

مخاطرات و تکالیف حقوقی دولت در مقیاس ملی و بین‌المللی



باقر شاملو*

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

ابوالفضل یوسفی (Yusefi_9@yahoo.com)

مدرس دانشگاه

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۸/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۹/۲۵)

چکیده

خسارات مادی و معنوی ناشی از وقوع مخاطرات و چالش‌های ناشی از مواجهه قدرت عمومی با وضعیت اضطرار عمومی، موجب شده است تدوین سازوکارهای حقوقی متناسب با این شرایط ضرورتی اجتناب‌ناپذیر شود. از یک سو، نظارت بر رفتار دولت به منظور جلوگیری از تعدی قدرت عمومی به حقوق افراد در دوره مخاطره ضروری است و از سوی دیگر عدم التزام مقامات عمومی و دولت به حاکمیت قانون در دوره بحران ناشی از مخاطرات، موجب مسئولیت متولیان امر خواهد بود. اهم استانداردهایی که در مواجهه با بحران باید توسط دولت رعایت شوند عبارتند از: احراز تهدید استثنایی مستند به قراین معقول، ضرورت و تناسب در اقدام، موقت بودن تدابیر اتخاذی و عدم تبعیض در اجرای تدابیر فوق‌العاده. همچنین، تخطی دولت و مقامات عمومی از این ضوابط قانونی می‌تواند در سطح ملی و بین‌المللی مسئولیت حقوقی را متوجه آنها کند.

واژه‌های کلیدی: تکالیف دولت، حاکمیت قانون، مخاطرات، مسئولیت حقوقی.

مقدمه

مخاطرات همواره در دوره حیات بشر وجود داشته و خسارات زیادی به اقتضای ماهیت پیش‌بینی‌ناپذیر و اجتناب‌ناپذیر بودن، بر جوامع بشری تحمیل کرده است. اهمیت و ضرورت تلاش برای کاهش آثار ناشی از مخاطرات، موجب پیدایش علم نوین «دانش مخاطره» شده است که ارتباط نزدیکی با علم حقوق دارد. این دانش، در کشور ما قوام نیافته و در مراحل ابتدایی شکل‌گیری است. به‌طور کلی، شرایط مخاطره‌آمیز عبارت است از وضعیتی که به‌دلیل تأثیرات محیطی، زیستی، بهداشتی، صنعتی، اقتصادی یا آشوب و بحران‌های اجتماعی حادث می‌شود و در نتیجه آن خطری علیه تداوم حیات جمعی انسان ایجاد می‌شود. مقابله دولت با مخاطرات زیست‌محیطی، چالش کمتری دارد؛ زیرا دولت با سرمایه‌گذاری و آموزش در این حوزه می‌تواند موفقیت‌های چشمگیری را تحصیل کند، در حالی که بیم نقض حقوق افراد وجود ندارد. اما در مواجهه دولت با مخاطرات ناشی از بحران‌های اجتماعی ملاحظیات جدی وجود دارد که می‌تواند به مسئولیت‌کیفری مقامات عمومی منتهی شود. در مفهوم خاص، شرایط مخاطره‌آمیز ناظر بر حوادث قهری طبیعی مانند سیل، زلزله، سونامی و خشکسالی است، در حالی که آسیب‌ها و صدمات ناشی از بحران‌های اجتماعی به‌ویژه در دو دهه اخیر موجب رشد افراط‌گرایی و خشونت در مناطقی مانند خاورمیانه و آفریقا شده و خسارات جبران‌ناپذیری را ایجاد کرده است. جنایات گروه‌های تروریستی بوکوحرام، گروه دولت اسلامی، گروه النصر و القاعده، و جنایات جدایی‌طلبان اوکراین و غیره نمونه‌هایی از افراط‌گرایی و خشونت در دهه اخیر است. تلاش دولت‌های غربی برای انتقال خشونت به کشورهای مبدأ و تعارض منافع دولت‌ها در مواجهه با افراط‌گرایی، عملاً به تشدید خشونت‌ها و شعله‌ور شدن آتش جنگ و خونریزی به‌ویژه در خاورمیانه منجر شده است. بدیهی است که آثار این بحران‌ها جهانی خواهد بود. بنابراین، مخاطرات ناشی از بحران‌های اجتماعی از چنان اهمیتی برخوردار است که در معادلات سیاسی و امنیتی داخلی و بین‌المللی جایگاه بالاتری نسبت به مخاطرات طبیعی داشته و در اولویت همکاری دولت‌ها قرار دارد. در پرتو اصل حاکمیت قانون، ضروری است در شرایط اضطرار عمومی که نقض قانون و بی‌قانونی همه‌جا را فراگرفته است، ضوابط نحوه مواجهه دولت با شرایط مخاطره‌آمیز ناشی از بحران اجتماعی در چارچوب قانون بررسی و تحلیل شود. التزام دولت به حاکمیت قانون در زمان وقوع مخاطرات، آثار و پیامدهای حقوقی در سطح ملی و بین‌المللی دارد که با توجه به مسئولیت حقوقی احتمالی دولت و مقامات عمومی، ضرورت دارد بدان پرداخته شود.

الف) شیوه‌های مقابله و متدولوژی آن

اولین و مهم‌ترین شیوه مقابله با بحران‌های اجتماعی، استفاده از ظرفیت‌های حقوقی است. یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها، حمایت و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی بشر است. مهم‌ترین سازوکار تضمین حقوق و آزادی‌ها، استفاده از ابزار کیفری با جرم‌انگاری رفتارهای تهدیدکننده آزادی‌ها و مجازات ناقضان حقوق افراد است. اما جرم‌انگاری خود شدیدترین مداخله در حقوق بشر است و باید از توجیه مناسبی برخوردار باشد. اهمیت این موضوع با توجه به امکان سوءاستفاده دولت‌ها و مداخله بیش از حد در حقوق و آزادی‌های افراد، در پوشش حمایت از نظم و امنیت آشکار است. در واقع نظام عدالت کیفری رسالتی دوگانه دارد: بعضی از حقوق را محدود یا سلب می‌کند و حال آنکه همین نظام کیفری وظیفه حمایت از حقوق را نیز برعهده دارد. هدف از تکلیف دولت به مداخله مؤثر در وضعیت اضطرار عمومی آن است که رعایت حقوق بنیادین را تضمین کند. در این مسیر، دولت مجبور است برخی از حقوق را موضوع محدودیت‌های فوق‌العاده قرار دهد تا بتواند کنترل اوضاع را به‌دست گیرد و ضمن حمایت از حیات و هویت ملی از نقض حقوق بنیادین جلوگیری کرده و نظم و امنیت را برقرار کند. بدون تردید، یکی از موضوعات مهم حقوق کیفری در عصر حاضر، مقابله با بحران‌های اجتماعی و تروریسم است. پس از واقعه یازدهم سپتامبر در آغاز هزاره سوم و جان گرفتن فعالیت‌های گروه‌های افراطی و بنیادگرا در جای جای جهان، تمرکز نظام‌های کیفری بر مسئله تروریسم قرار گرفته است. حقوق بشر در سطح جهانی و منطقه‌ای به‌روشنی اعلام کرده است دولت در زمینه اقدامات تروریستی و ضرورت حمایت و حفاظت از افراد حاضر در قلمرو سرزمینی خود حق و تکلیف دارد. این قاعده، از تکلیف عام دولت نسبت به حمایت از افراد در برخورداری از حقوق بشر و جلوگیری از موانع بهره‌مندی افراد از حقوق اساسی، ناشی می‌شود. مهم‌ترین تعهد حقوق بشری دولت‌ها، تضمین حق حیات و حق امنیت و ضروریات وابسته به این دو حق است. حق حیات، عالی‌ترین حق انسانی است؛ زیرا بدون این حق، سایر حقوق معنایی نخواهند داشت. براساس اسناد حقوق بشری، این حق شامل تمام افرادی است که در قلمرو سرزمینی دولت قرار دارند و هیچ‌گونه تخطی از این حق، توجیه و مشروعیتی ندارد؛ از این‌رو، حتی در وضعیت اضطرار عمومی نیز باید این حق محترم شمرده شود [۲].

دومین شیوه در مواجهه با بحران‌های اجتماعی، بهره‌گیری از نیروی نظامی است. این شیوه که علناً توسط جرج بوش رئیس‌جمهور سابق آمریکا در لوای «جنگ علیه تروریسم» به‌کار گرفته شد، پایبند مقررات حقوق بشری نیست و قواعد حقوق بشردوستانه ناظر بر مخاصمه مسلحانه را نیز رعایت نمی‌کند. بیشترین احتمال تعدی به حقوق افراد و نقض حقوق بشر در

این رویکرد نهفته است. استفاده از این رویکرد به بروز جنگ علیه افغانستان و عراق و آثار ناشی از آن منتهی شد. پیدایش زندان گوانتانامو و ابوغریب، شکنجه‌گاه‌های مخفی در خاک کشورهای متحد آمریکا، نمونه‌ای از معایب بهره‌گیری از شیوه نظامی در مقابله با بحران اجتماعی است.

ب) استانداردهای ناظر بر مقابله و متدولوژی آن

برخی استاد حقوق بشری و رویه دیوان اروپایی حقوق بشر، استانداردهای ناظر بر رفتار دولت در شرایط اضطرار عمومی را تبیین کرده است. مشروعیت اقدامات و تدابیر دولت در مقابله با مخاطرات ناشی از بحران‌های اجتماعی، مستلزم رعایت ضوابطی است که در دو مرحله قابل بررسی است. مرحله اول یا شناسایی مخاطره، مستلزم احراز تهدید استثنایی علیه حقوق بنیادین و به شرط مستند بودن به قراین معقول است. در همین راستا ضرورت دارد که پس از احراز خطر استثنایی، این وضعیت اضطراری در قلمرو داخلی و عندالاقضا، به صورت بین‌المللی اعلام رسمی شود. به طور مثال، اعلام نهادهای بین‌المللی مانند شورای امنیت سازمان ملل یا ارگان‌های رسمی دولتی مبنی بر لزوم خروج اتباع بیگانه یا دیپلمات‌های سیاسی از محل بروز بحران، از مصادیق حدوث خطر استثنایی و ضرورت اعلام بین‌المللی است. مرحله دوم مواجهه عینی با بحران است که لازمه آن اتخاذ تدابیری فوق‌العاده برای کنترل شرایط اجتماعی است. اقدامات دولت در مواجهه با شرایط مخاطره‌آمیز باید متکی به اصولی باشد که ضمن رعایت حاکمیت قانون، حقوق و منافع جامعه و افراد خصوصی را توأمان تضمین کند. مهم‌ترین این اصول را طی بندهای بعدی بررسی می‌کنیم.

• اصل تهدید استثنایی

اولین اصل مورد توجه در مطالعه حقوقی اصول حاکم بر شرایط مخاطره‌آمیز ناشی از بحران‌های اجتماعی، شناخت ماهیت تهدید استثنایی است. درباره شرط تهدید استثنایی اظهارنظرهای کمیته حقوق بشر شایان توجه است. از مهم‌ترین نکات تصریح شده توسط این کمیته آن است که «هر آشوب یا وضعیت فاجعه‌بار نمی‌تواند مصداق وضعیت اضطرار عمومی که تهدیدکننده حیات ملت است، تلقی شود» [۱۶]. در این زمینه، کمیته حقوق بشر مقرر داشته است: «طی مخاصمات مسلحانه، خواه بین‌المللی و خواه غیر بین‌المللی، علاوه بر تعهدات ماده ۴ و بند ۱ ماده ۵ میثاق، قواعد بین‌المللی حقوق بشردوستانه برای پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات ناشی از اعلام وضعیت اضطراری قابل اطلاق خواهد بود. براساس میثاق حتی طی مخاصمات مسلحانه، اقدامی که به تخطی از مقررات میثاق منجر شود تنها زمانی و تا حدی مجاز خواهد

بود که آن موقعیت تهدیدی برای حیات ملت باشد. در صورتی که دولت‌های عضو درصدد استفاده از ماده ۴ در سایر موقعیت‌ها به غیر از یک مخاصمه بین‌المللی باشند، باید به‌دقت دلیل این امر را توضیح دهند که چرا در آن شرایط، چنین اقدامی ضروری و مشروع است» [۱۶]. از نظر کمیته حقوق بشر، صرفاً در صورت وقوع مخاصمه مسلحانه وجود وضعیت اضطرار عمومی (شرایط مخاطره‌آمیز) محرز است و در سایر موارد دولت باید وجود وضعیت اضطرار عمومی را اثبات کند. همچنین کمیته حقوق بشر به‌وضوح بیان می‌کند صرف‌نظر از اینکه آیا بند اول ماده ۴ در جریان مخاصمه مسلحانه یا بحرانی دیگر مورد استناد قرار می‌گیرد یا نه، آن شرایط باید به‌حدی جدی باشد که حیات ملت را تهدید کند. با تأمل در عبارات کمیته حقوق بشر می‌توان دو عامل «شدت تهدید» و «موضوع تهدید» را در احراز استثنایی بودن خطر ملاک قرار داد. همچنین تهدید باید قریب‌الوقوع و جدی باشد [۹]. دیوان اروپایی حقوق بشر در این خصوص بیان داشته است قریب‌الوقوع بودن به این معناست که وضعیت استثنایی خطر یا بحران باید واقعیت داشته یا در شرف رخ دادن باشد و ماده ۱۵ کنوانسیون نمی‌تواند در حالت بحران یا تهدید حیات ملت که دور از ذهن یا فرضی است وسیله‌ای برای توجیه عدول از حقوق و تعهدات باشد [۱۹]. بنابراین معنای استثنایی بودن تهدید آن است که صرف تهدید حیات ملت یا حقوق بنیادین افراد نمی‌تواند اعلام وضعیت اضطراری را توجیه کند؛ بلکه تهدید علیه حیات ملت باید به‌حدی جدی و قریب‌الوقوع باشد که با اعمال مقررات عادی آثار آن کنترل‌شدنی نباشد.

• اصل اعلام رسمی شرایط مخاطره‌آمیز در قلمرو ملی

براساس تفسیر کمیته حقوق بشر، دولت عضو کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی، پیش از درخواست استفاده از بند اول ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، باید تابع دو شرط اساسی باشد: نخست، موقعیت مورد نظر باید واقعاً به یک شرایط اضطراری عمومی و مخاطره‌آمیز تبدیل شده باشد و حیات ملت را تهدید کند؛ دوم، دولت عضو باید وجود خطر را رسماً اعلام کند [۶]. کمیته حقوق بشر درباره اعلام رسمی داخلی وضعیت اضطرار عمومی مقرر داشته است: «به‌منظور تضمین اصول قانونی بودن اقدام دولت و حاکمیت قانون در زمانی که پیش از هر زمانی به آنها نیاز است، اعلام رسمی داخلی وضعیت اضطرار عمومی ضروری است؛ لذا در هنگام اعلام وضعیت اضطراری که عواقب آن ممکن است تخطی از هر اصل میثاق باشد، کشورها باید در چارچوب قانون اساسی و سایر مقررات قانونی خود که حاکم بر اعلام چنین وضعیتی و اعمال اختیارات خاص وضعیت اضطراری است، عمل کنند. وظیفه کمیته حقوق بشر

است که در ارزیابی خود مقررات مزبور را مورد ملاحظه قرار دهد» [۱۴]. شرط اعلام رسمی وضعیت اضطرار عمومی، برای اثبات اصل قانونی بودن و حاکمیت قانون در زمانی که بیشترین نیاز به آنها وجود دارد، امری اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. برای مشروعیت چنین اعلامی، لزوماً باید «خطر قریب‌الوقوع و جدی» توسط دولت با قراین معقول احراز شده باشد [۱۸]. معمولاً دولت‌ها به دلیل مسئولیت‌هایی که در قبال اعلام وضعیت اضطراری دارند، تا حد امکان چنین وضعیتی را اعلام نمی‌کنند، در حالی که اقداماتی که اتخاذ می‌کنند متناسب با حدوث وضعیت اضطراری است. اصول سیراکوزا و حداقل استانداردهای پاریس [۲۱] در زمینه حقوق بشر در وضعیت اضطرار عمومی، اگرچه الزام‌آور نیستند، برای درک مواد میثاق حقوق مدنی و سیاسی رهنمودهایی ارزشمند دارند. بخش اول اعلامیه حداقل استانداردهای پاریس مقرر داشته است اولاً، اعلام رسمی وجود وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند برای مشروعیت اقدامات دولت ضروری است؛ ثانیاً، اعلام رسمی دولت باید توسط مجلس قانونگذاری به تأیید رسیده باشد تا واجد اثر حقوقی شود. اصل ۷۹ قانون اساسی کشورمان نیز بیان داشته است: دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار کند. اما متأسفانه تا کنون علی‌رغم تجربه شرایط اضطراری از این ظرفیت قانونی استفاده نشده است.

• اصل اعلام بین‌المللی شرایط مخاطره‌آمیز

یکی دیگر از استانداردهای حاکم بر شرایط مخاطره‌آمیز، علاوه بر اعلام رسمی داخلی، ضرورت اعلام بین‌المللی است. در این خصوص میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرر داشته است: «دولت‌های طرف این میثاق که از حق تخطی (تخطی موقت از اجرای برخی از تعهدات ناشی از معاهدات حقوق بشری) استفاده می‌کنند، مکلفند بلافاصله سایر دولت‌های طرف میثاق را توسط دبیرکل ملل متحد از مقرراتی که از آن تخطی نموده و جهاتی که موجب این تخطی شده است مطلع نمایند و در تاریخی که به این تخطی‌ها خاتمه می‌دهند نیز مراتب را به وسیله اعلامیه جدیدی از همان مجرا اطلاع دهند» [۱۷]. این اعلامیه، ماهیت نظارت بین‌المللی بر اجرای مؤثر حقوق بشر در قلمرو حاکمیت دولت‌ها در زمان اعلام وضعیت اضطرار عمومی را دارد؛ زیرا براساس ماده ۴۱ کنوانسیون مذکور، دولت‌های عضو میثاق حق اعتراض به عدم رعایت حقوق بشر در قلمرو دولت‌های عضو میثاق را دارند [۱۰].

• اصل ضرورت تدابیر فوق‌العاده

آن‌گونه که از ماده ۴ کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی متبادر به ذهن می‌شود، شرط اساسی برای انجام هر گونه اقدام و اتخاذ تدابیر فوق‌العاده مستند به ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و

سیاسی آن است که اقدامات مذکور، محدود به ضرورت ناشی از اضطرار باشد. این اصل علاوه بر موارد کلی بیان شده در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، با مؤلفه‌های زمان، منطقه جغرافیایی، گستردگی آثار وضعیت اضطراری و نوع اقدام اتخاذ شده برای مقابله با وضعیت اضطراری در ارتباط مستقیم قرار دارد. ضرورت به معنای حالتی است که دولت برای رهایی از خطر بزرگ‌تر، مجبور است عملی را انجام دهد که در شرایط عادی فاقد مشروعیت است؛ بنابراین توجه به ظرفیت‌های قانونی و مادی در مواجهه با خطر و جلوگیری از گسترش دامنه خطر و استثنایی شدن آن، از اهمیت زیادی برخوردار است. اصل ضرورت با معیار اصل تناسب نیز مرتبط است [۴]. تعهد دولت به اتخاذ تدابیر فوق‌العاده در حدی است که ضرورت ایجاب می‌کند. همچنین دولت باید به شیوه‌ای معقول عدم کفایت مقررات عادی و وجود ضرورت در اتخاذ تدابیر فوق‌العاده را اثبات کند. از دیدگاه کمیته حقوق بشر، بسیاری از وضعیت‌های اضطراری با محدود کردن آزادی رفت‌وآمد و آزادی تجمعات قابل کنترل است و از این رو محدودیت فوق‌العاده یا نقض سایر حقوق و آزادی‌ها به آسانی قابل توجیه نخواهد بود [۱۴]. بنابراین، اصل ضرورت ناظر بر شرایطی استثنایی است که دولت حسب قراین معقول برای ایفای تعهدات خود ناچار به اتخاذ تدابیری فوق‌العاده است.

• اصل موقت بودن تدابیر اتخاذی

هر کشور عضو میثاق حقوق مدنی و سیاسی تنها تا زمانی که با وضعیت اضطرار عمومی تهدیدکننده حیات ملت روبه‌رو باشد می‌تواند ماده ۴ میثاق را اجرا کند. قوانین وضعیت اضطراری را نمی‌توان به حدی اعمال کرد که نهادینه شده و به قاعده قابل اجرا در وضعیت عادی تبدیل شود. در این زمینه، کمیته حقوق بشر نگرانی عمیق خود را از ادامه وضعیت اضطراری در فلسطین اشغالی که از زمان استقلال این کشور وجود داشته است، اظهار کرده است. کمیته حقوق بشر به این کشور توصیه کرده است ادامه برقراری حالت اضطراری را با هدف محدود کردن مدت زمان اعمال تدابیر فوق‌العاده در دستور کار خود قرار دهد [۲۳]. کمیته حقوق بشر نگرانی خود را از حکم قانونی شماره ۵۱، مصوب ۹ مارس ۱۹۶۳ دولت جمهوری عربی سوریه مبنی بر اعلام وضعیت اضطرار عمومی که به وضعیت اضطراری نیمه‌دائمی در این کشور تبدیل شده بود، ابراز کرد [۳]. همچنین کمیته حقوق بشر در سال ۱۹۹۵ به انگلستان توصیه کرد اقدامات معینی برای پایان دادن به تخطی از تعهدات حقوق بشری (مستند به ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی) به عمل آورد و قوانین ناقض آزادی‌های مدنی را که برای حالت اضطراری وضع شده بودند، فسخ کند. به اعتقاد کمیته، با توجه به

کاهش خشونت‌های تروریستی در خاک انگلیس از زمان آتش‌بس در ایرلند شمالی، دولت این کشور باید بررسی کند که آیا ادامه وضعیت اضطرار عمومی اعلام شده مطابق با شرایط مذکور در بند ۱ ماده ۴ میثاق، هنوز لازم است و آیا انگلیس می‌تواند اعلامیه وضعیت اضطراری ۱۷ می ۱۹۷۶ را خاتمه دهد یا نه [۲۲]. اظهارنظرهای کمیته حقوق بشر نشان می‌دهد که اعلام وضعیت اضطراری و اعمال محدودیت‌های فوق‌العاده تنها تا زمانی که شرایط ایجاب می‌کند می‌توانند قانوناً پابرجا باشند؛ لذا به محض برطرف شدن شرایط تهدیدکننده حیات ملت، تخطی از تعهدات باید خاتمه یابد. به عبارت دیگر، اعلام وضعیت اضطراری و تخطی از تعهدات بین‌المللی حقوق بشر را نمی‌توان آن قدر ادامه داد که مقررات قابل اعمال در این وضعیت دائمی یا نیمه‌دائمی شده و به بخشی از نظام حقوقی قابل اعمال در وضعیت عادی تبدیل شود.

• اصل عدم تبعیض در اجرای تدابیر فوق‌العاده

یکی از مهم‌ترین استانداردهای حقوق بشری در اجرای تعهدات دولت‌ها، عدم تبعیض در حمایت از افراد ساکن در قلمرو سرزمینی آنهاست. اظهار نظر کلی شماره ۳۱ کمیته حقوق بشر و ماده کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بر این مهم تأکید دارند [۱۵]. اصل عدم تبعیض در بسیاری از اسناد بین‌المللی تصریح شده است [۷]. این اصل در چندین ماده از کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی نیز آمده است [۸]. کمیته حقوق بشر در اظهار نظر کلی شماره ۲۸ در زمینه حقوق برابر زن و مرد، مواد مرتبط با اصل عدم تبعیض را برمی‌شمرد و رابطه آنها را شرح می‌دهد [۱۴]. اهمیت اصل عدم تبعیض تا بدانجاست که برخی از نویسندگان مدعی شده‌اند کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی در اصل برابری و عدم تبعیض خلاصه می‌شود [۱۲]. از نظر کمیته حقوق بشر، هر افتراقی تبعیض محسوب نمی‌شود، مشروط به اینکه چنین افتراقی معقول و هدفمند و برای دستیابی به یکی از اهداف مندرج در کنوانسیون باشد [۱۴]. مفهوم تبعیض، برخلاف اصل برابری بیشتر سلبی است. زمینه‌هایی که براساس آنها تبعیض ممنوع اعلام شده عبارتند از: نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، گرایش سیاسی، عقیده، ملیت، طبقه اجتماعی، مالکیت، تولد یا دیگر زمینه‌هایی که مانع از تمتع و برخورداری یکسان افراد از حقوق و آزادی‌ها می‌شود [۱۷]. موادی از کنوانسیون که اصل عدم تبعیض را در وضعیت عادی بیان کرده‌اند هیچ کدام تخطی‌ناپذیر اعلام نشده‌اند، اما عناصر یا ابعادی از اصل عدم تبعیض که در ماده ۴ ذکر شده‌اند صراحتاً تخطی‌ناپذیر اعلام شده است و استثنای پذیر نیست. در پرونده‌های مطرح شده در دیوان اروپایی حقوق بشر مربوط به اعمال تروریستی، دیوان بارها تأکید کرده است اقدامات و تدابیر اتخاذی ناشی از اعمال ماده ۱۵

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر باید بدون تبعیض اجرا شود [۲۰] و نیز تبعیض در وضعیت اضطرار عمومی را نقض تعهدات حقوق بشری دولت‌ها تلقی کرده است [۱۱]؛ بنابراین سیاست‌های افتراقی یا تبعیض مثبت، مقبول و ناظر به وضعیت عادی است و تبعیض منفی بر هر مبنایی در وضعیت اضطرار عمومی یا وضعیت عادی ممنوع است.

ج) آثار حقوقی نحوه مواجهه با مخاطرات موجب اضطرار عمومی

به‌طور کلی، ضمانت اجرای حقوقی ضوابط و استانداردهای حاکم بر دوره اضطرار عمومی، در سطح ملی و بین‌المللی قابل بررسی است؛ همان‌گونه که در اسناد حقوق بشری مانند میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز مقرر شده است.

• مسئولیت حقوقی ناشی از نحوه مواجهه با مخاطرات در سطح ملی

به‌طور کلی، حقوق در سطح ملی در سه زمینه با واکنش‌های قدرت عمومی نسبت به مخاطرات مرتبط است. به‌عبارت دیگر، آثار حقوقی ناشی از مواجهه با مخاطرات، در حوزه حقوق عمومی، حقوق کیفری و حقوق خصوصی تبیین‌پذیر است. حقوق عمومی، ماهیتاً به تبیین و تعدیل روابط درون حاکمیتی می‌پردازد و ساختار و تکالیف نهادهای عمومی را معین می‌کند و عمدتاً در قانون اساسی این روابط تبیین می‌شود. حقوق کیفری، رفتارهای ممنوعه را توأم با ضمانت‌های کیفری بیان می‌کند، حقوق خصوصی نیز به تبیین روابط مالی و غیرمالی خصوصی افراد و اشخاص می‌پردازد و جبران خسارت قهری یا قراردادی مادی و معنوی را مقرر می‌دارد. مسئولیت حقوقی احتمالی دولت و مقامات عمومی ناشی از رفتار ارتكابی در دوره بحران به‌شرح زیر است: در زمینه مخاطرات، اصل ۷۹ قانون اساسی بیان می‌دارد دولت با نظارت مجلس با مخاطرات مقابله می‌کند. اگرچه این سازوکار در قانون عادی تبیین نشده است، این اصل به‌صراحت مقرر داشته است که برقراری حکومت نظامی در دوره ضرورت ممنوع است و دولت در وضع محدودیت‌های ضروری ملزم به کسب اجازه از مجلس است و حداکثر یک ماه حق دارد محدودیت‌های ضروری را اجرا کند. اگرچه این اصل مشروعیت برقراری محدودیت‌های فوق‌العاده و متناسب با وضعیت اضطراری را مقرر داشته است، شایان تذکر است که تعدی مقامات عمومی نسبت به حقوق افراد در وضعیت اضطراری، با سه سازوکار قانونی پاسخ داده می‌شود. به‌موجب اصل ۹۰ قانون اساسی: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت

متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». به عبارت دیگر، نقش نظارتی مجلس تشریفاتی نیست و از مقامات عمومی پرسشگری خواهد کرد و ملزم است به شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد. از این رو، مقامات عمومی در خصوص استناد به اضطرار عمومی در توجیه عملکرد خود، ملزم به ارائه قراین معقول و اثبات التزام به اصول حاکم بر اضطرار عمومی هستند. سازوکار دوم، ضمانت اجرای کیفری است که در راستای اصل ۹ قانون اساسی مقرر شده است. به موجب اصل ۹ قانون اساسی «... هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند». ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ در تضمین این حق اساسی ملت مقرر داشته است: «هر یک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد». علاوه بر این، تبیین رابطه امر و مأمور در قانون مجازات اسلامی نیز تلاشی برای جلوگیری از تعدی به حقوق افراد توسط مقامات عمومی است. ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مقرر داشته است: «هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود امر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند لکن مأموری که امر امر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است، اجراء کرده باشد، مجازات نمی‌شود و در دیه و ضمانت تابع مقررات مربوطه است». این ماده صراحتاً امر غیرقانونی امر قانونی را که موجب خسارت یا جنایت می‌شود، مجرمانه و مستحق مجازات اعلام کرده است. ضمانت اجرای کیفری که متوجه مقامات عمومی تعدی‌گر یا تفریط‌کننده است منحصر به این موارد نیست. به طور مثال، فصل دهم قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵، ذیل عنوان «تقصیرات مقامات و مأمورین دولتی» به جرایمی پرداخته است که مجازات‌های شایان توجهی را متوجه این اشخاص می‌کند. جرایمی مانند حبس یا محکومیت غیرقانونی افراد، خودداری از اجرای قوانین مملکتی، دخالت در امور قضایی، شکنجه و اذیت و آزار افراد، ورود عدوانی یا به عنف به منزل اشخاص، تصاحب غیرقانونی و به عنف اموال افراد و بازرسی، ضبط و استراق سمع مراسلات و مخابرات و مکالمات اشخاص در غیر موارد قانونی، بخشی از مقررات کیفری ناظر بر رفتار مقامات عمومی است. سازوکار سوم، مسئولیت مدنی مقامات عمومی به جهت خسارات ناشی از رفتار ارتكابی است. به موجب مواد ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، خسارات ناشی از رفتار مقامات عمومی باید جبران شود. ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر داشته است: «هر کس بدون مجوز

قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارته یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد» و به موجب ماده ۱۱ قانون مذکور «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود». مقررات عام قانون مدنی نیز در باب اتلاف و تسبیب چنین مسئولیتی را اعلام کرده است. به موجب ماده ۳۲۸ قانون مدنی «هرکس مال غیر را تلف کند ضامن آن است و باید مثل یا قیمت آن را بدهد اعم از اینکه از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند ضامن نقص قیمت آن مال است». همچنین ماده ۳۳۱ قانون مذکور بیان داشته است: «هرکس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد باید از عهده نقص و قیمت آن برآید».

بنابراین، چنانچه مقررات و نظامات مربوط به نحوه مواجهه با مخاطرات تبیین و به‌درستی اجرا شود، از یک سو موجب به رسمیت شناخته شدن موقعیت اشخاص در مقابل قانون و بهره‌مندی از مزایای آن می‌شود و از سوی دیگر مسئولیت حقوقی متوجه مقامات عمومی حین انجام وظیفه یا به سبب انجام وظیفه نخواهد شد.

• مسئولیت حقوقی نحوه مواجهه دولت با مخاطرات در سطح بین‌المللی

مواجهه با مخاطرات، موجب طرح دو نوع مسئولیت حقوقی برای مقامات عمومی و دولت است. در شدیدترین حالت، گاهی مواجهه قدرت عمومی با مخاطرات توأم با نقض حقوق بشر است که در این زمینه، مسئولیت کیفری مقامات عمومی در مقابل جامعه جهانی و دیوان کیفری بین‌المللی مطرح می‌شود. اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی به‌طور مفصل جنایات مربوط را تشریح کرده است. بنابراین مقامات دولتی از تعقیب کیفری معاف نبوده و مصونیتی در برابر جامعه جهانی ندارند [۱]. مسئولیت قراردادی دولت در قبال تعهدات بین‌المللی نیز در وضعیت اضطرار عمومی قابل بررسی است. به‌طور کلی، عوامل رافع مسئولیت بین‌المللی دولت در حقوق

بین‌الملل ذیل چند عنوان بحث می‌شود [۱۳]. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد پس از نیم قرن تأمل در اسناد و آرای بین‌المللی و تعمق در رویه‌ها، متن و شرح مواد مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ناشی از اعمال متخلفانه بین‌المللی را ارائه کرده است. یکی از موضوعات اصلی در مطالعه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، معاذیر رافع وصف متخلفانه فعل است [۵]. این معاذیر عبارتند از رضایت، دفاع مشروع، اقدامات متقابل در برابر فعل متخلفانه بین‌المللی، قوه قهریه، اضطرار و ضرورت. در صورتی دولت از مسئولیت معاف خواهد بود که بتواند یکی از معاذیر فوق را اثبات کند. اعلام وضعیت اضطراری جهت مقابله با مخاطرات می‌تواند یکی از شیوه‌های معقول رافع مسئولیت بین‌المللی تلقی شود. به‌طور مثال، وقوع حوادثی مانند سیل، زلزله، سونامی و غیره می‌تواند در صورت اعلام رسمی و بین‌المللی وضعیت اضطرار عمومی از سوی دولت، دلیلی موجه در عدم ایفای تعهدات قراردادی به‌صورت موقت باشد. عدم اعلام وضعیت اضطراری از سوی دولت، به‌معنای برقراری وضعیت عادی و بیانگر استمرار التزام وی در خصوص تعهداتش است؛ لذا اعلام وضعیت اضطراری ابزار حقوقی مناسبی برای معافیت موقت از اجرای تعهدات بین‌المللی محسوب می‌شود، مشروط به اینکه مستند به قراین معقول بوده و ضرورت تخطی از تعهدات نیز محرز باشد. علاوه‌بر موارد گفته‌شده، به‌موجب مواد ۴۰ و ۴۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، دولت‌ها مکلف به گزارش‌دهی وضعیت حقوق بشر در قلمرو خود به‌صورت سالانه هستند و به سایر دولت‌ها نیز حق داده شده است در صورت نقض حقوق بشر در قلمرو دولت دیگر به‌صورت کتبی نسبت به آن اعتراض کنند. این اعتراض محدود به دوره خاصی نیست و نحوه مواجهه دولت با مخاطرات را نیز شامل می‌شود. نکته درخور توجه آن است که این اعتراض، مصداق مداخله در امور داخلی دولت‌ها محسوب نمی‌شود. لذا، سازوکار گزارش‌دهی سالانه وضعیت حقوق بشر و حق اعتراض سایر دولت‌ها به چالش‌های موجود در اجرای تعهدات بین‌المللی دولت، عملاً در عرصه سیاسی و دیپلماتیک تعیین‌کننده سطح روابط دولت‌هاست و نقش مهمی در روابط متقابل و همکاری‌های بین‌المللی دارد. از این‌رو، التزام دولت به اجرای تعهدات حقوق بشری در بهبود مناسبات و روابط بین‌المللی، تأثیرات عمده‌ای دارد.

نتیجه‌گیری

ضرورت مقابله با شرایط مخاطره‌آمیز و و اضطراب عمومی ناشی از بحران‌ها امری مسلم است. مواجهه دولت با مخاطرات زیست‌محیطی بستگی به توان اقتصادی دولت‌ها دارد و متناسب با امکانات آنهاست که مستلزم سرمایه‌گذاری، آموزش و بهره‌گیری از شیوه‌های مطرح در توسعه پایدار است. اهمیت توجه به نحوه مواجهه قدرت عمومی با مخاطرات ناشی از بحران‌های اجتماعی به دلیل احتمال نقض عمده یا سهوی حقوق افراد است. به عبارت دیگر، ضرورت دارد اقدام دولت در مواجهه با شرایط مخاطره‌آمیز خود به مخاطره بزرگ‌تر علیه حقوق افراد تبدیل نشود. از این رو، مشروعیت اقدامات دولت در رویارویی با خطر استثنایی منوط به رعایت حقوق بشر و اقدام در چارچوب حاکمیت قانون است. به موجب اصل ۷۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برقراری حکومت نظامی ممنوع است و ضرورت دارد دولت پایبند به محدودیت‌های حداقلی در شرایط اضطراری با نظارت مؤثر مجلس باشد. همچنین براساس اصل ۹ قانون اساسی، هرگونه تعدی مقامات عمومی به حقوق ملت تحت هر عنوان ممنوع شده است. از سوی دیگر، تصویب میثاق حقوق مدنی و سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط دولت ایران بیانگر رویکردی به نسبت سازگار با اسناد بین‌المللی است، اما هنوز قوانین و مقررات عادی در جهت اجرایی کردن این اصول و ایجاد نهاد اجرایی ویژه به منظور تأمین اهداف اصول راهبردی مذکور، تصویب نشده است.

عدم التزام دولت و مقامات عمومی به حاکمیت قانون و رعایت ضوابط و استانداردهای حقوق بشری در مواجهه با مخاطرات ناشی از بحران‌های اجتماعی می‌تواند احتمال طرح مسئولیت حقوقی متولیان مربوطه در سطح ملی و بین‌المللی را به همراه داشته باشد. به طور مثال، ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی صراحتاً مسئولیت کیفری مقامات عمومی را به دلیل تعدی و نقض حقوق مشروع افراد مقرر داشته است و اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی نیز مصونیتی برای مقامات عمومی به جهت جنایات ارتكابی قائل نیست. مسئولیت مدنی ناشی از اتلاف عمده اموال نیز تحت شرایطی می‌تواند متوجه مقامات عمومی بشود.

با توجه به اینکه قرن بیست و یکم را می‌توان عصر بروز بحران‌های اجتماعی، طبیعی و صنعتی عنوان داد، به نظر می‌رسد تدوین قوانین و مقررات و پیش‌بینی سازوکارهای لازم در خصوص تکالیف دولت در دوره بحران، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

منابع

- [۱]. آقائی جنت‌مکان، حسین (۱۳۸۹) حقوق کیفری بین‌المللی، تهران: انتشارات جنگل، چاپ سوم.
- [۲]. پرادل، ژان- کورسنتر، گئرت و فرملن، گرت، ۱۳۹۳، حقوق کیفری شورای اروپا، ترجمه محمد آشوری، انتشارات خرسندی، چاپ اول: ۶۱۱.
- [۳]. سیفی، سید جمال، ۱۳۸۸، مسئولیت بین‌المللی دولت، انتشارات شهردانش، چاپ اول: ۱۳۰.
- [۴]. شاملو، باقر و یوسفی، ابوالفضل، ۱۳۹۲، ضوابط حاکم بر اعلام وضعیت اضطراری و اعمال محدودیت‌های کیفری فوق‌العاده، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۱۴.
- [۵]. قانون الطوارئ فی سوريا، ۱۹۶۲.
- [۶]. ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۶۹ سازمان ملل متحد.
- [۷]. منشور سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۴۵.
- [۸]. مواد ۲ - ۳ - ۴ - ۲۰ - ۲۳ - ۲۴ - ۲۵ - ۲۶ از میثاق حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۶۹ سازمان ملل متحد.
- [۹]. نوربها، رضا، ۱۳۸۴، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران: انتشارات گنج دانش: ۲۶۳-۲۸۱.
- [۱۰]. باقری، عباس، ۱۳۴۳، دفاع مشروع، تهران: انتشارات همراز، ۱۳۰-۹۷.
- [۱۱]. ولیدی، محمدصالح، ۱۳۷۳، حقوق جزای عمومی، مسئولیت جزایی، مشارکت و مساعدت در جرم، انتشارات داد: ۲۰۳-۲۱۲.
- [۱۲]. گلدوزیان، ایرج، ۱۳۸۴، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، تهران: انتشارات میزان: ۲۵۷.
- [۱۳]. هنکرتز، ژان ماری؛ دوسوالدبک، لوئیس، ۱۳۸۷، حقوق بین‌المللی بشردوستانه عرفی، جلد اول: قواعد، ترجمه کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، انتشارات مجد، چاپ اول: ۷۲۰-۷۰۰.
- [14]. A and Others v. UK, Application No. 3455/05, Judgment of 19 February 2009
- [15]. B.G. Ramcharan, 'Equality and Nondiscrimination' in Henkin, Louis, The International Bill of Rights: The Covenant and Civil and Political Rights, New York: Columbia University Press, 1981, p. 246
- [16]. Crawford James, State Responsibility - The General Part, Cambridge University Press, 2013, Available at: <http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9781139033060>
- [17]. General Comment No.29, in UN doc. GAOR, A/56/40 (vol. 1), 2001
- [18]. Human Rights Committee, General Comment No. 31, 2004

- [19]. Human Rights in the Administration of Justice, a Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers; Cluster Project on the National Capacity Building for the Promotion of Human Rights and Greater Access to Justice; UN Office of the High Commissioner for Human Rights; p. 1102; 2003
- [20]. International Covenant on the Civil and Political Human Rights, 1969
- [21]. Joseph Sarah, Schultz Jenny and Castan Melissa; The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary; Second Edition; Oxford University; 1999 para.25.49-51; p. 824
- [22]. Lawless v. Ireland, Series A, No. 3, para28, judgment of 1 July 1961
- [23]. See This Cases (Factsheet - Terrorism): Lawless v. Ireland; Ireland v. the United Kingdom; Brannigan and Mc Bride v. the UK; Aksoy v. Turkey; A. and Others v. the United Kingdom; Nasr and Ghali v. Italy Available at: <http://www.echr.coe.int>
- [24]. Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights; Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984) and The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency; 1984
- [25]. UN doc. General Assembly Official Records, A/50/40(Report of the Human Rights Committee), vol. 1, 1995, p. 69, para.429-430
- [26]. UN doc. General Assembly Official Records, A/53/40(Report of the Human Rights Committee), vol. 1, 1998, p. 47, para.307

Archive of SID