

وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر

باقر شاملو*

ابوالفضل یوسفی**

چکیده

از سال ۲۰۰۱ میلادی، به دلیل وقوع حوادث پیش‌بینی‌نشده مخمل نظم عمومی مکرراً دولت‌ها با اعلام حالت فوق‌العاده تدابیری خاص و عموماً سخت‌گیرانه اعمال کرده‌اند. منشأ مشروعیت اقدامات سختگیرانه دولت‌ها استناد به شرایط اضطرار عمومی است. وضعیت «اضطرار عمومی» در اسناد حقوق بشری، تهدید آنی حقوق بنیادین افراد در یک محدوده زمانی و مکانی معین به گونه‌ای که نظم عمومی به شدت مختل شود، تعریف شده است. مؤلفه‌های اضطرار عمومی از منظر حقوق بشر عبارت است از تهدید عینی یا قریب‌الوقوع که استثنایی و علیه حیات منسجم اجتماعی باشد. احتمال وقوع حمله تروریستی بارزترین مصداق آن تلقی می‌شود.

کلیدواژه‌ها: اضطرار عمومی، حقوق بنیادین، حقوق بشر، حیات ملت.

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

baghershamloo@gmail.com

** دانش‌آموخته دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی از دانشگاه شهید بهشتی

yusefi_9@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۴/۰۱/۲۴

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۲۲

گاهی دولت درگیر بحران، برای بازگشت نظم حالت فوق‌العاده اعلام می‌کند. پیامد اعلام وضعیت اضطراری، تحدید حقوق و آزادی‌های شهروندان و گسترش فضای امنیتی در جامعه است. دخالت دولت در آزادی‌های افراد مستلزم مشروعیت و مجوز قانونی است. به طور مثال در قانون اساسی کشورمان مقرر شده است که در شرایط اضطراری مانند جنگ، دولت می‌تواند محدودیت‌های ضروری برقرار نماید. سؤال اصلی این است که مؤلفه‌های «اضطرار عمومی» به عنوان منشأ مشروعیت اعلام حالت فوق‌العاده چیست. اضطرار، در حقوق مدنی حالتی شخصی است که فرد به واسطه فشار ناشی از آن مبادرت به انجام عملی حقوقی می‌کند و در حقوق کیفری معادل ضرورت دانسته شده و مانع مسئولیت کیفری است. اما اضطرار عمومی، در حوزه حقوق عمومی و در رابطه با اعمال حاکمیت مطرح شده که متأسفانه تعریف حقوقی از آن ارائه نشده است. برای تعیین مصادیق مشروعیت اعلام حالت فوق‌العاده توسط دولت‌ها، ناچاریم مؤلفه‌های اضطرار عمومی که ایجادکننده شرایط اضطراری است را شناسایی و از این طریق اعمال حاکمیت را ارزیابی کنیم. فرض ما این است که اضطرار عمومی ماهیتاً دارای مؤلفه‌های گستردگی آثار روانی و اجتماعی، شدیداً مختل‌کننده نظم عمومی و ناقض حقوق بنیادین افراد است. برای شناخت ماهیت و مفهوم اضطرار عمومی، اسناد حقوق بشری و رویه قضایی محاکم حقوق بشری بین‌المللی در کنار حقوق انگلستان مطالعه می‌شود.

۱. مؤلفه‌های اضطرار عمومی در اسناد منطقه‌ای حقوق بشر

وضعیت اضطرار عمومی در اسناد مهمی از نظام بین‌المللی حقوق بشر مورد تصریح قرار گرفته و قوام حقوقی یافته است. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب سال ۱۹۵۰ میلادی در ماده ۱۵ به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد در زمان جنگ یا دیگر وضعیت‌های اضطراری عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند، تدابیری را برای مقابله با آن وضعیت اتخاذ نمایند. ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹ مقرر داشته است که دولت می‌تواند در زمان جنگ یا خطر عمومی یا دیگر وضعیت‌های اضطراری که استقلال یا امنیت دولت متعاهد را به خطر می‌اندازد، تدابیری را اتخاذ نماید. به کار بردن عبارت وضعیت اضطراری که استقلال یا امنیت دولت عضو را تهدید می‌کند، عملاً معیار دیگری به معیار اصلی استفاده‌شده در میثاق (تهدید حیات ملت) افزوده است و لذا موجب توسعه موارد استناد دولت به وضعیت اضطرار عمومی است. به

همین دلیل کمیته ناظر این کنوانسیون و رویه دادگاه آمریکایی حقوق بشر این ماده را به شکلی تفسیر کرده است که با ظاهر عبارات کنوانسیون فاصله گرفته و عملاً نقض حقوق بنیادین به نحوی که حیات ملت به خطر افتد را تنها عامل موجه در اعلام وضعیت اضطراری شناخته است.^۱ همچنین در رویه دیوان آمریکایی حقوق بشر، مفهوم حیات ملت بسیار متحول و منعطف است. به عنوان مثال، نظریه مشورتی دیوان آمریکایی حقوق بشر که در ۱۹ اگوست ۲۰۱۴ به درخواست کشورهای آرژانتین، برزیل، اروگوئه و پاراگوئه در خصوص مهاجرت کودکان از آمریکای لاتین به آمریکای شمالی و اروپا داده ارائه شده، جالب توجه است. این دولت‌ها گفته‌اند که میلیون‌ها نفر از اتباع کشورشان که حدود شش میلیون نفر از آنها را کودکان تشکیل می‌دهند، از کشورشان مهاجرت کرده‌اند یا در حال مهاجرت هستند. با توجه به اینکه کودکان در شرایط آسیب‌پذیر قرار دارند و در این مهاجرت‌ها ممکن است حقوق انسانی آنها تضییع شود و بزه‌دیده جرایم سازمان‌یافته قرار گیرند، آیا این دولت‌ها می‌توانند با استناد به مقررات کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، به‌ویژه ماده ۲۷ کنوانسیون در خصوص تهدید حیات ملت، از مهاجرت این کودکان جلوگیری کنند. دیوان آمریکایی ضمن به رسمیت شناختن تمام حقوق کودکان در اسناد حقوق بشری و کنوانسیون حقوق کودک، هدف از وضع مقررات مذکور را تسهیل بهترین شرایط برای رشد کودکان دانسته و معتقد است اگر شرایط به گونه‌ای باشد که مهاجرت کودک به ضرر وی باشد، دولت حق دارد از وی حمایت و مانع از مهاجرت او شود.^۲ منشور حقوق بشر عرب نیز در ماده ۴ مقرر داشته است که دولت می‌تواند در دوران وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند، تدابیری را برای مقابله با این وضعیت اتخاذ نماید. منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم، برخلاف کنوانسیون‌های پیش‌گفته، فاقد مقرر خاصی در رابطه با وضعیت اضطراری و امکان تعلیق حقوق است. به عبارت دیگر این کنوانسیون تحت هیچ شرایطی اجازه نداده است دولت محدودیت‌های فوق‌العاده برای مقابله با وضعیت اضطراری وضع نماید و دولت را در هر وضعیتی مکلف به تضمین و رعایت تمامی حقوق بشر نموده است. این رویکرد در منشور مذکور تا اندازه‌ای آرمان‌گرایانه و به دور از

1. See: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights in the Administration of Justice, a Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers; Cluster Project on the National Capacity Building for the Promotion of Human Rights and Greater Access to Justice, 2008.

2. Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion, Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, August 19, 2014, Available at: www.corteidh.or.cr

واقعیت است. برای شناخت وضعیت اضطرار عمومی باید از منابع ملی و بین‌المللی به صورت توأمان استفاده نمود، زیرا وضعیت اضطرار عمومی در اسناد حقوق بشری تعریف دقیقی نداشته و تفاسیر گوناگونی در این خصوص وجود دارد. به طور مثال کمیته حقوق بشر بیان کرده است که ناآرامی یا فاجعه‌ای که حیات ملت را تهدید نکند، وضعیت اضطرار عمومی محسوب نمی‌شود،^۱ در حالی که منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم، اساساً با شناسایی این وضعیت و اختیارات ناشی از آن مخالف است. دلیل مخالفت این سند عبارت است از اینکه، با اعلام وضعیت اضطرار عمومی استانداردهای حقوق بشری حمایت‌کننده از آزادی‌های افراد به شدت تحت‌تأثیر (منفی) قرار گرفته و محدود می‌شود، لذا این سند با تزییق حقوق افراد در هر شرایطی ولو اضطرار عمومی مخالف است. در واقع این سند گویای نوعی بی‌اعتمادی به حاکمیت و قدرت عمومی جهت تضمین حقوق افراد است و به همین دلیل بهانه‌ای برای تزییق حقوق افراد به دولت‌ها نداده است و به نظر اغراق‌گرایانه و بدون توجه به واقعیات زندگی اجتماعی در جوامع امروزی است.

۲. مؤلفه‌های اضطرار عمومی در روبه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر

دیوان اروپایی حقوق بشر نیز در رسیدگی به دعاوی متعدد علیه دولت‌های عضو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر با موضوع تروریسم، تلاش کرده است مؤلفه‌های اضطرار عمومی و قلمرو آن را مشخص کند.^۲ مؤلفه‌های اضطرار عمومی منعطف و متغیر است. برخی از معیارهای شناخت اضطرار عمومی در روبه دیوان اروپایی حقوق بشر به شرح ذیل است.

۱-۲. ارتکاب جرم علیه جان افراد و خرابکاری عمدی در تأسیسات زیربنایی خدمات عمومی

این معیار در دعاوی لولس^۳ به رسمیت شناخته شده است. جریان پرونده به این قرار بوده است که بر اساس معاهده‌ای که در سال ۱۹۲۱ بین انگلستان و ایرلند منعقد

1. General Comment No.29, in UN doc. GAOR, A/56/40 (vol. 1), p. 203.

۲. دیوان اروپایی حقوق بشر در دعاوی آکدیور و دیگران علیه ترکیه، دولت ترکیه را در انتخاب شیوه مبارزه با گروه تروریستی پ.ک.ک. محدود به رعایت قواعد حقوق بشردوستانه نمود. این محدودیت علاوه بر تعهدات حقوق بشری بر دولت ترکیه تحمیل گردید. برای دیدن این پرونده ر.ک.:

Eur. Court HR, Akdivar and Others v. Turkey, Judgment of 16 September 1996, Reports of Judgments and Decisions, 1996-IV.

3. Lawless v. Ireland; Application no 332/57; 1 July 1961.

شد، علیرغم اینکه ایرلند کشوری آزاد شناخته می‌شد، اما کماکان جزایر شمال جزیره به عنوان تحت حاکمیت بریتانیا اعلام گردید. گروهی از افراد مسلح که خود را ارتش جمهوری ایرلند می‌نامیدند، برای لغو حاکمیت بریتانیا بر ایرلند به مبارزه برخاستند. فعالیت این گروه به شکلی بود که اجرای قانون قادر به کنترل آنها نبود. از این رو مجلس به دولت اختیارات خاصی را برای مبارزه با این گروه مسلح داد. یکی از این اختیارات حق بازداشت افراد بدون محاکمه و دادرسی بود. سرانجام در سال ۱۹۳۸ تمام زندانیان سیاسی ایرلند آزاد شدند. در سال ۱۹۳۹ که اروپا در آستانه جنگ قرار گرفته بود، مجدداً ارتش جمهوری ایرلند فعالیت‌های خشونت‌آمیز خود را آغاز و علیه بریتانیا اعلام جنگ کرد. دولت ایرلند برای مقابله با این گروه مسلح، قانون جرایم علیه دولت را تصویب کرد که سختگیری‌های زیادی را پیش‌بینی کرده بود و در موارد زیادی امکان بازداشت بدون احضار وجود داشت. در سال ۱۹۴۸ قانون جرایم علیه دولت ایرلند اصلاح شد و مقرر گردید که چنانچه فردی بدون محاکمه و احضار به بازداشت شد، حق دارد به کمیسیونی که قانون پیش‌بینی می‌کند، اعتراض نماید. بعد از چند سال که فعالیت این گروه کم شده بود، مجدداً در سال ۱۹۵۶ این گروه فعالیت خود را شروع کرد. در اواخر سال ۱۹۵۶ این گروه به تعدادی از مراکز پلیس حمله کردند و یک پلیس کشته شد، چند خودرو پلیس به آتش کشیده شد، درختان را قطع و جاده‌ها را مسدود کردند، کابل‌های تلفن را قطع و اعمال مجرمانه دیگری را نیز مرتکب می‌شدند. در سال ۱۹۵۷ در یک حمله مسلحانه به پایگاه پلیس، دو نفر کشته و دوازده نفر زخمی شدند. نخست‌وزیر ایرلند در نطقی از عموم مردم تقاضای صلح کرد. شش روز بعد از این سخنرانی، اعضای گروه مسلح ارتش جمهوری ایرلند، با هدف دستیابی به مواد منفجره به یک انبار نظامی حمله کردند. ماه بعد، این گروه در حمله‌ای دیگر به انبار مهمات، مقدار زیادی مواد منفجره و سلاح به دست آورد. در آوریل ۱۹۵۷ با استفاده از مواد منفجره سرقت‌شده، یکی از مهم‌ترین پل‌های قطار بین شهری تخریب گردید. خشونت‌های این گروه در اواخر سال ۱۹۵۷ به شدت اوج گرفت و حملات زیادی به افراد، پلیس و اماکن عمومی صورت گرفت. دولت برای مقابله با این گروه، قانون دستگیری بدون محاکمه را فعال نمود و کمیسیون مربوط به حق اعتراض بازداشت‌شدگان بدون محاکمه را تشکیل داد. وزیر امور خارجه ایرلند مراتب را به اطلاع دبیرکل شورای اروپا رساند. در بخشی از این نامه آمده بود: از آنجایی که اجرای بخش دوم قانون جرایم علیه دولت که اختیارات خاصی را برای دستگیری و بازداشت افراد بدون محاکمه، مقرر داشته و متضمن تعلیق برخی از تعهدات ناشی از کنوانسیون حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی می‌باشد، لذا بدین وسیله خواهشمند است

این نامه را به عنوان اطلاع دادن مطابق با ماده ۱۵ بند ۳ این کنوانسیون مورد ملاحظه قرار دهید. در این نامه همچنین آمده بود که اعطای اختیارات به دولت ایرلند برای دستگیری افراد بدون محاکمه بدان سبب است که ضرورت برقراری صلح و نظم، دولت ایرلند را وادار به توسل به نیروی نظامی و مسلح در غیر مواردی که قانون اساسی مقرر داشته است، ننماید. نخست‌وزیر ایرلند خطاب به کسانی که ممکن است بر اثر اجرای قانون ۱۹۴۰ دستگیر شوند اعلام نمود که چنانچه بازداشت‌شده تعهد دهد ارتباط خود را با گروه‌های غیرقانونی قطع کرده و به قانون اساسی پایبند می‌ماند، وی را آزاد خواهد کرد. آقای لولس و سه نفر دیگر، اولین کسانی بودند که به موجب این قانون بازداشت شدند. آنها در یک انبار با یک قبضه اسلحه مسلسل، شش تفنگ ارتش، شش اسلحه ورزشی، یک هفت تیر و تپانچه اتوماتیک و ۴۰۰ مجله مربوط به گروه مسلح ارتش جمهوری ایرلند، دستگیر شدند. آقای لولس عضویت در گروه مسلح مذکور را پذیرفت و اقرار کرد این سلاح‌ها را در سرقت انبار اسلحه ارتش بدست آورده است. وی بر اساس قانون اسلحه جنگی و قانون جرایم علیه دولت، متهم گردید. در جلسه محاکمه، یکی از متهمان در دفاع از خود گفت که جلسه محاکمه را به رسمیت نمی‌شناسد. وی گفت که به نمایندگی از رفقایم و خودم، مایل هستم که بگویم هر اسلحه‌ای از ما کشف گردید، وسیله‌ای برای مبارزه علیه اشغال نظامی بریتانیا و برای آزادی کشورم بوده و هیچ زن یا مرد ایرلندی ترسی از سیاستمداران ندارند. از نظر ما اسلحه داشتن حق ماست و معتقدیم وظیفه هر ایرلندی است که اسلحه بردارد و از کشورش دفاع کند. آقای لولس در پاسخ به هیأت دادگاه مبنی بر اینکه چه دفاعی دارید، گفت دوستم به نمایندگی از من صحبت کرد. بعد از این محاکمه، آقای لولس چند بار دیگر نیز دستگیر شد و اسنادی از مراکز نظامی از وی کشف گردید. در یک مورد، وقتی وی سوار کشتی عازم انگلستان بود، دستگیر و بدون محاکمه بازداشت شد. در مدت بازداشت از وی خواسته شد تعهد به احترام به قانون اساسی و عدم عضویت در گروه‌های قانونی را امضا کند، ولی وی امتناع نمود. وی به بازداشت صورت‌گرفته معترض بود و اعتقاد داشت دلیلی برای دستگیری او وجود ندارد. درحالی که، مقامات ایرلند به سابقه وی به عنوان دلیلی برای بازداشت او استناد می‌نمودند. در همین روز در ساعت ۷ بعد از ظهر (۱۳ جولای ۱۹۵۷) اختیار بازداشت افراد بر اساس قانون ۱۹۳۹ ماده ۳۰، منقضی گردید و تمدید نشده بود. از این‌رو، دولت ایرلند مستند دستگیری او را دستور نخست وزیر اعلام نمود که مورد قبول آقای لولس نبود. همچنین از نظر لولس، کمیسیون رسیدگی‌کننده به اعتراض نیز اعتبار و مشروعیتی از قانون اساسی نداشت. لذا وی مدعی بود حقوقش کاملاً نقض شده است. در نهایت نیز دادگاه عالی ایرلند اعتراض وی را نپذیرفت. آقای

لولس بر این اساس که بازداشت وی بدون اتهام و بدون محاکمه عادلانه بوده است، درخواستی به کمیسیون حقوق بشر اروپا داد و تقاضای رسیدگی کرد. در این پرونده دیوان مقرر می‌دارد: دولت ایرلند از طریق اعلامیه‌ای که در ۵ جولای ۱۹۵۷ صادر و به طور رسمی در ۸ جولای ۱۹۵۷ منتشر نمود، به دولت اختیار فوق‌العاده‌ای بر اساس بخش دوم قانون جرایم علیه دولت جهت تضمین محافظت از صلح عمومی و نظم اعطا کرده است.^۱ سپس دیوان در بیان معنای عبارت «وجود یک وضعیت اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید کند» چنین توضیح می‌دهد: معنای طبیعی و عرفی عبارت «دیگر وضعیت‌های اضطراری عمومی تهدیدکننده حیات ملت» به اندازه کافی روشن است. این عبارت به موقعیتی استثنایی از بحران یا اضطرار اشاره می‌کند که کل جمعیت را تحت تأثیر قرار داده و متضمن خطری علیه حیات سازمان‌یافته جامعه است که دولت از آن (حیات سازمان‌یافته) ناشی شده است. دیوان تأکید می‌کند فاکتورهایی که دولت ایرلند می‌توانست برای اثبات وضعیت اضطرار عمومی از آنها استفاده نماید عبارتند از اینکه اولاً ثابت کند ارتش مخفی و غیرقانونی ایرلند برای دستیابی به اهدافش در قلمرو ایرلند از خشونت استفاده می‌کند. ثانیاً، باید قبل از اعلام وضعیت اضطرار عمومی توسط دولت، خشونت‌ها به طور چشمگیری گسترش یافته باشد. ثالثاً، فعالیت خشونت‌بار این گروه خارج از قلمرو حاکمیتی ایرلند به گونه‌ای که روابط ایرلند با همسایگانش را به خطر اندازد نیز می‌تواند نشان‌دهنده وجود وضعیت اضطرار عمومی باشد.^۲ علاوه بر این دیوان تأکید کرده است که «تداوم فعالیت‌های غیرقانونی ارتش مخفی، مصداق خطر آنی علیه ملت تلقی می‌شود».^۳ همچنین، دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده آکسوی علیه ترکیه^۴، در رابطه با وجود وضعیت اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند، چنین توضیح می‌دهد که تمامی دولت‌های عضو معاهده مکلف‌اند در رابطه با مسئولیت حفظ حیات ملت تعیین نمایند که آیا حیات ملت به وسیله وضعیت اضطراری به مخاطره افتاده است یا خیر. اگر چنین است برای غلبه بر شرایط اضطراری تا چه اندازه ضروری است تلاش نماید. همچنین مقامات ملی نسبت به قضاوت بین‌المللی در جایگاه مناسب‌تری برای تشخیص تهدید حیات ملت و اتخاذ اقدامات ضروری قرار دارند. برای تحقق این امر، «صلاحیت تشخیص» مقامات ملی باید به رسمیت شناخته شود. به نظر می‌رسد صرف اعطای صلاحیت گسترده به دولت‌ها در تشخیص وضعیت اضطراری

1. Ibid, Para.23.

2. Ibid, para.28.

3. Ibid, para.29.

4. Aksoy v. Turkey, Judgment of 18 December 1996, Reports 1996-VI, p. 2280.

مغایر با روح و فلسفه قواعد مربوط به تخطی دولت‌ها از تعهدات حقوق بشری آنها نیست؛ اما این امر می‌تواند زمینه سوءاستفاده را فراهم نماید و موارد استناد به وضعیت استثنایی اضطرار عمومی را گسترش دهد. کمیسیون اروپایی حقوق بشر در پرونده قبرس شمالی علیه ترکیه،^۱ در خصوص مرگ افراد یونانی-قبرسی، ویژگی‌های اضطرار عمومی را به شرح ذیل بر شمرده است: اضطرار عمومی باید توأم با بحران یا خطری استثنایی باشد، به گونه‌ای که اقدامات یا محدودیت‌های معمول و مجاز به شکلی آشکار نامناسب آن وضعیت باشد؛ آثار اضطرار عمومی باید شامل همه افراد ملت شود، به نحوی که ادامه حیات اجتماعی به خطر افتاده باشد؛ و اضطرار عمومی باید فعلی یا قریب‌الوقوع باشد. منظور دیوان از خطر استثنایی، خطری است که با توسل به مقررات عادی قابل کنترل نباشد و یکی از مؤلفه‌های شناسایی اضطرار عمومی دانسته شده است. به طور کلی در رویه دیوان ویژگی‌های خطر ایجادکننده اضطرار عمومی، فعلی‌بودن یا قریب‌الوقوع بودن، استثنایی بودن و گسترده بودن آثار آن بیان شده است که با بحث تهدید در حقوق کیفری قرابت دارد.

۲-۲. احتمال وقوع حمله تروریستی

هرچند که اقدامات تروریستی در قرن معاصر بارها در کشورهای مختلف رخ داده است، اما مفهوم حقوقی تروریسم کماکان مبهم بوده و اجماع جهانی در این خصوص وجود ندارد. به عنوان مثال در قانون مجازات اسلامی تفاوت بین جرایم علیه امنیت و رفتارهای تروریستی روشن نشده و قانون مسکوت است. مطالعه قوانین کیفری کشورهای دیگر نیز تصویر دقیق از مفهوم حقوقی تروریسم به دست نمی‌دهد. با وجود این، دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده «آی و دیگران علیه بریتانیا»^۲ اعلام کرده است که حمله یازده سپتامبر ۲۰۰۱ و خطر تروریسم بین‌المللی، یک خطر اضطراری است و بر اساس ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، در چنین شرایطی خطر علیه حیات ملت محرز است. به عبارت دیگر، بیم حملات تروریستی یا فعلیت داشتن آن از مؤلفه‌های اضطرار عمومی است. مقامات دولت انگلستان متعاقب حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، احتمال دادند که کشورشان هدف حملات تروریستی گروه القاعده خواهد بود. بنابراین بر اساس ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، اعلام وضعیت اضطراری شد. دولت بریتانیا بر این باور بود که حملات احتمالی از طریق خارجیانی که در این کشور

1. Eur. Court HR, Cyprus v. Turkey, Application No. 25781/94, 2001.
2. A and Others v. Secretary of State for the Home Department, Application No. 3455/05, Judgment of 19 February 2009.

حضور دارند، صورت خواهد گرفت. از آنجا که دولت بریتانیا نمی‌توانست تمام خارجی‌ان را از این کشور اخراج کند و عملش مصداق نقض ماده ۳ کنوانسیون تلقی می‌شد، لذا اختیارات دولت برای بازداشت افراد خارجی ساکن بریتانیا را افزایش داد، زیرا آنها را خطر بالقوه علیه امنیت ملی خود می‌دانست و ظن معقولی نسبت به تروریست بین‌المللی بودن مسلمانان مهاجر داشت. با توجه به اینکه دولت بریتانیا این عمل (بازداشت افراد) را نقض ماده ۵ بند یک کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌دانست، طی نامه‌ای در تاریخ ۱۱ نوامبر ۲۰۰۱ به دبیرکل شورای اروپا، با تشریح وضعیت اضطراری، وضعیت مذکور را رسماً اعلام کرد. یازده نفر از اتباع خارجی در این خصوص بازداشت شدند. برخی از این افراد در دوره بازداشت از حق دسترسی به وکیل محروم بودند. مجلس اعیان انگلستان، در رسیدگی به شکایت شکات اعلام کرد از آنجا که کشور انگلستان بر اساس شواهد موجود جزء اهداف شبکه القاعده بوده، وضعیت اضطراری صحیح است، اما در نحوه اجرای قانون ضد تروریسم که صرفاً علیه خارجی‌ان اجرا شده است نوعی تبعیض و عدم رعایت تناسب مشاهده می‌شود. دولت‌های اردن و الجزیره، نسبت به دستگیری اتباعشان توسط بریتانیا اعتراض کردند و بیان داشتند دولت انگلیس به جای بازداشت بهتر بود اتباعشان را اخراج می‌کرد. از این‌رو، دولت بریتانیا افراد مظنون را به زندان مهاجران غیرقانونی انتقال و سپس به کشورشان اخراج کرد. خواهان‌ها در این پرونده مدعی بودند اولاً بازداشت برای مدت نامعلوم و در شرایط بسیار امنیتی منجر به رفتار غیرانسانی و تحقیرکننده با آنها شده است. ثانیاً، اساساً بازداشت‌های مذکور غیرقانونی و تبعیض‌آمیز بوده و اعلام وضعیت اضطراری غیرمتناسب با شرایط موجود بوده است. ثالثاً، علاوه بر اینکه بازداشت‌های صورت گرفته موجب نقض قوانین داخلی انگلستان بوده، مرجعی برای تظلم‌خواهی و جبران خسارت و آزاد شدن از بازداشت در اختیار آنها نبوده است. آنها مدعی نقض مواد ۳، ۵، ۶، ۱۳ و ۱۴ کنوانسیون بودند. در این پرونده، دیوان در بررسی این امر که آیا وضعیت اضطراری تهدیدکننده حیات ملت وجود دارد یا نه، چنین استدلال کرده است: «در این پرونده نخست‌وزیر، ادله‌ای را برای اثبات خطر حمله القاعده ارائه کرده بود و علاوه بر آن تمام قضات محاکم انگلستان وجود چنین خطری را پذیرفته بودند. اگرچه در مدتی که گفته شده بود خطر حمله القاعده وجود دارد، چنین اتفاقی نیافتاد، اما نمی‌توان پذیرفت اگر دولتی خطر حمله را احساس کرد، صبر کند تا حمله صورت گیرد و سپس مقابله نماید. ترس مسئولان از بروز چنین وضعیتی قابل ایراد نیست. علاوه بر اینها خطر حمله

تروریست‌ها در سال ۲۰۰۵ با انفجار بمب و تلاش برای بمب‌گذاری خود را نشان داد.^۱ در پرونده برانینگان و مک‌براید علیه بریتانیا،^۲ اگرچه خواهان متعرض وجود وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید کند، نشده بود، اما دیوان مسئولیت اثبات آن را متوجه دولت بریتانیا کرد. اگرچه بریتانیا نتوانست دلیلی بر وجود وضعیت اضطراری ارائه کند، اما وجود وضعیت اضطراری در ایرلند شمالی برای توجیه اقدامات دولت بریتانیا پذیرفته شد. دیوان با ارجاع به پرونده لولس و دیگران علیه ایرلند و پرونده ایرلند علیه بریتانیا، چنین استدلال کرده است: با ملاحظه وقایع خشونت‌بار تروریستی در ایرلند شمالی و در نقاطی از انگلستان، بدون شک وضعیت اضطراری مورد نظر کنوانسیون قابل احراز است. در پرونده النشیری علیه لهستان،^۳ وی مظنون به دست داشتن در عملیات انتحاری علیه ناوگان دریایی آمریکا در خلیج عدن بود که به موجب آن یک کشتی نظامی آمریکا به واسطه برخورد قایق بمب‌گذاری شده به شدت آسیب دید و ۱۷ ملوان آمریکایی کشته و ۴۰ نفر به شدت زخمی شدند. خواهان این پرونده در دبی دستگیر شد و به زندان مخفی سازمان سیا در خاک لهستان منتقل و مورد بازجویی قرار گرفت. وی در مدت بازجویی شکنجه و از تمامی حقوق انسانی محروم شده بود. شکایت وی علیه دولت لهستان دو جهت داشت. اول اینکه در خاک کشور لهستان بازجویی شده بود و رفتار غیرانسانی با او در خاک این کشور صورت گرفت. دوم، بعد از اینکه روزنامه واشنگتن‌پست از وجود زندان مخفی در لهستان پرده برداشت، دولت لهستان در حالی که می‌دانست وی با خطر مجازات مرگ روبروست، مانع از انتقال وی از کشورش نشد. دیوان رأی داد به صرف اینکه خواهان مظنون به ارتکاب اعمال تروریستی بوده است، نمی‌توان نقض حقوق وی را موجه دانست و لذا صرف حضور فرد متهم به اقدامات تروریستی در بازداشتگاه، عامل موجه در تخطی دولت از تعهدات حقوق بشری تلقی نمی‌شود. با توجه به آنچه که گفته شد، می‌توان مدعی شد که احتمال معقول وقوع حمله تروریستی عامل موجه در اعمال محدودیت‌های فوق‌العاده نسبت به حقوق و آزادی‌های فردی است و نقض کنوانسیون و حقوق بشر تلقی نمی‌شود. شایان ذکر است که صرف استناد به احتمال وقوع خشونت و رفتار تروریستی عامل موجه در برقراری محدودیت‌های فوق‌العاده نیست. به عنوان مثال در سال ۱۹۶۹، دولت یونان نتوانست وجود وضعیت اضطرار عمومی را برای توجیه تخطی از برخی از

1. *Ibid*, Para.31.

2. Brannigan and Mc Bride v. UK, judgment of 26 May 1993, Series A, No. 258-B, para44-7.

3. Al-Nashiri v. Poland, Judgment of 6 May 2011, Application No. 28761/11 .

مقررات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، اثبات نماید. در این قضیه، کمیسیون اروپایی حقوق بشر ویژگی‌های خطر در وضعیت اضطرار عمومی را چنین توضیح داده است:

«اضطرار عمومی باید:

۱. بالفعل یا قریب‌الوقوع باشد.
۲. آثار آن تمام ملت را در برگیرد.
۳. استمرار حیات سازماندهی شده اجتماع را تهدید کند.
۴. بحران یا خطر استثنایی باشد به نحوی که اقدامات یا محدودیت‌های عادی اجازه داده شده توسط کنوانسیون برای حفظ ایمنی عمومی، بهداشت و نظم، عمدتاً ناکافی باشد»^۱.

۳. مؤلفه‌های اضطرار عمومی از منظر حقوق بشر دوستانه

یکی از مؤلفه‌های بارز شناسایی وضعیت اضطرار عمومی، تهدید حیات ملت است. در حقوق کیفری، تهدید فرد مجرمانه است و قلمرو آن، جان، مال و ناموس است. تهدید حیات ملت، مفهومی است که در اسناد حقوق بشری مرتبط با موضوع اضطرار عمومی به کرات ذکر شده، اما معنای آن روشن نیست و تعریفی از آن ارائه نشده است. واژه ملت در قلمرو علوم سیاسی کاربرد دارد، ولی در قلمرو حقوق کیفری ناآشنا است. به نظر می‌رسد برای به دست آوردن شناخت دقیق‌تر از مفهوم ملت می‌توان به جای تعریف ملت به تاریخ و تمدن و تمامیت ارضی دولت‌ها، به تعریف جنایت نسل‌کشی رجوع کرد. عنصر مادی جنایت نسل‌کشی تعرض به گروه ملی، قومی، نژادی یا مذهبی است.^۲ با الهام از این عنصر، برای تعریف مفهوم ملت در عبارت «تهدید علیه حیات ملت» با اندکی مسامحه می‌توان مدعی شد که وصفی که مبنای تبعیض غیرانسانی قرار می‌گیرد، معیار تشخیص یک ملت است. از این رو، می‌توان گفت تبعیض، روشی برای تشخیص «ملت» است و در تشخیص تهدید حیات ملت، نباید به فاکتور جمعیت، نظام سیاسی یا تابعیت توجه کرد، زیرا انسان و حقوق ذاتی وی موضوع بحث است نه عوامل تشکیل‌دهنده دولت از منظر حقوق بین‌الملل. بر اساس پروتکل دوم الحاقی کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو، معیار تشخیص مخاصمه مسلحانه داخلی، وجود عملیات نظامی توسط گروه سازمان‌یافته مسلح با فرماندهی مسئول است که علیه نیروی مسلح

۱. عبداللهی، محسن، تروریسم، حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه، نشر شهر دانش، ۱۳۸۸، ص. ۱۳۷.
 ۲. برای مطالعه بیشتر رک: بیگزاده، ابراهیم، بررسی جنایت نسل‌کشی و جنایات بر ضد بشریت در اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۱ و ۲۲، ۱۳۷۷.

دولت رخ می‌دهد؛ چنین شروطی برای تحقق بحران و آشوب داخلی به رسمیت شناخته نشده و پروتکل تصریح می‌نماید مقررات ناظر بر مخاصمه مسلحانه داخلی، متمایز از بحران‌های داخلی است و نباید آشوب‌های داخلی را تابع مقررات پروتکل قرارداد (زیرا مقررات پروتکل حداقلی است). ماده یک از پروتکل مذکور مقرر می‌دارد: «۱- این پروتکل که در راستای توسعه و تکمیل ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو است، بدون تغییر و اصلاح شرایط کاربردی موجود باید نسبت به کلیه مخاصمات مسلحانه‌ای اعمال گردد که مشمول ماده ۱ از پروتکل الحاقی به کنوانسیون‌های ژنو ۱۲ آگوست ۱۹۴۹ مربوط به حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه بین‌المللی و (پروتکل اول)، نمی‌گردد و در حوزه سرزمینی یکی از اعضای متعاهد این قرارداد و بین نیروهای مسلح آن کشور و قوای مسلح مخالف یا دیگر گروه‌های سازمان‌یافته مسلح و برخوردار از فرماندهی مسئول که نسبت به بخشی از سرزمین آن دولت کنترل دارند، رخ می‌دهد. ۲- این پروتکل نباید در خصوص موقعیت‌های آشوب و بحران داخلی همانند شورش‌ها، اعمال تعرض‌آمیز انفرادی و پراکنده و دیگر اعمالی با ماهیت مشابه که در حد مخاصمات مسلحانه نیست، اعمال گردد.»^۱ از این رو می‌توان گفت اعمال همزمان قواعد حقوق بشردوستانه مندرج در پروتکل دوم الحاقی و ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های ژنو و حقوق بشر، در وضعیت اضطرار عمومی ناشی از جنگ داخلی ضروری است، درحالی‌که در ناآرامی‌ها و تنش‌های داخلی که به آستانه جنگ نرسیده است، نباید سراغ حقوق بشردوستانه رفت؛ زیرا پذیرش این امر به معنی بازگذاشتن دست دولت در سلب یا تحدید بیش از حد حقوق افراد و توسل به شیوه‌های نظامی و جنگی برای مقابله با بحران است. نقش حقوق بشردوستانه در حمایت بین‌المللی از حقوق بشر به ویژه در شرایط ناآرامی‌ها و تنش‌های داخلی که پایین‌تر از آستانه ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو قرار می‌گیرند، غیرقابل انکار است.^۲ مواجهه دولت با ناآرامی‌های داخلی می‌تواند به دستگیری‌های گسترده و بازداشت‌های خودسرانه، ناپدیدشدن‌های اجباری، شکنجه، گروگانگیری و عدم احترام به حداقل تضمین‌های حقوقی منجر شود؛ از این رو، احتمال دارد در مدت بحران، رژیم‌های سرکوبگر علاوه ارتکاب خشونت شدید، باعث نقض جدی سایر حقوق بشر نیز بشوند.

۱. پروتکل الحاقی به کنوانسیون‌های ژنو مصوب ۱۲ اوت ۱۹۴۹ در خصوص حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی (پروتکل دوم) مصوب ۱۹۷۷.

2. Meron, Thedor, Human Rights in Internal Strife: Their International Protection, Hersh Lauterpacht Memorial Lectures, Grotius Publications, 1987, p. 172.

بنابراین همان طور که دولت در وضعیتی که حیات ملت تهدید شده، برای تضمین حقوق بنیادین مکلف به مداخله است؛ اقدامات فوق‌العاده دولت نیز نباید به نقض حقوق بشر منجر شود.^۱ اعلامیه حداقل استانداردهای بشردوستانه (اعلامیه تورکو) با هدف تدوین تعدادی از قواعدی که در زمان ناآرامی‌های داخلی و وضعیت‌های فوق‌العاده عمومی باید محترم شمرده شوند، تصویب شده است.^۲ اعلامیه حداقل استانداردهای پاریس نیز شامل شانزده حق از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی بوده که نادیده گرفتن آنها در هیچ شرایطی مجاز نیست. ماهیت اضطرار عمومی در مقررات حقوق بشردوستانه نیز حول صیانت از حقوق بنیادین تکوین یافته است.^۳ از این رو می‌توان گفت از منظر حقوق بشردوستانه، مخاصمه مسلحانه داخلی و بین‌المللی عامل موجه در برقراری محدودیت‌های فوق‌العاده است، ولی این اختیار شامل آشوب‌ها و بحران‌های داخلی که به آستانه مخاصمه مسلحانه نمی‌رسند، نمی‌شود.

۴. مؤلفه‌های اضطرار عمومی در حقوق تطبیقی

بررسی تطبیقی می‌تواند در شناخت مؤلفه‌های اضطرار عمومی مفید باشد. از این رو و با توجه به سابقه طولانی وقوع حملات تروریستی در کشور انگلستان، نظم حقوقی این کشور و نظم حقوقی کشورمان بررسی می‌گردد.

۴-۱. سابقه و جایگاه اضطرار عمومی در حقوق انگلستان

تاکنون دولت انگلستان سه بار در سال‌های ۱۹۸۸، ۱۹۸۹ و ۲۰۰۱ اعلامیه تخطی از تعهدات حقوق بشری به شورای اروپا داده است. در هر سه اعلامیه، دولت انگلستان با ذکر وقایع ایجادکننده وضعیت اضطراری، علت صدور این اعلامیه را تعهد این دولت در حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی مطابق با بند ۳ ماده ۱۵ کنواسیون اروپایی حقوق بشر، اعلام کرده است. در اعلامیه وضعیت اضطرار عمومی ۲۰۰۱ انگلستان، اعلام وضعیت اضطرار عمومی به صورت ذیل توجیه شده است: «حملات تروریستی در نیویورک، واشنگتن دی.سی و پنسیلوانیا در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱،

1. Farazmand, Ali, Handbook of Crisis and Emergency Management, CRC Press, 2001.

۲. وارنر، دانیل، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، کنکاشی برای جهانی ساختن، ترجمه امین سالله حبیبی، نشر گرایش، ۱۳۸۲، ص. ۱۸۰.

۳. دلخوش، علیرضا، «حقوق بشردوستانه در مخاصمات مسلحانه بین‌المللی و غیر بین‌المللی: تفاوت‌ها و اشتراکات»، مجله سیاست خارجی، شماره ۸۷، زمستان ۱۳۸۷، صص. ۹۹۸-۹۸۹.

موجب کشته شدن هزاران نفر از جمله بسیاری از شهروندان انگلیسی و شهروندانی از ۷۰ کشور مختلف گردید. از این‌رو، شورای امنیت سازمان ملل، در قطعنامه‌های ۱۳۶۸ (۲۰۰۱) و ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) این حملات را تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی اعلام نمود. تهدید ناشی از تروریسم بین‌المللی امری دامنه‌دار است. بر اساس قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت، عمل به فصل هفتم منشور سازمان ملل مستلزم آن است که تمام دولت‌ها اقداماتی را برای جلوگیری از ارتکاب حملات تروریستی شامل مقابله با کسانی که حملات تروریستی را تامین مالی، طراحی، حمایت یا مرتکب می‌شوند، اتخاذ نمایند. نسبت به بریتانیا تهدید تروریستی توسط کسانی که مظنون به مداخله در تروریسم بین‌المللی هستند وجود دارد. مخصوصاً افرادی از تبعه خارجی در بریتانیا حضور دارند که آنها مظنون به ارتباط داشتن با فعالیت‌ها، سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی هستند و از این‌رو تهدیدی علیه امنیت ملی بریتانیا به شمار می‌آیند. در نتیجه، در مفهوم بند ۱ ماده ۱۵ کنوانسیون، وضعیت اضطرار عمومی در انگلستان وجود دارد.^۱ همچنین در نظام حقوق انگلستان دو قانون قدیمی در خصوص اعلام وضعیت اضطرار عمومی وجود دارد که جالب توجه است. نخست، قانون اختیارات اضطراری^۱ که مقرر داشته است: این قانون برای حمایت از جامعه در موارد اضطراری مقررات استثنایی را ایجاد می‌کند. اگر در هر زمانی پادشاه احراز کند که اقدامی صورت گرفته یا تهدید آنی برای وقوع رفتاری توسط فرد یا گروهی از افراد وجود دارد که تهدیدی گسترده علیه تهیه و توزیع مواد غذایی، آب، سوخت، روشنایی و وسایل حمل‌ونقل وجود دارد و هدفش محروم کردن جامعه یا بخش قابل توجهی از جامعه از مزایای زندگی است، می‌تواند اعلام وضعیت اضطراری کند. چنین وضعیتی نباید برای بیش از یک ماه باشد. اعلام وضعیت اضطراری باید فوراً به مجلس ابلاغ شود و در صورتی که مجلس ظرف ۵ روز آن را تایید نکند، منقضی می‌شود. مجلس باید هر ۵ روز برای تمدید آن جلسه تشکیل دهد. در مدت اعلام وضعیت اضطراری پادشاه حق دارد دستوراتی را برای تضمین «حیات جامعه»^۲ اتخاذ نماید و همه نهادها به نمایندگی از پادشاه مکلف به اجرای آن هستند. اختیارات پادشاه تا جایی که برای حفظ صلح و تضمین امنیت و تنظیم عرضه و توزیع غذا، آب، سوخت، روشنایی و تداوم حمل‌ونقل یا نقل و انتقال و اهداف دیگری که برای امنیت عمومی و حیات جامعه ضروری است، گسترش می‌یابد. این مقررات نباید به گونه‌ای اعمال شود که موجب برقراری حکومت نظامی شده یا شرکت در اعتصاب‌های مسالمت‌آمیز را مجرمانه قلمداد کند. از این‌رو هر گونه مقرره‌ای که اعمال می‌شود باید

1. Emergency Powers Act 1920
2. Life of Community

در نزدیک‌ترین زمان ممکن به مجلس ارائه شود و حداکثر ۷ روز هر مقرر قابل اجرا خواهد بود، مگر اینکه هر دو مجلس ادامه اجرای آن را تأیید کنند. دوم، قانون اختیارات اضطراری ۱۹۶۴^۱ که اصلاحیه قانون قبلی است و مقرر داشته است به جای پادشاه، ملکه اختیارات مذکور را دارد و به جای عبارت «هر اقدام» (که دامنه بسیار گسترده‌ای دارد) عبارت «اقدامی که رخ داده است یا مرتبط با واقعه رخ داده است یا وقایعی با چنین ماهیتی»، به قانون ۱۹۲۰ اضافه شود. اسناد موجود نشان می‌دهد که دولت انگلستان، بعد از وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در خاک آمریکا، به استناد احتمال وقوع حمله تروریستی به جهت مهاجرپذیر بودن این کشور، وضعیت اضطرار عمومی اعلام کرده است. در این رابطه، رویه قضایی محاکم انگلستان در پرونده اف سی و دیگران علیه وزیر امور خارجه در سال ۲۰۰۱ قابل توجه است.^۲ در این قضیه، ۹ نفر به دلیل ظن مهاجر به ارتکاب اعمال تروریستی توسط پلیس مطابق با قانون ضد تروریسم انگلستان، بازداشت شده بودند. یکی از ایراداتی که خواهان‌ها مطرح کردند «عدم وجود وضعیت اضطراری بالفعل که حیات ملت را تهدید کند» بود^۳ و مورد پذیرش واقع نشد. همچنین دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده «آی و دیگران علیه بریتانیا»، استدلال کرده است: «در پاسخ به این سؤال که آیا تروریسم (وضعیت اضطرار عمومی) می‌تواند شامل خطر علیه نهادهای کشور انگلستان یا وجود انگلستان به عنوان یک جامعه متمدن باشد، باید گفت که می‌توان طیف گسترده‌ای از فاکتورهایی را که ماهیت و درجه خطر فعلی یا قریب‌الوقوع را نسبت به ملت تعیین می‌کنند، در نظر گرفت. در نتیجه موقعیت‌های اضطراری حتی اگر نهادهای یک دولت آشکارا در معرض خطر نباشند، باز هم وجود دارد».^۴ همچنین کمیسیون شورای اروپا برای حقوق بشر در خصوص اثر حوادث ۱۱ سپتامبر بر دولت‌های اروپایی چنین اظهار نظر کرده است: «با وجود آگاهی از تعهد حکومت‌ها به حمایت از شهروندان خود در برابر تهدید تروریسم، عقیده کمیسیون آن است که پس از حملات یازده سپتامبر، خطر فعالیت‌های تروریستی فی‌نفسه برای توجیه تخطی دولت از تعهدات ناشی از کنوانسیون کفایت نمی‌کند. از این‌رو،

1. Emergency Powers Act 1964

2. A (FC) and Others (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent); and X (FC) and Others v. Secretary of State for the Home Department, House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause, UKHL, 56, 16 Dec. 2004, Para.2,20,195

3. عبداللہی، محسن، منبع پیشین، ص. ۱۴۲

4. A (FC) and Others (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department, Op. cit., para. 179.

به نقل از: عبداللہی، محسن، منبع پیشین، ص. ۱۳۹-۱۳۵.

چندین دولت اروپایی که زمان طولانی با فعالیت‌های تروریستی مواجه بوده‌اند، تخطی از تعهدات ناشی از کنوانسیون را ضروری ندیده‌اند و در شرایط کنونی نیز مبادرت به چنین کاری را لازم ندانسته‌اند.^۱ بنابراین می‌توان گفت که رویه دولت انگلستان مبنی بر احراز اضطرار عمومی مستند به قانون اختیارات اضطراری اصلاحی ۱۹۶۴، مورد تأیید دیوان اروپایی حقوق بشر است و این دولت به استناد احتمال وقوع حمله تروریستی توانسته است آزادی‌های افراد را در مدت‌های معین بطور فوق‌العاده محدود کند، بدون اینکه مرتکب نقض کنوانسیون و حقوق بشر شده باشد.

۴-۲. حقوق ایران

در نظم حقوقی ایران نیز اضطرار عمومی به رسمیت شناخته شده است. اصل هفتاد و نهم قانون اساسی مقرر داشته 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 را 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. به نظر می‌رسد که تدوین اصل با دقت کم اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی انجام شده است؛ زیرا با ملاحظه مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی و مذاقه در عبارت‌بندی اصل می‌توان دریافت که تأکید و توجه قانون‌گذار اساسی صرفاً معطوف به ممانعت از برقراری حکومت نظامی است، بدون اینکه مؤلفه‌های اضطرار عمومی و قلمرو اختیارات دولت به‌درستی معین شود.^۲ این اصل در پیش‌نویس قانون اساسی به همین اندازه پیش‌بینی شده بود که «برقراری حکومت نظامی ممنوع است مگر هنگام جنگ به حکم قانون»^۳ که در گروه بررسی اصول، به این صورت تکمیل شد: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است؛ ولی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای ملی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید.»^۴ برخی اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی بر این باور بودند

۱. همان، ص. ۱۳۷.

۲. مستنبت از اظهارات برخی اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، ر.ک: مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد دوم، ۱۳۶۴، صص. ۸۸۸-۸۸۱.

۳. اصل هشتمادم پیش‌نویس قانون اساسی.

۴. ورعی، سیدجواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، قم، ۱۳۸۶، ص. ۴۳۳.

که تعبیر «شرایط اضطراری و نظیر آن» ابهام دارد و امکان سوءاستفاده دولت‌ها از آن وجود دارد. از این رو پیشنهاد می‌دهند که «شرایط اضطراری» و «محدودیت‌های ضروری» هر دو مشخص شوند. مثلاً مصادیق وضعیت اضطراری را «شورش» و «قیام علیه حکومت قانونی» و مصادیق «محدودیت‌های ضروری» را شامل «محدودیت تجمع و تردد» و نه توقیف مطبوعات و سلب دیگر آزادی‌ها پیشنهاد می‌دهند. اما این پیشنهادها در نهایت انعکاسی در متن قانون اساسی نداشت و تاکنون نیز مرجع صالحی آن را تبیین نکرده است.^۱ یکی از نمایندگان خبرگان قانون اساسی بدین نحو استدلال کرده است: «اولاً، در نوشتن اصول قانون اساسی باید خط مشی معقول و معتدلی را در پیش گرفت. دولت‌های آینده را نه کاملاً صالح و صددرصد اسلامی فرض کنیم که هیچ سوءاستفاده‌ای نمی‌کنند و نه دولت‌های فاسدی که به دنبال زیر پا نهادن همه قوانین و مقررات هستند. در هر کشوری در دنیا شرایط اضطراری پیش می‌آید و برای مقابله با آن هم تدابیری اندیشیده‌اند که بهترین و مترقی‌ترین آنها، به جای برقراری حکومت نظامی، اعلام حالت فوق‌العاده است که مقرراتی را به اجرا می‌گذارند، نه واقعاً آزادی افراد را به طور کامل سلب می‌کنند و نه اجازه می‌دهند که مثل شرایط عادی، جمعیت‌ها و گروه‌ها سوءاستفاده کنند. این کمترین اقدامی است که در هر کشوری، در شرایط جنگ و اضطراری نظیر آن، انجام می‌دهند. ثانیاً، در فصل مربوط به اختیارات شورای رهبری، می‌توان هر آنچه را لازم است، مانند اتخاذ تصمیمات فوری در شرایط خاص، پیش‌بینی کرد و هیچ منافاتی با این اصل که مربوط به دولت و وظایف آن است و باید با اجازه مجلس انجام گیرد، ندارد.^۲ در ادامه برخی دیگر از اعضا به جهت جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی دولت‌ها از شرایط اضطراری و اعمال محدودیت‌ها، تأکید می‌کنند که «اعلام شرایط اضطراری نباید بیش از سی روز به طول انجامد و اگر شرایط اضطراری ادامه داشت، دولت باید مجدداً از مجلس اجازه بگیرد.»^۳ بنابراین، در اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، صرفاً به ذکر وقوع جنگ یا شرایط اضطراری نظیر آن اکتفا شده است و معلوم نیست در نظم حقوقی ایران مؤلفه‌های اضطرار عمومی کدام هستند و منظور از اینکه برقراری حکومت نظامی ممنوع است، چیست. به طور کلی می‌توان گفت که در نظم حقوقی ایران وضع اضطرار عمومی به رسمیت شناخته شده و اختیارات مدت‌دار دولت تا جایی است که به حکومت نظامی

۱. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منبع پیشین، جلد دوم، ص. ۸۸۲.

۲. همان، اظهارات آقای عبدالکریم هاشمی‌نژاد، ص. ۸۸۴.

۳. همان، اظهارات آقای سید محمد بهشتی، ص. ۸۸۶.

منجر نشود. شایان ذکر است متولی وضعیت اضطرار عمومی در قانون اساسی به درستی معلوم نیست و برخلاف انگلستان که ملکه دارای اختیار اعلام شده است، در حقوق ایران، دولت، مجلس، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقام رهبری مستقیم یا غیرمستقیم دارای اختیار محسوب می‌شوند.



نتیجه‌گیری

هنگامی که اخلال شدید در نظم عمومی به واسطه تهدید حیات ملت و تهدید حقوق بنیادین افراد حادث شود، دولت به موجب مقررات بین‌المللی حقوق بشر مکلف است با اتخاذ تدابیر فوق‌العاده در راستای اعاده نظم مبتنی بر احترام به کرامت انسانی و حقوق بشر اقدام کند. در این راستا، قدر متیقن حاصل از پژوهش حاضر عبارت است از اینکه وضعیت «اضطراب عمومی» به عنوان عامل موجه در برقراری محدودیت‌های فوق‌العاده نسبت به حقوق و آزادی‌های شهروندان، دو ویژگی اصلی دارد. اولاً، شرایطی بحرانی است که حقوق بنیادین افراد را در حد گسترده تهدید و متأثر می‌کند یا به عبارت دیگر حیات ملت را تهدید می‌کند. ثانیاً، به جهت ویژگی خطر ناشی از اضطراب عمومی، با اعمال مقررات عادی، بازگشت به نظم سابق مقدور نیست و دولت ناچار به وضع تدابیر فوق‌العاده موقت است. اضطراب عمومی از حیث قلمرو (حقوق عمومی و اعمال حاکمیت)، موضوع (حقوق بنیادین)، آثار (برقراری محدودیت‌های فوق‌العاده توسط حاکمیت) با اضطراب فردی در قلمرو حقوق کیفری متفاوت است و از حیث ویژگی‌هایی مانند موقت بودن، استثنایی بودن خطر و قریب‌الوقوع بودن تهدید، با اضطراب فردی قرابت دارد. تروریسم با وجود اینکه مفهومی سیاسی و مورد مناقشه است، به عنوان بارزترین مصداق اضطراب عمومی شناخته می‌شود و ضرورت دارد حقوق کیفری کشورمان در این حوزه نیز به وضع مقررات پرداخته و نسبت آن با جرایم علیه امنیت را تبیین نماید.

منابع

- بیگزاده، ابراهیم، «بررسی جنایت نسل‌کشی و جنایات بر ضد بشریت در اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۱ و ۲۲، ۱۳۷۷.
- دلخوش، علیرضا، «حقوق بشردوستانه در مخصصات مسلحانه بین‌المللی و غیر بین‌المللی: تفاوت‌ها و اشتراکات»، مجله سیاست خارجی، شماره ۸۷، زمستان ۱۳۸۷.
- عبداللهی، محسن، تروریسم، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، نشر شهر دانش، ۱۳۸۸.
- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد دوم، ۱۳۶۴.
- وارنر، دانیل، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، کنکاشی برای جهانی ساختن، ترجمه امین سلاله حبیبی، نشر گرایش، ۱۳۸۲.
- ورعی، سیدجواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، قم، ۱۳۸۶.
- Farazmand, Ali, Handbook of Crisis and Emergency Management, CRC Press, 2001.
- Meron, Thedor, Human Rights in Internal Strife: Their International Protection, Hersh Lauterpacht Memorial Lectures, Grotius Publications, 1987.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights in the Administration of Justice, a Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers; Cluster Project on the National Capacity Building for the Promotion of Human Rights and Greater Access to Justice, 2008.
- Von Behr, Ines, Radicalization in the Digital Era, RAND Corporation, 2013.
- White, Jonathan, Terrorism and Homeland Security, Cengage Learning, 2014.
- Yoo, John, Terrorism, the Laws of War, and the Constitution, Hoover Institution Press, 2005.