

Distr.: General
1 March 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب*

مذكرة من الأمانة

يشرف الأمانة أن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان، عملاً بقراريه ٣١/٣ و ٣٤/٣٥ وبقرار الجمعية العامة ٧٢/١٨٠، تقرير المقرر الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فنولاً بي إيلاين. وتتناول المقرر الخاصة في هذا التقرير التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب. وهي تحدد بوجه خاص ممارسات الطوارئ الجديدة وآثارها الضارة بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر. إن حالات الطوارئ ليست ظاهرة جديدة بالنسبة إلى الدول. فقانون حقوق الإنسان يمكن الدول من الحد من الممارسة الكاملة لحقوق الإنسان القابلة للتقييد عندما تواجه الحكومات تحديات استثنائية تستوجب فرض قيود متناسبة وضرورية على حقوق الإنسان. بيد أن السلطات الاستثنائية أداة محدودة. فاستخدام الدول تدابير طارئة واستثنائية تتعلق بالأمن القومي ينبغي أن يوفر أساساً إيجابياً للعودة إلى حماية حقوق الإنسان الكاملة ضمن إطار زمني معقول. فطالما اقترنت حالات الطوارئ بانتهاكات شاملة وواسعة لحقوق الإنسان. وتتناول المقرر الخاصة بالتفصيل العلاقة بين السلطات الاستثنائية المستحكمة والانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان، وتؤكد أن مؤسسة حالات الطوارئ لا تصب في مصلحة الدول. وتحدد المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة وتشجع الحكومات على اعتمادها في سياق مكافحة الإرهاب بحيث تعالج

* قُدِّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المستجدات.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-03217(A)



* 1 8 0 3 2 1 7 *

بصورة منهجية المشكلة المدمرة المتمثلة في حالات الطوارئ الدائمة. وتعرض المقررة الخاصة أيضاً وجهات نظرها في الآليات الدولية للإشراف على حقوق الإنسان، وتشجع على انتهاج نهج أكثر حزمًا وصرامة في الرقابة القضائية والتنظيمية. وتؤكد أن التحدي العالمي الأوسع نطاقاً المتمثل في التصدي للظروف المؤدية إلى الإرهاب والتطرف العنيف سيكون أيسر إذا تعاملت الدول بجرأة مع ممارسات حالات الطوارئ الدائمة والقائمة بحكم الواقع. وستكسب الدول كثيراً من تفكيك هياكلها المتعلقة بحالات الطوارئ الدائمة والقائمة بحكم الواقع، وكذلك ستكسب سيادة القانون بمفهومها الواسع.

تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب

المحتويات

الصفحة

٤	أولاً - مفهوم السلطات الاستثنائية في سياق مكافحة الإرهاب وأساسها القانوني	٤
٥	ألف - القانون الدولي	٥
٨	باء - القانون المحلي	٨
١٠	ثانياً - إعلان حالة الطوارئ ومشكلة حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع	١٠
١٠	ألف - التزامات القانون الدولي والإعلان	١٠
١١	باء - الرقابة الدولية على إعلان حالة الطوارئ	١١
١٢	جيم - التزامات الدول عند إعلان حالات الطوارئ	١٢
١٢	دال - حالات الطوارئ الخفية والقائمة بحكم الواقع والمعقدة	١٢
١٥	ثالثاً - تدابير حماية حقوق الإنسان التي يتعين اتخاذها في حالات الطوارئ	١٥
١٥	ألف - الحقوق التي لا يجوز تقييدها أو تعليقها	١٥
١٦	باء - التوازن والضرورة والتناسب في الحد من الحقوق في سياق مكافحة الإرهاب	١٦
١٨	جيم - الرقابة المحلية والدولية على السلطات الاستثنائية	١٨
١٨	رابعاً - إنهاء حالات الطوارئ	١٨
١٩	خامساً - حظر السلطات الاستثنائية الدائمة والمعقدة	١٩
٢١	سادساً - ممارسات ما بعد ١١ أيلول/سبتمبر	٢١
٢١	ألف - إعلانات الحرب وحالات الطوارئ	٢١
٢٢	باء - استخدام السلطات الاستثنائية خارج الإقليم	٢٢
٢٤	سابعاً - استنتاجات وتوصيات	٢٤

أولاً- مفهوم السلطات الاستثنائية في سياق مكافحة الإرهاب وأساسها القانوني

١- كثيراً ما تكون الطوارئ ظاهرة مباغتة وغير متوقعة تستلزم اتخاذ إجراءات فورية. وقد تكون سياسية واجتماعية واقتصادية وبيئية بطبيعتها. وإذ تسلم المقررة الخاصة بأن طائفة من أنواع الطوارئ المختلفة تتطلب من الحكومات الرد بالقانون، فإنها تركز على الطرق التي يجب بها ضمان حماية حقوق الإنسان في الحالات التي يمكن فيها للإرهاب والتطرف العنيف ومكافحة الإرهاب إيجاد ظروف للطوارئ توجب على الدول استجابات للطوارئ. ويعترف القانون الدولي بجواز فرض بعض القيود على بعض الحقوق والحريات في حالات الطوارئ، ويمكن الحكومات من اتخاذ التدابير الضرورية والتناسبة والمتسقة مع التزامات القانون الدولي.

٢- والإرهاب ظاهرة عالمية وقديمة ذات مظاهر وأشكال متنوعة. ويفتقر الإرهاب إلى تعريف جامع مانع ومتفق عليه ضمن معاهدة في إطار القانون الدولي. غير أن تقدماً ملحوظاً أحرز بتوافق الآراء بشأن طائفة من الأفعال والجهات الفاعلة التي تسعى إلى بث الخوف بين السكان وتحظرها الدول وتخضع للعقاب. ومنذ عام ١٩٦٣، سنّ المجتمع الدولي ١٩ صكاً قانونياً دولياً لمنع الأعمال الإرهابية^(١). ويؤكد القانون الدولي واجب الدول العام الذي يقضي بحماية الأفراد الذين يخضعون لولايتها من التدخل في تمتعهم بحقوق الإنسان، بما في ذلك توفير الأمن لهم، وهو مفهوم معرّف تعريفاً فضفاضاً هو نفسه. وهذا الواجب، على وجه التحديد، معترف به بوصفه جزءاً من التزامات الدولة بضمان احترام الحق في الحياة^(٢) والحق في الأمان الشخصي^(٣).

٣- ومن المسلمّ عموماً أن بعض الأعمال الإرهابية والأعمال التي تقوم بها المنظمات الإرهابية يمكن أن تهيئ الظروف اللازمة والكافية لتفعيل عتبة الطوارئ بموجب القانونين الوطني والدولي، رهناً بمتطلبات الشرعية والتناسب وعدم التمييز. ولئن كانت الأعمال الإرهابية العشوائية فظيعة وتحدث أضراراً، فإنها قد لا تبلغ العتبات الضرورية أو تشكل تهديداً كافياً لتفعيل السلطات الاستثنائية بمقتضى القانونين الوطني والدولي. وتتمسك المقررة الخاصة بالرأي الذي يتسق مع ممارسات المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان واجتهاداتها القضائية، وهو أنه يجب على كل بلد أن يثبت على حدة أنه يختبر مستوى التهديد ونطاقه اللذين يتطلبان استخدام السلطات الاستثنائية. ولا يوجد ترخيص عام لحالات الطوارئ العالمية؛ ومن شأن هذه العملية أن تمس سيادة الدولة مساً بالغاً. ولدى العديد من الدول نظم قانونية متينة وفعالة وذات كفاءة عالية قادرة على تحمل كثير من التحديات ومعدّة لهذا الغرض، بما فيها تلك التي يطرحها الجناة العنيفون وذوو الدوافع السياسية. وعلى هذا، فإن الإرهاب قد يفضي إلى إيجاد ظروف الطوارئ، ولكن ذلك لا يعني في حد ذاته أنه يجب على الدول أن تستخدم السلطات الاستثنائية لضبط الإرهاب، خاصة عندما يكون قانون الدولة العام كافياً وقوياً.

(١) انظر www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/international-legal-instruments

(٢) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦.

(٣) المرجع نفسه، المادة ٩.

٤- ويعبر هذا التقرير عن القلق من أن ضبط مكافحة الإرهاب قد يعمل باعتباره شكلاً من أشكال ترسيخ ممارسة حالات الطوارئ. ولا تشكل جميع التشريعات والممارسات الإدارية لمكافحة الإرهاب نظاماً للطوارئ. فعلى سبيل المثال، عندما تنظم معايير مكافحة الإرهاب المجالات غير المنظمة حتى الآن، مثل تمويل الإرهاب بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر، لا يوجد بالضرورة أثر محدد فيما يخص حالات الطوارئ. فقوانين مكافحة الإرهاب هنا ليست سوى نوع معين من القانون العام. غير أنه عندما تمس قوانين مكافحة الإرهاب بشكل مباشر وجوهري التمتع الكامل والمتكافئ بحقوق الإنسان، استناداً إلى تجربة الأعمال الإرهابية أو الجهات الفاعلة الإرهابية أو التهديد الذي تشكله، تثور عندها مسألة القيود المفروضة على الحقوق وقانون الطوارئ. وفي هذا السياق، ينبغي فهم قانون وممارسة مكافحة الإرهاب على أنهما نوعان محددان من تنظيم حالات الطوارئ وخاضعان لرقابة مشددة.

٥- ولا يعني الاعتراف بأن الأعمال الإرهابية وأعمال المنظمات الإرهابية يمكن أن تفعّل عتبة الطوارئ بمقتضى كل من القانون الوطني والدولي أن ردود الدول غير مقيدة. وتستوجب قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة أن تتأكد الدول من أن أي تدبير - بما في ذلك تفعيل حالة الطوارئ - يُتخذ لمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، ومن ذلك التحريض على الأعمال الإرهابية ودعمها، يمثل لجميع التزاماتها في إطار القانون الدولي، لا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي الإنساني^(٤).

٦- وتؤكد المقررة الخاصة أن من مصلحة الدول في العديد من السياقات أن تضبط الإرهاب باستعمال القانون العام بدلاً من اللجوء إلى تنظيم استثنائي. ويقتضي القانون الدولي من الدول أن تستخدم القانون العام إن لم تكن تدابير الطوارئ ضرورية تماماً. إن إفراط الحكومات في رد الفعل قد يزيد من مستويات العنف والمواجهة، إضافة إلى تقويض الكفاح الأوسع نطاقاً ضد الإرهاب، وتوطيد الظروف المفضية إلى الإرهاب عن غير قصد. وعلى الدول أن تكيّف بدقة السبل التي تستعمل بها القانون وأن تحد من تقييد حقوق الإنسان عند مكافحة الإرهاب. وسيكون من المفيد أن تدرك الدول أن السلطات الاستثنائية متى أسئ استخدامها أو أفرط في استخدامها أو أسئ تطبيقها، كانت العواقب على سيادة القانون والمساءلة والشفافية وخيمة^(٥).

ألف - القانون الدولي

٧- من السمات المؤثرة جداً في معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية والدولية الرئيسة أنها تعترف صراحة بتجربة الأزمة وتنص عليها. وتُفَعَّل آلية التكيف هذه عن طريق عملية التحلل من معاهدات حقوق الإنسان. ويجيل التحلل إلى الامتياز القانوني الذي تتمتع به الدول لتقييد بعض الحقوق الفردية في الظروف الاستثنائية لحالات الطوارئ أو الحرب. وتُستعمل مجموعة

(٤) انظر www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/international-legal-instruments. انظر أيضاً قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٣٥ وقرارات الجمعية العامة ٦٠/٤٩ و٢١٠/٥١ و١٢٣/٧٢ و١٨٠/٧٢.

(٥) انظر Emilie M. Hafner-Burton, Laurence R. Helfer and Christopher J. Fariss, "Emergency and escape: explaining derogations from human rights treaties", International Organization, vol. 65, No. 4 (Fall 2011), pp. 673-707.

متنوعة من المصطلحات لوصف هذه الظروف الاستثنائية. وتستخدم الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في منطوقها عبارة "في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة"؛ ويمكن العثور على مصطلحات مماثلة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتصف الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان الظروف الاستثنائية بأنها "أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما من الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة [الطرف] أو أمنها". وتتطلب كل معاهدة أن يكون حجم التهديد الموجه إلى الدولة استثنائياً وأن يؤثر على القدرة الأساسية للدولة على العمل بفعالية. ومما يتسم بأهمية حاسمة أنه لا يلزم الدولة سنّ تشريعات "طوارئ" محددة ليتبع ذلك تحلل؛ وقد يُلزم القانون العام أو الممارسة المبنية بشكل كافٍ على أساس التهديد الفعلي للدولة والتعدي الفادح على الحقوق الدولية بالتحلل من التزاماتها بموجب المعاهدات الدولية.

٨- وفي الوقت نفسه، يبيح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومعاهدات حقوق الإنسان للدول أن تحد جزئياً من التمتع الكامل بحقوق الإنسان عن طريق شروط التقييد إلى نطاق محدد ولأغراض مبررة عند استيفاء شروط معينة. ويجب أن تكون القيود: (أ) ضرورية؛ (ب) ولا تمس إلا الحد الأدنى من الحقوق (أقل البدائل تقييداً)؛ (ج) وتثبت التناسب بين الوسائل والأهداف المعلنة بوضوح؛ (د) وتكون متسقة مع الحقوق الأساسية الأخرى ولا تنطوي على تمييز من حيث الغرض والممارسة. ويمكن للدول أن تستجيب لحالات الطوارئ، بما في ذلك الإرهاب، من خلال تقييد حقوق معينة بدلاً من التحلل منها^(٦). فالقيود أضيق من الناحية المفاهيمية من التحلل، وقد وضعت لتحقيق أهداف محددة إلى حد معين ولأغراض معينة مبررة ديمقراطياً. فعلى سبيل المثال، قد يقيّد حق من الحقوق منعاً لنشوب تنازع مع حقوق أخرى. والقيود تدابير حكيمة جعلت لحماية المنفعة العامة وحقوق الغير دون تقويض حقوق الإنسان الأساسية التي توفر الأساس لمجتمع قائم على الكرامة. والتحلل من بعض الالتزامات التعاقدية في حالات الطوارئ يختلف قانوناً عن القيود المسموح بها في الأوقات العادية. ويمكن اعتبار القيود (من الناحية النظرية) أنها أقل تأثيراً على حماية حقوق الإنسان، رغم أن مشكلة حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع والتي تستخدم تشريعات وممارسات مكافحة الإرهاب تؤكد أن الأمر ليس كذلك من الناحية العملية.

٩- وأدت أحكام المعاهدات إلى قدر كبير من الاجتهادات القضائية من الهيئات الوطنية والإقليمية والدولية تُوسّع وتفسّر الحالات التي يكون فيها التحلل من القانون مبرراً، وأنواع التدابير وإلى أي مدى يمكن تبريرها، إضافة إلى أنها تشرف على قيام الدول بالإبلاغ والإخطار. وعندما وضعت الدول تلك المعاهدات، كانت على علم بتحديات الإرهاب والتمرد والنزاعات المسلحة الداخلية والعنف الجماعي. ويظل التحلل ذا وجهة وفائدة للدول التي تواجه أزمات اليوم. وحتى مع ظهور أساليب ووسائل إرهابية جديدة في العقود الأخيرة، فإن لغة التحلل واسعة وشاملة بما فيه الكفاية للتصدي للتحديات والسيئات الجديدة. ويجب اختبار التطبيقات الجديدة للسلطات الاستثنائية بالقياس إلى هذه المعايير الدولية لتقييم ما إذا كانت تدابير مكافحة الإرهاب المستخدمة ضرورية ومتناسبة ومشروعة بموجب القانون الدولي.

(٦) انظر Alexandre Kiss, "Permissible limitations on rights", in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed. (Columbia University Press, 1981).

١٠- ومتى تُعيّن على الدول أن تعلق التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان في حالات الطوارئ، لزم أن تكون جميع تدابير التحلل من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (و/أو معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية) ذات طابع استثنائي ومؤقت. وقبل أن تحتج الدولة بالتحلل، يجب أن تستوفي شرطين أساسيين: يجب أن يصل الوضع إلى حالة طوارئ تهدد حياة الأمة، ويجب أن تعلن الدولة رسمياً حالة الطوارئ.

١١- ويشترط العهد والمعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان، حتى أثناء النزاعات المسلحة، عدم جواز اتخاذ تدابير تحلل من العهد إلا إذا كان الوضع يشكل تهديداً أساسياً للدولة وفي حدود ذلك. ومن المتطلبات الأساسية لاتخاذ تدابير تحلل من العهد أن تتخذ هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع^(٧). وتفسر المحاكم هذا المطلب على أنه ينطبق على مدة حالة الطوارئ، وتغطيتها الجغرافية، ونطاقها المادي، وأي تدابير تحلل. فالالتزام بأن تكون حالات التحلل من الأحكام في أضيق الحدود التي تستوجبها مقتضيات الوضع إنما يعكس مبادئ الشرعية والتناسب والضرورة.

١٢- ويستلزم التحلل أن يكون حجم التهديد استثنائياً ويؤثر على قدرة الدولة الأساسية على العمل بفعالية وعلى أمن الدولة واستقلالها ومهمتها الأساسية. وتشدد المقررة الخاصة على أن ممارسة السلطات الاستثنائية تتطلب بلوغ عتبة عالية ومحددة لتكون مشروعة بمقتضى القانون الدولي.

١٣- وتذكّر المقررة الخاصة الدول بالعبء اللازمة لتفعيل السلطات الاستثنائية وفقاً للقانون الدولي. ففي قضية *لؤلؤس ضد آيرلندا*^(٨)، عرّفت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان "حالة الطوارئ العامة" في إطار المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بأنها "حالة خطر أو أزمة استثنائية ووشبكة تؤثر على عامة الناس، بخلاف فئات معينة، وتشكل تهديداً للحياة المنظمة للجماعة التي تكون الدولة المعنية"^(٩). وفي *القضية اليونانية*^(١٠)، حددت اللجنة أربعة خصائص لـ "حالة الطوارئ العامة" في إطار المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية: يجب أن تكون فعلية أو وشبكة؛ ويجب أن تشمل آثارها الأمة بأسرها؛ ويجب أن يكون استمرار الحياة المنظمة للجماعة مهدداً؛ ويجب أن تكون الأزمة أو الخطر استثنائياً من حيث إن التدابير أو القيود العادية، التي تجيزها الاتفاقية من أجل الحفاظ على السلامة والصحة والنظام العام، غير كافية صراحة^(١١).

١٤- وأشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٥ إلى أن حالة الطوارئ لا تبرر التحلل إلا إذا كانت الظروف المتصلة بالموضوع ذات طابع استثنائي ومؤقت^(١٢). وقررت أن تتحمل

(٧) انظر A/36/40، المرفق السابع، التعليق العام ١٣/٥.

(٨) انظر European Court of Human Rights, *Lawless v. Ireland*, application No. 332/57 (A/3), judgment of 1 July 1961, affirmed in *A. and Others v. the United Kingdom*, application No. 3455/05, judgment of 19 February 2009, para. 176.

(٩) انظر *Lawless v. Ireland*, para. 90.

(١٠) انظر European Commission of Human Rights, *The Greek Case*, application Nos. 3321-3323 and 3344/67, Report of the Commission (1969).

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ١٥٣.

(١٢) انظر A/36/40، المرفق السابع، التعليق العام ١٣/٥.

الدول عبء إثبات استيفاء تلك المتطلبات^(١٣). واستعرضت المبادئ الواردة في التعليق العام رقم ٥ ووسع نطاقها في التعليق العام رقم ٢٩ (٢٠٠١)، وشدد مرة أخرى على الطابع الاستثنائي والمؤقت لحالات الطوارئ^(١٤). وقبلت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان المطلب الذي يقضي بأن تكون حالة الطوارئ استثنائية ومؤقتة. وكثيراً ما أعربت لجنة البلدان الأمريكية عن رأي مفاده أن تدابير الطوارئ الحكومية لا تنفذ إلا في "ظروف بالغة الخطورة" ولا يجوز لها أبداً أن تعلق بعض الحقوق الأساسية^(١٥). وجاء في فتوى محكمة البلدان الأمريكية بشأن المثلث أمام القضاء في حالات الطوارئ أن المادة ٢٧ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان "حكم يتعلق بالحالات الاستثنائية فقط"^(١٦). وهناك توافق دولي واسع في الآراء بشأن السمات العامة لمصطلح "طوارئ"، وعلى وجه التحديد طبيعته العَرَضِيَّة والاستثنائية، وضرورة الإشراف على حالات الطوارئ وتنظيمها، والأغراض المؤقتة والمحدودة للسلطات الاستثنائية.

باء- القانون المحلي

١٥- لدى الدول إجراءات محلية متعددة ومتنوعة لإعلان حالة الطوارئ قانوناً. وتشمل هذه الإجراءات آليات دستورية وتنفيذية وتشريعية للتمكين من تفعيل السلطات الاستثنائية في القانون المحلي، الأمر الذي قد يؤثر في التمتع التام والمتكافئ بحقوق الإنسان. ومن المهم في هذا الصدد أنه لا يجوز للدول أن تعتمد على أحكام قانونها الداخلي لتبرير عدم الامتثال لالتزاماتها الدولية^(١٧).

١٦- ويمكن إرجاع ممارسة السلطات الاستثنائية بالنسبة للعديد من الدول إلى دساتيرها. وتباين الدساتير في صياغتها، لكن هناك سمة مشتركة هي حصر الظروف التي تستحق إعلان حالة الطوارئ^(١٨). وتهيمن النماذج التشريعية أيضاً على التنظيم الوطني للأزمات، بما في ذلك التصدي للإرهاب. وينظم النموذج التشريعي عموماً، في التشريعات، صلاحيات خاصة للسلطة التنفيذية للاستجابة لمقتضيات حالة طوارئ معينة. وبوجه عام، يسمح هذا النموذج بانقضاء الصلاحيات الخاصة بمجرد انتهاء حالة الطوارئ. ومن الناحية العملية، يتمثل التحدي الذي يواجه حماية حقوق الإنسان في استيعاب قوانين حالات الطوارئ في الإطار القانوني العادي، بما في ذلك تشريعات مكافحة الإرهاب، التي تؤدي أساساً إلى تطبيع الاستثناء^(١٩).

(١٣) انظر Jaime Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law* (Oxford, Clarendon Press, 1992), p. 21.

(١٤) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٩ (٢٠٠١)، بشأن حالات الطوارئ، الفقرة ٢.

(١٥) انظر مثلاً Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the Situation of Human Rights in Argentina* (OEA/Ser. L/V/II.49, Doc. 19 corr. 1) (April 1980).

(١٦) انظر Inter-American Court of Human rights, *Habeas Corpus in Emergency Situations*, Advisory Opinion OC-8/87 (OEA/Ser.L/V/111.17, Doc. 13) (January 1987), para. 19.

(١٧) انظر قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦، المرفق، مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، المادة ٣٢.

(١٨) انظر، على سبيل المثال، المادة ١٤١ ألف (أحكام الطوارئ) من دستور بنغلاديش، التي أدرجها قانون التعديل الدستوري الثاني لعام ١٩٧٣ والتي تعهد إلى الرئيس بمسؤولية إعلان حالة طوارئ إذا كانت حياة الأمة مهددة بفعل "الحرب أو العدوان الخارجي أو الاضطرابات الداخلية".

(١٩) انظر John Ferejohn and Pasquale Pasquino, "The law of the exception: a typology of emergency powers", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, No. 2 (April 2004), pp. 210-239.

١٧- وتندرج فئة متبقية من الترخيص القانوني لحالات الطوارئ في إطار نظرية الضرورة. فالنظرية تستند إلى افتراض أن حالات الخطر الشديد تبرر اللجوء إلى تنظيم استثنائي قد يكون لولاها غير قانوني. وبالنظر إلى السلطة التقديرية الذاتية الحكومية الواسعة بشأن ما يشكل خطراً شديداً وعدم وجود رقابة تنظيمية متسقة، فإن لهذه الفئة تأثيراً كبيراً وسلبياً على التمتع بحقوق الإنسان.

١٨- ويتمثل أحد المبادئ الرئيسية للإجراءات المحلية في أنها تفي بمبدأ الشرعية والإعلان داخل الدولة وتمكّن (في الحالات المثلى) من تقديم معلومات وافية وكافية للناس عامة عن وجود أزمة والوسائل القانونية المحددة المستخدمة للتصدي للتحديات التي تواجهها. وعدم اتباع الإجراءات القانونية المحلية المتعلقة بإعلان حالات الطوارئ، بما في ذلك حالات الطوارئ الناجمة عن الإرهاب، إنما يدل على الافتقار إلى المساءلة والشفافية في النظم الوطنية وضعف سيادة القانون.

١٩- وتشير المقررة الخاصة إلى أن التنظيم القانوني الذي يتجاوز حدود الولاية الوطنية، بما في ذلك أدوات مثل قرارات مجلس الأمن وتوجيهات الاتحاد الأوروبي، قد يمس امتيازات النظم القانونية المحلية ويقوض أشكال الحماية الإجرائية القائمة على الحقوق والمكرسة في القانون الوطني والتي صممت تحديداً للحماية من تجاوز السلطات الاستثنائية. وتؤكد المقررة الخاصة أن الممارسة الدولية للهيئات التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية والتي تتصدى للإرهاب يجب ألا تمس حماية الحقوق في الدساتير الوطنية والإجراءات الوطنية. ولا بد من مراعاة هذا التحذير بالنظر إلى تزايد كثافة إنتاج النظم العالمية المتصلة بمكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، التي كثيراً ما تتسم بالصّمم عن الحماية والإجراءات المحلية لحقوق الإنسان التي تضخم الحقوق وتدعمها.

٢٠- ويساور المقررة الخاصة القلق إزاء الطرق التي تُستخدم بها الالتزامات الدولية أساساً لتبرير عدم الامتثال للمعايير المحلية لحقوق الإنسان. وينبغي للنظم القانونية الدولية أن تدعم - لا أن تقوض - أشكال الحماية المحلية لحقوق الإنسان. ونظراً لاعتماد قرارات متعددة لمجلس الأمن تضاف إلى طائفة من التنظيمات القانونية غير الملزمة، تلاحظ المقررة الخاصة أن الأشكال الجديدة من ضبط مكافحة الإرهاب تتجنب صراحة الأعمال الكاملة للقيود القانونية المحلية المصممة لحماية حقوق الإنسان على الصعيد الوطني أو تحد منها. وعلى وجه التحديد، لا تولي القواعد القانونية التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية اهتماماً لمطالبات الشرعية للنظم القانونية الوطنية^(٢٠). وتلاحظ المقررة الخاصة في الوقت نفسه أن استخدام القانون العادي لمكافحة الإرهاب وسيلة لفرض قيود موضوعية وبعيدة المدى على حقوق الإنسان يلتف حول متطلبات القانون الدولي. ويجدر بالإشارة أيضاً أن الحكومات تتبع بانتظام مساراً عاجلاً لوضع تشريعات مستفيضة لمكافحة الإرهاب، الأمر الذي لا يكاد يترك وقتاً للنظر في الآثار على الحقوق، ويربك الامتثال لالتزامات القانون الدولي لحقوق الإنسان ويدعم الإجراءات الأمنية.

(٢٠) انظر Kim Lane Scheppele, "The migration of anti-constitutional ideas: the post-9/11 globalization of public law and the international state of emergency" in *The Migration of Constitutional Ideas*, Sujit Choudhry, ed. (Cambridge University Press, 2006).

ثانياً- إعلان حالة الطوارئ ومشكلة حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع

ألف- التزامات القانون الدولي والإعلان

٢١- من المبادئ التي لا جدال فيها والتي تحكم استعمال السلطات الاستثنائية أن تكون حالة الطوارئ وتعديل اللوائح القانونية التي تؤثر في ممارسة حقوق الإنسان علنية ومُخَطَّر بها. وبوجه عام، تتطلب إعلانات حالات الطوارئ في قانون المعاهدات الدولي إخطار الدول الأخرى رسمياً وسريعاً بالتحلل عندما تتخذ دولة ما تدابير عاجلة للحد من الحماية الكاملة لحقوق الإنسان بموجب القانون المحلي. وينبغي للدول أيضاً أن تحدد التدابير المتخذة وأثرها على التمتع بالحقوق والحريات الواردة في مواد معينة من المعاهدات. إن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان صكوك تقتضي من الدول أن تقدم أسباب التحلل. وينبغي عادة تقديم الإفادة إلى الجهة الودیعة للمعاهدة. وينبغي للدولة أن تقدم إفادة أخرى عندما تنهي التحلل. ويستوجب كل من العهد والاتفاقيتين الأوروبية والأمريكية استعادة حماية الحقوق بالكامل عند انتهاء التحلل.

٢٢- وبعد التحلل التزاماً تعاهدياً تقطعه الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان عند استيفاء شروط معينة. وتؤكد المقررة الخاصة أن الأبعاد الإلزامية للتحلل ضرورية للشفافية والمساءلة عندما تمارس الدول السلطات الاستثنائية. وينطبق التحلل على وجه التحديد عندما تجيز قوانين مكافحة الإرهاب استخدام السلطات الاستثنائية و/أو تعمل بوصفها شكلاً من أشكال الطوارئ القائمة بحكم الواقع والتي تؤثر تأثيراً كبيراً في التمتع الكامل بحقوق الإنسان. ويوجد الامتناع عن التحلل مناطق رمادية في ممارسات الدول. فهو يتيح إمكانية إساءة استخدام السلطات الاستثنائية استناداً إلى الطابع الفعلي للإرهاب أو التهديد به، ويقوض وحدة التزامات حقوق الإنسان.

٢٣- والشقّ الإجرائي الثاني للتحلل هو اشتراط الإعلان، الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بهدف الشرعية. والدول التي تستخدم السلطات الاستثنائية، سواء أخلّتها مكان القانون العام للتصدي لأزمة أو استعملت القانون العام وسيلة للحد من الممارسة الكاملة لحقوق الإنسان، ملزمة بإبلاغ مواطنيها والأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية بأن القواعد القانونية قد تغيرت. ويعزز الإعلان سيادة القانون والشفافية وإمكانية الاعتراض إذا كانت السلطات الاستثنائية مفرطة أو غير متناسبة أو تتعارض مع قواعد قانونية أخرى في الولاية القضائية. وتؤكد المقررة الخاصة أن إعلان الطوارئ لا يزال ممارسة جيدة أساسية بالنسبة للدول التي لم توقع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أو غيره من الاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان المرتبطة بالموضوع. وتؤكد من جديد الالتزامات الأوسع نطاقاً إزاء حماية حقوق الإنسان الواردة في القانون الدولي العرفي والتي تنطبق في أوقات الحرب والسلم على حد سواء.

٢٤- وعلى الصعيد المحلي، يتعين على العديد من الدول إصدار إعلان. ولا بد أن يكون الإعلان مجدياً وأكثر من مجرد إجراء شكلي للعمل الداخلي للحكومة. ويجب أن يقدم الإعلان مصدر واضح ويمكن الوصول إليه، وأن يكون علنياً ومفهوماً لعامة الناس. وتكفل الممارسة الجيدة التي تتبعها الدول أن يكون الإعلان بجميع اللغات الرسمية للدولة، وكذلك باللغات التي يستعملها قطاع واسع من السكان. وبالنظر إلى أن قوانين مكافحة الإرهاب تنطوي أكثر فأكثر

على تنظيم جنائي لأنشطة ربما لم تكن الدول تعتبرها من قبل أفعالاً إجرامية، إلى جانب التعاريف الوطنية للإرهاب التي لا تني تزداد اتساعاً^(٢١)، فإن المقررة الخاصة تشدد على أهمية الإخطار البناء باعتباره أمراً أساسياً لتنفيذ مبدأ "لا جريمة بدون نص".

٢٥- ولا بد أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية، بما فيها تلك المنصوص عليها في تشريعات مكافحة الإرهاب، أو الإجراءات التنفيذية، متسقة مع التزامات كل دولة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك قانون النزاعات المسلحة، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين^(٢٢).

باء- الرقابة الدولية على إعلان حالة الطوارئ

٢٦- ينطوي الإخطار والإعلان، عملياً، على قيدين اثنين. الأول هو نهج "خانة الاختيار" الذي يؤخذ به فيما يبدو عندما تبليغ دولة طرف بحالة طوارئ. وقلماً أخذت الجهات الودعة للمعاهدات وهيئات حقوق الإنسان التي ترصد تنفيذ المعاهدات الإخطار أساساً للتعامل القوي مع الدول. ويشمل ذلك إخطارات تثير تساؤلات بشأن قانونية التدابير المتخذة وشرعيتها وتناسبها وضرورتها، مع بعض الاستثناءات الملحوظة. إن تردد هيئات معاهدات حقوق الإنسان في مواجهة ممارسات التحلل المثيرة للقلق منذ البداية نابع من الإدعان التاريخي لتقييم الدولة للتهديد. وترى المقررة الخاصة أن ثقافة التكيف هذه في حاجة ماسة إلى التنقيح للتصدي لانتشار إساءة استعمال السلطات الاستثنائية، وممارسة استخدام هذه السلطات في غياب استقصاء داخلي مستمر لضرورتها، والتداخل بين حالات الطوارئ وكثرة انتهاكات حقوق الإنسان. وفي سياق حالات الطوارئ، يتعين على المنظمات الدولية أن تعزز ثقافة وممارسة التبرير العلني من الدول. إن هذا التحول في السياسات والممارسة يتسق مع مقتضيات معاهدات حقوق الإنسان ومن شأنه أن يخدم المصالح الأمنية الطويلة الأجل للدول لأنه سيوفر أساساً قانونياً مكيناً للاستخدام المشروع للسلطات الاستثنائية، ويمكن من التعامل المبكر مع الدول التي تسيء استعمال امتياز الطوارئ.

٢٧- ثانياً، لم تعد دول عديدة تتحلل رسمياً من التزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان حتى في السياقات التي تعكس فيها أفعالها تعليقاً بحكم الواقع للحقوق القابلة للتقييد وغير القابلة للتقييد. ويحدث عدم التحلل هذا على الرغم من الاستخدام الواسع لتدابير الأمن القومي الاستثنائية أو السلطات الاستثنائية التي لها، في الممارسة العملية، أثر مشابه لأثر استحداث ممارسات وظروف طارئة للتصدي للإرهاب. وهيئات المعاهدات غير مطلعة جيداً على نتائج تدابير الدول في ميدان مكافحة الإرهاب على حماية الحقوق ولا هي تُخطر ببالها كما ينبغي. وعدم التحلل هذا ممارسة خطيرة وناشئة يجب معالجتها لتحقيق الإشراف القانوني على السلطات الاستثنائية. ويدخل التحلل وممارسة الطوارئ مرحلة جديدة يمكن القول إنها أشد مكرراً من حيث تقييد حقوق الإنسان باسم توطيد الأمن. ويأخذ تطبيع الاستثناء^(٢٣) مسارات جديدة.

(٢١) في عام ٢٠١٦، على سبيل المثال، أقر رئيس هنغاريا مجموعة تدابير لمكافحة الإرهاب، من بينها تعديل سادس للدستور وتعديل القوانين التي تحكم الشرطة، ودوائر الأمن الوطني، وقوات الدفاع. ويستند القانون إلى مفهوم "حالة التهديد الإرهابي"، وهو غير واضح المعالم في التشريعات.

(٢٢) انظر A/71/384.

(٢٣) انظر Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge University Press, 2006).

وعلى وجه الخصوص، تبرز المقررة الخاصة استخدام القانون العام بوصفه الأداة الأكثر شيوعاً لتشريعات مكافحة الإرهاب. ويؤدي ذلك إلى حالات طوارئ دائمة على الصعيد الوطني، مع فرض قيود شديدة وغير مبررة في أحيان كثيرة على العديد من الحقوق غير القابلة للتقييد. وهذا ميدان يثير إشكالات كبيرة في ممارسات الدول حيث يسهم عدم الإخطار والإعلان في مستوى أكبر من الافتقار إلى المساءلة والرقابة.

جيم- التزامات الدول عند إعلان حالات الطوارئ

٢٨- يتطلب التحلل تقاسم المعلومات في الوقت المناسب مع من يعنيه الأمر من الجهات الوديدة للمعاهدات وهيئات المعاهدات والدول الأطراف. وكما أكدت على الدوام الاجتهادات القضائية لمختلف هيئات معاهدات حقوق الإنسان، يجب على الدول أن تطبق اختبارات الشرعية والتناسب والضرورة عند اختيار تدابير التصدي للأزمات. وينبغي استخدام القانون العام لضبط التحديات السياسية حيثما أمكن وناسب. ويجدر بالتذكير بأن قوة سيادة القانون العادية وثباتها يتعرضان للإرهاب بقدر لا يقل عن أي هدف مادي ملموس. فالدول قادرة، إن لزم الأمر، على سد نقص القانون العام من خلال تطبيق حدود أو قيود قائمة على حقوق الإنسان (رهنًا بمقتضيات عدم التمييز والتناسب والضرورة الأسمى). فالتزامات الدول هي هي سواء أكان التهديد نابعاً من الإرهاب أو الكوارث الطبيعية أو الحرب. وعلى الدول، إضافة إلى ذلك، أن تتأكد من ألا يكون للتدابير المتخذة تأثير ضار على الأقليات والفئات الضعيفة (بمن فيها النساء والأطفال) ولا تؤثر على الفئات الدينية أو الإثنية أو على فئات اجتماعية بعينها، بطرق انتقائية أو تمييزية. وترى المقررة الخاصة أن من الممارسات الجيدة أن تؤكد الدول أن قياس الأداء هذا القائم على عدم التمييز قد وضع واستوفي عند الإخطار بحالة الطوارئ.

٢٩- وتدعو المقررة الخاصة الدول إلى التقيد بالتزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان عند لجوئها إلى تدابير الأمن القومي أو مكافحة الإرهاب أو السلطات الاستثنائية. وتدعو أيضاً هيئات معاهدات حقوق الإنسان وهيئات الرقابة الدولية إلى أن تولي اهتماماً خاصاً للمتطلبات الإجرائية للتحلل في سياق مكافحة الإرهاب، وعلى وجه التحديد ضرورة أن تخطر الدول بالتدابير المتخذة. فإن لم تقدم دولة ما معلومات كافية، ينبغي أن تكون إجراءات المتابعة والحوار صارمة وقائمة على الالتزام التام.

دال- حالات الطوارئ الخفية والقائمة بحكم الواقع والمعقدة

٣٠- إن حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع هي حالات طوارئ كثيراً ما تخفى بممارسة سلطات تقييدية دون الاعتراف رسمياً بوجود حالة طوارئ^(٢٤). ويبين عدد من الأمثلة هذه الممارسة. أولاً، إن الإقرار الأولي لتشريعات حالة الطوارئ وإدراجها في قانون مع فرض قيود

(٢٤) انظر: International Commission of Jurists, *States of Emergency — Their Impact on Human Rights*:

انظر: A Comparative Study by the International Commission of Jurists (Geneva, 1983), p. 413. وفي الآونة الأخيرة، لم يقدم عدد من الدول تحلات رغم وجود أدلة على انتهاك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. انظر: Fionnuala Ní Aoláin, "The cloak and dagger game of emergency and war" in *Human Rights in Emergencies*, Evan J. Criddle, ed. (Cambridge University Press, 2016).

زمنية واضحة، بما في ذلك، ربما، شرط الزوال، يتبعه ترجمة نفس السلطات الاستثنائية أو ما يقوم مقامها إلى تشريعات عادية، ولكن دون كلمة "طوارئ" الواردة في عنوان التشريع. فهذا نهج قانوني مضلل نوعاً ما، حيث يكون التداخل بين تشريعات حالات الطوارئ والتشريعات العادية واسع النطاق ولا يمكن إنكاره، واقعياً، إلا أن عنوان ووهم العملية التشريعية العادية لهما أثر إظهار التشريع وكأنه تشريع عادي لا استثنائي. وتؤكد المقررة الخاصة أن الذي يمنح صفة حالة الطوارئ ليس عنوان التشريع وحده، بل نطاق التشريعات وأثرها وطبيعتها المقيّدة للحقوق أيضاً.

٣١- ثانياً، تتجه الدول أكثر فأكثر إلى أن تقر، منذ البداية، تشريعات عادية ذات صبغة ونطاق استثنائيين بالاستناد إلى واقع فظائع إرهابية أو تهديد بها، الأمر الذي يُسقط ما تتدرج به من كون التشريعات تشريعات طوارئ مؤقتة ويلزمها بتدابير استثنائية طويلة الأجل.

٣٢- ثالثاً، تستخدم بعض البلدان أداة السلطات "الاحتياطية" في تشريعاتها العادية، أي قوانين مكافحة الإرهاب التي تنص على تدابير استثنائية عندما تعتبرها الحكومة ضرورية، بحيث تتجاوز الحاجة إلى إعلان رسمي لحالات الطوارئ^(٢٥).

٣٣- رابعاً، يسهم الإفراط في الاعتماد على أحكام التقييد وإساءة استعمالها إسهاماً كبيراً في ظواهر حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع. وتحتج الدول بأحكام مثل الأمن القومي والسلامة الوطنية بوصفها أساساً من أسس اغتصاب الحقوق في سياق مكافحة الإرهاب. غير أن التشريعات الوطنية كثيراً ما تتضمن تعاريف غامضة للإرهاب، وتستهدف عمومًا حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في الحياة والحرية والأمن، والمحاكمة وفق الأصول القانونية، والمحاكمة العادلة، وحرية الكلام والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وحرية الدين أو المعتقد. ولا بد من المعالجة الصارمة لمسألة الإذعان لاستخدام أحكام التقييد إلى جانب عدم تقدير ما للاعتماد على أحكام التقييد هذه من أثر تراكمي في المدى الطويل على سلامة سيادة القانون.

٣٤- خامساً، ينشأ شكل حاد من ممارسات الطوارئ القائمة بحكم الواقع، يتجاوز تماماً التفويض التشريعي الصريح. وفي هذا السياق، تعتمد الحكومات اعتماداً رئيسياً أو حصرياً على السلطات التنفيذية لضبط الإرهاب والتمكين من مكافحته.

٣٥- وأخيراً، ينبغي ملاحظة نمط جديد لما يسمى بحالات الطوارئ "السرية"^(٢٦). وتشمل حالة الطوارئ السرية إقناع البرلمان والمحاكم بطريقة ذكية بقبول "الحد الأدنى من تفسيرات بعض حقوق [الإنسان] التي تجرد [الحقوق] من الكثير من مضمونها. ويؤدي هذا الأسلوب، في أسوأ الأحوال، إلى إيجاد حالات تحلل سرية فعلية، وفي أفضل الأحوال، إعادة تعريف الحقوق بحيث لا تظهر إلا في شكل من أشكال الممارسة المخففة"^(٢٧). ولتمكين ذلك، تشمل أساليب الدولة ضمانات بسيطة للبرلمانيين بأن التدابير المتخذة تتوافق مع الالتزامات الناشئة عن

(٢٥) انظر Amnesty International, "Dangerously disproportionate: the ever-expanding security state in Europe" (January 2017), p. 13.

(٢٦) انظر Helen Fenwick and Gavin Phillipson, "Covert derogations and judicial deference: redefining liberty and due process rights in counterterrorism law and beyond", *McGill Law Journal*, vol. 56, No. 4 (June 2011), p. 863.

(٢٧) المرجع نفسه، ص ٨٦٧.

معاهدات حقوق الإنسان. أما البرلمانيون الذين يمعنون في الاستفسار، فتصدر لهم السلطة التنفيذية ضمانات بأن التدابير لا تتضمن إلا تقليلاً جزئياً للحقوق تبرره ضرورة التهديد الاستثنائي الذي يطرحه الإرهابيون. وكثيراً ما تكون هذه الضمانات خطائية لا أكثر ولا تدعمها مراجعة للتشريعات الفعلية وجوهر الآثار المترتبة على حقوق الإنسان.

٣٦- والقانون الجامع المتعلق بمكافحة الإرهاب هو الآن القانون العام في العديد من الدول^(٢٨). وكثيراً ما تستخدم هذه القوانين كلمة الإرهاب، دون أي توجيهات بشأن تعريفها، ويُقرن أكثر فأكثر بمصطلحات من قبيل "التطرف العنيف" و"تغذية التشدد"، وهما أيضاً كلمتان تقدّمان دون تعريف. وتتسم تشريعات محلية عديدة بتعاريف فضفاضة وغامضة للإرهاب، بما في ذلك التعاريف التي تحد من التطبيق الصحيح للقانون الدولي الإنساني على الصراعات المشمولة بأحكام المادة المشتركة ٣ من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكول الإضافي الثاني الملحق بالبروتوكول الإضافي، إضافة إلى الاعتراف بمطالبات مشروعة بشأن تقرير المصير بموجب معاهدات حقوق الإنسان. وتُفاقم الثغرات التعريفية التحدي المتمثل في مواجهة حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع.

٣٧- وتشكل حالات الطوارئ المعقدة بعداً متميزاً ولا يقدّر حقّ قدره من أبعاد ممارسة حالات الطوارئ في سياقات مكافحة الإرهاب. وتتطور حالات الطوارئ المعقدة من تكديس أشكال متعددة من التشريعات والممارسات الإدارية، بما في ذلك الممارسات الدستورية للسلطات الاستثنائية، مقترنة بتدابير تشريعية لمكافحة الإرهاب وممزوجة بالاستخدامات الآيلة للسلطات الاستثنائية في النظم الاتحادية (الحكومات الإقليمية وحكومات الولايات والحكومات المحلية خاصة)، الأمر الذي ينشئ فسيفاء معقدة ومتداخلة من التنظيم القانوني. وتتطلب حالات الطوارئ المعقدة رقابة وثيقة ومستمرة من هيئات الرقابة الدولية على حقوق الإنسان. إن رسم خرائط مجمل ميدان مكافحة الإرهاب أمر أساسي؛ وهذا لا يعني النظر إلى التشريعات أو الأوامر التنفيذية الفردية فحسب، بل فهم الأثر التراكمي لهذه اللوائح على التمتع التام بحقوق الإنسان أيضاً.

٣٨- وسلطت الهيئات الدولية لحقوق الإنسان الضوء على مشكلة حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع، ودعت الدول صراحة إلى إعلان ممارساتها الخفية المتعلقة بحالات الطوارئ أو التخلي عنها^(٢٩). وبالنظر إلى انتشار استخدام القوانين العامة لمكافحة الإرهاب التي تحد كثيراً

(٢٨) انظر Kent Roach, ed., *Comparative Counter-Terrorism Law* (Cambridge University Press, 2015).

(٢٩) حثت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في دراسة حالة الطوارئ التي دامت ٢١ عاماً في مصر، في عام ٢٠٠٢، الدولة الطرف على التفكير في إعادة النظر في الحاجة إلى الإبقاء على حالة الطوارئ (CCPR/CO/76/EGY، الفقرة ٦). وعند النظر في حالة الطوارئ التي دامت ٣٨ عاماً في الجمهورية العربية السورية، في عام ٢٠٠١، أوصت اللجنة برفع حالة الطوارئ رسمياً في أقرب وقت ممكن (CCPR/CO/71/SYR، الفقرة ٦). وفيما يتعلق بالهند، أعربت اللجنة في عام ١٩٩٧ عن أسفها لأن بعض مناطق البلد ظل بالإمكان إعلانها مناطق مضطربة لسنوات عديدة. فعلى سبيل المثال، طُبق قانون (السلطات الخاصة) للقوات المسلحة في جميع أنحاء إحدى الولايات لأكثر من ١٧ سنة (منذ عام ١٩٨٠)؛ وفي تلك المناطق، كانت الدولة الطرف تستخدم فعلياً السلطات الاستثنائية دون اللجوء إلى الفقرة ٣ من المادة ٤ من العهد (CCPR/C/79/Add.81، الفقرة ١٩). وبوجه عام، انتقدت اللجنة لجوء الدول إلى حالات الطوارئ القائمة بحكم الواقع. انظر CCPR/C/79/Add.42، الفقرة ٩؛ و CCPR/C/79/Add.62، الفقرة ١١؛ و CPR/C/79/Add.19، الفقرة ٨.

من التمتع الكامل بحقوق الإنسان أو تؤثر فيه، يلزم أن تولي هيئات الرقابة المعنية مزيداً من الاهتمام للتوسع الفعلي والمعقد للسلطات الاستثنائية من خلال استخدام قانون مكافحة الإرهاب. إن عدم تسمية النظم الوطنية لمكافحة الإرهاب باسمها والاعتراف بها باعتبارها أدوات لترسيخ حالات الطوارئ هو موطن ضعف أساسي في ضمان حماية حقوق الإنسان في جميع الظروف.

٣٩- وتحت المقرة الخاصة الدول ومجلس الأمن ولجنة مكافحة الإرهاب على أن تكون على علم بالدول التي تنشئ التزامات قانونية جديدة تتجاوز حدود الولاية الوطنية وتذكرها بأن فرض قيود شديدة على ممارسة الحقوق يؤدي إلى حالات طوارئ وأن الإفادات العامة بحماية حقوق الإنسان لا تكفي. بل إن للدول التزامات محددة وملموسة في مجال حقوق الإنسان عندما تنشأ سلطات استثنائية عن طريق قانون وممارسات مكافحة الإرهاب. ولا شك أن جميع تدابير مكافحة الإرهاب التي تنطوي على تدابير طوارئ تحد كثيراً من التمتع الكامل بحقوق الإنسان أو تؤثر فيه يجب أن تخضع لمعايير وطنية شفافة ومحددة تنشئ آلية واضحة لإحداث تلك التدابير، وذلك بامتنال الدول التام لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.

ثالثاً- تدابير حماية حقوق الإنسان التي يتعين اتخاذها في حالات الطوارئ

٤٠- يقع على عاتق الدول، بمقتضى القانون الدولي، التزامات وواجبات باحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها وإعمالها. فخلال حالة طوارئ - أيّاً كان سببها - وإذا كان الوضع يشكل تهديداً لحياة الأمة وتستلزم مقتضياتها تعليق بعض حقوق الإنسان الدولية، وجب على الدولة اتخاذ مثل هذا الإجراء مع وفائها بالتزاماتها في إطار القانون الدولي.

ألف- الحقوق التي لا يجوز تقييدها أو تعليقها

٤١- الحقوق التي يجوز تقييدها هي وحدها القابلة للتحديد أثناء حالات الطوارئ. أما الحقوق غير القابلة للتقييد فحقوق تحظى بحماية خاصة بموجب قانون المعاهدات ولا يمكن تحديدها أو تعليقها بغض النظر عن مدى الأزمة التي تواجهها الدولة أو مصدرها. وهناك بعض الفرق بين المعاهدات في ما يشكل الحقوق غير القابلة للتقييد. ولا يسمح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالتحلل عندما يتعلق الأمر بالحرمان التعسفي من الحياة، وعدم التعرض للتعذيب، والمعاملة اللاإنسانية والمهينة، والرق والاستعباد، والسجن بسبب العجز عن الوفاء بالالتزامات التعاقدية، وتطبيق القوانين ذات الأثر الرجعي، وحرية الفكر والضمير والدين. وتتضمن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أحكاماً دنياً بشأن الحقوق غير القابلة للتقييد، بما فيها الحق في الحياة (ما عدا ما يرتبط بالوفاة الناجمة عن الأعمال الحربية المشروعة)، وعدم التعرض للتعذيب والمعاملة اللاإنسانية والمهينة، وعدم التعرض للرق، والحق في عدم الخضوع لتطبيق القانون بأثر رجعي.

٤٢- وأولت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان اهتماماً خاصاً للتحلل من الحقوق القابلة للتقييد، وشددت على أن وضعها القابل للتقييد لا يعني أنه يمكن الخروج عنها رهن المشيئة^(٣٠). ويتسم هذا

(٣٠) انظر تعليق اللجنة العام رقم ٢٩، الفقرة ٦. انظر أيضاً التعليق العام رقم ٣٥ (٢٠١٤) بشأن حق الفرد في الحرية وفي الأمان على شخصه، الفقرتان ٦٥-٦٦.

النهج بتقاطع وجيه مع نهج محكمة البلدان الأمريكية التي خلصت، في رأيين استشاريين هامين، إلى أن بعض الحقوق القابلة للتقييد بموجب الاتفاقية الأمريكية يجعلها التفسير الموسع لمصطلح "الضمانات القضائية" في المادة ٢٧ من الاتفاقية الأمريكية غير قابلة للتقييد فعلياً^(٣١). ويشار إلى توسيع كبير آخر لنطاق حماية الحقوق القابلة للتقييد قامت به اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إذ رأت أن الحقوق القابلة للتقييد، التي تشكل أيضاً قواعد أمرة من قواعد القانون الدولي، هي في الواقع غير قابلة للتقييد في حالات الطوارئ. وإضافة إلى ذلك، ذكرت اللجنة أن التحلل من بعض الحقوق لا يمكن أبداً أن يكون - في رأيها - متناسباً (مثلاً: أخذ الرهائن، وسلب الحرية تعسفاً، والانحراف عن مبادئ المحاكمة العادلة)^(٣٢). وتتفق المقررة الخاصة مع هذا الموقف.

باء- التوازن والضرورة والتناسب في الحد من الحقوق في سياق مكافحة الإرهاب

٤٣- التحلل ليس آلية شاملة. وعلى الدول أن تبلغ نفس عتبة الضرورة والتناسب لكل تدبير يتخذ، ويجب أن يكون كل تدبير "موجهاً نحو خطر فعلي أو واضح أو حاضر أو وشيك"^(٣٣). وببساطة، يجب قياس كل تدبير من تدابير مكافحة الإرهاب تتخذه دولة يعمل بوصفه سلطة استثنائية بتعديل الحماية القائمة لحقوق الإنسان بموجب القانون العام بنفس الاختبارات والمتطلبات.

٤٤- ويختلف تنفيذ مقتضيات التناسب باختلاف هيئات المعاهدات (على سبيل المثال، تستخدم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مبدأ "هامش التقدير")^(٣٤). وإذ تسلّم المقررة الخاصة بالحاجة إلى منح الدول المرونة اللازمة عند التعامل مع أزمة ناجمة عن أعمال الإرهاب، فإنها تؤكد أنه كلما طال أمد هذه الأزمة أو زاد ترسخها ضاق هامش الإذعان الذي ينبغي التنازل عنه للدولة، وخاصة عند وجود أدلة دامغة على انتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان ناتجة عن تدابير مكافحة الإرهاب و/أو تدابير الطوارئ.

٤٥- وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها إزاء قوانين مكافحة الإرهاب التي يبدو واضحاً أنها تمس بوجه خاص مبادئ الشرعية والمحاكمة العادلة وحرية الفكر والضمير والدين. والجوانب الأساسية لهذه الحقوق هي بالفعل غير قابلة للتقييد، ويترتب على التنازل عن هذه الحقوق آثار عكسية على أبسط الاستحقاقات الإنسانية.

(٣١) انظر Inter-American Court of Human Rights, *Judicial Guarantees in States of Emergency* (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-9/87 (October 1987) (OEA/Ser.L/VI/111.9, doc. 13), p. 40; and *Habeas Corpus in Emergency Situations* (Arts. 27(2), 25(1) and 7(6) of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-8/87 (January 1987) (OEA/Ser.L/V/111.17, doc. 13), p. 33.

(٣٢) انظر التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٢٩، الفقرة ١١.

(٣٣) انظر مبادئ سيراكوزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقييد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (E/CN.4/1985/4، المرفق)، المبدأ ٩.

(٣٤) Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, "From discretion to scrutiny: revisiting the application of the margin of appreciation doctrine in the context of article 15 of the European Convention on Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, No. 3 (2001), pp. 625-649.

٤٦- وعلى الدول أن تثبت أن اللجوء إلى السلطات الاستثنائية تقتضيه الضرورة القصوى لتنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب التي تحد من ممارسة حقوق الإنسان^(٣٥). إن التحذيرات العامة من تهديد إرهابي غير محدد لا تستوفي هذا المعيار. ويتعين على الدول أن تبين صراحة ما الطابع الدقيق الذي ينطوي عليه هذا التهديد عند اتخاذ تدابير قانونية استثنائية تؤثر على التمتع الكامل بحقوق الإنسان. ويقع على عاتق الدول الأطراف "واجب إجراء تحليل دقيق في إطار كل مادة من مواد العهد استناداً إلى تقييم موضوعي للوضع الفعلي"^(٣٦).

٤٧- والقوانين الجديدة لمكافحة الإرهاب في جميع أنحاء العالم التي تجرم حرية التعبير أو الآراء التي يبدو أنها تشني على الأفعال التي تُعرّف بأنها "إرهاب" في إطار القانون المحلي أو تمجدها أو تدعمها أو تدافع عنها أو تعتذر عنها أو تسعى إلى تبريرها، تنطوي على شواغل بالغة بشأن الشرعية وقيود على حرية الفكر والتعبير. وقد استهدف تطبيق هذه الأحكام، في جملة أمور، الأنشطة المشروعة للمعارضة السياسية، والمنتقدين، والمنشقين، والمجتمع المدني، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والمحامين، والكهنة، والمدونين، والفنانين، والموسيقيين وغيرهم. وينبغي، إضافة إلى ذلك، عدم تجريم النقد غير العنيف لسياسات الدولة أو مؤسساتها، بما في ذلك السلطة القضائية، في إطار تدابير مكافحة الإرهاب في أي مجتمع يخضع لسيادة القانون ويتقيد بمبادئ حقوق الإنسان والتزاماتها.

٤٨- وفي سياق مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف وغيرهما من الجرائم المتعلقة بأمن الدولة، يجوز للدول أن تفرض قيوداً على الحقوق والحريات، ولكن فقط تلك "التي يقرّها القانون مستهدفاً منها، حصراً، ضماناً الاعتراف الواجب بحقوق وحرّيات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعادل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي"^(٣٧). وأياً يكن الأمر: حالة الطوارئ أم لا، على الدول أن تصل إلى نفس عتبة القانونية والشرعية والضرورة والتناسب لكل تدبير يتخذ، ويجب أن يكون كل تدبير "موجهاً نحو خطر فعلي أو واضح أو حاضر أو وشيك"^(٣٨). ولا بد أن تكون التدابير المتخذة أقل تدخلاً ما أمكن لتحقيق هدفها.

٤٩- والأمر الهام هو أن السلطة التقديرية الممنوحة للدول ليست غير مقيدة. ولا بد أن تكون السلطات الاستثنائية مصممة خصيصاً لمواجهة أزمة ملحة وعاجلة وألا تستخدم وسيلة للحد من أنشطة المعارضة والاحتجاج والتعبير المشروعة وعمل المجتمع المدني. وهذا قد ينتهك جملة من الأمور، منها المحاكمة العادلة وضمانات المحاكمة وفق الأصول القانونية وحظر التعذيب وحتى الحق في الحياة. ولا بد دائماً من احترام مبدأ عدم التمييز، ويجب بذل جهود خاصة لحماية حقوق الفئات الضعيفة. وتعد تدابير مكافحة الإرهاب التي تستهدف مجموعات إثنية أو دينية محددة انتهاكاً لالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان.

(٣٥) انظر *European Court of Human Rights, James and Others v. the United Kingdom* (application No. 8793/79), judgment of 21 February 1986, para. 50; and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, judgment of 13 February 2003, para. 133.

(٣٦) انظر التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٢٩، الفقرة ٦.

(٣٧) انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٩(٢).

(٣٨) انظر مبادئ سيراكوزا، المبدأ ٩.

٥٠ - وقد انتهجت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان نهجاً صارماً وغاية في التفاني لمعالجة مدى ضرورة التدابير التي تتخذها الدول وتناسبها، ولا سيما في سياق مكافحة الإرهاب. ففي قضية *أوجلان ضد تركيا*، على سبيل المثال، خلصت المحكمة إلى أنه إذا كان التحقيق في جرائم إرهابية كشف للسلطات مشاكل خاصة لا شك فيها، ف"إن هذا لا يعني أن للسلطات المكلفة بالتحقيق كامل الصلاحيات بمقتضى المادة ٥ للقبض على المشتبه فيهم لاستجوابهم دون أن تخضع لرقابة فعلية من المحاكم الوطنية"^(٣٩). وفي قضية *الناشف ضد بلغاريا*، وهي قضية تتعلق بالإبعاد والاحتجاز، قررت المحكمة أن السلطات الوطنية لا تستطيع "الإفلات من" الرقابة الفعلية على مشروعية الاحتجاز باختيار التذرع بالأمن القومي والإرهاب^(٤٠). وتؤكد المقررة الخاصة هذه النهج القضائية الصارمة وتدعمها.

جيم - الرقابة المحلية والدولية على السلطات الاستثنائية

٥١ - الرقابة على تدابير مكافحة الإرهاب ضرورة لضمان حماية حقوق الإنسان، إذ إن الدول تتصدى لأعمال الإرهاب الفعلية أو التهديد بها. ويجب على الدول أن تضمن مجموعة من التدابير المحلية من أجل حماية حقوق الإنسان في حالات الطوارئ، التي تكملها الرقابة الدولية.

٥٢ - وترى المقررة الخاصة أن من الضروري أن تتوافق الرقابة المحلية والدولية مع التداخل بين ضبط مكافحة الإرهاب وممارسة السلطات الاستثنائية، سواء كانت رسمية أو قائمة بحكم الواقع. ولفترة طويلة للغاية، منذ أحداث ١١ أيلول/سبتمبر، افترض خطأ أن تدابير مكافحة الإرهاب لا تنطوي على ممارسة الطوارئ لأن لفظ "الطوارئ" تحديداً لا يرد في عنوان هذه التدابير وتفعيلها والإبلاغ عنها.

٥٣ - وتشدد المقررة الخاصة على أن الدول ملزمة قانوناً في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان بالكشف عن التزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان والإخطار بها، فضلاً عن تنفيذها، بما في ذلك عندما تتطابق تدابير مكافحة الإرهاب مع السلطات الاستثنائية أو تُحدث نفس الأثر. وتؤكد المقررة الخاصة أن الهيئات الدولية لحقوق الإنسان ملزمة بالتعجيل بالإخطار بتدابير مكافحة الإرهاب والتذكير بها ومراجعتها بوصفها سلطات وممارسات استثنائية عندما يكون لتلك التدابير تأثير حالة الطوارئ في القانون وفي الممارسة. وسيرد بالتفصيل أسفله أن هذه التدابير كلما ترسخت ودامت، زادت ضرورة التزامات الرقابة وضاحت السلطة التقديرية للدول.

رابعاً - إنهاء حالات الطوارئ

٥٤ - إن ممارسة السلطات الاستثنائية مؤقتة، ويهدف تنظيمها بموجب القانون الدولي إلى الحد من الاعتماد على طابعها الاستثنائي وإنهاء هذا الاعتماد. ومما يتنافى مع البديهة أن يكون الهدف من الطابع الاستثنائي لحالات الطوارئ إيجاد وسائل العودة إلى التنظيم القانوني العادي ودعمها. ويعزز التنظيم القانوني بالوسائل العادية انفتاح الحكومة وشفافيتها، ويرسخ المساءلة، ويرتبط بتدني المستويات الإحصائية لانتهاكات حقوق الإنسان.

(٣٩) انظر *European Court of Human Rights Öcalan v. Turkey*, application 46221/99, judgment of 12 March 2003, para. 106.

(٤٠) المرجع نفسه، *Al-Nashif v. Bulgaria*, application No. 50963/99, judgment of 20 June 2002, paras. 94 and 123-124.

٥٥- فما هي أفضل طريقة لإنهاء السلطات الاستثنائية؟ أولاً، من غير الراجح أن تستمر السلطات الاستثنائية عندما تكون معدّة خصيصاً لأزمة محددة ومعيّنة. وستظهر بدهاءً نهاية الأزمة بالبناء المكيّف للسلطات الاستثنائية المستخدمة. ثانياً، إن السلطات الاستثنائية الخاضعة لرقابة محلية ودولية صارمة يقلل احتمال استمرارها ودوامها، وذلك على الأخص لأن الإشارات إلى الدول ووكالات الأمن والمحاكم وغيرها من الجهات المنفذة للقواعد القانونية المعدلة ستوضح متى تتجاوز الحكومات حدود تشريعات الطوارئ المسموح بها. ثالثاً، من السهل إنهاء السلطات الاستثنائية عندما لا تكون مخفية في القانون العام.

٥٦- ولذلك، فإن الحفز على إنهاء تشريعات الطوارئ وتأكيد قدرة النظام القانوني العام على مواجهة التحدي ينبغي أن يكون أولوية مزدوجة من أولويات الدول. ثم إن من شأن جعل ممارسة السلطات الاستثنائية وضبط مكافحة الإرهاب مجالاً للتدقيق والاهتمام المستمرين بالنسبة للدول أن ينشئ نوعاً من الحوافز التي يرجح أن تشجع الدول على استخدام القانون العام. وعندما يفتقر اللجوء إلى السلطات الاستثنائية من خلال قانون مكافحة الإرهاب إلى الرقابة الجادة والتدقيق والتقييم المستقل وقياس أداؤها بصرامة، فإن الحوافز ستؤدي إلى الاتجاه المعاكس، وستجد الدول ومؤسسات قطاع الأمن السلطات الاستثنائية جذابة لأنها توفر طرقاً مختصرة.

خامساً- حظر السلطات الاستثنائية الدائمة والمعقدة

٥٧- إن حالات الطوارئ الدائمة والمعقدة تبعث على القلق البالغ بشأن حماية حقوق الإنسان. وتوجد بيانات تجريبية متينة تمتد على مدى عقود عديدة تبين بلا منازع الصلة بين حالات الطوارئ الممتدة والانتهاكات الخطيرة والمستمرة لحقوق الإنسان. وتوفر دراسات أعدت مؤخراً بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر تحليلاً شاملاً للبيانات في هذا الصدد^(٤١). وتؤكد البيانات أيضاً وجود نمط يبعث على القلق، ألا وهو أن الحقوق غير القابلة للتقييد تصبح أكثر عرضة للتآكل وانعدام الحماية أثناء حالات الطوارئ، علماً بأن حظر الإعدام بغير محاكمة معرّض بوجه خاص لاحتمال زيادة الانتهاكات. وقد زادت آليات الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان وواصلت تفاعلها مع البلدان التي لديها حالات طوارئ، ولا سيما عندما تسمح تلك السلطات بضبط مكافحة الإرهاب، وتكون قد أثارت ادعاءات كثيرة بشأن انتهاك لحقوق الإنسان^(٤٢). وقدمت منظمات المجتمع المدني وحقوق الإنسان المستقلة التي تعد تقارير من بلدان متعددة بيانات ملموسة ومفصلة عن وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في الدول التي استخدمت سلطات قانونية استثنائية على المدى الطويل.

٥٨- ومن الواضح أن القانون الدولي لا يسمح بالاستخدام الدائم للسلطات الاستثنائية التي تنطوي على فرض قيود أكبر أو تعليق حقوق الإنسان والحريات الأساسية إلى أجل غير مسمى.

(٤١) انظر Eric Neumayer, "Do governments mean business when they derogate? Human rights violations during notified states of emergency", *The Review of International Organizations*, vol. 8, David L Richards and K. Chad Clay, "An umbrella with holes: respect for No. 1 (March 2013) non-derogable human rights during declared states of emergency, 1996-2004", *Human Rights Review*, vol. 13, No. 4 (December 2012), pp. 443-471.

(٤٢) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22390&LangID=E

وإضافة إلى ذلك، فإن التمديدات الروتينية لحالات الطوارئ لسنوات عديدة أو حتى لعقود من الزمن تبلغ، حتى عندما يسمح بها، حدّ حالات الطوارئ الدائمة، الأمر الذي يطرح تحديات كبيرة أمام الحماية الفعلية لحقوق الإنسان.

٥٩ - واستخدام السلطات الاستثنائية إلى أجل غير مسمى من خلال تشريعات مكافحة الإرهاب والممارسات الإدارية "يصيب بالعدوى" دائماً كامل النظام القانوني العام. وكلما طال أمد الأزمة، زاد احتمال أن تتسلل التدابير الاستثنائية الواردة في تشريعات مكافحة الإرهاب للتعامل مع الأعمال الإرهابية الحقيقية أو المزعومة خلصةً إلى القانون العام. ومع تزايد مدة حالات الطوارئ، تزداد صعوبة عزل أجزاء نظم الأمن والاستخبارات والشرطة التي تعمل بطريقة واحدة بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب عن نظام العدالة الجنائية العام الذي يتناول الجرائم العادية. ويمكن ضرب أمثلة عدة، منها تآكل الحق في الصمت واستخدام المحاكم الجنائية الخاصة أو المتخصصة في بعض البلدان، المنشأة أصلاً للنظر في قضايا الإرهابيين المشتبه فيهم فقط، لكن وُسعت صلاحياتها بعدئذ لاستيعاب جرائم أخرى وعصابات إجرامية، الأمر الذي ينطوي على مجالات أوسع من أمن الدولة^(٤٣).

٦٠ - وفي الوقت نفسه، ينبغي توخي قدر كبير من الحذر عند تنفيذ تشريعات أو ممارسات إدارية موسعة وصارمة لمكافحة الإرهاب في مناطق معينة من إقليم ما، لأنها قد تتسرب عبر ولايات قضائية بأكملها. ويبين التاريخ أن وجود مبادئ وقواعد ومعايير قانونية مختلفة تطبق في مناطق جغرافية متميزة تنتمي إلى نفس "نظام المراقبة"^(٤٤) لا تبقى معزولة لفترة طويلة، بل تتسرب دائماً عبر الحدود الإقليمية والإدارية. وقد ثبت باستمرار أن المناطق "الشاذة" تهدد بإفساد القيم الأساسية في النظام القانوني في مجمله وتقويض سيادة القانون ككل. إن اتساع مجال معايير مكافحة الإرهاب المعاصرة ونطاقها مسألة تستدعي التوقف عندها بالنظر إلى الأدلة العالمية على الآثار البعيدة الأمد للسلطات القانونية الاستثنائية على سلامة النظم القانونية وحقوق المواطنين، وتؤكد الحاجة إلى المزيد من الشفافية والمساءلة.

٦١ - وتشريعات مكافحة الإرهاب التي تبدو محايدة في ظاهرها وتنطبق - نظرياً - أحكامها الواسعة النطاق والمقيدة للحقوق على الجميع بصورة متكافئة، تستهدف جميعها، للأسف، جماعات وأقليات متنوعة. وعندما تكون تشريعات مكافحة الإرهاب دائمة، فإنها ترسخ الفروق القانونية وأشكال التمييز في حق أقليات وفئات اجتماعية متنوعة، وتوجد أنماطاً من الشذوذ والاستبعاد والتمييز الاجتماعي الأوسع نطاقاً، وقد اعتُرف بها بوصفها جزءاً من المشهد القانوني السلبي الذي يغذي التطرف العنيف^(٤٥). ثم إن للتشريعات والممارسات الإدارية الدائمة المتعلقة بمكافحة الإرهاب التي تفضي إلى تطبيع تقليل حقوق بعض الفئات تكاليف طويلة الأجل

(٤٣) انظر Fergal F. Davis, *The History and Development of the Special Criminal Court, 1922-2005*, (Four Courts Press, 2007).

(٤٤) انظر Baruch Kimmerling, "Boundaries and frontiers of the Israeli control system: Analytical conclusions" in *The Israeli State and Society: Boundaries and Frontiers*, Baruch Kimmerling, ed. (State University of New York Press, 1989), pp. 265, 266-67.

(٤٥) انظر United Nations Development Programme, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point* (٢٠١٧). متاح على الرابط التالي: <http://journey-to-extremism.undp.org/content/> Paddy Hillyard, *Suspect Community: People's Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain* (Pluto Press — NCCL/Liberty, 1993).

يؤكددها عدد لا يفتأ يتزايد من الممارسين والخبراء في ميدان مكافحة التطرف العنيف ومنعه. إن معايير مكافحة الإرهاب التي تحد على الدوام من الحقوق ليست طريقاً مختصراً جديراً بالسلوك إذا التزمت الدول التزاماً حقيقياً بمعالجة الظروف التي تنتج التطرف والتعبئة وتحافظ عليهما.

٦٢- وتشدد المقررة الخاصة مرة أخرى على أن حالات الطوارئ المعقدة تتطلب رقابة وثيقة ومستمرة من الهيئات الرقابية الدولية على حقوق الإنسان. إن الأثر التراكمي لحالات الطوارئ الدائمة والمعقدة يَصْغُب معه المساءلة والرقابة على السلطات الاستثنائية. والتغلب على تحديات المساءلة هذه يعني إيلاء اهتمام دقيق لمختلف أشكال تداخل ممارسات مكافحة الإرهاب وحالات الطوارئ وتضافرها.

سادساً- ممارسات ما بعد ١١ أيلول/سبتمبر

ألف- إعلانات الحرب وحالات الطوارئ

٦٣- في أعقاب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر، أعلنت السلطة التنفيذية للولايات المتحدة الأمريكية "حرباً عالمية على الإرهاب"^(٤٦). ورغم أن إدارات لاحقة للولايات المتحدة أنكرت إلى حد بعيد هذه اللغة رسمياً فإنها أصبحت أساس مجموعة من الممارسات العالمية والوطنية تلاشت بمقتضاها بعض الفروق العرفية بين الحرب والسلام^(٤٧). وبالإشارة إلى أن قانون حقوق الإنسان يعتبر الحرب أساساً قانونياً يبرر إعلان حالة الطوارئ - وإن كان النزاع المسلح لا يبرر في حد ذاته حالة الطوارئ تلقائياً، فإن خطاب ما بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر الذي يدعو إلى شن حرب عالمية على الإرهاب قد يكون عكس صفو المياه القانونية والبلاغية بشأن الأساس القانوني للسلطات الاستثنائية. ومما زاد هذه الفسيفساء القانونية المعقدة تعقيداً استخدام قرارات مجلس الأمن طريقاً فائق السرعة لضبط تحدي الإرهاب.

٦٤- وأذنت بعض البلدان أيضاً باستخدام القوة ومجموعة من الإجراءات الواسعة النطاق خارج الإقليم بالاستناد إلى التهديد العالمي الذي يمثله الإرهاب^(٤٨). وهذا الإذن، الذي يتخذ شكل أدوات تشريعية محلية، ينشئ فعلياً حالة حرب "طوال الوقت" وكذلك أيضاً "في كل مكان"^(٤٩). كما يمكن فهم مفهوم الحرب المائل في تشريعات محلية متجددة باستمرار، وتحديداً التشريعات التي تجيز استخدام القوة إلى أجل غير مسمى في أقاليم أخرى، بأنها تشريعات استثنائية لحالات طوارئ دائمة واسعة النطاق وعميقة الأثر في العديد من البلدان حول العالم حيث تشارك القوات العسكرية للدولة.

(٤٦) انظر www.state.gov/documents/organization/63562.pdf.

(٤٧) انظر Rosa Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything* (New York, Simon & Schuster, 2016).

(٤٨) انظر، علي، سبيل، المثال، الولايات المتحدة الأمريكية، القانون العام ١٠٧-٤٠ الصادر في ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ (115 Stat. 224) والذي اعتمد بوصفه قرار مجلس الشيوخ المشترك ٢٣ في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ والذي يبيح استخدام القوات العسكرية للولايات المتحدة ضد المسؤولين عن هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ وأي "قوات ذات علاقة". انظر أيضاً United States Court of Appeals, *Barhoumi v. Obama*, decision of 11 June 2010.

(٤٩) انظر Clive Walker, "Prisoners of 'war all the time'", *European Human Rights Law Review* (2005).

٦٥- وذكر سابقاً أن مجلس الأمن اعترف في سلسلة من القرارات بأن الإرهاب يهدد السلم والأمن الدوليين^(٥٠) وأنه أجاز وطلب اتخاذ مجموعة من الإجراءات رداً على هذا التهديد. وإذا كانت هذه المراسيم الرامية إلى سد الثغرات القانونية تسمح بضبط أعمال إرهابية وجهات إرهابية محددة، فإنها ليست أساساً مشروعاً لإحداث حالة طوارئ قانونية عالمية. غير أنه يجب الاعتراف بأن الأثر القانوني لقرارات مجلس الأمن على النحو المترجم في قانون العديد من الدول كان تمكين حالات الطوارئ الاستثنائية وتمديدتها وإقرارها.

٦٦- إن تشريعات وممارسات مكافحة الإرهاب التي تنبني، على وجه التحديد، على قرارات مجلس الأمن، أدت في العديد من البلدان إلى قلب أو اختصار الآليات المعتادة لوضع قوانين استثنائية، ومكنت الدول من وضع تعاريف للإرهاب فضفاضة وغامضة وشديدة الإثارة للجدل، وهي لا تكتفي بتنفيذ الأولويات الأساسية لقرارات مجلس الأمن، بل زاد استخدامها لقمع الاحتجاجات المحلية المشروعة، ونسف التنظيم السياسي، وتقويض التعبير الشرعي. وفي عدد من تلك الحالات، لا يزال من غير المؤكد أن التهديد الإرهابي المحلي المحدد يفني بالعبء الموضوعية المتمثلة في "تهديد حياة الأمة" أو يقوض الأمن الأساسي للدولة. وتذكر المقررة الخاصة الدول بأن قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة الإرهاب ليست تفويضاً مطلقاً لإنكار حقوق الإنسان ولا هي غطاء لإجراءات سياسية شنيعة لا صلة لها بمضمون القرارات المحدد. وتلاحظ أن هذه الممارسات تتعارض مع استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب - وعلى وجه التحديد العنصر الرابع الذي يستوجب حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون حماية كاملة في سياق مكافحة الإرهاب.

باء- استخدام السلطات الاستثنائية خارج الإقليم

٦٧- لم تتحلل أي دولة قط من معاهدة دولية لحقوق الإنسان بناء على نشر قواتها العسكرية خارج حدودها الإقليمية^(٥١). بيد أن نشر أي قوات عسكرية في الخارج، باعتباره أحد التدابير التي تتخذها الدول منفردة أو مجتمعة للقضاء على الإرهاب الدولي، يخضع لقواعد الاشتباك الوطنية أو الدولية ذات الصلة، التي يجب أن تكون متوافقة مع القانون الدولي، خاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني^(٥٢).

(٥٠) انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، و١٤٥٦ (٢٠٠٣)، و١٥٦٦ (٢٠٠٤)، و١٦٢٤ (٢٠٠٥)، و٢١٧٨ (٢٠١٤)، و٢٣٤١ (٢٠١٧)، و٢٣٥٤ (٢٠١٧)، و٢٣٦٨ (٢٠١٧)، و٢٣٧٠ (٢٠١٧)، و٢٣٩٥ (٢٠١٧).

(٥١) انظر Marko Milanovic, "Extraterritorial derogations from human rights treaties in armed conflict", in *The Frontiers of Human Rights: Extraterritoriality and its Challenges*, Nehal Bhuta, ed. (Oxford University Press, 2014).

(٥٢) انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١)، و١٤٥٦ (٢٠٠٣)، و١٥٦٦ (٢٠٠٤)، و١٦٢٤ (٢٠٠٥)، و٢١٧٨ (٢٠١٤)، و٢٣٤١ (٢٠١٧)، و٢٣٥٤ (٢٠١٧)، و٢٣٦٨ (٢٠١٧)، و٢٣٧٠ (٢٠١٧)، و٢٣٩٥ (٢٠١٧)، وقرارات الجمعية العامة ٦٠/٤٩، و٢١٠/٥١، و١٢٣/٧٢، و١٨٠/٧٢؛ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٣٥.

٦٨- ونظرت الدول في جدوى "التحليلات الافتراضية للقوات المسلحة في العمليات الخارجية"^(٥٣). وترى المقررة الخاصة أن هذه الاستثناءات إن لم تكن مستحيلة في حد ذاتها، فإن التطبيق خارج الحدود الإقليمية يستلزم استيفاء شروط "تهديد حياة الأمة" و"وقت الحرب" و"الخطر العام أو أي حالة طوارئ أخرى تهدد استقلال الدولة أو أمنها"، وذلك استناداً إلى الوقائع الفعلية على الأرض. وفي قضية *لوكس ضد آيرلندا*، أيدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان صحة تحليل آيرلندا استناداً إلى جملة من الأمور، منها "جيش سري ... يعمل أيضاً خارج أراضي الدولة"^(٥٤). ورغم بُعد خارج إقليم الدولة لهذا التحلل، يجدر بالذكر أن الاختبار الرئيسي للتهديد أنجز بـ "وجود جيش سري في إقليم جمهورية آيرلندا يقوم بأنشطة غير دستورية ويستخدم العنف".

٦٩- وفي سياق التحلل خارج إقليم الدولة، تشمل الوقائع على الأرض تثبت هيئة حقوق الإنسان المعنية مما إذا كانت توجد حرب - وتحديدًا نزاع مسلح دولي أو غير دولي - وكانت تكفي لتبرير التحلل. وإضافة إلى ذلك، عندما تدخل الدول في عمليات عسكرية خارجية طوعية ويمكن أن تنسحب منها في أي وقت، يبدو أن الحاجة إلى التحلل الشامل تتعارض مع الظروف السياسية التي تنطوي على استخدام القوة العسكرية.

٧٠- فالتحلل ليس تلقياً ضد التهديدات المحتملة وغير المنجزة بالنسبة للدول، بل يمارس في سياق التهديدات الحقيقية والملموسة والقابلة للقياس التي تمس الدولة. وترى المقررة الخاصة أن التحليلات المفترضة تتعارض في حد ذاتها مع المتطلبات الصارمة لجميع معاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة، لأنه يجب تبرير كل تحليل على حدة بالخصائص السياقية المحيطة باشتراك قوات الدولة في الخارج.

٧١- وفي الحالات التي يمكن أن تتحلل فيها الدولة استناداً إلى إجراءاتها خارج إقليمها، بما يشمل على سبيل الذكر لا الحصر، النزاع في إقليم آخر، يلزم أن تكون التدابير المتخذة ضرورية ومتناسبة مع مقتضيات الحالة، وبالطبع، ثمة حقوق غير قابلة للتقييد كلياً^(٥٥). ورأت بعض المحاكم أنه إن أنشئت ولاية قضائية في مجال حقوق الإنسان، في سياق النزاعات المسلحة غير الدولية، ولم يُنص على أي تحليل مشروع، وجب التمسك بالقوة الكاملة لأشكال الحماية بموجب الحق في الحرية^(٥٦). وترى المقررة الخاصة هذا الرأي إجمالاً وتؤكد أنه ليس من شأن التحلل أن يقلل من أشكال حماية الحق في الحرية إلى حد أدنى مما ينص عليه القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

(٥٣) انظر، على سبيل المثال، United Kingdom, Ministry of Defence, "Government to Protect Armed Forces from persistent legal claims in future overseas operations" (4 October 2016).

(٥٤) انظر *لوكس ضد آيرلندا*، الفقرة ٢٨.

(٥٥) التحليلات التي قد تتعلق بالنزاعات المسلحة غير الدولية، على سبيل المثال، لا تُعفى من شرط أن يمثل النزاع في أماكن أخرى "تهديداً لحياة الأمة" (التوكيد مضاف). انظر Alan Greene, "Separating normalcy from emergency: the jurisprudence of article 15 of the European Convention on Human Rights", *German Law Journal*, vol. 12, No. 10 (2011), pp. 1764-1785.

(٥٦) انظر European Court of Human Rights, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 2011; and *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 2011.

سابعاً - استنتاجات وتوصيات

٧٢- تظل حالات الطوارئ مصدراً وبيلاً لانتهاكات حقوق الإنسان على الصعيد العالمي ولا يخضع لما يكفي من الرقابة. ولا بد من الاعتراف باتساع مدى قانون مكافحة الإرهاب ونطاقه وضبطهما بصرامة، هذا القانون الذي يمكن من فرض حالات طوارئ بحكم الواقع ومعقدة ودائمة.

٧٣- وعلى الدول أن تنفذ التزاماتها بموجب القانون الدولي عند تحللها من الالتزامات المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان عندما يعمل قانون وممارسات مكافحة الإرهاب على تعليق التمتع الكامل والفعال بحقوق الإنسان داخل أراضيها.

٧٤- وعلى الدول أيضاً أن تحرص، عند تنقيحها التشريعات القائمة أو صياغتها تشريعات جديدة لمكافحة الإرهاب، على أنها تفي بعبئيات القانونية والشرعية والضرورة والتناسب التي يحددها القانون الدولي لضمان امتثال تدابير الطوارئ لحظر السلطات الاستثنائية الدائمة.

٧٥- ويتعين على الدول أن تجري مراجعة دورية صارمة ومجدية لتشريعاتها المتعلقة بمكافحة الإرهاب قصد تقييم ما إذا كان الأثر على التمتع بحقوق الإنسان ضرورياً ومتناسباً. ولا بد أن تعالج هذه المراجعة الأثر التراكمي لتدابير الدولة في مضمار مكافحة الإرهاب التي قد تكون، في مجملها، غير متناسبة مع مقتضيات الحالة. وتستحق بلدان مثل المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية الثناء على التزامها الثابت بخير الاستعراض المستقل المعني بتشريعات الإرهاب ورسم مسار توجيهي تمس إليه الحاجة ويمكن أن تقتدي به الدول الأخرى^(٥٧). وتشجع الدول على احتذاء هذا المثال لتمكين الرقابة المستقلة والخبرة لمكافحة الإرهاب التي تتصدى لجمال مشهد مكافحة الإرهاب في كل دولة.

٧٦- وينبغي للدول أن تكفل الالتزام بالمواعيد النهائية المحددة لإنهاء السلطات الاستثنائية.

٧٧- فالدول التي تستخدم قوانين مكافحة الإرهاب التي تؤدي إلى حالات الطوارئ يجب أن تحافظ على نظام رقابة قضائيين قوين ومستقلين. فالرقابة القضائية ضرورية في جميع مراحل ممارسة السلطات الاستثنائية؛ وكلما طال أمد الطوارئ، ازدادت الحاجة إلى المراجعة القضائية وأهميتها^(٥٨).

٧٨- وعندما تعتمد الدولة قوانين مكافحة الإرهاب بوصفها سلطات استثنائية وظيفية، تظل ملزمة إلزاماً مطلقاً بحماية الحقوق غير القابلة للتقييد (مثل الحق في عدم التعرض للتعذيب). ويجب، إضافة إلى ذلك، الحفاظ على الحقوق القابلة للتقييد التي ترتبط ارتباطاً جوهرياً بإعمال الحقوق غير القابلة للتقييد (مثل التزامات الدولة بضمان إجراء تحقيقات فعالة من خلال حماية المحاكمة وفق الأصول القانونية). والحقوق الإجرائية التي تمكن من الطعن في السلطات الاستثنائية ومناقشتها ومراجعتها هي حقوق حاسمة الأهمية لحماية

(٥٧) انظر <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk>. انظر أيضاً الراصد المستقل للتشريعات الأمنية الوطنية الذي اعتمدته أستراليا بوصفه نموذجاً موازياً للممارسات الجيدة.

(٥٨) انظر المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ضد ليبيا، الطلب رقم ٢٠١٣/٠٠٢، الحكم الصادر في ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٦.

حقوق الإنسان والفضاء المدني والحفاظ على التسامح والانفتاح والكرامة الإنسانية في حالات الطوارئ.

٧٩- ويساور المقررة الخاصة القلق من أن أشكال المراجعة القائمة حالياً داخل هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب والتي تركز على الوفاء بالتزامات الامتثال المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ تكافئ الدول على سنّها تشريعات وممارسات إدارية أشدّ في مجال مكافحة الإرهاب دون إجراء تقييم يُذكر للتكلفة التي تتحملها الدولة إن تأثرت حقوق الإنسان سلباً في العملية. إن الاكتفاء بتأييد لفظي لمعايير حقوق الإنسان في قرارات مجلس الأمن فشل قيادي ذريع في مجال تنظيم مكافحة الإرهاب، والتنظيم الذي يتجاوز حدود الولاية الوطنية يمكن، بل ينبغي، أن يكون أفضل.

٨٠- وإذ تدرك الدول أن قانون مكافحة الإرهاب عندما يعمل عمل قانون الطوارئ، فإن عليها أن تولي اهتماماً خاصاً لما تُحدثه السلطات الاستثنائية من أثر غير متناسب على الأقليات الإثنية والفئات الضعيفة والأقليات الدينية. ولا بد أيضاً من معايير الآثار المترتبة على قوانين مكافحة الإرهاب في الدول التي تكون فيها المجموعات الإثنية والدينية المحقورة عملياً ذات أغلبية في موقف غير مهيمن ويُستبقى وضعها الدولي جزئياً باستخدام سلطات استثنائية. وكثيراً ما تؤثر المعايير الراسخة لمكافحة الإرهاب على النساء تحديداً بطرق مُجنّسة؛ ولانتهاكات حقوق الإنسان في حالات الطوارئ الدائمة عبء مجنّس وصبغة مجنّسة على حد سواء. وتوصي المقررة الخاصة بقوة بممارسة قياس الأداء الوطني، بما في ذلك جمع بيانات وطنية مستقلة ورصينة عن استخدام السلطات الاستثنائية وآثارها المحددة على هذه الفئات.

٨١- ويجب أن تعيد الآليات الدولية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان والرقابة عليها تنشيط اهتماماتها بممارسة حالات الطوارئ المعاصرة، وبالتحديد آثار معايير مكافحة الإرهاب الواسعة النطاق في حالات الطوارئ. ولا بد من تشجيع الدول وتذكيرها بالتحلل وحثها - إن لم تفعل - على توفير معلومات كافية تمكن من تقييم ما إذا كانت حالات الطوارئ مبررة والتدابير المتخذة متناسبة. ومن الحيوي النهوض بثقافة التبرير التي يقع بمقتضاها على المسؤولين واجب إبداء الأسباب عندما يتخذون قرارات هامة تمس حقوق الأفراد.

٨٢- إن السلطات الاستثنائية التي تنشئها وتديمها قوانين وممارسات مكافحة الإرهاب ينبغي أن تسرّع زوالها بنفسها من خلال الإسهام في التغلب على الأزمة التي تستلزم سنّها^(٥٩). وعندما تبقي الدول على حالات طوارئ قائمة بحكم الواقع ودائمة، بما في ذلك، في بعض الحالات، تعليق الحقوق والحريات بلا هوادة عقوداً متصلة - ينبغي للمحاكم والهيئات الرقابية أن تنظر نظرة أكثر تشكيكاً في ضرورة وفعالية النهج التي تتبعها الدولة، وينبغي أن يكون الإذعان للدولة محدوداً. وكلما طال أمد حالة الطوارئ، زاد عبء التبرير على الدولة، وزاد التركيز على تكاليف القيود المستمرة على حقوق الأفراد والجماعات.

(٥٩) انظر Alan Greene, *Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis* (Hart Publishing, 2018).