

حالات الطوارئ

تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٥

ما هي حالة الطوارئ؟

تفرض حالة الطوارئ بناءً على إعلان حكومي يتم القيام به استجابة لوضع غير عادي يفرض تهديداً خطيراً على أمن الدولة.

و بموجب هذا الإعلان، يمكن تعليق بعض الوظائف الاعتيادية التي تنفذها الحكومة. وقد يدفع الإعلان عن حالة الطوارئ المواطنين إلى تغيير سلوكهم الاعتيادي أو يخول الأجهزة الحكومية لتنفيذ خطط التأهب الخاصة بالطوارئ، إلى جانب تقييد الحريات المدنية وحقوق الإنسان أو تعليقها.

وقد تنشأ الحاجة إلى إعلان حالة الطوارئ بسبب أوضاع متباينة، وذلك من قبيل قيام عناصر داخلية أو خارجية بشن أعمال عسكرية ضد الدولة، أو بسبب الكوارث الطبيعية أو الاضطرابات المدنية أو الأوبئة أو الأزمات المالية أو الاقتصادية أو حركات الإضراب العامة.

تمثل حالات الطوارئ إجراءات شائعة لا سيما في الأنظمة الدكتاتورية، حيث يمكن أن تستمر الفترات الزمنية التي تفرض خلالها حالات الطوارئ طيلة فترة بقاء هذه الأنظمة نفسها في الحكم. وفي بعض الحالات، يجري الإعلان عن تطبيق القانون العسكري كذلك، مما يخول القوات العسكرية سلطات واسعة لممارسة صلاحياتها.

تشير مصطلحات أخرى إلى حالات الطوارئ، من بينها الحالات الاستثنائية وحالات الإنذار وحالات الحصار.

ما هي حالة الطوارئ؟

ما هي العناصر الأساسية التي تتألف منها حالة الطوارئ؟

لماذا تعتبر هذه القضية مهمة؟

ما هي المبادئ الأساسية التي يتعين احترامها أثناء حالة الطوارئ؟

ما هي حقوق الإنسان التي لا يمكن تقييدها حتى خلال حالات الطوارئ؟

ما هي الصلاحيات الخاصة التي يمكن إعلانها خلال حالة الطوارئ؟

ما هي الآليات والمداخل التي يمكن أن تساعد الحد من سوء استغلال الصلاحيات الممنوحة أثناء حالات الطوارئ؟

أي هيئة من الهيئات الحكومية يمكنها إعلان حالة الطوارئ؟

قضايا ذات صلة

المزيد من المعلومات



مركز جنيف
للرقابة الديمقراطية
على القوات المسلحة

تزود سلسلة التقارير الموجزة الصادرة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة المختصين بمقدمات محددة حول العديد من القضايا في مجال إدارة القطاع الأمني وإصلاحه

ما هي العناصر الأساسية التي تتألف منها حالة الطوارئ؟

تتألف حالات الطوارئ من عنصرين، هما:

• إطار قانوني يقوم على قواعد دستورية وتشريعية خاصة بحالات الطوارئ

• إطار عملياتي يضم الهيكل التنظيمي والخطط الاستراتيجية التي يجري إعدادها للتعامل مع حالات الطوارئ

وفي الوقت الذي يكون فيه هذان العنصران منفصلين، فإنه يجب التوافق بينهما. بعبارة أخرى، ينبغي أن يأخذ الإطار القانوني بعين الاعتبار الشروط العملية، كما يجب أن تراعي الشروط العملية الإطار القانوني، ومن ضمنه القانون الدولي.

وحيث يركز هذا التقرير الموجز على الإطار القانوني، يتناول كذلك المسألة الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون إبان حالات الطوارئ.

لماذا تعتبر هذه القضية مهمة؟

يؤدي تنفيذ قانون الطوارئ إلى فرض قيود على النشاطات والحقوق الاقتصادية أو المدنية أو السياسية الاعتيادية، وذلك من أجل التعامل مع الأوضاع غير العادية التي تقضي إلى فرض حالة الطوارئ. ويمكن تبرير بعض هذه القيود بشكل كامل.

وفي نفس الوقت، يكمن الخطر في قيام الحكومات باستغلال حالات الطوارئ من أجل فرض قيود لا مبرر لها كالحجر على حقوق

الإنسان والحريات المدنية أو القضاء على المعارضين السياسيين أو تأجيل الانتخابات. كما يمكن أن تستغل الحكومات حالات الطوارئ من أجل تحقيق غاياتها الخاصة والتي يصعب إنجازها خلال الأوضاع العادية.

وفي بعض الدول، كان هناك توجه للإبقاء على حالات الطوارئ لسنوات أو حتى عقود وذلك لفترات طويلة بعد انقضاء الأسباب الأصلية التي دعت إلى إعلانها. ومن هنا لا يجوز التقليل من خطورة "الدكتاتورية الدستورية" التي يمكن أن تتمخض عن فرض حالات الطوارئ.

ما هي المبادئ الأساسية التي يتعين احترامها أثناء حالة الطوارئ؟

عادة ما يبين دستور الدولة أو تشريعاتها الأوضاع التي تؤدي إلى فرض حالة الطوارئ. كما يحدد كل من الدستور والتشريعات الإجراءات الواجب إتباعها خلال حالات الطوارئ ويوضح القيود التي تفرض على الصلاحيات الممنوحة خلال تلك الحالات أو الحقوق التي يجوز تعليقها. وفي الوقت الذي ترغب فيه كل دولة من الدول بتحديد ممارساتها، فقد جرى تطوير معايير دولية توفر توجيهات مفيدة. فعلى سبيل المثال، تنص الاتفاقيات الدولية الهامة، مثل الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان والحريات الأساسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على أنه يتوجب على الدول مراعاة المبادئ التالية:

• الصفة المؤقتة ويشير هذا المبدأ إلى

الطوارئ والمضمون المادي لهذه الإجراءات ومدتها.

• **الصفة القانونية:** يتوجب احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية إبان حالة الطوارئ، وذلك ضمن الحدود التي تنص عليها أحكام القانون الدولي والقومي. وعلاوة على ذلك، لا يعني فرض حالة الطوارئ تعليق سيادة القانون ولو بشكل مؤقت. كما لا تخول حالة الطوارئ أصحاب السلطة بالتصرف بما يتنافى مع مبدأ الصفة القانونية الذي يلزمهم في كافة الأوقات.

• **الحقوق التي لا يجوز المساس بها:** ويتعلق هذا المبدأ بالحقوق الأساسية التي لا يجوز التعرض لها، حتى أثناء حالات الطوارئ.

ما هي حقوق الإنسان التي لا يمكن تقييدها حتى خلال حالات الطوارئ؟

لا يجوز المس بحقوق معينة من حقوق الإنسان تحت أي ظرف من الظروف. وتحدد كل من الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان والحريات الأساسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هذه الحقوق على النحو التالي:

- الحق في الحياة
- حظر التعذيب
- الحرية من العبودية
- الحرية من التشريعات التي تطبق بأثر رجعي ومن الضمانات القضائية الأخرى

الطبيعة الاستثنائية لإعلان حالة الطوارئ.

• **التهديد الاستثنائي:** يجب أن تمثل الأزمة خطراً حقيقياً أو أنياً أو وشيكاً على الأقل على المجتمع.

• **الإعلان:** يتعين إعلان حالة الطوارئ على الملأ، حيث يتم إعلام المواطنين بالوضع القانوني لهذه الحالة مما يقلل من احتمالية فرض حالة طوارئ واقعية. وتمثل حالة الطوارئ الواقعية الوضع الذي تحجر فيه الدولة على حقوق الإنسان دون قيامها بالإعلان عن فرض حالة الطوارئ بشكل رسمي.

• **الإشعار:** يجب على الدولة التي تعلن فرض حالة الطوارئ إخطار الدول الأخرى والجهات ذات العلاقة، التي تتولى الرقابة على تنفيذ المعاهدات، بالإجراءات التي تقوم باتخاذها. فعلى سبيل المثال، إذا ما أرادت دولة ما أن تتنصل من التزاماتها المترتبة عليها بموجب الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان والحريات الأساسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فيتوجب عليها إخطار كل من الأمين العام للاتحاد الأوروبي والأمين العام للأمم المتحدة، كما يتوجب عليها أن تبلغهما بالإجراءات التي قامت باتخاذها والأسباب التي دفعتها إلى ذلك، بالإضافة إلى إنهاء هذا التنصل.

• **التناسبية:** يجب أن تكون الإجراءات التي يتم اتخاذها لمواجهة الأزمة متناسبة مع خطورة حالة الطوارئ. وينسحب ذلك بالتالي على المنطقة التي تفرض عليها حالة

- إخلاء الناس من منازلهم وأماكن عملهم
- حملات تفتيش المنازل والأماكن الخاصة الأخرى دون تصريح؛ والاعتقالات دون توجيه اتهامات ضد الأشخاص المعتقلين
- مصادرة الممتلكات الخاصة (مع أو دون التعويض عنها) و/أو تدمير هذه الممتلكات
- وضع قواعد لإدارة أعمال المشاريع الخاصة؛ والتدخل في المعاملات المالية وعمليات التصدير
- إصدار تشريعات خاصة لمعاقبة الخارجين على أنظمة حالات الطوارئ.

وفي بعض الدول (مثل المملكة المتحدة)، قد يتم تشكيل هيئات قضائية خلال حالات الطوارئ، بينما يحظر في دول أخرى (مثل ألمانيا) تشكيل هيئات قضائية غير اعتيادية.

وأثناء حالة الطوارئ، يتوجب أن تبقى مسؤولية الحكومة في يد السلطات المدنية وذلك على المستوى القومي والمحلي. وهنا، تقدم قوات الأمن المساعدة للسلطات المدنية من خلال دور ثانوي.

ما هي الآليات والمداخل التي يمكن أن تساعد احد من سوء استغلال الصلاحيات الممنوحة أثناء حالات الطوارئ؟

دور البرلمان

تؤكد غالبية الأنظمة القانونية على أن السلطة التنفيذية لا تمتلك وحدها صلاحية إعلان

• الحق بالاعتراف أمام القانون

• حرية الفكر والضمير والديانة

وقد أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بأنه، بالإضافة إلى الحقوق التي لا يجوز المساس بها الواردة أعلاه، يجب عدم الإخلال بالعديد من الحقوق الإنسانية الأخرى:

• المعاملة الإنسانية لكافة الأشخاص المحرومين من حريتهم.

• حظر أخذ الرهائن والأسر غير المبرر

• حماية حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات

• حظر الدعاية التي تحرض على إشعال الحروب أو الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية

• الضمانات والإجراءات الوقائية التي يتم إعدادها لضمان نزاهة النظام القضائي.

ما هي الصلاحيات الخاصة التي يمكن إعلانها خلال حالة الطوارئ؟

تمنح صلاحيات خاصة للحكومة أثناء حالة الطوارئ بموجب الدستور أو القوانين النافذة. وتتفاوت الأمثلة على الإجراءات أو الصلاحيات الممنوحة خلال حالات الطوارئ إلى حد كبير، فعلى سبيل المثال:

• فرض القيود على حرية الصحافة وحظر الاجتماعات العامة

• نشر القوات المسلحة على المستوى المحلي



هذا النظام أن يوفر للأشخاص وسيلة فعالة للرجوع إليه في حالة انتهاك حقوقهم من قبل المسؤولين الحكوميين.

ومن أجل ضمان عدم انتهاك الحقوق التي لا يجوز المساس بها، يتوجب حماية الحق في اتخاذ الإجراءات القانونية أمام المحاكم حول المسائل المتعلقة بقانونية الإجراءات التي يجري فرضها أثناء حالة الطوارئ، وذلك من خلال استقلال النظام القضائي.

ويمكن أن تضطلع المحاكم بدور رئيسي في القرارات التي تتعلق بمشروعية إعلان حالة الطوارئ، إلى جانب دورها في مراجعة مشروعية بعض الإجراءات التي تم اتخاذها خلال حالة الطوارئ.

دور المجتمع المدني

تفرض حالة الطوارئ ضغطاً كبيراً على كل من الدولة والمجتمع. وللتعامل مع هذا الوضع على نحو فعال، تحتاج الحكومات إلى تعاون مواطنيها معها. إن أية إساءة أو تقييد غير مبرر لحقوق الإنسان في مثل هذا الوضع سيعمل على تقويض ذلك التعاون ويجعل التغلب على حالة الطوارئ على جانب من الصعوبة. ويجب أن تولي الدولة اهتماماً كبيراً في التعامل مع حالة الطوارئ على نحو يتسم بالمسؤولية والثقة.

دور الدول المجاورة والمجتمع الدولي

يمكن لحالات الطوارئ أن تؤثر على العلاقات التي تقيمها الدولة مع جيرانها، كما يمكن أن تفرض تداعيات بالنسبة للمجتمع الدولي.

حالة الطوارئ، وتنص هذه الأنظمة على وجوب مصادقة البرلمان على قرار السلطة التنفيذية بهذا الشأن - حيث يتم ذلك عادة من خلال تصويت الأغلبية. وكقاعدة عامة، يتعين على الحكومات، وتحت إشراف البرلمان، توفير تبرير مدروس بعناية لقراراتها التي تقضي بإعلان حالة الطوارئ والإجراءات المحددة التي يجري اتخاذها للتعامل مع هذه الحالة.

وتتمتع غالبية البرلمانات بصلاحيات مراجعة حالات الطوارئ في جلساتها التي تعقد بشكل دوري وتعليقها عند الضرورة. ويعتبر هذا الدور التي تضطلع به البرلمانات مهماً على وجه الخصوص في الحالات الاستثنائية التي يتم فرضها لفترات طويلة، حيث يمكن أن يصبح مبدأ السيادة المدنية على القطاع الأمني عرضة للمخاطر.

ومهما كانت طبيعة حالة الطوارئ، يتوجب منح البرلمان الصلاحيات القانونية التي تمكنه من ممارسة المساءلة خلال الفترة التي تلي فرض حالة الطوارئ. ويتم ذلك من خلال إجراء التحقيقات والتحريات حول تنفيذ الصلاحيات المتعلقة بحالات الطوارئ. ويعتبر هذا الأمر في غاية الأهمية حيث يعمل البرلمان على تقييم سلوك الحكومة من جهة، وعلى معاينة الدروس المستخلصة من جهة ثانية، وأخذها بعين الاعتبار في حالات الطوارئ التي قد تفرض في المستقبل.

دور النظام القضائي

يجب أن يواصل النظام القضائي حماية الحق في الحصول على محاكمة عادلة. كما يجب على

وبموجب حالة الطوارئ، تعتبر السلطة التنفيذية مخولة بتسمية منسقين يتولون التعامل مع حالة الطوارئ وإلغاء الأعمال الإدارية الاعتيادية التي تتعلق بإصدار القواعد الإدارية.

ولذلك، يجب أن تهتم كافة الدول بضمان أن إعلان حالات الطوارئ وتنفيذها تماشى مع المعايير الدولية.

ويجب إشراك المجتمع الدولي بشكل فعال في ضمان مراعاة الحكومات لهذه المعايير. وعلى وجه التحديد، يجب على المجتمع الدولي العمل مع الحكومات المعنية من أجل ضمان العودة السريعة إلى الوضع السوي واستعادة النظام الدستوري والذي يجري بموجبه ضمان الحقوق مرة أخرى وبشكل كامل.

أي هيئة من الهيئات الحكومية يمكنها إعلان حالة الطوارئ؟

يتوفر لدى معظم الدول آليات تنظم إعلان حالة الطوارئ إلى جانب تنفيذ القيود التي تفرض خلالها. وفيما يتعلق بالحق في الإعلان عن فرض حالة الطوارئ، تمثل الأمور الثلاثة أدناه أكثر المداخل شيوعاً:

- أن تقوم السلطة التنفيذية بالإعلان عن حالة الطوارئ، وبذلك فهي ملزمة بإعلام البرلمان خلال فترة زمنية محددة (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية)
- أن تقوم السلطة التنفيذية بالإعلان عن فرض حالة الطوارئ، إلا أنه يتوجب عليها الحصول على مصادقة البرلمان على ذلك قبل قيامها بتنفيذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الحالة (كما هو الحال في ألمانيا)
- أن يقوم البرلمان نفسه بالإعلان عن حالة الطوارئ (كما هو الحال في المجر)

للمزيد من المعلومات

"دستور الطوارئ"

www.yalelawjournal.org/pdf/113-5/Ackerman%20FINAL.pdf

الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني:
المبادئ والآليات والممارسات

<http://www.dcaf.ch/oversight/>

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب
المعاملة القاسية أو الحادة بالكرامة

www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm

الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان

www.hri.org/docs/ECHR50.html

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية
والسياسية، لا سيما المادة رقم (٤)

قضايا ذات صلة

- إعداد الخطط الخاصة بحالات الطوارئ المدنية
- الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني
- حقوق الإنسان والقطاع الأمني
- التعاون والتنسيق والاتصالات داخل القطاع الأمني



سلسلة التقارير الموجزة الصادرة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حول إدارة وإصلاح القطاع الأمني

توفر التقارير الموجزة التي يصدرها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مقدمات محددة حول القضايا المعاصرة في مجال حكم القطاع الأمني وإصلاحه. وقد تم تصميم هذه السلسلة من التقارير لاستخدام ذوي الاختصاص وصانعي السياسات. ونشجعكم على إبداء ملاحظاتكم حول هذه التقارير؛ كما نرجو منكم إرسال تعليقاتكم واقتراحاتكم إلى عنوان البريد الإلكتروني الخاص بالمركز: backgrounders@dcaf.ch

يتولى تحرير سلسلة التقارير الموجزة السيد دافيد لُو. وساهم كل من فريد شراير وجيمس ستوكر بمادة هذا التقرير. كما ساعد جيمس ستوكر في تدقيقه.

تتوفر تقارير موجزة أخرى على الموقع الإلكتروني لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة:
www.dcaf.ch/publications/backgrounders

التقارير الموجزة المرتقبة

- الأطفال المجندون
- أنظمة القضاء العسكري
- قواعد السلوك الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)
- إعداد الموازنات الخاصة بالبرلمانات والدفاع
- المشتريات الخاصة بالبرلمانات وقطاع الدفاع
- إرسال القوات إلى الخارج
- نحو فهم عملية إصلاح القطاع الأمني
- التفويض الخاص بالقطاع الأمني

التقارير الموجزة الصادرة

- التحديات التي تواجه قطاع المخابرات
- أجهزة المخابرات
- مكاتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)
- القوات المسلحة المتعددة الأعراق
- سياسة الأمن القومي
- اللجان البرلمانية المختصة بالدفاع والأمن
- الرقابة البرلمانية على أجهزة المخابرات
- الشركات العسكرية الخاصة
- حالات الطوارئ

تمت ترجمة وطبع هذا التقرير بدعم مالي من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
البرنامج العالمي لدعم البرلمانات وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

قام بترجمة هذا التقرير الموجز المترجم ياسين السيد.



يسعى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة إلى تعزيز الحكم الصالح للقطاع الأمني وإصلاحه. كما يجري المركز بحثاً حول الممارسات الصالحة ويشجع على تطوير المعايير المناسبة على كلا المستويين المحلي والدولي. وبالإضافة إلى ذلك، يضع المركز التوصيات حول السياسات ويقدم استشارات داخلية برامج مساعدة لمختلف الدول. وتتضمن قائمة شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الحكومات، والبرلمانات، ومؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية إلى جانب عدد من الجهات العاملة في القطاع الأمني مثل قوات الشرطة، والأجهزة القضائية، وأجهزة المخابرات، وقوات حرس الحدود والقوات العسكرية.

تفضلوا بزيارة موقعنا الإلكتروني: www.dcaf.ch

