

تعلیق اجرای حقوق بشر در شرایط اضطراری

تاریخ دریافت: ۱۳۸۶/۲/۵

تاریخ تأیید: ۱۳۸۶/۲/۲۷

ناصر قربان نیا*

چکیده

در نظام بین‌الملل حقوق بشر دو تأسیس شناخته شده وجود دارد: تحدید و تعلیق. در وضعیت عادی، تحدید حقوق و آزادیها در یک جامعه دمکراتیک، به حکم قانون و به ملاحظه حفظ امنیت و یکپارچگی کشور و به منظور حمایت از بهداشت یا اخلاق عمومی و تأمین حقوق دیگران امکان پذیر است. اما تعلیق به وضعیت اضطراری مربوط است. برخی از کنوانسیونهای بسیار مهم حقوق بشری حاوی مقرره‌ای هستند که به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد در شرایط اضطراری و فوق‌العاده اجرای بسیاری از حقوق را به حالت تعلیق درآورند. امکان تعلیق اجرای اغلب حقوق در پاره‌ای دیگر از اسناد بین‌المللی نیز به طور ضمنی مطرح شده است. اجرای این حق توسط دولت‌ها متوقف بر تحقق شرایطی است. در این مقاله، نگارنده ضمن تبیین مفهوم تعلیق، از معیارهای توصیف وضعیت، شرایط ماهوی و شکلی مشروعیت و حقایق غیر قابل تعلیق سخن گفته است.

واژگان کلیدی: تعلیق، معیارهای توصیف وضعیت، مشروعیت، حق، حقایق غیر قابل تعلیق.

* استادیار دانشگاه مفید (nghorbannia@yahoo.com).

مقدمه

در نظام بین‌الملل حقوق بشر دو تأسیس شناخته شده وجود دارد. یکی از آن دو امکان تحدید حقوق و آزادیهای انسانها را در وضعیت عادی به دولتها می‌دهد، و دیگری به دولتها حق می‌دهد بسیاری از حقوق را در وضعیت اضطراری به حالت تعلیق درآورند. اعمال هر یک از آن دو متوقف بر تحقق شرایطی است. در این باره پرسشهایی مطرح است: مراد از وضعیت اضطراری چیست؟ با توجه به اینکه توصیف این وضعیت توسط دولت استفاده‌کننده از حق تعلیق صورت می‌گیرد، چه سازکاری برای پیشگیری از سوء استفاده دولت از حق پیش‌بینی شده است؟ معیارهای توصیف وضعیت به عنوان حالت فوق‌العاده کدام‌اند؟ شرایط مشروعیت تعلیق کدام‌اند؟ آیا نهاد تعلیق تنها برای تحفظ بر حق حاکمیت دولتها و تکلیف آنها بر حفظ و یا اعاده نظم و امنیت تعبیه شده است، یا همچنین ابزاری است برای پیشگیری از نقض حقوق انسانها حتی در وضعیت اضطراری؟ و بالاخره تعهدات غیر قابل تعلیق دولتها در حوزه حقوق بشر کدام‌اند؟ اجرای کدام دسته از حقوق حتی در وضعیت اضطراری غیر قابل تعلیق است؟ در این مقاله، پس از تبیین مفهوم تعلیق، از معیارهای توصیف وضعیت و شرایط مشروعیت تعلیق سخن می‌گوییم و سرانجام حقایق غیر قابل تعلیق را بر پایه میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و دو کنوانسیون اروپایی و آمریکایی حقوق بشر مورد توجه قرار خواهیم داد.

بند اول: مفهوم

سه کنوانسیون بسیار مهم حقوق بشری، حاوی مقرره‌ای است که به دولتهای عضو اجازه می‌دهد، در شرایط اضطراری و فوق‌العاده، اجرای بسیاری از حقوق را به حالت تعلیق درآورند. ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر به این امر اختصاص یافته است (Brownlie (ed): 1992).

بند یک ماده ۴ میثاق مقرر می‌دارد:

هرگاه یک خطر عمومی استثنایی - فوق‌العاده - موجودیت ملت را تهدید کند و این خطر رسماً اعلام بشود، کشورهای عضو این میثاق می‌توانند تدابیری خارج از الزامات مقرر

در این میثاق به میزانی که وضعیت حتماً ایجاب می‌نماید، اتخاذ نمایند، مشروط بر اینکه تدابیر مزبور با سایر الزاماتی که بر طبق حقوق بین‌الملل بر عهده دارند، مغایرت نداشته باشد و منجر به تبعیض منحصرأ بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، اصل و منشأ مذهبی یا اجتماعی نشود.

امکان تعلیق اجرای اغلب حقوق در پاره‌ای دیگر از اسناد بین‌المللی نیز به طور ضمنی مطرح شده است. به عنوان مثال، کنوانسیونهای مربوط به حقوق کار که تحت نظارت سازمان بین‌المللی کار شکل گرفته‌اند، دارای چنین وضعیتی هستند (Oraa, 1992: 54). اما پاره‌ای از معاهدات حقوق بشری، همچون میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کنوانسیون حقوق کودک و منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم، حاوی مقرره‌ای در خصوص تعلیق نیستند.

مبادرت به تعلیق، متوقف بر توصیف وضعیت به عنوان «وضعیت اضطراری یا فوق‌العاده» است. توصیف اولاً توسط دولتی صورت می‌گیرد که قصد دارد از نظام تعلیق برخوردار شود. اما این حق، مانع توصیف توسط دیگر عواملی که دغدغه اجرای حقوق بشر را دارند، همچون دولتهای دیگر یا سازمانهای بین‌المللی نمی‌شود. بنابراین، در نظام حقوق بشر همچون حقوق بشر دوستانه، امکان تحقق توصیفهای متعارض وجود دارد. ماده ۱۵ و ۲۷ دو کنوانسیون اروپایی و آمریکایی حقوق بشر نیز تحقق یک بحران یا حالت فوق‌العاده را پیش‌بینی کرده‌اند. به موجب این دو ماده، در صورت وقوع جنگ یا خطر دیگری که حیات ملت را تهدید می‌کند، هر یک از متعاهدان می‌توانند تدابیر ویژه‌ای را در تعلیق تعهدات مندرج در کنوانسیون اتخاذ کنند.

در حوزه حقوق بشر، این حقیقتی مسلم است که در وضعیت اولیه اضطرار و بحران که حیات یا امنیت ملتی را تهدید می‌کند، تنها یک عامل توصیف‌کننده که از حقایق آگاه است، وجود دارد و آن عبارت است از دولتی که وضعیت در قلمرو حاکمیت او رخ داده است. توصیف شخصی، بخش لاینفک مفهوم «وضعیت اضطرار» محسوب می‌شود. این امر به هیچ روی شگفت‌انگیز نیست. دولت تنها قربانی بالقوه حالت فوق‌العاده و بحرانی است و اوست که قصد دارد پاره‌ای از حقهای مورد حمایت نظام حقوق بشر را نقض کند. به واقع می‌توان گفت حق تعلیق به عنوان یکی از قواعد حقوق بشر، قرابت ویژه‌ای با مفهوم حاکمیت دارد. دولتها می‌توانند در شرایط استثنایی، اقداماتی برای حفظ موجودیت و ثبات

ملت به عمل آورند، حتی اگر این اقدامات تعلیق قواعدی از حقوق بشر باشد. از این رو، تشخیص اینکه آیا چنین وضعیت و حالت خطرناکی پیش آمده است که به او اجازه ارتکاب چنین اقداماتی را دهد، با خود اوست.

بنابراین می‌توان چنین گفت که در نظام بین‌الملل حقوق بشر، به حاکمیت دولتها توجه شده است و در هنگام تزاخم میان حمایت از دولت - ملت و یا حقوق افراد، حمایت از دولت - ملت، هرچند با قربانی کردن حقوق فردی انسانها، مقدم داشته شده است.

افزون بر این، بر حق اولی دولت در توصیف شخصی وضعیت، دلیل دیگری نیز می‌توان اقامه کرد: چنین نیست که دولت با اعلام وضعیت اضطراری بتواند خود را از هر مسئولیتی برهاند. دولتی که وضعیتی را به عنوان حالت فوق‌العاده و اضطراری توصیف می‌کند، هرچند حق به تعلیق درآوردن اجرای پاره‌ای از قواعد حقوق بشر را خواهد داشت، اما مکلف است به نظام حقوق بشر دوستانه احترام بگذارد و آن را جامه عمل بپوشاند. بنابراین، در این قاعده تردید نمی‌توان کرد که هر دولتی حق توصیف شخصی وضعیت را دارد. نتیجه این حق هم آن است که تنها خود دولت است که می‌تواند تصمیم بگیرد آیا برای حفظ موجودیت و یا ثبات خود مایل است به اقدامات ویژه‌ای مبادرت کند یا نه (Lawless Case: 314)، از این رو، هرگاه دولتی ترجیح دهد وضعیتی را فوق‌العاده و اضطراری توصیف نکند، ارزیابی او از موقعیت، نهایی و قطعی تلقی می‌شود و در نتیجه موظف خواهد بود هنجارهای حقوق بشر را تماماً در سرزمین خود به اجرا درآورد. این موضعی است که کمیسیون اروپایی حقوق بشر، در دعوی قبرس علیه ترکیه و نیز دعوی مک و ی علیه انگلستان اتخاذ نمود. کمیسیون در این دو قضیه خاطرنشان کرد که به سبب عدم استناد خوانندگان دعوا به وضعیت اضطراری، ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در خصوص تعلیق را قابل اعمال نمی‌داند.*

کمیته حقوق بشر، ابتدا موضعی مغایر با موضع کمیسیون مزبور اتخاذ نمود. کمیته در دعوی رامیرز در برابر اروگوئه (Ramirez v. Uruguay) چنین اظهار نمود که به ارزیابی وجود حالت اضطراری و اعمال ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی خواهد پرداخت، حتی اگر دولت به آن استناد نکرده باشد (Provost, 2002: 285).

* Cyprus v. Turkey, Appl. 6780 / 74 and 6950 / 75, 1975, 4 European Human Rights Reports, pp. 482-556; Mcveigh v. UK, Appl. 8022 / 77.

اما گزارش سالهای اخیر نشان می‌دهد که کمیته از این موضع دست کشیده و رویکرد کمیسیون اروپایی حقوق بشر را پذیرفته است که به موجب آن تنها اعلام رسمی وضعیت اضطراری توسط دولت، می‌تواند توجیه‌گر تعلیق به موجب ماده ۴ میثاق باشد.* هرگاه دولتی وضعیتی را فوق‌العاده توصیف کند، نمی‌تواند با صوابدید خود به طور دلخواه نظام تعلیق را اعمال کند، بلکه تابع شرایط و اقتضانات قانونی است.

پاره‌ای از نهادهای ناظر بر اجرای اسناد حقوق بشر، معیارهایی را به قصد ایجاد محدودیت در توصیف وضعیتهای عنوان وضعیت اضطراری جعل کرده‌اند. بسط و تکامل تدریجی این معیارها اصولاً توسط کمیسیون و دادگاه اروپایی حقوق بشر به سبب سابقه بیشتر آن صورت گرفته است. دیوان آمریکایی حقوق بشر نیز در دهه شصت میلادی در راه توسعه معیارها گام نهاد. کمیته حقوق بشر نیز خود معیاری را طرح و یا با معیارهای دو نهاد پیش‌گفته، موافقت نموده است. نظر به شباهت هنجارهای مطرح در سه کنوانسیون، به نظر می‌رسد معیارها به طور گسترده نسبت به هر سه آنها قابل اعمال است (Mc Goldrick, 1991: 303).

چهار معیار وجود دارد که در تشخیص یک وضعیت که می‌تواند به طور صحیح به عنوان وضعیت اضطراری توصیف شود، کارایی دارد. این معیارها را باید از عناصر دیگری که به ماهیت وضعیت ارتباط ندارند، بلکه به قانونی بودن اقدامات توسط دولت مرتبط‌اند، تفکیک نمود. معیارها، عناصر و شرایط را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود: معیارهای چهارگانه توصیف حالت ضرورت، شرایط سه‌گانه ماهوی مشروعیت اقدامات دولت (تناسب، عدم تبعیض و رعایت سایر تعهدات بین‌المللی دولت) و شرایط شکلی یا سازکار تمسک به وضعیت (همچون اعلام عمومی دولت و ضرورت اطلاع دادن به نهادهای حقوق بشر). نخست از معیارهای چهارگانه توصیف سخن می‌گوییم و آن‌گاه به شرایط ماهوی و شکلی مشروعیت اقدام، اشاره‌ای خواهیم نمود.

* Report of the Human Rights Committee on the Work of its 48th Session, UN Documents, A / 51 / 40, 1996, Para. 349.

بند دوم: معیارهای توصیف وضعیت به عنوان حالت فوق‌العاده

۱. استثنایی بودن وضعیت

اولین شاخصه وضعیت اضطراری و فوق‌العاده، چنان که از نام آن پیداست، استثنایی بودن وضعیت است. بنابراین باید دارای ماهیت موقتی باشد. از این رو، در دولتهایی که وضعیت اضطراری به صورت دائمی و نهادینه درآمده است، هیچ‌گاه نمی‌توان نظام تعلیق را قابل اعمال دانست. کمیسیون آمریکایی حقوق بشر با اتکا به همین معیار، اعلام نمود در کشورهای آمریکای لاتین حالت فوق‌العاده نهادینه شده است و بنابراین، این دولتها نمی‌توانند با توصیف وضعیتی به عنوان وضعیت اضطراری از حق تعلیق برخوردار شوند.* وضعیت در ایرلند شمالی در سه دهه گذشته را نیز می‌توان وضعیت اضطراری شبه دائمی قلمداد کرد.**

وضعیت‌های با ماهیت دائمی یا شبه دائمی همچون سطح نازل توسعه اقتصادی را نباید زمینه‌ساز اعلام وضعیت اضطراری تلقی نمود.

۲. قریب‌الوقوع بودن خطر

معیار دوم از واژه «تهدید» (threaten) ناشی می‌شود که در ماده ۴، ۱۵ و ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و دو کنوانسیون اروپایی و آمریکایی حقوق بشر گنجانده شده است. خطر باید تهدیدی درباره حیات سازمان یافته جامعه محسوب شود، تا بتوان وضعیت را اضطراری توصیف نمود. این واژه مؤکداً بر قریب‌الوقوع بودن خطر دلالت می‌کند. به عبارت دیگر، زمانی توسل به نظام تعلیق و به حالت تعلیق درآوردن پاره‌ای از حقوق بشر موجه است که جامعه قویاً با تهدید مواجه باشد. مراد از قریب‌الوقوع (imminent) روشن است. خطر لازم نیست بالفعل باشد. خطر بالقوه نیز کافی است. ماده ۳۰ ضمیمه منشور اجتماعی اروپایی از این فکر حمایت می‌کند که خطر بالقوه کافی است؛

* Inter - American Commission on Human Rights, Reports on the Situation of Human Rights in Chile, OAS Documents, Ser. L / V / II / 66. Doc. 17, 27 September, 1985.

** Brannigan and McBride v. United Kingdom, 1993, A / 258 - B, 17 European Human Rights Reports, pp. 539 - 70.

زیرا تصریح می‌کند واژه «در زمان جنگ یا دیگر اضطرارهای عمومی» (in time of war or other public emergency) باید به گونه‌ای تفسیر شود که «تهدید به جنگ» (threat of war) را نیز شامل گردد (Provost, op. cit: 273).

نکته قابل ذکر این است که ارزیابی آنچه تهدید بالقوه دولت محسوب می‌شود، امری کاملاً ذهنی است. عدم تحقق خطر را نباید لزوماً به معنای فقدان خطر واقعی و جدی پنداشت و در نتیجه اعلام وضعیت اضطراری را نامشروع تلقی کرد.

۳. تأثیر بر تمام جامعه

معیار یا شاخص سوم این است که وضعیت یا خطر باید بر تمام جامعه تأثیرگذار باشد. البته این بدان معنا نیست که خطر باید تمام کشور را دربرگرفته باشد، تا دولت بتواند وضعیت اضطراری اعلام کند و اجرای حقوق را به حالت تعلیق درآورد. مهم آن است که وضعیت حادث شده بر کل جامعه تأثیر گذارد. بنابراین، هرگاه در منطقه‌ای از کشور در نتیجه اقدامات تروریستی یا ناآرامیهای داخلی وضعیت فوق‌العاده و اضطراری اعلام گردد، دولت نمی‌تواند در کل کشور وضعیت فوق‌العاده اعلام کند، مگر آنکه تأثیر آن بر کل جامعه را اثبات نماید.

۴. تهدید حیات ملت

چهارمین و آخرین معیار که شاید مهم‌ترین و اساسی‌ترین شرط باشد، این است که وضعیت اضطراری باید تهدیدی برای حیات ملت محسوب شود. بر خلاف عبارت به کار رفته در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، از تعبیر به کار رفته در کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر می‌توان تفسیری گسترده‌تر به دست داد. کنوانسیون آمریکایی، وضعیت اضطراری را به وضعی تعریف کرده است که «استقلال یا امنیت یک دولت عضو» (independence or security of a state party) را تهدید می‌کند، و حال آنکه دو سند دیگر از تهدید برای «حیات ملت» (life of the nation) سخن گفته‌اند. برخی از اعضای کمیسیون اروپایی حقوق بشر در قضیه لالس، این نکته را به درستی یادآور شدند که «تهدید برای حیات یک ملت» صرفاً به معنای تجزیه احتمالی یک دولت در پی یک جنگ تمام عیار یا وضعیت مشابه آن نیست، بلکه همچنین به بحرانهای با شدت

کمتر که «حیات سازمان‌یافته جامعه» (organized life of the community) را به خطر می‌اندازد، اشاره دارد (Lawless Case: 82). این نکته تلویحاً بر این امر دلالت دارد که وضعیتی که سازکار عادی دولت را دگرگون سازد و ثبات مستمر جامعه را به خطر اندازد، ممکن است به عنوان وضعیت اضطراری توصیف گردد.

ماهیت اضطرارهایی که می‌تواند به اعلام وضعیت فوق‌العاده منتهی گردد، کاملاً متفاوت است، زیرا از جنگ تا بلایای طبیعی و حتی احتمالاً بحران حاد اقتصادی را دربرمی‌گیرد. در دعوی ایورسن (Iversen) علیه نروژ، دولت نروژ با این استدلال که تعداد معدودی از دندانی‌شکان در مناطق دوردست کشور وضعیتی اضطراری ایجاد کرده‌اند که بر حیات جامعه تأثیر گذاشته است، تعلیق بر اساس ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی را موجه شمرد. اگرچه استدلال دولت نروژ مورد توجه اکثریت اعضای کمیسیون اروپایی قرار نگرفت، اما دو عضو، اعتبار این ادعا را پذیرفتند (Year Book of European Convention of Human Rights, 1963: 328).

نکته حائز اهمیت در این باره این است که اصل ۲۷ اصول سیراکوس حتی تهدید نسبت به اخلاق عمومی (public morals) را سبب مشروعی برای اعلام وضعیت اضطراری دانسته است (siracusa principles).

مفهوم تقریباً نامشخص و قابل تحول «وضعیت اضطراری» می‌تواند به ابزاری برای سوء استفاده دولتهایی تبدیل گردد که به دنبال اندک بهانه‌ای برای نقض حقوق بشر می‌گردند. به طور خاص می‌توان از فضای آمریکای لاتین سخن گفت که این نهاد می‌تواند بیشتر به عنوان ابزاری برای نقض حقوق بشر به کار گرفته شود تا وسیله‌ای برای حمایت از دموکراسی و ثبات سیاسی (Provost, op. cit: 274).

این نکته مسلم است که باید در سطح هنجاری، از میزان ابهام و عدم وضوح مفهوم وضعیت اضطراری کاست؛ اگر امکان کاملاً شفاف ساختن آن وجود ندارد. باید معیار مشخص‌تری به دست داد که به طور دقیق آنچه را وضعیت اضطراری قلمداد می‌شود، ترسیم نماید. اما با این همه نباید چنین معیاری به سلب حق دولتها در توسل به نهاد تعلیق بینجامد. شاید بدین سبب است که مباحثات و گفت‌گوها پیرامون کنترل تعلیق بر اساس وضعیت اضطراری بر هویت توصیف‌کننده متمرکز شده است.

اگر دولتها را در باب حقوق بشر، دارای تعهدات عام به شمار آوریم و همه آنها را در اجرای حقوق بشر صاحب دغدغه بدانیم، با توصیفهای متفاوت و در مواردی متعارض مواجه خواهیم شد و در نتیجه نیازمند بررسی اعتبار و آثار حقوقی این توصیفها خواهیم بود.

نتیجه آنکه به موجب نظام بین‌الملل حقوق بشر، وقتی حقی برای فرد شناخته شده است، دولت مکلف است آن را به طور کامل رعایت کند. ولی این تکلیف مهم بدان معنا نیست که حیات و بقا، امنیت، استقلال و ثبات یک کشور نادیده انگاشته شود. دولت می‌تواند در موارد ضرورت و موقعیتهای فوق‌العاده، اولویت را به رعایت پاره‌ای از حقوق هرچند مهم افراد ندهد، بلکه آن را نادیده بگیرد. اما ضرورت امر و فوق‌العاده بودن موقعیت باید احراز شود؛ به این معنا که خطری مهم و قریب‌الوقوع باید امنیت و حیات جامعه را مورد تهدید جدی قرار داده باشد، تا بتواند توجیه‌گر استناد دولت به نظام تعلیق باشد. دولت باید متوجه این نکته باشد که اجبار یک انسان بر اینکه بر خلاف وجدان و اعتقاد خود عمل کند و یا از اظهار عقیده خویش خودداری کند، بزرگ‌ترین دشنام و ناسزایی است که در حق او ممکن است روا داشته شود. دولت ممکن است ادعا کند، اگر چنین نکند دامنه قانون‌شکنی وسعت می‌گیرد و نافرمانی گسترش می‌یابد و ممکن است نظم عمومی جامعه مختل گردد و این البته خطر محتمل است که اقدام دولت را نمی‌توان در پرتو آن موجه دانست.

با یک خطر احتمالی نمی‌توان انسان را وادار کرد به عملی دست بزند که بر خلاف وجدان او و یا نقض کرامت اوست. دولت وقتی می‌تواند جلوی آزادی عمل افراد را بگیرد که میان عمل آزادانه فرد و اخلال در امنیت جامعه رابطه علیت وجود داشته باشد. معیارها و شرایطی که از آنها سخن گفتیم، در رویه قضایی بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

در قضیه لالس که اولین قضیه‌ای است که توسط دیوان اروپایی حقوق بشر در اول ژوئیه ۱۹۶۱ مورد رسیدگی و قضاوت قرار گرفت، دیوان بیان نمود که در ایرلند یک وضعیت وخیم یا خطر استثنایی و قریب‌الوقوع وجود داشته است که بر مجموع جامعه تأثیرگذار بوده و تهدیدی علیه حیات سازمان‌یافته جامعه محسوب می‌شود. همچنین در احکام دیوان در قضایای ایرلند علیه انگلستان، و برانیگان و مک براید علیه انگلستان که به ترتیب در ۱۸ ژانویه ۱۹۷۸ و ۱۶ می ۱۹۹۳ صادر گردید، توجه به معیارهای پیش‌گفته مشاهده می‌شود.

اما کمیسیون حقوق بشر اروپایی به این نتیجه نرسید که در یونان زمانی که سرهنگها قدرت را در دست داشتند، خطری عمومی وجود داشت که حیات ملت یونان را تهدید می‌کرد؛ خطری که به آنان اجازه دهد اجرای کنوانسیون را به حالت تعلیق درآورند.

به نظر کمیسیون نیز خطر عمومی مورد نظر ماده ۱۵، باید حاوی چهار مشخصه باشد که ما تحت عنوان معیارهای چهارگانه از آنها سخن گفتیم: واقع یا قریب‌الوقوع باشد، استثنایی باشد، آثاری بر روی کل ملت داشته باشد و تهدیدی علیه حیات سازمان‌یافته جامعه محسوب گردد.

دیوان در قضیه برانینگان و مک برای تصریح نمود که اقدام دولت در تعلیق، باید در شرایط کاملاً استثنایی و به صورت موقت اتخاذ شود. اقدامات استثنایی و موقتی نمی‌تواند اتخاذ شود مگر آنکه موقعیت اکیداً اقتضا نماید. دولت‌ها هرچند حق ارزیابی دارند، اما تصمیم آنها نهایی نیست. دیوان حق دارد بررسی و کنترل کند آیا اوضاع و احوال خاص و استثنایی چنان اقتضا داشته است یا نه.

همچنین دیوان اروپایی در دعوای روزنامه ساندی تایمز علیه انگلستان، خطری را که دولت انگلستان ادعا می‌کرد او را تهدید می‌کند، ضعیف‌تر از آن دانست که به استناد آن بتوان حق اساسی و مهمی مثل آزادی بیان را از انسانها سلب نمود (Sunday Time Case: No. 30). البته قضیه ساندی تایمز به تحدید حقوق مربوط است و نه تعلیق و از همین روی انگلستان به ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی استناد نمود. در این قضیه دادگاه انگلستان به درخواست دادستان کل آن کشور از نشر مقالات روزنامه ساندی تایمز جلوگیری کرده بود؛ چرا که آن را کوششی برای اعمال فشار از خارج در یک توافق آزاد میان طرفین ارزیابی کرده بود. آن گاه که روزنامه مدعی شد از حکم دادگاه زیان دیده است و از طرفی پیشبرد این دعوا را در چارچوب سیستم قضایی انگلستان ممکن نمی‌دید، نزد دیوان اروپایی حقوق بشر طرح دعوا نمود. دیوان دستور قاضی انگلیس مبنی بر منع روزنامه از چاپ ادامه مقالات را با مقررات ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مغایر دید (J. G. Merrills, 1993: 134-8, 163) که وضع محدودیت بر آزادی بیان را مجاز دانسته، اما آن را به مواردی منحصر کرده است که اولاً محدودیت به حکم قانون برقرار شده باشد و ثانیاً وضع چنان محدودیتی در یک جامعه دمکراتیک به ملاحظه امنیت و یکپارچگی کشور و به

منظور حمایت از بهداشت یا اخلاق عمومی و حفظ حقوق دیگران لازم باشد. با این همه، از آن رو به این دعوا اشاره نمودیم که در آن، دیوان به ارزیابی خطر پرداخته است.

بند سوم: شرایط مشروعیت تعلیق

برای اینکه اقدام دولت در تعلیق پاره‌ای از مقررات حقوق بشر، مشروع باشد، تحقق شرایطی ضروری است. اجرای تعلیق با فقدان این شرایط، مایه نامشروع بودن آن می‌گردد و مسئولیت بین‌المللی دولت را به دنبال خواهد داشت. این شرایط عبارت‌اند از: ضرورت اکید (strict necessity)، سازگاری با دیگر تعهدات بین‌المللی دولت (consistency with other international legal obligations)، رعایت اصل ممنوعیت تبعیض (the prohibition of discrimination)، اعلام عمومی (international notification) و رعایت حقوق غیر قابل تعلیق (derogable rights - observance of non).

لزوم رعایت این شرایط نشان‌دهنده آن است که نظام بین‌الملل حقوق بشر، استانداردهایی را برای حمایت از انسان در هر زمان و مکان اعم از زمان صلح، جنگ و وضعیت اضطراری تهدیدکننده حیات ملت مقرر نموده است. جالب این است که دولتها متعهدند در این موقعیتها، حمایت گسترده‌تری را از افراد معمول دارند. بنابراین، نظام بین‌الملل حقوق بشر، با تعبیه نهاد تعلیق، نه تنها به حقوق بشر در وضعیت اضطرار عمومی با تساهل و تسامح نمی‌نگرد، بلکه تعلیق ابزار قدرتمندی برای پیشگیری از نقض حقوق انسانها در چنین وضعیتهایی است. در این مبحث این شرایط را به اجمال بررسی می‌کنیم.

الف. ضرورت اکید

این شرط بدان معناست که اقدامات ضروری که توسط دولت در وضعیت اضطراری صورت می‌گیرد، باید وضعیت، اکیداً آن را اقتضا نماید. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و نیز کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، به ترتیب در بند یک مواد ۴ و ۱۵ به دولتهای عضو حق داده‌اند که هرگاه یک خطر عمومی استثنایی، موجودیت ملت را تهدید کند، به میزانی که وضعیت اکیداً اقتضا دارد، پاره‌ای از تعهدات خود به موجب این معاهدات را به حالت تعلیق درآورند. کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر نیز در بند یک ماده ۲۷، این شرط

را با دقت بیشتر مقرر کرده است. مطابق آن اقدامات تعلیقی باید به میزان و در دوره زمانی باشد که وضعیت حتماً آن را ایجاب می‌کند.

از منظر کنترل بین‌المللی، ارگانهای نظارتی نه تنها حق بلکه تکلیف دارند تا به طور کامل نظارت و بررسی نمایند که آیا اقدامات فوق‌العاده متخذ توسط دولتها، اکیداً مقتضای وضعیت اضطراری است یا نه. چنین کنترلی با این پیش‌فرض صورت می‌گیرد که دولتها تعهد حقوقی دارند که تمام اطلاعات ضروری را به نهادهای نظارتی ارسال کنند، تا آنها به شایستگی وظیفه نظارتی خود را ایفا نمایند.

یک وضعیت اضطراری واقعی که حیات ملت را تهدید می‌کند، به دولت حق نامحدود نمی‌دهد که از هر ابزاری برای اعاده نظم دمکراتیک استفاده کند. بلکه اقدامات متخذ اولاً باید کاملاً متناسب با نیازهای هر بحرانی باشد و ثانیاً ناقض حقوق غیر قابل تعلیق نباشد. در اقدامات متخذ باید تناسب رعایت گردد؛ هرگاه اقدامات تعلیق برای هدف مشروع مدیریت بحران ضروری نباشند، غیرقانونی تلقی می‌شوند. شرط «ضرورت اکید»، افزون بر دلالت بر تعهد دولتها در اعلام عمومی، تلویحاً بر این تعهد دولتها نیز دلالت می‌کند که ضرورت مؤکد اقدامات تعلیقی را به طور مستمر ملاحظه و بررسی کنند و هرگاه وضعیت بحرانی مطابق با وضع اضطراری تهدیدکننده حیات ملت نباشد، فوراً تعلیق را خاتمه دهند.

ب. سازگاری با دیگر تعهدات بین‌المللی

یکی از نقاط مهم ارتباط میان حقوق بشر و بشردوستانه، ضرورت رعایت شرط انطباق با دیگر تعهدات بین‌المللی است. برای اینکه اقدام دولت در تعلیق پاره‌ای از مقررات حقوق بشر دارای وجاهت قانونی باشد، باید اقدام او با سایر تعهدات او به موجب حقوق بین‌الملل سازگار باشد. پرواضح است که «حقوق بشردوستانه» حاوی مهم‌ترین تعهدات بین‌المللی دولتهاست. بنابراین، برای تحقق این شرط، دولتی که در شرایط اضطراری از نهاد تعلیق استفاده می‌کند و از اعطای پاره‌ای از حقها به شهروندان استنکاف می‌ورزد، در همان حال موظف است حقوق بشردوستانه را به اجرا درآورد.

این شرط که تعلیق نباید با دیگر تعهدات بین‌المللی دولتی که از تعلیق استفاده می‌کند، ناسازگار باشد، به طور یکسان در بند یک ماده ۴ میثاق، بند یک ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی و بند یک ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر درج شده است. ولی کمیته

حقوق بشر تاکنون تفسیری در مورد این شرط و تبیینی از «دیگر تعهدات به موجب حقوق بین‌الملل» ارائه نکرده و حتی این شرط تنها شرطی است که در تفسیر عمومی کمیته از ماده ۴ میثاق مغفول مانده است. اما هر دو دیوان آمریکایی و اروپایی حقوق بشر در مواردی این شرط را مورد توجه قرار داده و به توضیح مراد از آن پرداخته‌اند. اقدام دیوان اروپایی در قضیه برانینگان و مک براید موهم ارائه تفسیر ویژه‌ای از این شرط است. در این دعوا، خواهان نزد دیوان چنین استدلال نمود که به موجب ماده ۴ میثاق که دولت بریتانیا به آن متعهد است، یکی از شرایط ضروری برای مشروعیت تعلیق «اعلام رسمی» است و از آن رو که چنین اعلامی هرگز صورت نگرفته است، تعلیق، ناسازگار با دیگر تعهدات بین‌المللی بریتانیاست.*

به رغم آنکه، چنان که آرا به درستی بیان کرده‌اند، شرط سازگاری به اقدامات عینی مبتنی بر تعلیق اشاره دارد و نه حق تعلیق (Jaime Orra, 1992: 195)، دیوان با توجه به ادعای خواهان بررسی نمود که آیا دولت بریتانیا شرط اعلام رسمی را که در ماده ۴ میثاق آمده است رعایت نموده است یا نه.

به نظر می‌رسد «دیگر تعهدات بین‌المللی دولت» را نمی‌توان به تعهد خاصی محدود کرد. بی‌تردید تعهد به رعایت قواعد امری حقوق بین‌الملل، از مهم‌ترین مصادیق تعهداتی است که دولت در مقام اعمال اقدامات تعلیقی نمی‌تواند از رعایت آنها سربچی کند. دیگر تعهدات عرفی و قراردادی دولتها نیز مشمول عبارت «دیگر تعهدات» واقع می‌شوند، که قواعد عرفی و قراردادی بشردوستانه نیز بی‌تردید از آن دسته‌اند.

دولتها منحصراً متعهد به رعایت مقررات میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیستند و تعهدات حقوق بشری دیگری نیز دارند. آیا از جمله شرایط استیفای حق تعلیق و اعمال اقدامات تعلیقی که در ماده ۴ میثاق آمده است آن است که دولتها به تعهدات حقوق بشری خود به موجب دیگر اسناد بین‌المللی حقوق بشر پایبند باشند؟

پاره‌ای از نویسندگان به این پرسش پاسخ مثبت داده‌اند. به نظر آنان تعهد به رعایت قواعد مندرج در معاهدات زیر مشمول «دیگر تعهدات بین‌المللی دولت» است:

* European Court of Human Rights, Brannigan and Mc Bride judgment, Series A, N. 258 - B, p. 56, Para. 68.

کنوانسیون‌های حقوق بین‌الملل کار، کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان، کنوانسیون ۱۹۵۴ در مورد وضعیت اشخاص بی‌تابعیت، کنوانسیون ۱۹۶۰ یونسکو علیه تبعیض در آموزش، کنوانسیون ۱۹۶۶ در خصوص رفع اشکال تبعیض نژادی، کنوانسیون رفع انحای تبعیض علیه زنان، منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم که فاقد مقرره‌ای دربارهٔ تعلیق است و کنوانسیون حقوق کودک که آن نیز حاوی قاعده‌ای در باب تعلیق نیست (Mc Carthy: 636).

اما آیا این ادعا را می‌توان پذیرفت؟ آیا به واقع «دیگر تعهدات»، حتی تعهدات حقوق بشری دولت تعلیق‌گر را نیز شامل است؟ و آیا در این صورت مصداق چندانی برای تعلیق باقی می‌ماند؟ البته این امر پذیرفتنی است که هرگاه دولتی نسبت به میثاق که دارای قلمرو جهانی است و کنوانسیونی منطقه‌ای و خاص تعهد دارد، حق تعلیق مندرج در مادهٔ ۴ میثاق او را از اجرای تعهدات به موجب کنوانسیون خاص معاف نمی‌کند. به فرض اگر در کنوانسیون اروپایی و یا آمریکایی حقوق بشر، حق تعلیق برای دولتهای عضو پیش‌بینی نشده بود، دولت عضو میثاق عام و کنوانسیون خاص هرگز نمی‌توانست با استناد به مادهٔ ۴ میثاق، برخی از مقررات کنوانسیون را معلق سازد. به همین سان می‌توان گفت چون فهرست حقوق غیر قابل تعلیق در کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر بیشتر از فهرست میثاق است، اعضای کنوانسیون آمریکایی موظف‌اند تمام حقه‌های غیر قابل تعلیق را در وضعیت اضطرار رعایت نمایند، حتی اگر آن حقه‌ها به موجب میثاق قابل تعلیق دانسته شده باشد. به عنوان مثال، دو حق مشارکت در حکومت و تضمینات معین قضایی به موجب کنوانسیون آمریکایی غیر قابل تعلیق‌اند، در حالی که میثاق آن دو را در شمار حقوق غیر قابل تعلیق نیاورده است، در نتیجه دولتهای عضو هر دو معاهده، متعهدند از تعلیق آن دو حق خودداری نمایند.

اصول حقوق بین‌الملل بشردوستانه مندرج در چهار کنوانسیون ژنو و دو پروتکل الحاقی، می‌توانند به طور بالقوه نقش مهمی در بررسی اینکه آیا اقدامات تعلیقی، مطابق با دیگر تعهدات بین‌المللی دولت است یا نه، ایفا کنند. هرچند این رویکرد کاملاً با قصد تدوینگران پیش‌نویس مادهٔ ۴ میثاق انطباق دارد، اما کارهای مقدماتی و مشروح مذاکرات منتهی به تصویب آن نشان نمی‌دهد که تفسیر مقررۀ مربوط به تعلیق در زمان منازعهٔ مسلحانه، باید تا حد احراز اینکه آیا دولتهای درگیر با امر تعلیق، تعهدات خود به موجب حقوق بشردوستانه را ایفا کرده‌اند یا نه، تقلیل یابد (Ibid: 368).

این مسئله مسلم است که اقدامات تعلیقی بر پایه نظام بین‌الملل حقوق بشر، نباید به گونه‌ای باشد که در نتیجه آن حمایت‌های صورت گرفته از انسان، سطحی نازل‌تر از حمایت‌های مندرج در حقوق بشردوستانه داشته باشد. در احراز این امر قواعد حقوق بشردوستانه حائز اهمیت‌اند.

مسئله مهم دیگر این است که حقوق بشردوستانه در زمان منازعات مسلحانه اعم از بین‌المللی و داخلی - با تفاوت‌هایی که بین آن دو وجود دارد - قابل اعمال‌اند، ولی در زمان صلح، سخن از اجرای حقوق بشردوستانه فاقد وجاهت است. از سوی دیگر، وضعیت اضطراری که دولت با اعلام آن، پاره‌ای از مقررات حقوق بشر را به حالت تعلیق در می‌آورد، به هیچ روی اختصاص به جنگ ندارد، بلکه به عنوان نمونه تهدید به جنگ را نیز شامل است. تهدید به جنگ علیه یک کشور، می‌تواند به عنوان وضع اضطراری توصیف شود که حیات ملت او را در معرض خطر جدی قرار داده است. روشن است که در زمان تهدید به جنگ، حقوق بشردوستانه قابلیت اعمال ندارد. حال اگر دولتی در چنین شرایطی از نظام تعلیق بهره‌مند گردد، آیا شرط «سازگاری با دیگر تعهدات بین‌المللی دولت» می‌تواند به تعهد دولت به رعایت حقوق بشردوستانه راجع باشد؟ به نظر نمی‌رسد بتوان به این پرسش پاسخ مثبت داد، زیرا هرچند دولت متعهد به رعایت قواعد بشردوستانه است، اما این تعهد مقید به قیدی زمانی یعنی وجود حالت جنگ است.

ج. ممنوعیت تبعیض

اصل عدم تبعیض از اصول مسلم در منشور سازمان ملل متحد،* نظام بین‌الملل حقوق بشر** و نظام بین‌الملل حقوق بشردوستانه*** محسوب می‌شود. دست کم در مقام نظر

* ر.ک: مواد ۱، ۱۳، ۵۵ و ۷۶ منشور ملل متحد.

** ر.ک: به عنوان نمونه مواد ۱، ۲ و ۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ۲، ۳، ۴ و ۲۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ماده ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مواد ۱، ۲۴ و ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، ماده ۲ کنوانسیون حقوق کودک و همچنین به طور کلی کنوانسیون‌های رفع انحاء تبعیض علیه زنان، رفع اشکال تبعیض نژادی.

*** ر.ک: به عنوان نمونه مواد ۳ و ۱۲ کنوانسیون اول و دوم ۱۹۴۹ ژنو، مواد ۳ و ۱۶ کنوانسیون سوم و ۲۷ کنوانسیون چهارم ژنو و نیز ماده ۹ پروتکل اول و ماده ۲ پروتکل دوم ۱۹۷۷.

همگان در برابر قانون برابرند و به طور برابر از حقوق و آزادیها بهره‌مند. حتی در نسبت میان دولتها نیز سخن از تساوی حاکمیت به میان آمده است، هرچند به واقع نمی‌توان از تساوی حاکمیتها اثری یافت. این اصل از آن رو اهمیت فراوانی دارد که گوهر عدالت را برابری و مساوات می‌داند. هرچند برابری و تساوی همواره تأمین‌کننده عدالت نیست، بی‌تردید تساوی در برابر قانون، مسئله‌ای است که بدون آن نمی‌توان به عدالت دست یافت. تساوی در برابر قانون بدون شک از نظر فلسفی با مفهوم عدالت پیوند دارد (Judge Tanaka, 1966: 248).

اصل عدم تبعیض، به عنوان یکی از شرایط ماهوی مشروعیت تعلیق، در ماده ۴ میثاق و ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مطرح شده است، هرچند ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر از آن سخن نگفته و به بیان این اصل در ماده ۱۴ بسنده کرده است. ماده ۴ میثاق، مشروعیت تعلیق را به این شرط نیز مشروط کرده است که «منجر به تبعیض منحصراً بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، اصل و منشأ مذهبی یا اجتماعی نشود». کنوانسیون آمریکایی نیز افزون بر تأکید بر اصل عدم تبعیض در ماده یک و نیز برخورداری همگان از حمایت یکسان در برابر قانون در ماده ۲۴، در ماده ۲۷ نیز مشروعیت تعلیق را افزون بر شرایط دیگر بر رعایت این اصل مشروط نموده است.

بحث تفصیلی از این شرط از قلمرو مباحث ما خارج است، از این رو تنها به یک نکته اشاره می‌کنم. ماده ۲ و ۲۶ میثاق، تبعیض را بر اساس اموری همچون نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، اندیشه سیاسی و غیره، منشأ ملی یا اجتماعی، دارایی، تولد یا وضعیت دیگر ممنوع کرده است. اما در ماده ۴ آن، اسباب و علل ممنوع برای تبعیض محدود شده است. بر پایه این ماده، تعلیق نباید منجر به تبعیض منحصراً بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، اصل و منشأ مذهبی یا اجتماعی شود. بین ماده ۲ و ۲۶ از یک سو و ماده ۴ از سوی دیگر از این جهت دو تفاوت به چشم می‌خورد: نخست اینکه دامنه عواملی که بر پایه آنها تبعیض نارواست، در ماده ۴ محدودتر است؛ زیرا در ماده ۴ از عواملی چون اندیشه سیاسی و غیر آن، منشأ ملی، دارایی، تولد یا وضعیت دیگر سخن به میان نیامده است.

دیگر اینکه بر خلاف ماده ۲ و ۲۶، ماده ۴ حاوی هیچ یک از دو واژه «همچون» یا «وضعیت دیگر» نیست که ممکن است راه این تفسیر را باز کند که تبعیض منحصراً بر پایه عوامل مذکور در این ماده ممنوع است و بنابراین هر گونه تبعیضی نامشروع نیست. چنین

تفسیری از این ماده غیرموجه نیست که عوامل مذکور در این ماده حصری و جامع‌اند. مشروح مذاکرات نشان می‌دهد که چنین تغییری عامدانه صورت گرفته است. گفتنی است در کنوانسیون اروپایی، گرچه در مبحث تعلیق از این شرط سخن به میان نیامده است، ولی ماده ۱۴ آن درست منطبق بر ماده ۲ میثاق است. در این ماده تعبیر «تبعیض بر اساس هر سببی همچون» به کار رفته است که چنان که دیوان اروپایی خاطر نشان کرده است، بدان معنا است که لیست مندرج در این ماده تنها توضیحی است و نه جامع (ECHR, Case of Engle and Others, No. 22: 30).

د. اعلام بین‌المللی

اعلام عمومی، یکی از شرایط اساسی مشروعیت تعلیق است. با تحقق این شرط، همه دولت‌های عضو از این امر آگاه می‌شوند که در کدامین نقطه از دنیا و توسط چه کشوری قواعد حقوق بشر به درستی اجرا می‌شود و یا نقض می‌گردد. مهم‌تر اینکه تحقق این شرط به نهادهای نظارتی بین‌المللی آگاهی و امکان می‌دهد که درباره ایفای تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در وضعیت اضطراری و فوق‌العاده بهتر نظارت کنند.

میثاق و دو کنوانسیون اروپایی و آمریکایی حقوق بشر با اندک تفاوتی به ترتیب در بند سه مواد ۴، ۱۵ و ۲۷ خود این شرط را مطمح نظر قرار داده‌اند. مطابق بند سه ماده ۴ میثاق: دولت‌های عضو که از حق تعلیق استفاده می‌کنند، مکلف‌اند بلافاصله سایر دولت‌های عضو را توسط دبیر کل ملل متحد از مقرراتی که آن را به حالت تعلیق درآورده و جهاتی که موجب تعلیق شده است، مطلع نمایند و در تاریخی که به این تعلیقها خاتمه می‌دهند مراتب را به وسیله اعلامیه جدیدی از همان مجرا اطلاع دهند.

پرسش قابل طرح در این باره این است که آیا این شرط از شرایط ماهوی (substantive condition) مشروعیت تعلیق است یا شرط شکلی محسوب می‌شود. پاسخ به این پرسش را نباید کم اهمیت پنداشت، زیرا اگر آن را شرطی ماهوی تلقی کنیم، اعمال حق تعلیق توسط یک دولت بر اعلام قبلی متوقف خواهد بود. دولت قبل از آنکه به استیفای حق خود مبادرت کند، باید آن را در سطح بین‌المللی اعلام نماید و در صورت نقض این شرط ماهوی، تعلیق نامشروع محسوب خواهد شد. اما اگر اعلام عمومی را منحصرأ یک عنصر شکلی در فرایند تعلیق به شمار آوریم، آثار حقوقی نقض آن، کم

اهمیت تر خواهد بود. در این صورت، اعلام قبلی شرط مشروعیت تعلیق قلمداد نمی‌شود. نهادهای نظارتی، دولتی را که از ایفای شرط استنکاف کرده است، ناقض بند سه مواد سه‌گانه خواهند شناخت، ولی هرگز بر حق تعلیق آسیبی وارد نخواهد کرد. شرط اعلام بین‌المللی دارای مؤلفه‌هایی است:

۱. فوریت اعلام

بند سه ماده ۴ میثاق، تصریح نموده است دولتی که از حق تعلیق استفاده می‌کند، مکلف است فوراً (immediately) نسبت به اعلام اقدام کند. قید فوریت نشان می‌دهد که در اعلام عمومی دایره بر انحراف از مقررات میثاق، تأخیر مجاز نیست. کمیته حقوق بشر هیچ‌گاه زمان اعلام را مشخص نکرده است. هرچند اعلام با تأخیر دو هفته‌ای غیرمعمول نیست، اما پاره‌ای از اعلامها توسط دولتها به سرعت و گاه حتی در روز اعلام وضعیت فوق‌العاده صورت گرفته است.*

بند سه ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی بر فوری بودن اعلام تصریح نکرده است و بنابراین به نظر می‌رسد از منظر این سند عنصر زمان چندان مهم نیست. اما مطابق بند سه ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی این قید ضروری است و دولتی که حق انحراف را اعمال می‌کند، باید فوراً از طریق دبیر کل سازمان دولتهای آمریکایی، دیگر دولتهای عضو را مطلع سازد. قابل ذکر است که بند دو ماده ۳ منشور ۱۹۶۱ شورای اروپا، عنصر زمان را مورد توجه قرار داده و مقرر داشته است دولتی که حق تعلیق را استیفا می‌کند، باید دبیر کل شورا را در ظرف زمانی متعارف (within a reasonable lapse of time) آگاه سازد.

۲. مفاد اعلامیه تعلیق

اعلامیه باید حاوی مقررات معلق شده و نیز جهاتی باشد که تعلیق آنها را اقتضا نموده است. کمیته حقوق بشر در تفسیر عمومی شماره ۵/۱۳، ضمن تأکید بر ماهیت استثنایی و موقتی اقدامات تعلیقی و نیز اهمیت حقوق غیر قابل تعلیق، تصریح نموده است که: «این مسئله برای دولتهای عضو مهم است که در زمان اضطرار عمومی، دیگر دولتهای عضو را از ماهیت و دامنه تعلیقها و نیز علل آن آگاه سازند.»

* cf UN Doc: ST / LEG / SER. E / 12, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General, pp. 143, 145, 153.

این تفسیر از آن رو اهمیت دارد که مؤلفه‌های اعلام را توسعه داده و ذکر ماهیت و دامنه تعلیقها را نیز لازم دانسته است. بر اساس بند سه ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی نیز اعلامیه باید حاوی مقررات به حالت تعلیق درآمده و نیز جهاتی باشد که تعلیق آنها را ایجاب کرده است.

اما بند سه ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی از تعبیر دیگری استفاده کرده است. بر پایه آن «دولت تعلیق کننده باید دبیر کل شورای اروپا را کاملاً از اقداماتی که معمول می‌دارد و نیز دلایل آن آگاه سازد.» هیچ یک از واژه‌های «کاملاً» و «اقدامات» در بند سه ماده ۴ میثاق تعبیه نشده است و این را باید یک نقیصه دانست؛ چون اعلامیه‌ای که به موجب این ماده صادر می‌شود، لازم نیست توصیف اقدامات ویژه‌ای را که برای مقابله با وضعیت اضطرار ضروری است، در خود داشته باشد.

از سوی دیگر، بند سه ماده ۱۵ آسیب و ایراد دیگری دارد و آن اینکه در آن شرط نشده است که دولت، مقرراتی را که به تعلیق آنها مبادرت نموده است، اعلام نماید.

۳. اعلام پایان تعلیق

شرط لازم دیگر این است که دولتی که مقرراتی را به حالت تعلیق درمی‌آورد، باید در تاریخی که به تعلیق خاتمه می‌دهد، از طریق اعلامیه‌ای دیگر که به دبیر کل تسلیم می‌کند، دولتهای عضو را از پایان یافتن تعلیق آگاه سازد. این شرط در بند سه ماده ۴ میثاق و ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی مورد تصریح قرار گرفته است، ولی ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی از آن سخنی به میان نیاورده است. ناگفته پیداست که فارغ از اینکه دولت این اعلامیه ثانوی را صادر کند یا نه، به مجرد آنکه اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند از بین برود، ادامه هرگونه تعلیقی نامشروع است و باید خاتمه پذیرد.

مسئله اعلام بین‌المللی، توسط دیوان اروپایی حقوق بشر در قضایایی همچون لالس، گریک و آیریش مورد توجه قرار گرفته است که به منظور پرهیز از اطاله بحث از ذکر رویه خودداری می‌کنم.*

* Lawless Judgment, Series A, No. 3, p. 61, Para. 47; European Court of Human Rights, Series B. 1960 - 61, Report of the Commission, p. 72, Para. 80.

بند چهارم: تعهدات غیر قابل تعلیق دولتها

هرچند دولتها می‌توانند پاره‌ای از تعهدات حقوق بشری خود را در شرایط اضطراری به حالت تعلیق درآورند، اما برخی از حقها از چنان اهمیت و اعتباری برخوردارند که به هیچ روی قابلیت تعلیق ندارند. قبل از پرداختن به این بحث باید یادآور شد که در تعبیر «حقوق غیر قابل تعلیق» مسامحه‌ای وجود دارد. وقتی از حقوق غیر قابل تعلیق سخن می‌گوییم، یعنی حقهایی قابل تعلیق نیز وجود دارد، در حالی که تعلیق حق معقول نیست. حق دایر مدار وجود و عدم است. حق را می‌توان تحدید کرد، اما خود حق قابل تعلیق نیست. آنچه قابلیت تعلیق دارد، عبارت است از اجرای حق و یا تعهدات حقوق بشری دولت.

دولت متعهد است حقوق بشر را چنان که در معاهدات بین‌المللی آمده است رعایت کند. در وضعیت اضطراری اجرای این تعهد تا حدی قابل تعلیق است، اما تعهد دولت در رعایت برخی از حقوق تحت هیچ شرایطی قابل تعلیق نیست.

بند دو ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، تعلیق مواد ۶، ۷، ۸ (بندهای اول و دوم)، ۱۱، ۱۵، ۱۶ و ۱۸ را غیرممکن دانسته است. ماده ۶، حق حیات را از حقوق ذاتی شخص انسان دانسته است که باید مشمول حمایت همیشگی قانون باشد. هیچ فردی را نمی‌توان خودسرانه از زندگی محروم کرد. بر اساس ماده ۷ هیچ‌کس را نمی‌توان مورد آزار و شکنجه یا مجازات یا رفتار ظالمانه یا خلاف انسانی یا ترذیلی قرار داد. به‌ویژه قرار دادن یک شخص تحت آزمایشهای پزشکی یا علمی بدون رضایت آزادانه او ممنوع است.

به موجب بند یک ماده ۸، هیچ‌کس را نمی‌توان در بردگی نگاه داشت. بردگی و خرید و فروش برده به هر نحوی از انحا ممنوع است. بند دو این ماده تصریح کرده است که هیچ‌کس را نمی‌توان در بندگی نگاه داشت. ماده ۱۱ بر این قاعده تأکید می‌کند که هیچ‌کس را نمی‌توان تنها به این علت که قادر به اجرای یک تعهد قراردادی خود نیست، زندانی کرد. مطابق ماده ۱۵ هیچ‌کس به علت فعل یا ترک فعلی که در موقع ارتکاب بر طبق قوانین ملی یا بین‌المللی جرم نبوده، محکوم نمی‌شود و همچنین هیچ مجازاتی شدیدتر از آنچه در زمان ارتکاب جرم قابل اعمال بوده، تعیین نخواهد شد. هرگاه پس از ارتکاب جرم، قانون مجازات خفیف‌تری را برای آن مقرر دارد، مرتکب از آن تخفیف بهره‌مند خواهد شد.

ماده ۱۶ مقرر می‌دارد که هر کس حق دارد که شخصیت حقوقی او همه جا شناخته

شود. و بر پایه ماده ۱۸ هر کس حق آزادی فکر، وجدان و مذهب دارد. این حق شامل آزادی داشتن یا قبول یک مذهب یا معتقدات به انتخاب خود، همچنین آزادی ابراز مذهب یا معتقدات خود - خواه به طور فردی یا جمعی و خواه به طور علنی یا در خفا، در عبادات و اجرای آداب و اعمال و تعلیمات مذهبی - است.

با این ترتیب، مطابق بند دو ماده ۴، تعهد به رعایت حقوق ذیل غیر قابل تعلیق است و این حقوق باید در هر شرایط و اوضاع و احوالی حتی شرایط استثنایی، جنگ و وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند، رعایت گردد:

۱. حق ذاتی حیات.

۲. مصونیت از شکنجه، مجازات یا رفتار ظالمانه یا خلاف انسانی یا ترذیلی و ممنوعیت آزمایشهای غیرارادی علمی یا پزشکی.

۳. ممنوعیت برده‌داری، تجارت برده و به بندگی کشیدن انسان.

۴. آزادی از حبس به سبب ناتوانی در ایفای یک تعهد قراردادی.

۵. حق برخورداری از اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین کیفری.

۶. حق شناسایی شخصیت حقوقی انسان نزد قانون.

۷. حق آزادی فکر، وجدان و مذهب.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در بند دو ماده ۱۵، منحصراً چهار حق را غیر قابل تعلیق دانسته است. در واقع مطابق این کنوانسیون، دولتها نمی‌توانند تعهدات مندرج در مواد ۲، ۳، ۴ (بند یک) و ۷ را به حالت تعلیق درآورند. حقه‌های غیر قابل تعلیق به موجب این کنوانسیون عبارت‌اند از:

- حق حیات به جز در مورد مرگ ناشی از اقدامات جنگ.

- حق آزادی از شکنجه و رفتار یا مجازات غیرانسانی و ترذیلی.

- حق آزادی از بردگی یا بندگی انسان.

- حق مصونیت از عطف به ماسبق شدن قوانین کیفری.

اما کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر در حوزه حقوق غیر قابل تعلیق، حقوق بیشتری را غیر قابل تعلیق معرفی نموده است. مطابق بند دو ماده ۲۷ این کنوانسیون، یازده ماده آن نمی‌تواند تحت هیچ شرایطی حتی در زمان جنگ، خطر عمومی یا اضطرار دیگری که

استقلال یا امنیت یک دولت عضو را تهدید می‌کند، به حالت تعلیق درآید. این مواد و تعهدات غیر قابل تعلیق که رعایت حقهایی را در هر حال ضروری شمرده‌اند، عبارت‌اند از: ماده ۳ (حق برخورداری از شخصیت حقوقی)؛ ماده ۴ (حق حیات)؛ ماده ۵ (حق برخورداری از رفتار انسانی)؛ ماده ۶ (مصونیت از برده شدن)؛ ماده ۹ (مصونیت از عطف قوانین به گذشته)؛ ماده ۱۲ (آزادی وجدان و مذهب)؛ ماده ۱۷ (حقوق خانواده)؛ ماده ۱۸ (حق داشتن نام)؛ ماده ۱۹ (حقوق کودک)؛ ماده ۲۰ (حق تابعیت)؛ ماده ۲۱ (حق مشارکت در حکومت).

نکته حائز اهمیت این است که بند دو ماده ۲۷ در پایان، تعلیق تضمینات قضایی ضروری برای حمایت از این حقوق را ممنوع کرده است.

با یک مقایسه اجمالی میان میثاق و دو کنوانسیون اروپایی و آمریکایی، به خوبی روشن می‌گردد که کنوانسیون اروپایی، حقوق کمتری را غیر قابل تعلیق دانسته، کنوانسیون آمریکایی فهرستی بلند از تعهدات تعلیق ناشدنی دولتها ارائه نموده است و میثاق در معرفی حقوق غیر قابل تعلیق و تعهداتی که انحراف از آنها به هیچ روی مجاز نیست، راه اعتدال را پیموده است. ملاحظه می‌شود چهار حق اساسی که در کنوانسیون اروپایی غیر قابل تعلیق محسوب شده‌اند، در میثاق و کنوانسیون آمریکایی نیز بر غیر قابل تعلیق بودن آنها تصریح شده است.

نتیجه

در نظام بین‌الملل حقوق بشر، دولتها حق دارند در شرایط اضطراری و فوق‌العاده، اجرای بسیاری از حقوق را به حالت تعلیق درآورند. روشن است که در حالت جنگ، اشغال نظامی، آشوبهای داخلی، بحران و دیگر شرایط اضطراری نمی‌توان از دولت انتظار داشت همچون شرایط عادی، تمام حقوق و آزادیهای مردم را تأمین نماید. اما اگر شفاف‌سازی مفهوم وضعیت اضطراری به طور کامل امکان‌پذیر نیست، دست کم باید از میزان ابهام آن کاست. مفهوم تقریباً نامشخص و قابل تحول «وضعیت اضطراری» می‌تواند به ابزاری برای سوء استفاده دولتهایی تبدیل گردد که به دنبال اندک بهانه‌ای برای نقض حقوق بشر می‌گردند.

به موجب نظام بین‌المللی حقوق بشر، وقتی حقی برای فرد شناخته شده است، دولت مکلف است آن را به طور کامل رعایت کند، ولی این تکلیف مهم بدان معنا نیست که حیات و بقا، امنیت، استقلال و ثبات یک کشور را نادیده بنگارد. دولت در موارد ضرورت و موقعیتهای فوق‌العاده ممکن است اولویت را به رعایت پاره‌ای از حقوق افراد ندهد. اما ضرورت امر و فوق‌العاده بودن موقعیت باید احراز گردد؛ به این معنا که خطری مهم و قریب‌الوقوع باید امنیت و حیات جامعه را مورد تهدید جدی قرار داده باشد تا در پرتو آن، استناد دولت به نهاد تعلیق و جاهت یابد.

برای اینکه اقدام دولت در تعلیق اجرای مقررات حقوق بشر مشروع باشد، تحقق شرایطی ضروری است؛ این شرایط عبارت‌اند از: ضرورت اکید، سازگاری با دیگر تعهدات بین‌المللی دولت، رعایت اصل ممنوعیت تبعیض، اعلام عمومی و رعایت حقوق غیر قابل تعلیق. لزوم رعایت این شرایط نشان‌دهنده آن است که نظام بین‌الملل حقوق بشر، استانداردهایی را برای حمایت از انسان در هر زمان و مکان، اعم از زمان صلح، جنگ و وضعیت اضطراری تهدیدکننده حیات ملت مقرر نموده است، بنابراین، نظام بین‌الملل حقوق بشر با تعبیه نهاد تعلیق نه تنها درباره اجرای حقوق در وضعیت اضطرار عمومی تسامح نمی‌کند، بلکه تعلیق ابزاری برای پیشگیری از نقض حقوق انسانها در چنین وضعیتهایی است؛ خاصه اینکه حقهای بنیادین، مطلق و پراهمیتی را غیر قابل تعلیق دانسته است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتاد و نهم تصریح کرده است: برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیتهای ضروری برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

این اصل حاوی نکات مهمی است: ۱. ممنوعیت مطلق برقراری حکومت نظامی. ۲. امکان اعمال محدودیتهای ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری تنها به حکم قانون. ۳. استثنایی بودن اعمال محدودیت و کوتاه بودن مدت اعمال محدودیتهای ضروری. این اصل به گونه‌ای جعل شده است که راه سوء استفاده دولت از حق را سد می‌کند.

منابع

1. Brownlie (ed), Ian: *Basic Documents on Human Rights*, Oxford, Clarendon, 1992.
2. European Court of Human Rights, Brannigan on McBride Judgment, Ser. A, No. 258 - B.
3. European Court of Human Rights, Case of Engle and Others, 1976, ser. A, No. 22.
4. European Court of Human Rights, Cyprus v. Turkey, 1975.
5. European Court of Human Rights, Lawless Case, Ser. B 1960-10.
6. European Court of Human Rights, the Sunday Times Case, 1979.
7. Icj Rep. Dissenting opinion of judge Tanaka, South West Africa, Second phase, 1966.
8. J. G. Merrills: *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, Manchester University press, 1993.
9. Mc Carthy, Anna Lena Svensson: *The International Law of Human Rights and States of Exception*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/ Boston/ London, 1998.
10. Mc Goldrick, Dominic: *The Human Rights Committee*, Oxford, Clarendon, 1991.
11. Oraa, Jaime: *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, Clarendon, 1992.

12. provost, Rene: *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2002.
13. The siracusa principles on the limitation and derogation provisions in the international covenant on civil and political rights, 7 *Human rights Quarterly*, 1985.
14. The Sunday Times Case, Judgment of 26 April 1979, Series A.
15. *Year Book of European Convention of Human Rights*, 1963.

