصاص النّوعي الذي يقوم على أساس نوع الجريمة، والمحكمة الجنائية الدولية حسب نظامها الأساسي تختص بأنواع ثلاثة من الجرائم الجنائية الدولية وهي: جريمة الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، فضلا عن جرائم العدوان².

فقد حددت المادة الخامسة من هذا النّظام هذا الاختصاص، وقد جاء فيها أنّه يقتصر اختصاص المحكمة على أشد الجرائم خطورة والتي تكون موضوع اهتمام المجتمع الدولي بأسره، كما حددت هذه المادة الجرائم الأربعة السابقة الذكر والتي تعتبر داخلة في اختصاص المحكمة، وقد عرفت المادة السادسة من النّظام المقصود بالإبادة الجماعية، والأفعال التي تقع بها جريمة الإبادة الجماعية، وبينت المادة السابعة الجرائم ضد الإنسانية، في حين حددت المادة الثامنة جرائم الحرب، كما نصت المادة التاسعة من النّظام على أنّ المحكمة تستعين بأركان الجرائم في تفسير وتطبيق المواد 6 و7 و8 وتعتمد هذه الأركان

¹ علي عبد القادر القهوجي، المرجع السابق، ص ص 327 و328.

² عبد الفتاح بيومي حجازي، قواعد أساسية في نظام محكمة الجزاء الدولية، المرجع السابق، ص 11.

بأغلبية 3/2 من أعضاء جمعية الدول الأطراف، وفيما يلي عرض موجز لكل جريمة من الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة:

فمن جريمة الإبادة الجماعية GENOCIDE نصت عليها المادة السادسة من نظام روما الأساسي غير أنّ هذه المادة لم تكن المناسبة الأولى لتجريم الإبادة الجماعية، فقد سبقها في ذلك اتفاقية عام 1949 لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، أمّا المادة السادسة من نظام المحكمة فتقضي بأنّ جريمة الإبادة الجماعية هي التي تستهدف إبادة جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية كلياً أو جزئياً وذلك بـ:

1. قتل أعضاء الجماعة.
2. إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء الجماعة.
3. إخضاع الجماعة عن قصد لظروف معيشية من شأنها التسبب في تدميرها مادياً بشكل كلي أو جزئي.
4. فرض تدابير تهدف إلى عرقلة التماسك داخل المجموعة.
5. الترحيل الإجباري لأطفال من جماعة الأخرى.

والملاحظ من تعريف المادة السادسة للإبادة الجماعية أنه جاء مطابقاً لتعريف المادة الثانية من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، ويرى الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني: "أنّ تجريم هذه الأفعال هو محاولة لحماية الحق في الحياة والحرية والأمن الشخصي، وعدم التعرّض إلى العرق وحرية الدين والتنقل والرأي والاجتماع"¹. ويمكن أن ترتكب جريمة إبادة جماعية في وقت السلم

¹ نبيل عبد الرحمن نصر الدين، المرجع السابق، ص 147.

أو الحرب، ومن أمثلة ممارستها قتل جماعة التونسي في رواندا عام 1994، قتل المسلمين في البوسنة والهرسك عام 1995 من قبل القوات الصربية¹.

أمّا عن الجرائم ضد الإنسانية وبعد الحديث عن تجريم الأفعال التي تعد جرائم في حق الإنسانية منذ عهد الفقيه "جروسيوس" الذي طالب في العديد من كتاباته ومؤلفاته بتوقيع عقوبات جنائية ضد من يرتكب جرائم حرب أو جرائم ضد السلام أو جرائم ضد الإنسانية، وأيده "فاتيل" في ذلك وذهب إلى إمكانية التّدخل العسكري في أية دولة لاعتبارات وأسباب إنسانية، وعرفت الجرائم ضد الإنسانية بأنّها: "جريمة من جرائم القانون الدولي العام، ترتكب ضد أفراد ينتمون لجنس واحد أو الدين واحد أو لقومية واحدة، وذهب الفقيه "ليكين" إلى القول بأنّ الجريمة ضد الإنسانية هي: خطة منظمة الأعمال كثيرة تهدف الهدم الأسس الاجتماعية لحياة جماعات وطنية بقصد القضاء على هذه الجماعات، وذلك بهدم النّظم السياسية والاجتماعية والثقافية واللّغة والمشاعر الوطنية والكيان الاجتماعي لتلك الجماعات الوطنية².

أمّا نظام روما فقد خصصت المادة السّابعة منه للتفصيل في الجرائم ضد الإنسانية، حيث عدت هذه المادة الأفعال التي تدخل ضمن هذه الجريمة، وذلك متى ارتكب أحد تلك الأفعال في إطار هجوم واسع النّطاق أو منهجي موجه ضد أية مجموعة من السّكان المدنيين ومن هذه الأفعال:- القتل العمدي - الإبادة الاسترقاق- النقل القسري السّجن - التّعذيب - الاغتصاب - الاضطهاد - الفصل العنصري، وكي لا يقع نظام روما في مشكلة حصر الأفعال الإجرامية أضاف إلى تعداد الجرائم عبارة الأفعال

¹ - المرجع نفسه، ص 148.

² نبيل عبد الرحمن نصر الدين، المرجع السابق، ص 147.

الإنسانية الأخرى ذات الطابع المماثل التي تتسبب عدا في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصورة العقلية أو البدنية.

وتتداخل الجرائم ضد الإنسانية إلى حد كبير مع جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب، غير أنّ الجرائم ضد الإنسانية عكس جريمة الإبادة الجماعية، لا تتطلب قصدا التدمير جزئي أو كلي، كما هو وارد في المادة الثانية من اتفاقية الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام 1949، والمادة السادسة من نظام روما، بل تستهدف فقط جماعة معينة وتنفذ سياسة انتهاكات واسعة ومنظمة، كما تتميز الجرائم ضد الإنسانية عن جرائم الحرب كون أنّ الأولى لا تطبق فقط زمن الحرب، بل حتى في زمن السلم، وبذلك تكون الجرائم ضد الإنسانية أوسع من جرائم الحرب من حيث النطاق¹.

إضافة إلى جريمة الإبادة الجماعية وجرائم ضد الإنسانية هناك جريمة الحرب CRIME DE GUERRE والتي يقصد بها كل عمل من أعمال العنف يخالف قوانين الحرب وأعرافها ويرتب عقابا جزائيا على فاعله أو الأمر به أو المشترك فيه، أي أنّها الأفعال المخالفة للقواعد المنظمة للحرب، وتتلخص أهم القواعد المنظمة للحرب، فيما ورد في اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 مع بروتوكولي عام 1977.

وصرحت المادة الثامنة من نظام روما على الأفعال التي تعتبر جرائم حرب، وذلك لا سيما إذا ارتكبت في إطار خطة أو سياسة عامة أو في إطار عملية ارتكاب واسعة النطاق، ومن هذه الأفعال: الانتهاكات الجسيمة للاتفاقيات جنيف 1949 وكذا الانتهاكات الخطيرة الأخرى للقوانين والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة، وما يضاف الحساب نظام روما أنه أقحم النزاعات غير الدولية وما

¹ منتصر سعيد حمودة، المحكمة الجنائية الدولية، المرجع السابق، ص 117.

تخلفه من جرائم ضمن اختصاص المحكمة، وقد استند النظام في ذلك للمادة 03 المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربع¹.

أمّا عن جريمة العدوان Agression فهي جريمة تختص المحكمة بها لكنه لم يضبط لها تعريف كباقي الجرائم سابقة الذكر إلا في سنة 2010 في مؤتمر كامبالا الاستعراضي للمحكمة الجنائية الدولية، لكن مشكلة تعريف جريمة العدوان لا تقتصر على المحكمة فقط، بل على المستوى الأممي كذلك فالأمم المتحدة سعت ولا زالت جاهدة لإيجاد تعريف للعدوان، ومن جهودها القرار رقم 3314 الدورة 29 للجمعية العامة سنة 1974، ذلك أنّ الميثاق الأممي لم يعرف العدوان، وبدلاً من ذلك حرم التهديد بالقوة واستعمالها².

غير أنّه ثار خلاف حول وضع تعريف محدد للعدوان من عدمه فهناك من عارضه ذلك - أي وضع تعريف محدد - كون أنّ ذلك انصياح للنظم اللاتينية الداعية للتدوين، وهدر للعرف كمصدر رئيسي للقانون، غير أنّ هذه الحجة غير حقيقية كون أنّ السائد في القانون العام الدولي بكافة فروعها هو تدوين قواعده حتى وإن كان أصلها عرفياً، أمّا حجة دعاء تحديد تعريف للعدوان هو أنّ ذلك سيوضح ويسهل مهمة القاضي الدولي الجنائي، ويصبح بمثابة أداة وقائية كذلك تساعد على إحجام الأشخاص عن ارتكاب الجرائم الدولية.

الفرع الرابع: أهم التعديلات في نظام روما حسب مؤتمر كامبالا الاستعراضي لعام 2010

إنّ مؤتمر كامبالا الاستعراضي لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المنعقد ما بين 31 ماي و 11 جويلية 2010 بأوغندا، والذي جاء تطبيقاً للمادة 123 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية

¹ عمر سعد، معجم القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2005م، ص ص 152 و 153.

² نفس المرجع، ص 286.

الدولية التي تطلب من الأمين العام للأمم المتحدة بعقد مؤتمر استعراضي للنظر في أي تعديلات للنظام الأساسي بعد نفاذه بسبع سنوات، قد تضمن تعديلات هامة على النظام الأساسي خاصة فيما يتعلق بجريمة العدوان وأهمها: ما يتعلق بتعريف الجريمة، وكيفية ممارسة المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بالجريمة، وأهم التعديلات فيما يخص أركان جريمة العدوان.

أولاً: تعريف جريمة العدوان حسب المؤتمر الاستعراضي لعام 2010

حيث ورد تعديل على جريمة العدوان، وذلك بحذف نص (الفقرة 2 من المادة 5 من نظام روما الأساسي، ونص على وجوب إدراج تعريف جريمة العدوان بموجب نص المادة 8 مكرر) كالتالي:

لأغراض هذا النظام الأساسي تعني "جريمة العدوان": قيام شخص ما له وضع يمكنه فعال من التحكم في العمل السياسي أو العسكري للدولة أو من توجيه هذا العمل بتخطيط أو إعداد، أو بدء أو تنفيذ عمل عدواني يشكل بحكم طابعه، وخطورته، ونطاقه، انتهاكا واضحا لميثاق الأمم المتحدة.

يعني "العمل العدواني": استعمال القوة المسلحة من جانب دولة ما ضد سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي، أو بأي طريقة أخرى تتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة، وتطبق صفة العمل العدواني على أي عمل من الأعمال التالية سواء بإعلان حرب أو بدونه، وذلك وفقا لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 3314 (د 29) - المؤرخ في 14 ديسمبر 1974:

(أ) قيام القوات المسلحة الدولة ما بغزو إقليم دولة أخرى أو الهجوم عليه، أو أي احتلال عسكري ولو كان مؤقتا ينجم عن مثل هذا الغزو أو الهجوم، أو أي ضم لإقليم دولة أخرى أو لجزء منه باستعمال القوة.

ب) قيام القوات المسلحة لدولة ما بقصف إقليم دولة أخرى بالقنابل، أو استعمال دولة ما أية أسلحة ضد إقليم دولة أخرى.

ت) ضرب حصار على موانئ دولة ما، أو على سواحلها، من جانب القوات المسلحة لدولة أخرى.

ث) قيام القوات المسلحة لدولة ما بمهاجمة القوات المسلحة البرية، أو البحرية، أو الجوية أو الأسطولين البحري والجوي لدولة أخرى.

ج) قيام دولة ما باستعمال قواتها المسلحة الموجودة داخل إقليم دولة أخرى بموافقة الدولة المضيفة على وجه يتعارض مع الشروط التي ينص عليها الاتفاق، أو أي تمديد لوجودها في الإقليم المذكور إلى ما بعد نهاية الاتفاق.

ح) سماح دولة ما وضعت إقليمها تحت تصرف دولة أخرى بأن تستخدمه هذه الدولة الأخرى لارتكاب عمل عدواني ضد دولة ثالثة.

خ) إرسال عصابات أو جماعات مسلحة، أو قوات غير نظامية، أو مرتزقة من جانب دولة ما أو باسمها تقوم ضد دولة أخرى بأعمال من أعمال القوة المسلحة، تكون من الخطورة بحيث تعادل الأعمال المعدة أعلاه، أو اشتراك الدولة بدور ملموس في ذلك.

ويتبين من نص المادة مكرر 8 أنها استندت إلى تعريف الجمعية العامة لجريمة العدوان في قرارها رقم 3314 لسنة 1984، والذي كان وسطا بين التعريف العام للعدوان والتعريف الحصري له، أي أخذت بالتعريف المختلط، أو الاسترشادي، الذي يعطي تعريفا عاما، ثم يعدد بعض الأعمال العدوانية على أساس التوضيح¹.

¹ كينة محمد لطفي، مفهوم جريمة العدوان على نظام المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016، ص 299.

ثانياً: ممارسة الاختصاص فيما يتعلق بجريمة العدوان

سنتعرض فيما يلي إلى كيفية ممارسة المحكمة لاختصاصها فيما يتعلق بجريمة العدوان، وذلك من خلال الإحالة من قبل الدولة ومباشرة المدعي العام التحقيقات من تلقاء نفسه، ثم الإحالة من مجلس الأمن.

تم الاتفاق في مؤتمر "كامبالا" على إدراج المادة 15 مكرر المتعلقة بممارسة الاختصاص بشأن جريمة العدوان أثناء الإحالة الصادرة من الدول، ومباشرة المدعي العام التحقيقات من تلقاء نفسه بعد المادة 15 من النظام الأساسي، والتي تنص على ما يلي:

(1) يجوز للمحكمة أن تمارس الاختصاص بشأن جريمة العدوان وفقاً للمادة 13 (أ) و(ج) رهنا بأحكام هذه المادة.

(2) لا يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة العدوان إلا فيما يتعلق بجرائم العدوان التي ترتكب بعد مضي سنة واحدة على مصادقة أو قبول التعديلات من ثلاثين دولة طرف.

(3) تمارس المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بجريمة العدوان وفقاً لهذه المادة، ورهنا بقرار يتخذ بأغلبية دول أطراف تساوي الأغلبية المطلوبة لاعتماد تعديلات على النظام الأساسي، وذلك بعد الأول من جانفي 2017.

(4) يجوز للمحكمة وفقاً للمادة 12 أن تمارس اختصاصها بشأن جريمة العدوان التي تنشأ عن عمل عدواني ترتكبه دولة طرف، ما لم تكن تلك الدولة الطرف قد أعلنت سابقاً أنها لا تقبل الاختصاص عن طريق إيداع إعلان لدى المسجل، ويجوز سحب هذا الإعلان في أي وقت، ويجب النظر فيه من قبل الدولة الطرف خلال ثلاث سنوات.

5) فيما يتعلق بدولة ليست طرفاً في هذا النظام الأساسي لا يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها المتعلق بجريمة العدوان عندما يرتكبها مواطنو تلك الدولة أو ترتكب على إقليمها.

6) عندما يخلص المدعي العام إلى وجود أساس معقول للبدء في تحقيق يتعلق بجريمة عدوان عليه أن يتأكد أولاً مما إذا كان مجلس الأمن قد اتخذ قراراً مفاده وقوع عمل عدواني ارتكبه الدولة المعنية، وعلى المدعي العام أن يبلغ الأمين العام للأمم المتحدة بالوضع القائم أمام المحكمة، بما في ذلك أي معلومات أو وثائق ذات صلة.

7) يجوز للمدعي العام في الحالات التي يتخذ فيها مجلس الأمن مثل هذا القرار أن يبدأ التحقيق فيما يتعلق بجريمة عدوان.

8) في حالة عدم اتخاذ قرار من هذا القبيل في غضون ستة (06) أشهر بعد تاريخ الإبلاغ، يجوز للمدعي العام أن يبدأ التحقيق فيما يتعلق بجريمة عدوان، شريطة أن تكون الشبهة التمهيدية قد أذنت ببدء التحقيق فيما يتعلق بجريمة عدوان وفقاً للإجراءات الواردة في المادة 15، وألا يكون مجلس الأمن قد قرر خالف ذلك طبقاً للمادة 16.

9) لا يخل القرار الصادر من جهاز خارج المحكمة بخصوص وقوع عمل عدواني بما تخلص إليه المحكمة في إطار هذا النظام الأساسي.

10) ليس في هذه المادة ما يخل بالأحكام المتعلقة بممارسة الاختصاص فيما يتعلق بجرائم أخرى مشار إليها في المادة 5.

أما بالنسبة للإحالة من طرف مجلس الأمن فلقد تم إدراج المادة 15 مكرر 2 المتعلقة بممارسة الاختصاص بشأن جريمة العدوان أثناء الإحالة الصادرة من مجلس الأمن، وذلك بالنص على ما يلي:

1) يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها المتعلق بجريمة العدوان طبقاً للمادة (13 ب) رهنا بأحكام هذه المادة.

2) لا يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة العدوان إلا فيما يتعلق بجرائم العدوان التي ترتكب بعد مضي سنة واحدة على مصادقة أو قبول التعديلات من ثلاثين دولة طرف.

3) تمارس المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بجريمة العدوان رهنا بأحكام هذه المادة، وبموجب قرار يتخذ بأغلبية دول أطراف تساوي الأغلبية المطلوبة لاعتماد تعديلات على النظام الأساسي وذلك بعد الأول من جانفي 2017.

4) لا يخل القرار الصادر من جهاز خارج المحكمة بخصوص وقوع عمل عدواني بما تخلص إليه المحكمة في إطار هذا النظام الأساسي.

5) ليس في هذه المادة ما يخل بالأحكام المتعلقة بممارسة الاختصاص فيما يتعلق بجرائم أخرى مشار إليها في المادة 5.

كما توصل الأطراف إلى تفاهات بخصوص تعديلات نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بشأن جريمة العدوان على النحو التالي:

1) من المفهوم أنه يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها بشأن جريمة العدوان بناء على إحالة من مجلس الأمن وفقاً للفقرة (ب) من المادة 13 من النظام الأساسي بعد مرور سنة واحدة على التصديق أو القبول بالتعديلات من ثلاثين دولة طرف، أو يضاف نص مماثل للفقرة 3 من المادة 15 مكرر أيهما يكون تالياً.

(2) من المفهوم أن تمارس المحكمة اختصاصها بشأن جريمة العدوان بناء على إحالة من مجلس الأمن وفقا للفقرة (ب) من المادة 13 من النظام الأساسي، بغض النظر عما إذا كانت الدولة المعنية قبلت اختصاص المحكمة في هذا الصدد.

(3) من المفهوم وفقا للفقرة (أ) أو (ج) من المادة 13 من النظام الأساسي أن ممارسة المحكمة لاختصاصها تنحصر في جرائم العدوان المرتكبة فقط بعد اتخاذ القرار المنصوص عليه في الفقرة 3 من المادة 15 مكرر، ومرور سنة واحدة على التصديق أو القبول بالتعديلات من 30 دولة طرف أيهما يكون تاليا.

(4) من المفهوم أن التعديلات التي تتناول فعل العدوان وجريمة العدوان تنطبق فقط أغراض هذا النظام الأساسي، ووفقا للمادة 10 من نظام روما الأساسي، لا تفسر هذه التعديلات على أنها تحد أو تخل، بأي شكل من الأشكال بقواعد القانون الدولي القائمة أو التي تتطور فيما بعد لأغراض غير أغراض هذا النظام الأساسي.

(5) من المفهوم أن هذه التعديلات لا يجب أن تفسر على أنها تنشئ الحق في ممارسة الاختصاص المحلي أو الالتزام به فيما يتعلق بفعل عدوان ترتكبه دولة أخرى.

ثالثا: التعديلات المتطرق لها فيما يتعلق بأركان جريمة العدوان

في مؤتمر "كامبالا" تم تعديل الفقرة 1 من المادة 9 من نظام روما الأساسي المتعلقة بأركان الجرائم،

حيث أصبحت بعد التعديل كما يلي: "تساعد أركان الجرائم المحكمة في تفسير وتطبيق المواد 6، 7، 8

و8 مكرر، وتعتمد هذه الأركان بأغلبية ثلثي أعضاء جمعية الدول الأطراف".

وإعمالاً للفقرة 1 من المادة 9 تم اعتماد تعديلات على أركان الجرائم بشأن جريمة العدوان التي تم التعامل معها حصراً وفقاً لتعريف الجريمة في المادة 8 مكرر، وكانت التعديلات كما يلي:

الأركان:

1. قيام مرتكب الجريمة بتخطيط عمل عدواني، أو بإعداده، أو بدئه، أو تنفيذه.
2. كون مرتكب الجريمة شخص في وضع يمكنه من التحكم فعال في العمل السياسي أو العسكري للدولة التي ارتكبت العمل العدواني أو من توجيه هذا العمل.
3. ارتكاب العمل العدواني المتمثل في استعمال القوة المسلحة من جانب دولة ما ضد سيادة دولة أخرى، أو سالمها الإقليمية، أو استقلالها السياسي، أو بأي صورة أخرى تتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة.
4. كون مرتكب الجريمة مدركاً للظروف الواقعية التي تثبت أنّ استعمال القوة المسلحة على هذا النحو يتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة.
5. العمل العدواني يشكل بحكم طابعه، وخطورته، ونطاقه انتهاكاً واضحاً لميثاق الأمم المتحدة.
6. كون مرتكب الجريمة مدركاً للظروف الواقعية التي تثبت هذا الانتهاك الواضح لميثاق الأمم المتحدة.

الفصل الرابع: جوانب القصور في إجراءات الحماية الدولية لحقوق وحرّيات الإنسان أثناء الظروف الاستثنائية، وإجراءات توفير الحماية الأمثل.

المبحث الأول:

التطبيقات العملية لمسؤوليتي الوقاية وإعادة البناء

إنّ أهم مزايا مبدأ مسؤولية الحماية أنّه لا يعني اللّجوء تلقائياً لاستخدام القوة، بل يمنح مجالاً للإجراءات الوقائية فيستبق تدهور الأوضاع الإنسانية بتوفير جملة من التدابير الاحتياطية ذات البعد الوطني والدولي، كما أنّه من ناحية أخرى لا يتوقف عند اللّجوء إلى التّدخل العسكري وعند نقطة انتهاء العمليات العسكرية، بل يفرض على المجتمع الدولي مواصلة تحمل مسؤولياته في نطاق إعادة البناء وعلى الرّغم من محدودية تطبيقات لمبدأ مسؤولية الحماية كونه مفهوم حديث نسبياً إلا أنّ هناك العديد من الحالات التي تمثل إسقاطاً عملياً لهذا المبدأ، وعليه يعالج هذا المبحث مدى فاعلية هذا المبدأ على الصّعيد الواقعي ومدى نجاعته في تحقيق الأهداف التي بني عليها بنظرة شمولية لأركانه الثلاث وسيقتصر هذا المبحث على ركن مسؤوليتي الوقاية والبناء في مطلب لكل منهما بحيث يستعرض كل مطلب ما يمثل حالة نجاح وما يعتبر حالة فشل التّطبيق هذا المبدأ حسب أغلبية القراءات التي تتناول هذا الموضوع.

المطلب الأول: تطبيقات مسؤولية الوقاية

من المعلوم أنّ الرّكن الأول من مسؤولية الحماية المتمثل في مسؤولية الوقاية يكتسي أهمية كبرى، وهذا ما حدا بمنظمة الأمم المتحدة ممثلة في أمينها العام بان كي مون ومستشاره للحماية السيد "إدوارد لانغ" إلى عقد العديد من الاجتماعات والحوارات التفاعلية والنقاشات المستفيضة من أجل المضي قدماً في

تفعيل قواعد R2P، وبما أن مسؤولية الوقاية تشتمل على تطبيقات عدة لعل أبرزها: الحلول الدبلوماسية، آليات الإنذار المبكر، المناطق الآمنة، لجان الحقيقة ولجان تقصي الحقائق مما يقدم لنا صور عدة لتنفيذ مسؤولية الوقاية، إلا أننا سنقصر دراستنا في هذا المطلب على فرعين نبرز من خلالهما الممارسة العملية لمسؤولية الوقاية عبر نموذجين هما: أزمة كينيا وأزمة دارفور وعادة ما يقدم المثال الأول كتطبيق ناجح عن مسؤولية الحماية في شقها الوقائي في حين تعد الحالة التطبيقية لدارفور أهم الأمثلة على قصور آلية الإنذار المبكر وحاجتها إلى مزيد من التوضيح المؤسسي والإجرائي.

الفرع الأول: أزمة كينيا 2007 ومسؤولية الحماية

أولاً: وقائع الأزمة

تمثل الحالة الكينية نموذجاً مثالياً على الإشكاليات التي تحيط بالديمقراطيات الناشئة إذ كان الإصلاح الديمقراطي فيها نتاجاً لضغوط خارجية، ولم يكن تعبيراً عن حراك سياسي حقيقي في المجتمع، مما أبقى العملية السياسية محصورة في إطار النخبة السياسية القديمة، وهي نخبة يسعى أفرادها للاستيلاء على السلطة باعتبارها مصدراً للثراء والنفوذ لأنفسهم ثم لتحقيق مصالح الجماعات التي ينتمون إليها وليس لتحقيق التنمية للمجتمع الكيني ككل، لاسيما في ظل الاستقطاب الإثني ففي فترة ما قبل الإصلاح السياسي كانت السلطة السياسية الاقتصادية محصورة في أيدي نخبة محدودة تنتمي في أغلبها إلى قبيلة الكيكويو، وهي الأكبر في البلاد بنسبة 22% من السكان وينتمي إليها زعيم الاستقلال جومو بيناتا، والذي تولى الرئاسة من الاستقلال عام 1963 حتى 1978 ثم خلفه نائبه دانييل أراب موي الذي ينتمي إلى قبيلة الكالنجين وكان وجوده كنائب للرئيس حال وسطاً بين صراع القبائل الكبرى، في حين ظلت قبيلة الليو التي ينتمي إليها الكثير من الساسة والاقتصاديين الذين تبنا مواقف متقلبة بين التحالف مع النظام الحاكم أو الخصومة معه.

بدأ أراب موي عملية إصلاح سياسي كبرى عام 1991 تحت تأثير الضغوط الخارجية ومع نجاحه لفترات رئاسية أخرى 1992 - 1197 و 1997 - 2002 حاول تعديل الدستور ليتمكن من الترشح لعملية أخرى، إلا أنه في النهاية فضل ترشيح خليفة الرئيس آهورو ينيان نجل الزعيم التاريخي جومو كينياتا. وهو ما تسبب في انشقاق فريق من حزبه على رأسهم رايبلا أودينجا المنتمي لقبيلة الليو وانضمامه إلى التحالف الوطني لكينيا المعروف بتحالف قوس قزح الوطني، وهو التحالف الذي وقف بقوة وراء أراب موي كيباكي في انتخابات 2002 وتمكن من نجاحه بنسبة 62% من الأصوات.

وجرى عقب ذلك تنفيذ نوع من تقاسم السلطة بين أحزاب التحالف، إلا أن كيباكي لم يلتزم بتعهداته لأودينجا وباقي أقطاب التحالف بشأن نصيبهم من المناصب في الحكومة الائتلافية، وهو ما خلق حالة من التوتر المزمّن، انعكست بعد ذلك في رفض أغلب أعضاء تلك الحكومة للتعدّلات الدستورية التي كان كيباكي يرغب في إدخالها بعدما رأوا فيها محاولة لتعزيز سلطة رئيس الدولة على حساب حكومات الأقاليم، مما أدى إلى رفض هذه التّعديلات من قبل الناخبين بنسبة 57% في الاستفتاء الذي أجري بشأنها في نوفمبر 2005، مما دفع كيباكي لطرد أودينجا وبقية وزراء الحزب الديمقراطي الليبرالي من الحكومة، والذين اتجهوا بدورهم نحو تشكيل ما عرف بالحركة الديمقراطية البرتقالية بقيادة أودينجا.

لقد كانت القطعية السياسية بين كيباكي وأودينجا مقدمة لدخول الأخير منافسا للأول في انتخابات الرئاسة في 27 ديسمبر 2007، بوصفه مرشحا للحركة البرتقالية ومركزا على استقطاب أصوات الفقراء والأقليات بالإضافة إلى أصوات قبيلة الليو التي تمثل 13% من سكان البلاد ومشددا على مبدأ التغيير في حملته الانتخابية، بينما خاض الرئيس كيباكي الانتخابات مدعوما بتحالف واسع من الأحزاب في إطار ما عرف بحزب الوحدة الوطنية ومركزا في حملته على ما يعتبره إنجازات اقتصادية تحققت في فترته الرئاسية الأولى. وكان من نتيجة ذلك أن كانت هذه الانتخابات الأشد من حيث المنافسة والإقبال على

التصويت في تاريخ البلاد، وإن كانت عملية الاقتراع بحد ذاتها قد جرت بصورة سليمة ومنظمة للغاية وشملت الانتخابات أيضا اختيار أعضاء البرلمان والمجالس البلدية. لقد كان الثابت منذ بدء فرز الأصوات وجود حالة واضحة من التقارب في الأصوات لكلا المرشحين، إلا أنّ الأزمة بدأت مع التباطؤ في إعلان النتيجة بسبب تأخر عمليات الفرز في بعض المناطق الريفية، وهو ما اعتبره أنصار أودينجا بمثابة "مؤامرة" من الحكومة لتزوير الانتخابات، لاسيما بعدما كانت المؤشرات الأولية تظهر تقدم أودينجا، ممّا دفع أنصار هذا الأخير لإعلان فوزه، بينما رفض كيباكي وحزبه ذلك باعتبار أنّ إعلان النتيجة منوط بلجنة الانتخابات فقط.

أعلنت لجنة الانتخابات في 30 ديسمبر فوز كيباكي ب 4,584 مليون صوت في مقابل 4,352 مليون لأودينجا، وهو ما اعتبره أودينجا ومؤيدوه تزوير فاضحا للنتائج، مستندين في ذلك إلى ما ورد في تقرير مراقبي الاتحاد الأوروبي لهذه الانتخابات من أنّها كانت معيبة ومفتقرة للمصداقية ولم ترق للمعايير الدولية، كما أنّ رئيس لجنة الانتخابات الكينية أعلن أنّه غير واثق من فوز كيباكي.

وكان إعلان النتيجة بمثابة شرارة أشعلت أعمال العنف على نطاق واسع في كثير من أنحاء البلاد وتحولت المناطق التي تتعايش فيها الجماعات القبلية المختلفة إلى ساحات صراع مرير، وهو صراع لم يرتبط فقط بالانتخابات وإنّما اشتعل من جانب جماعات مختلفة لتصفية حسابات قبلية قديمة.

كانت الوقائع السابقة بمثابة الخلفية ألزمت سياسية عنيفة بين كيباكي وأودينجا أتسمت بالتباعد الشديد في المواقف والرّفص الشديد من جانب كل منهما للاعتراف بالخسارة ومن ثم الامتناع عن تقديم تنازلات أو القبول بحلول وسط، بل وعدم التّجاوب مع الوساطات الإفريقية والدولية التي وفدت للبلاد من أجل إيقاف العنف وتسوية هذه الأزمة.

لقد ركز كيباكي في هذه الأزمة على الإسراع بمحاولة فرض أمر واقع معين مستفيدا من كونه الرئيس الممسك بزمام السلطة ومن علاقاته الوثيقة مع بعض الممثلين الرسميين للدول، وسعى لتسريع توليه فترة الرئاسة الثانية من أجل تفويت أي فرصة لإعادة الانتخابات أو حتى إعادة النظر في نتائجها، وقام في هذا الإطار بالإسراع بأداء اليمين الدستورية فور إعلان النتائج، ثم أسرع بتشكيل "حكومة جزئية" من دون انتظار نتائج الوساطة التي كانت جارية بشأن تنفيذ المبادرة التي كان هو شخصيا قد أطلقها بشأن تشكيل حكومة وحدة وطنية، وتعامل كيباكي وحزبه باستخفاف شديد مع المعارضة وأصدر تعليماته بالتعامل بشدة بالغة ليس فقط مع مرتكبي أعمال العنف ولكن أيضا مع المشاركين في الاحتجاجات السلمية، وفي المقابل ركز أودينجا على إعادة الانتخابات ودعا إلى تشكيل حكومة انتقالية هدفها الوحيد إجراء انتخابات رئاسية جديدة، وأعتمد أودينجا في هذا الصدد على عدد من الأدوات في مقدمتها ورقة العنف الممارس من قبل حكومة كيباكي، إذ حاول أودينجا توظيف هذا العنف وفق معادلة دقيقة تقوم على التخويف من إمكانية اتساع نطاق العنف، ولكن من دون الوصول به إلى حافة الحرب الأهلية.

ثانيا: عوامل تفاقم الأزمة الكينية

1. عدم المساواة والفساد وغياب ثقافة المسألة.
2. انتشار الميليشيات المسلحة.
3. الانتهاكات المتكررة لحقوق الإنسان من قبل الحكومة القائمة وعجزها وتقايسها عن اتخاذ التدابير المناسبة لمنع أو وقف العنف الطائفي.
4. تفشي ظاهرة الإفلات من العقاب في المجتمع الكيني حيث لم يتم مقاضاة مرتكبي العنف الطائفي في الأحداث السابقة.

5. انعدام الثقة في مؤسسات الدولة (البرلمان، الشرطة، والقضاء)، حيث يرى غالبية المراقبين الدوليين على أنّ كينيا بحاجة إلى عقد اجتماعي جديد مع الدولة.

6. تحذر القومية العرقية حيث تتواجد أربعين جماعة عرقية، وفي ظل انتشار خطاب الكراهية توفر هذه التعددية العرقية بيئة خصبة للصراع الطائفية.

ثالثا: الأزمة الإنسانية

لقد كان رد فعل المعارضة الكينية سريعا وعنيفا حيث اندلعت الاحتجاجات مباشرة بعد إعلان نتيجة الانتخابات الرئاسية وما وقع من تزوير ومخالفات، واتسعت رقعة التظاهر واشتدت وتيرتها لتتحول إلى أعمال صخب وسلب للممتلكات العامة والخاصة وأعمال عنف طائفي من الجانبين، لكن سرعان ما فرضت الحكومة حظرا شاملا على المظاهرات العامة خلافا للمعايير الدولية ونصوص القانون الوطني الكيني تحت مبرر منع امتداد أعمال الشغب، كما قامت قوات الشرطة بقمع المظاهرات باستخدام مفرط للقوة أدى في حالات كثيرة إلى الوفاة، في وقت لاحق نظمت بعض الطوائف العرقية حملات إبادة منظمة تجاه الطوائف العرقية المناوئة حيث شهدت مناطق من كينيا مثل، فيروبي الدوريت، يمورو، نياميرا، وادي ريفيت مجازر مروعة. أسفرت حسب أرقام بعثة تقصي الحقائق إلى كينيا على ما يربو عن 1200 قتيل و330,268 نازح منهم 100,000 دون سن الخامسة بالإضافة إلى الألاف من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان شملت العنف الجنسي، التعذيب وتجنيد الأطفال.

رابعاً: جهود حل الأزمة الكينية

(1) آلية لجنة التحقيق:

تشكلت لجنة تقصي الحقائق إلى كينيا من قبل المفوضية السامية لحقوق الإنسان، والتي عملت ضمن إطار زمني من 6 إلى 28 فيفري 2008 زارت خلال هذه الفترة معظم مناطق الصراع واستمعت للشهود الذين عايشوا أعمال العنف، كما أجرت مقابلات عدة مع المنظمات الحقوقية والإنسانية وخلصت إلى جملة من الاستنتاجات أهمها:

1. وجود مخالفات إجرائية واضحة في فرز الأصوات أثناء الانتخابات الرئاسية مما يلقي شكوكا جديدة حول شرعية نتائج الانتخابات.

2. عدم التزام الحكومة الكينية بأحكام المادة 4 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وذلك من خلال تشجيعها أو تقاعسها عن خطاب الكراهية المنتشر في جميع وسائل الإعلام، بالإضافة إلى صياغة البرلمان لقوانين عنصرية (قانون الأراضي).

3. أكد التقرير على أنّ عملية الإصلاح القضائي في كينيا غير مكتملة، وأنّه على وجه الخصوص لا توجد أي مسألة لأولئك الذين يشتبه في تحملهم المسؤولية عن مباشرة أو التحريض أو التنسيق لجرائم الفظائع الجماعية عقب انتخابات 2007.

رغم أنّ بداية الأحداث كانت عفوية ومعبرة عن الاحتجاجات لأنصار أودينجا ضد نتائج الانتخابات المعلنة، إلا أنّها تحولت إلى عنف مستهدف ومنظم على أساس الانتماء العرقي، بما في ذلك القوات الحكومية التي ردت بإطلاق الذخيرة ووصولاً إلى مستويات عالية من العنف كالقتل خارج نطاق القضاء وقد خلصت لجنة تقصي الحقائق إلى كينيا لجملة من التوصيات أهمها:

- وجوب تأمين حقوق النازحين داخليا بالعودة أو الاستقرار (إعادة التّوطين أو الاندماج) وذلك تماشيا مع عمل ممثل الأمم المتحدة الأمين العام المعني بالنزوح الداخلي والمبادئ التوجيهية بشأن التّشرد الداخلي.

- ضرورة تعزيز الدور الرقابي وآليات الرصد المستقل لانتهاكات حقوق الإنسان وذلك بدعم مبادرات المجتمع المدني والنشاط البرلماني واللجان الوطنية الكينية لحقوق الإنسان.

- جزئيا من أجل منع وقوع العنف الجنسي وبغية توفير الحماية والعدالة للضحايا توصي اللجنة بوجوب:

1. إنشاء مراكز تجمعات حيث يمكن للفتيات والنساء الحصول على الحماية للأزمة.

2. إعطاء أولوية قصوى للرعاية الصحية.

3. إنشاء برامج المساعدة القانونية لمساعدة الضحايا لطلب التعويض.

4. مراجعة الإجراءات في إطار القانون الجنائي والتي قد تنثني الضحايا عن تقديم الشكاوى أو المطالبة بالتعويض.

5. اقتراح إنشاء هيئة الرقابة الدولية.

6. تشجيع ثقافة سيادة القانون والامتثال له.

7. حتمية تفكيك الميليشيات المسلحة لمنع استئناف العنف الطائفي.

8. وضع أطر تنظيمية لدعم التماسك الوطني وتعزيز المساواة في الفرص والوثام وعلاقات التعايش السلمي بين الأشخاص ومختلف الخلفيات العرقية.

ثانياً: جهود الوساطة في كينيا

امتاز رد فعل المجتمع الدولي إزاء الأزمة الكينية بالسرعة نسبياً، حيث توالى مبادرات الدول والهيئات الدولية للضغط على أطراف الصراع والتوسط لاحتواء الأزمة، لعل أبرزها مبادرات المبعوثة الأمريكية جنداي فريزر والرئيس الغاني جون كو فور ومساعي الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون، غير أنّ كل هذه المبادرات باءت بالفشل نظراً لتصلب مواقف أطراف النزاع، وعدم حصول توافق في الرؤى للمرحلة الانتقالية ومناورة كيباكي لكسب الوقت، ومع تقادم الأوضاع استمرت الجهود الوقائية متضمنة إصدار تحذيرات ودعوات لضبط النفس، بالإضافة إلى تشجيع أجهزة الأمم المتحدة المختلفة للحد من أعمال العنف وتعزيز التسامح وإرسال علامات التحذير لعدم تأجيج الصراع تماشياً مع آليات R2P، وبعد أسابيع قليلة من اندلاع الأزمة شكل الاتحاد الإفريقي لجنة وساطة بقيادة الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان من أجل التوصل إلى تسوية سياسية، حدد الاتحاد الإفريقي صلاحيات اللجنة في التوصل إلى اتفاق على آليات ترتيب انتقالي للمؤسسات السياسية أولاً وثانياً التوصل إلى تسوية مستدامة تعالج بالتفصيل برنامج تقاسم السلطة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية وأخيراً نزع السلاح وأشار الاتحاد الإفريقي بوضوح إلى مبدأ مسؤولية الحماية كمبدأ نبيل ومتجذر في القانون الدولي يهدف إلى منع المجتمعات من الانهيار وعدم تكرار الفظائع الجماعية وعدم الإفلات من العقاب.

في 10 فيفري 2008 وافق كيباكي وأودينجا على المشاركة في الحوار الوطني الكيني والمصالحة "KNDR" بقيادة اللجنة، وعلى الفور وافق الطرفان على معالجة البنود المقترحة في جدول الأعمال وهي:

1. اتخاذ إجراءات فورية لوقف العنف واستعادة الحقوق والحريات الأساسية.

2. معالجة الأزمة الإنسانية وتعزيز المصالحة واستعادة الهدوء.

3. التغلب على أسباب الأزمة السياسية.

4. معالجة القضايا طويلة الأجل والأسباب الجذرية للصراع الطائفي.

وبعد سلسلة من المحادثات المتوافقة مع ضغوط مستمرة توصل الطرفان إلى اتفاق تفصيلي تضمن

معالجة مختلف جوانب الأزمة أبرز ما ورد فيه:

(1) الالتزام النهائي بوقف عمليات العنف وحل الأزمة الإنسانية بتحديد الأطر المؤسسية والزمنية انطلاقاً من أنّ صميم R2P هو التزام قانوني يمنع الفئات الجماعية، ولضمان هذا الالتزام قامت الحكومة بضمان مسؤولية الأفراد والشرطة والزامهم باحترام معايير حقوق الإنسان ومراقبة انتهاكات حقوق الإنسان.

(2) إشراك أصحاب المصلحة الإضافية من المجتمع المدني بشأن الترتيبات والإصلاحات القانونية لاسيما التدابير الدستورية وكذلك من مجتمع الأعمال فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية.

(3) استكمال الأطر القانونية والإصلاحات الدستورية بما في ذلك المنظومة القانونية.

(4) المشاركة البناءة في تقاسم السلطة بتقليص صلاحيات الرئيس وفقد جزء من سلطاته للوزير الأول والتخفيف من هيمنة الأجهزة التنفيذية.

(5) إعادة النظر في السياسات الاقتصادية بما في ذلك آلية توزيع الأرض وإعادة توزيع العمل وإنشاء برامج تخصص في القطاعات ذات الأولوية.

(6) استعادة الأمن في مخيمات المشردين داخليا وتعليق جميع سياسات إعادة التوطين وفق إجراءات يتفق عليها الطرفان.

7) ضمان المساواة في الحصول على الموارد وتوزيع المساعدات الإنسانية وإعادة الإعمار لجميع الضحايا.

8) اعتقال ومحاكمة قادة الطوائف المتورطين وكذلك المسؤولين عن أعمال العنف الطائفية بما في ذلك الساسة المحرضين على العنف.

9) الوقف الفوري لكافة ضباط وأعوان الشرطة المتورطين في أعمال القتل خارج نطاق القضاء وتقديمهم للمحاسبة.

رغم أنّ السّير في إجراءات هذه البنود مازال متعثراً إلا أنّه مع ذلك يمكن القول أنّ ما تحقق الحد الآن يميل إلى إدراج أزمة كينيا كمثال ناجح عن الجهود الوقائية لمسؤولية الحماية، حيث ساهمت مؤسسات المجتمع الدولي في وقف انتشار الأزمة وعدم تدهور الأوضاع الإنسانية، حيث تمكنت لجنة الوساطة في كينيا KNDR من التغلب على العقبات بإجراء إصلاحات دستورية جذرية وتفعيل آليات تغلغل الفساد وإساءة استخدام السلطة وأنعشت نسبياً مفهوم سيادة القانون بالإضافة إلى إصلاح القطاع الأمني والمساعدة على بناء مؤسسات دستورية قوية ومستقلة بالقضاء والبرلمان، الأمر الذي يمكن أن نستشفه من البيئة الآمنة التي جرى فيها الاستفتاء الدستوري 27 أوت 2010 وكذلك الانتخابات الرئاسية في 2013.

الفرع الثاني: أزمة دارفور ومسؤولية الحماية

كمثل معظم الحروب الأهلية جاء الصّراع في دارفور بعد موجات ممتدة من العنف دفعت الأقليات في دارفور العقود إلى حافة التّهيمش وعدم الاستقرار وتخلق التّنمية، ولكن الصّراع المسلح على نطاق واسع لم يكن خياراً حتمياً، ففي كل منعطف من الأزمة تم اختيار وتبني العنف من حيث التّخطيط له واعداد الموارد اللازمة وتم له إغفال البدائل الأخرى غير العنف.

لقد كانت أزمة الأقليات بدارفور التي تم غض الطرف عنها في المنطقة هي الأزمة المحورية في هذا المسار، لذا كان فهمها لازماً لفهم كيف ولماذا أصبح العنف بل واستمر هو الوضع المسيطر في كل الأزمنة.

إنّ إمكانية وقوع صراع مسلح واسع بدارفور تم التنبؤ بها منذ التسعينات، وأصبحت أمراً مؤكداً مع أواخر عام 2002، وبالرغم من ذلك لم يلقى الوضع في دارفور إلا انتباهاً دولياً محدوداً حتى عام 2004 وبذلك كان هناك خليط من معرفة محدودة وسلبية في العمل في مواجهة انتهاكات متصاعدة الحقوق الإنسان وعدم استقرار واضح. بينما من المعترف به على نطاق أوسع أنّ "الوقاية خير من العلاج" ومع ذلك فإنّ قضية دارفور تنضم إلى قائمة طويلة من الصراعات حيث فشل المجتمع الدولي عن إنتاج أي عمل وقائي مبكر وذو معنى¹.

إنّ درء أو تخفيف حدة الصراع المدمر بدارفور بصورة جوهرية في مراحله الأولى كان من الممكن تحقيقه دون أن يجلب تكاليف باهظة في الأرواح والعبء المالي وأوضاع عدم الاستقرار إلا أنّ ما حدث أساء إلى سمعة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وللقيمة الكلية المسؤولية الوقائية، لذلك يجب الاستفادة من النتائج النهائية بعناية فإنّ الذي عرفناه أو ما كان من الممكن أن نعرفه والذي كان من الممكن أن نفعله يتطلبان تأملاً نقدياً.

أولاً: الظروف الهيكلية للصراع

تعد دارفور منطقة منعزلة في غرب السودان تغطي نصف مليون كم وتشمل ثلاث مناطق تعيش فيها قبائل مختلفة. حيث تقطن قبائل شبيهة بدوية الشمال في اتجاه الصحراء، وتعيش المجتمعات الفلاحية المستقرة والجماعات الرعوية الزراعية في مناطق الوسط والغرب الخصبة حول الجزء الرئيسي لجبل مارا،

¹ شاراس سرينيفاسان، حرق الأقليات - منع الصراع والتّحذير المبكر، ترجمة سعيد عبد المسيح شحاتة، ص 03.

وفي الحزام الجنوبي شبه الرّطب تقطن قبائل مرب المواشي والمزارع الأساسية، يشكل سكان دارفور (غالبية مسلمة) حوالي 6,6 مليون في منتصف 2004 يمثلون حوالي خمس سكان السودان. تعد قضايا التّهميش والتّمنية المتدنية المؤثرة على كل القبائل في دارفور مشكلة طويلة الأمد وإن لم تكن تلاحظ بصورة واضحة من المراقبين الخارجيين بسبب الحرب الأهلية في جنوب السودان (بين عامي 1983 حتى 2005 بين جيش تحرير شعب السودان والحكومة)، ومنذ السّبعينات ازدادت هشاشة وضع الأقليات في دارفور تدهورا من خلال الانقسام الإثني والتّسليح والتّصحّر والأزمة الاقتصادية الاجتماعية. وعليه فإنّ النزاع في دارفور هو نتاج مجموعة معقدة من العوامل بما في ذلك النزاعات من أجل الحصول على الموارد الطبيعية والتوزيع غير المتكافؤ للقوة الاقتصادية والسياسية وغياب إدارة قوية وعادلة بالإضافة إلى عسكرة المجتمع وانتشار الأسلحة.

ازدادت الصّراعات بين القبائل حول الموارد، وهي ملمح متجذر في دارفور زاد مع الأزمة البيئية، مع السّبعينات سعت القبائل الرّعوية شبه البدوية للحصول على أراضي خصبة أكثر فحدثت الصّراعات المبكرة بدون الإشارة بصورة محددة إلى التّمايزات بين العرب وغير العرب أو الأفارقة ومع ذلك فإنّ النزاعات الإثنية ازدادت بصورة خاصة لأنّ دارفور تم سحبها إلى الصّراعات الطائفية بين ليبيا وتشاد التي استمرت حتى أوائل التّسعينات¹.

اندلع الصّراع الرئيسي بين طائفة الفور واتحاد قبائل العرب بدارفور في 1987 وقد بذلت جهودا حثيثة للحد من التّقلبات غير المستقرة أهمها مؤتمر المصالحة في منتصف 1989 إلا أنّ نتائج هذا المؤتمر انهارت بحكم الواقع تحت سعي قبائل الجانجاويد لتوسيع الحزام العربي من خلال تدمير قرى الفور وتقتيل أفرادها واستباحة سكانها.

¹ المرجع السابق، ص 05.

في عام 1994 وكجزء من إعادة تقسيم السودان قامت الحكومة بتقسيم منطقة دارفور إلى ثلاث قطاعات، وهو ما قسم بصورة فعلية أغلبية السكان القور. وقد سمحت سياسة لا مركزية متزامنة للسلطات بمكافأة الخلفاء الداعمين للحكومة باختصاصات إقليمية وهو من الناحية الجدلية يعد "ميثاق للتطهير الإثني على المستوى المحلي" كما قامت في غرب دارفور بتخصيص وآليات جديدة للمجموعات العربية في مناطق مسالات، مما أوقع صدمات بين الماسلييت من جانب والقبائل العربية والحكومة من جانب آخر، استمر الصراع الناشئ عما سبق حتى عام 2000 وقد حصد 2000 نفس وهجر 100 ألف آخرين.

ثانيا: أنماط الانتهاكات ضد حقوق الأقليات

أوضحت بالدليل الأحداث في دارفور في العقود الأخيرة خمس فئات من انتهاكات حقوق الأقليات من الحكومة، والتي تسلط الضوء على الشروط الهيكلية للصراع الذي تشارك فيه الدولة وأبرز هذه الفئات:

- (1) الفشل في تأمين التوصل العادل للموارد، وبصورة خاصة الأرض - والدليل على ذلك الفشل المتكرر في التعامل بصورة عادلة وشفافة مع قضايا استخدام الأرض والوصول إليها، مما أثر على كل جماعات الأقلية بدارفور (العرب وغير العرب)، وأكثر من ذلك سكوت الحكومة أو دعمها استلاب الأرض من قبل بعض الجماعات الأمر الذي استتبع العنف.
- (2) التهميش السياسي لجماعات الأقلية، وتم ذلك من خلال التلاعب بترتيبات الإقليم السياسية والتعيينات والدعم المتحيز لفئة ومكافأة بعض المجموعات على حساب غيرها.

3) فقر التنمية الاقتصادية الاجتماعية، وبصفة عامة المستوى المنخفض من الخدمات الاجتماعية والإهمال العام للمنطقة في خطط التنمية للدولة السودانية بالرغم من التزايد السكاني وموجات الجفاف المتكرر وأزمات المعيشة العميقة¹.

- تمييز ثقافي وعنصري، والدليل ليس فقط في ما تم الإشارة إليه أعلاه من قضية الأرض والترتيبات السياسية، ولكن أيضا في التسامح والدعم المزعوم لجماعة مميزة عنصريا وهي "التجمع العربي" والتصرّيات العدائية من قبل كبار الموظفين الحكوميين الموجهة ضد القبائل غير العربية.

- التخلي عن المسؤوليات بخصوص القانون والنظام والأمن، والدليل على ذلك هو الفشل بحل الصراعات بصورة حيادية والفشل في توفير أمن كاف ومتابعة لحماية المواطنين من العنف مما أدى إلى اللجوء إلى الدفاع عن النفس من قبل القبائل غير العربية وتصادم الحكومة مع الميليشيات غير العربية.

ثالثا: الجهود الدولية لحل الأزمة

1- المبادرات الدولية لحل الأزمة

إن مبادرة حل النزاع في دارفور نشأت عن مشاورات أجراها فريق الاتحاد الأفريقي رفيع المستوى المعني بدارفور، وبعد مشاورات مكثفة مع الأطراف الدارفورية خلص الفريق إلى أنّ نزاع دارفور لا يمكن أن يحل إلا بمراعاة مبادئ ثلاثة هي:

(1) أنّ السلام يجب أن يكون شاملا لجميع أصحاب المصلحة في دارفور.

(2) أنّ السلام يجب أن يعالج كامل الأبعاد المتعددة المتوخاة.

(3) أن السلام يجب أن يراعي السياق الوطني الأوسع، بأن يأخذ في الاعتبار التّحديات الوطنية الأوسع التي يواجهها السودان¹.

من جهته أعرب مجلس الأمن الدولي عن قلقه إزاء استمرار خطورة الوضع الأمني وتدهور الحالة الإنسانية في دارفور وتكرر الاعتداءات على السّكان المدنيين، وذلك بعد مضي سنتين على اتخاذ القرار 1769 في 2007 كما كرر إدانته لجميع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في دارفور، وإذ يدعو كل الأطراف إلى الوفاء بما عليها من واجبات بمقتضى القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

كما شدد على أهمية تحديد أهداف واقعية وقابلة للتحقيق يمكن استخدامها في قياس ما تحقّقه علميات الأمم المتحدة لحفظ السلام من تقدم، وطلب فهذا الصدد من الأمين العام أن يقوم بعد التّشاور مع الاتحاد الأفريقي بما يلي:

1) تزويد مجلس الأمن بخطة عمل إستراتيجية تتضمن معايير القياس وتتبع ما تحرزه العملية المختلطة من تقدم في التّنفيد لينظر فيها.

2) تضمين تقريره المقبل تقييماً للتقدم المحرز قياساً على تلك المعايير على أن يلي ذلك تقدم توصيات بشأن والية العملية المختلطة وتشكيلها.

3) تقديم تقرير إلى مجلس الأمن كل 90 يوماً عن التّقدم المحرز في مجال تنفيذ والية العملية المختلطة في جميع أنحاء دارفور، وعن التّقدم الذي تشهده العملية السياسية، وعن الحالة الأمنية والإنسانية وعن مدى وفاء جميع الأطراف بواجباتها الدولية.

¹ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تنفيذ العملية السياسية في دارفور 5/2011/252 الصادر في 15 أبريل 2011، الفقرة 08.

تجدر الإشارة أيضا إلى أنّ مجلس الأمن طالب جميع أطراف النزاع في قراره 1121 بالمشاركة في محادثات في إطار وساطة "كبير الوسطاء المشترك" بغرض إكمال وإبرام اتفاق جامع وشامل من أجل تحقيق الاستقرار والسّلام الدائم في المنطقة¹.

وأعاد المجلس تأكيد أهمية تعزيز العملية السياسية لدارفور التي يقودها الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة، وأكد في هذا الصدد ضرورة مشاركة جميع أصحاب المصلحة في دارفور على نحو منهجي ومستمر بما في ذلك المسؤولون المنتخبون حديثا والمجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات النسائية والفئات المجتمعية، وزعماء القبائل من أجل تهيئة بيئة مواتية للسّلام والأمن عبر إجراء حوار بناء وصريح، ورحب المجلس أيضا بالأولوية الممنوحة لاستمرار جهود العملية المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور. من جهته قام مجلس السّلام والأمن التابع للاتحاد الإفريقي خلال اجتماعه المعقود في 08 أبريل 2011 باستعراض الوضع في السودان في ضوء إحاطة قدمها الممثل الخاص المشترك وعرض قدمه الرئيس السابق لجنوب إفريقيا ثابو مبيكي باسم فريق التّنفيذ الرّفيع المستوى التابع للاتحاد الإفريقي، وبيان قدمته حكومة السودان، ودعا المجلس إلى البدء فورا في العملية السياسية في دارفور مع اقتراح 01 ماي 2011 موعدا لذلك، وطلب إلى العملية المختلطة إجراء جميع الاستعدادات اللازمة للعملية على سبيل الأولوية مشددا على ضرورة أن تقوم بذلك بالتزامن مع المفاوضات في الدوحة برعاية دولة قطر وكتكلمة لها، وفعال قامت أطراف المفاوضات في الدوحة وهي حكومة السودان، حركة العدل والمساواة، وحركة التّحرير والعدالة، بمناقشة مجموعة من مشاريع النصوص التي شكلت إطار للاتفاق الشامل النّهائي، وتستند هذه النّصوص إلى نتائج المفاوضات والمحادثات والمشاورات التي أجريت مع أطراف النزاع وأصحاب المصلحة وممثلو المجتمع المدني ككل والشركاء

¹ قرار مجلس الأمن رقم 1881، الصادر في 06 أوت 2009.

الدوليون تتضمن ستة فصول تغطي موضوعات تقاسم الثروة والتعويض وعودة المشردين داخليا واللاجئين، والعدالة والمصالحة، وحقوق الإنسان والحريات الأساسية وتقاسم السلطة والترتيبات الأمنية، وقدمت الأطراف الثلاثة مواقفها بشأن هذه النصوص إلى فريق الوساطة ولم يكن هناك خلاف جوهري بينها¹.

ودائما في سياق الجهود الدولية أكد مجلس الأمن الدولي في قراره 2063 الصادر في 21 جويلية 2012 على ضرورة أن تستخدم العملية المختلطة ولايتها وقدراتها استخداما كاملا وأن تعطي الأولوية في القرارات المتعلقة باستخدام القدرات والموارد المتاحة إلى ما يلي:

- حماية المدنيين في جميع أنحاء دارفور بوسائل منها:

(أ) تنفيذ إستراتيجية للإنذار المبكر على نطاق البعثة والمبادرة إلى نشر قوات وتسيير دوريات في المناطق التي يشتد فيها خطر نشوب النزاع.

(ب) تأمين مخيمات النازحين والمناطق المحاذية ومناطق العودة عن طريق زيادة عدد الدوريات.

(ت) دعم التطوير والتدريب في مجال الخدمات المجتمعية لجميع مخيمات النازحين ومناطق العودة.

(ث) تأمين وصول المساعدات الإنسانية في الوقت المناسب وبدون عوائق، وكفالة سلامة وأمن العاملين

في مجال المساعدة الإنسانية وأنشطة الإغاثة الإنسانية من أجل تسيير تسليم المساعدة الإنسانية

دون عوائق في مجموع أنحاء دارفور، ويطلب إلى العملية المختلطة أن تستفيد إلى أقصى حد من

قدرتها بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة وغيره من الجهات الدولية الحكومية وغير الحكومية الفاعلة

فيما يزعم تنفيذه على نطاق البعثة من استراتيجية شاملة لتحقيق هذه الأهداف.

¹ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تنفيذ العملية السياسية في دارفور، مصدر سابق، الفقرة 13.

كما كرر بمناسبة قراره رقم 2113 الصادر في 2013 دعمه لوثيقة الدوحة لإحلال السّلام في دارفور بوصفها أساسا صلبا لعملية السّلام في دارفور، وأعرب عن التزامه القوي بعملية السّلام وعن عزمه المتين على دعمها، كما رحب بما أحرز من تقدم مبدئي رغم شجبه لحالات التأخير الخطيرة في تنفيذ وثيقة الدوحة لإحلال السّلام في دارفور وإذا بحث حكومة السودان وحركة التّحرير والعدالة على التّجويل بتنفيذ الوثيقة لكي يجني أهل دارفور ثمارها الفعلية.

2- الإجراءات العملية في عملية الإنذار المبكر:

من الواضح أنّه كان مجلس الأمن الدولي والاتحاد الإفريقي نية مسبقة للقضاء على جذور الأزمة السودانية ويدل على ذلك المبادرات بشأن المفاوضات بين أطراف الصراع التي انطلقت في فترة مبكرة نسبيا، وتلمس ذلك على وجه الخصوص من خلال القرارين 1090 في 2005 و1706 في 2006¹.

أ. في إطار قرار مجلس الأمن 2005/1590:

- رصد تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار والتّحقق منه، والتّحقيق في الانتهاكات.
- مراقبة ورصد تحركات الجماعات المسلحة وإعادة نشر القوات في مناطق انتشار بعثة الأمم المتحدة في السودان وفقا لاتفاق وقف إطلاق النّار.
- المساعدة على وضع برنامج لنزع السّلاح وإعادة إدماج الميليشيات المسلحة وجمع الأسلحة وتدميرها حسبما دعا إليه اتفاق السّلام الشامل.
- الاهتمام تحديدا بالاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال المقاتلين.

¹ قرار مجلس الأمن 1590 الصادر في 24 مارس 2005.

- مساعدة طرفي اتفاق السّلام الشامل على تعزيز فهم عملية السّلام، ودور بعثة الأمم المتحدة في السودان بواسطة حملة إعلامية فعالة تستهدف جميع قطاعات المجتمع وتتم بالتنسيق مع الاتحاد الإفريقي.

- تقديم التوجيه والمساعدة التقنية إلى طرفي اتفاق السّلام بالتعاون مع عناصر فاعلة دولية أخرى لدعم الأعمال التّحضيرية للانتخابات، والاستفتاءات المنصوص عليها في اتفاق السّلام الشامل واجرائهما.

- الإسهام في الجهود الدولية الرّامية إلى حماية وتعزيز حقوق الإنسان في السودان كذلك تنسيق الجهود الدولية الرّامية إلى حماية المدنيين مع إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة، بمن في ذلك المشردون داخليا واللاجئون العائدون، والنساء والأطفال في نطاق قدرات البعثة وبالتّعاون الوثيق مع سائر وكالات الأمم المتحدة والمنظمات ذات الصلة والمنظمات غير الحكومية.

ب- في إطار قرار مجلس الأمن 2006/1706:

بالإضافة إلى تأييده للبنود الواردة في القرار 1590 أضاف مجلس الأمن بعض المهام التي تندرج تحت بند الإنذار المبكر أهمها:

- الحفاظ بوجه خاص على وجود مناطق رئيسية مثل المناطق الحاجزة المنشأة عمال "باتفاق دارفور للسّلام"، والمناطق الواقعة داخل مخيمات المشردين داخليا والمناطق المنزوعة السّلاح المحيطة مخيمات المشردين داخليا والواقعة داخله من أجل دعم إعادة بناء الثقة وتنشيط اللّجوء إلى العنف لاسيما عن طريق الردع باستخدام القوة.

- رصد الأنشطة العابرة للحدود التي تضطلع بها جماعات مسلحة على طول حدود السودان مع التشاد وجمهورية إفريقيا الوسطى، لاسيما عن طريق عمليات منتظمة للاستطلاع البري والجوي.

- تأمين وجود أفراد وقدرات وخبرات كافية في مجال حقوق الإنسان والمسائل الجنسانية داخل بعثة الأمم المتحدة في السودان من أجل الاضطلاع بمهام تعزيز حقوق الإنسان وحماية المدنيين ورصد الأنشطة التي تولي اهتماما خاصا لاحتياجات المرأة والطفل.

- المساعدة في معالجة القضايا الأمنية والإقليمية بالاتصال الوثيق مع الجهود الدولية من أجل تحسين الوضع الأمني في المناطق المجاورة على طول الحدود بين السودان وتشاد وبين السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى بوسائل منها: إقرار وجود متعدد الأبعاد يتألف من موظفي اتصال معنيين بالشؤون السياسية والإنسانية والعسكرية وشؤون الشرطة المدنية في مواقع الرئيسية في تشاد، بما في ذلك مخيمات المشردين داخليا واللاجئين، وإن لزم الأمر في جمهورية إفريقيا الوسطى، والإسهام في تنفيذ الاتفاق الموقع بين السودان وتشاد في 26 جويلية 2006¹.

رابعا: الإخفاقات المسجلة في إطار عملية الإنذار المبكر

1- الإخفاقات في منع الصراع الهيكلي

إنّ الوقاية في مفهومها النظري تعني التنبؤ والتوقع والتحرك بسرعة لدرء الكارثة قبل أن تقع وغالبا ما يتجاهل الذين يركزون على الأسباب هذه الحقيقة، فالوقاية تواجه مشكلة بناء المجتمع والجدوى العملية لهذه الاستراتيجية، فالمفهوم الوقائي عندما يستخدم كأداة فإنه يجب أن يضع في الحسبان الوسيلة التي تدافع بها السلطة عن مصالحها، وبالتالي مدى القابلية في استخدام الأسلوب الوقائي في ظل البيئات الحالية للمجتمع الدولي².

¹ قرار مجلس الأمن رقم 1706 الصادر في 31 أوت 2006.

² محمد أحمد عبد الغفار، فض النزاعات في الفكر والممارسة الغربية، دراسة نقدية وتحليلية، الكتاب الأول، الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 334.

إنّ محنة الأقليات في دارفور وظروف الصّراع واسع النّطاق كانت معروفة للفاعلين الدوليين والسودانيين فقد حذرت جماعة الأقليات على سبيل المثال في عام 1995 من الموقف المتوتر في دارفور خاصة. لكن في النّهاية فشل المجتمع الدولي في اتخاذ إجراء وقائي إجرائي مبكر لدعم النّصالح على المستوى القاعدي، في الوقت الذي كانت الخرطوم منفتحة لتدخلات توافقية، فالمنع الإجمالي يتطلب اهتمام ملح بدارفور بأداء بتقصي الحقائق والمراقبة، ولكن المداخل الأساسية اللازمة للتدخل بمنع مبكرا لم تكن واضحة للعيان، وبالتالي لم يؤخذ بها، ولم تندمج المعلومات المتاحة في تحليل متكامل لإيجاد آلية للإنذار المبكر المؤسسية مثل الفريق الإطاري للإنذار المبكر بالمراكز الرئيسية لألمم المتحدة.

فالإنذار المبكر يحتاج إلى قاعدة إستراتيجية عريضة للتنمية طويلة الأمد تهدف إلى القضاء على الفقر وإرساء قواعد الديمقراطية السّليمة واحترام حقوق الإنسان ودعم القدرات التي تحافظ على البيئة الطبيعية، ففي الحالات التي يحدث فيها الضرر للسكان أو لجزء منهم في منطقة ما فإنّه يصعب تقادي النزاع، وعند هذا المنعطف الخطير يصبح المسؤولون عن الوضع الذي يحتاج إلى السّيطرة عليه هم اللاعبون الرئيسيون وليس هم ضحايا النّزاع، ويترك ضحايا النّزاع الذين أهدرت حقوقهم الإنسانية أمام خيار لا بديل له وهو استخدام العنف كآخر خيار يمكن اللّجوء إليه حتى يجبروا الطرف الآخر على تغيير الوضع لصالحهم.

بمعنى آخر يجب أن يعمل الإنذار المبكر والوقاية بالدرجة نفسها على خدمة حاجات السّكان وحماية حقوقهم، وليس العمل على إقرار الوضع القائم، أو الإبقاء على شكل السّلطة الموجودة وتشريعاتها أو الهياكل القائمة وقد يكون تصور إجراء من هذا النّوع ضربا من ضروب الخيال، أو أن نتصور أن عملية كهذه يمكن أن تنجز في المدى القريب، فمن الناحية العملية يتطلب الأمر وضع تصور يطرح عددا

من الخيارات تنجز في المدى القصير والمدى المتوسط والطويل بحيث يؤدي الأمر في غايته إلى تحقيق عملية التنمية في المدى الطويل - أو لا يكون لها على الأقل أثر سلبي¹.

إنّ العنف في دارفور يشير إلى فشل جهود المجتمع الدولي الرامية إلى إنهاء الصّراع، فلا مفاوضات السّلام التي تمت تحت رعاية وضاء الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، ولا نظام عقوبات الأمم المتحدة نجحت في القضاء على عوامل النّزاع، وستكون العواقب الإنسانية وخيمة إذا لم يتجدد إحياء التزام المجتمع الدولي².

حاليا لا يزال هناك عجز حاد في وجود إنذار مبكر للصّراع متكامل ونشط داخل الأمم المتحدة فحسب ما هو منظور لن تؤسس مفوضية لبناء السّلام جديدة لتتولى قضايا الإنذار المبكر وإن كان الدور الأكثر أهمية للمستشار الخاص للأمين العام المختص بمنع الإبادة مركزا على المواقف الزاهنة والإنذار المبكر للإبادة، سوف يساهم بصورة مفيدة ولكنّه لا يفرض وظيفة إنذار مبكر متكاملة على نطاق واسع. وعلى الرّغم ممّا سببه الاقتتال من معاناة بالغة للمجتمعات المحلية لاسيما المهملة، غير أنّ هذا الصّراع لم يجلب إلا الحد الأدنى من رد فعل المنظمات الدولية التي تقلصت تقاريرها بخصوص الاحتياجات الإنسانية وشؤون الحماية³.

في عام 1999 في بيان مشترك لمنظمات حكومية إلى اللّجنة الفرعية للأمم المتحدة الخاصة بمنع التّميز وحماية الأقليات محذرا من أنّ أزمة دارفور كانت تتصاعد في اتجاه حرب أثنية منتشرة الأرجاء.

¹ المرجع السابق، ص ص 334 - 336.

² كلاوديو غراميزي، جيروم توبيانا، دارفور المنسية-أساليب قديمة ولاعيون جدد-، ورقة العمل 28 لمشروع التقييم الأساسي للأمن البشري في السودان وجنوب السودان التابع لمشروع الأسلحة الصغيرة جنيف، سويسرا، جويلية 2012، ص 70.

³ شاراس سرينيفاسان، مرجع سابق، ص 09.

ومع ذلك فإنّ منع الصّراع الهيكلي في دارفور خلال التّسعينات كان محدودا حيث تضاعف اهتمام الممولين في المنطقة بصورة مذهلة بعد مجاعة منتصف الثمانينات، كما حدث العقوبات على النّظام السوداني في التّسعينات من المساعدة الدولية على مراقبة هموم الأقلية وتم إضعاف الضّغط على الحكومة حول انتهاكات حقوق الإنسان، ولم يبقى إلا عدد قليل من المنظمات غير الحكومية الدولية المتواجدة في مناطق جغرافية معينة محدودة.

2- الإخفاقات في المنع الإجمالي:

تجلت أكثر حالات الفشل توثيقا حول منع الصّراع الميداني في دارفور في شح الجهد الدولي غاية عام 2003 رغم وجود بعض الإشارات، فقد أوصت مجموعة الأزمة الدولية (ICG) في جويلية 2003 بأنّه على المجتمع الدولي ترويج حل تفاوضي وإعادة هيكلة عملية ودمج المخاوف المثارة من قبل الأقليات المهمشة في دارفور وغيرها، كما أشارت منظمة العفو الدولية للمذابح المنتشرة في تقاريرها المتعددة، واقترحت التوسيع العاجل لآليات مراقبة حقوق الإنسان المنبثقة من عملية (IGAD) إلى دارفور.

وقد كان الإخفاقان الرئسيان في الإجراء الوقائي المتأخر من عام 2003 هما:

أ- منح الأولوية الاستراتيجية المستمرة من قبل الحكومات الغربية الرئسية لعملية سلام لإيجاد بين الشّمال والجنوب وليس أزمة دارفور واصرارها بأنّه يمكن التّعامل مع المخاطرة إنسانيا، أعطت عكس النّتائج المرجوة، وأضعفت من قيادة للأمم المتحدة فعالة خاصة فيما يتعلق بمنع الصّراع الميداني¹.

ب- لم يكن لدى منسق الشّؤون التابع للأمم المتحدة آنذاك إلا مهام تنموية وإنسانية واعتبر أنّه مفتقد لمساحة سياسية للتفاعل مع مشكلة دارفور، فقد طلب منسق الشّؤون بالسودان التابع للأمم المتحدة دعم من

¹ تقرير منظمة العفو الدولية، الأزمة تلقي بظلالها في دارفور، الصادر في 01 جويلية 2003، ص 06.

المقرات الرئيسية للأمم المتحدة (وبصورة خاصة من إدارة الشؤون السياسية) وذلك للتفاعل السياسي ومنع العمليات الحربية في دارفور.

ت- على أعلى المستويات هناك غياب صارخ آلية محاولات وإجراء من قبل إدارة الشؤون السياسية في 2003 للتعامل الواضح مع الموقف المتأزم بصورة متسارعة، وكان لهذا التفاعل أن يشمل دعم لإجراءات تقصي حقائق ودعم لعمليات الوساطة حتى تصعيدها لأعلى مستوى أي إلى الأمين العام للأمم المتحدة ومجلس الأمن.

بدلاً من ذلك فقد وقع الانتباه بصورة كبيرة على معالجة أعراض الأزمة التي جذبت اهتمام دولي متزايد منذ أواخر 2003 وقد جاء الغوث مقدماً بدلاً من تفاعل سياسي متكامل.

في حالة دارفور لم يكن الإنذار المبكر في حد ذاته المشكلة ولكن كان هناك فشل وعجز للإنذار المبكر المؤسسي النشط للصراع عن نشر معايير وقائية، فقد أدى قرار الفاعلين الدوليين لوضع عملية السلام في الأولوية إلى تشتيت الانتباه حيال الكارثة المتصاعدة في دارفور، وكان من المفروض أن تكون تلك المؤسسات نشطة ومفعولة لفترة طويلة قبل أن يزداد جموح الصراع، كما أن وجود آليات مؤسسية متعددة الأطراف قوية أمر حيوي وبصورة خاصة آليات الأمم المتحدة وإقليمياً أجهزة الاتحاد الإفريقي والمنظمات الإقليمية الفرعية مثل (IGAD).

في داخل الأمم المتحدة ظلت جهود تقوية الإنذار المبكر ومنع الصراع تستبقي إمكانية فرص لتقوية حماية المدنيين من خلال تحليل وعمل موجه مباشر للتعامل مع هموم الأقلية، وكان من الممكن أن يكون الأمر مختلف لو كان هناك نظام مبكر قادر. لكن في ظل غياب وحدة تحليلية خاصة للإنذار المبكر

للصراع داخل الأمم المتحدة وعدم وجود آلية مؤسساتية تقوم بالمسألة عبر نظام الأمم المتحدة تربط بين الإنذار المبكر ووقاية نشطة من الصراع فإنّ الدور القيادي الافتراضي للوقاية الإجرائية يبقى قاصراً¹.

ربّما نخلص مما سبق إلى أمرين:

أولاً: هو أنّه في مراحل الأزمة المبكرة يجب على من يصنعون القرار أن ينتبهوا إلى الأوضاع وكيفية تدهورها كما يجب أن يكونوا على درجة من اليقظة لاغتنام الفرص واستغلالها بصورة بناءة في طرح القضايا المحلية وإطلاق العمليات التي تساعد على تقادي العنف.

ثانياً: أن يولي صانعو القرار اهتماماً كبيراً في اختيار من يدعمون أو يساندون، وكيفية تقديم الدعم لهم.

المطلب الثاني: تطبيقات مسؤولية إعادة البناء

تعد الأمم المتحدة المنظمة الدولية ذات الاختصاص الأصيل في ممارسة مهام حفظ السّلم والأمن الدوليين، ولها في هذا المجال ميزة احتكار استخدام القوة المسلحة وصلاحيات أخرى تمارسها بحسب كل حالة على حدة، كما تعمل الأمم المتحدة على التّدخل في مسائل ما بعد الصّراعات المسلحة الداخلية أو مراحل ما بعد الاحتلال لإعادة بناء الدول حيث مارست الأمم المتحدة هذا الدور لأول مرة في بداية مرحلة الستّينات، ويتسم نشاط الأمم المتحدة في هذا المجال بالتكامل، حيث تعمل على إعادة بناء الدولة في مختلف الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وهذا الدور هو الذي مكن للركن الثالث من مبدأ مسؤولية الحماية المتعلق بقضايا إعادة البناء من أن يمتلك أرضية سابقة لدى تطبيقات الأمم المتحدة، وعليه يمكن القول أنّ مسؤولية إعادة البناء تتمتع بآليات ثانوية وعملية متقدمة نوعاً ما نتيجة لممارسات السابقة للأمم المتحدة.

¹ شاراس سرينيفاسان، مرجع سابق، ص 13.

الفرع الأول: بعثة الأمم المتحدة إلى العراق

أولاً: الوضعية القانونية اتجاه مجلس الأمن

1- الوضعية القانونية قبل إنشاء بعثة يونامي:

شكل التّدخل العسكري العراقي في الكويت في أوت 1990 تداعيات خطيرة على السّاحة الدولية، ويعود السّبب الرّئيس في ذلك إلى حيوية المنطقة واحتوائها على أكبر مخزون نفطي في العالم واستخدمت الأمم المتحدة صلاحياتها الممنوحة لمجلس الأمن الدولي في الفصل السّابع بصورة غير مسبوقه وذلك عبر سلسلة قرارات وإجراءات يمكن قراءة أبرز ملامحها في النقاط التالية:

(1) فرض نظام جزاءات دولية شامل استمر لثالث عشر عاما ولم يسهم برنامج النّفط من أجل الغذاء من التّخفيف من وطأته.

(2) تبني نظام تعويضات بشكل غير مسبوق أثقل كاهل الدولة العراقية لفترة غير منظورة ومستمرة حتى ما بعد الاحتلال.

(3) تبني برامج تفتيش عن مخزون العراق من أسلحة الدمار الشامل، وبرامجها التّطويرية، وتدمير المخزون الاستراتيجي من هذه الأسلحة.

(4) فرض مناطق حظر الطيران شمال وجنوب العراق أثرت على سلطة الحكومة المركزية في السّيطرة الكاملة على إقليمها وممارسة اختصاصاتها السيادية عليه.

(5) إجبار العراق على ترسيم حدوده مع الكويت وفق بروتوكول يعود إلى العام 1963 وغير مصادق عليه من الجانبين¹.

¹ عبد العزيز رمضان الخطابي، القانون الدولي العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2014م، ص ص 57-58.

كما يمكن رصد بنود مشابهة من خلال مجموعة من قرارات مجلس الأمن قبل إنشاء يونامي والتي من أهمها:

- القرار 660 الصادر في 2 أوت: 1990 إدانة واقعة احتلال العراق للكويت ووصفه بالغزو.

- القرار 662 لسنة: 1990 إدانة اغتصاب سلطة الحكومة الشرعية في الكويت ومصادرة سيادتها واستقلالها.

- القرار 674 لسنة 1990: ترتيب مسؤولية العراق بموجب القانون الدولي عن أي خسائر أو أضرار أو إصابات تنشأ فيما يتعلق بالكويت والدول الأخرى ورعاياها وشركاتها.

- القرار 688 لسنة 1991: إدانة قمع المدنيين في العراق ومصادرة الحقوق والحريات¹.

2- الوضعية القانونية بعد إنشاء يونامي:

رغم إنشاء مجلس الأمن لبعثة يونامي وتحديد صلاحياتها سلفاً إلا أنّ مجلس الأمن ظل يتابع تطورات الأزمة العراقية ويبرز هذا الاهتمام من خلال سلسلة متواصلة من القرارات أبرزها:

(أ) قرار مجلس الأمن 1500 في 14 أوت 2003:

رحب بإنشاء المجلس الحاكم في العراق في 13 جويلية 2003 كخطوة هامة نحو تشكيل شعب العراق حكومة معترفاً بها دولياً وتمثله وتتولى مستقبلاً ممارسة السيادة في العراق. كما قرّر إنشاء بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق لمساندة الأمين العام في أداء مهمته المقررة بموجب القرار 1483 بما يتفق

¹ بشارة رضا زنكنة، دور المبعوث الأممي في تسوية النزاعات ذات الطابع الدولي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013م، ص ص 328-329.

والهيكل والمسؤوليات المشار إليهما في تقريره المؤرخ 15 جويلية 2003 وذلك لفترة ميدانية قوامها اثنا عشر شهر.

(ب) قرار مجلس الأمن 1546 في 8 جوان 2004:

أعاد هذا القرار التأكيد على استقلال العراق وسيادته ووجودته وسلامته الإقليمية، كما أشار فإلى أهمية الدعم الدولي لاسيما الدعم المقدم من بلدان المنطقة والبلدان المجاورة للعراق والمنظمات الإقليمية الشعب العراق والجهود التي يبذلها لتحقيق الأمن والازدهار، وإذ يشير إلى أن التنفيذ الناجح لهذا القرار سيسهم في تحقيق الاستقرار الإقليمي¹.

وفي نفس الوقت نبه إلى أهمية سيادة القانون، والمصالحة الوطنية، واحترام حقوق الإنسان بما فيها حقوق المرأة والحريات الأساسية، والديمقراطية وبما في ذلك الانتخابات الحرة والنزيهة. وأعلن عن استعداد القوة المتعددة الجنسيات لمواصلة الجهود الرامية إلى المساهمة في صون الأمن والاستقرار في العراق دعما للانتقال السياسي.

(ج) قرار رقم 1619 في 11 أوت 2005:

أكد هذا القرار مجددا على الدور الرئيس الذي ينبغي أن يقوم به المبعوث والبعثة، وأهمية أن تمد يد المساعدة إلى تشجيع الحوار الوطني كونه أمرا حيويا للاستقرار السياسي في العراق.

(د) قرار مجلس الأمن 1700 في 10 أوت 2006:

رحب هذا القرار بالطلب الوارد في الرسالة المؤرخة الموجهة إلى الأمين العام من وزير خارجية العراق عام 2006، والذي يعرب فيه عن رأي الحكومة المنتخبة دستوريا في العراق بأنه لا يزال أمام

¹ قرار مجلسي الأمن رقم 1546 الصادر بتاريخ 8 جوان 2003.

البعثة دور حيوي تقوم به لمساعدة العراق في جهوده الرامية إلى بناء أمة منتجة تنعم بالرخاء وتعيش في سلام مع نفسها وجيرانها، كما أعرب عن ارتياحه لموافقة الأمين العام على طلب حكومة العراق بأن تقوم الأمم المتحدة بوصفها مشاركا رئيسا بتوفير دعم دولي قوي للعراق¹.

(ذ) قرار رقم 1770 في 10 أوت 2007:

تضمن هذا القرار تأكيد أهمية الأمم المتحدة ولاسيما بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، في دعم الجهود التي بذلها العراق شعبا وحكومة لتعزيز المؤسسات الوطنية من أجل كفالة الحكم على أساس نيابي، وتشجيع الحوار السياسي والمصالحة الوطنية، واشتراك البلدان المجاورة ومساعدة المجموعات الضعيفة، ومن بينها اللاجئين والمشردين داخليا، وتعزيز حماية الإنسان والإصلاح القضائي والقانوني.

كما أعرب عن قلقه إزاء المسائل التي يواجهها الشعب العراقي وعلى ضرورة الحاجة إلى إتباع نهج منسق للتصدي لهذه المسائل وإلى توافر موارد كافية لمعالجتها، من جهة أخرى أشار إلى وجوب أن تتخذ الأطراف كافة الخطوات الممكنة لكفالة حماية المدنيين المتضررين، وأن تهيئ الظروف التي من شأنها أن تفضي إلى عودة اللاجئين والمشردين داخليا طوعا موفوري الكرامة على نحو مأمون ومستدام، وحث بمجلس الأمن جميع من يعنيه الأمر على تقديم المشورة والدعم والمساعدة إلى:

- العراق حكومة وشعبا لتحقيق تقدم في الحوار السياسي والمصالحة الوطنية الشاملين.
- حكومة العراق والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بشأن وضع الإجراءات اللازمة لإجراء الانتخابات والاستفتاءات.

¹ بشارة رضا زنكته، مرجع سابق، ص 347.

- حكومة العراق ومجلس النواب بشأن وضع الإجراءات اللازمة التي تقبل بها حكومة العراق لتسوية مسألة الحدود الداخلية المتنازع عليها¹.

- حكومة العراق بشأن تسيير الحوار الإقليمي، بما في ذلك الحوار بشأن مسائل أمن الحدود والطاقة واللاجئين.

كما طالب القرار بالتنسيق مع حكومة العراق لتعزيز ودعم وتسيير ما يلي:

(1) تنسيق المساعدة الإنسانية وإيصالها وعودة اللاجئين والمشردين حسب الاقتضاء، طوعا وبشكل مأمون ومنظم.

(2) تنسيق وتنفيذ برامج لتحسين قدرة العراق على تقديم الخدمات الأساسية لشعبه ومواصلة التنسيق الفعلي بين المانحين الذين يدعمون البرامج بالغة الأهمية المتصلة بالتعمير والمساعدة وذلك عن طريق مرفق الصناديق الدولية لتعمير العراق.

(3) الإصلاح الاقتصادي وبناء قدرات وهيئة ظروف التنمية المستدامة والإقليمية.

(4) استحداث خدمات مدنية واجتماعية أساسية فعالة بوسائل منها تنظيم التدريب وعقد مؤتمرات في العراق متى أمكن والقيام أيضا بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والإصلاح القضائي والقانوني من أجل تعزيز سيادة القانون في العراق².

¹ قرار مجلس الأمن رقم 1700 الصادر بتاريخ 10 أوت 2007.

² قرار مجلس الأمن رقم 1830 الصادر بتاريخ 7 أوت 2008.

(5) قرار رقم 1830 في 7 أوت 2008:

أعرب مجلس الأمن في هذا القرار عن ارتياحه لأوجه التحسن التي طرأت على الحالة الأمنية في العراق من خلال الجهود السياسية والأمنية المتضافرة، كما نبه إلى أنّ تحديات الأمن في العراق لا تزال ماثلة وأنّه من الضروري الحفاظ على هذا التحسن عن طريق الحوار السياسي الهادف والمصالحة الوطنية. كما لفت انتباه جميع الأطراف إلى ضرورة الالتزام بالقانون الدولي الإنساني بما في ذلك اتفاقيات جنيف وقواعد لاهاي بالسّماح بوصول موظفي المساعدة الإنسانية بصورة كاملة دون عوائق إلى كل من هم في الحاجة إلى المساعدة الإنسانية للأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وما لديهم من عتاد¹.

(6) قرار رقم 1883 في 7 أوت 2009:

كرر مجلس الأمن في هذا القرار دعمه للجهود الهامة التي تبذلها العراق لتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون واستقرار الوضع الأمني العام ومكافحة الإرهاب والعنف الطائفي في جميع أنحاء البلاد، وإذ يؤكد من جديد دعمه للعراق حكومة وشعباً في جهوده من أجل بناء عراق آمن ومستقر واتحادي وموحد، على أساس سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

وأعاد التأكيد على ضرورة أن تشارك جميع الطوائف في العراق في العملية السياسية وفي حوار سياسي لا يستبعد أي طرف، وأن تمتنع هذه الطوائف عن إصدار البيانات والقيام بالأعمال التي قد تزيد حدة التوتّرات وأن تواصل المساعي إلى حل شامل بشأن توزيع الموارد وإلى حل عادل ونزيه بشأن حدود البلد الداخلية المتنازع عليها، وأن تعمل من أجل الوحدة الوطنية.

وأكد من جديد أهمية الأمم المتحدة ولاسيما بعثة الأمم المتحدة لتقاسيم المساعدة إلى العراق وتقديم المشورة والدعم والمساعدة للعراق حكومة وشعباً من أجل تعزيز المؤسسات الديمقراطية وتشجيع الحوار

¹ قرار مجلس الأمن رقم 1936 الصادر بتاريخ 5 أوت 2010.

السياسي الذي لا يستبعد أي طرف والمصالحة الوطنية، وتسيير الحوار الإقليمي ومساعدة المجموعات الضعيفة، بما فيها اللاجئين والمشردون داخليا والنهوض بالمساومة بين الجنسين وتعزيز حماية حقوق الإنسان وتعزيز الإصلاح القضائي والقانوني.

(7) قرار رقم 1936 في 5 أوت 2010:

أكد مجلس الأمن في هذا القرار وحث في نفس الوقت حكومة العراق على التصدي للتحديات والشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك على النظر في اتخاذ خطوات تدعو لدعم المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان ونبه إلى أهمية معالجة القضايا الإنسانية التي تواجه الشعب العراقي¹.

(8) قرار رقم 1958 في 15 سبتمبر 2010:

في هذا القرار طلب مجلس الأمن من الأمين العام اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإنهاء الأنشطة المتبقية في إطار البرنامج، كما أذن للأمين العام أن يكفل الاحتفاظ بمبلغ 31 مليون دولار ليستعمل حصرا في تغطية نفقات الأمم المتحدة المتصلة الإنماء المنظم للأنشطة المتبقية في إطار البرنامج.

وأخيرا طلب مجلس الأمن من الأمين العام أن يتخذ الإجراءات الضرورية لكفالة تنفيذ هذا القرار تنفيذا فعالا وأن يعقد في أقرب وقت ممكن مع حكومة العراق جميع الترتيبات أو الاتفاقات التنفيذية اللازمة.

¹ عبد العزيز رمضان الخطابي، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 67.

(9) قرار رقم 2001 في 28 جويلية 2011:

دعا مجلس الأمن في هذا القرار حكومة العراق إلى مواصلة التعاون الجاري مع حكومة الكويت المعالجة المسائل العلاقة والوفاء بالالتزامات المتبقية بموجب الفصل السابع ذي صلة بالموضوع من قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالحالة بين العراق والكويت، ورحب من جديد مساهمات الدول الأعضاء في مد البعثة بما يلزمها من موارد ومن أشكال دعم مالية ولوجستية من أجل إنجاز مهمتها، وطالب الدول الأعضاء أن تواصل تزويد البعثة بما يكفي من دعم ومن موارد، كما قرر تحديد ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق لفترة 13 شهرا.

ثانيا: إسهامات يونامي في إعادة بناء العراق

لقد شكلت قرارات مجلس الأمن المصدر الرئيس لاختصاصات بعثة يونامي، والتي يمكن حصر ولايتها في مجموعة من المجالات المحددة أهمها:

(أ) تقديم الدعم السياسي:

أنشأت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة للعراق مكتبا للدعم السياسي إضافة إلى ما يؤديه الممثل الأممي الخاص من جهد في هذا المجال، ويستند دور الأمم المتحدة في تقديم الدعم السياسي إلى القيام بالمساعي الحميدة بين أطراف العملية السياسية في العراق واعتماد الدبلوماسية الهادفة¹.

وتنفيذا للقرار 1483 الذي طلب إلى الأمم المتحدة أن تأخذ دورا رياديا في إعادة بناء النظام السياسي والاجتماعي في العراق، والوصول إلى مجتمع تتساوى فيه الحقوق والواجبات على أن تعمل بالتشارك مع المجتمع العراقي وسلطة الاحتلال، وفي تقريره الأول المقدم إلى مجلس الأمن بناء على

¹ المرجع السابق، ص 67.

القرار 1483 بين الأمين العام للأمم المتحدة أن طريق الدعم السياسي يقوم على إرساء الأمن والاستقرار من خلال جهود الحوار والالتقاء بين الأطراف العراقية، وتشجيع التّوصل إلى الحلول الوسط التي ترضي جميع الأطراف، ويعمل فريق الأمم المتحدة في هذا المجال على:

- الالتقاء بالقادة السياسيين والدينيين والتّشاور معهم للوقوف على وجهات النظر المختلفة فيما بينهم ولم تتوقف هذه الحوارات عند الشّخصيات الموجودة على الأرض العراقية، بل شملت شخصيات خارج العراق.
- الالتقاء بحكومات دول جوار العراق والدول الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط من أجل تشجيعها على الإسهام في استقرار العراق الأمني والسياسي ودعم الإعمار وتأمين المساعدات الإنسانية.
- الالتقاء بالدول المانحة واطلاعها على آخر المستجدات علي السّاحة العراقية والرّؤى المستقبلية وخطط واستراتيجيات الأمم المتحدة بشأن العراق.
- دعم منظمات المجتمع المدني الناشئة في العراق وتدريب إطاراتها وتقديم الدعم الفني والمالي ودراسة البرامج المقدمة منها وقبول المفيد منها في عملية إعادة إعمار العراق سياسيا واقتصاديا واجتماعيا¹.

(2) الدعم الانتخابي والدستوري:

لقد جرت عدة عمليات انتخابية في العراق وتم وضع دستور دائم للبلاد والاستفتاء عليه خلال فترة الاحتلال، وقدمت بعثة الأمم المتحدة دعم فني ومادي في هذه العمليات ويمكن قراءة هذا الدعم من خلال التفصيل الآتي:

أ) الدعم الانتخابي:

طالب مجلس الأمن في قراراته (1483، 1511، 1546) بعثة الأمم المتحدة بتقديم المساعدة الانتخابية ودعم العمليات الانتخابية الجارية في العراق والهادفة إلى الانتهاء بحكومة دائمة مع مطلع عام 2006، وتضمنت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق لجنة مساعدات فنية في مجال الانتخابات والتّحضير لها، تعمل بمعية اللجان والهيئات الوطنية، وتمكنت في المرحلة الأولى من:

ب) إجراء أكثر من (20) عملية انتخابية.

1. المشاركة في التّصميم الإداري والقانوني لاختيار مفوضية مستقلة للانتخابات في العراق.
 2. المساعدة في صياغة قانون انتخابي موحد، وإنجاز قانون الجمعيات السياسية ووكلائها ومراقبيها، وقانون لمراقبة الانتخابات، والمصادقة على قوائم المرشحين.
 3. إنشاء قاعدة للمعلومات تشمل سجلات الناخبين في داخل وخارج العراق.
- وبانتهاء المرحلة الأولى من الانتخابات راجعت شعبة المساعدة الانتخابية وبشكل شامل كل التجربة الماضية، وعملت على تقييمها، ووقفت على مكامن الضعف فيها وعملت على تجاوزها في المراحل المقبلة والتي عملت فيها على:

1) تعزيز وتطوير الجوانب الفنية والإدارية عند إطارات المفوضية الوطنية المستقلة للانتخابات وفروعها في المحافظات.

2) التّشاور مع الحكومة والجهات المختصة لغرض إنجاز نظام انتخابي جديد ومراجعة الناخبين وتحديثه.

3) تنسيق المساعدات الدولية فيما يتعلق بالإسناد الانتخابي¹.

في مرحلة ثانية تم إنجاز نظام انتخابي في 8 أوت 2005 وساهمت البعثة في إنجاز الاستفتاء على الدستور الدائم والانتخابات التي جرت في 15 ديسمبر 2005، وكذلك ساهمت في إنشاء لجنة تحقيق وتدقيق في نتائج الانتخابات التي أثارت لغطا كبيرا بين الأطراف السياسية بعد اتهامات بالتزوير وخرق لنظم الانتخابات.

أما في المرحلة الثالثة خلال الفترة المشمولة بالتقرير تركزت الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال المساعدة الانتخابية على التحضير بواسطة فريق الأمم المتحدة المتكامل للمساعدة الانتخابية في تقديم الدعم للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات واستكمال إعداد الإطار القانوني والتنظيمي وخطط وإجراءات العمل واستراتيجياتها في مجال العلاقات الخارجية والاتصال، وقدمت البعثة أيضا المشورة التقنية إلى لجنة الشؤون القانونية التابعة لمجلس النواب فيما يتعلق بإدخال التعديلات على القانون المتعلق بانتخاب مجلس النواب.

كما قدمت البعثة المشورة التقنية للمفوضية في استقصائها لجدوى اعتماد التكنولوجيات الحديثة في تسجيل الناخبين إلكترونيا. وأوصت البعثة أيضا بإدراج تدابير إضافية لضمان نزاهة الانتخابات تتعلق بالعمليات المضطلع بها في مراكز التسجيل والتحقق وأنظمة الاقتراع وإجراءاته.

ب) الدعم الدستوري:

لم يعرف العراق استقرارا دستوريا طيلة النصف الثاني من القرن الماضي وتحديدا بعد ثورة 1958 والإطاحة بالنظام الملكي في العراق وإقامة الحكم الجمهوري وإلغاء القانون الأساسي لسنة 1925، وظلت

¹ المرجع نفسه، ص 69.

الدساتير المؤقتة سائدة بما في ذلك دستور 1970 والذي بقي دستوره المؤقت الذي وضع من قبل النظام الحاكم آنذاك إلى لحظة احتلال العراق في 2003¹.

في القرار رقم 1546 الصادر في 8 جوان 2004 فرض مجلس الأمن على بعثة الأمم المتحدة تقديم المساعدة للعراق وتشجيع الحوار وبناء التوافق في الآراء على الصعيد الوطني بشأن صياغة شعب العراق لدستوره الوطني، وتم إنشاء مكتب للدعم الدستوري في بغداد إضافة إلى مكتب دعم وإسناد إقليمي في العاصمة الأردنية عمان، وتضم هذه المكاتب خبراء دوليين متخصصين في الشؤون الدستورية، ولكن برز التحدي الخطير المتمثل بوجود جدول زمني محدد لإنجاز العملية الدستورية في موعد أولي هو 15 أوت 2005².

عملت الأمم المتحدة على إرساء آليات للمشاركة العامة في صياغة الدستور ونصوصه من خلال تزويد أعضاء لجنة كتابة الدستور بمعلومات عامة وشاملة بخصوص مواضيع المساواة بين الجنسين ودور الدين في الدولة والعلاقة بين السلطات ومواضيع حقوق الإنسان والحريات العامة. ومن أبرز المساعدات التي قدمتها البعثة للجنة لكتابة الدستور:

(1) اعتماد الدبلوماسية الهادئة والمساوي الحميدة لتقريب وجهات النظر وتحقيق التوافق بين أطراف العملية السياسية في العراق لغرض تحقيق إجماع وطني.

(2) تقديم الخبرات الفنية والعملية في المواضيع الإجرائية والجوهرية عند صياغة الدستور، وتقديم دراسات معمقة ونصائح حول المواضيع العامة التي تثير جدال بين الأطراف المختلفة.

¹ المرجع نفسه، ص 70.

² قرار مجلس الأمن 1546 الصادر في 8 جوان 2004.

3) تعزيز الشمولية والمشاركة الشعبية في عملية كتابة الدستور، وتوفير المعلومات والتوعية في وسائل الإعلام المحلية والدولية وإقامة حوارات ونقاشات حول مواضيع أساسية في الدستور في أماكن مختلفة من العراق.

3) تعزيز وحماية حقوق الإنسان:

تشير مشكلة حماية وتعزيز حقوق الإنسان الكثير من المصاعب أمام بعثة الأمم المتحدة، فهي تواجه إرث مرحلة سابقة يظن فيها الكثير من العراقيين أنهم كانوا ضحاياها وإفرازات مرحلة جديدة يظن آخريين أنهم ضحاياها، إضافة إلى مخاطر وتحديات ناجمة عن عمليات عسكرية مستمرة تمثلت بعمليات المقاومة والاحتلال والعنف الطائفي والإرهاب المتفشي.

بينت المادة (8) من القرار 1483 مهام الأمم المتحدة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وحدد الأمين العام للأمم المتحدة هذه المهام بـ:

- 1) المسألة على انتهاكات حقوق الإنسان التي حصلت في الماضي من خلال محاكم قضائية مستقلة.
- 2) مراقبة حالة حقوق الإنسان في البلاد وتحليلها.
- 3) وضع خطة عمل وطنية لحماية حقوق الإنسان، والعمل على إنشاء مفوضية مستقلة بكذا الشأن.
- 4) نشر ثقافة حقوق الإنسان وتعميمها في العراق وتقديم المشورة والتدريب لموظفي الدولة على مبادئ حقوق الإنسان وتطبيقها.
- 5) دعم مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان والمرأة¹.

¹ عبد العزيز رمضان الخطابي، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 71.

رابعاً: تقييم دور يونامي في العراق

لقد كانت هذه البعثة المرة الأولى التي تعمل الأمم المتحدة على بناء نظام سياسي في دولة بمعية دول احتلال، إذ غالباً ما كانت تدخلاتها بعد نهاية الاحتلال أو حالات ما بعد النزاعات الداخلية، كما أنّ تدخلها لبناء النظام السياسي في العراق جاء بعد انقسام خطير في المجتمع الدولي بعد بدء عمليات غزو العراق، وجاءت أيضاً بطلب سلطات الاحتلال. ولم يكن دور الأمم المتحدة في العراق ميسرة إذ حقت به جملة من المصاعب والمخاطر ورغم ذلك حققت الأمم المتحدة وبعثتها في العراق بعض الإنجازات وإن لم تصل إلى الدور المطلوب الذي يتناسب مع مكانة وقدرات المنظمة العالمية الكبرى.

1- عوائق مجهودات يونامي:

لم يغير التّحول القانوني لقوات الاحتلال إلى قوات متعددة الجنسيات من نظرة الكثير من العراقيين سواء العامة أو على مستوى النّخبة السياسية على أنّها قوات احتلال، خصوصاً مع عدم تغيير شيء على الأرض من تخفيض تواجد لقوات الاحتلال أو انسحاب خارج المدن أو خفض معدلات العنف وعمليات المقاومة، حيث بدأت النظرة عدوانية لكل ما هو أجنبي وأعتبر هدفاً للعمليات المسلحة دون تفرقة بين أي جهة، بل أنّ معدلات العنف تزايدت حتى ضد القوات الحكومية ولم تستثني الأمم المتحدة ولا وكالاتها العاملة في العراق من هذا العنف وقد وجدت الأمم المتحدة كم هائل من الصّعوبات يمكننا إجمالها بالآتي¹:

¹ المرجع السابق، ص 73.

أ. النظرة السلبية للأمم المتحدة:

ترجع هذه النظرة لتراكمات المرحلة السابقة لاحتلال العراق وخصوصا الجزاءات الطويلة الأمد والتي خلقت معاناة كبيرة للعراقيين، وهذا الأمر الذي أقرّ به الأمين للأمم المتحدة السيد كوفي عنان في تقريره الثاني المقدم إلى مجلس الأمن بناء على القرار 1483.

ب. موقف الأمم المتحدة من احتلال العراق:

أثار عجز الأمم المتحدة القانوني والواقعي من العدوان على العراق استياء كبيرا ليس في العراق وحسب، بل على مستوى العالم، وثارَت شكوك في قدرة الأمم المتحدة على نزع فتيل الأزمات وكبح جماح الدول الكبرى، ورغم عدم شرعيتها للاحتلال، إلا أنّ موقف الأمم المتحدة ظل واهيا وضعيف اتجاه الهيمنة الأمريكية.

ج. الوضع الأمني:

يزداد العنف في العراق يوما بعد يوم ولم تتمكن الحكومات المتعاقبة من وضع حلول جديدة، بل العكس لوحظ ازدياد العنف مع تشكيل كل حكومة جديدة، ويعد الأمن المطلب الرئيس في العراق والذي لا تقدر أن توفره لا الحكومة الوطنية ولا القوات الأجنبية حتي لنفسيهما، ونال الأمم المتحدة حظ وافر من العمليات العدائية أبرزها تفجير مقر الأمم المتحدة في بغداد بتاريخ 19 أوت 2003 والذي قتل فيه (22) موظفة من ضمنهم المبعوث الخاص للأمين العام (سيرجو دي ميلو)، وأثر هذا الانفجار على وجود الأمم المتحدة في العراق وسبب غلق مكاتبها في المحافظات العراقية، لاسيما البصرة والموصل مما أثر على التماس المباشر مع الشعب العراقي الذي وجدت البعثة لتقديم المساعدة له، وأبرز الوضع الأمني المتدهور في العراق مخاطر وصعوبات جديدة على عمل الأمم المتحدة في العراق وتمثلت هذه المخاطر في:

1) صعوبة التَّنقل ومحدوديته خاصة ما يتعلق بالجهود الإنسانية والحالات الطارئة ممّا دعى الأمم المتحدة إلى الاعتماد بشكل كامل على النقل الجوي توفره لها قوات الاحتلال.

2) وجود مناطق ساخنة والتي تجري فيها عمليات عسكرية شبه دائمة وتزداد فيها نشاطات المقاومة العراقية في مناطق الأنبار وتل عفر وغيرهما، ولم تمنع الأمم المتحدة من دخول هذه المناطق ولكنها دائما ما كان يشار إليها بالمناطق الغير مضمونة العواقب.

3) ترتب على تدهور الوضع الأمني بروز الجريمة المنظمة وعمليات الاختطاف ضد الأجانب إمّا لوضع ضغوط سياسية أو لدواعي إجرامية بحتة، وكذلك عمليات السلب والنهب ما نجم عنه تعرض الأمم المتحدة أيضا لهذه العمليات خصوصا الشاحنات التي تحمل المساعدات الإنسانية¹.

لقد أثرت النظرة السلبية والصعوبات الأمنية بصفة ملحوظة على حجم وفاعلية دور بعثة الأمم المتحدة في العراق، واقتصر وجودها داخل المنطقة الدولية - المنطقة الخضراء -، وأصبح التعاون والتشاور مقتصر مع الجهات الرسمية في العراق والأحزاب والشخصيات السياسية، عبر منافذ الدبلوماسية الهادئة والمساعي الحميدة وتقديم الدعم الفني والمادي للجهات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني.

لقد أجرت الأمم المتحدة معادلة بين أهمية وجدوى الدور الذي تؤديه في العراق وبين حياة الموظفين العاملين في بعثتها، فرجعت تقليل حجم موظفيها من 400 موظف بداية عام 2003 إلى 30 موظفا بعد هجوم 19 أوت 2003، لكن تم زيادة هذا العدد إلى 64 موظفا دوليا في عام 2007، وبعد أن تم غلق جميع مكاتبها في العراق وانتقالها إلى داخل المنطقة الدولية قامت الأمم المتحدة بفتح مكاتب اتصال في محافظات البصرة وأربيل جنوب وشمال العراق على التوالي. لاسيما بعد قيام تنظيم الدولة الإسلامية في الشام والعراق ممّا أدى إلى تفويض العمليات الإنسانية والإنمائية في العراق بشكل كامل تقريبا. وخلال

¹ عبد العزيز رمضان الخطابي، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 77.

الفترة الأخيرة انخفض نشاط الأمم المتحدة في إطار الخطة الإنمائية إلى أدنى مستوى بسبب تعسر عملية تشكيل الحكومة وتفاقم حالة انعدام الأمن.

2- قراءة لمستقبل أفضل:

ساهمت الأمم المتحدة في إعادة بناء دول عديدة وتحديدًا من تجربتها الأولى في جمهورية الكونغو في العام 1960، وكتب لهذه المساهمات بعض النجاحات أحيانًا في حين انتهت بالفشل أحيانًا أخرى، ولكي تتجح بحرية الأمم المتحدة في العراق في ظل الواقع الموجود على ساحة هذا البلد فإنه يمكن إيجاد بعض الخطوات التي تساعد على رسم مستقبل أفضل للأمم المتحدة في إعادة بناء العراق سياسيًا ومن ثم اقتصاديًا واجتماعيًا وهذه الخطوات تكمن في:

أ. تأكيد الدور القيادي للأمم المتحدة:

يجب أن تكون جهود إعادة الإعمار والبناء السياسي في العراق تحت قيادة الأمم المتحدة، وتكون هذه القيادة مستقلة بشكل صحيح عن ضغوطات ومطالب دول الاحتلال في العراق، ولا يعني ذلك أن تكون سلطتها فوق سلطة الحكومة العراقية بقدر ما يجب أن تكون خطط للأعمار والمساعدة السياسية مستجيبة لواقع المجتمع العراقي وصادرة من خطط تقنية محضة لا تستجيب لرغبات أي طرف سياسي داخلي أو خارجي¹.

¹ عبد العزيز رمضان الخطابي، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 79.

ب- إعادة بناء الثقة:

إنّ الطريق لتغيير انعكاسات المراحل السابقة للعلاقة بين الشعب العراقي والأمم المتحدة في إعادة بناء الثقة بينهما يكون بتأكيد مصداقيتها واستقلالها عن هيمنة وأهداف القوى الكبرى في مجلس الأمن الدولي وتحديد الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وتأكيد أن هدفها هو خدمة الشعب العراقي ومصالحه لا غير.

ج- رفع مستوى القدرات التحليلية للأمم المتحدة وتعزيز نظم إدارة المعلومات لدعم بعثة الأمم المتحدة للعراق، بالإضافة إلى تنسيق المبادرات بين منظمات ووكالات الأمم المتحدة في العراق والمنظمات غير الحكومية من أجل تقديم المشورة والدعم والمساعدة إلى حكومة العراق في مجال تسيير الحوار الإقليمي بما في ذلك المسائل المتعلقة بالحدود والأمن والطاقة واللاجئين. ناهيك عن الإصلاح الاقتصادي وبناء القدرات وتوفير المناخ الملائم لتنمية مستدامة بما في ذلك التنسيق مع المنظمات الدولية والإقليمية وعند الاقتضاء المجتمع المدني والمانحين والمؤسسات المالية الدولية تطوير خدمات أساسية مدنية واجتماعية فعالة.

د- احتواء الاحتقان الطائفي:

الطائفية هي أمر جديد لم يألفه الشعب العراقي ويؤكد الواقع الزّاهن أنّه من وضع الاحتلال وسياساته الخاطئة في العراق - وتحديدًا منذ إنشاء ما سمي بمجلس الحكم الذي بني على أساس طائفي وعنصري - والتي وضعت البلد على هاوية الحرب الأهلية، ونجد أنّ الأمم المتحدة يمكن لها احتواء الاحتقان الطائفي عبر منافذ الدبلوماسية الهادفة والمساعي الحميدة ولم شمل العراقيين من خلال تأكيد الهوية العراقية، والتعاون مع القيادات الدينية المعتدلة في البلد والأطراف السياسية ذات التوجه الوطني

والعمل على بناء جيش وطني قوي وحل الميليشيات المسلحة التي تعد الخطر الأكبر لتوتر الوضع في البلاد¹.

الفرع الثاني: مسؤولية إعادة البناء في مالي

واجهت مالي في السنوات الأخيرة أزمة عميقة كانت لها عواقب خطيرة من النواحي السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية والإنسانية وعلى صعيد حقوق الإنسان، نتجت الأزمة عن أوضاع هيكلية قائمة منذ عهد بعيد من قبيل ضعف مؤسسات الدولة وانعدام الفعالية في الحكومة وهشاشة التماسك الاجتماعي وتجدر إحساس الطوائف الموجودة في الشمال بإهمالها وتهميشها ومعاملتها بشكل غير منصف من قبل الحكومة المركزية وضعف المجتمع المدني واعتماده على الخارج، ضف إلى ذلك الآثار المترتبة على تدهور البيئة وتغير المناخ والصدمات الاقتصادية، وقد تفاقمت هذه الأحوال من جراء ما استجد من عوامل مزعزعة لاستقرار ومنها الفساد وإساءة استعمال السلطة وتحدد النزاعات الداخلية وتدهور قدرات الجيش الوطني المالي.

أولاً: البيئة السابقة للأزمة المالية

1- البيئة الطبيعية:

تمتد الأجزاء الشمالية من مالي على مساحة قدرها 937742 كم² في منطقة الساحل للصحراء الكبرى، وتغطي % 75 من مجموع إقليم مالي وتتألف من ثلاثة أقاليم هي غاو، وتمبكتو، وكيدلا يسكنها 129449 نسمة أي ما يعادل % 10 من مجموع سكان مالي، وتغطي الطبيعة الصحراوية على هذه المنطقة مع وجود بعض التضاريس الجبلية، وتتسم بندرة الأمطار وعدم انتظام تساقطها أقل من 200 ملم

¹ المرجع السابق، ص 80.

في السنة ما يؤدي إلى ظروف معيشية بالغة الصّعوبة، ولمالي حدود مشتركة مع الجزائر وموريتانيا والنيجر وبوركينا فاسو تمتد لمسافة 5000 كلم³.¹

2- الحالة الأمنية:

شهدت الحالة الأمنية المالي تدهورا خطيرا في أوائل جانفي 2013، حيث تقدمت عناصر من أنصار حركة التوحيد والجهاد في غرب أفريقيا بدعم من تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي إلى مدن الساحل الصّحراوي، مما أدى إلى وقوع مواجهات بين هذه التّنظيمات المسلحة وجنود الجيش المالي بالقرب من بلدة كونا على بعد 680 كم من العاصمة المالية باماكو، والتي كانت آخر قاعدة القوات الدّفاع الأمنيّة المالية بشمال البلاد، كما تقدمت تنظيمات مسلحة أخرى بغرب البلاد وأحكمت سيطرتها على مدينة ديالي في 4 جانفي 2013.²

على إثر تقدم الجماعات المسلحة والتّدهور الخطير في الحالة الأمنية طلبت السّطات الماليّة من فرنسا المساعدة في الدّفاع عن سيادة مالي واستعادة سيادتها وسلامتها الإقليميّة، وتلبية لهذا الطلب بدأت العمليات العسكريّة "سيرفا" ضد العناصر الإرهابية والعناصر المرتبطة كما في 11 جانفي 2012 وتمكنت بعض الوحدات من التّحرك إلى أجزاء متفرقة في شمال مالي في فيفري ونتيجة للعمليات العسكريّة الفرنسيّة والإفريقيّة التي نفذت جنبا إلى جنب مع الجيش المالي في المناطق الشماليّة. شهدت الحالة الأمنيّة تحسنا طفيفا وكانت سلطة الدولة قد استعيدت في معظم البلاد مثل ديالي، دنيترزا، غاو ونا وتمبكتو وانسحبت معظم المليشيات المسلحة، وعلى الرّغم من هذه المكاسب ظلت هناك تحديات أمنيّة

¹ الرسالة الموجهة إلى مجلس الأمن الدولي بواسطة الأمين العام من قبل السيد رمضان لعامرة مفوض الاتحاد الأفريقي للسلم والأمن بتاريخ 15 مارس 2013، متاح على الموقع الإلكتروني www.un.org

² تقرير الأمين العام للأمم المتحدة لمجلس الأمن 2013/189 الصادر من الأمانة العامة بتاريخ 26 مارس 2013 الفقرة 12.

خطيرة شملت استمرار الأنشطة الإرهابية والعمليات العسكرية في بعض المناطق، وفي أعقاب التّدخل العسكري تم التّعجيل بنشر القوات الإفريقية المنضوية تحت بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة إفريقية. وبحلول نهاية جانفي أعيد بسط سلطة الدولة على معظم المدن الشمالية الرئيسية مثل وأعلنت الحركة الوطنية لتحرير الأزواد سيطرتها على بلدة كيدلا في 31 جانفي، وأعربت في الوقت ذاته عدم استعدادها لانتشار قوات الدفاع والأمن المالية بالمناطق المتواجدة بدعوى خشيتها من عمليات انتقم داخل الجيش والمؤسسات الأمنية.

وعلى العموم رغم بسط القوات المالية سيطرتها على معظم أنحاء البلاد، إلا أنّ هذا لا يعني عدم وجود بعض بؤر التوتر الأمنية تقودها ميليشيات مسلحة والتي لجأت إلى تقنيات غير نمطية منها استخدام التفجيرات الانتحارية التي استهدفت الوحدات الفرنسية والمالية وعناصر الحركة الوطنية لتحرير أزواد.

3- الحالة الإنسانية:

عرفت الحالة الإنسانية بمالي أوضاعا حرجة، حيث أنّ حوالي 4,3 مليون ساكن يحتاجون إلى مساعدات إنسانية منهم 747 ألف يحتاجون إلى مساعدات غذائية عاجلة، وهناك 1,3 مليون شخص معرض للمهالك، كما أنّ هناك حوالي 470 ألف لاجئٍ إمّا في مجتمعات مالية ضيقة أو بلدان مجاورة كالجزائر موريتانيا النيجر بور ينافاسو، وقد شرد من هؤلاء 65 ألف شخص، ورغم عودة بعض اللاجئين إلى المناطق الحضرية بالشّمال، إلا أنّ هناك أعداد كبيرة من اللاجئين المنتمين إلى جماعات أثنية لاسيما الطوارق لا يزالون عازفين عن العودة إلى مالي ولا تزال الاحتياجات أشد إلحاحا في جنوب البلد ووسطه¹.

¹ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الموجه لمجلس الأمن 2013/189، مصدر سابق، الفقرة 25.

4- حقوق الإنسان:

لا تزال حقوق الإنسان بمالي من مصادر القلق الرئيسية حيث تفيد التقارير بوقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في شمال مالي بما فيها الإعدامات دون محاكمة والاعتقالات غير القانونية وحالات الاختفاء القسري وممارسة العنف الجنسي والاعتصاب والاعتداء على المدارس والمستشفيات وتزايد حالات تجنيد الأطفال من قبل الجماعات المسلحة أو احتجازهم لأغراض الاستخبارات، كما تعرضت الكثير من المنظمات الإعلامية للرقابة، وأبلغ عن العديد من اعتداءات الجماعات المسلحة على الصحفيين، وفي تمبو تو تم تدمير 11 ضريحا أثريا وإحراق ما يناهز 2111 مخطوط قديم بمدينة غاو¹.

9- التنمية:

أثرت الأزمة بمالي على الإنتاج الاقتصادي وسير الخدمات الأساسية في كل أنحاء البلاد حيث تأثر مئات الآلاف من الناس في مصادر قوم تأثيرا شديدا بالتخلي عن مشاريع الاستثمار، وظلت المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية وظروف عيش السكان تتدهور، فيما صنفت مؤشرات الصحة والتنمية في مالي ضمن المؤشرات الأسوأ في العالم، وتأثر سكان المناطق الحضرية نتيجة فقدان فرص العمل والاضطرار إلى إعالة أعداد كبيرة من السكان المشردين في المدن، ويعيش ما لا يقل عن 77 في المائة من الملايين تحت خط الفقر الدولي ويفتقر أغلبهم إلى إمكانية الوصول إلى مياه الشرب المأمونة أو إلى أي نوع من مراكز تقديم العلاج، ولا تملك مالي إلا منشآت طبية محدودة للغاية وتعاني عجزا في الإمدادات من الدواء ويعاني سكان مالي من ارتفاع الأوبئة المنتشرة بحدة في جميع أنحاء البلاد.

¹ تقرير بعثة الأمم المتحدة، الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، مصدر سابق، الفقرة 13.

ثانيا: وقائع التدخل العسكري في مالي

بعد الهزائم المتتالية للقوات الحكومية المالية على يد الحركة الوطنية لتحرير الأزواد وحركتي أنصار الدين والتوحيد والجهاد في غرب إفريقيا، بالإضافة إلى تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي قام جنود متدمرون والمنتمين إلى الوحدات العسكرية بالتمرد ومن ثم انقلاب عسكري في 22 مارس 2012، وقاموا باستخدام مجلس عسكري أطلق عليه اسم اللجنة الوطنية لاستعادة الديمقراطية وإعادة بناء الدولة بقيادة النقيب أمادو سانوغو الذي استولى على السلطة ووقف العمل بالدستور وحل المؤسسات الحكومية، الأمر الذي عجل بانهيار شبه كامل في شمال مالي، مما مكن الحركة الوطنية لتحرير الأزواد من دحر القوات الحكومية بسهولة في مناطق يدال، غاو، وتمبكتوا وإعلان دولة الأزواد المستقلة في 6 أبريل 2012، وأعقب ذلك بوقت قصير نشوء توترات في صفوف الجماعات المسلحة في الشمال، وبحلول نوفمبر 2012 قامت حركة أنصار الدين وحركة التوحيد والجهاد في غرب إفريقيا بطرد الحركة الوطنية لتحرير الأزواد من البلدان الرئيسية الثلاث¹.

وبعد الانقلاب مباشرة قام رؤساء دول وحكومات الجماعة الاقتصادية الدول غرب إفريقيا (Ecowas) في 27 مارس بتكليف بليز كومباوري رئيس جمهورية بور ينافاسو بالتوسط في الأزمة، وفي 8 أبريل وقع المجلس العسكري والجماعة الاقتصادية لغرب إفريقيا اتفاقا أفضى إلى استقالة أمادو توماني توري في 12 أبريل، وتنصيب رئيس الجمعية الوطنية ديو نكوندا تراوري رئيسا مؤقتا في 8 أبريل، وقد نص الاتفاق على تشكيل حكومة انتقالية برئاسة وزراء ذي سلطات تنفيذية وفي 17 أبريل عين الشيخ موديبو ديار Modibo Diara رئيسا مؤقتا للوزراء وفي 20 أوت أعلن رئيس الوزراء تشكيل حكومة وحدة وطنية.

¹ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الموجه لمجلس الأمن 2013/189، مرجع سابق، الفقرة 08.

ثالثاً: إنشاء بعثة الأمم المتحدة متعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي

في أعقاب الانقلاب العسكري في مارس 2012 الذي قاده النقيب أمادو سائونوغو، عرض سعيد جنيت الممثل الخاص الأمين العام للأمم المتحدة لغرب إفريقيا على السلطات المالية أن تمدّها الأمم المتحدة بالدعم بواسطة طلب من رئيسها المؤقت إلى الأمين العام والتي طرح فيها تصور أولي التحوّل بعثة الدعم الدولية إلى عملية حفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. وبالفعل قام مساعد الأمين العام للأمم المتحدة بزيارة إلى مالي في الفترة من 10 إلى 16 مارس 2012 ضمن وفد متعدد التخصصات أعد في حماية هذه الزيارة تقريراً يتضمن جملة من التوصيات بشأن خيارات إنشاء عمليات حفظ السلام تابعة للأمم المتحدة في مالي، وعلى ضوء استنتاجات هذه البعثة قدم الأمين العام للأمم المتحدة تقريراً إلى مجلس الأمن حدد فيه الخيارات المتعلقة بالمهام والأحداث الاستراتيجية لبعثة حفظ السلام المزمع إنشائها، وبالفعل أصدر مجلس الأمن القرار 2100 بتاريخ 25 أبريل 2013 تحت البند السابع المتضمن إنشاء بعثة الأمم المتحدة المتكاملة متعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي لدعم العمليات السياسية بهذا البلد وتنفيذ عدد من المهام ذات الصلة بالأمن¹.

رابعاً: ولاية البعثة

شرعت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في مهامها مباشرة بعد استلام مهام البعثة الدعم المالي في 1 جويلية 2013 وقد شملت أهداف البعثة سبع أولويات رئيسية تتضمن هي الأخرى مجموعة من الخطوات الضرورية لتنفيذ ولاية البعثة وهي:

¹ بعثة الأمم المتحدة لحفظ السلام لمالي تشمل 6347 فرداً نظامياً تضم 5397 عسكرياً و950 شرطياً ومن الموظفين المدنيين الدوليين 132 ومن الموظفين المدنيين المحليين 105 فردت وأخيراً 20 فرداً متطوعاً في الأمم المتحدة.

4) تحقيق الاستقرار في المراكز السكانية الرئيسية ودعم إعادة سلطة الدولة في جميع أنحاء البلد وكذلك عن طريق:

أ. دعم السلطات الانتقالية في مالي، وتشجيع الاستقرار في المناطق الرئيسية وخاصة في شمال مالي، وفي هذا السياق يتوجب ردع التهديدات واتخاذ خطوات نشطة لمنع عودة العناصر المسلحة إلى تلك المناطق.

ب. دعم السلطات الانتقالية في مالي في توسيع نطاق إدارة الدولة وإعادة بسطها في جميع أنحاء البلد.

ت. دعم الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى إعادة بناء قطاع الأمن في مالي وبخاصة الشرطة والدرك عن طريق المساعدة التقنية وبناء القدرات والعمل في مواقع مشتركة وبرامج التوجيه، فضلا عن قطاع سيادة القانون والعدالة في حدود القدرات المتاحة، وتنسيق وثيق مع الشركاء الآخرين والجهات المانحة والمنظمات الدولية العاملة في هذه المجالات بما في ذلك الاتحاد الأوروبي.

ث. مساعدة السلطات الانتقالية في مالي عن طريق التدريب وأشكال الدعم الأخرى لاسيما الإجراءات المتعلقة بنزع الألغام، وفي إدارة الأسلحة والذخيرة.

ج. مساعدة السلطات الانتقالية في وضع وتنفيذ برنامج لنزع سلاح المقاتلين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم، وتفكيك الميليشيات ومجموعات الدفاع عن النفس بما يتسق مع أهداف المصالحة ومراعاة الاحتياجات الخاصة للأطفال المسرحين¹.

5) دعم تنفيذ خريطة الطريق الانتقالية بما في ذلك الحوار السياسي الوطني والعملية الانتخابية:

¹ قرار مجلس الأمن رقم 2100 الصادر في 25 أبريل 2013 عن موقع الأمم المتحدة www.un.org

- مساعدة السّطات الانتقالية في مالي على التّعجيل بتنفيذ خريطة الطريق الانتقالية بهدف استعادة النّظام الدستوري والحكم الديمقراطي والوحدة الوطنية في مالي استعادة كاملة.
- بذل المساعي الحميدة وبناء الثقة وتسيير العمل على الصّعيدين الوطني والمحلي عن طريق الشركاء المحليين حسب الاقتضاء تحسبا لتشوب النّزاعات ودرتها والتّخفيف من آثارها وحلها.
- مساعدة السّطات الانتقالية في مالي والمجتمعات المحلية في شمال مالي على تسيير إحرار تقدم نحو إقامة حوار وطني شامل وتحقيق عملية المصالحة وخصوصا عملية التفاوض بسبل منها تطوير القدرة التفاوضية وتدعيم مشاركة المجتمع المدني، بما في ذلك منظمات المرأة.
- تنظيم ودعم وإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية شاملة وحرّة ونزيهة وشفافة بوسائل منها توفير مساعدة لوجستية وتقنية مناسبة وترتيبات أمنية فعالة.

(3) حماية المدنيين وموظفي الأمم المتحدة:

- القيام دون مساس بمسؤولية السّطات الانتقالية في مالي بحماية السّكان المدنيين المعرضين لتهديد عنف مادي وشيك في حدود قدراتها ومناطق انتشارها.
- توفير حماية خاصة للنساء والأطفال المتضررين من النّزاع المسلح عن طريق نشر مستشارين معينين بحماية الأطفال ومستشارين معينين بحماية المرأة وتلبية احتياجات ضحايا العنف الجنسي والجسماني في النّزاع المسلح.
- حماية موظفي الأمم المتحدة ومنشآتهما ومعداتهما وكفالة الأمن وحرية التنقل لموظفي الأمم المتحدة والموظفين ذوي الصّلة.

4) تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها:

أ. رصد أي تجاوزات أو انتهاكات لحقوق الإنسان أو انتهاكات للقانون الدولي الإنساني ترتكب في جميع أنحاء مالي، والمساعدة على التحقيق فيها، والمساهمة في الجهود الزامية إلى منع تلك الانتهاكات والتجاوزات.

ب. تقديم الدعم على وجه الخصوص لرصد انتهاكات حقوق الإنسان بالنشر الكامل لمراقبي حقوق الإنسان بالبعثة في جميع أنحاء البلاد.

ت. القيام تحديد برصد الانتهاكات والتجاوزات التي ترتكب ضد الأطفال والانتهاكات التي ترتكب ضد النساء بما في ذلك جميع أشكال العنف الجنسي في النزاعات المسلحة، والمساعدة في التحقيقات بشأنها وتقديم تقارير إلى مجلس الأمن عنها.

5) دعم عمليات المساعدة الإنسانية:

دعماً للسلطات الانتقالية في مالي تقوم البعثة في الإسهام في تهيئة بيئة آمنة لإيصال المساعدة الإنسانية بسلام وبقيادة مدنية وفقاً للمبادئ الإنسانية والعودة الطوعية للمشردين داخليا واللاجئين بالتنسيق الوثيق مع الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية.

6) دعم المحافظة على التراث الثقافي:

مساعدة السلطات الانتقالية في مالي حسب الضرورة والإمكانات على حماية المواقع الثقافية والتاريخية من الهجمات في مالي بالتعاون مع اليونسكو.

(7) دعم العدالة الوطنية والدولية:

القيام حسب الضرورة والإمكانات بدعم ما تبذله السلطات الانتقالية - دون مساس بمسؤولياتها - من جهود ترمي إلى تقاسم المسؤولين عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية في مالي إلى العدالة مع مراعاة إحالة السلطات الانتقالية في مالي الحالة في بلدها منذ جانفي 2012 إلى المحكمة الجنائية الدولية.

تتمة للجهود الدولية الأممية في مجال مسؤولية إعادة البناء دعي مجلس الأمن الدولي في القرار رقم 2100 المجتمع الدولي من خلال فريق الدعم والمتابعة المعني بالحالة في مالي إلى الاجتماع بصفة منتظمة في مالي وخارج مالي عند الاقتضاء لمساعدة السلطات الانتقالية في مالي على تنفيذ خريطة الطريق الانتقالية ورصد التقدم المحرز في هذا الصدد، كما شدد على أهمية استمرار التنسيق بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا لتعزيز السلام الدائم والأمن والاستقرار والمصالحة في مالي، كما طالب في نفس الوقت بضرورة عدم قيام أي عضو من أعضاء قوات الدفاع والأمن المالية بتقويض وعرقلة تنفيذ خريطة الطريق الانتقالية أو الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لتعزيز ما أحرز من تقدم سياسي وأمني في مالي، وأكد على أهمية السيطرة والرقابة المدنية المالية على قوات الدفاع والأمن المالية، وأعرب عن استعداده للنظر في اتخاذ التدابير المناسبة عند الاقتضاء ضد من يقومون بأعمال من شأنها أن تقوض السلام والاستقرار والأمن¹.

من جهة أخرى رحب الاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا بالخطوات التي يتم اتخاذها في مجلس الأمن لتسريع الإجراءات المتعلقة بتحويل بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة إفريقية إلى بعثة قوية للأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في مالي بموجب ولاية تمنح في إطار الفصل السابع،

¹ قرار مجلس الأمن رقم 2100 الصادر في 25 أبريل 2013م.

وفي هذا الصدد فإنّ المنظمتين ساهما بدور جوهري في الجهود الدولية الرّامية إلى مساعدة مالي على استعادة سلامتها الإقليمية. كما جددتا تأكيد التزامهما بتعميق تعاونهما مع الأمم المتحدة وغيرها من الشّركاء من أجل تحقيق سلام وأمن دائمين في مالي وأعربتا عن عميق تقديرهما للأمم المتحدة لاهتمامها الدائم بمصير الديمقراطية والتنمية والسلام والأمن في أفريقيا.

لقد انطوت ولاية البعثة المتكاملة في مالي مينو سوما على تحديات معقدة، فقيام الأمم المتحدة بنشر عملية لحفظ السّلام للأمم المتحدة ثم إسنادها للبعثة المتكاملة ولاية استخدام كل الوسائل الصّورية لحماية السّكان وردع الجماعات المسلحة واتخاذ خطوات فعالة لمنع عودتها إلى المراكز السّكانية الرّئيسية أمر بالغ التعقيد ولم تشمل هذه الولاية فرض السّلام أو مسؤوليات مكافحة الإرهاب وهي مهام اضطلعت بها القوات الفرنسية، وقامت البعثة على سبيل الأولوية الفورية بحماية السّكان في مناطق انتشارها وفي حدود القدرات المتاحة لها، ولا تزال هناك تحديات عديدة تعترض كفالة تحقيق انتقال بعثة الدعم الدولية إلى بعثة متكاملة، وسيكون التّركيز في البداية على ضمان استمرارية محكمة بين العمليتين للحفاظ على المكاسب التي تحققت حتى الآن وتجنب نشوب أي ثغرات¹.

وقد شهدت الأزمة المالية عدد من التّطورات المتصلة بعملية الحوار والمصالحة وتمثل هذه التّطورات تقدما متواضعا في الجهود المبذولة لاستعادة النّظام الدستوري والسّلامة الإقليمية للبلاد، ومع ذلك لا تزال مالي تواجه تحديات سياسية وأمنية وإنسانية متداخلة تشكل تهديدا للسّكان وللتماسك الاجتماعي إذ تشتد مظاهر الاستقطاب الاجتماعي والتّوترات فيما بين القبائل ومشاعر العداء بين الأطراف السياسية وقد تتصاعد على نحو يؤدي إلى مزيد من النّزاع في حال عدم إيجاد حل لها.

¹ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن الحالة في مالي 2013/338 الصادر في 10 جانفي 2013، الفقرة 13.

لذلك يتعين على المجتمع الدولي أن يتحلى بالصبر وأن يقدم دعماً مسبقاً واستثمارات كبيرة لحماية المكاسب التي تحققت حتى الآن وتعزيز الاستقرار في مالي والحيلولة دون اتساع دائرة النزاع إلى المناطق المحيطة بها.

المبحث الثاني:

تطبيقات مسؤوليه الرد

المطلب الأول: الأزمة الليبية ومبدأ مسؤولية الحماية

أثارت الأزمة الليبية الجدل القائم حول ملائمة استخدام القوة لحماية المدنيين وبالتالي مدى نجاعة مبدأ مسؤولية الحماية، لاسيما بعد أن أذن المجتمع الدولي مفوضا في منظمة الأمم المتحدة باتخاذ التدابير اللازمة لحماية السكان الليبيين فيما يشبه استدعاء متكررا وتجديدا لمفهوم الحرب الإنسانية وقد قدمت الحالة الليبية كأبرز تطبيق ناجح لمبدأ مسؤولية الحماية حيث اعتبر الأمين العام للأمم المتحدة بأن كي مون أنّ الحملة العسكرية التي قام بها حلف شمال الأطلسي بتفويض من الأمم المتحدة في ليبيا في ربيع 2011 بداية لترسيخ زمن مفهوم مبدأ مسؤولية الحماية، كما اعتبر راميش ثاكور - مدير مركز الحد من الانتشار النووي ونزع السلاح بالجامعة الأسترالية - أنّ النّموج الليبي يعد بمثابة قاعدة شعبية قوية وجديدة في منظومة قواعد القانون الدولي¹.

الفرع الأول: وقائع الأزمة الليبية 2011

أولا: البيئة السابقة للأزمة الليبية

ظلت المملكة الليبية بقيادة (إدريس السنوسي) تحكم ليبيا تحت نظام ملكي وراثي حتى تاريخ سبتمبر 1969 عندما استغل معمر القذافي (الذي كان في ذلك الوقت ضابطا برتبة ملازم في الجيش) وجود

¹ جاستين موريس، ليبيا سوريا مبدأ مسؤولية الحماية وازدواجية المعايير، دراسات وأبحاث العرب، العدد 431، السنة 32، جانفي 2014م، ص 2.

الملك السنوسي خارج البلاد لتلقي العلاج، ونفذ انقلاباً عسكرياً باسم ثورة الفاتح ليعلن قيام الجمهورية العربية الليبية¹.

تم تطبيق نظام الجماهيرية من خلال تركيبة سياسية رسمية على رأس الهرم فيها اللجنة الشعبية العامة (تؤدي دوراً يشبه دور مجلس الوزراء) وأمين اللجنة الشعبية العامة (يؤدي دوراً يشبه دور رئيس الوزراء)، وكانت اللجنة الشعبية تضطلع بالمسؤولية عن تطبيق قرارات المؤتمر الشعبي العام (شكل من أشكال البرلمان)، بدورها كانت قرارات المؤتمر الشعبي العام تخضع لتأثير المؤتمر الشعبي الأساسي ذي المستوى الأدبي والذي يضم 293 عضواً (شبيه بالمجالس المحلية أو البلدية) مع ذلك تحول هذا التفويض للسلطة إلى واجهة مفصلة، ولكن من الناحية الفعلية كان العقيد القذافي هو السلطة الوحيدة في ليبيا².

أنتج نظام الجماهيرية "نظام حكم رسمي بالغ التعقيد يشمل وفرة من المؤتمرات واللجان مع صلاحيات متداخلة في الغالب، أسهمت في نشوء إحساس بالفوضى المنسقة والدائمة" ويبدو بأن هذه الفوضى المنظمة كانت النتاج المقصود لتصميم القذافي على بسط السيطرة الفردية الكاملة، مع منع ظهور أي شخص أو كيان قادر على معارضة حكمه، أو تشكيل كيانات مستقلة بذاتها، وقام القذافي بالتعيينات في مناصب السلطة بطريقة مباشرة وغير رسمية، وفي محاولة واضحة لتجنب التركيبات القبلية التي من شأنها أن تسهل ظهور الحركات المناوئة لحكمه.

ومن اللافت أنّ العقيد القذافي نفسه لم يشغل أي منصب رسمي في السلطة في الدولة الليبية، بل أنه كان يصف حكمه كحكم قائد حيث كان يتبنى لقب "الأخ القائد" وقد مكن عدم وجود منصب رسمي

¹ فرست سوفي، الوسائل القانونية لمجلس الأمن في تدويل النزاعات الداخلية وتسويتها، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013م، ص 198.

² تقرير بعثة المجتمع المدني لتقصي الحقائق في ليبيا، جانفي 2012، إصدار المجمع الدولي للمساعدة القانونية الدولية، ص 12.

القذافي من تجنب المساءلة، وعند الضرورة تحميل المسؤولية عن أية إخفاقات أو أخطاء حكومية إلى أولئك الذين يتقلدون مناصب رسمية لذلك نتجت حالة من تركيز السلطة في يد العقيد القذافي.

قد شهدت فترة حكم القذافي سجل حافل في مجال الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان وانتشار قمع الحريات الفردية والرقابة على الصحافة وازداد أعداد سجناء الرأي والسجناء السياسيين واختفاء وقتل المئات منهم وزاد القمع من قبل أجهزة الأمن والبوليس السياسي، بالإضافة إلى الإعدامات الجماعية التي راجت في نهاية السبعينات ومنتصف الثمانينات وراح ضحيتها العديد من طلبة الجامعات والمنقذين وأصحاب الفكر السياسي المناهض لفكر القذافي وأعدموا علنا في الساحات والميادين والجامعات، وأبرز ثلاث احتفانات وأحداث شعبية شهيرة شهدتها ليبيا في عهد القذافي هي مجزرة سجن أبو سليم عام 1996 ومجزرة مشجعي كرة القدم عام 1996 ومظاهرات بنغازي عام 2006.

وعلى مدار 42 عاما، أقام العقيد القذافي نظاما استبداديا مجسدا لحكم الفرد الواحد، تستر خلف وفرة من الهياكل والمؤسسات الشعبية الهزيلة، وكانت سلطته هي السلطة المطلقة موجزة في الشعار "الله، ليبيا، معمر"، وقد خلصت المحكمة الجنائية الدولية إلى أن جهاز السلطة في الدولة الليبية بما في ذلك الأفرع السياسية والإدارية والعسكرية والأمنية يتألف من مجموعة معقدة من الوحدات والأفراد، يخضعون جميعا في النهاية إلى أوامر وسيطرة قائد البلاد، وقد مكنت تركيبة السلطات الفردية القذافي إلى حد كبير من إعطاء الأوامر بشكل مباشر إلى كافة مستويات جهاز الدولة في ليبيا مع ضمان تنفيذها بشكل فوري. وبالتالي تشكل دولة استبدادية مفروضة بقسوة، مع تفويض صلاحيات إلى كيانات مستقلة - أحيانا متداخلة - يقودها عادة أحد أفراد الدائرة الداخلية وبذلك انعدمت الخصائص الرسمية للتسلسل الهرمي الحكومي المرتبطة بتركيبات الدولة الأكثر تقليدية¹.

¹ فرست سوفي، مرجع سابق، ص ص 200-201.

ثانيا: التسلسل الزمني للنزاع

المرحلة الأولى: التظاهرات السلمية

اندلعت في منتصف شهر فيفري 2011 تظاهرات حاشدة في مختلف أنحاء ليبيا ضد نظام العقيد معمر القذافي، وكان قد تم تحديد يوم 17 فيفري "يوم غضب" لإحياء الذكرى السنوية الخامسة لاحتجاجات سابقة ضد الحكومة، ولكن اعتقال محامي حقوق الإنسان البارز "فتحي تريل" في بنغازي بتاريخ 15 فيفري - الذي شكل جزءا من قمع أوسع للمعارضة - كان الشرارة لانطلاق مظاهرة حاشدة عفوية في المدينة وحاولت السلطات تفريق الاحتجاجات ما تسبب في سقوط قتلى وجرحى، الأمر الذي أدى إلى مزيد من التظاهرات الشعبية، ثم اندلعت الاحتجاجات في أنحاء متفرقة من الدولة تضامنا مع بنغازي، وتصاعدت بشكل ملحوظ في 17 فيفري، وهو التاريخ الذي أصبح يعتبر على المستوى الشعبي تاريخ بدء الثورة. حيث تجمعت أعداد كبيرة من المحتجين للتظاهر في عدد من المواقع المختلفة ضد حكم العقيد القذافي وضد قطع الاحتجاجات الأخرى، وقد قوبلت هذه الاحتجاجات السلمية بمستويات متصاعدة من العنف، فبينما تشير التقارير إلى استخدام الغاز المسيل للدموع والهرات لتفريق المحتجين في البداية، إلا أنّ استخدام العنف تصاعد بشكل متسارع فمع حلول يوم 16 فيفري، استخدمت الذخيرة الحية من أسلحة صغيرة، وفيما بعد أسلحة ثقيلة، بما في ذلك الرشاشات الثقيلة والأسلحة المضادة للدبابات.

المرحلة الثانية: النزاع المسلح

الانطباع السائد هو أنّ بداية النزاع المسلح كانت على الأرجح في بدايات شهر مارس، تزامنا مع تشكيل المجلس الوطني الانتقالي والمجلس العسكري التابع له ومع الهجوم المضاد الذي شنته القوات الموالية للقذافي، والذي جوبه بقتال شديد.

حيث شهدت المرحلة الثانية تشكيل مجموعات المعارضة المسلحة في أنحاء ليبيا، واندلاع نزاع مسلح غير دولي، ولا يبدو هناك حد فاصل واضح بين الاحتجاجات السلمية والمعارضة المسلحة، إلا أن هناك معلومات موثوقة تشير إلى أن المحتجين حصلوا على أسلحة في مراحل مبكرة من الثورة في بعض الأماكن مثل مدينتي الزاوية ومصراته ففي هذه المرحلة تسلح المحتجون بأسلحة تم الاستيلاء عليها من القوات الموالية للقذافي أو تركتها تلك القوات بعد اقتحام الثكنات العسكرية ومراكز المدنية¹.

المرحلة الثالثة: تدويل النزاع المسلح

أ. قبل 19 مارس 2011 (قبل تدخل الناتو):

بعدها بدأت الانتفاضة الشعبية في 17 فيفري 2011 في ليبيا، مارس النظام الليبي كل أشكال القمع والانتهاكات الجسمية الممنهجة لحقوق الإنسان ضد هذه المظاهرات، وأرتكب جرائم ضد الإنسانية، مما أدى إلى خسائر فادحة في صفوف المدنيين، وفي هذه الأثناء أدانت كل من الجامعة العربية والاتحاد الإفريقي ومنظمة المؤتمر الإسلامي الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، كما قرر مجلس حقوق الإنسان في 25 فيفري 2011 إيفاد لجنة دولية مستقلة على وجه الاستعجال للتحقيق في جميع انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان، وفي 20 فيفري 2011 طلبت منظمة مراقبة حقوق الإنسان من الدول العربية والاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والحكومات الأخرى التي تربطها صلات بليبيا المطالبة العلنية بوضع حد للإستخدام غير القانوني للعنف ضد المتظاهرين السلميين، كما طالبت المنظمة بخضوع المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان للمساءلة، وفي 23 فيفري 2011 قامت منظمة العفو الدولية مجلس الأمن الدولي والمجتمع الدولي بالتقاعس عن حماية الشعب الليبي بعد تحديد القذافي بتطهير ليبيا من منزل إلى آخر ودعت إلى تجميد

¹ تقرير بعثة المجتمع المدني لتقصي الحقائق في ليبيا، مرجع سابق، ص 09.

أرصدته، وفي 25 فيفري 2011 دعت منظمة العفو الدولية في بيان رسمي مجلس الأمن الدولي وجامعة الدول العربية إلى إرسال بعثة فورية إلى ليبيا للتحقيق في الأحداث التي خلفت مئات القتلى في صفوف المحتجين تمهيدا لتقديم المسؤولين عن الممارسات القاسية بحق المتظاهرين أمام المحكمة الجنائية الدولية¹.

من جهته أصدر مجلس السّلام والأمن التّابع للاتحاد الإفريقي بيانا في 10 مارس 2011 الذي أنشئت بموجبه لجنة رفيعة المستوى المعنية بليبيا، وفي 12 مارس 2011 أصدر مجلس جامعة الدول العربية قرارا يطالب مجلس الأمن الدولي بفرض منطقة لحظر الطيران على الطائرات العسكرية الليبية وإنشاء مناطق آمنة في الأماكن المعرضة للقصف، وفي 16 مارس أصدر الأمين العام للأمم المتحدة نداء من أجل وقف لإطلاق النّار بناء على الوضع الإنساني في ليبيا أصدر مجلس الأمن القرار الأول 1970 الصادر في 26 فيفري 2011، حيث أقرّ مجلس الأمن أنّه يدرك مسؤوليته في مجال صون السّلم والأمن الدوليين بموجب ميثاق الأمم المتحدة وبموجب الفصل السابع والمادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة وطالب مجلس الأمن بوقف العنف فورا، ودعا إلى اتخاذ الخطوات الكفيلة بتلبية المطالب المشروعة للسّكان، وكيف هذه الجرائم التي ترتكب في ليبيا "جرائم ضد الإنسانية" كما حظر الأسلحة وحظر السّفر عن مجموعة من الأشخاص عدهم القرار، كما تم إنشاء لجنة لمتابعة الجزاءات².

بعد تدهور الوضع وتصاعد حدة العنف والخسائر الفادحة في صفوف المدنيين أصدر مجلس الأمن الدولي بتاريخ 17 مارس 2011 القرار رقم 1973 والذي يعد فجر لمبدأ مسؤولية الحماية حيث دعا إلى حماية السّكان المدنيين من الهجمات التي شنّها نظام الحكم اللّبي ضد شعبه، والتي ترتقي

¹ فرست سوفي، مرجع سابق، ص 201.

² مخلد الطراونة، مدى مشروعية التدخل لاعتبارات إنسانية بصورة أحادية في ضوء قواعد القانون الدولي، المجلة القانونية القضائية 2012، مركز الدراسات القانونية والقضائية، الدوحة، قطر، السنة 2، العدد 2، 2004، ص 165.

إلى مرتبة الجرائم ضد الإنسانية وتشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، وقد صوت على هذا القرار الذي تبنته المملكة المتحدة وفرنسا والولايات المتحدة ولبنان، 7 دول أخرى أعضاء في المجلس (البوسنة والهرسك، البرتغال، جنوب أفريقيا، غابون، كولومبيا، المملكة المتحدة نيجيريا)، وامتنعت كل من روسيا، الصين، ألمانيا، البرازيل، والهند عن التصويت، يتكون هذا القرار من ديباجة مفصلة المبررات التدخل العسكري الدولي بموجب الفصلين السابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة، وتلبية للاحتياجات الأساسية للسكان المدنيين، وضمان مرور إمدادات المساعدات الإنسانية بسرعة ومن دون عراقيل إضافة إلى ملحقين تضمننا أسماء الأشخاص والمؤسسات التي تسري عليها إجراءات حظر السفر وتجميد الأرصدة وجميعهم من أقارب معمر القذافي، إضافة إلى المواد ذات الطبيعة التنفيذية بشأن حماية السكان المدنيين والمناطق الآهلة بالسكان المدنيين والتي حددت في الفقرات 4، 6، 7 و8 من القرار الوسائل والطرق الواجب الأخذ بها من الدول الأعضاء في الهيئة الدولية، ومطالبة الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية خاصة بأن تتعاون مع الدول الأعضاء في تنفيذ التدابير اللازمة لحماية السكان المدنيين المعرضين لخطر الهجمات، ومن أهمها تفعيل منطقة حظر الطيران على جميع الرحلات الجوية في المجال الجوي للجماهيرية العربية الليبية مع توفير المساعدة، بما في ذلك الإجراءات العملية للمراقبة والموافقة على الطلعات الخاصة الإنسانية المجازة، كما تضمنت الفقرة 13 من القرار 1973 أيضا وسائل أخرى لحماية السكان المدنيين محددة المطالبة ب (إنفاذ الحظر الصّارم للأسلحة على الأراضي الليبية)، كما جدد القرار الحظر المفروض على السفن والطائرات المتوجهة من الجماهيرية العربية الليبية، وإليها إذا كانت لدى الدول المعنية معلومات توفر لها أرضية معقولة لاعتقاد بأن الحمولة تتضمن عناصر تكوين أو بيع أو نقل أو تصدير لما هو ممنوع، دعا القرار أيضا كل الدول التي ترفع هذه السفن

والطائرات أعلامها التّعاون مع هذه الإجراءات مع إبلاغ الأمين العام فوراً بالإجراءات المتخذة في ممارسة التفويض المحدد¹.

إضافة إلى ذلك واستناداً إلى قرار مجلس الأمن رقم 1970، الصادر بتاريخ 26 فيفري 2011، بشأن استخدام السّلطات الليبية القوة والعنف ضد المدنيين وقمع المتظاهرين المسالمين والاستمرار في ارتكاب هذه الأعمال الهمجية بحق السّكان المدنيين كرر القرار رقم 1973 مطالبة الدول الأعضاء بأن تقوم من دون إبطاء بتجميد جميع الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية الأخرى الموجودة على أراضيها، التي تملكها أو تسيطر عليها بصورة مباشرة أو غير مباشرة السّلطات الليبية أو الكيانات أو الأفراد الذين يعملون باسم تلك السّلطات أو بتوجيه منها، كما طالبت الفقرة 20 من هذا القرار جميع الدول بعدم إتاحة أي أموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية بواسطة رعاياها أو بواسطة أي أفراد أو كيانات داخل أراضيها للسّلطات الليبية أو لفائدتها، ويؤكد مجلس الأمن الدولي تصميمه على كفالة إتاحة الأصول التي يتم تجميدها لشعب الجماهيرية الليبية ولمصلحته في مرحلة لاحقة وفي أسرع وقت ممكن، كما طالب مجلس الأمن في الفقرة 21 من لقرار جميع الدول أن تطالب مواطنيها والأشخاص الخاضعين لولايتها والشركات المنشأة على أراضيها أو الخاضعة لولايتها بممارسة اليقظة على إجراءات معاملات مع الكيانات المنشأة في ليبيا أو الخاضعة لولاياتها، أو أي أفراد أو كيانات تعمل باسمها أو بتوجيه منها، والكيانات التي تملكها أو تسيطر عليها إذا كان للدول معلومات توفر أساساً معقولاً للاعتقاد بأن تلك المعاملات يمكن أن تساهم في أعمال العنف وفي استخدام القوة ضد المدنيين².

¹ فرست سوفي، مرجع سابق، ص 203.

² المرجع السابق، ص 204.

ب. بعد مارس 2011 (بعد تدخل الناتو):

يمكن تقسيم أطراف النزاع في ليبيا خلال هذه المرحلة إلى ثلاثة فئات مختلفة: الحكومة الليبية السابقة بقيادة العقيد معمر القذافي وقوات المعارضة السابقة التي تعمل تحت مظلة المجلس الوطني الانتقالي والكيانات التابعة له. ثم الدول الأخرى المشاركة في العمليات القتالية بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1973، تحت قيادة حلف الناتو.

مثلت العمليات الجوية التي بدأ القيام بها بتاريخ 19 مارس 2011 الانطلاقة لنزاع مسلح دولي موازي. فبعد أن أصدر مجلس الأمن الدولي قراره رقم 1973 القاضي بفرض منطقة حظر جوي فوق ليبيا، واتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحماية المدنيين تداعت دول غربية وعربية وأحالف عسكرية لتنفيذ القرار الأممي في تحالف هجين، وأطلقت الدول المشاركة في تنفيذ القرار اسم "فجر أوديسا" على العمليات التي بدأت بتاريخ 19 مارس 2011 في إطار حلف شمال الأطلسي (الناتو) حيث تباينت مساهمة الدول في هذه العملية.

- 1) الدول التي نفذت العمليات: الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا وبريطانيا.
- 2) الدول التي عرضت المساهمة: إيطاليا، إسبانيا، بلجيكا، الدانمارك والنرويج.
- 3) الدول العربية التي ساهمت في العملية: مصر، السودان، السعودية، الإمارات، قطر، الكويت، والأردن¹.

وعلى الرغم من صدور قراري مجلس الأمن رقمي 1970 و1973 بشأن الحالة الليبية (ومضمونهما إحالة الوضع في ليبيا إلى المحكمة الجنائية الدولية، وحظر الأسلحة والسفر، وتجميد الأصول الليبية في الدول الغربية، وإقامة منطقة حظر طيران جوي في الأجواء الليبية)، فضلا عن قرار الجامعة العربية رقم

¹ تقرير بعثة المجتمع المدني لتقصي الحقائق في ليبيا، مصدر سابق، ص 11.

7298 في مارس 2011 بشأن مطالبة بمجلس الأمن يتحمل مسؤولياته إزاء تدهور الأوضاع في ليبيا، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بفرض منطقة حظر جوي على حركة الطيران العسكري الليبي، وإقامة مناطق آمنة في الأماكن التي تتعرض للقصف، فإنّ حلف الناتو لم يتدخل كمنظمة سوى في نهاية شهر مارس 2011، أي بعدما يقرب ممّا يزيد على شهر من اندلاع الأزمة، حيث بدأ أعضاؤه الرئيسيون في شن هجمات جوية على الكتائب الليبية، وقد أثار تدخل الناتو إشكاليتين:

الأولى: مع أنّ مضمون القرارات المشار إليها هو "فرض منطقة حظر جوي على حركة الطيران العسكري الليبي كإجراء وقائي لتوفير الحماية للشعب الليبي وتقديم المساعدات الإنسانية العاجلة" فإنّ مهمة الناتو قد تجاوزت ذلك من خلال قصف مواقع مدنية ومقرات حكومية تابعة للنظام الليبي. فبداية أعلن حلف الناتو أنّ العمليات الحمائية الموحدة سوف تقتصر على تطبيق قرار مجلس الأمن 1973 وسيتم إنشاؤها حالما تستجيب الحكومة الليبية لثلاثة مطالب:

(1) توقيف الهجمات ضد المناطق المأهولة بالسكان المدنيين.

(2) انسحاب القوات العسكرية.

(3) السماح غير المشروط لمرور الحملات الإنسانية.

وعلى الرّغم من هذه التأكيدات فقد ظهر انطباع بأنّ قوات حلف الناتو لم تكن محايدة في حمايتها للمدنيين ولكن طوعا أو كرها كان سعيها لإسقاط النظام الليبي، وهذا الانطباع ظهر واضحا من خلال ديناميكية الصّراع.

الثانية: لم تنشر قرارات مجلس الأمن إلى الأطراف المنوطة بالعمليات في ليبيا سوى بالقول "يؤذن للدول الأعضاء التي أخطرت الأمين العام، وهي تتصرف على الصّعيد الوطني أو عن طريق منظمات أو ترتيبات إقليمية وبالتّعاون مع الأمين العام، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لحماية المدنيين وإبلاغ الأمين

العام بها"، وربما تدارك مجلس الأمن الإشكاليات القانونية التي أثارها قراراته السابقة المماثلة فكان تركيزه في الحالة الليبية على الإغلاء من قضية حماية المدنيين وهو بدوره تعزيز القوة "مبدأ مسؤولية الحماية" الذي يخول للدول الأعضاء والمجتمع الدولي مسؤولية "المساعدة في حماية الشعوب من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية". وبموجب هذا المبدأ تمكن مجلس الأمن من سد الفجوة بين "التدخل الشرعي" "المبرر أخلاقياً" و"التدخل القانوني" وهي القضية التي أثرت خلال تدخل الناتو في كوسوفو عام 1999، إذ وصفت عمليات الناتو بأنها "غير قانونية ولكنها شرعية"¹.

الفرع الثاني: أنماط الانتهاكات المسجلة في النزاع الليبي

أولاً: استخدام القوة المفرطة ضد المتظاهرين

لقد كان من الواضح استخدام القوة المفرطة ضد الاحتجاجات السلمية في الأيام الأولى للثورة وبالتحديد في الفترة من 15 حتى 24 فيفري 2011، وهناك معلومات متسقة وموثوقة بشأن استخدام الذخيرة الحية لتفريق وقمع الاحتجاجات السلمية. ويبدو بأنّ القوة المفرطة المستخدمة شملت الأسلحة النارية الصغيرة مثل بنادق الكلاشنكوف الهجومية، ولكنها سرعان ما تصاعدت لتشمل الأسلحة الثقيلة مثل الرشاشات الثقيلة والمدافع، مثال في مدينة الزاوية يبدو بأنّ معارك قد وقعت بدء من يوم 17 فيفري 2011 بين المحتجين المعتصمين في المسجد الموجود في الميدان الرئيسي في المدينة وحوله وقوات القذافي الي هاجمت المحتجين باستخدام المدافع والرشاشات الثقيلة.

¹ فرست سوفي، مرجع سابق، ص ص 206 - 207.

كما وثقت منظمة مراقبة حقوق الإنسان "هيومان رايتس ووتش"، ومنظمة العفو الدولية ولجنة التحق التابعة للأمم المتحدة بشكل متسق نماذج مشابهة من استخدام القوة المفرطة من قبل السلطات الليبية في شهر فبراير 2011 في كل من مدن مصراته وطرابلس، كما تم توثيق استخدام القوة المفرطة أيضا في مدن بنغازي، البيضاء، درنة، طبرق وأجدابيا، ولا تتوفر أرقام دقيقة بشأن أعداد الضحايا، ولكن من الواضح بأن أعدادا كبيرة من المدنيين قتلوا أو أصيبوا وقد أشارت المحكمة الجنائية الدولية إلى أن نحو 755 شخصا قتلوا في الفترة من 15 إلى 25 فيفري 2011 علاوة على ذلك يبدو بأن مثل هذا السلوك كان نتاجا لسياسة موضوعة على أعلى المستويات¹.

ويشير استخدام القوة المفرطة على هذا النحو ضد الاحتجاجات السلمية مخاوف واضحة بشأن انتهاك بعض حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في الحياة، والحق في حرية التعبير والحق في التجمع السلمي. إن مثل هذا الاعتداءات والتي يبدو بأنها قد ارتكبت على نطاق واسع وبشكل منظم يمكن أن تشكل جرائم ضد الإنسانية خاصة جرائم القتل العمد والاضطهاد. وهذا هو الأساس الذي استندت إليه المحكمة الجنائية الدولية في إصدار مذكرات اعتقال بحق العقيد القذافي وسيف الإسلام القذافي وعبد الله السنوسي.

ثانيا: الاعتقال التعسفي

مارست القوات الليبية حملة اعتقالات جماعية لمعارضين فعليين أو يعتقد بأنهم كذلك خلال الثورة، وبالتحديد كانت هناك اعتقالات تعسفية جماعية في مدن طرابلس، والزاوية وزلتان والخمس ومصراته، وعلى ما يبدو فإن هذه الاعتقالات قد بدأت في أواخر شهر يناير وأوائل شهر فيفري 2011، وفي محاولة استباقية من جانب الحكومة القائمة آنذاك الإجهاض التظاهرات المخطط لها وتبين أن حملة الاعتقالات

¹ تقرير بعثة المجتمع المدني لتقصي الحقائق في ليبيا، مرجع سابق، ص 25.

هذه استمرت حتى منتصف شهر أوت 2011 على الأقل وتشير معلومات الأمم المتحدة أنّ تلك الاعتقالات يبدو بأنّها تصاعدت بشكل كبير في مناطق مثل الزوية ومصراتة بعد إعادة سيطرة قوات القذافي عليها بشكل كامل أو جزئي، إضافة إلى أنّ الاعتقالات على رافقتها بشكل منظم عمليات تعذيب ومعاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة للكرامة الإنسانية.

ويشكل الحظر المفروض على الاعتقالات التعسفية حقا أساسيا بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان حسب نص المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومن الواضح أنّ الطابع واسع النطاق والمنظم للاعتقالات التعسفية الجماعية للمعارضين السياسيين المحتملين قد يشكل أيضا جريمة ضد الإنسانية¹.

ثالثا: الهجمات العشوائية أثناء العمليات القتالية

شهد النزاع الليبي هجمات عشوائية وانتهاكات لمبدأ التمييز من قبل قوات القذافي في كل من الزاوية ومصراتة، حيث تم قصف مناطق مدنية بقذائف الهاون والمدفعية الثقيلة وإطلاق كثيف للصواريخ من قبل قوات القذافي على مناطق مدنية، مثال في مدينة الزاوية تم استخدام هذا التكتيك في أوائل شهر مارس قبل شن قوات القذافي لهجوم ومضاد واسع النطاق.

ويحظر القانون الإنساني الدولي العربي والاتفاقي الاستهداف المباشر للمدنيين أو الأعيان المدنية فضلا عن حظره صراحة الهجمات العشوائية، والتي تتميز في طابعها بضرب الأهداف العسكرية والمدنية أو الأعيان المدنية دون تمييز.

¹ تقرير بعثة المجتمع المدني لتقصي الحقائق في ليبيا، مرجع سابق، ص ص 26-27.

رابعاً: استخدام الدروع البشرية

أفادت وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية الدولية أيضاً باستخدام قوات القذافي للدروع البشرية، ويشكل حظر استخدام الدروع البشرية جزءاً من القانون الإنساني الدولي، وقد اعتبرت المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة استخدام الدروع البشرية كجريمة حرب في النزاعات المسلحة غير الدولية كشكل من أشكال المعاملة القاسية والإهانة للكرامة الشخصية¹.

خامساً: وقوع عمليات الاغتصاب

أشار رئيس الفريق القانوني لتوثيق الجرائم الدولية في مصراته إلى تلقي معلومات من أطباء ومعالجين نفسيين حول عمليات اغتصاب ومعلومات مباشرة من بين الضحايا، وقد تناول تقرير بعثة التحقيق التابعة للأمم المتحدة بالتفصيل تقارير حول عمليات اغتصاب ارتكبتها مقاتلو القذافي وقوات المعارضة أيضاً. ويعتبر الاغتصاب جريمة حرب في النزاعات المسلحة غير الدولية حسب نص المادة 2/8 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، في حال ارتكاب هذه الجريمة كجزء من هجوم واسع النطاق وعشوائي ضد سكان مدنيين فإنها قد تشكل جريمة ضد الإنسانية.

سادساً: التعذيب والمعاملة القاسية والإنسانية

لقد ثبت وجود انتهاكات واسعة النطاق ومنظمة ارتكبتها قوات القذافي تتضمن التعذيب والمعاملات الإنسانية بحق أشخاص محتجزين في مدن الزاوية وطرابلس وزليتان والخمس ومصراته بينما أشارت منظمات حقوقية أخرى إلى انتهاكات مماثلة في أنحاء ليبيا، كما بيّن رئيس الفريق القانوني لتوثيق الجرائم الدولية في مصراته إلى توثيق نحو 300 حالة من هذا القبيل في مدينة مصراته وحدها.

إنّ حظر التّعذيب والمعاملة القاسية أو الانسانية أو الإحاطة بالكرامة هو معيار ملزم في القانون الدولي، حيث يحظر القانون الدولي لحقوق الإنسان صراحة التّعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو الإنسانية أو الإحاطة بالكرامة في المادة 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة واتفاقية مناهضة التعذيب، وفيما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني، فإنّ التّعذيب وغيره من أشكال إساءة المعاملة محظورة بموجب المادة 03 المشتركة في اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949، ويعتبر التعذيب أو المعاملة الإنسانية كجريمة حرب في النزاعات المسلحة غير الدولية، وقد يشكل عمال يؤسس لجريمة ضد الإنسانية¹.

سابعاً: عمليات القتل الجماعي

أكد عدد من التقارير وقوع عمليات قتل جماعي مثل التي تمت في مركز اعتقال اليرموك إلى الجنوب من مدينة طرابلس بتاريخ 23 أوت 2011، وذكر بأن كتيبة خميس هي من كانت تدير مركز الاعتقال. كما ذكرت منظمة هيومان رايتس واتش بأن عمليات قتل جماعي كذلك ارتكبت خلال الفترة التي سيطرت فيها قوات المعارضة على مدينة طرابلس.

الفرع الثالث: تقييم تجربة مبدأ مسؤولية الحماية في النزاع الليبي

أولاً: مدى مشروعية قرارات مجلس الأمن

إنّ تبني مجلس الأمن القرار 1973 والذي تلاه التّدخل العسكري في ليبيا يعتبر حدثاً تاريخياً بالغ الأهمية على الرّغم من أنّ مجلس الأمن قد أجاز استخدام التّدابير القسرية لحماية المدنيين من قبل، غير أنّ هذه المرة الأولى التي أذن فيها مجلس الأمن استخدام القوة لحماية حقوق الإنسان ضد إدارة حكومة

ما، فضلا عن ذلك فإنّ اللّغة الموسعة للقرار تركت مجالا للتّدخل العسكري والتي أسفرت عن الإطاحة بالنّظام الليبي، وقد أيدت هذا التّدخل اللّجنة الدولية للتّدخل وسيادة الدول وكذلك مجتمع الدول في مؤتمر القمة العالمي منذ ست (6) سنوات قبل طرحه أخيرا في الممارسة الدولية، ممّا أحدث تغييرا فاصلا في المفهوم المتنازع عليه من عدة نواحي، فالأحداث في ليبيا تشير إلى أهمية مسؤولية الحماية (R2P) بالمقارنة مع النّتائج الكارثية للتّدخلات في العراق وأفغانستان وعلى الرّغم من تراجع الدعم للتّدخل الإنساني غير أنّ النّتائج المترتبة عن مشروعية مفهوم مسؤولية الحماية لا يمكن التنبؤ بها¹.

من جهة أخرى وبالنّظر إلى ملابسات إصدار القرار 1973 يمكن أن نتساءل بحق عن مدى وجود توجه عالمي لتبني مبدأ مسؤولية الحماية. وهل قرار مجلس الأمن 1973 يشير إلى ظهور توافق عالمي بشأن موعد وكيفية استخدام القوة لأغراض وقائية؟ أو أنّ هذه الأحداث تعزز الخلافات المعيارية القائمة؟ إنّه ليس من العسير ملاحظة أنّ القرارين 1970 و 1973 يتعلّقان بشكل واضح بالحالة التي تشملها الدعامة الثالثة بشأن المسؤولية عن توفير الحماية أي مسؤولية الرّد، وقد أعتمد القراران سابقا الذكر في الواقع بموجب الفصل السّابع من ميثاق الأمم المتحدة والذي ينص على استخدام وسائل قهرية في حالات تهديد السّلم والإخلال به ووقوع العدوان.

لقد تضمن القراران 1970 و 1973 نوعا من خليط يجمع بين الأهداف الإنسانية والاعتبارات السياسية الأخرى مثل المطالب المشروعة للشّعب الليبي "الإصلاحات الضرورية"، ومن الأمور ذات الدلالة أنّ عادت للظهور في مناسبات عديدة الفكرة بشأن "حرب عادلة" أو "حرب إنسانية" بل لقد قال كثير من المحللين أنّ شروط نشوب "حرب عادلة" تجمعت معا لأول مرة، وأنّ البعض سره أن رأي "أسرة الأمم المتحدة" تتحرك أخيرا لتحقيق هدف إنساني مزعوم.

¹ تقرير بعثة المجتمع المدني لتقصي الحقائق في ليبيا، ص 34.

إنّ شن حرب هدفها حماية المدنيين ستكون عادلة واثبات عدالتها من الأمم المتحدة سيضفي عليها الشرعية والمشروعية الإضافية التي لم ينلها التّدخل في كوسوفو إلا على استحياء وبحكم الأمر الواقع، بينما أدان الذين انتقدوا هذه العملية في الوقت نفسه هذا المبدأ الخاص "بحرب عادلة" التي لا تعلنها سوى السّلطة التقديرية للقوى العسكرية الكبرى والتي لن تكون خالية من دوافع مستترة تصدف إلى تغيير النّظام القائم بليبيا.

ولهذا فمن الواضح في الحالة الليبية على الأقل - أنّ حماية المدنيين كان بابها مفتوحا للتأويل واسع جدا، تجاوز بكثير أهدافها المعلنة أصلا، وأثارت رد فعل قويا وان كان متوقعا من روسيا والصين اللتين شعرنا أكما أجبرتا على عدم معارضة اعتماد القرار 1973.

وانقسم المجتمع الدولي على نفسه بعد ظهور مخاوف بتحريف مشروعية استخدام القوة "لحماية المدنيين"، فالتّدرع بهذه الحماية في شن حملة استنادا إلى الفصل السابع لتبرير العمليات العسكرية التي بدا هدفها بشكل متزايد الوضوح موجهة نحو الإطاحة بنظام القذافي بدعم القوات المتمرّدة، ألقى ظلّالا من الشّك ليس على نوايا الأنصار فحسب بل أيضا على صحة مبدأ استخدام القوة لحماية المدنيين¹.

وسواء كانت أطراف التّحالف الهجين أو لم تكن مرتبطة عن قصد بالعمليات التي لا تعتبر إنسانية صرفة أو يخشى أن يؤدي مسارها إلى تشويه مبدأ مسؤولية الحماية، فإنّ سياق الأزمة في ليبيا أدى بدون شك إلى إضعاف قيمة هذا المبدأ بشكل تدريجي.

إنّ التّدخل العسكري في ليبيا حسب قرار مجلس الأمن 1973 يهدف بصراحة لحماية المدنيين المعرضين للخطر، وهذه ليست المرة الأولى التي وافق فيها مجلس الأمن على اتخاذ هذه التدابير

¹ برونو بومييه، مرجع سابق، ص 14.

بالاستناد إلى مسؤولية الحماية فقد كانت هناك سابقة من خلال القرار 1706 الذي تطلب موافقة الحكومة السودانية.

وفي ليبيا فقد فرضت مسؤولية الحماية ضد إرادة الحكومة بهدف أولي واضح وحصري وهو حماية المدنيين، والذي أصبح بعد ذلك موضوع لحملة تغيير النّظام من قبل القوات المتمردة المدعومة من طرف قوات حلف شمال الأطلسي، وبالتالي فإنّ الحرب في ليبيا سيكون لها تداعيات مستمرة، ولهذا يتعين على المجتمع الدولي إدراك وتفسير معنى هذا المفهوم (مسؤولية الحماية) إذ تعززت أهمية القرار 1973 كسابقة من خلال التّدخل العسكري الثاني في القارة الإفريقية التي وقعت في نفس الوقت تقريبا، فعلى أساس فكرة الوصاية أو التّفويض لحماية المدنيين في قرار مجلس الأمن رقم 1975 رخص بمجلس الأمن القوات القبعات الزرق والقوات الفرنسية لحل الصّراع على السّلطة في ساحل العاج بالوسائل اللازمة بما في ذلك الوسائل العسكرية.

هل التّصويت التاريخي في 17 مارس 2011 بخصوص فرض منطقة حظر جوي والتّرخيص الحماية المدنيين والمناطق المأهولة بالسّكان المدنيين تعكس التّوافق أو الإجماع المعياري الجديد على شرعية حماية حقوق الإنسان من خلال التدابير العسكرية؟ وهل نشهد ظهور إجماع عالمي على إعادة التّوازن لمبدأ السّيادة ومبدأ عدم التّدخل من جهة والحماية القسرية لحقوق الإنسان من جهة أخرى.

والمثير للإعجاب أنّ التوافق على قرار مجلس الأمن 1973 كان سريعا أي لمدة 36 ساعة فقط ولكن مع ذلك من السابق لأوانه الاحتفال بالتّصويت على القرار باعتباره إنجازا عظيما في توافق الآراء بشأن مشروعية استخدام القوة نيابة عن المدنيين المعرضين للخطر.

نظريا لا يمكن توجيه النقد إلى القرار الذي اتخذه بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة سعيا لتأمين حماية المدنيين المعرضين للخطر، وقد يهنئ المجتمع الدولي على التزامه في آخر لحظة في محاولة منع

المذابح التي كانت سترتكب مع إمكانية الإفلات من العقاب، وبينما تحقق توافق الآراء الذي أدى إلى عمليات عسكرية من الائتلاف على أساس اتفاق همش تماما تطور هذا التوافق مع ذلك داخل إطار الأمم المتحدة وبالتشاور مع الهيئات الإقليمية المعنية بذلك في المقام الأول، وكان هذا عمال اعتبره الكثيرون قانونيا تماما من وجهة نظر القانون الدولي - على الأقل - من حيث عملية صنع القرار التي اتبعت¹.

ثانيا: مدى التزام التدخل بالهدف الإنساني المتوخي

إنه مع إحياء المخاوف المطروحة في المناقشات النظرية في عقد التسعينات وسنوات الألفية حول مفاهيم حق وواجب التدخل والمسؤولية عن توفير الحماية، سلط القرار 1973 الضوء أيضا على مسألة تسييس النزعة الإنسانية، عندما ينظر إلى العمل الإنساني على أنه ناقل يحمل السياسة الخارجية أو كأداة لتوسيع نطاق القوة، أو يستخدم لهذا الغرض. حيث ترى بعض الدول وفي المقام الأول الدول الغربية التي تعتبر أكثر الدول الناشطة المروجة للمسؤولية عن الحماية أن استخدام القوة الأغراض إنسانية يعتبر واجبا في ظروف معينة (كونه النقاء بين واجب التدخل ومفهوم "الحرب العادلة")².

على العكس من ذلك تشعر البلدان الناشئة غالبا في مرحلة توطيد سلطتها وكذلك تلك البلدان التي تناصر احترام السيادة الوطنية وسلامة الأراضي الوطنية مثل الصين وروسيا بعدم ثقة متأصلة إزاء مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية، وبالتالي تعتبر الحجة الإنسانية ذريعة لتبرير أي نوع من التدخل (عسكري أو غيره) في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

¹ المرجع السابق، ص 7.

² المرجع نفسه، ص ص 12 و13.

لذا قد يكون من المناسب النظر ما إذا كان من الصحيح أو من غير الصحيح وصف التدخل في ليبيا بأنه "إنساني الطابع"، والسؤال المطروح هو: هل يمكن وصف الاشتباك العسكري ذي الهدف الصريح في إنقاذ الأرواح بأنه "إنساني الطابع"؟

يمكن للنظر في معيارين أن يقدم حلولاً للإجابة عن هذا السؤال وهما أولاً: الدافع (القصد) وثانياً: عدم تحيز العمل "العسكري الإنساني"، فمن ناحية لا ينبغي أن يخفي الدافع غايات أخرى مثل الأهداف السياسية أو العسكرية تحت الصفة الإنسانية، ومن ناحية أخرى يجب أن يكون المبدأ الأساسي المتمثل في حماية المدنيين المبدأ الجوهرى الذي لا ينبغي أن يحيد عنه كل عنصر فاعل يدعى السعي في طلب الهدف الإنساني، وينبغي في حالة التدخل في ليبيا أن نقيم سير الأعمال العسكرية من شهر مارس إلى شهر نوفمبر 2011 في ضوء هذين المعيارين الخاصين بالدافع وعدم التحيز، وبالإمكان تقييم الدافع الحقيقي استناداً إلى فحص الحقائق وكذلك المواقف التي اتخذها أعضاء الائتلاف، ورغم أنّ اتصالات منظمة حلف شمال الأطلسي في هذه الحالة مع لجنة الرصد التابعة للأمم المتحدة ظلت تبرر عملياتها كاملة بأنّ المقصود منها حماية المدنيين إلا أنّ بياناتها السياسية دعت بشكل منتظم إلى تغيير النظام، دون أن يتسنى بشكل منطقي لأي شخص إيجاد صلة مباشرة ودائمة بين الزعم بضرورة تغيير النظام وضرورة حماية المدنيين من خطر وشيك، وحتى بالنسبة للمراقب من دون قصد يلاحظ أنّه لم تكن جميع العمليات العسكرية يبدو أنّ لها صلة مباشرة منع ارتكاب أعمال وحشية ضد المدنيين.

لقد ارتفعت بعض الأصوات فيما يتعلق بعدم التحيز لتستنكر الانتهاكات ضد المدنيين أو غير المتحاربين سواء من قوات القذافي أو من جانب جنود المعارضة المسلحة، وسواء كانت الانتهاكات ترجع إلى أفعال فردية أو كانت نتيجة أساليب تكتيكية عسكرية والتي لم تكن كافية لتجنب المدنيين الخطر¹.

¹ المرجع نفسه، ص 16.

إنّه من الأهمية الإشارة إلى أنّه لم تراع على الإطلاق إمكانية تنفيذ مهمة الائتلاف لحماية المدنيين في حالة تعرضهم للتهديد بأفعال المعارضة المسلحة، ولهذا يمكن القول في ضوء المعلومات المتاحة وفي ضوء معياري الدافع وعدم التحيز أنّه لا يمكن وصفة العملية التي جرى شنها بمقتضى القرار 1973 إنّما "إنسانية الطابع" رغم أنّ القصد منها كان إلى حد ما إنقاذ الأرواح¹.

ولا يعني هذا الاستنتاج أنّه لا توجد قضية أخلاقية تستحق المساندة في القرار 1973 على النحو المتوافق مع فكرة شن حرب عادلة، أو إدراك أن القرار 1973 الذي لم يكن بالتأكيد محايدا ولا غير متحيز ولا إنساني إلا أنّ القرار 1973 عمليا لم تتجم عنه آثار إيجابية واضحة في ما يخص حماية المدنيين، وهذا ببساطة يعني أنّه في ضوء فحص مقاصد العمل وعدم تحيزه قد يكون من الخطأ تأكيد الحديث عن التدخل بوصفه "إنساني الطابع".

إنّ تجربة ليبيا يتردد صداها بشكل مختلف في كافة المنظمات الدولية، وهذا الحدث قد يعزز أيدي أولئك الفاعلين الذي عملوا لمدة طويلة على ترقية تفسير قوي لمفهوم مسؤولية الحماية، غير أنّ التجربة الليبية يمكن أن تؤدي إلى خيبة الأمل مع القطيعة لهذا المفهوم، وعموما فالتجربة الليبية يمكن أن تمهد الطريق لتوافق واسع النطاق بشأن معايير الحماية الإنسانية وعلى العكس يمكن كذلك أن تعزز الانقسامات القائمة.

ودون إطلاق حكم مطلق إذا كانت العملية الليبية عملية مسؤولية عن توفير الحماية أو ببساطة استخدام للقوة بهدف حماية المدنيين عن طريق استخدام وسائل إعادة السلم والأمن الدوليين، نلاحظ أنّ المسؤولية عن توفير الحماية ظلت موضع نقاش على نطاق واسع لدرجة أنّها تطرح السؤال عن الأثر الذي أسفرت عنه الأزمة الليبية على هذا المفهوم، والاختلافات في الرأي شديدة بشكل واضح.

¹ نفس المرجع، نفس الصفحة.

إنّ معظم المحللين يسلمون بأنّ شن العملية كان حالة نموذجية من حالات المسؤولية عن توفير الحماية، إلا أنّها انحرفت لاحقاً عن هذا المبدأ، ومع ذلك تختلف استنتاجاتهم اختلافاً واسعاً فقد كتب "مارسيل بوازار" المساعد السابق الأمين العام للأمم المتحدة، في أواخر أكتوبر 2011 ما يلي:

"ليس هناك من شيء جدير بالاحترام فلم تجر مفاوضات حقيقية في سبيل التوصل إلى وقف إطلاق النار، واستخدمت السيطرة على المجال الجوي كلياً لدعم الثوار، وكانت حماية المدنيين الذريعة لتبرير أية عملية ... ولم تعد المسألة بعد ذلك مسألة حماية ولكن مسألة تغيير نظام ... واختفي في ليبيا مبدأ "مسؤولية الحماية" تماماً كما اختفى التدخل الإنساني في الصومال في عام 1992 كما جاء على لسان السفير الهندي لدى الأمم المتحدة ما مفاده "لقد أساءت ليبيا إلى سمعة مبدأ مسؤولية الحماية"، بينما يرى دافيد ريف أنّ الانحراف بمبدأ مسؤولية الحماية أصبح يشكل تهديداً صريحاً لمشروعية النظام الدولي الذي شن هذه الحرب.

وبالتالي يمكن طرح التساؤل كما فعل "فيليب يونيون" مدير منظمة رصد حقوق الإنسان عن ما إذا كانت العمليات الليبية سببت أضراراً جانبية لمبدأ مسؤولية الحماية؟ وإذا ما كان المثال الليبي قد ثبتت همة المجتمع الدولي لتكرار التجربة في مناطق أخرى¹.

وعموماً يمكن أن نخلص أخيراً إلى أن تدخل حلف شمال الأطلسي كان فعالاً في إزالة القذافي عن السلطة، إلا أنّه خلق فراغاً أمنياً هائلاً في دولة ما بعد القذافي، لذا يبقى الدور الذي يؤديه المجتمع الدولي في ليبيا في مرحلة ما بعد القذافي دوراً حاسماً، لكن على الدول والمنظمات الدولية أن تعي أين ترسم الخط الفاصل بين المساعدة والتدخل. فعندما يقدم المجتمع الدولي المساعدة ينبغي أن يكون حريصاً على عدم تولي دور الدولة، فالبد من احترام سيادة ليبيا، وينبغي أن تتبع أي استراتيجية تهدف لتعزيز الأمن من

¹ برونو بومييه، المرجع السابق، ص 17.

داخل الدولة نفسها، إذ أثبتت التجارب السابقة في العراق أنه البد من أن تكون هذه الحلول مصنوعة محليا في حال أريد لها أن تكون حولا مستدامة. فلا يود الليبيون أن يشعروا أنهم قاموا بثورتهم من أجل إبدال دكتاتورية سابقة باحتلال غربي، ومن أجل مصلحة ليبيا يجب على المجتمع الدولي أن يكون حاسما مع السلطات الليبية الجديدة في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان أو استمرار الصراعات القديمة أو غياب التقدم نحو المصالحة الوطنية، بل يجب على المجتمع الدولي ألا يقبل بسياسات تقوض الاستقرار والمصالحة في ليبيا مستقبلا¹.

المطلب الثاني: مبدأ مسؤولية الحماية والنزاع السوري

لا أحد يستطيع أن ينكر حجم الفظائع المرتكبة في سوريا، ومن الواضح أنّ الانتهاكات الجسيمة التي يشهدها النزاع السوري تطرح بالحاح مسألة فعالية مبدأ مسؤولية الحماية، وهل إذا كان بالإمكان تكرار النموذج الليبي؟ أم أنّ هذا الأخير يمثل عالمة لأمد الكبرى وأنّ مبدأ مسؤولية الحماية سيتقوض مفهومه وممارسة في خضم الأزمة السورية؟

¹ إبراهيم شرقية، إعادة إعمار ليبيا-تحقيق الاستقرار من خلال المصالحة الوطنية، معهد بروكنجر، واشنطن، 2013، ص ص 31-32.

الفرع الأول: مبررات استدعاء مبدأ مسؤولية الحماية في النزاع السوري

أولاً: البيئة السابقة للصراع

نالت سوريا استقلالها في أبريل 1946، وقد شهدت فترة ما بعد الاستقلال عدة انقلابات ومحاولات انقلاب عسكرية، وأدى فرض حالة الطوارئ من عام 1963 إلى أبريل 2011، إلى التعليق الفعلي لمعظم سبل حماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين السوريين.

يبلغ عدد سكان الجمهورية العربية السورية 22 مليون نسمة، 74% منهم من المسلمين السنة، و10% من العلويين، و3% من المسلمين الشيعة، و10% من المسيحيين، و3% من الدروز والأقليات الأتنية الرئيسية الأكراد والسريان والأرمن والتركمان والشركس. ومع أنّ العلويين لا يشكلون سوى 10 في المائة من مجموع السكان، فإنهم يشغلون أغلبية المناصب الرئيسية في أجهزة الدولة، بما في ذلك المراتب القيادية في القوات المسلحة والحرس الجمهوري¹.

وخلال العقود الأربعة الماضية تعرض من يشتهه في معارضتهم للحكومة لأعمال تعذيب واعتقال وأحكام بالسجن لفترات طويلة لاتهامهم بارتكاب جرائم غير محددة تحديداً واضحاً فيما يتصل بالنشاط السياسي، وقد أدت الرقابة المشددة على حرية التعبير فضلاً عن مراقبة واضطهاد المعارضين على مدى عقود من الزمن إلى تقييد شديد للحياة السياسية والتأسيس مجتمع مدني مستقل.

شهد البلد في فيفري 2011 احتجاجات محدودة تتصل بقضايا كالفقر في الريف، الفساد، حرية التعبير، الحقوق الديمقراطية، والإفراج عن السجناء السياسيين، وتلت ذلك احتجاجات تدعو إلى احترام حقوق الإنسان، وتطالب بإصلاحات اقتصادية وقانونية وسياسية بعيدة المدى. وفي منتصف مارس جرت

¹ تقرير لجنة تقصي الحقائق، الفقرة 14- شكلت هذه اللجنة بقرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/16 في دورته الاستثنائية 17، وصدر تقرير لجنة تقصي الحقائق بتاريخ 23 نوفمبر 2011م.

مظاهرات سلمية في درعا احتجاجا على احتجاز مجموعة من الأطفال وتعذيبهم بتهمة كتابة شعارات مناهضة للحكومة على المباني الحكومية، وفي أعقاب قمع القوات الحكومية لمظاهرات الاحتجاج السلمية خرجت مسيرات مدنية في عدد من المدن دعما لدرعا، وشملت تلك المسيرات بعض ضواحي اللاذقية، بانياس، دمشق، دير الزور، حمص، حماة، وأدلب¹.

وقد أدى رد الأجهزة الأمنية على ما بدأ في شكل مظاهرات سلمية إلى وقوع اشتباكات مسلحة وفي الأشهر الموالية اتخذت الأزمة طابعا عنيفا ومسلحا على نحو متزايد، حيث أنّ الحملة التي شنتها الدولة لقمع المعارضة تميزت باستخدام العنف والقوة المفرطة والمميّنة ضد المتظاهرين السلميين.

وقد حصلت حالات انشقاق عديدة في صفوف الجيش وقوات الأمن منذ بداية الاحتجاجات وتشكيل جماعات مسلحة مناهضة للحكومة، ونظم عدد غير معروف من المنشقين أنفسهم في إطار تنظيم أطلقوا عليه اسم "الجيش السوري الحر"، والذي ادعى مسؤوليته عن الهجمات المسلحة التي استهدفت كلا من قوات الجيش وقوات الأمن.

ثانيا: الانتهاكات المسجلة في النزاع السوري

1- الاستخدام المفرط للقوة والإعدامات خارج نطاق القضاء:

إنّ الحكومات ملزمة بالحفاظ على النظام العام، وهي تتحمل المسؤولية الأساسية عن حماية الأشخاص الخاضعين لولاياتها. بمن فيهم الأشخاص الذين يشاركون في التجمعات العامة والذين يمارسون حقهم في حرية التعبير، وفي الجمهورية العربية السورية كان وقوع أعداد كبيرة من القتل والجرحى نتيجة إفراط القوات الحكومية في استخدام القوة في مناطق عديدة. وقانونا لا يؤثر استخدام المتظاهرين للعنف، في حالات معزولة، على حقهم في الحماية، وقد انتهكت الجمهورية العربية السورية الحق في الحياة على

¹ المرجع السابق، الفقرة 17.

النحو المنصوص عليه في المادة 3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من خلال الاستخدام المفرط للقوة من جانب القوات العسكرية والأمنية، فضلا عن الميليشيات، كمجموعات الشبيحة، التي تعمل بالتواطؤ مع المسؤولين الحكوميين والقوات الحكومية وبموافقتهم.

وقد أفادت لجنة تقصي الحقائق المشكلة بمناسبة النزاع السوري أنّ هناك عدة شهادات تشير إلى أنّ قوات الجيش وقوات الأمن وميليشيات الشبيحة قد خططت ونفذت عمليات مشتركة تنطوي على أوامر بإطلاق الرصاص بقصد القتل من أجل سحق المظاهرات. وقد نفذت تلك العمليات في وسط مدينة اللاذقية حول ساحة الشيخ ظاهر في أوائل أبريل 2012 وكذلك في ضاحية الرمل في مدينة اللاذقية يومي 13 و14 أوت¹.

وأشار تقرير اللجنة أنّ بعض المتظاهرين قد ارتكبوا أعمال عنف، بيد أنّها تشير إلى أنّ أغلبية المدنيين قد قتلوا في سياق مظاهرات سلمية. وقد بينت الإفادات التي جمعت بما فيها إفادات المنشقين أنّ المحتجين كانوا في معظمهم غير مسلحين. وكان القناصة مسؤولين عن سقوط العديد من الضحايا وفي بعض الحالات كان القناصة على ما يبدو يستهدفون قادة المسيرات والأشخاص.

وقد استمعت اللجنة إلى عدة إفادات عن كيفية تعرض أولئك الذين يحاولون إنقاذ الجرحى وجمع جثث المتظاهرين لنيران القناصة أيضا. وقد وثقت اللجنة حالات شتى في درعا وحماة واللاذقية. ويشير تقرير مجلس حقوق الإنسان العام 2014 إلى أنّ القوات النظامية السورية والقوات الموالية للحكومة نفذت عمليات عسكرية موسعة في شتى أنحاء سوريا بما في ذلك عمليات قتل جماعي، فعلى سبيل المثال يوما 2 و3 ماي قتلت هذه القوات ما لا يقل عن 248 شخصا، بينهم 45 سيدة و43 طفلا في بلدات البيضاء وبانياس محافظة طرطوس. وتم إعدام الأغلبية العظمى منهم ميدانية خارج نطاق القضاء بعد انتهاء

¹ تقرير الأمين العام عن تنفيذ قرار مجلس الأمن 2012/325/5 الصادر في 06 جويلية 2012، الفقرة 2.

المواجهات العسكرية حيث كانت الإعدامات الميدانية تلك من بين أكثر عمليات الإعدام الميداني الجماعي حصاد للأرواح منذ بدء النزاع.

وعلمت اللجنة من منشقين كانوا مرابطين في نقاط التفتيش أنّ هناك قوائم سوداء بأسماء أشخاص مطلوبين من السلطات. كما كان الجنود المرابطون في الصفوف الأمامية يتلقون الأوامر باستهداف المناطق السكنية مباشرة لكنهم اختاروا إطلاق الرصاص في الهواء تفاديا لوقوع ضحايا من المدنيين. وكانت قوات الأمن المرابطة خلفهم تطلق النار على من يرفضون الانصياع للأوامر ممّا تسبب في مقتل عشرات من المجندين.

3- الاعتقالات التعسفية والاختفاء القسري والتعذيب:

أشارت لجنة تقصي الحقائق إلى عدم استقلالية القضاء والاستخدام واسع النطاق للاحتجاز التعسفي والحبس الانفرادي دون توجيه اتهامات جنائية أو دون إشراف قضائي، فقد قامت قوات الجيش وقوات الأمن باعتقالات جماعية منظمة. ووجهت إلى المعتقلين هم ذات تعريفات واسعة مثل إضعاف الشّعور القومي، وكان اختيار محاكمتهم أمام محاكم مدنية أو عسكرية عشوائيا.

وخلصت اللجنة إلى أنّ الجمهورية العربية السورية قد انتهكت بشكل ممنهج حق الفرد في الحرية وفي الأمان على الشخصية وفي معايير المحاكمة العادلة المنصوص عليهما في المواد 9، 10 و14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹.

وعرضت قوات الأمن عشرات الآلاف للاعتقال التعسفي والاحتجاز غير القانوني والاختفاء القسري والمعاملة السيئة والتعذيب باستخدام شبكة موسعة من منشآت الاحتجاز في شتى أنحاء سوريا وطبقا لمحتجزين مفرج عنهم ومنشقين فإنّ أساليب التعذيب تشمل الضرب لفترات طويلة عادة بالهراوات،

¹ المصدر نفسه، الفقرة 48.

الأسلاك الكهربائية، وضع المحتجزين في أوضاع مجهدة لمدد طويلة، الصعق بالكهرباء الاعتداء الجنسي والإهانات الجنسية، ونزع الأظافر والإيهام بالإعدام. كما عرض المحققون والحراس المحتجزين لمختلف أشكال المعاملة المهينة.. وكثيرا ما وضع المعتقلون في زنانات مكتظة واضطروا للتناوب على النوم. وكان كثير منهم معصوبي العينين، وفي بعض الأحيان مكبلي الأيدي ثم أجبروا على وضع بصمة الإمام على اعترافات خطية بارتكاب جرائم قرأها ضابط عليهم - في أحسن الأحوال - وأكد عدة شهود وضحايا جرت مقابلتهم أنهم تعرضوا للتعذيب سواء اعترفوا أم لم يعترفوا. كما وردت ادعاءات عن حالات اختفاء قسري. وعلى الرغم من استحالة تقدير الحجم الفعلي لهذه الظاهرة، فإن العديد من التقارير قدرت عدد المفقودين ومجهولي المصير بالآلاف.

2- الاستخدام غير القانوني للأسلحة واتخاذ الدروع البشرية:

استخدمت القوات المسلحة السورية قنابل عنقودية وهي أسلحة تعتبر بطبيعتها عشوائية عند استخدامها في مناطق مأهولة بالسكان. ومنذ 9 أكتوبر 2013 وثقت هيومن رايتس ووتش 35 موقع لضربات بقنابل عنقودية في سوريا بمحافظات حلب وادلب ودير الزور وحمص واللاذقية ودمشق. كما عرضت القوات الحكومية السورية السكان للخطر إذ أجبرتهم على السير أمام قوات الجيش أثناء عمليات اعتقال وأثناء تحركات القوات وأثناء هجمات على بلدات وقرى مثل الجنودية وكفر نبل وكفر روما وعين الزور في محافظة إدلب.

9- التشريد:

أدى قمع الاحتجاجات إلى فرار عدد كبير من السوريين إلى خارج البلد، ولا توجد أرقام مسجلة للمشردين داخليا، لكن اللجنة تلقت معلومات عن أعداد كبيرة من المشردين داخليا الذين فروا من المناطق التي تنتشر فيها العمليات العسكرية بما فيها حمص، ويقدر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية

أن 4,25 مليون سوري قد تعرضوا للتشريد الداخلي، وفي عام 2013 واجهت المنظمات الإنسانية تحديات كبرى في توصيل المساعدات للمشردين والسكان المدنيين المتضررين داخل سوريا بسبب الحصار المفروض عليهم من الحكومة ومقاتلي المعارضة على السواء، إذ تستمر الحكومة في رفض وصول المساعدات عبر الحدود، وتفشل جماعات المعارضة المسلحة في توفير الأمن للعاملين بالمساعدات الإنسانية.

1- انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية:

أدت الهجمات على العاملين بالرعاية الصحية ومنشآت الرعاية الصحية إلى انحسار قدرة سوريا على حماية الحق في الصحة حيث تم إغلاق 32 من مستشفيات سوريا إلى 88 العامة، واحتجزت قوات الأمن وعذبت وقتلت مئات العاملين بالرعاية الصحية والمرضى، وشنت هجمات متعمدة على مركبات تنقل مرضى وامدادات طبية كما صدر تقرير مؤخرا عن مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان يقدر أن الحرمان من الرعاية الصحية كسلاح للحرب هو حقيقة واقعة ومروعة من حقائق الحرب في سوريا¹.

ووردت شهادات عديدة تفيد بعرقلة تقديم المساعدة الطبية للجرحى والمرضى وحرمانهم منها. فقد منع العديد من الجرحى من تلقي العلاج في المستشفيات الحكومية في عدة أماكن منها اللاذقية وبانياس وحمص وادلب. ووصفت شهادات متطابقة تتبع قوات الأمن للجرحى من المحتجين في المستشفيات الحكومية والخاصة.

¹ تقرير هيومن رايتس لعام 2013، ص 2.

وقد أنتهك الحق في الحصول على الغذاء والماء في حالات عديدة، لاسيما في المدن التي جرت فيها عمليات عسكرية واسعة النطاق، فعلى سبيل المثال قال شهود عيان للجنة أنّ قوات الجيش وقوات الأمن منعت سكان مدينة درعا أثناء الهجوم عليها ومحاصرتها من الحصول على الغذاء والضروريات الأساسية الأخرى. وقد عمدت قوات الجيش وقوات الأمن إلى تدمير خزانات وأنابيب المياه. وتلقت اللجنة معلومات موثوقة عن تدمير الممتلكات بما في ذلك المنازل والمقتنيات المنزلية. وفي سياق المداهمات، تلقت قوات الأمن قوات الجيش أوامر من رؤسائها بالقيام بنهب منظم للمنازل والمتاجر وغيرها من الممتلكات، وبسرقة الأموال والأشياء الثمينة الأخرى.

وتشكل القيود التي تفرضها الدولة على معالجة المتظاهرين المصابين انتهاكا خطيرا للحق في الصحة والحق في الحصول على المساعدة الطبية اللذين تكفلهما المادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد انتهكت حقوق أخرى في سياق عمليات عسكرية واسعة النطاق وعمليات حصار جرت في مواقع شتى، ومن تلك الحقوق الحق في التمتع بمستوى معيشي مناسب والحق في الغذاء والماء (المادة 11) والحق في التعليم (المادة 13) من ذات العهد¹.

3- انتهاك حرية التنقل:

تنص المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحق في حرية التنقل. ويشمل هذا الحق حرية الفرد في التنقل داخل بلد إقامته وحرية في مغادرة بلده، وقد اتخذت الجمهورية العربية السورية تدابير لتقييد الحق في مغادرة البلد طلبا للحماية وتعمدت استهداف الأشخاص وقتلهم في المعابر الحدودية أو قربها.

1- انتهاكات الحق في التّجمع السّلمي والحق في حرية التّعبير:

تشير روايات متطابقة لشهود عيان والضّحايا إلى أنّ القوات العسكرية وقوات الأمن قد ردت بشكل مفرط على المظاهرات السّلمية، من خلال استخدام الذخيرة الحية لقمع المتظاهرين والكثير من حالات الاعتقال التّعسفي.

وخلصت اللّجنة إلى أنّ الجمهورية العربية السورية قد انتهكت بصورة ممنهجة الحق في حرية التّجمع وحرية التّعبير المنصوص عليه في المادتين 19 و21 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹.

الفرع الثاني: الجهود الدولية والإقليمية لحل النزاع السوري

بالرّغم من المجازر الفظيعة التي وقعت في سوريا إلا أنّ المجتمع الدولي ما زال منقسما إلى حد بعيد بشأن الحلول المقترحة للأزمة السورية، فالى غاية السّاعة كانت هناك العديد من المشاريع والمبادرات تقدمت بها أطراف دولية أو إقليمية، وضمن أطر الأمم المتحدة وخارجها لوقف دموية الصّراع، وقد تعددت أبعاد هذه المبادرات بين السياسية والإنسانية وحتى العسكرية.

أولا: المسارات الدبلوماسية ضمن أطر الأمم المتحدة

1- خطة كوفي عنان:

أكد بان كي مون أنّ غض الطرف عن تلك الأعمال لم يعد مقبولا وأن مسؤولية منع وقوع الفظائع وحماية المدنيين في سوريا تعد مسؤولية جماعية عاجلة، وأنّه على أعضاء مجلس الأمن الإصرار على

¹ المصدر نفسه، الفقرة 28.

تنفيذ قراري مجلس الأمن وممارسة مسؤولياتهم المشتركة من خلال اتخاذ الإجراء الجماعي اللازم موجب ميثاق الأمم المتحدة¹.

وتحدد التقارير السنوية للأمين العام حول مسؤولية الحماية كيف يمكن للدول الأعضاء والمجتمع الدولي تطوير الأدوات والقدرات اللازمة للتصدي لأسباب الهيكلية والمباشرة للإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية.

وفي اجتماع عقده الجمعية العامة حول مسؤولية الحماية أضاف الأمين العام: أنّ العالم يواجه سلسلة من الصراعات تتسم بأفعال تصدم الضمير العالمي من الأموال التي تتكشف في العراق وسوريا كاستمرار العنف ضد السكان المدنيين في جنوب السودان وجمهورية إفريقيا الوسطى وأوكرانيا وشمال نيجيريا وباكستان وغزة وغيرها، حيث أنّ تلك الأزمات توضح التكلفة البشرية للفشل، من جهة أخرى أكدت الجمعية العامة على أهمية الدور الذي تؤديه المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في صون السلام والأمن الدوليين على النحو المبين في الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة. وأكدت كذلك على أهمية ضمان المساءلة وضرورة وضع حد للإفلات من العقاب ومحاسبة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان بما فيها الانتهاكات التي يمكن أن تعد جرائم ضد الإنسانية. وفي إطار حل الأزمة السورية كلف الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة بان كي مون الأمين العام السابق كوفي عنان بعقد مشاورات مع جميع الأطراف للاتفاق على نقاط تفاهم وبعد سلسلة طويلة من اللقاءات أعد كوفي عنان خطة مقترحة للخروج من الأزمة.

تتألف خطة سلام كوفي عنان مبعوث الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية الخاص إلى سوريا من

ستة نقاط:

¹ رسالة الأمين العام 2012/542 موجهة إلى رئيس مجلس الأمن في 13 جويلية 2012.

1) الالتزام بالتعاون مع المبعوث في عملية سياسية تشمل كل الأطراف السورية لتلبية التطلعات المشروعة للشعب السوري وتهئية مخاوفه، ومن أجل هذا الغرض تم الالتزام بتعيين وسيط له سلطات واضحة.

2) الالتزام بوقف القتال والتوصل بشكل عاجل إلى وقف فعال للعنف المسلح بكل أشكاله من كل الأطراف تحت إشراف الأمم المتحدة لحماية المدنيين وتحقيق الاستقرار في البلاد. ولتحقيق هذه الغاية على الحكومة السورية أن توقف فوراً تحركات القوات نحو التجمعات السكانية وإنهاء استخدام الأسلحة الثقيلة داخلها وبدء سحب التجهيزات العسكرية داخل وحول التجمعات السكانية، ومع اتخاذ هذه الإجراءات على الأرض على الحكومة السورية أن تتعاون مع المبعوث للتوصل إلى وقف دائم للعنف المسلح بكل أشكاله من كل الأطراف مع وجود آلية إشراف فعالة للأمم المتحدة، وسيسعى المبعوث إلى التزامات مماثلة من المعارضة وكل العناصر المعنية لوقف القتال والتعاون معه للتوصل إلى وقف دائم للعنف المسلح بكل أشكاله.

3) ضمان تقديم المساعدات الإنسانية في الوقت الملائم لكل المناطق المتضررة من القتال، ولتحقيق هذه الغاية وكخطوات فورية يتوجب قبول وتنفيذ وقف يومي للقتال لأسباب إنسانية وتنسيق التوقيات المحددة وطرق الوقف اليومي للقتال من خلال آلية فعالة على المستوى المحلي.

4) تكثيف وتيرة وحجم الإفراج عن الأشخاص المحتجزين تعسفياً وبوجه خاص الفئات الضعيفة والشخصيات التي شاركت في أنشطة سياسية سلمية، والتفاسيم الفوري دون تأخير عبر القنوات الملائمة لقائمة بكل الأماكن التي يجري فيها احتجاز هؤلاء الأشخاص والبدء الفوري في تنظيم عملية الوصول إلى تلك المواقع والرد عبر القنوات الملائمة على الفور على كل الطلبات المكتوبة للحصول على معلومات عنها أو السماح بدخولها أو الإفراج عن هؤلاء الأشخاص.

5) ضمان حرية حركة الصحفيين في أنحاء البلاد وانتهاج سياسة لا تتطوي على التمييز بينهم فيما يتعلق بمنح تأشيرات الدخول.

6) احترام حرية التّجمع وحق التظاهر سلميا كما يكفلها القانون الوطني والدولي.

في 25 مارس 2012 التزمت حكومة الجمهورية العربية السورية بخطة النقاط الست الأولية التي اقترحها المبعوث الخاص المشترك والتي حظيت بدعم كامل من مجلس الأمن في نفس الوقت سعى المبعوث الخاص المشترك للحصول على التزامات مماثلة من المعارضة، وعلى الرغم من ارتفاع مستويات أعمال العنف في أواخر مارس وبداية أبريل تم الإعلان لأول مرة في أكثر من عام عن وقف العنف.

3- مؤتمري جنيف 1 وجنيف 2

تعلقت المرحلة الأولى بدور الأمم المتحدة ممثلة في مجلس الأمن والذي لعب دور المحرض والداعم للحل العسكري كسبيل لإنهاء الصراع في بداية الأزمة السورية وسط معارضة روسيا والصين، وجاءت المرحلة الثانية بقيام المجتمع الدولي بالإعلان الرسمي عن دعم المعارضة في مجال التدريب والأسلحة والمقاتلين وجاءت المرحلة الثالثة بقيام المجتمع الدولي باستخدام ورقة الأسلحة الكيماوية للضغط على النظام السوري.

وشهدت المرحلة الرابعة ضعف اهتمام المجتمع الدولي بما يجري في سوريا والاقتصار فقط على التّديد بعمليات النظام ضد المدنيين، أمّا المرحلة الخامسة فقد أدى صمود النظام السوري طيلة ثلاث سنوات وحدث انشقاقات داخل المعارضة المسلحة وظهور الميليشيات الإسلامية المسلحة إلى إيمان المجتمع الدولي بصعوبة الحل العسكري، ومن ثم كانت الدعوى إلى عقد مؤتمري جنيف 1 وجنيف 2، من ناحية أخرى كان تعامل النظام السوري مع المجتمع الدولي مرتكزا على قبوله بجنيف 1

وفي نفس الوقت يعمل على تحسين مكاسبه الميدانية في ساحة المعركة من أجل العمل على حصار المعارضة وفرض شروط جديدة¹.

على الرغم من نجاح المجتمع الدولي في الضَّغط من أجل عقد جنيف 1 و2 إلا أنه فشل في عملية فرض هدنة بين المقاتلين لإفساح الطريق أمام الحل السياسي، فالمعارك استمرت في أثناء عملية المفاوضات واستمر النظام السوري في ضرب المناطق المدنية بالبراميل المتفجرة، وأدى ضعف تمثيل المعارضة والمتمثلة في الائتلاف الوطني إلى فقدان السيطرة على الحركات المسلحة الأخرى على الأرض وفشل المجتمع الدولي في فرض جدول زمني للتفاوض واقتصرت الجهود الدولية في البحث عن ممرات إنسانية، وفك الحصار عن المدنيين في المدن السورية مثل حمص واليرموك والسَّماح للمساعدات الإنسانية بالدخول إلى المناطق المحاصرة، حيث تركز الطرح الدولي على البحث عن كيفية حماية المساعدات الإنسانية ومنع تعرضها إلى النهب من جانب المسلحين.

وجاء اقتصار الحمل الدولي على البعد الإنساني دون الأبعاد الأخرى في محاولة فقط لتخفيف حدة الصِّراع وتداعياته على المدنيين وحفظ ماء وجه المجتمع الدولي للعمل على وقف شامل للقتال وفرض تسوية سياسية للأزمة وبخاصة مع بروز قضايا خلافية لم يتم الاتفاق عليها، وخضعت تفسيرات متضاربة من جانب المعارضة ومن جانب النظام السوري حول جنيف 1 والخلاف حول طبيعة دور الأسد في المرحلة الانتقالية وتحدي إطلاق مشروع وطني للمصالحة الوطنية وإعادة تكوين الجيش السوري الوطني ونزع أسلحة الميليشيات المسلحة².

¹ تقرير الأمين العام عن تنفيذ قرار مجلس الأمن 2012/325 الصادر في 6جويلية 2012، مرجع سابق، الفقرة 6.

² عادل صادق، الأزمة الإنسانية للشعب السوري ومسؤولية المجتمع الدولي، المركز العربي لأبحاث الفضاء الإلكتروني، ص 3.

ثانياً: أهم قرارات مجلس الأمن

لقد كان موقف مجلس الأمن تجاه الأزمة السورية أبرز مظهر على جمود مجلس الأمن وتعطل

آليته نتيجة اختلاف مواقف أعضائه، وفيما يلي أهم قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالأزمة السورية.

1- القرار 2042 : أصدر مجلس الأمن القرار 2042 بالإجماع في 14/04/2012 يأذن فيه بنشر مراقبين في سوريا للإشراف على وقف إطلاق النار، وبموجب القرار بإمكان الأمم المتحدة إرسال فريق طبيعى من نحو 30 مراقبا عسكريا على الأكثر غير مسلحين على أن يتم لاحقا إرسال كامل بعثة المراقبين التي يمكن أن يصل عدد عناصرها إلى 250 حسب تقديرات الأمم المتحدة، والبد من صدور قرار جديد مجلس الأمن لإرسالها.

كما طالب مجلس الأمن الحكومة السورية أن تنفذ بشكل واضح كل الالتزامات التي وافقت على الوفاء بما في رسالتها إلى المبعوث الأممي كوفي عنان المؤرخة 01 أبريل 2012 وهي وقف تحركات القوات نحو المراكز السكنية، وقف كل استخدام للأسلحة الثقيلة في تلك المراكز وبدء سحب الحشود العسكرية في المراكز السكنية وحولها¹.

وهذا هو القرار الأول الذي يصدر عن مجلس الأمن بشأن سوريا إذ سبق أن حالت روسيا والصين مرتين في السابق دون صدور أي قرار عبر استخدامهما حق النقض، إلا أنّ مجلس الأمن سبق وأن تمكن من إصدار ثلاثة إعلانات رئاسية تتعلق بالوضع في سوريا.

وطالب قرار مجلس الأمن من السلطات السورية ضمان أمن المراقبين وحرية تحركهم التي يجب أن تكون "كاملة وفيرة" وجاء في القرار أيضا أنّ مجلس الأمن يحتفظ لنفسه بحق اتخاذ أي إجراءات يراها مناسبة في حال لم يتم تطبيق هذا القرار.

¹ قرار مجلس الأمن 2042، الصادر في 14 أبريل 2012.

وقد رحب المجلس الوطني السوري بالقرار وعبر بلسان رئيس المجلس الوطني السوري برهان غليون عن الالتزام به، وحذر المجتمع الدولي من سياسة المراوغة والتلاعب وتزييف الحقائق التي دأب النظام السوري على انتهاجها، وأكد أنّ النظام لم يسحب آلياته الثقيلة من المدن ولم يسمح بالتظاهر السلمي، ولم يوقف قتل المدنيين وارتكاب المجازر بحقهم، وقال إنّ المجلس الوطني إذ يرحب بصدور القرار ينتظر أن يؤدي توحيد المجلس خلف هذا القرار إلى اتخاذ خطوات أكثر تقدماً تؤمن حماية الشعب السوري من آلة القتل الهمجي، وصيانة حقه بالتظاهر السلمي كأداة رئيسية في التعبير عن تطلعه لإقامة نظام ديمقراطي برلماني حر، السّماح بإغاثة السوريين المنكوبين، عودة اللاجئين والنّازحين لديارهم والإفراج عن المعتقلين والسّماح لوسائل الإعلام بدخول سوريا دون تمييز والعمل بحرية. ويأمل أن يكون هذا القرار بداية لتحرك دولي لحماية الشعب السوري وحقه في العيش بسلام وحرية وكرامة¹.

3- القرار 2043:

صدر قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2043 في 21 أبريل 2011 بإجماع الأعضاء كافة. وطالب القرار بوضع حد فوري للقتال في سورية وخوّل الأمين العام الأمم المتحدة زيادة بعثة المراقبين الدوليين إلى 300 مراقب عسكري غير مسلح لمراقبة الأوضاع عن كثب، ويطالب سائر الأطراف بالسّهر على حماية بعثة المراقبة وتسيير تنقلاتها ودعمها بكل ما يلزمها بالاتفاق مع الحكومة السورية، وطالب الأمين العام للأمم المتحدة رفع تقرير إلى مجلس الأمن بحقيقة الوضع كل 15 يوماً.

¹ قرار مجلس الأمن 2043 الصادر في 19 أبريل 2012.

2- القرار 2139:

أصدر مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة القرار رقم 2139 الخاص بإيصال المساعدات الإنسانية إلى سوريا بعد موافقة كامل أعضائه الخمسة عشر بعد نحو شهرين من المداولات داخل أروقة الأمم المتحدة حول مشروع القرار الذي تقدمت به الأردن ولوكسمبورغ وأستراليا، وحمل القرار السلطات السورية مسؤولية انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وضمن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة، وتيسير دخول المساعدات، إلا أنه لم يحمل أي إشارة إلى العقوبات في حال عدم التنفيذ أو حتى تلويح بها.

ونص القرار 2139 الذي اتخذه مجلس الأمن في فيفري 2014 عن قلق بمجلس الأمن إزاء خطورة وسرعة تدهور الحالة الإنسانية في سورية، وبخاصة الحالية العصبية لمئات الآلاف من المدنيين في المناطق المحاصرة ومعظمهم محاصرون من قبل القوات المسلحة السورية وبعضهم تحاصره جماعات المعارضة، وكذلك الحالة المزرية لما يزيد على 3 ملايين شخص يوجدون في مناطق يصعب الوصول إليها، وإذ يأسف لوجود صعوبات تعرقل إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية لجميع المدنيين المحتاجين داخل سوريا.

كما شدد على ضرورة احترام مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لتقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، ويؤكد تقدم هذه المساعدة على أساس الحاجة ويتجرد من أي تحيزات وأغراض سياسية. وطالب جمع الأطراف بوضع حد فوري لجميع أشكال العنف بغض النظر عن مصدرها، والتوقف والكف عن جميع انتهاكات القانون الدولي الإنساني وانتهاكات حقوق الإنسان والاعتداء عليها، والتأكيد من جديد على الالتزامات المترتبة عليها بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وأكد في ذات الوقت أن بعض هذه الانتهاكات قد تشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية.

وناشد جميع الأطراف بالكف فوراً عن جميع الهجمات التي تشن ضد المدنيين، فضلاً عن الاستخدام العشوائي للأسلحة في المناطق المأهولة بالسكان بما في ذلك عمليات القصف المدفعي والقصف الجوي، كاستخدام البراميل المتفجرة، واللجوء لوسائل الحرب التي تتسبب بطبيعتها بإصابات زائدة عن الحد أو إحداث معاناة لا مبرر لها، وأشار كذلك على وجه الخصوص إلى الالتزام بالتمييز بين السكان المدنيين والمقاتلين، حظر الهجمات العشوائية، الهجمات الموجهة ضد المدنيين والأهداف المدنية في حد ذاتها¹.

ثالثاً: مبادرة الجامعة العربية ضمن الجهود الإقليمية

بدأت خطة التدخل الإقليمي من قبل جامعة الدول العربية وكان المبادرون الرئيسيون فيها قطر، المملكة العربية السعودية والبحرين وانضم إليهم لاحقاً كل من الكويت، الإمارات العربية وعمان ثم بدأ مشروع الجامعة العربية بخصوص النزاع السوري في التبلور بين أعضاء المنظمة وكان الهدف المعلن هو حماية وحدة وسلامة الأراضي السورية مع الاستقرار والأمن فيها، بالإضافة إلى المساهمة في البحث عن سبل للخروج من الأزمة ووقف إراقة الدماء وفي الوقت نفسه رفض أي تدخل خارجي.

وقد شملت الخطة العربية المقترحة البنود التالية:

- (1) نقل السلطة من الرئيس إلى نائب الرئيس.
- (2) تشكيل حكومة وطنية تحت قيادة تقبل بها جميع الأطراف.
- (3) إجراء انتخابات ديمقراطية بمشاركة مراقبين عرب وأجانب.
- (4) مطالبة الحكومة السورية بالالتزام بتعهداتها بالوقف الفوري والشامل لكامل أشكال العنف.

¹ قرار مجلس الأمن 2043 الصادر في 19 أبريل 2012.

5) توجيه نداء إلى الرئيس السوري للتّحّي عن السّلمة والجامعة العربية ستساعد على توفير الخروج

الآمن له ولعائلته حقنا للدماء، وحفاظا على مقومات الدولة السورية، وعلى وحدة سورية وسلامتها

الوطنية ونسيجها الاجتماعي ولضمان الانتقال السّلمي للسّلمة¹.

6) تكليف المجموعة العربية في نيويورك بالدعوة إلى عقد اجتماع طارئ للجمعية العامة للأمم المتحدة

لاتخاذ قرار مماثل لقرار الاتحاد من أجل السّلام وذلك لإصدار توصيات وإجراءات جماعية

لمواجهة الوضع المتدهور.

7) الدعوة فورا إلى تشكيل حكومة سورية انتقالية تتمتع بكافة الصلاحيات، وتمثّل قوى المعارضة داخل

وخارج سوريا والجيش الحر وسلطة الأمر الواقع الوطنية، وذلك لتيسير الانتقال السّلمي للسّلمة.

8) العمل على تقديم كل أنواع الدعم المطلوب للشّعب السوري للدفاع عن نفسه، والتأكيد على ضرورة

تكثيف الجهود العربية والدولية من أجل إيصال الاحتياجات الإنسانية العاجلة من مواد غذائية

ومستلزمات طبية للمتضررين من الشّعب السوري داخل سوريا وفي دول الجوار والتي تستضيف

اللاجئين السوريين ومناشدة المنظمات العربية والدولية الإسراع في تقديم كل أشكال الغوث.

¹ تقرير الجامعة العربية رقم 7510 حول تسوية النزاع في سوريا الصادر بتاريخ 2012/7/22.

الفرع الثالث: آفاق تطبيق مبدأ مسؤولية الحماية في سوريا

أولاً: أسباب فشل تسوية النزاع السوري

إنّ الأزمة السورية الرّاهنة تقدم نموذجاً مثالياً للتّدخل الدولي تحت مبدأ مسؤولية الحماية، فقد قام النّظام السوري بإهمال واجبه في حماية المدنيين، وبالتالي فإنّ مسؤولية حماية المدنيين السوريين تقع الآن على عاتق المجتمع الدولي، غير أنّ المجتمع الدولي لازال متردداً في تحمل مسؤولياته وذلك ناجم عن عدة أسباب منها¹:

أولها: القلق من طابع السّلطة المقبلة في سوريا وهذا يتضمن الخوف من عدم الاستقرار الذي يمكن أن يترافق مع ذلك داخلية أو إقليمية، ومن المفيد التّويه هنا إلى الدور السّلبي الذي تلعبه الخلافات الداخلية ضمن المعارضة السورية والتي تمنعها من الاتفاق على خارطة طريق لشكل سوريا المستقبلية، الأمر الذي من شأنه في حال التّحقق أن يلعب دور إيجابي في طمأننة المجتمع الدولي من جهة والسوريين الصامتين من جهة ثانية الذين لم يعلنوا تأييدهم المطلق للثورة لأنّهم يخشون مواجهة مستقبل غامض.

ثانيها: التّجارب السّابقة للتّدخل العسكري في بلدان أخرى حيث أنّ استمرار عدم استقرار الوضع في ليبيا وعدم قدرة الدولة على فرض هيبتها وانتشار السّلاح يبرز النّمودج اللّيبّي كمثال منفرد لتكرار أي شكل من أشكال التّدخل العسكري المباشر.

ثالثها: عدم القناعة بجذوى التّدخل العسكري غير المباشر وذلك نتيجة عدم وجود هيكلية عسكرية متماسكة للمعارضة المسلحة والخوف من أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى تسليح القوى المتطرفة حديثة النشأة في سوريا.

¹ حايّد حايّد، المجتمع الدولي والثورة السورية، ص5، متاح على الموقع الإلكتروني : <http://www.ib.boll.org>

رابعها: أسباب اقتصادية: فالأزمة الاقتصادية التي يمر بها الاتحاد الأوروبي وأمريكا تؤثر بلا ريب على قرار من سيتحمل تكلفة التدخل العسكري في سوريا.

خامسها: أحادية التركيز على التدخل العسكري حيث أنّ تركيز بعض قوى المعارضة السورية والمجتمع الدولي على التدخل العسكري الغير قابل للتحقق في المرحلة الحالية كشكل وحيد وحصري لحل الأزمة السورية يمنعهم من البحث عن وسائل بديلة للمساعدة في حل الأزمة.

غير أنّ هذه العوامل لا تبرر أبدا تقاعس المجتمع الدولي عن تحمل مسؤولياته، لأنّه من المعروف أنّ المجتمع الدولي قادر دائما على تجاوز تحفظاته في حال شعر بوجود خطر حقيقي على أمنه أو مصالحه. ففي ليبيا قام المجتمع الدولي باتخاذ قرار بالتدخل العسكري بليبيا بسرعة تعتبر قياسية، وذلك بالرغم من اعتراض الصين وروسيا على القرار، لكن يبدو أنّ المجتمع الدولي كان قادرا على تمرير قراره في مجلس الأمن بدون أي فيتو بالنظر إلى أنّ هناك تهديدا مباشرا لمصالح بعض الدول وفرصة ممكنة التحقيق لمصالح دول أخرى¹.

ثانيا: مسارات تسوية النزاع السوري

في حقيقة الأمر لا يوجد اختلاف على الانتهاكات المقترفة من طرف النظام السوري في حق السكان المدنيين، فمن المؤكد أنّ قوات النظام السوري قامت بانتهاك القانون الدولي من خلال هجمات ممنهجة وواسعة النطاق على المدنيين السوريين، وذلك في تجاهل واضح لمبادئ مسؤولية الحماية، الذي يمنح المجتمع الدولي الحق بالتدخل واستخدام القوة لحماية الشعب السوري. وبالرجوع إلى قواعد مبدأ مسؤولية الحماية نجد النظام السوري قام بخرق التزاماته من خلال مهاجمة المدنيين بشكل عشوائي ومتكرر.

¹ حايدي حايدي، مرجع سابق، ص 8.

وتنص القاعدة الأولى من مسؤولية الحماية بأنه تقع على عاتق كل دولة المسؤولية الدائمة لحماية المواطنين أو الأجانب المقيمين بأرضها من أفعال التحريض أو ارتكاب الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية بحقهم، وتكون مسؤولية تجنب انتهاكات حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من الدور السيادي الذي تمارسه هذه الدولة، واحترام حقوق الإنسان هو المؤشر الأساسي على مدى المسؤولية التي تتمتع بها هذه السيادة.

وبالاستناد إلى التقرير الصادر عن اللجنة المنبثقة مجلس حقوق الإنسان في فيفري 2012 فإنّ النظام السوري قد فشل بوضوح في حماية شعبه، حيث استمرت القوات الأمنية في انتهاك حقوق الإنسان على نطاق واسع بشكل ممنهج وجماعي من خلال استخدام الأسلحة الثقيلة عشوائياً بما فيها الدبابات والمدافع والطائرات المروحية ضد المدنيين¹.

وانطلاقاً من هذه الحقائق فإنّ النظام السوري قد أخلّ بالتزاماته تحت القاعدة الأولى عبر الفشل الواضح في حماية شعبه. وعليه يبدو من الجلي أنّه لا يمكن حماية الشعب السوري من الجرائم والانتهاكات المستمرة إلا بإزاحة النظام السوري، ووفق قواعد مسؤولية الحماية يبدو هذا إجراءً منبؤاً، ممّا يشكل ثغرة قانونية بارزة لمبدأ مسؤولية الحماية، وهذا ما ذهب إليه الدكتور حمادو الهاشمي حيث يرى أن مفهوم مسؤولية الحماية ينص على حماية المدنيين بكل الطرق اللازمة، ولكنه لا يتعرض لتغيير النظام السياسي في البلد المستهدف، وهذا يعبر عن جوانب الضعف المسكوت عنها في هذا المفهوم الجديد، ذلك أنّه لا يمكن حماية المدنيين من انتهاكات منهجة أو عمليات إبادة جماعية مع الإبقاء على نظام الحكم الذي يمارس هذه العمليات غير الإنسانية.

¹ تقرير لجنة تقصي الحقائق، مرجع سابق، الفقرة 108.

أما بالنسبة للقاعدة الثانية فبديها لا يمكن تطبيقها على الحالة السورية نظرا لأنّ السبب في الانتهاكات ليس النقص في قدرات الدولة السورية، ولكن الأزمة هي نتاج التّصميم الدولة على إبادة المدنيين. ووفقا للقاعدة الثالثة إذا فشلت الدولة بشكل واضح في حماية شعبها فيتحل المجتمع الدولي مسؤولية الرّد بشكل فوري وحاسم مستخدما الفصول السادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة عبر مجموعة من الإجراءات السّلمية أو العسكرية، وهذه الإجراءات قد تتضمن العقوبات الإحالة إلى محكمة الجنايات الدولية أو استخدام القوة.

في الحالة الليبية تم حل هذه المعضلة بدمج الأهداف الثلاثة المتمثلة في إحلال العدالة وحماية المدنيين وتغيير النّظام، ففي ما يخص مسألة العدالة أحال مجلس الأمن القضية على المحكمة الجنائية الدولية وفي الوقت نفسه أجاز اتخاذ كل التّدابير الضرورية لحماية المدنيين، وأخيرا ولتحقيق الهدفين المذكورين شرع حلف شمال الأطلسي في وضع حد للصّراع من طريق تغيير النّظام، أو على الأقل عن طريق تقديم الدعم بغية تغييره¹.

وقد قام المجتمع الدولي باتخاذ العديد من الإجراءات السّلمية لحماية المدنيين السوريين تضمنت سلسلة من العقوبات، وخططا لوقف إطلاق النّار وبعثات مراقبين دوليين، ولم يساعد كل ذلك في تغيير سلوك الحكومة السورية أو حتى إيقاف الانتهاكات السافرة للقانون الدولي، وفي هذا الإطار تم تطبيق عقوبات واسعة النّطاق شملت حظر السّفرة بتجميد أصول المسؤولين السوريين، حظر شراء النفط السوري واستهداف تكنولوجيا المعلومات السورية، كما طق الاتحاد الأوروبي حديثا سلسلة من العقوبات والتي شملت السّلع الفاخرة إضافة إلى البضائع والتكنولوجيا القابلة للاستخدام في القمع الداخلي وكل هذه الإجراءات لم تردع الحكومة السورية عن مواصلة جرائمها، وأكثر من ذلك فقد قامت الحكومة السورية

¹ البيان الختامي الصادر عن مجموعة العمل من أجل سوريا 30 جوان 2012.

بتجاهل الاتفاقية المشتركة العربية الأمامية لوقف إطلاق النار، وهاجمت المدنيين في حضور المراقبين الدوليين¹.

وحسب مبدأ مسؤولية الحماية فإنّ تحالفا من الدول أو المنظمات الإقليمية يمكن أن يتدخل بشكل مشروع في سوريا مع أو بدون تفويض من مجلس الأمن، ومنه فإنّ تدخلها في سوريا ربما يكون الأمل الأمل للمجتمع الدولي لتجنب مزيد من الكوارث الإنسانية، وهذا التدخل الإنساني في سوريا سيكون بذلك متناغما مع القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة².

إنّ الأزمة السورية تظهر صعوبة ترجمة مفهوم "مسؤولية الحماية" إلى فعل حقيقي ولكن في ذات الوقت يتوجب على هذا المفهوم أن يتحول لما هو أكثر من مجرد لفظ معنوي، لكن في الوقت نفسه يجب أن يرتبط أي تدخل عسكري بحوار من أجل التوصل إلى حل سياسي، إذ أنه وفي حال تم المضي قدما في مثل هذا العمل دون الحصول على التفويض من الأمم المتحدة، فمن شأن ذلك أن يعرض مفهوم "مسؤولية الحماية" لخطر المزيد من تآكل التأييد له. فالحالة في سوريا ونزاعها المفتوح وضع سلسلة من التّحديات والصّعوبات أمام المجتمع الدولي لتنفيذ مفهوم "مسؤولية الحماية" فقد دفع الوضع في سوريا هذا المفهوم إلى المجهول، وتأكيد فشل المجتمع الدولي حتى الآن في ترجمة مسؤولياته من النّظرية إلى النّطبيق، كما أنّ هذا الفشل الواضح أدى إلى إثارة الشّكوك في أذهان المراقبين حول معايير تطبيق المفهوم³.

¹ الوضع القانوني للحالة الإنسانية في سوريا تحت مبدأ مسؤولية الحماية R2P، مذكرة قانونية من إعداد مجموعة السياسات والقانون الدولي العام PILBG.

² مرح البقاعي، اللاجئين السوريين وحق العودة، مركز الوارف للدراسات الإنسانية، ص 7.

³ كوينسي أنينج فرانك أوكاير، تحديات وفوائد مفهوم مسؤولية الحماية السورية، ص 1.

فبعد ثلاث سنوات من بدء النزاع السوري لا يوجد أي أمل في الأفق بالنسبة للعديد من المدنيين الموجدين تحت الحصار. كما يبدو أن الكشف عن أكثر من 191 ألف شخص قتلوا في هذا النزاع وما يقرب 4,5 مليون نازح داخلي و2 مليون الجو لم يتفاجأ المجتمع الدولية، وبعد ثلاث سنوات من تمرير قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1973 بشأن ليبيا، يبدو أن الرغبة الدولية للقيام بتدخل آخر يعتمد على المفهوم "مسؤولية الحماية" قد تضاءلت، كما تعقدت عملية إيجاد حل للأزمة بسبب المواجهة بين الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن، أي بين روسيا والصين من جهة والولايات المتحدة وبريطانيا، وفرنسا من جهة أخرى، وعلى الرغم من كون وضعية مفهوم "مسؤولية الحماية" بالنظر لتردي الحالة الإنسانية في سوريا أقرب لأن تكون واجبا أخلاقيا وليس التزاما قانونيا تشير لجنة الأمم المتحدة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق في سوريا إلى تقديرات بأن هناك 6000 سوري يقتلون شهريا، وإلى المزاعم بشأن استخدام الأسلحة الكيميائية ضد المدنيين. وقد وقف المجتمع الدولي موقف المتفرج في مواجهة هذه الإحصاءات المخيفة. وتذكرنا هذه السلبية بالشلل الدولي الواضح في الفترات التي سبقت مذابح الإبادة الجماعية في رواندا ويوغسلافيا سابقا (اللذان أثرتا كلاتهما على نشأة مفهوم "مسؤولية الحماية").

وفيما ترتفع حصيلة الضحايا المدنيين، لم يعد واضحا للمجتمع الدولي سبيل إحلال السلام إن كان الأمر ممكنا أصلا، كما يبدو أن التفاوض باستصدار قرار من الأمم المتحدة بالتدخل في سوريا يتضاءل بشكل مستمر.

وحتى الآن فإن فوج الدعامات الثلاث المفهوم "مسؤولية الحماية" لم يوفر أي حماية على الإطلاق للسكان في سوريا، وبالرغم من أن الدولة السورية قد فشلت بشكل واضح في حماية مواطنيها في الفظاعات، بل أسهمت في عمليات القتل الجماعي في سوريا، إلا أن المجتمع الدولي لم يظهر أي

التزام فعال لوقف العنف. ولم يتخذ حتى الآن أي إجراء حاسم لوقف الجرائم التي ترتكب ضد المدنيين وبالتالي من الصّعب في هذا السياق الإقرار بجدوى مفهوم "مسؤولية الحماية"، توضح الحالة السورية مدى تعقيد وصعوبة ترجمة هذا المدأ عمليا في الحروب الأهلية، حيث تقع فيها مسؤولية ارتكاب الفظائع ضد السّكان المدنيين على عاتق كل من النّظام وقوات المتمردين، ومما يثير الدهشة هو أنّ حملة تأييد التّدخل في سوريا قد تركزت في أغلبها على معاقبة مرتكبي العنف بدلا من التركيز على إنقاذ ضحايا الحرب.

لا شك في أن تبني مفهوم "مسؤولية الحماية" أدى لشلل واضح في الأمم المتحدة. ففي حين كان هذا التّدخل ضروريا لحماية المدنيين في ليبيا، إلا أنّه على المناقشات بشأن ما إذا كان "تغيير النظام" يشكل هدفا مشروعاً تحت مظلة "مسؤولية الحماية" مع ذلك من الخطأ أخلاقياً أن ندع المخاوف التي خلفها تطبيق هذا المفهوم في ليبيا يعرقل اتخاذ إجراء حاسم يهدف إلى إنقاذ الأرواح في سوريا. فقد جاء في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي أنّ مبدأ "مسؤولية الحماية" يجب أن ينفذ على أساس كل حالة على حدة، وتختلف الأزمة السورية عن ليبيا في كثير من النّواحي الحاسمة، فبينما سهلت الأوضاع في ليبيا تفعيل التّدخل الذي كان بتقويض من الأمم المتحدة وكان يقوده حلف الناتو، فإنّ موقع سوريا يجعل من أي تدخل يشكل تحديات خطيرة على الاستقرار في المنطقة.

وعليه فإنّه بغض النّظر عن تلك التّهديدات فبإمكان مجلس الأمن التّدخل تحت الفصل السّابع من ميثاق الأمم المتحدة، ذلك كون الصّراع في سوريا يشكل تهديدا للأمن والسّلام العالمي وعندما تقبل الإجراءات السّلمية في إنهاء الأزمة، فبإمكان مجلس الأمن أن يفوض دولا أعضاء فيه باستخدام القوة لحماية المدنيين تحت الفصل السّابع المادة 42 من ميثاق الأمم المتحدة وبشكل نمطي تستخدم قرارات مجلس الأمن الآن عبارة (كل الإجراءات الضرورية) للسّماح للفاعلين في المجتمع الدولي باستخدام القوة وهذه الإجراءات ممكن أن تتضمن الحصار وعمليات أخرى عبر البر أو البحر أو الجو بما فيه إقامة

مناطق آمنة أو مناطق حظر طيران وذلك لحماية حقوق الإنسان باستعمال تفسير لعبارة (كل الإجراءات الضرورية) أو (كل الأساليب الضرورية) لحماية المدنيين¹.

إنّ تحديد السّلام الدولي لا ينضوي بالضرورة على المسائل الأمنية العابرة للحدود، ففي عام 1992 أقرت الأمم المتحدة بأنّ (فضاعة المأساة الإنسانية في الصومال) شكلت تحديدا للسّلم والأمن العالميين، وتمرر مجلس الأمن قرار 733 الذي سمح بإقامة حظر عسكري تحت الفصل السابع لإعادة الأمن والاستقرار والقرار 794 الذي سمح بكل الوسائل الضرورية وبالسّرعة القصوى لإنشاء بيئة آمنة تتم خلالها عمليات الإغاثة الإنسانية.

وفي قرار أقرب وهو قرار مجلس الأمن رقم 1973 الذي احتج علنا على فشل ليبيا في تحمل مسؤولياتها في حماية شعبها واتخذ ذلك حجة في التّدخل تحت الفصل السابع، وأبدى القرار قلقه من محنة اللاجئين والعمال والأجانب الذين أُجبروا على الهروب واهتمامه بسلامة الأجانب وحقوقهم في ليبيا، بالإضافة إلى الانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان من قبل الحكومة والهجمات الواسعة ضد المدنيين.

إذا كان المفهوم "مسؤولية الحماية" أن يكون مفيدا وأن يرتقي لمبادئه وغاياته بدلا من البقاء مجرد لفظ معنوي، فلا بد من التوصل إلى توافق على الرد مناسب بشأن الحرب الأهلية في سوريا. وقد صاغ كل من جون وسترن وجوشوا غولدشتاين الأمر بشكل صريح للغاية: "الإنقاذ المبدأ علينا أن ننسى تغيير النّظام فمفهوم مسؤولية الحماية هو عبارة عن حزمة كاملة، ولكي يكون شرعيا وفعالا يجب تبني ركائزه الثالث وليس بالضرورة بتسلسل محدد مسبقا، ولكن مع إيلاء الاعتبار الواجب لكل منها وألا يجري استخدام الركيزة الثالثة (التّدخل المسلح) إلا كملاد أخير فقط. "على المدى المنظور يشير استخدام الصين

¹ المرجع نفسه.

وروسيا مرارا حق النقض ضد صدور أي قرار عن مجلس الأمن وإن كان ضعيفا رغم الأدلة الصارخة على الفظاعات الجماعية المرتكبة ضد المدنيين، أن احتمال صدور قرار بتدخل عسكري هو أمر مستبعد للغاية¹.

ومع دخول الأمم المتحدة في حالة من الجمود طال أمدها، فإن احتمال تدخل إنساني مسلح خارج الإطار القانوني لمواثيق الأمم المتحدة لا يمكن استبعاده بشكل كلي، وهذا يعود بنا إلى حقبة التسعينات حيث كانت "التدخلات الإنسانية" تحدد بتقويض الآلية الدولية الموجودة لصالح صون السلم والأمن وهذا سوف يزيد من تآكل التقدم المحرز على صعيد ترجمة مفهوم "مسؤولية الحماية" من النظرية إلى التطبيق.

النتائج والتوصيات

من خلال ما قدمناه نصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تشكل في مجملها ضمانا للكثير من الحريات في ظل هذه الظروف الاستثنائية، ومن هذه المقترحات ما يلي:

(1) جعل مبدأ عدم قابلية الحقوق والحريات للوقف أو التعطيل أو التقييد هو الأصل أو القاعدة العامة، بدل من كونها مجرد استثناء.

(2) أن قوانين الطوارئ تهدر العديد من الحقوق والحريات، مثل حق التجمع، وتبيح مراقبة الصحف والمطبوعات ومصادرتها، لذلك يجب عدم اللجوء إلى هذه القوانين إلا في الحالات التي تتطلب ذلك، كحالة الحرب، أو عند وقوع اضطراب جسيم يخل بالأمن إخلالا خطيرا أو بشرط أن يكون هناك عجزا تاما في المحافظة على الأمن إلا باتباع هذا الطريق.

3) ضرورة تحديد مبررات إعلان حالات الطوارئ تحديدا واضحا وفرض القيود على السلطات أثناء ممارستها لاختصاصاتها الاستثنائية.

4) بما أنّ اتفاقيات حقوق الإنسان لم تحدد ولم تحصر حالات الطوارئ التي يمكن أن تندرج في مفهوم فكرة الظروف الاستثنائية، فلا بد من تحديد مفهوم ومظاهر الظرف الاستثنائي في ظل هذه الاتفاقيات، وحصرها حتى لا يفسح المجال في التطبيق أمام الدول الأطراف للتوسع في تفسير ماهية الظروف الاستثنائية وبالتالي التوسع في الالتجاء إلى التّحلل من التزاماتها المترتبة عنها بمقتضى الاتفاقيات الدولية، وانتهاك حقوق الإنسان.

5) ضرورة وضع تعريف دقيق للإرهاب الدولي نظرا لعدم التوفيق الدولي في إيجاد تعريف وتحديد وصف موحد ودقيق له، بسبب المنطلقات المختلفة والمصالح المتباعدة لمختلف الدول الأطراف، واعتباره ظرفا استثنائيا.

6) ضرورة تحديد بعض العبارات المبهمة والغامضة تحديدا دقيقا وواضحا، ذلك لضمان عدم إساءة استعمال حالة الطوارئ استغلالا سيئا أو اتخاذ العبارة ذريعة مثال "الاضطرابات التي تهدد النظام العام والأمن".

7) ما يلاحظ أنّ مستوى الضمانات الممنوحة للحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في البلاد المتقدمة (كأمريكا وأوروبا) أكثر وأضمن لحقوق الناس وحرياتهم، ممّا هو الأمر عليه في الدول العربية، بالنظر إلى قوائم الحقوق والحريات غير القابلة للمساس في الاتفاقيات الدولية محل الدراسة، نجدها قاصرة في توفير الحماية للأفراد أثناء الظروف الاستثنائية، وهذا يستدعي ضرورة تعديل هذه القوائم وتوسيعها بإضافة حقوق وحريات أخرى كبعض الحقوق السياسية والحريات الفكرية محل الدراسة، ومن ثم تظهر ضرورة تعديل نص المادة 9 من الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان والمادة 11

من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة 9 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، على نحو يكفل إدراج البعض من الحقوق السياسية ضمن قائمة الحقوق والحريات غير القابلة للوقف والتعطيل التي لا يجوز المساس بها أثناء الظروف الاستثنائية.

(8) ضرورة مراجعة القوانين الوطنية بشأن التظاهر، ودمج قواعد القانون الدولي الواجب تطبيقها على المظاهرات في إطار تلك القوانين.

(9) ضرورة إجراء تحديث منظم لمدونات سلوك الشرطة وزيادة معارفهم بما يتوافق مع المعايير الدولية المطلوبة.

(10) ينبغي صياغة قانون نموذجي بشأن إدارة الاحتجاجات والمظاهرات يحدد المعايير الدقيقة لهذه العملية، ويحدد تعريف القيود التّظاهر بطريقة واضحة دون أن يترك ذلك للجهات الأمنية، كما ينبغي أن يحتوي على نصوص تتيح لمنظمي المظاهرات التظلم من أي قرار إداري ضد حرية التظاهر وأن يفصل فيه بأقصى سرعة من جانب هيئة قضائية مختصة.

(11) نشر قواعد ممارسة حرية التّظاهر الدولية والوطنية على الكافة، وتعريف الجمهور بها عن طريق متخصصين، من أجل نشر ثقافة التّظاهر السّلمي لدى أفراد المجتمع.

(12) للدول الحق في تجريم المظاهرات غير السّلمية مع تشديد العقوبة على ذلك، ولكن يجب عدم تغليظها حتى لا يمنع التظاهر بناتا بسبب الخوف من العقوبة.

(13) يجب على الأنظمة السياسية تجريم أي حمل للسّلاح أثناء المظاهرات وكذا استخدام القوة أو العنف في المظاهرات.

14) ضرورة تشكيل منظمة دولية دائمة لمراقبة الانتخابات في مختلف دول العالم، وأن تكون هذه اللجنة تابعة لمنظمة الأمم المتحدة، على أن تتألف من مجموعة من الدول وعدد من أعضاء المنظمات الدولية المهمة بهذا الشأن.

15) على الدول ألا تشكك بدور الرقابة الدولية، وكذلك البعثات التي ترسلها المنظمات الدولية.

16) يجب أن تتكفل الدول بتقديم المساعدة لأفراد بعثات المراقبة الدولية، وتوفير الظروف الملائمة لعمل تلك البعثات.

17) طبقاً لمبدأ الحرية النقابية وفق المعايير الدولية فإنه لا بد من إنشاء منظمات نقابية تكون إدارتها وممارستها لنشاطاتها في حرية كاملة بعيداً عن السلطات العامة للدولة، لذلك فهذه دعوة للتشريعات الضرورية أن تكون النقابات مستقلة إدارياً ومالياً حتى يتسنى لها أن تقوم بالدور المنوط بها في ممارسة حق الإضراب للدفاع عن مصالح العمال.

18) تحسين مستوى الحماية المقدمة للصحفيين، عن طريق إعداد اتفاقية دولية لحماية الصحفيين أثناء النزاعات المسلحة.

19) تعزيز دور الرقابة على الإجراءات المتخذة أثناء الظروف الاستثنائية وذلك عبر تعزيز استقلالية القضاء، لكي يتمكن من ممارسة دوره على أكمل وجه.

20) وظيفة اللجنة العربية هي النظر في التقارير، فلم يرد بالميثاق أية وظيفة أخرى للجنة. وعلى هذا ليست هناك إمكانية حالياً لأن يقدم الأفراد أو الجماعات التي تشعر أن حقوقها قد أهدرت شكاوى رسمية إلى اللجنة.

21) إن عدم وجود هذه الإجراءات يحد كثيراً من فرص الضحايا في الحصول على إنصاف عند انتهاك حقوقهم المنصوص عليها في الميثاق. كذلك لا يجوز تقديم شكاوى من دولة طرف ضد دولة

طرف أخرى. ولهذا من المأمول فيه أن يصدر في وقت الحق لدخول الميثاق حيز التنفيذ بروتوكول اختياري يسمح بالحق في الشكوى للجنة.

(22) إنّ انتشار الوعي الديمقراطي وتأسيس نظرية الحقوق عامة والحقوق السياسية خاصة والحريات العامة في ضمير الأفراد له دوره الفعال في بناء رأي عام يمكنه أن يلعب دورا في حماية هذه الحقوق والحريات خلال الظروف الاستثنائية.

(23) إنّ إدخال مواد حقوق الإنسان في التربية الوطنية والثقافة الشعبية وفي وسائل الإعلام له تأثيره المباشر في تعميق التمسك بقيم الديمقراطية ومبادئها التي تأتي أي إخلال بالحريات أثناء حالات الطوارئ.

الخاتمة:

يعد تطور قواعد القانون الدولي مسارا طبيعيا بالنظر لطبيعة المتغيرات التي أضحت تتراد وتقرض نفسها على الساحة الدولية، مما اقتضى تضامن الجماعة الدولية من أجل إرساء نظام قانوني دولي مبني على مجموعة من المبادئ والقيم المشتركة، وتحقيق جملة الأهداف التي تحظى بالقبول والإجماع.

إنّ إنشاء منظمة الأمم المتحدة يعد أحد أهم المحطات المضيئة في هذا المسار التطوري، إلا أنه مع ذلك يجب أن تقرّ أنّ ميثاق الأمم المتحدة كوثيقة تأسيسية لهذه المنظمة صيغ بطابع عام وشامل، وكنص قانوني مستقبلي لا يعكس كافة معطيات المرحلة الرأهنة، ذلك أنّه يعكس اهتمامات البشرية في مرحلة تاريخية ما، وهذا ما يتجلى في الهدف الأساس للمنظمة الأممية والمتمثل في حفظ السلم والأمن الدوليين ومنع تكرار الحروب بالإضافة إلى تفعيل التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، وغني عن البيان أنّ تحقيق هذه الأهداف منوط بالالتزام بمبادئ معينة تنظم العلاقات بين الدول وبين المنظمة والدول.

وبحكم الواقع الدولي يمكن القول أنّ الأمم المتحدة وعلى مدى إحدى عشرة عاما قد حدثت نسبيا من الحروب بين الدول وأقامت ترتيبا مؤسساتيا لمعظم مسارات التعاون الدولي، إلا أنّها أخفقت في تفادي الكوارث الإنسانية نتيجة تحول نمط الصراعات من صراعات خارجية دولية إلى صراعات داخلية ترتكب فيها فظائع جماعية، ويتم فيها إهدار كامل لحقوق الإنسان بشكل يصدم الضمير العالمي في ظل شلل آليات الأمم المتحدة، مما يتوجب رد فاعل وحاسم لهذه المآسي الإنسانية.

إن سياسات الأمم المتحدة رغم مساهمتها المحورية في عقد ترسانة واسعة من المعاهدات والتفاهيات المكرسة لحماية حقوق الإنسان إلا أنّ تفعيل هذه القواعد ظل مرهونا بالالتزام الطوعي للدول، وهو ما

يضعنا أمام حالات واقعية تكون فيها الدولة عاجزة عن حماية مواطنيها أو عن اتخاذ خطوات فعالة للحد من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

ورغم الطابع المؤسسي لحماية حقوق الإنسان دولياً وإقليمياً من خلال إنشاء لجان ومجالس معنية فإنه على مستوى الأمم المتحدة لم يتم وضع سياسة ممنهجة تهدف لتحقيق ذلك، إلا منذ 1999 عندما رفع الأمين العام تقريراً عن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة إلى مجلس الأمن الدولي، وكان القصد من وراء ذلك التنبيه لوضع عتبات ما تسهم في خلق توقعات حول الظروف التي يتعين على المجتمع الدولي ومجلس الأمن في المقام الأول التحرك للحيلولة دون وقوع كوارث إنسانية كبرى، ثم كانت نقطة التحول الكبرى بعد أن صدر النداء الكبير لكوفي عنان الأمين العام السابق للأمم المتحدة عام 2000.

إثر ذلك تشكلت اللجنة الدولية للتدخل والسيادة الدول بمبادرة من كندا توجت جهودها بالتقرير المعنون "مسؤولية الحماية" في ديسمبر 2001، وقد سعى التقرير إلى إيجاد صيغة مفاهيمية وقانونية تجمع بين احترام السيادة الوطنية ومسؤولية الدول عن حماية المجموعات السكانية المعرضة للانتهاكات الفظيعة جراء المجاعات أو الحروب الأهلية، وبينما يتراوح دور المجتمع الدولي ممثلاً في مجلس الأمن بين المبادرة بمنع وقوع الانتهاكات والتدخل القسري كملجأ أخير لمنع استمرارها، اقترح التقرير أشكالاً متدرجة من التدخل تنتهي في حال فشلها إلى التدخل القسري مقترنة بالمسؤولية الدولية عن إعادة بناء ما تهدم أثناء هذا النوع من التدخل.

ويستند مفهوم "مسؤولية الحماية" إلى عدة مبادئ متداخلة، أولها مسؤولية الدول في حماية مواطنيها ضد الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة العدوان والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والأوبئة والجوع وغيرها من الكوارث، أمّا إذا واجهت الدولة صعوبات في توفير الحماية لمواطنيها بسبب العجز أو ضعف الإمكانيات أو غيرها، فإنّ من واجب المجتمع الدولي التدخل لمساعدة الدولة

المعنية لبناء إمكاناتها الذاتية، الأمر الذي يعني بناء وسائل الإنذار المبكر للأزمات والتوسط في حالات الصراع بين أطرافه السياسية المختلفة وتعزيز التدابير المتعلقة بالأمن الإنساني وتعبئة القوى المؤثرة باتجاه حماية الأشخاص والجماعات. وإذا رفضت الدولة المساعدة أو التعاون أو لم تتجح الجهود في تحقيق ذلك، فإنّ المسؤولية في الحماية تتحول إلى المجتمع الدولي الذي تقع على عاتقه مسؤولية توفير الحماية للمدنيين بكل وسيلة ممكنة بما في ذلك التّدخل العسكري المباشر.

ويعترض البعض على هذه النّظرية مستندين إلى مبدأ هام من مبادئ القانون الدولي وهو مبدأ السّيادة الكاملة والمتساوية لكل دولة من دول العالم على أراضيها ومواطنيها وعلى مبدأ عدم التّدخل في الشؤون الداخلية للدول، كما يتخوفون من أن يساء استخدام المبدأ بحيث يصبح ذريعة للتدخل في بعض الحالات دون الأخرى، وربّما العمل على تغيير نظام أو آخر تحت حجة مسؤولية الحماية.

لم ترد الإشارة إلى التّدخل العسكري في قرار قمة نيويورك عام 2005 ولكن مجلس الأمن أعاد تفسير الأمر في هذا الاتجاه في قرارات لاحقة. فالمبادئ الأساسية التي يستند إليها مبدأ مسؤولية الحماية كانت، إذا استثنينا التّدخل العسكري، أصلاً ضمن مواثيق الأمم المتحدة والمعاهدات الدولية حول احترام حقوق الإنسان، وحتى مبدأ التدخل العسكري منصوص عليه عند منح مجلس الأمن صلاحية تشريع التّدخل العسكري في حالة تحقيق الأمن والسّلم الدوليين.

لقد أكد ميثاق الأمم المتحدة بقوة على سيادة الدول وحماية هذه السّيادة ضد أي اعتداء. وهذا المبدأ يتعارض مع حق التّدخل الخارجي تحت أي ذريعة تهديد السّلم والأمن الدوليين. في هذه الحالة فإن مبدأ مسؤولية الحماية يتناقض بلا شك مع مبدأ قداسة سيادة الدول، ولهذا سعت المنظمة الأممية إلى الحصول على تفويض جديد أخذ هذه المرة صورة قرار جماعي، وأكدت على أنّه عندما توقع الدول ميثاق الأمم المتحدة فإنّها لا تستفيد من امتيازات السّيادة فقط، ولكنها تقبل أيضاً مسؤوليتها.

ومهما تكن التّصورات التي سادت عندما أدى نظام ويستغاليا إلى ظهور مفهوم سيادة الدولة لأول مرة، فمن الواضح أنّه يتضمن اليوم التزاما من جانب الدولة بحماية رفاه شعبها والوفاء بالتزاماتها إزاء المجتمع الدولي الأوسع نطاقا. ولكن التاريخ يعلمنا أنّه لا يمكن افتراض أنّ كل دولة ستنمکن أو ستكون مستعدة دائما للوفاء بمسؤوليتها تجاه شعبها وتجنب إلحاق الضرر بالدول المجاورة لها.

وفي ظل تلك الظروف فإنّ مبادئ الأمن الجماعي تعني أن جزءا من تلك المسؤوليات سيضطلع به المجتمع الدولي الذي يتصرف وفقا لميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان من أجل المساعدة في بناء القدرة اللازمة أو توفير الحماية الضرورية.

لقد انطلق التطوير المفاهيمي والتنفيذي للمسؤولية عن الحماية جمة غير اعتيادية وحظي هذا المبدأ بدعم واسع النطاق ومتزايد، فقد تضمنه النص الذي وافقت عليه 191 دولة الأعضاء في القمة العالمية 2005 وأكدت الوفود المشاركة على المسؤولية الملقاة على الدول في حماية رعاياها، كما تضمن التزام الدول القيام بكل التدابير اللازمة لتبني وتفعيل مبدأ مسؤولية الحماية واعتباره قاعدة عمل ومبدأ دائم للسلوك الدولي، إلا أنّه يجب الاعتراف أنّ هذا المبدأ مازال في طور التشكل ولم يبلغ مرحلة النضج والتسويق على نطاق واسع.

ولا يمكن أبدا إنكار أنّ مبدأ مسؤولية الحماية هو الحلقة الأخيرة إلى حد الساعة ضمن سلسلة الجهود المضنية للبشرية في سبيل تحقيق الكرامة الإنسانية بدءا مفهوم الحرب العادلة التي تتقاطع مع أهم القيم الإنسانية التي يقوم عليها مبدأ مسؤولية الحماية ومرورا بالنّواة الإنسانية الأولى له نظرية التّدخل الإنساني. فنظريا وعمليا ولد مبدأ مسؤولية الحماية من رحم التّدخل الإنساني الذي بدأ يتقوض لكونه يمثل تعديا غير مقبول على السيادة، بل يذهب جمع من الفقهاء أنّ مبدأ مسؤولية الحماية في نظر مؤيديه لا

يعد خروجاً جذرياً عن المفاهيم الموجودة مسبقاً، فما هو إلا نسخة مستحدثة من المذاهب القديمة للحرب العادلة وعقيدة التّدخل الإنساني، بل هو دعوة إلى تطبيقهما بالإنساق والتكامل مع قواعد القانون الدولي.

كما تبين أنّ مبدأ مسؤولية الحماية يجد سنده القانوني فيما يفرضه الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية كواجب قانوني يستند إلى مصادر قانونية واضحة ومحددة تتضمنه كأصل عام الاتفاقيات العالمية والإقليمية المتعددة. وبناء على ذلك فلسنا بصدد التزام أخلاقي أو طبيعي، وإنما بصدد التزام قانوني يترتب على مخالفته قيام المسؤولية الدولية تجاه الدولة التي أخلت بهذا الالتزام، هذا من جهة ومن جهة أخرى يفرض تحرك المجتمع الدولي لإجبارها على الوفاء بهذه التّعهدات، فالالتزام باحترام حقوق الإنسان يعد التزاماً يحتج به على الكافة بمعنى أنّ هذا الالتزام يحتج به على كل دولة من دول الجماعة الدولية، وأنّ كل دولة لها مصلحة قانونية في حماية حقوق الإنسان، ويترتب على هذا تحديد الطبيعة الأمرة لقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان.

نستنتج من هذا الالتزام أنّه في حالة انتهاك القواعد الأساسية للحماية الإنسانية يصبح من المشروع في بعض الحالات الاستثنائية تجاوز الحظر الوارد في المادة 9/3 من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق باستخدام القوة وعدم تحقق عمومية القاعدة، أي أنّ حظر استعمال القوة ليس بالقاعدة العامة واجبة الأعمال بشكل مطرد ومنتظم، وأنّ إباحة استخدام القوة حين يتعلق الأمر بحقوق الإنسان لم تعد استثناء شاذاً في هذا الشأن فهناك ارتباط حتمي بين مقاصد الأمم المتحدة ككل والدوافع الإنسانية الكفيلة بجعل أي تدخل عسكري يدخل دائرة الإباحة. فالانتهاكات المتكررة والقوية لحقوق الإنسان داخل إقليم ما تعد مبرراً شرعياً للتّدخل المسلح والقوة العسكرية التي تستعمل لغرض وضع حد للانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان ال يمكن إدراجها ضمن مفهوم ومنطوق المادة 9/3 من ميثاق الأمم المتحدة. غير أنّه من المهم التأكيد على أنّ الاعتداء الجسيم أو المتكرر لحقوق الإنسان هو الذي يبرر التّدخل الإنساني، وعلى ذلك

فإنّ الانتهاكات البسيطة التي لا يخلو منها بلد من البلدان لا يمكن أن يتخذ مبررا لتنفيذ تدابير مسؤولية الارتكاس، وبالرغم من أهمية التمييز بين الانتهاكات البسيطة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في حظر أو إباحة مثل هذه التدابير، إلا أنه ليس هناك معيار ثابت وواضح للتمييز بينهما.

ولذا فإنّ مسار مسؤولية الحماية يجب أن يكون موجها لوضع حد لانتهاكات مجموعة من الحقوق التي تصنف كأساسية والتي تحوز القبول من غالبية أعضاء المجتمع الدولي.

غير أننا نعتقد أنّ جميع حقوق الإنسان وحرياته الأساسية المتضمنة في الوثائق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان تستحق من حيث الأصل الحماية، إلا أنّ أهمية التفرقة بين حق وآخر تتجلى في اختيار الوسيلة المناسبة التي يتم بها تنفيذ التدخل، فلا يتصور استخدام القوة المسلحة لتنفيذ تدخل دولي ذو طابع إنساني إلا في حالة الاعتداء الجسيم.

وكان يجدر التنبيه إلى أنّه بالرغم من العثور على نصوص قانونية تمثل الأساس القانوني لمسؤولية الحماية، ومع إمكانية الاقتناع بالاعتبارات الإنسانية التي تمنح مبررات شرعية للتدخل، فإنّ هذا لا يعني إضفاء صفة الشرعية على كل تدخل يدعى بتنفيذه لدوافع إنسانية، فثمة قيود معينة يجب الالتزام بها لينطبق وصف الشرعية على هذا التدخل وان تجاوز مثل هذه القيود من شأنه نعت هذا التدخل بعدم الشرعية.

ونجد هذه القيود في الضوابط التقليدية التي ارساها ميثاق الأمم المتحدة متمثلة في مبدأي السيادة وعدم التدخل في شؤون الدول، وبتطبيق الاستنتاجات التي توصلنا إليها في الموضوع يمكن الجزم بأنّ ترجيح حق على آخر ليس له طابع الثبات بل هو عرضة للتغير، فالتسليم بوجود حقوق دولية للإنسان يعني بداية أن مجالا من المجالات الأساسية للاختصاص المطلق للدول أصبح محلا لتدخل القانون الدولي العام بالتنظيم والحماية، ومن هنا تثار مشكلة حول مدى وجود حق للدول والمنظمات الدولية

في مراقبة تقرير وفرض احترام حقوق الإنسان تجاه سيادة الدول. وكذلك الأمر بالنسبة لعدم التّدخل، أي أنّ هناك حالة من حالات تنازع الحقوق بمعنى آخر هناك اعتباران متناقضان فمن ناحية يعني إقرار وجود حقوق دولية لحقوق الإنسان ضرورة قيام الدول والمنظمات الدولية بالبحث عن مدى الاعتراف بهذه الحقوق وحمايتها، ممّا يتطلب إعمال التّدخل في الشؤون الداخلية للدول، ومن ناحية أخرى فإنّ سيادة الدول تقوم لمواجهة التّدخل في شؤونها الداخلية فيما يتعلق باحترام نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وانعكاسا للتطور الحاصل في العلاقات الدولية فقد تحولت السيادة المطلقة إلى سيادة مقيدة تتقد بأحكام وقواعد القانون الدولي، كما أنّ مبدأ عدم التّدخل في شؤون الدول تراجع ليفسح المجال لتدخل شرعي كلما كان الهدف منه حماية حقوق الإنسان في الدولة المتدخل فيها.

وهو ما يوصف بالتطور الثوري ضمن مبادئ القانون الدولي حيث وصفه مارتن غلبرت بأنّه أهم تعديل أجري على السيادة خلال 360 سنة، وإن كان التّدخل لفرض الحماية الإنسانية يبرر استخدام القوة قانونيا وأخلاقيا لمنع الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان التي تهدد الاستقرار الدولي بالاستناد إلى أنّ الغاية تسوغ الوسيلة ومبدأ منع حدوث الضرر الأكبر بضرر أصغر، فإنّه لا يحق لأية دولة منفردة أن تتدخل لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان في دولة أخرى، وإنّما يجب أن يتم التّدخل طبقا لميثاق الأمم المتحدة التي تمثل الشرعية الدولية ونظام الأمن الجماعي، لكن عدم وجود آلية عسكرية مستقلة للأمم المتحدة يضعف نظام الأمن الجماعي، بحيث يصبح للدول الكبرى المسيطرة حق التّدخل الدولي، فيفقد ذلك عنصر الحياد والموضوعية ويخضعه لسوء التقدير والتّعسف ما دامت لا توجد سلطة مركزية في النظام الدولي تنظر في سلوكيات الدول بصورة مجردة وبمعيار واحد.

إنّ التأمل في الحالات التّطبيقية لمسؤولية الحماية حسب المعنى الضيق بينت أنّ في جوهرها أكثر تعقيدا في تطبيق هذا المفهوم من مجرد تبنيه وإعلانه، ولأنّ هذا المبدأ ليس راسخا بعد فإنه أكثر عرضة

للاستخدام الانتقائي، وهذا لا يجعله بالضرورة فكرة زائفة ولكن هذا يحرمه من النصح التام كمعيار دولي. وبالتأمل في الآثار المترتبة عن الحالات التطبيقية على مستقبل مفهوم مسؤولية الحماية يتأكد أنه لا يمكن الحفاظ على المكانة الدولية لهذا المبدأ بشكل أفضل إلا من خلال استئصال معظم عناصره القسرية، مع ضرورة إعادة تشكيله كمعيار للسلوك السيادي المقبول وآلية معقولة للتوجه التطوري القواعد القانون الدولي.

ما نتوصل إليه من خلال من هذه الدراسة هو أنه من المستحيل عمليا فصل الدوافع الإنسانية عن الدوافع السياسية من أجل التدخل وضمان تخلي الدول المتدخلة عن مصالحها إطلاقا. ولا نرى أن احترام حقوق الإنسان لن يكون أبدا دافع مساعدة على التدخل فقد أظهر التاريخ أن هذا قد يكون أحيانا سببا رئيسيا، بيد أنه لن يكون أبدا دافعا وحيدا.

ومع ذلك يجب عدم إطلاق أحكام عامة بإباحة التدخلات باسم الإنسانية، وأكثر من هذا فإنه يتوجب عند الاعتراف بفرضية واجب الحماية الإنسانية أن يتم تقييد هذا الحق بضوابط وتزويده بضمانات حتى لا يحدد عن الهدف المسيطر سواء كانت ضمانات ذات بعد وقائي تحول دون تأزم الوضع أو ذات بعد علاجي عندما تكون أمام وضعية لا مفر فيها من تدخل إنسان مسلح، وذلك بتكريس الالتزام بأحكام القانون الدولي الإنساني.

وبتحليل السوابق الدولية بصدد مسؤولية الحماية يتبين أن تذرع الدول بهذا المبرر ليس إلا وسيلة للتدخل في نزاع داخلي، وهو سمة من سمات العلاقات غير المتكافئة التي سادت في نهاية القرن الماضي وبداية هذا القرن، وإذا ما تفحصنا الممارسة الدولية لمبدأ مسؤولية الحماية قد نصل إلى ما مفاده أن التدخلات المسلحة المحركة رسميا تحت غطاء "الاعتبارات الإنسانية" كانت في غالب الأحيان غطاء سياسات القوة التي سببت في أحيان كثيرة أشد الأضرار على حقوق الإنسان.

وتبدو سياسة الكيل بمكيالين واضحة في هذا الصدد، ذلك أنّ العديد من الخروقات والاعتداءات على الحقوق والحريات البشرية في مناطق شتى من العالم كفلسطين والعراق تواجه بالصمت، وكأنّ حقوق الإنسان تعني طائفة بشرية دون أخرى.

إنّ أكثر من أربعين بقعة من بقاع العالم تشهد نزاعات غالبا ما تكون بعيدة تماما عن كاميرات التلفزيونات الغربية أو غيرها من التلفزيونات، وتشمل هذه البقاع بلدانا تشهد مشكلات معقدة مثل سوريا، ليبيا، الشيشان، سيراليون، إفريقيا الوسطى وميانمار، وهذه مناطق لم تشهد على الأرجح اهتمامات دولية، لكن الناس المتضررين هناك يحتاجون هم أيضا إلى نفس القدر من الدعم والحماية.

ومن أجل هذه الانتقائية رفضت دول العالم الثالث فكرة مبدأ مسؤولية الحماية وتخوفت منها وذهبت إلى وجوب عدم إقرارها إلا بضوابط ومعايير موضوعية تنطبق على الجميع بصورة متساوية وتحتكم دائما إلى الشرعية القانونية الموضوعية، على أن تطبق بواسطة الأمم المتحدة وأن تتحرى دائما قواعد القانون الدولي المعاصر الذي يحرم استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية، مع احترام سيادة الدول واختصاصها المنفرد بشؤونها الداخلية.

لقد شهد تطور مبدأ مسؤولية الحماية دورة حياة تتضمن ثلاث مراحل هي:

أولا: الظهور النظري للمبدأ ثم مقاومة هذا المبدأ للتشكل وفق مبادئ وأحكام القانون الدولي دون تعارض أو تناقض وأخيرا استيعاب المجتمع الدولي لهذا المبدأ واعتماده رسميا، لكن يتبقى على هذا المبدأ أن يثبت استقراره وملاءمته للممارسة العملية.

إنّ الشكوك العميقة تجاه مسؤولية الحماية لا تترجم بالضرورة رفض الغرض الأساسي منه وهو منع الإبادة الجماعية وحماية المدنيين، فاعتماد اللغة التي تركز على حقوق المعرضين للخطر بدلا من حقوق المتدخلين ساعد على إلقاء الضوء على أن السيادة تنطوي على مسؤوليات مرافقة، غير أنّه من السهل أن

ندرك أنّ الإجماع والتّوافق حول مبدأ مسؤولية الحماية مازال بعيدا حتى ولو ظلت الفكرة الأساسية نفسها، ذلك أنّ عقيدة R2P عقيدة غامضة وتسويق لمذهب التّدخل باسم حق الإنسانية من أجل احتواء المواقف الرّافضة في إطار الأمم المتحدة، وهو ما تبين في قمة الجنوب في هافانا 2000 واجتماع حركة عدم الانحياز في كوالالمبور 2003، وهذا ما صرح به علنا البروفيسور جان بير مونت في بيانه الموجه للجمعية العامة بمناسبة الحوار الموضوعي التفاعلي لمسؤولية الحماية في 23 جويلية 2009 "إنّ أكبر تحدي لافتراضات الكامنة وراء فكرة وخطاب مسؤولية الحماية وحول تحديات تنفيذه هو مواقف الدول المتحمسة لهذا المذهب وهي الدول الغربية".

ورغم بروز مبدأ مسؤولية الحماية وازدهار في ظرف وجيز كعنوان للعمل الأولي للألفية الثالثة مجال حقوق الإنسان إلا أنّه يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

1. أنّ مبدأ مسؤولية الحماية لازال في طور التّشكل حيث لم يتبلور بعد كمنظومة قانونية متماسكة تجيب عن كافة الإشكالات المتعلقة بالحماية الإنسانية المفترضة.
2. أنّ مبدأ مسؤولية الحماية لم يحصل على قبول عالمي كإجراء تنفيذي على نطاق واسع داخل النّظام الدولي أو على الأقل لم يترسخ كقاعدة تبنى على التزام قانوني، وربّما يرجع ذلك لكونه مفهوم متعدد الأوجه، فهناك جوانب استوعبت ووصلت لنقطة اللاعودة وأخرى لا تزال تحظى بنقاش جاد.
3. أنّه يجب الإقرار أنّ أوجه القصور في مضمون وجوانب مسؤولية الحماية لا تستلزم التّخلي عنها مطلقا ولكن تتطلب إعادة التّفكير من حيث المفهوم والتّنفيذ.
4. إنّ أهم ما يحسب لمبدأ مسؤولية الحماية هو أنّ دور المجتمع الدولي يشكل الدعامه الثانية الاحتياطية في حالة الأداء الضعيف للحكومات الوطنية أو في حالة افتقارها للقدرات لمواجهة انتهاكات حقوق الإنسان.

5. إنَّ ما يحسب كذلك على R2P هو الانتقال بالمجتمع الدولي من رد الفعل السّلبى تجاه أعراض التّزاعات إلى الفعل الإيجابى بمعالجة الأسباب الجذرية لتجنب تكرار المعاناة البشرية وهذا أبسط من الناحية الإجرائية وأرخص تكلفة.

6. يتضح كذلك أنّه ليس هناك مجال في المدى القريب لوضع استراتيجية متكاملة بشكل صارم لمعايير R2P، لذلك هناك خطر حقيقي من أن يتبخر مبدأ مسؤولية الحماية نتيجة الخلافات حول المعايير المعتمدة.

إنّ هذه الملاحظات التي فرضت نفسها حتمت على أنصار هذا المبدأ أن يكونوا حذرين من تعارض القراءات والتأويلات المختلفة لهذا المبدأ على الصّعيدين المفاهيمي والتّنفيزي، وعليه فقد اقترح بعض الفقهاء جملة من الشروط والمعايير وإن كانت مختلفة إلا أنّ توفرها كفيل بمنح مبدأ مسؤولية الحماية الشرعية المطلوبة لممارسته، ويمكن أن يحمل هذه المعايير فيما يلي:

(أ) أن يتم التّدخل بناء على مبررات جدية تتمثل في وجود انتهاكات جسيمة على نطاق واسع في الدولة المراد التّدخل فيها، وتقدر هذه الجسامة بارتكاب أفعال تؤثّر على حياة السّكان أو سلامتهم أو تدخل في نطاق الأفعال التي تعاقب عليها الاتفاقيات الدولية.

(ب) أن ينظر إلى التّدخل على أنّه استثناء من القاعدة العامة، ويكون في حالة الضرورة فقط.

(ت) أن يكون التّدخل آخر البدائل والاختيارات المتاحة بعد اللّجوء واستنفاد الوسائل الأخرى التي تحترم السيادة الوطنية.

(ث) أن يقرر وجود هذا الانتهاك هيئة محايدة نزيهة، ويفضل في هذا الشأن تخصيص جهاز في نطاق الأمم المتحدة مثل مجلس حقوق الإنسان، كما يمكن الاسترشاد بما توفره المنظمات غير الحكومية المهتمة بحقوق الإنسان من معلومات ومساعدات أو تقارير المنظمات الإقليمية المعنية.

ج) أن يتم تنفيذ التدخل من قبل إحدى المنظمات العالمية والإقليمية، لأنّ هناك تخوف من تسييس المسألة ممّا يؤدي إلى الانتقائية وازدواجية المعايير.

ح) أن يكون فعل التّدخل متدرجا من توجيه إنذار إلى تقديم المساعي الحميدة أو الوساطة أو توجيه قوات دولية لحفظ السلام أو التّدخل العسكري الكامل، وذلك حسب الحالة القائمة في الدولة المعنية واستجابة الأوضاع فيها.

خ) أن يتم التدخل بعد التأكد من عدم قدرة أو رغبة السّلطات المحلية في إنهاء تلك الانتهاكات أو الوفاء بحاجة السكان.

إنّ تكريس مثل هذه الضّمّانات على صعيد الواقع الدولي كفيل بترجيح كفة الشّرعية لصالح الحماية الإنسانية وإن كان من الممكن تدعيمه بضمانات أخرى تؤكد على شرعيته وتجسدها بصفة يقينية، إلا أنّ هذه الضّمّانات كلها تظل مجرد تنظير بحت يفترق إلى الواقعية الملموسة، لأنّه بالنظر إلى واقع العلاقات الدولية المعاصرة الذي يعتمد على موازين القوى بين الدول فإنّه من الصّعب الحد من حق التّدخل أو وضع حدود له في ظل المتغيرات الدولية.

إن ما نكر من ضوابط التّدخل الدولي هي مجرد معايير ومبادئ يطمع مؤيدو R2P في أن تكون ملزمة لتأطير الممارسة واضفاء الشّرعية عليها، ولكن الموضوع لا زال في طور التّجربة، ولأنّ فكرة مسؤولية الحماية لا تزال أيضا طور النّشأة ولم تتبلور بعد كقاعدة ملزمة في كل الأحوال بموجب القانون الدولي المعاصر.

ومع ذلك يمكن أن نشفع هذه الدراسة بجملة الاقتراحات التالية:

أولا: ضرورة ترشيد آليات الأمم المتحدة في حماية حقوق الإنسان بهدف تقوية فعاليتها وتحاشي النّظرة الانتقائية في ممارسة دورها المنوط بها وتدعيم الآليات الوطنية في هذا المجال.

ثانياً: العمل على إرساء علاقة واضحة بين مسائل حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين حتى يكون التدخّل الدولي مشروعاً عند حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان.

ثالثاً: التّشجيع العملي للتصديق على المعاهدات الدولية التي تحمي حقوق الإنسان.

رابعاً: يجب إضفاء الطابع المؤسّساتي على مسؤولية الحماية بحيث يكون من الضروري خضوع العقيدة الناشئة لسياق موحد للإطار المفاهيمي وللتدابير العملية تقادياً للتفسير والرؤى المتعددة التي قد تضعف من قوته.

خامساً: توسيع مسارات العمل الممكنة لمجموعة واسعة من الهيئات المعنية بحقوق الإنسان تشمل التّجمعات الإقليمية والهيكل الوطنية تتحرك وفق مسارات متفاوتة تتجاوب مع أهداف مسؤولية الحماية.

سادساً: تنفيذياً يمكن إدراج مبدأ R2P على جدول أعمال الأمن العالمي باستمرار وبصفة اعتيادية كقاعدة ثابتة للنظر فيما هو محقق من مكاسب أو لتعديل أوجه النقص فيه وضبط ما هو غير منسجم.

سابعاً: إعادة النظر في آليات الأمم المتحدة والمبادرة في إصلاحها وعلى وجه الخصوص تعديل نظام التصويت في مجلس الأمن وتوسيع عضويته تقادياً لجموده المتكرر تجاه الأزمات الإنسانية.

الأصل في أي نظام قانوني بما في ذلك النظام القانوني الدولي أن تتمتع قواعده بشرعية دولية، أي أن تأتي معبرة عن الإرادة الجماعية للدول عامة سواء كان ذلك عن طريق الإجماع العالمي أو أن تكون هذه القواعد الدولية معبرة عن إرادة الأغلبية لا إرادة الدول التي تحتكر القوة، وفي ضوء الحقائق سالفه الذكر يمكن القول أنّ أحكام مسؤولية الحماية بالرغم من كونها تتسم بالنبل والقيم الأخلاقية إلا أنه في جوهرها لا تعدو كونها مجرد مبدأ نظري يخلو من مضمون موضوعي فضلاً عن كونه شبهة قانونية لإمكانية تحوله إلى أداة شرعية بيد الدول الكبرى.

ولذلك يظل نجاح عقيدة مسؤولية الحماية مرتبطا بالأساس بالالتزام الطوعي للدول بحماية حقوق الإنسان دون ما حجة للقهر أو إكراه في سياق تضامن دولي بعيد عن المصالح الذاتية، كما أنّ فعالية هذا المبدأ منوطة بتوافر جملة من الضمانات العملية غير المتاحة حالياً لأنّ غياب هذه الضمانات يجعل من القواعد المنظمة لهذا المبدأ محض قواعد مثالية لا تلامس الواقع الدولي ومجرد نصوص قانونية عديمة الأثر.

قائمة المراجع:

(أ) المراجع باللّغة العربية:

أولاً: الكتب

(1) الكتب العامة:

- ابن خلدون، المقدمة، الجزء الأول، الدار التونسية للنشر، الطبعة الأولى، 1984م.
- أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية- القاهرة، الطبعة الرابعة.
- أحمد مختار عمر، معجم اللّغة العربية المعاصرة، المجلد الأول، عالم الكتاب، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008م.
- ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السّلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها-دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي-، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبعة، 2005م.
- حسين الفتلاوي، القانون الدولي الإنساني، دار الثقافة - عمان، طبعة أولى، 2007م.
- خلف رمضان محمد الجبوري، دور المنظمات في تسوية المنازعات، دار الجامعة الجديدة للطبع والنشر والتوزيع، 2013.
- دوللي حمد، الإرهاب الدولي دراسة قانونية مقارنة، المنشورات الحقوقية صادر- بيروت، 2003م.
- الرّزّاب الصفهاني، مفردات القرآن، دار القلم- دمشق، الطبعة الثانية، 1418هـ.
- سالم برقوق، التّسلح ونوع السلاح، مجلة الوسيط في الدّراسات الجامعية، الجزء الثاني.

- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف - الإسكندرية، بدون طبعة، 2007م.
- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982م.
- سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية - بيروت.
- صالح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007م.
- طارق الجيار، الملائمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2009م.
- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1995م.
- عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2011م.
- عبد الناصر حريز، الإرهاب السياسي، دراسة تحليلية، مكتبة مدبولي - القاهرة، 1996م.
- عدنان طه الدوري، عبد الأمير العكيلي، القانون الدولي العام، من منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا، الطبعة الأولى، 1973م.
- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005م.

- كمال حماد، النزاع المسلح والقانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، طبعة أولى، 1997م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2000م.
- ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، بدون طبعة، 2009م.
- مايا محمد أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب- لبنان، الطبعة الأولى، 2011م.
- محسن خليل، القانون الدستوري والتنظيم السياسية، الطبعة الأولى، 1987م.
- محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، دار المعارف- الإسكندرية، 1977م.
- محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، منشأة المعارف-الإسكندرية، 2000م.
- محمد شريف إسماعيل عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة- دراسة دكتوراة- حقوق القاهرة، 1980م.
- محمد طه حسين الحسيني، معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع والعشرين.
- محمد عبد الحميد مسعود، إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007م.
- محمد عبدو إمام، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

- محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان "الوثائق العالمية"، دار الشروق - القاهرة، بدون طبعة، 2003م.
- مختار الصحاح، الإمام أبو بكر محمد عبد القادر، بيروت، الطبعة الأولى، 1941م.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، 2004م.
- وائل أنور بندق، موسوعة القانون الدولي الإنساني، دار الفكر الجامعي-الإسكندرية، بدون طبعة، 2004م.
- يحيي الجمل، نظرية الضرورة وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1975م.

(2) الكتب المتخصصة:

- أحمد أبو الوفاء، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى.
- أحمد عبد الحميد الدسوقي، الحماية الموضوعية والإجرائية لحقوق الإنسان في مرحلة ما قبل المحاكمة، دار النهضة العربية- القاهرة، 2007م، الطبعة الأولى.
- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق- القاهرة، الطبعة الثانية، 2000م.
- بوجلال صالح الدين، الحق في المساعدة الإنسانية، دار الفكر الجامعي- القاهرة، الطبعة الأولى، 2008م.

- حسين حنفي عمر، التدخل في شؤون الدول بذريعة حماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2001م-2005م.
- خيرى أحمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان، دراسة مقارنة، دار المعارف- الإسكندرية، 2002م.
- خيرى أحمد الكباش، الحماية المدنية لحقوق الإنسان "دراسة مقارنة" في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية والمبادئ الدستورية والمواثيق الدولية، دار الجامعيين، الإسكندرية، رسالة دكتوراة منشورة، 2002م.
- زهير الحسيني، الرقابة السياسية الدولية لحماية حقوق الإنسان، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 25، سنة 1996م.
- سامي سالم الحاج، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان، دار الكتاب الجديد المتحدة- بيروت، 1998م.
- سعيد فهم خليل، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، أمديست، 1998م.
- الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان وتطبيقاته الوطنية والدولية، منشأة المعارف- الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2007م.
- عزت سعد البرعي، حماية حقوق الإنسان في ظل التنظيم الدولي الإقليمي، مطبعة العاصمة- القاهرة، 1985م.
- علاء فتحى عبد الرحمن، الحماية الدولية للصحفيين أثناء النزاعات المسلحة الدولية، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، 2010م.

- فيصل شطناوي، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، دار الحامد للنشر، الأردن، 2001م.
- ليلي نقولا الرحباني، التدخل الدولي الإنساني - دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدولي، دار النهضة العربية- القاهرة، الطبعة الأولى، 1996م.
- محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسريا داخل دولهم، دار النهضة العربية- القاهرة، 2004م.
- محمد عطا شعبان، حرية الإعلام في القانون الدولي، مركز الإسكندرية للكتب-القاهرة، الطبعة الأولى، 2009م.
- محمد علوان، وآخرون، القانون الدولي لحقوق الإنسان-المصادر ووسائل الرقابة- الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005م.
- محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان المصادر ووسائل الرقابة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، 2005م.
- مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة- الأزريطة، الإسكندرية، 2003م.
- مصطفى الفيلاي، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت، الطبعة الأولى، 2011م.
- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل العمل في حالات الطوارئ، الإصدار الثاني، مؤسسة نيبون اليابانية، لم تذكر سنة النشر.

- هادي نعيم المالكي، المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار السلام- بغداد، 2008م.

- وائل أحمد علام، الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، الدار العربية، القاهرة، 2001م، الطبعة الأولى.

- وائل أنور بندق، موسوعة القانون الدولي الإنساني، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية.

المقالات والمجلات:

أ) المجلات:

- المجلة العربية لحقوق الإنسان، الإسلام والحريات وحقوق الإنسان - العدد 7 من إصدار المعهد العربي لحقوق الإنسان - دون ذكر سنة النشر.

ب) المقالات:

- بسام محمد أبو أرميلة، مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز كلية الاقتصاد والإدارة، المملكة العربية السعودية، جدة، المجلد 25، العدد 1، 2011م.

- رياض العجلاني، "مفهوم عدم التمييز في الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، وحياته الأساسية وتطوره في ضوء أحكام محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، مجلد2، عدد. 2005.

- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، دون طبعة، مطبوعات مخبر الإجتهد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010م.

- قاسم العيد عبد القادر، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، الجزائر، 2000م.
- محمد امين الميداني، " البروتوكول رقم 14 المضاف الى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مجلة المحيط، دمشق، عدد 8، فبراير . 2005.
- محمد طه حسين الحسيني، معايير تمييز السلطة التقديرية لإدارة ونطاقها، مجلة دراسات الكوفة، العدد السابع والعشرين.
- مصلح ممدوح الصرايرة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الثالث والعشرون، العدد السادس، 2008م.
- مصلح ممدوح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا المبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الثالث والعشرون، العدد السادس، 2008م.

الملتقيات:

- سلوى بومقورة، حدود رقابة القضاء الإداري الجزائري في مجال الحريات العامة، الملتقى الدولي الثالث حول: دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، 28 أبريل 2010م، المركز الجامعي الوادي.

رسائل الماجستير والدكتوراه

(أ) أطروحات الدكتوراه:

- ايمان بن يونس، حالة الضرورة في القانون الدولي المعاصر، دراسة تطبيقية مقارنة في ضوء مبادئ واحكام النظام الجماهيري، مجلس الثقافة العام، طرابلس، ب.ط، 2006.

- فصراوي حنان، حدود الحماية الدولية لحقوق الأفراد السياسية وحررياتهم الفكرية اثناء الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجزائر، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2017.

- بن طيفور نصر الدين، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحرريات- دراسة مقارنة-اطروحة دكتوراة في القانون العام- جامعة سيدي بلعباس، 2002/2003.

مواد وقوانين واتفاقيات دولية والتقارير:

- تقرير الدكتور تورستين المقدم إلى الندوة الدولية الخامسة والمنعقدة عام 1980 في فرانكفورت لدراسة وتقييم الحماية الدولية لحقوق الإنسان وفي ظل الاتفاقية الأوروبية والذي عرض المبادئ التي ارستها أجهزة ستراسبورج في شأن تطبيق المادة 15 من هذه الاتفاقية.

- الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية المواد: 41، 40 ف 1 أ، المادة 40 ف 1 ب، المادة 40 ف 1 ج، د، المادة 40 ف 1 ح، المادة 42.

- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان - أوراق العمل - الاستثناء في وقت الطوارئ، أبريل -

2018 المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان

-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.

- لتعليقات العامة رقم 29 (2001) بشأن حالت الطوارئ (المادة 4)، الفقرة 3 و31 (2004) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة 11.

- مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، التي اعتمدها لجنة القانون الدولي في دورتها الثالثة والخمسين في عام 2001، مستنسخة في الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي 2001، المجلد الأول، II، (United Nations publication ، Part II ، Sales No. E.04.V.17 (Part))2

- الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم 18(57/18A)، الفصل الأول. حادي عشر، الفرع. ج ، الفقرة. 4

- اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الإنساني الدولي العرفي، لجان ماري هنكارتس ولويز دوسدفال بيك، مطبعة جامعة كامبريدج، 2005.

- اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "كيف يتم تعريف مصطلح" النزاع المسلح "في القانون الدولي الإنساني؟" ، ورقة رأي ، مارس / آذار 2008.

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 1-4) E(1-4) and 4/sub.2/1997/19 para. 69.57 ، CN ، 29 رقم (2001) ، الفقرة 3.

- "اللجنة الدولية للصليب الأحمر بوصفها حامية للقانون الإنساني الدولي"، 31 كانون الأول/ديسمبر. 1998 متاح من www.icrc.org.

- الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، 2001، المجلد. الثاني، الجزء الثاني.

المراجع باللغة الأجنبية:

- André de Laubadère- Jean Claude Venezia . Yves .Gaudemet.

- Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th ed.. (Oxford, Oxford University Press, 2003).
- *International Legal Protection Of Human, Rights In Armed Conflict*, New York and Geneva, 2011, United Nations Publication.
- Nikolai Krylov, 1995, *Humanitarian Intervention: Pros and Cons*, Loyola Marymount University and Loyola Law School Digital Commons at Loyola Marymount University and Loyola Law School

الفهرس

2	مقدمة.....
21	الفصل الأول: تحلل الدولة من التزاماتها وآثار ذلك على حقوق الإنسان وحياته.....
23	المبحث الأول: ماهية الظروف الاستثنائية وآثار تطبيقها على الحقوق والحريات العامة للأفراد
24	المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية أو حالة الطوارئ وضوابط تطبيقها.....
24	الفرع الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية أو حالة الطوارئ.....
24	أولاً: الظروف الاستثنائية من وجهة نظر القضاء.....
29	ثانياً: الظروف الاستثنائية فقها.....
32	الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.....
32	أولاً: تنظيم التشريع للظروف الاستثنائية.....
35	ثانياً: الشروط.....
36	ثالثاً: ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية.....
40	المطلب الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية وتأثيرها على الحقوق والحريات العامة للأفراد
40	الفرع الأول: المفهوم القانوني للحرية.....
42	الفرع الثاني: إعلان الحالة الاستثنائية وأثرها على الحريات
44	المبحث الثاني: تحلل الدولة من التزاماتها الدولية في ظل الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان.....
44	المطلب الأول: حالات تحلل الدولة من التزاماتها الدولية.....
44	الفرع الأول: تعريف التحلل من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.....
47	الفرع الثاني: شروط التحلل.....
47	أولاً: الشروط.....
47	ثانياً: الحقوق والحريات المشمولة بالحماية أثناء حالات الطوارئ.....
50	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان.....
50	الفرع الأول: مكانة حقوق الإنسان.....
52	الفرع الثاني: مفهوم قواعد حقوق الإنسان.....
53	أولاً: أسباب عدم التوافق فيما يتعلق بمفهوم حقوق الإنسان.....
53	ثانياً: الاختلاف في المستويات المعيشية بين الدول.....
54	ثالثاً: حقوق الإنسان والفلسفة السياسية الخاصة بالمجتمع.....
53	الفرع الثالث: مفاهيم حقوق الإنسان.....
54	أولاً: أحد فروع القانون من وجهة نظر الفقه.....

55	.....	ثانيا: إرتباط مفهوم حقوق الإنسان بالطبيعة الإنسانية للأفراد.
57	.....	الفرع الرابع: ربط الحماية الدولية لحقوق الإنسان بفكرة النظام العام في القانون الدولي
60	.....	المبحث الثالث: تمييز الظروف الاستثنائية عن بعض المفاهيم المشابهة لها.
60	.....	المطلب الأول: تمييز الظروف الاستثنائية عن السّطة التقديرية
60	.....	الفرع الأول: مفهوم السّطة التقديرية.
61	.....	الفرع الثاني: اعتبارات السّطة التقديرية.
61	.....	أولا: الإعتبارات القانونية.
62	.....	ثانيا: الإعتبارات الفنية.
62	.....	ثالثا: الإعتبارات العملية
62	.....	الفرع الثالث: التّشابه والاختلاف بين نظرية الظروف الاستثنائية ونظرية السّطة التقديرية.
63	.....	المطلب الثاني: تمييز الظروف الاستثنائية عن أعمال السيادة
64	.....	الفرع الأول: مفهوم أعمال السيادة ونشأتها
65	.....	الفرع الثاني: عناصر الاختلاف والتشابه بين نظرية الظروف الاستثنائية وبين أعمال السيادة.
66	.....	المبحث الرابع: الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية.
66	.....	المطلب الأول: رقابة مشروعية أعمال الضّبط الإداري في الظروف الاستثنائية
67	.....	الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية في ظل الظروف الاستثنائية.
67	.....	أولا: الرقابة على مشروعية ركن الاختصاص
68	.....	ثانيا: الرقابة على مشروعية ركن الشكل والإجراءات.
69	.....	الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية في الظروف الاستثنائية.
70	.....	أولا: الرقابة التقليدية على المشروعية الداخلية.
73	.....	ثانيا: الاتجاه الحديث للرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي
74	.....	الفصل الثاني: طبيعة الحماية الدولية لحقوق وحرّيات الأفراد الأساسية خلال الظروف الاستثنائية.
76	.....	المبحث الأول: ماهية الحماية الدولية ومصادرها
76	.....	المطلب الأول: تعريف الحماية الدولية لغة واصطلاحًا
76	.....	الفرع الأول: الحماية الدولية لغويًا
77	.....	الفرع الثاني: الحماية الدولية اصطلاحًا
78	.....	المطلب الثاني: مصادر الحماية الدولية
80	.....	المبحث الثاني: تطور الحماية الدولية وأهميتها

80	المطلب الأول: تطور الحماية الدولية.....
81	الفرع الأول: عدم التدخل.....
82	الفرع الثاني: التدخل.....
83	المطلب الثاني: أهمية الحماية الدولية.....
85	المبحث الثالث: الظروف الاستثنائية وفقاً لأحكام القانون الدولي.....
85	المطلب الأول: تعريف اللجنة الأوروبية للظرف الاستثنائي.....
	المطلب الثاني: مظاهر الظروف الاستثنائية التي ينجم عنها تطبيق الحماية الدولية للحفاظ على الحريات
86	.....
87	المطلب الثالث: الحالات التي تمثل ظروفًا استثنائية بين الدول وكيفية الاستعداد لها.....
87	الفرع الأول: حالة الحرب أو في حالة الاستعداد لمواجهة الحروب بين الدول.....
88	الفرع الثاني: الاحتلال.....
89	الفرع الثالث: النزاعات المسلحة الداخلية.....
90	الفرع الرابع: الظروف الاستثنائية التي تشكل حالة طوارئ عامة.....
90	القسم الأول: الأزمات السياسية الخطيرة.....
91	أولاً: الأزمات الاقتصادية الحادة من حدوث الانهيار الاقتصادي.....
91	ثانياً: الإرهاب.....
92	القسم الثاني: الكوارث الطبيعية.....
	الفصل الثالث: القيود وإجراءات الرقابة الدولية على مدى امتثال الدول لأحكام الاتفاقيات في ظل الظروف
94	الاستثنائية.....
95	المبحث الأول: المشروعية الدولية والظروف الاستثنائية.....
95	المطلب الأول: القيود الإجرائية على حق الدول في التحل مؤقتاً من التزاماتها الدولية.....
95	الفرع الأول: الإعلان عن وجود حالة من حالات الطوارئ على المستوى الداخلي.....
95	أولاً: إعلان حالة الطوارئ قيد إجرائي أساسي.....
98	ثانياً: الضوابط الدولية المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ.....
100	الفرع الثاني: إخطار دول الجوار بالإعلان عن حالة الطوارئ.....
101	المبحث الثاني: الإخطار الدولي ومتطلباته.....
101	المطلب الأول: إجراءات الإخطار الدولي.....
101	أولاً: ميعاد الإخطار الدولي.....
102	ثانياً: جهة الإخطار.....

103.....	ثالثا: مضمون الإخطار وبيانه
103.....	رابعا: دور جهة الإيداع أو تلقي الإخطارات في الرقابة على مدى كفاية بياناتها
105.....	خامسا: الإخطار بانتهاء إجراءات التحلل
105.....	المطلب الثاني: القيود الموضوعية الواردة على سلطات الدول في وقف أو تقييد حقوق الإنسان
106.....	الفرع الأول: مبدأ عدم جواز الإخلال بالالتزامات الدولية الأخرى
111.....	الفرع الثاني: مبدأ اللزوم والتناسب
111.....	أولا: أهمية هذا المبدأ
112.....	ثانيا: العلاقة بين هذا القيد وفكرة هامش التقدير
113.....	ثالثا: تحليل أحكام هذا القيد في الاتفاقيات الثلاث
114.....	الفرع الثالث: مبدأ عدم التمييز
	المبحث الثالث: دور الأجهزة الدولية في أعمال الحماية الدولية للحقوق والحريات أثناء الظروف
116.....	الاستثنائية
116.....	المطلب الأول: الآليات الدولية لحماية الحقوق والحريات
117.....	الفرع الأول: مجلس حقوق الإنسان
117.....	أولا: تشكيل المجلس
117.....	ثانيا: اختصاصات المجلس
121.....	ثالثا: دور المجلس في حماية الحقوق السياسية للأفراد أثناء الظروف الاستثنائية
124.....	الفرع الثاني: آليات تطبيق حق تقرير المصير
124.....	الفرع الثالث: المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات
126.....	الفرع الرابع: الآليات الدولية المتخصصة لحماية الصحفيين
126.....	أولا: اللجنة الدولية لحماية الصحفيين
131.....	المطلب الثاني: الآليات الأمريكية لحماية حقوق الإنسان
132.....	الفرع الأول: اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان
137.....	الفرع الثاني: المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان
137.....	أولا: تشكيل المحكمة
137.....	ثانيا: اختصاصات المحكمة
140.....	المطلب الثالث: المحكمة الأوروبية الجديدة لحماية حقوق الإنسان
147.....	المطلب الرابع: لجنة حقوق الإنسان العربية
147.....	الفرع الأول: تشكيل اللجنة

148.....	الفرع الثاني: اختصاصات اللجنة.....
150.....	الفرع الثالث: العلاقة بين اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان العربية.....
151.....	المطلب الخامس: المحكمة الجنائية الدولية الدائمة.....
152.....	الفرع الأول: الجانب الهيكلي للمحكمة الجنائية الدولية.....
156.....	الفرع الثاني: الجانب الإجرائي في نظام روما الأساسي.....
161.....	الفرع الثالث: أبعاد اختصاص المحكمة الجنائية الدولية.....
161.....	أولاً: الاختصاص المكاني والزمني.....
163.....	ثانياً: الاختصاص الشخصي والموضوعي (النوعي).....
168.....	الفرع الرابع: أهم التعديلات في نظام روما حسب مؤتمر كامبالا الاستعراضي لعام 2010.....
169.....	أولاً: تعريف جريمة العدوان حسب المؤتمر الاستعراضي لعام 2010.....
171.....	ثانياً: ممارسة الاختصاص فيما يتعلق بجريمة العدوان.....
174.....	ثالثاً: التعديلات المتطرق لها فيما يتعلق بأركان جريمة العدوان.....
	الفصل الرابع: جوانب القصور في إجراءات الحماية الدولية لحقوق الإنسان أثناء الظروف
176.....	الاستثنائية، وإجراءات توفير الحماية الأمثل.....
176.....	المبحث الأول: التطبيقات العملية لمسؤوليتي الوقاية وإعادة البناء.....
176.....	المطلب الأول: تطبيقات مسؤولية الوقاية.....
177.....	الفرع الأول: أزمة كينيا 2007 ومسؤولية الحماية.....
177.....	أولاً: وقائع الأزمة.....
180.....	ثانياً: عوامل تفاقم الأزمة الكينية.....
181.....	ثالثاً: الأزمة الإنسانية.....
182.....	رابعاً: جهود حل الأزمة الكينية.....
184.....	ثانياً: جهود الوساطة في كينيا.....
186.....	الفرع الثاني: أزمة دارفور ومسؤولية الحماية.....
187.....	أولاً: الظروف الهيكلية للصراع.....
189.....	ثانياً: أنماط الانتهاكات ضد حقوق الأقليات.....
190.....	ثالثاً: الجهود الدولية لحل الأزمة.....
196.....	رابعاً: الإخفاقات المسجلة في إطار عملية الإنذار المبكر.....
201.....	المطلب الثاني: تطبيقات مسؤولية إعادة البناء.....
202.....	الفرع الأول : بعثة الأمم المتحدة إلى العراق.....

202.....	أولاً: الوضعية القانونية اتجاه مجلس الأمن
209.....	ثانياً: إسهامات يونامي في إعادة بناء العراق
214.....	رابعاً: تقييم دور يونامي في العراق
219.....	الفرع الثاني: مسؤولية إعادة البناء في مالي
220.....	أولاً: البيئة السابقة للأزمة المالية
223.....	ثانياً: وقائع التدخل العسكري في مالي
224.....	ثالثاً: إنشاء بعثة الأمم المتحدة متعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي
225.....	رابعاً: ولاية البعثة
232.....	المبحث الثاني: تطبيقات مسؤوليه الرد
232.....	المطلب الأول: الأزمة الليبية ومبدأ مسؤولية الحماية
232.....	الفرع الأول: وقائع الأزمة الليبية 2011
232.....	أولاً: البيئة السابقة للأزمة الليبية
235.....	ثانياً: التسلسل الزمني للنزاع
242.....	الفرع الثاني: أنماط الانتهاكات المسجلة في النزاع الليبي
242.....	أولاً: استخدام القوة المفرطة ضد المتظاهرين
243.....	ثانياً: الاعتقال التعسفي
244.....	ثالثاً: الهجمات العشوائية أثناء العمليات القتالية
245.....	رابعاً: استخدام الدروع البشرية
245.....	خامساً: وقوع عمليات الاغتصاب
245.....	سادساً: التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية
246.....	سابعاً: عمليات القتل الجماعي
246.....	الفرع الثالث: تقييم تجربة مبدأ مسؤولية الحماية في النزاع الليبي
246.....	أولاً: مدى مشروعية قرارات مجلس الأمن
250.....	ثانياً: مدى التزام التدخل بالهدف الإنساني المتوخى
254.....	المطلب الثاني: مبدأ مسؤولية الحماية والنزاع السوري
255.....	الفرع الأول: مبررات استدعاء مبدأ مسؤولية الحماية في النزاع السوري
255.....	أولاً: البيئة السابقة للصراع
256.....	ثانياً: الانتهاكات المسجلة في النزاع السوري
262.....	الفرع الثاني: الجهود الدولية والإقليمية لحل النزاع السوري

262.....	أولاً: المسارات الدبلوماسية ضمن أطر الأمم المتحدة.....
267.....	ثانياً: أهم قرارات مجلس الأمن
270.....	ثالثاً: مبادرة الجامعة العربية ضمن الجهود الإقليمية.....
272.....	الفرع الثالث: آفاق تطبيق مبدأ مسؤولية الحماية في سوريا.....
272.....	أولاً: أسباب فشل تسوية النزاع السوري
273.....	ثانياً: مسارات تسوية النزاع السوري
285.....	الخاتمة:.....
299.....	قائمة المراجع:.....
310.....	الفهرس