

## الإنعاكاسات المترتبة عن توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية

## أثناء الاضطرابات و التوترات الداخلية

Implications for expanding the powers of the security services  
During turmoil and internal tensions.مليقة بوغرة<sup>1</sup><sup>1</sup> كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 (الجزائر)، MalikaBoughrara@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021/06/20 تاريخ القبول: 2022/06/14 تاريخ النشر: أكتوبر/2022

## الملخص

من الشائع عموماً أن تلجأ الحكومات إبان الاضطرابات و التوترات الداخلية إل اتخاذ خطوات تعلق بموجبها بعض الحقوق. و في المقابل توسع من صلاحيات أجهزتها الأمنية على حساب حقوق و حريات الأفراد بموجب ما يسمى بأعمال السيادة، التي تسخرها الحكومات بغرض احتواء الفلتان الأمني، إلا أن هذه الإجراءات قد تفتح المجال أما ممارسات تعسفية في حق الأفراد دون الخضوع لأية سلطة رقابية .

ورغم أن كل من ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان يؤكدان على احترام كرامة الإنسان وسلامته، في حالات العنف والاضطرابات والتوترات الداخلية، والخطر العام الاستثنائي، إلا أنها أثبتت عدم كفايتها وقصورها في حماية الإنسان. و الثابت أن أي انتقاص من الحقوق المكفولة أو أي إخلال بالالتزامات التي تعهدت بها الدول والحكومات المتعلقة بحقوق الإنسان أثناء حالة خطر عام استثنائي لا بد وأن يتمشى بشكل صارم و دقيق مع مقتضيات الإجراءات التي نصت عليها هذه الصكوك، وأنه يجب الإعلان عن أي حالة طوارئ بطريقة رسمية وعامة ومنفقة مع الأحكام الواردة في القانون وأنه يجب أن تكون تدابير نقض هذه الالتزامات قاصرة بدقة على ما تقتضيه الظروف .

**الكلمات المفتاحية:** اضطرابات و توترات ، توسيع الصلاحيات ، الأجهزة الأمنية ، حماية الأفراد.

**Abstract:**

It is common for governments to take steps during internal disturbances and tensions to suspend certain rights. On the other hand, it extends the powers of its security services to the detriment of the rights and freedoms of individuals by virtue of so-called acts of sovereignty, which governments exploit in an attempt to contain security chaos.

However, these measures can pave the way for arbitrary practices against individuals without being subject to any supervisory authority. Although the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights affirm respect for human dignity and integrity, in situations of violence, internal disturbances and tensions and exceptional public danger, they are have been shown to be insufficient and insufficient to protect human beings.

**Keywords:** the abrogation of the powers of the security services, ie individuals.

## مقدمة

يعتمد النظام القانوني العام للدولة على دستورها باعتباره أسمى قوانينها، في الظروف العادية ، ولكن عند تعرض الدولة لخطر جسيم يهدد كيانها أو يهدد وجود شعبها يكون الأمر مختلفا ، إذ غالبا ما ينظم الدستور آلية التعامل مع تلك الظروف الاستثنائية غير العادية وأساليب تجنبها بأقل خسائر ممكنة. ولعل من أهم تلك الآليات هو إيقاف العمل ببعض النصوص الدستورية والقانونية لأمد محدد أوعدم التقيد بها بصورة مؤقتة حتى زوال الظروف الاستثنائية .

وفي ظل ما يعرف في القانون الإداري بنظرية الظروف الاستثنائية بصفتها أحد الأسس القانونية المسوغة لفرض حالة الطوارئ وأنظمة الاستثناء تمنح الإدارة الوسائل المناسبة لمواجهة الحالات التي يصعب فيها تطبيق مبدأ المشروعية في صورته العادية، الأمر الذي يؤدي إلى التحول نحو تطبيق مبدأ المشروعية الاستثنائية لمنع عرقلة مبدأ استمرارية المرافق العامة والمحافظة على النظام العام.<sup>1</sup>

إن منح الهيئة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، غالبا يؤدي عمليا إلى تقييد الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور والقوانين المعنية، لذا لا بد من أن تخضع أعمال وتصرفات تلك السلطة إلى رقابة القضاء للتأكد من تطبيقها السليم لمبدأ المشروعية الاستثنائية الذي يختلف قواعده وفقا لظروف الحالة الاستثنائية ولتنظيم القانوني لتلك المشروعية.

إن الاضطرابات الداخلية هي الحالات التي تشمل على مواجهات داخلية خطيرة أو مستمرة. وفي مثل هذه الحالات، والتي قد لا تتصاعد بالضرورة إلى نزاع مفتوح، قد تستخدم السلطات قوات شرطة كبيرة وحتى القوات المسلحة لاستعادة النظام داخل البلاد. وقد تتبنى إجراءات تشريعية استثنائية تمنح مزيدا من السلطات للشرطة أو القوات المسلحة.

وتختلف الاضطرابات الداخلية عن الحالات التي توصف بأنها نزاع داخلي مسلح بسبب عدم تشكيل قوات مسلحة منشقة أو جماعات مسلحة منظمة أخرى تقوم بتنفيذ عمليات متواصلة ومنسقة (البروتوكول 2 المادة 1-1)، رغم إمكانية وجود جماعات منشقة منظمة. لذلك لا يسري القانون الدولي الإنساني باستثناء المبادئ المشار إليها في المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام 1949 (التي تعرف بالمادة الثالثة المشتركة)<sup>2</sup>.

بينما تعتبر "التوترات الداخلية" أقل خطورة من الاضطرابات الداخلية وتتسم مثل هذه المواقف بمستويات توتر عالية (مثل السياسية، والدينية، والعرقية، والعنصرية، والاجتماعية والاقتصادية) وتسبق مثل هذه المواقف أو تلي فترات النزاع.

وفي أوقات التوتر الداخلي، يجب أن تكون أي قوة تستخدمها السلطات قوة ذات طبيعة وقائية. وقد تتسم مثل هذه الأوقات بارتفاع عدد حالات التوقيف وارتفاع عدد السجناء السياسيين و احتمال سوء معاملة الأشخاص المحتجزين، و ادعاءات عن حالات اختفاء، وإعلان حالة الطوارئ.

وفي حالات كهذه، وعلى عكس الاضطرابات الداخلية، نادراً ما تكون القوة المعارضة للنظام منظمة بطريقة ملحوظة<sup>3</sup>. و للبحث في هذا المفهوم، طرحت الإشكالية التالية:

- ماهي التداعيات المترتبة عن توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية أثناء الاضطرابات و التوترات الداخلية ؟  
و للإجابة على هذه الإشكالية قسمت المداخلة إلى مبحثين أساسيين :

**المبحث الأول:** الطبيعة القانونية لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية.

**المبحث الثاني:** آثار توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية أثناء الاضطرابات و التوترات الداخلية.

**المبحث الأول:** الطبيعة القانونية لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية.

يتضمن هذا المبحث قراءة في مفهوم توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية و الظروف المؤدية إلى هذا الإجراء و تعريفها فقها و كذا التعرف على مقف جانب من القضاء بهذا الخصوص.

**المطلب الأول:** قراءة في مفهوم توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية.

إن حالة الظروف الاستثنائية تسمح للسلطة الإدارية بتجاوز القواعد العادية للاختصاص ، ويتعين على السلطة الإدارية احترام ومراعاة القواعد الشكلية العادية كاحترام المبادئ العامة التي من المفروض مراعاتها في الظروف العادية كحرية التنقل، وحق الملكية، و الحريات الفردية ، أين يفترض في المجتمع الديمقراطي أن تسمح قوات حفظ النظام بدرجة معينة و محددة من الاضطرابات و التوترات<sup>4</sup>.

**الفرع الأول:** التعريف الفقهي لظروف توسيع الصلاحيات.

تختلف الصلاحيات الموسعة المعطاة للأجهزة الأمنية في ظل الظروف الاستثنائية عن السلطات الممنوحة لها بموجب في الظروف العادية، فالظروف الاستثنائية تبرر للإدارة ممارسة سلطات أوسع من السلطات المحددة في القوانين. وأن القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطات الإدارة الاستثنائية تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري بحيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها<sup>5</sup>. فالإدارة تبقى مسئولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها إزاء الآخرين.

و مما تقدم يمكن تعريف الحالة الاستثنائية بأنها:

"الظروف الشاذة، الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال"<sup>6</sup>

و لم يتفق الفقهاء على وضع تعريف محدد لحالة الطوارئ بسبب اختلاف تنظيمها القانوني من دولة لأخرى واختلاف أساليب تطبيقها، ولكنهم اتفقوا على الغاية التي تفرض من أجلها وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة وشعبها.<sup>7</sup>

وعرفها الفقيه ( أندريه دي لوبادير Andre de laubadere ) بأنها " نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني "، وعرفها الفقيه ( بارتلمي Berthele'my ) على أنها " إجراء استثنائي يهدف إلى حماية كامل البلاد أو بعضها بمقتضى نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح ".

وقد عرفها الفقه المصري د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ على أنها: " نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته"<sup>8</sup>.

وقد نظمت المادة (16) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام 1958 نظام الاستثناء الذي منح بموجبه رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة حالة الظروف الاستثنائية التي تواجه الدولة، إلى الدرجة التي يتمكن فيها من وضع قوانين رئاسية تكون بعيدة عن الرقابة القضائية.<sup>9</sup> والمادة (74) من دستور مصر لعام 1971 الملغى، التي منحت أيضا لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة جدا لمواجهة حالة الظروف الاستثنائية التي تواجه الدولة. كما نظم الدستور الجزائري لعام 2002 المعدل في عام 2016 بموجب المادتين 105 و 107 صلاحيات رئيس الجمهورية في مواجهة مثل هذه الأوضاع.<sup>10</sup>

#### الفرع الثاني: موقف القضاء إزاء توسيع الصلاحيات الأمنية.

لقد أسس مجلس الدولة الفرنسي بأحكامه العديدة توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية في ظل الظروف الاستثنائية ، إلا أن القضاء العادي الفرنسي قد تنكر في بعض أحكامه لهذا الاتجاه، فقد رفضت محكمة النقض الفرنسية في 31 ماي 1918 الاعتداد بها كسبب لخروج الأجهزة الأمنية على قواعد الشرعية. وفي نفس النهج سار القضاء العادي المصري إذ رفضت محكمة أجهزة الأمن الخروج عن قواعد الشرعية في الظروف غير العادية ، كما رفضت محكمة الاستئناف الأهلية بمصر في 10 ديسمبر 1932 ، الاعتراف بالإجراءات التي اتخذتها السلطات العامة استنادا إلى الظروف الاستثنائية وفي حكم لمحكمة مصر المختلطة في 26 سبتمبر 1932 ، منع سلطات الإدارة من تجاوز الحدود التي نص عليها المشرع حتى في الظروف الاستثنائية.<sup>11</sup>

فقد أخضعت محكمة القضاء الإداري منذ إنشائها في مصر، الحالات غير العادية لرقابتها، ومسؤولية الإدارة على أساس الخطأ كقاعدة عامة، وتحمل التبعية في حالة وجود نص تشريعي خاص يقرها، إذ قضت بأن: ( نظام الطوارئ في مصر وإن كان نظاما استثنائيا إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه، وبين القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون أجراؤه على مقتضى هذه الأحكام ، وتنبسط عليه رقابة هذه المحكمة .<sup>12</sup>).

وفي السياق نفسه كان موقف المحكمة الإدارية العليا، إذ جاء في حكمها: ( ولئن كان القانون يخول الحاكم العسكري سلطة تقديرية واسعة يواجه بها ما تقتضيه الحالات الاستثنائية التي تعرض له من اتخاذ تدابير سريعة حاسمة ، إلا أنه ينبغي ألا تتجاوز سلطته في التقدير الحدود الدستورية المرسومة، والا تخل بالتزاماته القانونية ، والا تتغول بوجه خاص على الحريات العامة بدون مبرر قانوني ، والا شاب تصرفاته عدم المشروعية ، وانبسطت عليها رقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا .<sup>13</sup> )

و قد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، المظاهر الآتية من قبيل الظروف التي من شأنها أن توسع صلاحيات الأجهزة الأمنية<sup>14</sup>:

- الظروف العصبية التي تلي الحرب كونها ظروف متممة لها<sup>15</sup>.
- الظروف الحرجة في وقت السلم<sup>16</sup>
- حالات التهديد بالإضراب العام<sup>17</sup>.
- حالات الاضطرابات الخطيرة والفوضى العامة<sup>18</sup>.

أما بالنسبة لمسؤولية الإدارة ، فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تنجم عن استعمال الصلاحيات الخاصة بالظروف الاستثنائية ، على أساس المخاطر وتحمل التبعية ، أي إنه حتى في حالة عدم ثبوت خطأ في الإجراءات الاستثنائية المتخذة.<sup>19</sup>

ومع ذلك فإن الاتجاه الرافض لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية أثناء الظروف غير العادية لم يثبت أمام الاتجاه المؤيد لها، رغم أنه سعى نحو تضيق حالات الظروف الاستثنائية وتقليص نطاقها.

وعموما فقد يترتب على توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية في ظل الظروف غير العادية انتقال صلاحيات الشرطة إلى السلطات العسكرية التي ستمنح صلاحية فورية للمحافظة على الأمن ، وتصبح صلاحياتها متجاوزة لقواعد الشرعية القانونية العادية ، مثل تفتيش المنازل والمسكن ليلا ونهارا ، وإبعاد الأشخاص المشبوهين من بعض المناطق، وفرض تسليم الأسلحة وذخائرها للسلطات المختصة ، ومنع الاجتماعات المخلة بالأمن ، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والمنشورات المختلفة والبت الإذاعي و التلفزيوني.<sup>20</sup>

وتنتصل السلطات في ظل الاضطرابات الداخلية من جملة من الالتزامات مع ضرورة مراعاة أحكام القوانين والأنظمة بما في ذلك الحريات العامة المكفولة دستوريا وقانونيا ، كالحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو حرية التجارة ، شرط أن تكون تدابيرها محصورة بالطرف الذي أملاها وضمن مواجهته.

و الملاحظ أن العديد من التشريعات والتعديلات الدستورية التي جرى إقرارها في العديد من الدول سهلت عملية إعلان حالة الطوارئ رسميا أو منح صلاحيات خاصة لأجهزة الأمن و المخابرات في ظل غياب الرقابة القضائية عليها أو تواطؤها في كثير من الأحيان ، حيث شهدت فرنسا تمديد حالة الطوارئ خمس مرات وأقرت تدابير تتعدى على الحريات و تتضمن صلاحيات حظر المظاهرات، و إجراء التفتيش دون استصدار مذكرة قضائية، كما أصبح من المعتاد استصدار التدابير المؤقتة من قبيل الأوامر الإدارية لتقييد الحركة و التنقل ضمن القوانين العادية في كل من فرنسا و المملكة المتحدة .

**المطلب الثاني: الأساس القانوني لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية في ظل الاضطرابات و التوترات.**

**الفرع الأول: مسوغات توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية.**

تتمثل أهم مسوغات توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية في عنصرين أساسيين هما <sup>21</sup>:

الأول - أن يحدق الخطر بالدولة نتيجة الاضطرابات أو التوترات أو تهديد الأمن والنظام العام .<sup>22</sup>  
الثاني - أن يبلغ هذا الخطر درجة الجسامة التي تجعل من السلطة العامة بما لها من اختصاصات عادية عاجزة عن مواجهة هذا الخطر أو توقيه.

كما تقر كل الأنظمة بالاختصاصات الاستثنائية الممنوحة لسلطة الطوارئ المختصة والمحددة في القانون أو تلك الصلاحيات الاستثنائية التي يجوز لها اتخاذها وفقا لظروف الحال عندما لا تكون محددة في القانون<sup>23</sup> وقد جمعت التشريعات المقارنة للطوارئ الظروف الاستثنائية المسوغة لفرض نظام الطوارئ إلى المجموعات الآتية<sup>2524</sup>:

أولا : الإخطار الخارجية أو الحرب الأجنبية أو الغزو أو العدوان الخارجي أو الغارة العدائية أو الهجوم الحال من القوات الأجنبية .

ثانيا: الخطر القومي أو الاضطرابات الداخلية الجسيمة أو المسلحة والأخطار الداخلية أو القلاقل أو الحوادث الخطيرة التي لا تكفي فيها التدابير والإجراءات الخاصة بالدفاع عن الوطن .

ثالثا: التهديد الفعلي أو بصفة جدية للأمن والنظام العام أو المحافظة على النظام والأمن الخارجي أو الداخلي أو تعريض النظام العام والأمن العام للخطر .

ووفقا لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة، التي أقرتها لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لا يمكن فرض حالة الطوارئ من قبل الحكومة إلا إذا كانت هي "السبيل الوحيد لحماية مصالح أساسية ضد خطر شديد محقق". و لابد إذن أن تصل خطورة الوضع إلى الحد الذي لا يكون هناك مفر عنده من اللجوء إلى تشريعات الطوارئ للمحافظة على النظام العام ونفاذي أي تهديد لوجود الدولة. ومن المتفق عليه عموما، لتقديم ضمانات أكثر ثباتا، أن تكون مثل هذه التشريعات موجودة قبل حدوث أية أزمة، وأن تتضمن آليات لمراقبة تنفيذها سابقا أو لاحقا، كما ينبغي أن تكون مصممة بحيث تطبق كإجراء انتقالي.

**الفرع الثاني : الأساس القانوني لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية في ظل الاضطرابات و التوترات.**

يتمثل الأساس القانوني لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية أثناء الاضطرابات و التوترات الداخلية فيما يلي  
أولا : أعمال السيادة.<sup>26</sup>

تعد أعمال السيادة قرارات إدارية تصدر عن الهيئة التنفيذية ، غير خاضعة لرقابة القضاء إغناء أو تعويضاً و هو ما يعد انتهاكا صريحا لمبدأ المشروعية من جهة وتوسيعا كبيرا لصلاحيات الهيئة التنفيذية كما أن نظرية أعمال السيادة هي من أخطر الاستثناءات على مبدأ المشروعية ، على اعتبار أن هنالك

بعض الأعمال التي تجريها السلطة الإدارية تظل بمنأى عن رقابة القضاء وتصبح بالتالي غير قابلة للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة<sup>27</sup>.

### ثانيا: حالة الضرورة.

حالة الضرورة أساس سلطة اللوائح الاستثنائية ، وهي نظام قانوني نشأ لمواجهة حالات واقعية غير عادية أي الظروف الاستثنائية.<sup>28</sup> و يتم على أساسها توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية . تبنت العديد من الدساتير نظرية الضرورة التي أكدت على أن الدولة هي التي أوجدت القانون لتحقيق مصالحها فلا تخضع له إذا كان تحقيق تلك المصالح يتنافى مع أحكامه ، لأن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة فإذا صادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السلامة العامة وتعرض البلاد إلى أخطار ، يمكنها عندئذ مواجهة الحال باتخاذ تدابير سريعة هي أصلا من اختصاص السلطة التشريعية ، وعلى البرلمان بعد ذلك إن يصلح الأمور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفا للقانون<sup>29</sup>. و كمثل فقد أخذ بها الدستور الفرنسي لعام 1799 في المادة 92 مع ضرورة توافر ثلاثة شروط<sup>30</sup>:

- خطر وطني مدهم ، كحرب خارجية أو ثورة مسلحة أو إضراب عام يشمل جميع الموظفين .
- استحالة اجتماع البرلمان لاتخاذ التدابير التشريعية السريعة ، أو عدم القدرة على انتظار اجتماعه بسبب الخطورة الملحة القائمة إذا كان البرلمان خارج الانعقاد الدستوري .
- أن تتخذ التدابير السريعة شريطة عرضها على البرلمان في أسرع أجل.

و قد اتفقت جل التشريعات<sup>31</sup> على أغلب هذه الشروط لاعتبار الضرورة أساسا قانونيا لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية في الحالات غير العادية .

### المبحث الثاني: آثار توسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية أثناء الاضطرابات و التوترات الداخلية.

إن معظم صكوك حقوق الإنسان التي تخول الدول المشاركة حق تقييد التزاماتها في فترات الأزمة تعدد القواعد التي يحظر الابتعاد عنها مهما كانت الظروف. وهناك عموما قواعد يجب الالتزام بها في حالات العنف الداخلي و هي حق الحياة، وحظر الاسترقاق ، وحظر المعاملة اللاإنسانية والقاسية والمهينة - وبخاصة التعذيب - وعدم رجعية القوانين الجزائية. وتعرف هذه القواعد التي لا يمكن الابتعاد عنها والتي تركزها دساتير دول كثيرة باسم القواعد الأساسية.<sup>32</sup>

### المطلب الأول: مظاهر الصلاحيات الاستثنائية للأجهزة الأمنية.

الجدير بالملاحظة أن القواعد الأساسية المنطبقة في أوقات الاضطراب والتوتر الداخليين لا تغطي كل حالات الانتهاكات الخطيرة للمبادئ الإنسانية التي كثيرا ما تحدث في مثل تلك الأوضاع. وهناك انتهاكان يتسببان في معاناة الأفراد على نطاق واسع هما:

## الفرع الأول: الاعتقالات الجماعية.

تتذرع السلطات التي تواجه توتراً واضطرابات داخلية بالاعتبارات الأمنية عموماً كحجة لاعتقال نشطاء معروفين في السياسية والحركة العمالية والإعلام. وتمدد دون مبرر فترات الاحتجاز الإداري، وأحياناً كثيرة تساء معاملة المحتجزين. وكثيراً ما يحتجزون انفرادياً دون إمكانية الاتصال بذويهم. وفي بعض الحالات لا تعلن السلطات حتى القبض عليهم. وشاع هذا التصرف في بعض مناطق العالم بين الحكومات وحركات المعارضة والجماعات شبه العسكرية.

وقد وضعت قواعد لمواجهة الاعتقال التعسفي للأفراد واحتجازهم خارج النظام القضائي ولتحسين الحماية للمحتجزين. وتتمثل هذه القواعد في وثيقة " القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء " التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الأول بشأن منع الجريمة ومعاملة السجناء في 30 أوت 1955. والغرض من تلك القواعد توفير ترتيبات جزائية منظمة بغرض حفظ الكرامة الإنسانية للمحتجزين. وتم تحديث القواعد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرار بعنوان " مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن " <sup>33</sup>. وتتنطبق هذه المبادئ دون أي تمييز قائم على العرق أو اللون أو النوع أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي أو الآراء السياسية للمحتجزين.

## الفرع الثاني: تعليق الضمانات القانونية.

تعد المخالفات في الإجراءات الجزائية أمر شائع في فترات الاضطرابات الداخلية . فكثيراً ما يهمل حق كل محتجز - الذي يكرسه القانون- في تلقي محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة. وهناك قيود على حقوق الدفاع. إذ لا يسمح للمحتجزين بوجه عام بالاطلاع على ملفاتهم أو معرفة أسباب القبض عليهم أو التهم الموجهة إليهم. فأمام صعوبات التعامل مع العنف الداخلي، كثيراً ما تستغل السلطات غالباً حالة الطوارئ الناجمة لتعديل قواعد الإجراءات القضائية بجعلها ذات أثر رجعي حتى يمكن تطبيقها على المحاكمات . وقد يخضع أبرياء ألقى القبض عليهم أثناء مظاهرات سادها العنف في الشوارع لتدابير <sup>34</sup> أو لعقوبات شديدة أو ربما يعدمون بموجب محاكمات سريعة دون أن يحصلوا على محاكمة عادلة.

ويتضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية <sup>35</sup> والمعاهدات الإقليمية لحماية حقوق الإنسان أحكاماً تكفل الحقوق الأساسية للمحتجزين والمدعى عليهم أثناء الاحتجاز وأمام المحاكم. كما تعطي هذه الصكوك الدول الأطراف فيها، الحرية لممارسة حق التقيد وتعليق تطبيق تلك الحقوق عند وجود خطر عام استثنائي <sup>36</sup> .

و تؤكد وثيقة أخرى و هي "مشروع جديد لإعلان عن القواعد الإنسانية الدنيا" أثناء التوترات و الاضطرابات الداخلية ، والمعروفة أيضاً باسم إعلان "توركو"، الذي أعده معهد حقوق الإنسان بفرنلندا في عام 1990 بضرورة معاملة جميع الأشخاص الذين سلبت منهم حريتهم في ظل الاضطرابات و التوترات الداخلية بإنسانية <sup>37</sup> .



### المطلب الثاني: الحماية القانونية للأفراد في مواجهة توسيع صلاحيات أجهزة الأمن.

من الثابت أنه في زمن الاضطرابات والتوترات الداخلية، يطبق القانون الداخلي والاتفاقيات الإقليمية و الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان إلا أن الممارسة العملية أثبتت أن توسيع الصلاحيات الأمنية يعطل من تطبيقها فما هي القواعد الكفيلة بحماية الأفراد في ظل هذه الظروف؟

#### الفرع الأول: إدراج حالات الاضطرابات و التوترات الداخلي ضمن اختصاص القانون الدولي الإنساني.

أثيرت عام 1949 لأول مرة مسألة ما إذا كان ينبغي توسيع قواعد معينة من القانون الدولي الإنساني لتشمل العنف الداخلي، وذلك في المؤتمر الدبلوماسي الذي دعي لاعتماد اتفاقيات جنيف الجديدة. وأثناء المداولات بشأن المادة 3 المشتركة بين الاتفاقيات الأربع والمتعلقة بالمنازعات غير الدولية، أثار عدم وجود أي تعريف لهذه الفئة من المنازعات الخوف بين وفود كثيرة من أن مجال تطبيقها قد يمتد إلى أي عمل يقوم على القوة، بما فيها أي نوع من أنواع الفوضى السياسية أو العصيان. وقد أتاح رفض المؤتمر لتحديد شروط لتطبيق المادة 3، للجنة الدولية إعلان تأييدها لتطبيق المادة 3 على أوسع نطاق ممكن. و أن ذلك التفسير لا يحد بأي حال من حق الدولة في ممارسة القمع كما أنه لا يزيد بأي حال من قوة الجماعات المتمردة<sup>38</sup>.

وتضع المادة 3 القواعد التي وصفتها محكمة العدل الدولية بأنها "مبادئ عامة للقانون الإنساني"<sup>39</sup>.

ومما لا يدع مجالاً للشك أنها قادرة على تحسين حماية الأشخاص الذين يتورطون في التوترات الداخلية. فالإ جانب الضمانات التي يكفلها مبدأ عدم قابلية الحقوق للتصرف، وهي ضمانات مكرسة في صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن هذه المادة تحظر إصدار الأحكام وتنفيذ العقوبات دون إتباع الخطوات القانونية. إذ يتعين أن تصدر الأحكام عن محاكم تشكل بطريقة قانونية وتقدم كل الضمانات القضائية الأساسية المعترف بها لدى الشعوب المتحضرة .

ومنذ ذلك الحين، اتخذت مبادرات منفردة لجعل القواعد التي تضمنتها المادة 3 وأحكام المادة 75 من البروتوكول الأول الإضافي لاتفاقيات جنيف كأساس لها لتعزيز حماية الأشخاص المتأثرين بالعنف الداخلي وذلك عن طريق إعطائهم ضمانات إضافية أثناء الاحتجاز أو المحاكمة.

#### الفرع الثاني: نحو إرساء صك دولي جديد.

إن عدم كفاية القواعد الداخلية و الدولية القائمة بصدد حماية الأفراد أثناء الاضطرابات و التوترات الداخلية من أي تعسف محتمل صادر عن الأجهزة الأمنية بصلاحيات موسعة ، طرحت للنقاش في مشروع إعلان نموذجي عن الاضطرابات والتوترات الداخلية يمكن أن يكون نقطة انطلاق للتفاوض على صك قانوني جديد، يكون "مدونة لقواعد السلوك" الغرض الأساسي منها نشر بعض القواعد الأساسية التي يتعين احترامها ومراعاتها بصفة خاصة أثناء الاضطرابات والتوترات الداخلية. الهدف منها تعزيز الأحكام القانونية التي تحمي الفرد من تعسف السلطة وتجاوزاتها وتحمي الأنشطة الإنسانية الرامية إلى مساعدة

ضحايا العنف بناء على دعوة من معهد حقوق الإنسان بجامعة "آبو أكاديمي"، توركو/آبو (فنلندا)، اجتمع فريق من الخبراء بصفتهم الشخصية فيما بين 30 نوفمبر و 2 ديسمبر / 1990 في "توركو" من أجل استكمال وضع مشروع "إعلان عن القواعد الإنسانية الدنيا".

ويتمثل الهدف من هذا العمل في تقنين بعض القواعد الدولية التي تطبق على حالات العنف التي لا تخضع للقانون الإنساني المنطبق في المنازعات المسلحة غير الدولية، وبخاصة المادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف و البروتوكول الثاني لعام 1977. ولما كانت القواعد الدولية المتعلقة بحماية الفرد (قانون حقوق الإنسان) لا تفي بدورها دائما بشكل مناسب بالمتقاضيات الإنسانية الخاصة في حالات الاضطرابات والتوترات هذه، فإن تقنين مجموعة من القواعد في شكل إعلان ليست له طبيعة إلزامية، كان يبدو كمسعى مبشر لتعزيز الحماية الفعالة للأشخاص الذي يؤخذون في دوامة العنف. ومن شأن مثل هذا الإعلان الرسمي أن يحفز عملية قد تؤدي في النهاية إلى تقنين قواعد جديدة ذات طابع إلزامي.

وتستلهم أحكام مشروع الإعلان في المقام الأول من الصكوك التي تحمي حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبادئ الواردة في اتفاقيات جنيف والبروتوكولين الإضافيين، على سبيل المثال القاعدة التي تضع حدودا لاستعمال القوة، أو القاعدة المتعلقة بالمساعدة التي تقدم إلى الضحايا. وعلى غرار صكوك القانون الإنساني، و هي قواعد موجهة إلى كل الذين يلجأون إلى استخدام القوة. تحدد تلك المعايير المجالات التي تكون فيها الضمانات الدولية للحماية غير كافية في زمن الاضطرابات الداخلية. وهي تشير خاصة إلى ما يلي:

- التشكيك في الحق في الحياة في عمليات إنفاذ القانون واللجوء المفرط لقوة الشرطة؛
- إساءة المعاملة في حالات الاحتجاز الإداري؛
- اختفاء الضمانات القضائية في الواقع أو في القانون للأشخاص المحتجزين أو المضطهدين لأسباب تتعلق بالاضطرابات أو التوترات الداخلية؛
- النزوح القسري للسكان وكذلك عمليات الطرد الجماعي؛
- ظاهرة الاختفاء القسري؛
- إرهاب السكان المدنيين.

وأحيل المشروع المتضمن ثماني عشرة مادة التي يتكون منها إعلان "توركو" إلى هيئة الأمم المتحدة عام 1994. وتمت مناقشتها لكنها لم تعتمد بهذا الشكل من جانب لجنة حقوق الإنسان (مجلس حقوق الإنسان الآن). وهي تبرز ضعف الحماية الفعلية للأفراد في تلك المناطق الرمادية وقد أسهمت في إعداد القانون الدولي لتغطيتها. واليوم، يغطي القانون الدولي الجنائي استخدام القوة من جانب الدول والجماعات المسلحة من غير الدول في حالات النزاع المسلح (جرائم الحرب)، وكذلك الاستخدام المفرط للقوة ضد السكان في حالات لا ترقى بالضرورة إلى مستوى النزاع المسلح (انتهاكات حقوق الإنسان أو الجرائم ضد الإنسانية).

## الخاتمة

خلاصة القول أن قواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق الإنسان والقواعد الإنسانية المنطبقة في المنازعات المسلحة و كذا القوانين الداخلية أثبتت عدم كفايتها وقصورها في حماية الإنسان في حالات العنف والاضطرابات والتوترات الداخلية، والخطر العام الاستثنائي من تعسف الأجهزة الأمنية الموسعة الصلاحيات بمعنى أن القواعد الدولية و الداخلية المتعلقة بحماية الفرد (قانون حقوق الإنسان) لا تفي دائما بشكل مناسب بالمتطلبات الإنسانية الخاصة في حالات الاضطرابات والتوترات الداخلية ، حيث توجد حقوق أساسية ملازمة للكرامة الإنسانية - تسمى الحقوق غير القابلة للتصرف التي لا يمكن انتقاصها تحت أي ظروف. لكن الضمانات التي يفترض أن تكفل حقوق الأفراد الواقعين في شراك العنف الداخلي تظل إلى اليوم غير كافية لذا فقد برزت بعض المبادرات التي يجري اتخاذها على المستوى الدولي لتوفير حماية أفضل وتعويض قصور القانون الدولي لحقوق الإنسان في حالات العنف الداخلي التي تشهد ارتكاب الأعمال الوحشية.

وعليه فلا بد من التفكير إما في تكريس نص الإعلان المنوه عنه سلفا بتعديل بروتوكول جنيف الثاني عن طريق إدراج حماية الأفراد أثناء الاضطرابات و التوترات من أي تعسف محتمل لتوسيع صلاحيات الأجهزة الأمنية ضمن المشمولين بنطاقه الشخصي أو إرساء وثيقة دولية مستقلة تتكفل بهذا الشأن.

## الهوامش:

- 1- فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتاب الاول التنظيم الإداري والنشاط الإداري - ط1- مكتبة زين الحقوقية والادبية بيروت ، 2004-ص 159 .
- 2- القاموس العملي للقانون الإنساني. <https://ar.guide-humanitarian-law.org/>
- 3- المرجع نفسه.
- 4- Dans le cadre d'une société démocratique et d'un Etat de droit, l'exercice du maintien de l'ordre admet l'application d'une « philosophietolérante » au regard d'un « certain degré de désordre » RAPPORT DU DEFENSEUR DES DROITS sur « Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie » Décembre 2017p 6.
- 5- فوزت فرحات، نفس المرجع..
- 6- علي هادي حميد الشكراوي و ،إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الإستثناء ، ، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية و السياسية، ع 3 ، السنة 6.
- 7- نفس المرجع.
- 8- زكريا محمد عبد الحميد محفوظ ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، منشأة المعارف 1966 ، ص13
- 9- محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، ط1- منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ، 2007 -ص 186
- 10- تنص المادة 105: من الدستور على أنه :  
"يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.  
ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا."  
المادة 107 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.  
ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.  
تحوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. و يجتمع البرلمان وجوبا".
- 11- علي هادي حميد الشكراوي و ،إسماعيل صعصاع غيدان البديري، المرجع السابق ، ص 68.
- 12- نفس المرجع ص 71
- 13- نفس المرجع ص ص 71-72.

- 14- نفس المرجع ص 71
- 15- قرار مجلس الدولة الفرنسي 27، الغرفة النقابية، المجموعة 1924 جوان ، مشار إليه في ، علي هادي حميد الشكراوي و ، إسماعيل صمصاع غيدان البديري، المرجع السابق ص 91
- 16- قرار مجلس الدولة الفرنسي ، 31 أكتوبر 1924-كوت Cotte ، مجموعة 1924 ، ص 839 . عن نفس المرجع .
- 17- قرار مجلس الدولة الفرنسي - 18 أبريل 1947 - جاريجون Jarrigion - مجموعة سيراي 1947 - 3 - ص 33 عن نفس المرجع .
- 18- قرار مجلس الدولة الفرنسي ، 30 نوفمبر 1923 - كويتاس Couiteas - مجموعة 1923 ، ص 789 عن نفس المرجع .
- 19- علي هادي حميد الشكراوي، وإسماعيل صمصاع غيدان البديري، مرجع سابق
- 20- فوزت فرحات ، نفس المرجع ، ص 159 .
- 21- تنص المادة 105: من الدستور على أنه :
- "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.
- ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا."
- المادة 107 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.
- ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
- تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. و يجتمع البرلمان وجوبا".
- 22- في جانفي 1992، في الجزائر ، وعقب فوز الأحزاب الإسلامية في الجولة الأولى من الانتخابات البرلمانية. استولت أجهزة الأمن و الجيش على عدة صلاحيات ، بعد بروز بوادر لإضطرابات جادة و مؤكدة.
- 23- نفس المرجع ص 136-137 .
- 24- محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة ط 2، دار النهضة العربية -القاهرة ، ص 159
- 25- محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة ط 2، دار النهضة العربية -القاهرة ، ص 159
- 26- يطلق على هذه الاعمال في فرنسا تسمية ( أعمال الحكومة ) ، وفي انكلترا ( أعمال الدولة ) ، وفي مصر ( أعمال السيادة ) . أنظر ، سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2004 ، ص 410
- 27- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية سنة 1996 ص 56 . و انظر كذلك، محي الدين القيسي مرجع سابق، ص 280 .
- 28- سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ص 1982

29- محي الدين القيسي ، مرجع سابق ، ص 180.

30 -Article 92. - Dans le cas de révolte à main armée, ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution. - Cette suspension peut être provisoirement déclarée dans les mêmes cas, par un arrêté du gouvernement, le Corps législatif étant en vacance, pourvu que ce Corps soit convoqué au plus court terme par un article du même arrêté.

31-أضاف المشرع المصري شرطين هما ان يكون هذا العمل لازما حتما فلا يزيد على ماتقضي به الضرورة

.وأن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من اعمال وظيفته .مشار إليه في علي هادي حميد

الشكراوي، و اسماعيلصعصع غيدان البديري، مرجع سابق

32-<https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents/misc/5ynjfg.htm>

جامشدممتاز ، القواعد الإنسانية الدنيا المنطبقة في فترات التوتر والنزاع الداخلي،المجلة الدولية للصليب الأحمر،  
1998/09/30 ، ع 324.

33-جامشدممتاز ، نفس المرجع.

34- استغلال قانون الطوارئ في فرنسا لوضع ناشطين بيئيين قيد الإقامة الجبرية قبيل انطلاق أشغال الأمم

المتحدة للمناخ عام 2015 في باريس ، راجع الموقع ، <https://alkompis>منظمة العفو الدولية تحذر من

توسيع صلاحيات الدولة الأمنية.

35- راجع المادة 10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية لعام 1966.

36- راجع المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية ، المادة من 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق  
الإنسان لعام 1950. ولمادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لعام 1969.

37- راجع المادة 4 من الإعلان.

38- جان بيكتيه ، اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى في القوات المسلحة في الميدان، اللجنة الدولية  
للصليب الأحمر، جنيف 1952، ص 56 و 61.

39 - ماريون هاروف - تافيل " الإجراءات التي تتخذها اللجنة الدولية للصليب الأحمر في حالات العنف  
الداخلي " ، المجلة الدولية للصليب الأحمر، ع 294، 1993، ص 195-220.