

انحسار مفهوم الشؤون الداخلية للدول أمام آليات حماية حقوق الإنسان

مساهمة من إعداد

المحامي باسيل يوسف بجك

خبير غير مقيم

لدى وزارة خارجية دولة قطر

مقدمة

إلى منتدى الدوحة العاشر

أيار : مايو 2010

ملاحظة : الآراء الواردة في الورقة تعبر عن رأي الباحث ولا تصرف إلى جهة أخرى

الخلاصة التنفيذية

تتناول هذه المساهمة التطورات القانونية المفاهيمية لمبادئ وردًا في الفقرتين الرابعة والسبعين من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة بمواجهة آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان .

فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 2 على عدم جواز استخدام القوة في العلاقات الدولية ضد سلامة الأرضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة وهو ما يعرف بمبدأ عدم تدخل الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى .

ونصت الفقرة السابعة من نفس المادة على أنه ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما وهو ما يعرف بعدم تدخل الأمم المتحدة في الشؤون الداخلية للدول .

وتتضمن المساهمة الفروع التالية :

1- الصكوك الدولية المتعلقة بمبدأ عدم تدخل الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وتطوراتها ، وموقف القضاء الدولي من مبدأ عدم التدخل .

2- تطور منظور الأمم المتحدة لمبدأ صميم السلطان الداخلي للدول تجاه آليات حماية حقوق الإنسان .

3- التوصيف القانوني لحقوق الإنسان : التزامات دولية تخرج آليات حمايتها عن الشؤون الداخلية وصميم السلطان الداخلي للدول .

الفرع الأول

الصكوك الدولية المتعلقة بمبدأ عدم تدخل الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وتطوراتها ، وموقف القضاء الدولي من مبدأ عدم التدخل .

صدرت عدة إعلانات وصكوك دولية تنفيذاً للفقرة 4 من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة وهي :

1- إعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية رقم 2131 لعام 1965

اصدرت الجمعية العامة أول إعلان حول عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحماية استقلالها وسيادتها وذلك بالقرار رقم 2131/12/21 تاريخ 1965 الذي صدر بأكثرية 109 دول وغياب دولة واحدة دون معارضه أو امتناع عن التصويت .

وقد نصت الفقرة العاملة الأولى منه على ما يلي :

ليس لأية دولة حق التدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة ولأي سبب كان في الشؤون الداخلية والخارجية لأية دولة أخرى وبالتالي يمنع كل تدخل مسلح أو غير مسلح وكل تهديد يستهدف شخصية الدول أو عناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية .

ونصت الفقرة العاملة الثانية على ما يلي :

لا يجوز لأية دولة استخدام التدابير الاقتصادية أو السياسية أو أي نوع آخر من التدابير أو تشجيع استخدامها لا كراه دولة أخرى على النزول عن ممارسة حقوقها السياسية أو للحصول منها على أية مزايا ، كما لا يجوز تنظيم الأنشطة الهدامة أو الإرهابية أو المسلحة التي تهدف إلى تغيير نظام الحكم في دولة أخرى بالعنف أو مساعدة هذه الأنشطة أو التحرير عليها أو تمويلها أو تشجيعها أو التدخل في الصراع الداخلي في أية دولة أخرى .

2- إعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول رقم 2625 لسنة 1970 أصدرت الجمعية العامة هذا الإعلان بتوافق الآراء بالقرار رقم 2625/10/24 تاريخ 1970 وتحضرن هذا الإعلان مبدأ خاصاً بواجب الدول بعدم التدخل في الشؤون التي تخضع للسلطان الداخلي الوطني للدول الأخرى وفقاً للميثاق . وتفرع عن هذا المبدأ أربعة التزامات لا تخرج في تفصيلاتها عما جاء في الإعلان الصادر عام 1965 والوارد ذكره أعلاه .

3- ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية الصادر سنة 1974 ومعارضة الدول الغربية اعتمدت الجمعية العامة بقرارها رقم 3281 تاريخ 1974/12/12 ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية بأكثرية 120 صوتاً ضد 6 أصوات وامتناع 10 عن التصويت وهي الدول الغربية . وجاء في هذا الميثاق مبدأ عدم التدخل باعتباره أحد المبادئ التي تخضع لها العلاقات الاقتصادية بين الدول .

4- اعلان خاص عن عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول رقم 36/103 لسنة 1981 وصدره بمختلفة 22 دولة .

أصدرت الجمعية العامة القرار رقم 36/103 تاريخ 9/12/1981 لإعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول . وأعتمد الإعلان بأكثرية 120 دولة ضد 22 دولة وامتناع 6 دول عن التصويت . وقد صوتت ضد الإعلان الدول الغربية إضافة لإسرائيل واليابان وفنزويلا بينما امتنعت عن التصويت من الدول الغربية فنلندا واليونان وتركيا .

وأهمية هذا الإعلان أنه تضمن تفصيل مبدأ عدم التعرض والتدخل في الشؤون الداخلية والخارجية للدول . حيث تضمنت الفقرة العاملة الثانية قسمين : الأول خصص لحقوق الدول . والثاني لواجبات الدول . وتناولت حقوق الدول ثلاثة قضايا أساسية وهي :

أ- سيادة جميع الدول واستقلالها السياسي وسلمتها الإقليمية ووحدتها الوطنية وامنها والهوية الوطنية والتراث الثقافي للشعوب .

ب- حق الدول السيادي غير القابل للتصرف بأن تحدد بحرية نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي وأن تمارس سيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية وفقاً لإرادة شعبها دون تدخل أو تعرض أو تخريب أو تهديد خارجي .

ج- حق كل الدول والشعوب بأن تمتلك بحرية المعلومات وأن تنمو دون تدخل نظامها للمعلومات والاتصالات وأن تضع وسائل إعلامها في خدمة أمالمها ومصالحها على أساس نصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ولمبادئ النظام الدولي الجديد للإعلام .

أما واجبات الدول التي وردت في القسم الثاني فتوزعت إلى 14 فقرة أهمها ما يلي :

1- واجب الدول بأن تمنع في علاقاتها الدولية باللجوء إلى التهديد أو استخدام القوة بأية صورة لإنتهك الحقوق المعترف بها لأية دولة ، بزعامة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدول الأخرى لتبدل النظام السياسي لدولة أخرى أو الإطاحة بحكومتها .

2- واجب الدولة بأن لا تستعمل أراضيها بصورة تهدد سيادة الدول الأخرى واستقلالها السياسي وسلمتها الإقليمية ووحدتها الوطنية .

3- واجب الدولة بأن تمنع عن اللجوء إلى التدخل المسلح والتخريب والإحتلال العسكري أو أي شكل من التدخل أو التعرض المعنون أو المستمر ضد الدولة الأخرى أو مجموعة دول .

4- واجب الدولة باللجوء إلى القوة لتجريد الشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية والاحتلال الأجنبي من حقوقها في تقرير المصير .

5- واجب الدولة بأن تمنع على أراضيها تدريب وتمويل العرتبة

6- واجب الدولة بالإمتناع عن أي إجراء من شأنه تقوية الأحلاف العسكرية القائمة أو إنشاء أو تقوية أحلاف عسكرية جديدة .

7- واجب الدولة بالإمتناع في علاقاتها الدولية عن الإجراءات التي تشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية أو الخارجية للدول .

8- واجب الدولة بالإمتناع عن استغلال وتشويه قضائها حقوق الإنسان بهدف التدخل في الشؤون الداخلية

للدول واستخدام الضغط على الدول أو إثارة العصيان أو عدم الاستقرار داخل الدول .

9- واجب الدولة بالإمتناع عن اللجوء إلى الممارسات الإرهابية باعتبارها سياسة دولة ضد غيرها من الدول أو الشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية أو الاحتلال الأجنبي .

موقف القضاء الدولي من مبدأ عدم التدخل

عرضت على محكمة العدل الدولية قضيتان تتصلان بمبدأ عدم التدخل : الأولى عام 1949 تخص تدخل بريطانيا في قتال كورفو . والثانية عام 1986 تتعلق بتدخل الولايات المتحدة في نيكاراجوا .
أولاً : قضية قتال كورفو

أصدرت محكمة العدل الدولية قراراً لها المؤرخ في 9/4/1949 في النزاع بين ألبانيا والمملكة المتحدة . وقد ورد في القرار بأن المحكمة لا يمكن أن تقبل دفاع المملكة المتحدة، وأنها تستطيع فقط أن تعتبر حق التدخل المدعى به تجسيداً لسياسة القوة ، كما حدث في الماضي والذي سمح بتجاوزات جدية . وهذه لا يمكن أن نجد لها مكاناً في القانون الدولي أيا كانت العيوب في التنظيم الدولي . حيث أنه يبقى مقصوراً على أقوى الدول ، ويمكن أن يؤدي بسهولة إلى منع إقامة العدالة الدولية ذاتها .

ثانياً : قضية التدخل الأمريكي في نيكاراغوا

أما القضية الثانية الهامة التي تعرضت لها محكمة العدل الدولية فهي النزاع بين الولايات المتحدة ونيكاراغوا وقد أصدرت المحكمة قرارها في 27/6/1986 بإدانة الولايات المتحدة بسبب تدريب وتسلیح وتمويل قوات الكونترا وتشجيع ومساعدة النشاطات العسكرية وشیه العسكرية الموجهة ضد نيكاراغوا منتهکة بذلك القانون العرفي الذي يفرض عدم التدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى². وتضمن القرار حثیات مهمة تتصل بحقوق الإنسان حيث ورد في الفقرة 267 من الحثیات بان حقوق الإنسان محمية بالاتفاقيات الدولية وأن هذه الحماية وردت في نصوص الاتفاقيات نفسها.

الفرع الثاني

تطور منظور الأمم المتحدة لمبدأ عدم التدخل في صميم السلطان الداخلي للدول تجاه آليات حماية حقوق الإنسان.

نصت الفقرة السابعة من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع

ونستعرض في هذا الفرع أهم التطورات المفاهيمية التي طرأت على مدلول الفقرة السابعة ، بدأ من مرحلة صياغتها وحتى المرحلة الراهنة .

1- الاختلاف في وجهات النظر عند صياغة الفقرة 7 من المادة 2 من الميثاق

منذ صياغة هذه الفقرة في الميثاق كانت موضع جدل من حيث مدلولها ومعايير التي تعتمد لتحديد الشؤون التي تعتبر من صميم السلطان الداخلي للدولة وينبع على الأمم المتحدة التدخل فيها . وكانت إجراءات حماية حقوق الإنسان من أهم المسائل المختلفة على شمولها بالفقرة السابعة المذكورة . أي هل تعتبر مسائل حقوق الإنسان من صميم السلطان الداخلي للدولة أم لا ؟

و عند مناقشة صياغة الفقرة 7 المذكورة تقدمت فرنسا بمذكرة إلى لجنة صياغة ميثاق الأمم المتحدة في 21 آذار 1945 أكدت فيها بان التحفظ أو التذرع بالسلطان الداخلي للدولة يجب ألا ينطبق عند وقوع انتهاكات خطيرة للحریات الأساسية ولحقوق الإنسان والتي تشكل بحد ذاتها تهديدا للسلام . وقد رفضت مذكرة الوفد الفرنسي³ .

وقد أشار وقد استرالي بأنه إذا كان أعضاء الأمم المتحدة عازمين على اعتماد وسائل لحماية الأقلیات فيجب أن يقر بان حماية الأقلیات تعتبر من قضایا النظام الدولي أي بتعییر آخر اخراج حماية الأقلیات من السلطان الداخلي للدول⁴.

2- التطور لدى الجهات المعنية بحقوق الإنسان

و عند ممارسة أجهزة الأمم المتحدة لصلاحياتها منذ عام 1945 سواء مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجان المنبثق عنه وخاصة لجنة حقوق الإنسان كان موضوع السلطان الداخلي للدول أحد محاور الخلاف في وجهات النظر بين الكتل الدولية حول طبيعة الالتزام بحقوق الإنسان وهل هو التزام دولي أم يعود إلى السلطان الداخلي للدولة .

فبعد صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 الذي يعتبر أساس منطلق الأمم المتحدة في هذا الميدان ، أصدرت الجمعية العامة إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة في 14/12/1960 الذي اعتبر الاستعمار انكارا لحقوق الإنسان ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ، مما أخرج قضایا استقلال الشعوب المستعمرة وممارسة حقها في تقریر المصير من السلطان الداخلي للدول . وبناء على ذلك لم تصمد حجة الدول الاستعمارية في التذرع بالسلطان الداخلي للوقوف بوجه قرارات الأمم المتحدة حول حماية حقوق الإنسان للشعوب المستعمرة وخاصة حول النظام العنصري في جنوب إفريقيا⁵ .

و عندما بدأت لجنة حقوق الإنسان في السبعينيات بمناقشات أوضاع حقوق الإنسان في العالم . تطورت الحماية الدولية لحقوق الإنسان عبر آليات متوازية ومتقابلة تلتقي جميعها في هدف واحد وهو تحقيق الحماية الدولية لحقوق الإنسان ووقف انتهاکها في جميع البلدان بما فيها البلدان المستقلة . وقد اتخذت هذه الآليات شكلين رئيسين : فرق عمل لمعالجة انتهاکات حقوق الإنسان في بلدان معينة Country mandates وكانت التشيلي أول بلد مستقل شکل فريق عمل لدراسة أوضاع حقوق الإنسان فيها عام 1974 . وفرق عمل تتناول موضوعات معينة بذاتها في حقوق الإنسان Thematic mandates كفريق عمل الاحتجاز التعسفي والاعدامات التعسفية والتعذيب والاختفاء القسري .

² وزع قرار المحكمة بوثيقة مجلس الأمن رقم 18221 بتاريخ 11/7/1986 ونشر في الصفحة 202 من المرجع السابق Mario Batati . Droit d'ingérence RJDI No3 - 1991 P 643

³ La Charte des Nations Unies – Pellet P145

⁴ Repertoire de la pratique suivie par les organs des Nations Unies , Vol 1- 1981 p 134

ولم تحل الدفوع المستندة إلى الفقرة 7 من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة دون توقيف هذه الآليات ثم جاء نفاذ الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان لتجعل من حقوق الإنسان إلزاماً دولياً لا يدخل في صميم السلطان الداخلي للدول .⁶

3- أثر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة في مسائل السلطان الداخلي للدول منذ صياغة العهدين الدوليين لحقوق الإنسان ، طرحت خلال مناقشة نصوص العهدين تحفظات عديدة حول إنشاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لمراقبة تطبيق العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية ومدى اعتبار هذه اللجنة تدخلاً في صميم السلطان الداخلي للدول⁶

إلا أن حجة القائلين بعدم المساس بالسلطان الداخلي قد رجحت لأن مراقبة تطبيق الاتفاقية يشكل جزءاً من الإلتزام بمضمونها .

و عند صدور اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 نصت المادة 27 منها بأنه لا يجوز التذرع بالقانون الداخلي للامتناع عن تنفيذ المعاهدة

و هذا النص يمنح أفضلية للمعاهدات الدولية ويخرج مضمونها من السلطان الداخلي للدول .

4- آليات عضوية مجلس حقوق الإنسان والمراجعة الدورية الشاملة تستبعد عدم التدخل في السلطان الداخلي للدول

وجاءت التطورات الأخيرة بتشكيل مجلس حقوق الإنسان عام 2006 بديلاً عن لجنة حقوق الإنسان لتصنع آليات جديدة في انتخاب الدول الأعضاء في المجلس وأليات المراجعة الدوريّة الشاملة لحقوق الإنسان . حيث تتبع هذه الدول الأعضاء عند انتخابها في المجلس بمجموعة من الإلتزامات تشكّل التزامات دولية تخرج عن السلطان الداخلي . كما يجري المجلس مراجعة دورية شاملة لحقوق الإنسان لدى الدول بحيث تخرج مضمون حقوق الإنسان من السلطان الداخلي للدول بعرض تجربة كل دولة وتلقي استفسارات وملحوظات ومقترنات مستقبلية . و تشرح قضائياً حقوق الإنسان بجمعها لدى الدول دون تمييز بين الإنضمام إلى الاتفاقيات الدولية من عدمها بحيث تتناول المناقشات كافة جوانب حقوق الإنسان دون الإلتزام بمضمون الفقرة السابعة من المادة 2 من الميثاق الفرع الثالث : التوصيف القانوني لحقوق الإنسان : التزامات دولية تخرج عن الشؤون الداخلية والسلطان الداخلي للدول .

في ضوء البيئة السياسية الدولية الراهنة وفق التطورات التي وردت في الفرع الثاني من هذه المساهمة يمكن التوصل إلى استنتاج قانوني دولي حول التكثيف القانوني لحقوق الإنسان وهل يدخل ضمن الشؤون الداخلية أو السلطان الداخلي للدول أو من الإلتزامات الدولية التي تعكس آثارها على الصعيد الداخلي إن تشخيص التوصيف القانوني لحقوق الإنسان وعما إذا كانت تقع ضمن الإلتزامات الدولية أم أنها من الشؤون الداخلية للدول أو صميم السلطان الداخلي . يشكل مفتاح البحث القانوني الموضوعي عن مدى جواز تدخل الأمم المتحدة في قضائياً حقوق الإنسان لدى الدول .

وقد ربط الفقه الدولي بهذا الصدد بين مفهوم صميم السلطان الداخلي للدول ومدلول ما يسمى فقهياً الميدان المحجوز Domaine réserve الذي لا يجوز التعرض إليه .

واعتمد الفقه الدولي معيارين رئيسين متراطبين لاستبعاد السلطان الداخلي وهما : معيار الإلتزام الدولي ومعيار الحقوق الأساسية .

أ- معيار الإلتزام الدولي :

كما بينا أعلاه فإن المادة 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات قد رجحت الإلتزامات الدولية على القانون الداخلي . وكان معهد القانون الدولي في لاهاي قد اعتمد قراراً عام 1954 عرف فيه الميدان المحجوز بأنه الفعاليات التي تمارسها الدولة عندما لا تكون مرتبطة بالقانون الدولي . وإن إتساع هذا الميدان مرتبط بالقانون الدولي وبقيوں تطوره⁷

وكانت محكمة العدل الدولية الدائمة قد أشارت إلى المفهوم الديناميكي والمتتطور للميدان المحجوز حسراً للسلطان الداخلي في قرارها الخاص بمراسيم الجنسية في تونس والمغرب حيث جاء فيه بأن معرفة عما إذا كانت بعض القضايا تدخل أو لا تدخل في الميدان الحصري للدولة ، تضحي مسألة نسبية وترتبط بتطور العلاقات الدولية⁸

ب- معيار الحقوق الأساسية التي لا يجوز المساس بها
ميز المجتمع الدولي بين نوعين من حقوق الإنسان : الأول – الحقوق الأساسية التي لا يجوز المساس بها حتى في أوقات الحرب وحالات الطوارئ والتي تشكل قواعد أمراً Yus Gogens والمثال على ذلك ما ورد في المادة 3 من اتفاقيات جنيف لسنة 1949 والمادة 2 من اتفاقية منع ومعاقبة ابادة الجنس لسنة 1948 والمادة الرابعة من

⁶ المرجع السابق الصفحة 157

⁷ Ingerence – réaction non arme – Cortenet P Klein – Revue Belge de droit international 1991-p408

⁸ المرجع السابق الصفحة 409

العهد الدولي للحقوق المدنية ولسياسية لسنة 1966 . وهي الحق في الحياة وعدم الإعدامات التعسفية وعدم الخضوع إلى التعذيب وجرائم الحرب وجرائم الإبادة .
وفي ضوء ما تقدم من معيارين لتوصيف حقوق الإنسان يمكن القول بأن حقوق الإنسان الأساسية هي خارج الميدان المجوز للدول وهي بالتالي إلتزامات دولية تتعكس أثارها على الصعيد الوطني ولا تدخل ضمن الشؤون الداخلية أو صميم السلطان الداخلي للدول ، وتخضع هذه الحقوق لآليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان .
وتبقى الحقوق غير الأساسية وتشكل نسبة بسيطة من حقوق الإنسان التي تخضع للحماية الدولية أيضا كالحق في الانتخابات والمساهمة في الحياة السياسية العامة ، وهي خاضعة لإشراف مفوضية حقوق الإنسان والهيئات المنفردة عنها وتتم حماية هذه الحقوق بالتنسيق مع الدول المعنية بينما تتم حماية الحقوق الأساسية دون رضاء الدول المعنية أو التنسيق معها .