

اعمال حقوق بشر در مبارزه با تروریسم

اردشیر امیرارجمند

تاریخ دریافت: ۸۶/۰۳/۱۵

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ تایید: ۸۶/۰۷/۲۳

محسن عبدالهی

استادیار حقوق محیط زیست پژوهشکده علوم محیطی، دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

تروریسم به دو شکل حقوق بشر را متأثر می‌سازد: از طرفی حمله به غیر نظامیان عنصر مادی سنتی جرم تروریسم به شمار می‌رود و از طرف دیگر دولت‌ها نیز در سرکوب تروریست‌ها اغلب حقوق بشر را نقض می‌کنند. در این راستا برخی از دولت‌ها اصولاً قابلیت اعمال حقوق بشر را در مبارزه با تروریست‌ها مورد تردید قرار می‌دهند حال آن‌که حقوق بشر به عنوان یک نظام حقوقی دارای مقررات و ساز و کارهای قابل توجه قابل اعمال در مبارزه با تروریسم است و اسناد بین‌المللی نیز به مکرر به قابلیت اعمال حقوق بشر در مبارزه با تروریسم اشاره کرده‌اند. از این رو دولت‌ها نمی‌توانند به نام مبارزه با تروریسم حقوق بشر را نادیده گرفته یا محدود نمایند. با وجود این اگر تروریسم یا مبارزه با آن وضعیت اضطراری را به وجود آورد، نظام حقوق بشر تعلیق موقت و استثنایی برخی از قواعد قابل تعلیقش را می‌پذیرد. به هر حال این تعلیق به معنی نفی حاکمیت قانون و تجویز خودسری در مبارزه با تروریسم نیست. واژگان کلیدی: تروریسم، حقوق بشر، وضعیت اضطراری، تعلیق، حقوق غیر قابل تعلیق.

مقدمه

صرف نظر از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ شبکه تروریستی القاعده در ایالات متحده که در نوع خود حملات بسیار شدید و کم‌نظیری به شمار می‌روند، غالب حملات تروریستی جزء اقدامات خرابکارانه‌ای هستند که دولت‌ها باید در چهارچوب اصول و قواعد حقوق بشر به آنها پاسخ دهند. با وجود این تکلیف، بسیاری از دولت‌ها با تعلیق عملی برخی از مقررات حقوق بشر، اقدامات ضد تروریستی خود را از رهگذر نقض موازین حقوق بشر به انجام می‌رسانند. حال آن‌که حقوق بشر به عنوان یک نظام حقوقی نه تنها تروریسم و برخورد با آن را مدنظر داشته است بلکه همچنین تروریسم را جزء مواردی طبقه بندی کرده است که با جمع شرایطی چند می‌تواند منتهی به ایجاد وضعیت اضطراری شود که در آن پاره‌ای از مقررات حقوق بشر قابل تعلیق هستند. این مقاله بر آن است که با کاوشی مختصر در اسناد بین‌المللی و رویه قضایی ضمن اثبات قابلیت اعمال حقوق بشر در مبارزه داخلی یا بین‌المللی با تروریسم، ساز و کار نظام حقوق بشر را که دولت‌ها مطابق آن می‌توانند به مبارزه با تروریست‌ها اقدام کنند، تدوین و تبیین کند.

نظام تعلیق مندرج در ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مهم‌ترین سازوکار نظام حقوق بشر است که دولت‌ها به شرط اثبات وجود شرایط پیش بینی شده می‌توانند از این نظام برای مبارزه مؤثر با تروریست‌ها استفاده کنند. به دیگر سخن، نظام حقوق بشر با تفکیک میان وضعیت‌های عادی از وضعیت‌های اضطراری، دولت‌ها را در در وضعیت‌های عادی مبارزه با تروریسم به اعمال کامل قوعد و استانداردهای حقوق بشر مکلف کرده و در وضعیت‌های اضطراری به آنها به طور محدودی اجازه تعلیق برخی از مقررات خود را داده است. از این رو با پذیرش قابلیت اعمال حقوق بشر بر مبارزه با تروریسم، مسئله مقدماتی این است که آیا تروریسم می‌تواند موجب چنین وضعیت‌هایی شناخته شود و در این صورت در چنین وضعیتی چه قواعدی از قواعد حقوق بشر قابل تعلیق بوده و حدود این تعلیق چیست؟

الف. قابلیت اعمال حقوق بشر در مبارزه با تروریسم

از نظر حقوق بشر، مبارزه با تروریسم ریشه در تکلیف دولت در صیانت از جان، آزادی و امنیت کلیه اشخاص حاضر در سرزمین آن دارد. به موجب ماده ۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی هر کس از حق آزادی و امنیت شخصی برخوردار است. روشن است که دولت در طرف دیگر چنین حقی قرار دارد و مکلف به تأمین و تضمین چنین حقی است. کمیته حقوق بشر بر چنین نظری تأکید نموده است. به نظر کمیته این حق نه تنها شامل افرادی می‌شود که به عنوان شخص بازداشت شده در صلاحیت و کنترل مقامات دولتی هستند بلکه همچنین کلیه افراد حاضر در سرزمین را نیز در بر می‌گیرد. از این رو ماده ۹ میثاق به هیچ وجه به حمایت از حیات یا آزادی شخصی افراد بازداشت یا زندانی شده محدود نمی‌شود (5) (5) (Delgado paez v. Colombia, 1985: Para. 5). این تکلیف در اصول راهنمای شورای اروپا در خصوص حقوق بشر و مبارزه با تروریسم به شرح ذیل تدوین شده است:

«دولت‌ها به اتخاذ تدابیر مورد نیاز برای حمایت از حقوق بنیادین و به ویژه حق حیات هر فرد تحت صلاحیت آنها در برابر اعمال تروریستی، متعهد هستند. این تعهد ایجابی کاملاً مبارزه علیه تروریسم یک دولت را مطابق با این اصول راهنما توجیه می‌کند» (Guidelines, 2002: Art.1).

این اصل راهنما در حقیقت تدوین حکم دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه پرتی علیه انگلستان در سال ۲۰۰۲ است که در آن دیوان به شرح ذیل حکم کرد:

«جمله اول بند اول ماده ۲ [کنوانسیون اروپایی حقوق بشر] نه تنها به دولت‌ها دستور می‌دهد که از سلب عمدی و غیرقانونی حیات خودداری کنند بلکه همچنین آنها را متعهد می‌سازد که برای حفاظت از حیات افراد تحت صلاحیت آنها، اقدامات متناسبی نیز اتخاذ نمایند. این تعهد... در یک

اوضاع و احوال مطلوب می‌تواند، تعهد ایجابی برای مقامات در خصوص اتخاذ اقدامات عملی پیشگیرانه برای حمایت از افرادی که حیات آنها در برابر اعمال مجرمانه اشخاص دیگر در خطر است، ایجاد نماید» (Pretty v. UK, 2002: Para. 38).

روشن است که این تعهد دولت‌ها، آن گونه که مورد ادعای برخی دولت‌هاست (Heymann, 2002:453-452)، نمی‌تواند با توسل به اقدامات ممنوعه ایفا شود. در این راستا، قاضی برگنتال در قضیه مشورتی آثار حقوقی احداث دیوار حایل در سرزمین اشغالی فلسطین در نظریه جداگانه خویش صراحتاً توسل به اقدامات منع شده در مبارزه علیه تروریسم را نفی می‌کند:

«... من موافقم که روش‌های به کار رفته برای دفاع در برابر تروریسم باید مطابق با کلیه قواعد حقوق بین‌الملل قابل اعمال بوده و دولت قربانی تروریسم نمی‌تواند با توسل به اقداماتی که در حقوق بین‌الملل منع شده از خود در برابر این بلا، دفاع نماید» (I.C.J. Report, 2004: Para. 2).

در میان قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل، حقوق بشر بیسانگر چهارچوب اقدامات مجاز و ممنوع در مبارزه با تروریسم می‌باشد. لزوم رعایت حقوق بشر در مبارزه با تروریسم مورد تأکید بسیاری از قطعنامه‌های مجمع عمومی^۳ و تعدادی از قطعنامه‌های شورای امنیت^۴ قرار گرفته است. در این تحلیل، مبارزه با تروریسم هیچ تعارضی با رعایت حقوق بشر ندارد. کمیسیون آمریکایی حقوق بشر تأکید نموده است که «... تضمین رعایت حقوق بشر با تعهد دولت‌ها نسبت به حمایت از جمعیت خود در برابر خشونت‌های تروریستی، در تعارض نیست». این نظر کمیسیون آمریکایی در حقیقت امروزه در میان علمای حقوق اجماعی است. پرفسور توماسچت با بررسی یافته‌های تحقیقاتی تعدادی از علمای حقوق بین‌الملل که در چهارچوب جامعه فرانسوی حقوق بین‌الملل در

۱- پرتی، بانوی ۴۳ ساله انگلیسی بود که از بیماری لاعلاجی رنج می‌برد. او در سال ۱۹۹۹ تصمیم گرفت که با کمک همسرش خودکشی کند. برای این منظور پرتی تلاش کرد که از دستگاه قضایی بریتانیا برای همسرش مصونیت قضایی تحصیل کند، چرا که مطابق قوانین انگلستان کمک به خودکشی، جرم محسوب می‌شد. درخواست پرتی در نهایت توسط مجلس اعیان رد شد و پرتی با ادعای نقض مواد ۲، ۳، ۸ و ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر توسط انگلستان در دیوان اروپایی حقوق بشر طرح دعوای خود را دیوان نیز وی را محکوم به بی‌حقی نمود.

۲- معاون اسبق دادستانی آمریکا در این خصوص چنین اظهار می‌دارد: «... ما ناگزیر از انتخاب میان امنیت خود و حقوق اتباع دیگر ملت‌ها هستیم. در واقع، ما به هزینه کاهش حقوق و آزادی‌های دیگران می‌توانیم خطرات در کمین آمریکاییان را بکاهیم. [به عبارت دیگر] ایالات متحده وقتی می‌تواند منافع... فعالیت‌های ممنوعه توسط کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق بشر را درو کند که این فعالیت مشعر به فردی باشد که در خارج برای اقدامات تروریستی علیه ایالات متحده برنامه‌ریزی می‌کند... بنابراین جدی‌ترین سؤالات حقوق بشر نه در این‌جا بلکه در خارج مطرح می‌شود آن هم وقتی که ما برای صادر کردن هزینه‌های مبارزه با تروریسم به خارج از کشور از طریق تفتیش‌های فزاینده، پایش الکترونیک، بازجویی‌های قهری و اعمال محدودیت بر اجتماعات، بازداشت‌ها و سخن‌رانی‌ها، اقدام می‌کنیم» (Heymann, 2002: 453-454).

3- G.A.Res. 40/61, 9 Dec. 1985; 46/51, 9 Dec. 1991; 48/122, 14 Feb. 1994 para. (2); 49/185, 6 Mar. 1995 para (3); 50/53, 29 Jan. 1996; 50/ 186, 6 Mar. 1996, para (3); 51/210, 16 Jan. 1997, para (3); 108, 26 Jan. 1999, para (6); 59/ 160, 13 Feb. 2002; 57/219, 27 Feb. 2003, para (1); 59/159, 10 Mar. 2005; A/60, L. 1, 2005 World Summit Outcome, para. (85).

4- S.C.Res., 1456, 20 Jan. 2003, para. (6); 1566, 8 Oct. 2004, para. (3); 1624, 14 Sep. 2005, para. (4).

سال ۲۰۰۴ انجام شده به این نتیجه رسیده است که:

«با تلخیص یافته‌های مؤلفان این اثر می‌توان گفت که همه آنها به اجماع به این نتیجه رسیده‌اند که هیچ نیازی به کنار گذاشتن استانداردهای پذیرفته شده حقوق بشر یعنی آنها که متعین شده‌اند و از همه مهم‌تر میثاق حقوق مدنی و سیاسی از یک طرف و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر از طرف دیگر [در مبارزه با تروریسم] وجود ندارد» (Tomaschat, 2004: 5).

بنابراین نه تنها رعایت حقوق بشر هیچ تعارضی با مبارزه با تروریسم ندارد بلکه ضامن مؤثر بودن چنین مبارزه‌ای نیز می‌باشد. در میان قطعنامه‌های مجمع عمومی، افزون بر سری قطعنامه‌های مربوط به امحای تروریسم، قطعنامه ۵۷/۲۱۹ با عنوان «حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین در حین مقابله با تروریسم»^۱ که در ۲۷ فوریه سال ۲۰۰۳ به تصویب رسیده، با صراحت هر چه تمام‌تر به لزوم رعایت حقوق بشر در مبارزه با تروریسم اشاره کرده است. به موجب مقدمه و بند یک این قطعنامه: «با تصدیق مجدد اهمیت بنیادین احترام به تمامی حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین و حاکمیت قانون در پاسخ به تروریسم و ترس ناشی از تروریسم تصدیق می‌کند که دولت‌ها باید تضمین کنند هر اقدامی که در مبارزه با تروریسم اتخاذ می‌کنند با تعهدات آنها به موجب حقوق بین‌الملل و به ویژه حقوق بشر، حقوق پناهندگی و حقوق بشر دوستانه، مطابقت داشته باشد».

به علاوه مجمع عمومی در این قطعنامه، از کمیسیون حقوق بشر درخواست کرده تا اقداماتی نظیر ارزیابی رعایت حقوق بشر در خلال مبارزه دولت‌ها با تروریسم و ارائه توصیه‌های مرتبط به دولت‌ها در خصوص تعهدات حقوق بشری که آنها باید در خلال مبارزه با تروریسم رعایت نمایند را به عمل آورد. موازی با قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت، کنوانسیون‌های ضد تروریستی بین‌المللی و منطقه‌ای نیز بر لزوم رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین افراد در مبارزه با تروریسم تأکید نموده‌اند. در میان کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم^۲ آخرین مثال کنوانسیون سرکوب اعمال تروریسم هسته‌ای است که در ماده ۱۲ به شرح ذیل به تضمین حقوق بشری افراد پرداخته است:

1- Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism.

۲- فهرست این کنوانسیون‌ها به شرح ذیل است:

- 1- Convention on Offences and Certain other Acts Committed on Board of Aircraft, 14 Dec. 1963.
- 2- Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 16 Dec. 1970.
- 3- Convention for the Suppression of Unlawful Act against the Safety of Civil Aviation, 23 Sep. 1971.
- 4- Protocol for Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 24 Feb. 1988, I.C.A.O. Doc. 95/8.
- 5- Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 10 Mar. 1988.
- 6- Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 10 Mar. 1988.
- 7- Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons including Diplomatic Agents, 14 Dec. 1973.
- 8- International Convention Against the Taking of Hostages, 17 Dec. 1979.
- 9- Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 16 Oct. 1979.
- 10- Convention on the Marking of Plastic Explosives for Purpose of Detection, 1 Mar. 1991.
- 11- International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing, 15 Dec. 1997.
- 12- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 25 Feb. 2000.
- 13- International Convention for Suppression of Act of Nuclear Terrorism, 15 April 2005.

«نسبت به هر فردی که تحت بازداشت بوده و یا راجع به وی اقدامات دیگری اتخاذ شده و یا مطابق این کنوانسیون علیه وی دادرسی در حال انجام است، باید رفتار منصفانه تضمین شود. این رفتار شامل بهره‌مندی از کلیه حقوق و تضمیناتی است که مطابق حقوق دولتی که شخص در سرزمین آن حضور دارد و نیز مقررات قابل اعمال حقوق بین‌الملل از جمله حقوق بشر بین‌المللی، اعمال می‌شود».

در سطح منطقه‌ای نیز، صرف نظر از اصول راهنمای شورای اروپا که مورد اشاره قرار گرفت، مجمع عمومی سازمان دولت‌های آمریکایی به صراحت تأکید نموده است که «... دولت‌ها نمی‌توانند در مبارزه با تروریسم تکلیف خود را به رعایت کامل حقوق بشر و آزادی‌های اساسی نادیده بگیرند» (Report on Terrorism and Human Rights, 2002: Annex IV).

به علاوه کنوانسیون سال ۲۰۰۲ اخیر التصویب این سازمان با عنوان کنوانسیون بین‌المللی آمریکا ضد تروریسم نیز - که در حقیقت پاسخی به تعرضات اخیر دولت‌ها به حقوق بشر در مبارزه با تروریسم می‌باشد - صراحتاً دولت‌ها را به رعایت حقوق بین‌الملل قابل اعمال و از جمله حقوق بشر موظف می‌کند. بند ۱ ماده ۱۵ این کنوانسیون در این خصوص چنین اظهار می‌کند:

«اقداماتی که دولت‌های عضو به موجب این کنوانسیون اتخاذ می‌کنند باید با احترام کامل به حاکمیت قانون، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین انجام شوند».

در این راستا کمیسیون آمریکایی حقوق بشر، در گزارش خود در خصوص تروریسم و حقوق بشر، توصیه کرده است: «دولت‌های عضو باید تعهدات مرتبط خود در کلیه اسناد حقوق بشری که به آنها ملتمزند را در اقدامات ضد تروریستی مدنظر قرار داده و اعمال نمایند» (Report on Terrorism and Human Rights, 2002: Part IV, Para. A(1)).

با بررسی اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای از یک طرف و دکترین از طرف دیگر معلوم می‌شود که دولت‌ها نمی‌توانند اقدامات ضد تروریستی خود و به طور کلی در رویکرد اجرای قانون، رعایت حقوق بشر را نادیده بگیرند. این حقوق به عنوان حقوق قابل اعمال در دوران صلح^۱، به طور اصولی در کلیه اقدامات ضد تروریستی و تا زمانی که خشونت تروریستی و یا خشونت ناشی از اقدامات ضد تروریستی به آستانه‌های لازم برای شکل‌گیری یک درگیری مسلحانه نرسیده، باید رعایت شود (Watkin, 2004: 29-30). با این حال باید تأکید کرد که اعمال حقوق بشر مطلق نمی‌باشد. این نظام حقوقی با تفکیک وضعیت‌های اضطراری از وضعیت‌های عادی، اعمال همه جانبه این حقوق را تنها

۱- دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه سلاح‌های هسته‌ای تأکید نموده است که: «حمایت‌های میثاق حقوق مدنی و سیاسی در دوران جنگ متوقف نمی‌شود مگر آن که ماده ۴ میثاق که به واسطه آن پارهای از مقررات می‌تواند در زمان اضطرار ملی تعلیق شود، قابلیت اعمال پیدا کند» (Nuclear Case, 1996: Para. 25).

محدود به وضعیت‌های عادی کرده و در وضعیت‌های اضطراری که حیات یک ملت را تهدید می‌کند، امکان استثنایی تعلیق برخی قواعد خود را مورد شناسایی قرار داده است. بنابراین باید نتیجه گرفت که جز در موارد اضطراری، در مبارزه با تروریسم رعایت کل موازین حقوق بشر ضروری است (Report on Terrorism and Human Rights, 2002: 139). در وضعیت‌های عادی، پیش شرط رعایت حقوق بشر در مبارزه با تروریسم، شناسایی حاکمیت قانون و لزوم قانونمند بودن اقدامات دولت در چنین مبارزه‌ای است.

شناسایی و اعمال نتایج حاکمیت قانون در مبارزه با تروریسم در وهله اول مستلزم نفی هر گونه خلأ حقوقی در این زمینه است. وظیفه هر نظام حقوقی آن است که با تفسیر غایی حقوق موجود، خلأهای احتمالی را با اصول مناسب پر نماید (Watkin, 2004: 2). در مورد مبارزه با تروریسم حداقل در دوران صلح و در اقدامات اجرای قانون به نظر می‌رسد که چنین خلایی وجود نداشته باشد. این نظر در نشست مشترک کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر در سال ۲۰۰۳ مورد تأکید مشارکت‌کنندگان قرار گرفته است:

«... تا جایی که به تضمینات قضایی مربوط می‌شود هیچ خلایی در نظام [حقوقی] وجود ندارد. به دیگر سخن صرف نظر از توصیف وضعیت، افراد همیشه از مزیت تضمینات بنیادین قضایی بهره‌مند می‌شوند و باید بتوانند به این تضمینات قضایی اعتماد نمایند» (International Humanitarian Law and other Legal Regimes, 2003: 13).

مجمع عمومی سازمان ملل متحد دولت‌ها را در پاسخ به تروریسم متعهد به احترام به حاکمیت قانون دانسته است (G.A. Res., 2003: 57/219). همچنین بند (د) مقدمه اصول راهنمای شورای اروپا در مورد مبارزه با تروریسم و حقوق بشر مقرر نموده است که «... در مبارزه با تروریسم رعایت حقوق بشر، حاکمیت قانون... نه تنها ممکن بلکه مطلقاً ضروری است». در قاره آمریکا نیز دادگاه آمریکایی حقوق بشر اصل حاکمیت قانون را جزء اصول غیر قابل تعلیق حقوق بشر در مبارزه با تروریسم برشمرده است (Habeas Corpus in Emergency Situations, 1987: pars. 21-27). کمیته بین‌المللی صلیب سرخ هم معتقد است هر شخصی که در رابطه با مبارزه علیه تروریسم دستگیر می‌شود نباید فردی خارج از حقوق در نظر گرفته شود (IHL and Terrorism, 2004: 17; see also: Biggo, 2002: 187-188). این کمیته از اجلاس مشترک کارشناسان صلیب سرخ و هلال احمر، در این نشست شرکت‌کنندگان تأکید کرده‌اند که «هر نوع برخورد با تروریسم و ریشه‌های آن باید در چهارچوب حاکمیت قانون باشد» (IHL and other Legal Regimes, 2003: 17).

قانونمند بودن مبارزه با تروریسم نیز مستلزم نفی خودسری از یک طرف و محدودیت اقتدار دولت در وضع قوانین ضدتروریستی از طرف دیگر است. ماده ۲ اصول راهنمای شورای اروپا در مورد حقوق بشر و مبارزه با تروریسم در مورد ممنوعیت خودسری مقرر می‌کند: «تمامی اقدامات اتخاذی دولت‌ها در مبارزه با تروریسم باید با احترام به حقوق بشر، اصل حاکمیت قانون و مستثنا از هر شکل خودسری و همچنین هر نوع رفتار تبعیض‌آمیز یا نژادی بوده و باید تابع نظارت مناسبی باشد». همچنین ماده ۳ این اصول راهنما در مورد «قانونی بودن اقدامات ضد تروریستی» چنین اظهار می‌دارد:

«۱. تمامی اقدامات اتخاذی دولت‌ها در مبارزه با تروریسم باید قانونمند باشد.

۲. هنگامی که یکی از این اقدامات، حقوق بشر را محدود می‌کند این محدودیت‌ها باید تا حد ممکن به دقت تعریف شده و برای رسیدن به هدف مورد نظر ضروری و متناسب باشد».

این دو ماده که در سال ۲۰۰۲ به تصویب شورای اروپا رسیده‌اند در حقیقت پاسخی هستند به موج نگرانی‌های ناشی از اقدامات فراحقوقی دولت‌ها که پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر اتخاذ شدند. هارولد هونگجو بخشی از این نگرانی‌ها را به شرح ذیل خلاصه نموده است:

«بعد از حوادث یازدهم سپتامبر، من از ملاحظه این که تعدادی از آمریکاییان - و حتی تعدادی از حقوق‌دانان - به این نتیجه رسیده‌اند که انهدام چهار هواپیما و سه ساختمان ما را به دوران حالت یا وضعیت طبیعی (Natural state) - که در آن هیچ قاعده و قانونی وجود ندارد - عقب برده، شوک‌زده شدم. چرا که در خلال سال‌ها ما نظامی منسجم از حقوق داخلی، بین‌المللی، نهادها، نظام‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری به وجود آورده‌ایم که در زمان‌هایی نظیر این نه تنها باید نادیده گرفته نشوند بلکه باید به دقت تبعیت شوند.

درباره پاسخ ما به حادثه، تنها نیازمند این نیستیم که ببینیم حقوق چه چیزی را مجاز یا منع نموده است بلکه هر گونه اقدام ما باید با روح قوانین سازش داشته باشد. اگر چنین رویه «قانون دوستی» (law - friendly) وجود داشته باشد باید از آن پیروی کنیم؛ با چنین رویکردی ما قانون‌مدار بوده، مبانی اخلاقی والای خود را نیز حفظ کرده، حمایت متحدان خود و نهادهای بین‌المللی را از دست نخواهیم داد و از افکار عمومی نیز به عنوان فرصت‌های ناشی از بحران استفاده خواهیم کرد» (Hongijo, 2002: 23).

به هر حال همان طور که گفته شد، دست دولت برای تصویب قوانین و دیگر اقدامات قانونی برای مبارزه با تروریسم به طور نامحدودی باز نیست. در این راستا دیوان اروپایی حقوق بشر در گذشته بر این نکته تأکید کرده است:

«دیوان با آگاهی از خطر چنین قوانینی که دمکراسی را بر مبنای دفاع از آن تضعیف و یا حتی

از بین می‌برند، تأکید می‌کند که دولت‌های عضو نمی‌توانند به نام مبارزه علیه... تروریسم هر اقدامی را که مناسب می‌بینند، تصویب کنند» (Klass and others v. Germany, 1978: Para. 49).^۱ با شناسایی قابلیت اعمال کامل حقوق بشر در وضعیت‌های عادی که در آنها دولت‌ها اقدام به مبارزه با تروریسم می‌کنند، نوبت به بررسی وضعیت‌های اضطراری و به ویژه وضعیت اضطراری عمومی ناشی از تروریسم می‌رسد.

ب. وضعیت اضطراری ناشی از تروریسم: مبانی، مفهوم و منابع

با عنایت به مصادیق سنتی وضعیت‌های اضطراری عمومی مانند جنگ، بحران‌ها، شورش‌های گسترده و بلاپای طبیعی، سؤال این است که آیا تروریسم نیز می‌تواند موجب چنین وضعیت‌هایی شناخته شود و در این صورت به موجب چنین وضعیتی چه قواعدی از قواعد حقوق بشر قابل تعلیق بوده و حدود این تعلیق چیست؟ در این بند تلاش خواهد شد که ضمن بررسی مبانی و مفهوم وضعیت اضطراری در حقوق بین‌الملل به این مسائل پاسخ داده شود.

در مبارزه با تروریسم - چنان که گفته شد - دو تکلیف حقوقی دولت در برابر یکدیگر قرار می‌گیرند: تکلیف به حفاظت از آزادی، حیات و امنیت مردم آن کشور که بیانگر منافع عمومی است؛ و تکلیف به احترام به حقوق بشر افراد و به ویژه مظنونین، متهمین یا محکومین به ارتکاب جرائم تروریستی که بیانگر منافع خصوصی و شخصی این افراد است. در چنین شرایطی نظام حقوق بشر به عنوان یک نظام حقوقی، ناگزیر از حل تعارض است. این نظام حقوقی دو راه پیش رو دارد: می‌تواند تعارض را به نفع یکی از این دو منفعت حل کند؛ یا با ایجاد توازن میان آنها در حفظ و رعایت اصول بنیادین بشری در کلیه شرایط بکوشد. در این خصوص گفته شده که «در جوامع متمدن در موارد تعارض میان منفعت فردی با منافع جمعی، منفعت فردی باید به نفع منافع عمومی کنار گذاشته شود. این شرط در زمان‌های دشوار نیازمند ایجاد توازن میان دو منفعت مذکور تا جایی است که تفاوت‌ها قابل‌سازش نباشند» (Verma, 2002).

نظام بین‌المللی حقوق بشر به غایت از این دیدگاه سود برده است. در این نظام از طرفی به دولت‌ها اجازه داده شده است که بنا بر حفظ آزادی دیگران، حفظ امنیت و بهداشت عمومی، محدودیت‌هایی بر حقوق بشر وضع نمایند (Report on Terrorism and Human Rights, 2002: Para. 53)؛ و از طرف دیگر علاوه بر این محدودیت‌ها، امکان تعلیق برخی از قواعد حقوق بشر پیش‌بینی شده است. نظام

۱- قضیه به این قرار بود که دولت آلمان با تصویب قانونی جدید گشودن نامه‌ها و گذاشتن شنود را برای حمایت از امنیت ملی اجازه می‌داد. در این قضیه دادگاه محدودیت بر حریم خصوصی را در موارد ورود به ارتباطات، هنگامی موجه دانست که قانون، حفاظت کافی را در نظر گرفته، و ضروریات مربوط به اصل تناسب را تأمین نموده باشد.

مذکور، با شناسایی وضعیت‌های اضطرار عمومی که در آن «حیات ملت تهدید می‌شود» به دولت‌ها اجازه تعلیق برخی از قواعد حقوق بشر را داده است. لازم به تأکید است که آستانه «تهدید حیات ملت» به قدری بالا است که بتواند تضمین‌کننده حقوق افراد (منافع فردی) در برابر ادعاهای احتمالی تهدید منافع عمومی باشد. ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی در حقیقت بیانگر ساز و کار فوق می‌باشد. به موجب این ماده: «در دوران اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید کرده و وجود این وضعیت رسماً اعلام می‌شود، دولت‌های عضو این میثاق می‌توانند دقیقاً به میزانی که وضعیت ایجاب می‌کند، تدابیری برای تعلیق (Derogating) تعهداتی که به موجب این میثاق بر عهده دارند، اتخاذ نمایند. مشروط به آن که این تدابیر با سایر تعهدات آنها که به موجب حقوق بین‌الملل بر عهده دارند مغایر نبوده و به تبعیضی منحصرأ بر اساس نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، منشأ مذهبی یا اجتماعی منجر نشود».

کمیته حقوق بشر در تفسیر کلی ماده مذکور بر این نکته تأکید می‌کند که «... هر ناآرامی یا فاجعه‌ای که حیات ملت را تهدید نکند، وضعیت اضطراری عمومی محسوب نمی‌شود» (General Comment No. 29, 2001: Para. 3).

به نظر می‌رسد که تعریف مفهوم «تهدید حیات ملت» برای تبیین مفهوم اضطرار عمومی ناشی از تروریسم ضروری باشد. این مهم به نحو شایسته‌ای در یکی از احکام اخیر مجلس لردهای انگلستان در مورد مطابقت قانون ضد تروریسم سال ۲۰۰۱ آن کشور با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، تبیین شده است.

در این قضیه اولاً، هر نه خواهان قضیه مدعی بودند که بازداشت آنها اگر چه مطابق قانون انگلستان صورت گرفته ولی قانون مذکور منطبق با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که دولت انگلستان متعهد به آن است، نمی‌باشد؛ و ثانیاً آنان اعتبار دستور تعلیق را با سه دلیل ذیل زیر سؤال بردند:

الف) در نوامبر سال ۲۰۰۱ «وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید کند» در معنای مندرج در ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر وجود نداشته است؛

ب) اقدامات اتخاذ شده به موجب قانون سال ۲۰۰۱ «دقیقاً برای وضعیت اضطراری لازم نبوده‌اند»؛

ج) این اقدامات برعکس، غیرعقلایی، تبعیض‌آمیز و نامتناسب بوده‌اند: (A (FC) Case, 2004: Paras. 2,20,195).

در میان لردهای رسیدگی‌کننده لردهافمن (Hoffmann)، بیش از دیگران در مورد مفهوم «تهدید حیات ملت» اظهار نظر کرده است. او می‌گوید: «منظور از «حیات ملت را تهدید می‌کند» چیست؟ «ملت» یک ارگانیک اجتماعی است که در سرزمین خود (در این قضیه بریتانیا)، به موجب

شکل خاص حکومت خود و تابع نظامی از حقوق که ارزش‌های اخلاقی و سیاسی آن را ابراز می‌کند، زندگی می‌کند. وقتی که شخصی از «حیات» ملت صحبت می‌کند واژه حیات در معنای استعاره‌ای آن مورد استفاده واقع می‌شود. حیات ملت با حیات مردم آن یکی نیست. ملت، نهادها و ارزش‌های آن از طریق نسل‌ها استمرار می‌یابد. از بسیاری از جوانب، انگلستان همان ملتی است که از زمان الیزابت اول یا انقلاب گلوریوس (Glorious Revolution) بوده است. آرمادا (Armada) تهدید به از بین بردن حیات ملت کرد اما نه از طریق سلب حیات در میدان نبرد بلکه از طریق حاکم گردانیدن قواعد اسپانیا و تفتیش عقاید. همین نظر در خصوص تهدید دولت آلمان نازی علیه بریتانیا در جنگ دوم جهانی صادق است. این کشور بیش از هر کشوری در جهان به موجب نهادها و مطابق با ارزش‌هایی که یک استمرار قابل شناسایی را به نمایش می‌گذارند، در خلال قرن‌ها دارای تاریخی بی‌وقفه از حیات است.

من، توان گروه واپس‌گرای تروریستی را برای کشتن و تخریب ناچیز نمی‌شمارم اما معتقدم که آنها حیات ملت را تهدید نمی‌کنند. اگر ما به طور متوازی بقای خود را در برابر هیتلر حفظ کردیم تردیدی وجود ندارد که در برابر القاعده نیز باقی خواهیم ماند. مردم اسپانیا با وجود آن که چیزی که در مادرید رخ داد جنایتی عظیم بود، آن را تهدیدی برای حیات ملت خود قلمداد نکردند. غرور افسانه‌ای چنین اجازه‌ای را نمی‌دهد. خشونت تروریستی با وجود شدتی که دارد نهادهای حکومتی ما یا وجود ما را به عنوان یک جامعه مدنی تهدید نمی‌کند» (A (FC) Case, 2004: Paras. 91, 96).

قبل از مجلس لردها، دیوان اروپایی حقوق بشر در چند قضیه مربوط به تروریسم فرصت یافت که به مفهوم «اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند» بپردازد. از جمله این موارد قضیه لولس علیه ایرلند (۱۹۶۱) و قضیه یونان (۱۹۶۹) می‌باشد. دیوان مزبور در قضیه لولس، تروریسم را یکی از وضعیت‌هایی شناخته است که «حیات ملت را تهدید کرده» و می‌تواند مجوز تعلیق حقوق قابل تعلیق حقوق بشر را به دست بدهد. در این قضیه دولت ایرلند به دنبال اوج گرفتن فعالیت‌های تروریستی در دهه پنجاه به منظور تسریع بازداشت مظنونین به اقدامات تروریستی، اجرای ماده ۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را معلق کرده بود؛ که خواهان دعوا به منظور به چالش کشیدن این تصمیم به دیوان اروپایی رجوع نمود. دیوان در پاسخ به این خواسته چنین حکم کرد:

«در سیاق کلی ماده ۱۵ کنوانسیون، معنای طبیعی و عرفی عبارت «دیگر اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند» به اندازه کافی روشن است؛ این عبارت به یک وضعیت استثنایی بحرانی یا یک وضعیت اضطراری اشاره دارد که کلیه جمعیت را متأثر می‌سازد و تهدیدی علیه حیات سازمان‌دهی شده اجتماعی که کشور مرکب از آن است، به وجود می‌آورد. با در نظر داشتن

معنای مستقر طبیعی و عرفی این مفهوم، دیوان باید وقایع و اوضاع و احوالی را که منتهی به تصمیم حکومت ایرلند برای صدور اعلامیه ۵ جولای ۱۹۵۷ شده، بررسی کند [اعلامیه تعلیق ماده ۵]. دیوان پس از یک بررسی به این نتیجه رسید که وجود یک «اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند» به طور معقولی از رفتار حکومت ایرلند که از ترکیب چند فاکتور ذیل به دست می‌آید، استنباط می‌شود: در وهله اول، وجود یک ارتش سری در سرزمین جمهوری ایرلند که به فعالیت‌های غیردستوری (Unconstitutional) اقدام کرده و برای رسیدن به اهدافش به خشونت متوسل می‌شود؛ دوم، این واقعیت که این ارتش در خارج از سرزمین کشور نیز فعالیت کرده و در نتیجه به روابط جمهوری ایرلند با همسایه‌اش شدیداً لطمه وارد می‌کند؛ و سوم، گسترش فزاینده و هشداردهنده فعالیت تروریستی از پاییز ۱۹۵۶ تا نیمه اول سال ۱۹۵۷» (Lawless v. Ireland, 1961: Para. 28).

برخلاف دولت ایرلند، دولت یونان در سال ۱۹۶۹ نتوانست وجود یک وضعیت اضطراری برای تعلیق برخی از مقررات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را نزد کمیسیون اروپایی حقوق بشر توجیه نماید. کمیسیون در این قضیه مختصات «وضعیت اضطرار عمومی» را به شرح ذیل تبیین نمود:

«[وضعیت] اضطرار عمومی به ویژه می‌تواند مشخصات ذیل را داشته باشد:

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» (Greek Case, 1969: P.1).

لرد هوپ (Hope) با اشاره به قضیه یونان، خطر قریب‌الوقوع را نیز یک وضعیت اضطراری معرفی می‌کند ولی در نهایت ضمن «تهدید حیات ملت» دانستن حملات تروریستی نظیر حملات ۱۱ سپتامبر، امکان انجام چنین حمله‌ای را علیه انگلستان مطابق اسناد و مدارک موجود، قریب‌الوقوع نمی‌داند (A (FC) Case, 2004: Paras. 119).

در این راستا کمیسر 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 کمیسر آن است که خطر بالای فعالیت‌های تروریستی پس از حملات یازدهم سپتامبر فی‌نفسه برای توجیه تعلیق کنوانسیون کفایت نمی‌کند. چندین دولت اروپایی که برای مدت زمان طولانی با فعالیت‌های تروریستی مواجه بوده‌اند، تعلیق از حقوق کنوانسیون را ضروری

ندیده‌اند. آنها همچنین در شرایط کنونی نیز مبادرت به چنین کاری را لازم ندانسته‌اند...»
(Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2002: No. 1).

بررسی رویه قضایی و عملکرد دولت‌ها در مورد اعلام وضعیت اضطراری در مبارزه با تروریسم نشان می‌دهد که فعالیت‌ها و حملات تروریستی به طور اصولی نمی‌توانند به وجود آورنده «وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند» باشند مگر آن که فعالیت تروریستی، مانند حادثه ۱۱ سپتامبر، از شدتی بالاتر از یک عملیات انفرادی و پراکنده تروریستی برخوردار بوده، آثار آن به کل «ملت» بازگشته و استمرار آن به حیات سازماندهی شده اجتماعی صدمه وارد نماید.

اگرچه واقعیت این است که چنین مواردی کاملاً استثنایی است ولی بروز پدیده تروریسم فاجعه‌بار (Catastrophic Terrorism) پذیرش مصادیق بیشتری از آن را ممکن می‌سازد. به دیگر سخن، اگر تا چند سال پیش تروریست‌ها با در اختیار داشتن تسلیحات سبک تنها به طور استثنایی قادر به لطمه به کل یک کشور بودند، امروزه گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی ضمن سازماندهی بسیار بالا و با دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی قادر به تدارک حملاتی شده‌اند که به سادگی می‌توانند اساس دولت - ملت را به چالش بکشند؛ امکانی که تا پیش از این تنها در انحصار و توان یک دولت - ملت مستقل دیگر بوده و به نوبه خود یکی از مصادیق بارز «اضطراب عمومی است که حیات ملت را تهدید می‌کند». منظور از این مصداق، جنگ یا درگیری‌های مسلحانه است که در تفسیر کمیته حقوق بشر از ماده ۴ حقوق مدنی و سیاسی نیز مدنظر قرار گرفته است (General Comment No. 29, 2001: Para. 3). در همین راستا ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، جنگ را با وضعیت اضطراری معادل دانسته است.

درگیری‌های مسلحانه با از بین بردن وضعیت صلح و ایجاد حالت جنگی، بستر اعمال حقوق بشردوستانه بین‌المللی را به وجود می‌آورند که نظام حقوقی مستقل از حقوق بشر است. بنابراین ممکن است نقش اعلام وضعیت اضطراری جهت تعلیق برخی از قواعد حقوق بشر در این دوران مورد سؤال و تردید قرار گیرد که در پاسخ باید تأکید کرد حقوق بشردوستانه در حقیقت حقوق قابل اعمال در روابط طرفین متخاصم است که ارتباطی به حقوق بشر قابل اعمال در سرزمین هر یک از طرفین مذکور ندارد. به عبارت دیگر، در دوران درگیری‌های مسلحانه حقوق بشردوستانه در روابط طرفین درگیر، و حقوق بشر معلق شده - در صورت رعایت شرایط تعلیق - بر ساکنان دولت معلق‌کننده قابل اعمال است.

افزون بر ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر نیز امکان اعلام «وضعیت اضطراری» برای تعلیق برخی از حقوق بشر را پیش‌بینی نموده‌اند.

۱- «تروریسم فاجعه‌بار. تروریسمی است که با توسل به تسلیحات کشتار جمعی ارتکاب می‌یابد» (Fildler, 2002: 9).

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در سال ۱۹۵۰ یعنی شانزده سال قبل از میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرردهای بسیار شبیه ماده ۴ میثاق را تصویب نموده است. در این راستا ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی به دولت‌های عضو خود اجازه می‌دهد که در زمان جنگ یا دیگر وضعیت‌های اضطراری عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند، به میزانی که وضعیت حتماً ایجاب می‌نماید، تدابیری را به منظور تعلیق مقررات آن اتخاذ نمایند مشروط به آن که تدابیر مذکور با سایر تعهدات بین‌المللی که دولت‌های عضو مطابق حقوق بین‌الملل برعهده دارند مطابقت داشته باشد.

چنان که دیده می‌شود تفاوت بسیار اندکی میان این مقررده و مقررات ماده ۴ میثاق وجود دارد که اشاره صریح به «جنگ» از جمله همین تفاوت‌ها است. به هر حال تفاوت اساسی این دو سند نه در اشاره مذکور، بلکه در تنوع حقوقی است که در هر یک از این دو سند به عنوان حقوق غیرقابل اعمال شناسایی شده است.

وضعیت کاملاً مشابهی نیز در کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر به چشم می‌خورد. ماده ۲۷ این کنوانسیون که پس از میثاق حقوق مدنی و سیاسی به تصویب رسیده است (۱۹۶۹) در حقیقت مقررات ماده ۴ میثاق را تکرار نموده است. با این تفاوت که این کنوانسیون نیز اولاً به طور صریح به «دوران جنگ» اشاره کرده؛ ثانیاً با به کار بردن عبارت وضعیت «اضطراری که استقلال یا امنیت دولت عضو را تهدید می‌کند» در عمل، آستانه استفاده شده در میثاق (وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند) پایین آورده است. به دیگر سخن، مفهوم وضعیت «اضطراری که استقلال یا امنیت دولت عضو را تهدید می‌کند» بسیار وسیع‌تر از مفهوم وضعیت اضطراری است که «حیات ملت را تهدید می‌کند». از این رو به نظر می‌رسد که تعلیق در چهارچوب نظام آمریکایی حقوق بشر ساده‌تر از نظام میثاق توجیه شود. در نهایت تفاوت‌هایی بین مصادیق قابل تعلیق در چهارچوب نظام اروپایی و مصادیق میثاق و حقوق آمریکایی نیز به چشم می‌خورد.

در مقایسه با دو کنوانسیون منطقه‌ای اروپا و آمریکا، منشور عرب در خصوص حقوق بشر (Arab Charter on Human Rights) در سال ۱۹۹۴ ساز و کار خاصی را پی گرفته است. بند (الف) ماده ۴ این منشور از طرفی وضع محدودیت‌های خاص بر حقوق مندرج در منشور را پیش‌بینی کرده است؛ و از طرف دیگر بند (ب)، همانند میثاق حقوق مدنی و سیاسی، مقررات مربوط به تعلیق را تکرار نموده است بی‌آن که به «لزوم رعایت دیگر تعهدات دولت‌ها که به موجب حقوق بین‌الملل به عهده دارند» اشاره‌ای نموده باشد. به موجب این دو بند:

«الف) هیچ محدودیتی نباید بر حقوق و آزادی‌های شناسایی شده به موجب این منشور وضع شود مگر آن که چنین محدودیت‌هایی به موجب قانون برای حمایت از امنیت ملی و اقتصادی، نظم

عمومی، بهداشت یا اخلاق یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد. (ب) در دوران وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند، دولت‌های عضو می‌توانند دقیقاً به میزانی که وضعیت ایجاب می‌کند، تدابیری برای تعلیق تعهداتی که به موجب این منشور به عهده دارند، اتخاذ نمایند».

برخلاف کنوانسیون فوق، منشور آفریقایی حقوق بشر و حقوق مردم (The African Charter on Human and Peoples Rights) مصوب ۱۹۸۱ فاقد مقررہ خاصی در مورد تعلیق است. به دیگر سخن این منشور تعلیق حقوق و آزادی‌های بنیادین پیش‌بینی شده را نپذیرفته است. گویی که به نظر تصویب‌کنندگان این منشور، حقوق بشر تحت هیچ شرایطی قابل تعلیق نیست. به هر حال صرف نظر از این واقعیت که آیا در عمل چنین رویکردی قابل اجراست یا نه، باید تأکید کرد که رویه قضایی محاکم و رویه شبه قضایی نهادهای ملل متحد و دیگر نهادهای منطقه‌ای بیانگر توسعه روزافزون حقوق و آزادی‌هایی است که با وجود عدم پیش‌بینی در کنوانسیون‌های حقوق بشری، به عنوان حقوق غیرقابل تعلیق در نظر گرفته می‌شوند (Report on Terrorism ..., 2004: Para. 53).

ج. شرایط اعلام وضعیت اضطراری ناشی از تروریسم

با بررسی کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر از یک طرف و رویه نهادهای قضایی و شبه قضایی موجود از طرف دیگر، در مجموع پنج شرط برای مشروعیت اعلام وضعیت اضطراری در قضایای تروریستی قابل شناسایی است. این شرایط عبارتند از: ضرورت، تناسب، عدم تبعیض، عدم مغایرت تعلیق با دیگر تعهدات بین‌المللی و آیین‌های شکلی. در ذیل به بررسی این شرایط می‌پردازیم.

۱. ضرورت اعلام وضعیت اضطراری

ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و دیگر کنوانسیون‌های منطقه‌ای در صورت وجود وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید کند، تعلیق را به شرطی اجازه می‌دهند که این تعلیق «دقیقاً به میزانی که وضعیت ایجاب می‌کند» باشد؛ و به عبارت دقیق‌تر ضرورت داشته باشد.

معنای این شرط آن است که نه تنها ضرورت اعلام تعلیق باید به واسطه وجود حالت اضطرار عمومی توجیه شود بلکه ضرورت اعمال متعاقب چنین تعلیقی نیز باید با استناد به همان حالت اضطرار عمومی اثبات گردد. در این راستا، به نظر کمیته حقوق بشر «صرف این واقعیت که یک تعلیق قابل قبول از نظر مقررات میثاق، ممکن است به واسطه اضطراری بودن وضعیت توجیه شود،

اثبات این نکته که تدابیر خاص اتخاذ شده متعاقب تعلیق نیز باید به واسطه اضطراری بودن وضعیت، ضرورت داشته باشند را منتفی نمی‌کند» (General Comment No. 29, 2001: Para. 3). اصول راهنمای اتحادیه اروپا نیز در این خصوص مقررات صریحی دارد. در این راستا، صرف نظر از بند یک اصل ۱۵ که تقریباً تکرار مقررات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر است، بند ۲ اصل ۳ مقرر می‌دارد: «هنگامی که یکی از این اقدامات، حقوق بشر را محدود می‌کند، این محدودیت‌ها باید تا حد ممکن به دقت تعریف شده و برای رسیدن به هدف مورد نظر ضروری و متناسب باشد».

در این راستا، کمیسر شورای اروپا، با وجود اذعان به ریسک بالای فعالیت‌های تروریستی پس از ۱۱ سپتامبر برای دولت‌های اروپایی، با عنایت به رویه چند دولت اروپایی درگیر فعالیت‌های تروریستی، اعلام وضعیت اضطراری و به تبع، تعلیق کنوانسیون اروپایی را در قاره اروپا ضروری ندانست (Opinion of the Council of Europe ..., 2002: Para. 23).

در مورد انگلستان به عنوان تنها کشور اروپایی که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر رسماً وضعیت اضطراری را اعلام نمود، استدلال کمیسر مذکور بسیار دقیق است. به نظر وی «واضح است که اقدامات تعلیقی [بند ۳ ماده ۲۱] قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت [انگلستان] هم بازداشت افرادی را که تهدید مستقیمی علیه انگلستان محسوب می‌شوند اجازه می‌دهد و هم مجوز آزادی افرادی است که چنین ادعایی در مورد آنها وجود دارد. سازگاری چنین نتیجه ضد و نقیضی با ضروریات خاص وضعیت اضطراری دشوار است» (Ibid., Para. 380).

توضیح آن که دولت انگلستان به طور تبعیض آمیزی، اقدامات تعلیقی را فقط در مورد بیگانگان حاضر در سرزمین خود، پیش‌بینی کرده بود در حالی که به نظر کمیسر مذکور - و چنان که گفته خواهد شد - به نظر اکثر لردهای رسیدگی کننده به این موضوع، اگر دولت انگلستان اعمال تروریستی را تهدید واقعی علیه حیات ملت خود می‌دانست، نباید میان اعمال تروریستی اتباع و بیگانگان، قائل به تبعیض می‌شد؛ چنین تبعیضی نشان دهنده عدم وجود ضرورت لازم برای اثبات وضعیت اضطراری است (AC (FC), 2004: Paras. 76, 78).

کمیسیون آمریکایی حقوق بشر نیز توسل به ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی را از سوی دولت‌ها برای تعلیق تعهدات حقوقی بشری آنها منوط به رعایت اصل ضرورت دانسته است (Report on Terrorism ..., 2004: Para. 51).

پیش‌بینی اصل ضرورت در کنوانسیون‌ها و اسناد حقوق بشری، و تأکید بر آن در رویه بین‌المللی در حقیقت به منظور تضمین نفی سوءاستفاده از ساز و کار تعلیق حقوق بشر در مورد دولت‌هایی است که بدون ضرورت چنین تعلیقی، تعهدات حقوق بشری خود را معلق می‌کنند. در این مورد باید توجه

داشت که مطابق اصل ضرورت، هر وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید کند، تعلیق کلیه تعهدات قابل تعلیق را توجیه نمی‌کند. به دیگر سخن، دولت مدعی وجود وضعیت اضطراری نه تنها باید اصل ضرورت تعلیق حقوق بشر را در پرتو وضعیت اضطراری مورد نظر توجیه کند، بلکه علاوه بر آن باید ضرورت تعلیق را در مورد هر یک از تعهدات تعلیق شده نیز اثبات نماید. چنین ساز و کاری امکان سوءاستفاده از امکان اعلام وضعیت اضطراری عمومی را به حداقل می‌رساند.

۲. تناسب اقدامات تعلیقی با وضعیت اضطراری

به تناسب اقدامات تعلیقی با وضعیت اضطراری در هیچ یک از کنوانسیون‌های حقوق بشری تصریح نشده است ولی این اصل ظاهراً جزئی از قواعد نانوشته هر نظام حقوقی از جمله نظام حقوقی تعلیق مقررات حقوق بشر در وضعیت‌های اضطراری ناشی از فعالیت‌های تروریستی است. در این راستا، فقدان تناسب اقدامات تعلیقی دولت انگلستان نسبت به ادعای تهدیدات تروریستی علیه آن، یکی از دلایل نفی وجود وضعیت اضطراری در آن کشور بوده است. به نظر لرد بن‌گام (Bingham)، که نظر وی مورد تأیید اکثریت لردها قرار گرفت:

«اقدامات بریتانیا تناسبی با وضعیت نداشته است به ویژه آن که این دولت بیشتر، وضعیت را محدود به اتباع غیرانگلیسی کرده است....»

من تجدیدنظرخواهی را اجازه می‌دهم. بنابراین دستوری مبنی بر ابطال قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸ (که تعلیق را ایجاد می‌کند)، وجود خواهد داشت. همچنین اعلامیه‌ای به موجب بخش ۴ قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸ صادر خواهد شد مبنی بر آن که بخش ۲۳ قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت سال ۲۰۰۱ با مواد ۵ و ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نامنطبق است. البته این تا جایی است که بخش مذکور نامتناسب بوده و بازداشت تروریست‌های بین‌المللی مظنون را در حالتی تبعیض‌آمیز بر اساس تابعیت یا وضعیت مهاجر بودن، اجازه می‌دهد. دولت باید به درخواست‌کنندگان تجدیدنظر هزینه‌های دادرسی در مجلس و دادگاه‌های تالی را بپردازد» (A (FC), 2004: Paras. 44-445, 73).

لرد هوپ نیز دلیل عدم انطباق اعلامیه تعلیق سال ۱۹۹۸ بریتانیا را با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، عدم تناسب اقدامات ناشی از اعلامیه مذکور و به ویژه ماده ۲۳ قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت سال ۲۰۰۱ می‌داند و دستور به نقض اعلامیه مذکور می‌دهد (Ibid., Para. 139).

علاوه بر حکم ارزشمند فوق، بند ۲ اصل سوم راهنمای شورای اروپا در مورد تروریسم و حقوق بشر نیز تناسب را یکی از شرایط توسل به ساز و کارهای محدودکننده حقوق بشر در مبارزه با تروریسم می‌داند. به نظر کمیسیون آمریکایی حقوق بشر نیز، تناسب یکی از شرایط توسل به ساز و کار تعلیق حقوق بشر در مبارزه با تروریسم در وضعیت‌های اضطراری است (Report on Terrorism ..., 2004: Para. 51).

۳. تبعیض آمیز نبودن اقدامات تعلیقی

بر خلاف اصل تناسب، عدم تبعیض صراحتاً مورد توجه میثاق حقوق مدنی و سیاسی قرار گرفته است. قسمت اخیر بند اول ماده ۴ میثاق، تعلیق را به شرطی اجازه می‌دهد که «... به تبعیض منحصرأ بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، منشأ مذهبی یا اجتماعی منجر نشود». این شرط تقریباً در کلیه موارد مشابه ماده ۴ میثاق در اسناد منطقه‌ای تکرار شده است.

عدم رعایت اصل عدم تبعیض مهم‌ترین استدلال مجلس اعیان انگلستان در رد وضعیت اضطراری در آن کشور بوده است. توضیح آن که در قضیه مورد نظر، دولت انگلستان پس از اعلام وضعیت اضطراری در سال ۱۹۹۸، قانون ضد تروریسم سال ۲۰۰۱ را تصویب نمود که ماده ۲۳ این قانون با تعلیق مواد ۵ و ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، اجازه بازداشت نامحدود اتباع غیرانگلیسی را به دولت انگلستان می‌داد. به دنبال تصویب این قانون، دولت انگلستان تعدادی از خارجی‌ان مقیم آن کشور را به استناد قانون مذکور برای مدت نامعینی بازداشت نمود. تعدادی از بازداشت‌شدگان پس از طرح دعاوی متعدد، سرانجام رسیدگی به مشروعیت قانون مذکور را از مجلس اعیان - به عنوان عالی‌ترین نهاد قضایی انگلستان - خواستار شدند. این مجلس با اکثریت بالای هشت به یک، قانون سال ۲۰۰۱ را مغایر تعهدات دولت انگلستان به موجب کنوانسیون اروپایی حقوق بشر دانست و حکم به ابطال اعلامیه تعلیق سال ۱۹۹۸ و ماده ۲۳ قانون سال ۲۰۰۱ داد. بخش قابل توجهی از استدلال لردها به تبعیض آمیز بودن مقررات قانون سال ۲۰۰۱ باز می‌گردد. به نظر لرد بن‌گام، اقدامات دولت انگلستان، وضعیت را محدود به اتباع غیرانگلیسی کرده است که بحث تبعیض را مطرح می‌سازد. خواهان‌ها در این خصوص بیشترین انتقاد خود را متوجه ماده ۲۳ قانون ضد تروریسم سال ۲۰۰۱ کردند. به نظر لرد بن‌گام از طرفی دولت انگلستان ماده ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را که تبعیض را ممنوع کرده، تعلیق نکرده است؛ و از طرف دیگر تابعیت خارجی خواهان‌ها نیز آنان را از ادعای برخورداری از حمایت‌های کنوانسیون اروپایی محروم نمی‌کند، چرا که ماده یک کنوانسیون، دولت‌های عضو را به رعایت تعهدات پیش‌بینی شده در آن نسبت به کلیه افراد تحت صلاحیت آنها، موظف می‌کند. بنابراین قانون اخیر در این خصوص تبعیض آمیز و برخلاف تعهدات دولت بریتانیا به نظر می‌رسد (A(FC)..., 2004: Paras. 45, 47-48, 70).

استدلال لرد نیکولز (Nicholls) در این خصوص دقیق‌تر از نظر لرد بن‌گام به نظر می‌رسد. به نظر وی «ضعف اصلی استدلال حکومت در این قضیه، رفتار متفاوتی است که نسبت به اتباع و غیراتباع معمول داشته است؛ چرا که قسمت چهارم قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت سال ۲۰۰۱، صلاحیت استثنایی دولت را فقط به بازداشت اتباع غیر بریتانیایی محدود می‌کند. پذیرش این نکته دشوار است که چگونه شرایط استثنایی که تنها چنین بازداشتی را توجیه می‌کند، در مورد اتباع بریتانیایی مطلقاً به تروریسم بین‌المللی ظاهراً مراتب حمایتی پایین‌تری را کافی می‌داند.

هیچ توضیح رضایت‌بخشی در این خصوص ارائه نشده است. به عبارت دیگر، حکومت هیچ توضیح قانع‌کننده‌ای در این خصوص ندارد که چرا امنیت ملی صلاحیت بازداشت نامحدود را در موردی لازم می‌داند و در مورد دیگر خیر» (Ibid., Paras.76,78).

لردهافمن (Ibid., Para.97)، لرد هوپ، لرد اسکات (Scott, Ibid., Paras.145, 160)، لرد بارونس‌هال (Baroness Hale, Ibid., Para. 237) و لرد کارسول (Carswell, Ibid., Para. 240) همگی به تبعیض‌آمیز بودن اقدام تعلیقی دولت بریتانیا اعتراض کرده و آن را مغایر تعهدات آن دولت به موجب کنوانسیون اروپایی حقوق بشر دانستند (برای مطالعه فارسی: ر.ک حاتمی و حاجی‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۶ / ۱۴۳-۱۶۹).

در قاره آمریکا، کمیسیون آمریکایی حقوق بشر تصریح کرده است که تکلیف به عدم تبعیض، اقدامات تعلیقی دولت‌ها را در زمان اضطرار محدود می‌نماید. به این معنا که تعلیق حقوق قابل تعلیق نیز نباید بر اساس نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، یا ریشه اجتماعی تبعیض‌آمیز باشد. اصل عدم تبعیض، همچنین بر کلیه جوانب رفتار دولت با افراد در ارتباط با فعالیت‌های ضدتروریستی شامل بازداشت افراد نیز اعمال می‌شود (Report on Terrorism ..., 2004: Para. 351).

اصل عدم تبعیض مورد توجه شورای اروپا نیز قرار گرفته است. اصول راهنمای این شورا در مورد حقوق بشر و مبارزه با تروریسم، در ماده ۲ و بند یک ماده ۱۵ خود این موضوع را مورد توجه قرار داده است.

۴. عدم مغایرت اقدامات تعلیقی با دیگر تعهدات بین‌المللی

قابلیت اعمال هم‌زمان نظام‌های حقوقی مختلف در مبارزه با تروریسم به سادگی قابل تصور است (c.f., IHL and other legal..., 2003). برای مثال در رویکرد اجرای قانون، نظام حقوقی دولت مربوط، اصول و قواعد غیرقابل تعلیق در شرایط اضطراری، مقررات کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای ضد تروریسم و تعهدات امری ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت، هم‌زمان قابل اعمال هستند. در این شرایط صیانت از بشریت به عنوان یکی از وظایف اصلی نظام حقوق بین‌الملل در جامعه بین‌المللی^۱ ایجاب می‌کند که در میان نظام‌های حقوقی مختلف، قواعد نظامی برگزیده شود که بیشترین حمایت را از بشر به عمل می‌آورد.

۱- پرفسور هرش لاترپاخت در دهه ۶۰ میلادی عقیده داشت حفظ صلح در جامعه اصلی‌ترین وظیفه حقوق در هر جامعه اعم از جامعه داخلی و بین‌المللی است. (Lauterpacht, 1966: 64-65) امروزه نظر به تحولات حقوق بین‌الملل و به ویژه توسعه به وجود آمده در حوزه حقوق بشر، این دیدگاه نظر انحصاری و بی‌رقیبی به شمار نمی‌رود. شعبه تجدیدنظر دادگاه کیفری برای رسیدگی به جنایات بین‌المللی در سرزمین‌های یوگسلاوی سابق در قضیه تادیچ اعلام نمود: «دیدگاهی که حاکمیت دولت‌ها را محور حقوق بین‌الملل می‌دانست به تدریج جای خود را به دیدگاهی داده که در آن بشر محوریت دارد». (Prosecutor v. Dusko Tadic, 1995: Para. 97)

این وضعیت در مورد حقوق قابل اعمال در وضعیت‌های اضطراری نیز صادق است؛ به ویژه آن که درگیری‌های مسلحانه به عنوان یکی از مهم‌ترین و شایع‌ترین مصادیق اضطرار، ظرف زمانی اعمال نظام حقوق بشردوستانه را مهیا می‌سازند. با این توضیح که در این وضعیت نیز اعمال حقوق بشر، جز در موارد استثنایی، ادامه پیدا می‌کند. در چنین شرایطی اگر برای مثال، نظام حقوق بشردوستانه حمایت بیشتری از حقوق بشر به عمل آورد این سؤال مطرح می‌شود که آیا دولت تعلیق‌کننده می‌تواند به استناد تعلیق مجازی که به موجب نظام حقوق بشر به عمل آورده از اعمال تعهداتی که به موجب حقوق بشردوستانه بین‌المللی به عهده دارد، سرباز زند؟

پاسخ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و کلیه کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر به چنین سؤال‌ی صراحتاً منفی است. بند یک ماده ۴ میثاق به شرطی اجازه تعلیق مقررات خود را در شرایط اضطراری می‌دهد که تدابیر تعلیقی «با دیگر تعهدات دولت‌ها که به موجب حقوق بین‌الملل به عهده دارند، مغایر نباشد».

کمیته حقوق بشر در تفسیر خود از این بند تصریح می‌کند که بند یک ماده ۴ تأکید دارد تعلیق نباید مخالف آن دسته از تعهدات بین‌المللی باشد که دولت عضو به نحو دیگر بر عهده دارد. به عبارت دیگر، یک دولت عضو نمی‌تواند با اعلام وضعیت اضطرار عمومی و تعلیق تعهدات قابل تعلیق میثاق از اجرا و اعمال تعهداتی سرباز زند که در خارج از میثاق به موجب حقوق بین‌الملل برعهده دارد. این موضوع به ویژه در مورد حقوق بشردوستانه بین‌المللی که در یکی از دوره‌های اضطرار عمومی یعنی دوره درگیری مسلحانه قابل اعمال است، صادق می‌باشد (General Comment No. 29, 2001: Para. 9).

کمیسیون آمریکایی حقوق بشر در این خصوص توصیه نموده است که «دولت‌های عضو نمی‌توانند یک سند حقوق بشری را به عنوان مبنایی برای انکار یا محدود نمودن دیگر حقوق بشر که مطلوب‌تر و فراگیرتر هستند، مورد استفاده قرار دهند...» (Report on Terrorism..., 2004: part IV, Para. A (3)).

۵. آیین‌های شکلی برقراری نظام تعلیق

در مواردی که یک نظام حقوقی به طور استثنایی امکان انحراف از قواعد امری خود را مجاز می‌داند، نظام مذکور به منظور حفظ حالت استثنایی و موقتی امکان مذکور، و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی، رعایت آیین‌های شکلی را برای استفاده از امکان آن انحراف الزامی می‌داند. رعایت این آیین‌ها با وجود «شکلی بودن» برای بهره‌مندی از امکانات پیش‌گفته ضروری است؛ به نحوی که عدم توجه به آنها نوعی تخلف به شمار خواهد آمد و چه بسا اصل برقراری وضعیت استثنایی را زیر سؤال ببرد.

اعلام وضعیت اضطراری در این راستا قابل بررسی است. این وضعیت یک حالت کاملاً استثنایی و موقتی است. به نظر کمیته حقوق بشر، اقدامات تعلیقی باید استثنایی و دارای ماهیت موقتی باشند. قبل از این که دولتی ماده ۴ را مستند تعلیق اعمال برخی از مقررات حقوق بشر نماید باید دو شرط بنیادین محقق شود: وضعیت باید یک اضطرار عمومی باشد که حیات ملت را تهدید می‌کند، و دولت عضو چنین وضعیتی را رسماً اعلام نموده باشد. به هر حال دولت اعلام کننده چنین وضعیتی باید مطابق با حقوق اساسی و رویه قانونی پیش‌بینی شده در کشور خود از این آیین استفاده کرده باشد (General Comment No. 29, 2001: Para. 2).

موقتی و استثنایی بودن اعلام وضعیت اضطراری این تکلیف را به دنبال دارد که «اعاده وضعیت عادی به نحوی که در آن رعایت میثاق دوباره تضمین شود باید هدف اصلی دولت عضو باشد که اعمال برخی از مقررات میثاق را معلق می‌کند» (Ibid., Para. 1). بدیهی است اعاده وضعیت عادی محقق نخواهد شد مگر آن که اعلامیه وضعیت اضطراری مورد بازبینی دوره‌ای قرار گیرد (Concluding observations on Egypt, 2002: Para. 6).

علاوه بر لزوم اعلام رسمی وضعیت اضطراری، بند سوم ماده ۴ میثاق، دولت عضوی را که از مقررات این ماده استفاده می‌کند موظف می‌کند وضعیت را رسماً به اطلاع دبیر کل ملل متحد نیز برساند: «دولت‌های طرف این میثاق که از حق تعلیق استفاده می‌کنند مکلفند بلافاصله سایر دولت‌های طرف میثاق را توسط دبیر کل ملل متحد از مقرراتی که از آنها انحراف ورزیده و جهاتی که موجب انحراف شده است، مطلع نمایند و در تاریخی که به این انحراف‌ها خاتمه می‌دهند مراتب را به وسیله اعلامیه جدیدی از همان مجرا اطلاع دهند».

کمیته حقوق بشر حداقل در دو نوبت بر لزوم رعایت تشریفات پیش‌بینی شده در بند سوم تأکید کرده است (Concluding observations on Guatemala, 2001: Para. 11). این کمیته به صراحت عدم گزارش اعلامیه تعلیق را به دبیر کل از موارد قصور دولت‌های عضو در رعایت ماده ۴ میثاق اعلام کرده است (Concluding observations on Lebanon, 1997: Para. 10).

لازم به تکرار نیست که آیین‌های شکلی پیش‌بینی شده در ماده ۴ میثاق به نحو مقتضی در کلیه اسناد منطقه‌ای نیز تکرار شده است.

پنج شرط ضرورت، تناسب، عدم تبعیض، مطابقت با دیگر تعهدات بین‌المللی و در نهایت رعایت آیین‌های شکلی، شرایطی هستند که اجتماع آنها برای مشروعیت تعلیق مقررات قابل تعلیق حقوق بشر در شرایط اضطراری ناشی از تروریسم، ضروری است. کمیسیون آمریکایی حقوق بشر به پنج شرط فوق، شرط محدودیت زمانی یا تعیین دوره وضعیت اضطراری را نیز مستلزم بازبینی

دوره‌ای است افزوده است (OEA/ Ser. L/VILL. 106, Doc. 59 rev., 2000: Para. 70) که در این نوشته این شرط در ذیل بحث آیین‌های شکلی بیان شد.

د. آثار اعلام وضعیت اضطراری ناشی از تروریسم

مهم‌ترین اثر اعلام وضعیت اضطراری، امکان تعلیق برخی از قواعد حقوق بشر است که در وضعیت عادی رعایت آنها برای دولت‌ها الزامی است. به دیگر سخن، در صورت اعلام صحیح یک وضعیت اضطراری که لزوماً با رعایت شرایط پنج‌گانه این وضعیت خواهد بود، دولت عضو میثاق یا عضو کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر با وجود عدم رعایت برخی از مقررات - معلق شده - حقوق بشر، ناقض حقوق بشر شناخته نخواهند شد.

در مورد وضعیت اضطراری ناشی از تروریسم نیز باید تصریح کرد که در صورتی که تروریسم بتواند آستانه‌های لازم را برای شناخته شدن به عنوان «وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند» به دست آورد، دولت درگیر حملات تروریستی می‌تواند با اعلام وضعیت اضطراری و تعلیق برخی از مقررات قابل تعلیق حقوق بشر، به مبارزه با تروریسم ادامه دهد. در هر حال باید به این نکته توجه نمود که اعلام وضعیت اضطراری به معنای تعطیلی کل قواعد حقوق بشر نیست. در حقیقت نظام حقوق بشر با برقراری تفکیک میان قواعد عادی و بنیادین خود توانسته به تدریج اصول و قواعدی را شناسایی و معین کند که صرف‌نظر از هر وضعیتی قابل اعمالند. چنین رویکردی تفکیک میان قواعد قابل تعلیق و قواعد غیرقابل تعلیق حقوق بشر را ضروری می‌سازد. با این توضیح که با شناخت حقوق غیرقابل تعلیق، حقوق قابل تعلیق مشخص شده و نیازی به احصای آنها نیست. در بحث مربوط به مبانی شناسایی وضعیت اضطراری در نظام حقوق بشر گفته شد که این مفهوم در حقیقت ناشی از وزنی است که نظام حقوقی مذکور در موارد تعارض میان منافع فردی و منافع جمعی، به منافع دسته اخیر داده و به دولت‌ها اجازه می‌دهد برای صیانت از منافع جمعی و امنیت ملی در برابر تروریسم یا دیگر تهدیداتی که حیات ملت را تهدید می‌کنند، برخی از قواعد حقوق بشر را موقتاً معلق نمایند. در این جا بر این نکته تأکید می‌شود که در هر حال برخی از قواعد حقوق بشر آن چنان با شأن و کرامت انسانی و به عبارت بهتر با انسانیت انسان هم آمیخته‌اند که در هیچ حال قابل تعلیق نمی‌باشند. این قواعد امری در حقیقت هسته سخت (امیرارجمند، ۱۳۷۹: ۱۰/۱-۱۵) یا حقوق بنیادین بشری هستند که حتی با استناد به تهدید منافع یا امنیت ملی نیز نمی‌توان آنها را معلق نمود.

دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه چاهال علیه انگلستان بر این مهم تأکید نموده است. قضیه به این قرار بود که دولت انگلستان به آقای چاهال به طور نامحدودی اجازه اقامت در آن کشور را

داده بود ولی فعالیت‌های سیاسی (جدایی خواهانه) وی پس از مدتی هر دو کشور انگلستان و هندوستان را نگران ساخت و دولت انگلستان تصمیم به اخراج وی به کشور هندوستان گرفت. پیرو این تصمیم، وی برای مدت چند سال، برای اخراج در بازداشت نگهداشته شد. علت این بازداشت طولانی مدت آن بود که چاهال ادعا می‌کرد در صورت بازگردانده شدن به هندوستان تحت شکنجه، مجازات یا رفتارهای غیرانسانی یا خوارکننده قرار خواهد گرفت که برخلاف ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌باشد. دیوان در این خصوص چنین حکم کرد:

«ماده ۳ یکی از بنیادی‌ترین ارزش‌های جامعه دموکراتیک را لازم‌الاجرا می‌کند. دیوان به خوبی از مشکلات امنیتی دولت‌ها برای حمایت از جوامع خود در برابر خشونت‌های تروریستی در دوران معاصر آگاه است. به هر حال، حتی در این اوضاع و احوال نیز، کنوانسیون به طور مطلق، و صرف‌نظر از رفتار قربانی، شکنجه، رفتارها و مجازات‌های غیرانسانی و خوارکننده را ممنوع می‌کند. برخلاف بیشتر مواد ماهوی کنوانسیون و پروتکل‌های شماره ۱ و ۴، ماده ۳ هیچ استثنایی را به موجب ماده ۱۵ کنوانسیون حتی در موارد اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند، نمی‌پذیرد.

ممنوعیت مقرر شده در ماده ۳ در برابر سوء رفتارها، به طور برابر در قضایای اخراج نیز مطلق است. بنابراین هر وقت دلایل قابل توجهی ارائه شود که مؤید این نکته باشد که فرد در صورت بازگردانده شدن به کشور دیگر، با خطر واقعی... مواجه خواهد شد، مسئولیت دولت عضو کنوانسیون برای حمایت از او علیه چنین رفتاری حتی در موارد اخراج نیز مطرح می‌شود. در چنین شرایطی فعالیت‌های خطرناک و نامطلوب فرد مورد نظر نمی‌تواند به عنوان یک امر موضوعی مطرح شود. بنابراین حمایت‌های ارائه شده در ماده ۳، وسیع‌تر از حمایت‌های پیش‌بینی شده در مواد ۳۲ و ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ ملل متحد در خصوص وضعیت پناهندگان است» (Chahal v. The United Kingdom, 1996: Paras. 79-80).

سؤالی که مطرح می‌شود این است که این حقوق کدامند؟ بند ۲ ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، حقوق ذیل را با صراحت جزء حقوق غیرقابل تعلیق معرفی می‌کند: حق حیات (ماده ۶)؛ حق بر عدم شکنجه یا مجازات‌ها یا رفتارهای خوارکننده غیرانسانی (ماده ۷)؛ منع برده‌داری، برده‌فروشی و به بردگی کشاندن (بندهای اول و دوم ماده ۸)؛ منع زندانی کردن به علت ناتوانی در اجرای تعهدات قراردادی (ماده ۱۱)؛ اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین کیفری (ماده ۱۵)؛ حق شناسایی شخصیت حقوقی افراد (ماده ۱۶)؛ و حق بر آزادی فکر، وجدان و مذهب (ماده ۱۸). علاوه بر این مواد، ممنوعیت مجازات اعدام نیز برای دولت‌های عضو پروتکل دوم اختیاری میثاق غیرقابل تعلیق است (General Comment No. 29, 2001: Para. 7).

کمیته حقوق بشر با امری خواندن ماهیت این حقوق تصریح نموده است که «علاوه بر این، تعدادی از قواعد امری در خارج فهرست مقررات غیرقابل تعلیق مندرج در بند ۲ ماده ۴ میثاق، توسعه یافته است که دولت‌های عضو در هیچ شرایطی نمی‌توانند به ماده ۴ میثاق به عنوان توجیهی برای نقض حقوق بشر دوستانه یا قواعد امری حقوق بین‌الملل استناد نمایند...» (Ibid., Para. 11). همچنین اگر فعل یا ترک فعل به موجب حقوق بین‌الملل کیفری واجد عنوان جنایت علیه بشریت باشد، استناد به ماده ۴ میثاق نمی‌تواند برای رهایی از مسئولیت کیفری بین‌المللی مبنا قرار گیرد (Ibid., Para. 12).

حقوق غیرقابل تعلیق در کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر نیز مورد تأکید قرار گرفته‌اند. با این توضیح که مصادیق حقوق غیرقابل تعلیق در این کنوانسیون‌ها دارای تفاوت‌های چندی است. در این راستا ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر حقوق غیرقابل تعلیق را به شرح ذیل احصا کرده است: حق حیات، به جز در مواردی که سلب حیات ناشی از اعمال جنگی باشد (ماده ۲)؛ ممنوعیت شکنجه (ماده ۳)؛ ممنوعیت برده‌برداری و به بردگی کشاندن (بند یک ماده ۴)؛ و ممنوعیت مجازات غیرقانونی (ماده ۷).

چنان که دیده می‌شود کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصادیق کمتری از میثاق حقوق مدنی و سیاسی را به عنوان حقوق غیرقابل تعلیق اعلام نموده است. در مقابل کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر فهرست مفصل‌تری دارد. بند دو ماده ۲۷ این کنوانسیون حقوق ذیل را جزء حقوق غیرقابل تعلیق اعلام نموده است: حق بر داشتن شخصیت حقوقی (ماده ۳)؛ حق حیات (ماده ۴)؛ حق بر رفتار انسانی (ماده ۵)؛ آزادی از بردگی (ماده ۶)؛ آزادی از عطف به ماسبق شدن قوانین (ماده ۹)؛ آزادی وجدان و مذهب (ماده ۱۲)؛ حق بر داشتن خانواده (ماده ۱۷)؛ حق بر داشتن نام (ماده ۱۸)؛ حقوق کودکان (ماده ۱۹)؛ حق تابعیت (ماده ۲۰)؛ حق بر مشارکت در زمامداری کشور (ماده ۲۳)؛ و حق بر تضمینات قضایی ضروری برای حمایت از چنین حقوقی.

در مقایسه با دو کنوانسیون قبلی، منشور عرب در خصوص حقوق بشر با عبارت بسیار کلی‌تر ضمن اجازه تعلیق، حقوق غیرقابل تعلیق را احصا نموده است. ماده ۴ این منشور مقرر می‌دارد: «... تعلیق‌ها تحت هیچ شرایطی نباید بر حقوق و تضمینات خاص مربوط به ممنوعیت شکنجه و رفتارهای خوارکننده، بازگشت به یک کشور، پناهندگی سیاسی، محاکمه، غیرقابل قبول بودن محاکمه مجدد برای یک عمل و وضعیت حقوقی جرم و مجازات، تأثیر گذاشته یا اعمال شوند».

کنوانسیون‌های منطقه‌ای فوق با عنایت به زمان تصویب آنها، بیانگر توسعه به وجود آمده در زمان خود هستند. در این راستا، کمیته حقوق بشر، در سال ۲۰۰۱ با عنایت به رویه موجود و توسعه به عمل آمده از زمان تصویب میثاق حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) فهرست نسبتاً مفصلی از این حقوق را به دست داده است. این حقوق عبارتند از:

۱) عدم تبعیض: با آن که بند دو ماده ۴، عدم تبعیض (موضوع مواد ۲، ۳، ۱۴، بند یک ماده ۲۳، بند ۴ ماده ۲۴ و بند یک ماده ۲۵) را به عنوان یکی از حقوق غیر قابل تعلیق فهرست نمی‌کند ولی «... در هر حال عناصر و ابعادی از حق بر عدم تبعیض وجود دارند که در هیچ شرایط و اوضاع و احوالی قابل تعلیق نیستند (Ibid., Para. 8). شاید به همین دلیل بند یک ماده ۴ منجر نشدن به رفتارهای تبعیض‌آمیز را یکی از شروط اصلی تعلیق مقررات میثاق بر اساس وضعیت اضطرار عمومی دانسته است.

۲) حق بر رفتار انسانی: با هر فردی که از آزادی خود محروم گشته باید با انسانیت و احترام به کرامت ذاتی افراد بشری رفتار نمود. اگرچه این حق در بند ۲ ماده ۴ به عنوان حق غیر قابل تعلیق ذکر نشده ولی کمیته حقوق بشر بر این باور است که ماده ۱۰ میثاق «یک نرم حقوق بین‌الملل عام که قابل تعلیق نیست را ابراز نموده است» (Ibid., Para. 13 (a)). در مورد غیر قابل تعلیق بودن این حق، کمیسیون آمریکایی حقوق بشر چنین بیان داشته است:

«بر این نکته باید تأکید نمود که صرف نظر از تهدیدآمیز یا شدید بودن وضعیت ناشی از خشونت‌های تروریستی و جدای از این که آیا آن در سیاق یک درگیری مسلحانه مطرح شده، حق بر رفتار انسانی، حقی غیر قابل تعلیق به موجب بند ۲ ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و ماده ۵ کنوانسیون آمریکایی ضد شکنجه می‌باشد. به طور اخص، ممنوعیت شکنجه یک قاعده امری حقوق بین‌الملل بوده و از این رو تحت هیچ شرایطی قابل تعلیق یا تحدید نمی‌باشد» (Report on Terrorism..., 2004: Para. 216).

۳) حق بر آزادی شخصی: حق بر آزادی شخصی صراحتاً در میان حقوق غیر قابل تعلیق در مقررات میثاق و دیگر کنوانسیون‌های حقوق بشر احصا نشده است. با این حال این حق دارای جوانب غیر قابل تعلیقی است که عبارتند از: «عدم سلب آزادی فیزیکی مگر بنا به دلایل و شرایط مقرر شده توسط قانون؛ حق بر اطلاع از دلایل بازداشت و اطلاع فوری از اتهامات وارده به فرد در زمان توقیف به زبانی که متهم قادر به فهم آن است؛ حق بر حضور یافتن نزد یک قاضی یا مأمور مجاز دیگر به منظور احراز قانونی بودن بازداشت یا توقیف متهم و دستور به آزادی در صورت غیرقانونی بودن بازداشت یا توقیف؛ و محاکمه شدن در یک زمان معقول یا آزادی بدون لطمه به رسیدگی، با تضمین این که متهم در هنگام رسیدگی حاضر شود» (Goldman and Titemore, 2002: 44-45).

کمیسیون آمریکایی حقوق بشر رعایت حقوق فوق را در دوران اضطراری ناشی از تروریسم توصیه نموده است:

«ج - حق بر آزادی و امنیت فردی

1- See also: I.A.Cou.H.R., Advisory Opinion OC-8/87, Habeas Corpus in Emergency Situations, Jan. 30, 1987, Ser. A No.8, paras. 21-27.

۷) جایی که دولت‌های عضو در وضعیت‌های پایین‌تر از [آستانه] درگیری مسلحانه، و به عنوان بخشی از اقدامات ضد تروریستی خود افرادی را بازداشت، زندانی و یا به هر نحوی در توقیف نگاه می‌دارند، باید حداقل استانداردهای حاکم بر حق بر آزادی و امنیت فردی که تعلیق آنها هرگز قابل توجیه نیست را رعایت نمایند. این استانداردها شامل التزامات ذیل می‌شوند:

الف) دلایل و آیین‌های بازداشت باید توسط قانون تعیین شده باشند؛

ب) فرد بازداشت شده باید از دلایل بازداشت خود مطلع شده و فوراً حق دسترسی به مشاور حقوقی، خانواده و جایی که ضروری و قابل اعمال باشد، کمک‌های پزشکی و کنسولی را داشته باشد؛

ج) محدودیت‌های معینی باید برای طول بازداشت وضع شود؛

د) باید یک دفتر ثبت مرکزی برای بازداشت‌شدگان ایجاد شود؛

ه) باید فوراً پس از بازداشت یا توقیف و هنگامی که بازداشت تمدید می‌شود، در فواصل معقولی ساز و کارهای بازنگری قضایی مؤثر و مناسبی برای بازبینی بازداشت‌ها تعبیه شود» (Report on Terrorism..., 2004: part V, Para. (c)).

۴) حق بر محاکمه عادلانه و دیگر تضمینات قضایی: به نظر کمیته حقوق بشر از آن‌جا که پاره‌ای از عناصر حق بر محاکمه عادلانه صراحتاً در حقوق بشر دوستانه بین‌المللی در دوران درگیری‌های مسلحانه تضمین شده است، کمیته هیچ توجیهی را برای تجویز تعلیق این تضمینات در خلال دیگر وضعیت‌های اضطراری نمی‌یابد. کمیته بر این عقیده است که اصل مشروعیت و حاکمیت قانون لازم می‌دانند که الزامات بنیادین محاکمه عادلانه در خلال یک وضعیت اضطراری نیز رعایت شود. فقط یک دادگاه قانونی می‌تواند فردی را برای اتهام ارتکاب جرایم کیفری محاکمه و محکوم نماید. اصل برائت باید رعایت شود (General Comment No. 29, 2001: Para. 16).

این نظر در نشست مشترک کارشناسان صلیب‌سرخ و هلال احمر نیز مورد تأیید قرار گرفت؛ در این نشست «تصدیق شد که حق بر محاکمه عادلانه ماهیت غیرقابل تعلیق را از طریق تعامل هنجارهای مستنبط از دیگر اسناد و توسعه حقوق بین‌الملل عرفی به دست آورده است» (IHL and other Legal..., 2003: 12-13). به نظر کمیسیون آمریکایی حقوق بشر، طی فرآیندهای قانونی و دادرسی عادلانه و دیگر تضمینات قضایی اساساً جزء حقوق قابل تعلیق به شمار می‌روند چرا که حداقل، تضمین‌کننده حقوق غیرقابل تعلیق بشر می‌باشند. درست به همین دلیل اجزای بنیادین این حقوق صرف‌نظر از اضطراری بودن وضعیت باید همواره مورد احترام باشند. در این راستا باید تأکید کرد که تا کنون هیچ نهاد حقوق بشری، وضعیتی را برای تعلیق حقوق مربوط به طی فرآیندهای قانونی و دادرسی عادلانه شناسایی نکرده و در مقابل بر لزوم رعایت این حقوق حتی در دوران اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کنند،

تأکید شده است (Report on Terrorism... 2004: Para. 246). لازم به یادآوری است که بند ۲ ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر تضمینات قضایی ضروری برای حمایت از حقوق غیر قابل تعلیق را در فهرست این حقوق قرار داده است (Digest of Jurisprudence ..., 2002: 18-19).

۵) ممنوعیت گروگانگیری و ناپدید اجباری: ممنوعیت گروگانگیری و ناپدید اجباری یا بازداشت مخفیانه نه در میثاق و نه در هیچ یک از کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر جزء حقوق غیر قابل تعلیق احصا نشده‌اند. با وجود این کمیته حقوق بشر با استناد به ماهیت این حقوق، آنها را جزء حقوق غیر قابل تعلیق اعلام می‌کند. به نظر کمیته: «ممنوعیت گروگانگیری، ناپدید یا بازداشت مخفیانه نمی‌تواند موضوع تعلیق قرار گیرد. ماهیت مطلق این ممنوعیت حتی در دوران اضطرار به واسطه وضعیت آنها به عنوان حقوق بین‌الملل عام توجیه می‌شود» (General Comment No. 29, 2001: Para. 13(b)).^۱ لازم به ذکر است که در اسناد بین‌المللی مربوط به ناپدید اجباری، ممنوعیت‌های پیش‌بینی شده مطلق هستند و هیچ استثنایی پذیرفته نشده است.^۲

۶) غیر قابل تعلیق بودن مقررات (تضمینات) شکلی: فرم یا تضمینات شکلی نظیر ساز و کار جبران خسارت از قربانیان حوادث تروریستی، اگر در ظاهر کم اهمیت به نظر می‌رسند در واقع ضامن اصلی قواعد حقوق بشر و حتی قواعد غیر قابل تعلیق بشری هستند. روشن است که با تعلیق این دسته از تضمینات در واقع می‌توان کلیه قواعد حقوق بشر را اعم از قابل تعلیق و غیر قابل تعلیق دور زد. گویی که با تعلیق مقررات شکلی یک کنوانسیون حقوق بشری در حقیقت مقررات غیر قابل تعلیق نیز در عمل معلق می‌شوند چرا که ساز و کار تضمینی نیز برای آنها قابل تصور نخواهد بود. در این راستا، کمیته حقوق بشر معتقد است حقوق شناسایی شده به عنوان حقوق غیر قابل تعلیق در ماده ۴ باید توسط تضمینات شکلی از جمله تضمینات قضایی تضمین شوند. بنابراین اگر آن دسته از مقررات میثاق که به حفاظت‌های شکلی مربوط می‌شوند موضوع تدابیر و اقدامات تعلیقی قرار گیرند به تمامی حقوق غیر قابل تعلیق خدشه وارد خواهد شد. از این رو این حقوق نیز به طور تبعی تا جایی که برای تضمین حقوق غیر قابل تعلیق لازم است، غیر قابل تعلیق خواهند شد (General Comment No. 29, 2001: Para. 15).

این نظریه کمیته ناظر به مقررات بند سه ماده ۲ میثاق است که به ساز و کار شکلی احقاق حق از افرادی که حقوق بشری آنها نقض می‌شود، مربوط است.^۳

1- General Comment No 29, para. 13 (b).

2- See *e.g.* Inter – American Convention on the Forced Disappearance of Persons, Jun. 9, 1994, Art. 2, I.L.M., Vol. 33, pp. 1529-1530; Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, G.A.Res. 47/133 (1992).

۳- به موجب این بند: «هر دولت طرف این میثاق متعهد می‌شود که: الف) تضمین نماید که برای هر شخصی که حقوق و آزادی‌های شناخته شده در این میثاق درباره او نقض شده وسیله مطمئن احقاق حق فراهم شود، هر چند نقض حقوق به وسیله اشخاصی ارتکاب شده باشد که در اجرای مشاغل رسمی خود عمل کرده باشند؛ ب) تضمین کند که مقامات صالح قضایی، اداری یا مقننه یا هر مقام دیگری که موجب مقررات قانونی آن دولت صلاحیت دارد درباره شخص دادخواست دهنده احقاق حق بکند و همچنین امکانات نظالم خواهی به مقامات قضایی را توسعه بدهد؛ ج) تضمین کند که مقامات صالح حکم صادره مبنی بر حقانیت را به موقع به اجرا گذارند».

برخلاف سکوت ماده ۴ میثاق، کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر صراحتاً از حقوق و تضمینات شکلی به عنوان حقوق غیر قابل تعلیق نام برده است (بند ۲ ماده ۲۷): و دادگاه آمریکایی حقوق بشر نیز در نظریه مشورتی خود بر این مهم تأکید کرده است (Habeas Corpus in Emergency, 1987: Paras. 21-27).

نتیجه‌گیری

نظام حقوق بشر در مبارزه با تروریسم و به ویژه در اقدامات ضد تروریستی که در مقام اجرای قانون به عمل می‌آید، همچنان قابلیت اعمال خود را حفظ می‌کند و دولت‌ها نمی‌توانند به نام مبارزه با تروریسم، حقوق بشر را نادیده گرفته یا محدود نمایند. با این حال، بررسی نظام تعلیق ناشی از وضعیت اضطراری پیش‌بینی شده در کنوانسیون‌های حقوق بشری نظیر ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و رویه نهادهای قضایی و شبه قضایی موجود نشان می‌دهد که در برخی از موارد اقدامات و عملیات تروریستی شدید، نظیر آن چه در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در ایالات متحده آمریکا رخ داد، می‌تواند وضعیت اضطراری را به وجود آورد که امکان تعلیق موقت و استثنایی برخی از قواعد قابل تعلیق حقوق بشر را به دست می‌دهد؛ در هر صورت این تعلیق نه می‌تواند مطلق باشد و نه دائم.

نظام حقوق بشر رعایت شرایطی را برای اعلام وضعیت اضطراری ضروری دانسته است. به موجب این نظام حقوقی، تبعیض‌آمیز نبودن اقدامات تعلیقی ناشی از وضعیت اضطراری در کنار چهار شرط دیگر، جزء شرایط ضروری اعلام وضعیت اضطراری ناشی از تروریسم است. این شرایط عبارتند از: ضرورت، تناسب، عدم مغایرت تعلیق با دیگر تعهدات بین‌المللی، و لزوم رعایت آیین‌های شکلی پیش‌بینی شده در کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر برای اعلام رسمی وضعیت اضطراری.

به هر حال حتی در صورت تعلیق حقوق بشر نیز باید توجه داشت که تعلیق مقررات قابل تعلیق حقوق بشر در وضعیت‌های اضطراری ناشی از تروریسم به معنی تعطیلی حقوق بشر نیست. به دیگر سخن، هیچ دولتی نمی‌تواند به استناد مبارزه با تروریسم و با چشم‌پوشی از اصل حاکمیت قانون به طور خودسرانه به اجرای اقدامات ضد تروریستی بیندیشد. گذشته از این، مطالعه رویه نهادهای قضایی و شبه قضایی بین‌المللی و منطقه‌ای، وجود گرایش قابل توجهی مبنی بر توسعه مصادیق حقوق غیر قابل تعلیق را اثبات می‌کند. مطابق رویه مذکور، امروزه علاوه بر مصادیق حقوق غیر قابل تعلیق پیش‌بینی شده در بند ۲ ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، حق بر عدم تبعیض، حق بر رفتار انسانی، حق بر آزادی شخصی، حق بر محاکمه عادلانه و دیگر تضمینات قضایی، ممنوعیت گروگانگیری و ناپدید اجباری، و تضمینات شکلی رعایت مقررات میثاق، با وجود آن‌که مورد اشاره بند ۲ ماده ۴ میثاق قرار نگرفته‌اند، همگی به طور عرفی جزء حقوق غیر قابل تعلیق در نظر گرفته می‌شوند.

در این راستا، بررسی عملکرد دولت‌ها پس از ۱۱ سپتامبر گویای این واقعیت است که دولت‌های درگیر فعالیت‌های تروریستی شدید از جمله ایالات متحده آمریکا و اسپانیا - که مورد حملات تروریستی القاعده قرار گرفته‌اند - از امکان موجود در ماده ۴ استفاده نکرده‌اند. البته وضعیت در مورد انگلستان متفاوت است. این دولت پیش از حملات یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ به ایالات متحده آمریکا و در سال ۱۹۹۸ رسماً وجود چنین وضعیتی را اعلام کرده بود که آن هم مورد تأیید مجلس اعیان آن کشور قرار نگرفت. به هر حال عدم اعلام رسمی وضعیت اضطراری ناشی از تروریسم مانع از آن نشده که دولت‌ها در عمل و به طور غیرقانونی بسیاری از تعهدات حقوق بشری خود را اعم از تعهدات قابل تعلیق و غیر آن نقض نکنند. در میان تعهدات حقوق بشر، برخی از تعهدات نظر به ارتباط مستقیم با مبارزه با تروریسم، بیش از دیگر تعهدات مورد نقض قرار گرفته‌اند که از آن جمله است: حق بر حریم خصوصی، اصل عدم تبعیض، حق بر دادرسی عادلانه و دیگر تضمینات قضایی، حق بر آزادی و امنیت شخصی، و حق بر حیات که بررسی نقض‌های آنها فرصت دیگری را می‌طلبد.

منابع

الف - فارسی

۱. امیر ارجمند، اردشیر، «چالش‌ها و فرصت‌های پیش روی ایران پیرامون حقوق بشر»، نشریه اطلاع رسانی حقوقی، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، شماره اول، آبان ۱۳۷۹، صص ۱۵-۱۰.
۲. حاجی‌زاده، محمود و حاتمی، محمود، «بررسی قانون ضد تروریسم انگلیس»، مجله حقوقی مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ۱۳۸۶، شماره ۳۶.

ب - لاتین

3. A (FC) and others (FC) (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, available at: <www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm>.
4. American Convention on Human Rights, 22 Nov. 1969, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1144, 1969.
5. Arab Charter on Human Rights, 15 Sep. 1994, *Human Rights Law Journal*, Vol. 18, 1997.
6. Biggo, Frank A., "Neutralizing the Threat: Reconsidering Existing Doctrines in the Emerging War on Terrorism," *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 34 (2002).
7. Case Concerning the Legality of the Treat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 2006, I.C.J. Reports 1996.
8. Chahal v. the United Kingdom(1), 22414/93 [1996] ECHR 54 (15 Nov. 1996), available at: <www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1996/54.html>.
9. Concluding observations of the *Human Rights Committee*, Guatemala. 27/08/2001. CCPR/CO/72/GTM, available at:

۱- دولت ایالات متحده آمریکا (پس از حملات ۱۱ سپتامبر) به موجب بند ۶ ماده ۱ دستور نظامی مورخ ۱۳ نوامبر ۲۰۰۱ یک وضعیت اضطراری ملی را اعلام نمود ولی هیچ‌گاه به طور رسمی این وضعیت را مطابق بند یک ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، به عنوان یک «وضعیت اضطراری عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند» گزارش نکرد (Military Order, 2001: Titel 3).

- <www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/2aa3ab87740322a8c1256af100362440?OpenDocument>.
10. Concluding observations of the *Human Rights Committee*: Egypt. 28/11/2002, CCPR/CO/76/EGY, available at: <[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.76.EGY.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.76.EGY.En?OpenDocument)>.
 11. Concluding observations of the *Human Rights Committee*: Lebanon. 01/04/97, CCPR/C/79/Add.78, available at: <www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/4ae80feca81d794e8025648900322921?OpenDocument>.
 12. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4 Nov. 1950, *U.N.T.S.*, Vol. 213, 1950.
 13. Convention for the Suppression of Unlawful Act against the Safety of Civil Aviation, 23 Sep. 1971.
 14. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 10 Mar. 1988.
 15. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 16 Dec. 1970.
 16. Convention on Offences and Certain other Acts Committed on Board of Aircraft, 14 Dec. 1963.
 17. Convention on the Marking of Plastic Explosives for Purpose of Detection, 1 Mar. 1991.
 18. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 16 Oct. 1979.
 19. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons including Diplomatic Agents, 14 Dec. 1973.
 20. Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, G.A.Res. 47/133 (1992).
 21. Delgadopezv.Colombia,CommunicationNo.195/1985,U.N.Doc.CCPR/C/39/D/195/1985 (1990),available at: <<http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session39/195-1985.html>>.
 22. Fildler, P. David, "*Bioterrorism, Public Health and International Law*", *Chicago Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1, 2002.
 23. General Assembly Res. 40/61, 9 Dec. 1985; 46/51, 9 Dec. 1991; 48/122, 14 Feb. 1994; 49/185, 6 Mar. 1995; 50/53, 29 Jan. 1996; 50/ 186, 6 Mar. 1996; 51/210, 16 Jan. 1997; 108, 26 Jan. 1999; 59/ 160, 13 Feb. 2002; 57/219, 27 Feb. 2003; 59/159, 10 Mar. 2005; A/60, L. 1, 2005 World Summit Outcome.
 24. General Comment on Art. 4, No. 29, 1950th Meeting, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11, 24 Jul. 2001.
 25. Goldman, Robert K and Titemore, Brian, "*Unprivileged Combatants and Hostilities in Afghanistan: Their Status and Rights under International Humanitarian and Human Rights Law*", *American Society of International Law*, Task Force on Terrorism, Dec. 2002.
 26. Greek Case (1969), *Yearbook of European Convention on Human Rights*, Vol. 12, 1969.
 27. Guidelines on Human Rights and Fight against Terrorism, Council of Europe, Directorate General of Human Rights, 11 Jul. 2002, Art. 1, available at: <www.coe.int/T/E/Human_Rights/5694-8.pdf>.
 28. Heymann, Philip B., "*Civil Liberties and Human Rights in the Aftermath of September 11*", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, , Vol. 25, 2001-2002.
 29. Hongju Koh, Harold, "*The Spirit of the Law*", *Harvard International Law Journal.*, Vol. 43, No. 1, 2002.
 30. Inter – American Convention Against Terrorism, OAS, AG/RES 1840 (XXXII-0/02), Jun. 3, 2002.
 31. Inter – American Convention on the Forced Disappearance of Persons, Jun. 9, 1994, *I.L.M.*, Vol. 33.
 32. Inter- American Court of Human Rights, Advisory Opinion, OC- 8/87, Habeas Corpus in Emergency Situations, Jan. 30, 1987, Ser. A N° 8
 33. International Convention Against the Taking of Hostages, 17 Dec. 1979.
 34. International Convention for Suppression pf Act of Nuclear Terrorism, 15 April 2005.
 35. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing, 15 Dec. 1997.
 36. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 25 Feb. 2000.
 37. International Humanitarian Law and other Legal Regimes: Interplay in Situations of Violence, The International Institute of Humanitarian Law & I.C.R.C., XXVIIth Round Table on Current Problems of I.H.L., Nov. 2003, p.13, available at: <http://web.iihl.org/iihl/Album/Interplay_other_regimes_Nov_2003.pdf>.

38. International Humanitarian Law and Terrorism: Questions and Answers, P.17 available at: <<http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwplList575/0F32B7E3BB38DD26C1256E8A0055F83E>>.
39. Kirgis, Frederic L., “*U.S.Charges and Proceeding against two Guantanamo Detainees for Conspiracy to Commit Crimes associated with Armed Conflict*”, Mar. 2004, available at: <www.asil.org/insights/insigh126.htm>.
40. Klass and others v. Germany, *E.C.H.R.*, 6 Sep. 1978, available at: <<http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1978/4.html>>.
41. Lauterpacht, Hersh, *The Function of Law in the International Community*, Archon Books, 1966.
42. Lawless v. Ireland, (No. 3) - 332/57 [1961] *ECHR* 2 (1 Jul. 1961), para. 28, available at: <www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1961/2.html>.
43. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9 Jul. 2004, *I.C.J. Report* 2004, Declaration of Judge Buergenthal.
44. Military Order of Nov. 13, 2001, Detention, Treatment, and Trial of Certain Non- Citizen in the War against Terrorism, *Federal Register*, Vol. 66, No. 222, 16 Nov. 2001, available at: <<http://www.cnss.org/milorder.pdf>>.
45. OEA/ Ser. L/V/II. 106, Doc. 59 rev., Jun. 2, 2000, The Civilian Jurisdiction: The Anti-Terrorist Legislation), Reprinted in: Digest of Jurisprudence of the U.N., Regional Organizations on the Protection of Human Rights While Countering Terrorism, *United Nations High Commissioner for Human Rights* 2002, available at: <www.un.org/sc/ctc/humanrights.shtml>.
46. Opinion 1/2002 of the Council of Europe Commissioner for Human Rights (Comm DH 2002) 7, 28 Aug. 2002, available at: <http://www.coe.int/t/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/CommDH%282002%297_E.asp#TopOfPage>.
47. Pretty v. The United Kingdom, *European Court of Human Rights (ECHR)*, 2346/02 [2002] *ECHR* 427, 29 Apr. 2002, available at: <<http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/2002/427.html>>.
48. Prosecutor v. Dusko Tadic, IT- 94-1, Appeal Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 Oct. 1995.
49. Protocol for Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 24 Feb. 1988, I.C.A.O. Doc. 95/8.
50. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 10 Mar. 1988.
51. Report on Terrorism and Human Rights, Inter – *American Commission on Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II, 116, Doc.5 rev.1 Corr., 22 Oct. 2002, available at: <<http://www.cidh.org/Terrorism/Eng/toc.htm>>.
52. Security Council Res., 1456, 20 Jan. 2003; 1566, 8 Oct. 2004; 1624, 14 Sep. 2005.
53. The African Charter on Human and Peoples Rights, 27 Jun. 1981, *International Legal Materials*, Vol. 21, 1982.
54. Tomaschat, “Forward”, in: Societe Francaise pour le Droit International, *Les Nouvelles Menaces Contro La Paix et La Sécurité Internationales/New Threats to International Peace and Security*, Journee Franco – Allemande, Paris 2004.
55. Verma, Justice, J.S., “*Human Rights – the Essence of Constitutional Governance*”, *Dashrathmal Singhvi Memorial Lecture*, 16 Nov. 2002, available at: <http://nhrc.nic.in/Documents/DM_Lecture-I.pdf>.
56. Watkin, Kennet, “Controlling the Use of Force: A Role for Human Rights Norms in Contemporary Armed Conflicts”, *A.J.I.L.*, Vol. 98, No. 1, 2004.