

رشاد توام وعاصم خليل

ما بعد حالة الطوارئ المعلنة في فلسطين لمواجهة فايروس الكورونا: السيناريوهات ومحاذيرها

تمهيد

على ضوء انتشار فيروس "كورونا" (Covid19) في عدد من دول العالم، ومع ظهور أولى الإصابات المؤكدة بالفيروس في فلسطين، أصدر الرئيس بتاريخ 5 آذار 2020 مرسومًا بإعلان حالة الطوارئ، "في جميع الأراضي الفلسطينية، لمواجهة خطر فيروس 'كورونا'، ومنع تفشيه".¹ وذلك عملاً بالمادة (110) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003؛ عاذاً انتشار الفيروس -فيما يبدو- "كارثة طبيعية".

هذه هي المرة الثالثة التي تخبر فيها فلسطين إعلان حالة الطوارئ، منذ صدور القانون الأساسي المعدل عام 2003،² إلا أنها المرة الأولى من نوعها من حيث طبيعة التهديد الذي يتعرض له الأمن القومي؛ إذ جاءت للتصدي لخطر تفشي فيروس خطير مستجد، سرعان ما أعلنته منظمة الصحة العالمية وباءً عالمياً (جائحة)،

¹ المادة (1) من مرسوم رقم (1) لسنة 2020، الوقائع الفلسطينية، عدد (165)، في 2020/3/19، ص13.

² حيث أعلنت لأول مرة في 5 تشرين الأول/أكتوبر 2003، لأسباب غير معلنة رسمياً، تباينت الآراء في توقعها وتحليلها. وأعلن عنها للمرة الثانية في 14 حزيران/يونيو 2007، على إثر ما شهده قطاع غزة آنذاك من أحداث مؤسفة في الصراع على الحكم، أدت لسيطرة حركة حماس بالقوة على القطاع. انظر المرسومين الخاصين بهاتين الحالتين: مرسوم رقم (18) لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد (48)، في 2004/1/29، ص41-43؛ ومرسوم رقم (9) لسنة 2007، الوقائع الفلسطينية، عدد (71)، في 2007/8/9، ص6.

حالة الضَّرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر، ومواجهة الأزمات". وهي بالتالي "إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع"،⁹ أو وفقاً لتوجه فقهي آخر: يبقى الفعل غير مشروع لكن الفاعل يكون معفى من المساءلة.¹⁰ وبذلك جاء ابتداء الفكر القانوني لهذه النظرية للموافقة بين اعتبارين: الحفاظ على حدٍّ أدنى من قواعد المشروعية (التوافق مع القانون)، وضرورة مواجهة الأخطار المُهدِّدة لمصالح الدولة (التعامل مع الواقع).¹¹

في النظام القانوني القاري (اللاتيني) الذي تنتمي له فلسطين، يجري تنظيم الظروف الاستثنائية بنصوص قانونية، تاركة سلطة تقديرية للجهة المخولة بالتصرف، للتمكن من التصدي لتلك الظروف. وبحكم طبيعتها، تبقى الظروف

واعتبره الأمين العام للأمم المتحدة "خطراً يهدد البشرية جمعاء".³ وقد تباينت مسالك دول العالم في التعامل مع هذا الخطر، وكثير منها أعلنت حالة الطوارئ (أو حالة استثنائية بتسمية أخرى).

تحتكم حالة الطوارئ، وغيرها من الحالات الاستثنائية،⁴ إلى نظرية الظروف الاستثنائية التي لخصها الفقيه الروماني "شيشرون" (Cicero) بعبارة الشهيرة "سلامة الشعب هي الشريعة الأسمى"⁵؛ كدلالة على مخالفة هذه النظرية لمبدأ سمو الدستور أو كاستثناء عليه،⁶ أو كخروج عن مبدأ المشروعية.⁷ وبعد خلاف حول أساس هذه النظرية، استقرّ الفقه المعاصر بتأسيسها على "فكرة الضَّرورة".⁸ وقد عُرِّفت حالة الضَّرورة بكونها "تلك الحالة من الخطر الجسيم التي يتعدّر تداركها بالوسائل العادية، ممّا يدفع السلطات القائمة على

⁸ انظر: كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015)، 22-25؛ جعفر عبدالسادة الدرّاجي، تعطيل الدستور: دراسة مقارنة (عمّان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008)، 82-84.

⁹ غبريال، السلطات الاستثنائية، 23-24.

¹⁰ انظر: عاصم خليل، "حالة الضرورة من منظور دستوري مقارن"، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية - فئة المقالات المترجمة (2018/10)، تشرين الثاني/نوفمبر 2018، ص 3. متوفر عبر

الرابط: <https://bit.ly/3aoEdLy>

¹¹ غبريال، السلطات الاستثنائية، 13.

إغالبية الفقرة أعلاه -بمراجعتها- نص مستل من: رشاد توام وعاصم خليل، "مقاربات نظرية جديدة في النظام شبه الرئاسي على ضوء الإقبال العربي عليه"، المجلة القانونية التونسية، قيد النشر.

³ انظر: الأمم المتحدة، "فيروس كورونا: الفيروس المسبب لداء كوفيد 19"، 25 آذار/مارس 2020، <https://bit.ly/33TEmEm>. جميع الروابط المشار لها في هذه الورقة استرجعت بتاريخ 29 آذار/مارس 2020، ما لم يرد ما يفيد بخلاف ذلك.

⁴ كالحصار والتعبئة العامة وغيرها (يتباين وجودها بين دولة وأخرى).

⁵ عقل عقل، "الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري"، في: المجلس الدستوري: الكتاب السنوي 2013، المجلد 7، 207-249. بيروت: المجلس الدستوري - الجمهورية اللبنانية، د.ت)، 207.

⁶ المرجع السابق، 207؛ أمير حسن جاسم، "نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية (العراق)، مجلد 14، عدد 8 (أيلول 2007)، 237.

⁷ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية: طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (الاسكندرية: منشأة المعارف، 1988)، 13.

أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن". كما أكدت المادة (111) عدم جواز "فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ". وأشارت المادة (112) إلى بعض ضمانات الاعتقال خلال سريان الحالة.¹²

وبذلك، يلاحظ أن القانون الأساسي أنط بالمجلس التشريعي اختصاصات ذات علاقة بحالة الطوارئ: الموافقة على تمديداتها لمدة ثلاثين يوماً إضافياً، ومراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة خلالها. ولما كان المجلس التشريعي منحللاً، بناءً على "قرار تفسيري" للمحكمة الدستورية العليا، أجازت فيه الحل (عقب سنوات من التعطل)،¹³ وبالتالي تعذر تمديد حالة الطوارئ التي تنتهي يوم 4 نيسان/ إبريل القادم؛ ولما كانت الظروف التي تطلبت إعلان حالة الطوارئ ما زالت قائمة؛ يثور التساؤل

الاستثنائية عسوية على التقنين الكامل، وإلا ما عادت استثنائية؛ إذ يصعب التنبؤ التشريعي باحتياجات تلك الحالة. ولخطورة استغلال السلطات الرسمية للحالة في فرض قيود مبالغ بها على الحقوق والحريات؛ تنص الدساتير على جملة من الضمانات للحد من تغول السلطات.

خصص القانون الأساسي الفلسطيني الباب السابع منه لتنظيم حالة الطوارئ. ووفقاً للمادة (110) منه، يتوجب أن ينص المرسوم "بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية"، وليس بإمكان الرئيس إعلان حالة الطوارئ لمدة تزيد عن ثلاثين يوماً، ويجوز تمديداتها "لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه"، الذي "يحق" له "أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ

في ضوء كونه ليس من بين الخيارات المتاحة وفقاً لصريح نص القانون الأساسي، وإن بدا حلاً لمأزق سياسي واقتصادي، يتمثل باستمرار تقاضي أعضاء المجلس التشريعي لمكافأته رغم تعطل المجلس منذ أكثر من عقد. عموماً، لا تخوض هذه الورقة في التعليق على ذلك القرار؛ كون ذلك غير منتج لغاياتها، وقد بات أمراً واقعاً. انظر نص قرار المحكمة: الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز (19)، في 2018/12/23، ص 44-51.

¹² "يجب أن يخضع أي اعتقال ينتج عن إعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية: 1- أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف. 2- يحق للموقوف أن يوكل محامياً يختاره".

للمزيد حول تنظيم حالة الطوارئ في فلسطين انظر: عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني (ببرزيت: كلية الحقوق والإدارة العامة بجامعة بيرزيت، 2015)، 53-58.

¹³ صدر قرار المحكمة في كانون الثاني/ ديسمبر 2018، وكان موضع استنكار عدد من الدارسين والمؤسسات الحقوقية؛ وبالأخص

- يقوم فيها الرئيس، بموجب مرسوم إعلانها، بتحويل رئيس الوزراء "بالصلاحيات والاختصاصات اللازمة لتحقيق غايات هذا الإعلان كافة".
- يقوم فيها رئيس الوزراء بإصدار قرارات "طوارئ"¹⁵ كنوع قرارات مستجد في النظام القانوني الفلسطيني، استنادًا إلى تخويله بموجب المرسوم. وفي تلك القرارات، فرض رئيس الوزراء جملة من الإجراءات للحد من انتشار الفيروس، وفقًا لتقديره.¹⁶
- يصدر فيها تشريع بدرجة قانون لتنظيم حالة الطوارئ متى جرى إعلانها؛ حيث أصدر الرئيس قرارًا بقانون ينيط به "أو من يخوله"، "صلاحيات إنفاذ أحكام" مرسوم إعلان الطوارئ "والقرارات والتعليمات المنبثقة عنه"، ومعددا فيه لجملة من الإجراءات "على وجه الخصوص" (مادة 1). كما نص القرار بقانون على جملة من الجرائم المتوقع حدوثها خلال

¹⁶ من ذلك: إغلاق المرافق التعليمية والتدريبية، تقييد حركة السير والتنقل بين المحافظات (ولاحقًا حظرها، وإغلاق المحافظات)، منع مظاهر التجمع والتظاهرات والإضرابات، وضع أماكنيات القطاع الخاص لمساندة أجهزة الدولة، مراقبة التزام التجار بالأسعار، إلغاء حجوزات الفنادق وإغلاق المرافق السياحية، حظر التصريحات من غير المفوضين بذلك والتعاطي مع الشائعات، حظر حرق الحجز المنزلي على المشتبه بإصابتهم، وتكليف "قوى الأمن الفلسطينية كافة، كل حسب اختصاصه، مهمة تأمين تنفيذ" بعض القرارات.

حول السيناريوهات المتوقع أخذ السلطات الرسمية بها لمواجهة تلك الظروف، والمحاذير المتصلة بتلك السيناريوهات، بما يمس بالحقوق والحريات.

قبل استعراض تلك السيناريوهات ومحاذيرها، يجدر الإشارة إلى جملة من المسائل التي تميز حالة الطوارئ المعلنة/ القائمة الآن عن الحالتين السابقتين في التجربة الوطنية؛ إذ تتميز الحالة القائمة الآن عن الحالتين السابقتين (2003 و2007)، بكونها المرة الأولى التي:

- تعلن فيها للتصدي لوباء فايروسي، أو وفقًا لمقتضيات الصحة العامة.¹⁴
- يستند فيها مرسومها على "أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية"، إضافة إلى الباب السابع من القانون الأساسي.
- لا يجري فيها تشكيل "حكومة طوارئ" (كحال تجربة 2003) أو "حكومة إنفاذ حالة الطوارئ" (كحال تجربة 2007).

¹⁴ سبق أن جرى التعامل في مواجهة انتشار فيروس انفلونزا الطيور عام 2006، بأن أصدر الرئيس مرسومًا بتشكيل لجنة طوارئ، دون إعلان حالة الطوارئ. انظر: مرسوم رقم (17) لسنة 2006، الوقائع الفلسطينية، عدد (65)، في 2006/6/14، ص30-32.

¹⁵ وفقًا لآخر عدد منشور من الجريدة الرسمية، أصدر رئيس الوزراء أربعة قرارات، يلي ترقيمها مفردة "طوارئ"، ونشرت جميعها، متتالية، في عدد ممتاز (21) للوقائع الفلسطينية، في 2020/3/25، ص5-13. وهو العدد الذي اقتصر محتوياته على تلك القرارات، يسبقها القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ (التالي ذكره). تتوفر نسخة من العدد

عبر الرابط الآتي: <https://bit.ly/2Ulowlw>

الطوارئ، رغم أن اثنين من قرارات رئيس الوزراء ذات العلاقة صدر قبل صدور هذا القرار بقانون، وبالتالي، فإن فرضية مشروعيتها -بالمعنى التقليدي في الظروف العادية- غير قائمة. وبالإمكان القول إن نص المادة (1) من القرار بقانون هي لتأكيد المؤكّد؛ فأعلان حالة الطوارئ بعد ذاته يتيح للسلطة التنفيذية اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لمواجهة الظرف الذي اقتضى إعلانها، بما في ذلك عدم الاحتكام لبعض أحكام الدستور (القانون الأساسي) والقانون. هذا فيما تبقى الإشكالية الأبرز في المادة (3)؛ كونها تنظم جرائم وعقوبات بموجب قرار بقانون، وليس في قانون سنّه المجلس التشريعي. وكان الأجدى الإحالة في تنظيم تلك الجرائم والعقوبات إلى القوانين السابقة المنظمة لها.

حالة الطوارئ، فإرضاً عليها عقوبات، كنصوص تحوطية في حال خلو التشريعات السارية من تجريم لتلك الأفعال، "ودون الإخلال بأي عقوبة أشد ينصّ عليها قانون آخر" (مادة 3).¹⁷

جميع هذه الملاحظات، منتجة في توقّع السيناريوهات ومحاذيرها (وفقاً لما سيجري تناوله تالياً). مع ذلك لا بد من إبداء بعض التعليقات الأولية:

في التعليق على الملاحظات الثلاث الأخيرة، يلاحظ أن هناك هجراً للمدرسة التي كان يتبعها النظام القانوني الفلسطيني سابقاً (التحرر من الاحتكام لنصوص قانونية جامدة/ سابقة، للتعامل بمرونة مع تفاعلات الظرف الاستثنائي العسوية على التنبؤ) ونزعة نحو التقارب مع المدرسة الأخرى المقابلة، وبالأخص التجربة المصرية.¹⁸

وفي التعليق على الملاحظة الأخيرة، يستشف من صدور القرار بقانون الرغبة في حماية الإجراءات المتخذة من طرف الرئيس والحكومة خلال حالة

الحاكم العسكري) بذلك. قرار بقانون رقم (162) لسنة 1958، الجريدة الرسمية [المصرية]، عدد (29 مكرر "ب" غير اعتيادي)، في 1958/9/28، ص1-3. وقد جرى تعديله مرات عديدة. ومن الدول العربية الأخرى التي يوجد فيها قانون منظم لحالة الطوارئ الأردن، باسم قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992.

¹⁷ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2020، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز (21)، في 2020/3/25، ص2-4.

¹⁸ حيث يوجد قانون خاص بتنظيم حالة الطوارئ (في الحقيقة هو أيضاً قرار بقانون)، يتيح لرئيس الجمهورية (الذي يُطلق عليه متى أعلنت حالة الطوارئ تسمية "الحاكم العسكري") اتخاذ جملة من الإجراءات بموجب "أوامر". كما يخوّله بتفويض رئيس الوزراء (نائب

من التشريع تشريع الضرورة، وتخبره العديد من الدول (بأسماء متباينة) على شكل تشريعات موضوعية، بدرجة قانون، يصدرها الرئيس بموجب قرار. وبذلك يكون الرئيس قد مارس، بداعي الضرورة، الاختصاص التشريعي للبرلمان. وفي الواقع، أصدر الرئيس الفلسطيني خلال غياب المجلس التشريعي (التعطيل ثم الحل)، منذ نحو 13 عامًا حوالي 260 قرارًا بقانون.²⁰

تُظهر مطالعة تلك القرارات بقوانين أنه جرى استخدام بعضها، في الواقع، لممارسة الرئيس لاختصاصات أخرى غير تشريعية للمجلس التشريعي. ومن ذلك منح الثقة للحكومة،²¹ والمصادقة على تعيين رؤساء هيئات مستقلة -أو ذات طبيعة خاصة- وإحالتهم للتقاعد،²² ورفع الحصانة عن أعضاء في المجلس التشريعي.²³

¹⁹ تكلمة حكم المادة: "ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

ملاحظة: لن تخوض الورقة في الجدل التقليدي حول صياغة تلك المادة فيما يتعلق بحالة المجلس التشريعي؛ إذ إن التفسير الأدق لحالة عدم الانعقاد هي قيام المجلس التشريعي في الواقع، لكنه خلال إجازته السنوية. عملياً، وبحكم عدم تنبؤ القانون الأساسي بحالة غياب المجلس التشريعي، جرى الاحتكام لتلك المادة وكأن عدم انعقاده يشمل بالضرورة عدم قيامه.

²⁰ إحصائية تقريبية، بناء على ما تظهره محركات البحث في منظومة القضاء والتشريعي في فلسطين "المقتني"، جامعة بيرزيت

²¹ انظر مثلاً القرارات بقوانين ذوات الأرقام (4) لسنة 2012، و(26)- (30) لسنة 2016.

²² كديوان الرقابة المالية والإدارية ومحافظ سلطة النقد وهيئة مكافحة الفساد وديوان الموظفين العام. انظر مثلاً القرارات بقوانين ذوات الأرقام (1) و(5) و(10) لسنة 2010، و(4) و(13) لسنة 2011، (15) لسنة 2012، (11) لسنة 2014، و(1) (13) لسنة 2015، (24) لسنة 2019.

²³ انظر مثلاً القرارات بقوانين ذوات الأرقام (4) لسنة 2012، و(26)- (30) لسنة 2016.

السيناريوهات ومحاذيرها

في ظلّ تعدّد تمديد حالة الطوارئ، لغياب المجلس التشريعي، ولما كان الظرف الذي اقتضى إعلانها ما زال قائماً (انتشار الوباء)؛ تعرض الورقة فيما يلي لجملة من السيناريوهات الممكن حدوثها، وبعض المحاذير الخاصة بكل سيناريو، دون أن يعني ذلك أن الورقة تتبنى أيّاً من هذه السيناريوهات حلولاً مقترحة أو موصى بها:

السيناريو الأول: اضطلاع الرئيس باختصاص المجلس التشريعي بالموافقة على تمديد حالة الطوارئ

تخول المادة (43) من القانون الأساسي الرئيس "في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون".¹⁹ يطلق على هذا النوع

ملاحظة: لن تخوض الورقة في الجدل التقليدي حول صياغة تلك المادة فيما يتعلق بحالة المجلس التشريعي؛ إذ إن التفسير الأدق لحالة عدم الانعقاد هي قيام المجلس التشريعي في الواقع، لكنه خلال إجازته السنوية. عملياً، وبحكم عدم تنبؤ القانون الأساسي بحالة غياب المجلس التشريعي، جرى الاحتكام لتلك المادة وكأن عدم انعقاده يشمل بالضرورة عدم قيامه.

²⁰ إحصائية تقريبية، بناء على ما تظهره محركات البحث في منظومة القضاء والتشريعي في فلسطين "المقتني"، جامعة بيرزيت

²¹ انظر مثلاً القرارات بقوانين ذوات الأرقام (4) لسنة 2012، و(26)- (30) لسنة 2016.

²² كديوان الرقابة المالية والإدارية ومحافظ سلطة النقد وهيئة مكافحة الفساد وديوان الموظفين العام. انظر مثلاً القرارات بقوانين ذوات الأرقام (1) و(5) و(10) لسنة 2010، و(4) و(13) لسنة 2011، (15) لسنة 2012، (11) لسنة 2014، و(1) (13) لسنة 2015، (24) لسنة 2019.

²³ انظر مثلاً القرارات بقوانين ذوات الأرقام (4) لسنة 2012، و(26)- (30) لسنة 2016.

حريّ بالنقاش أن ينصبّ على مدى جدوى هذا السيناريو أكثر من إثارة محاذيره:

لن يكون هذا السيناريو، حال تحققه، سوى حلّ مؤقت لأزمة لا تبدو قصيرة الأمد، لتنتهي خلال ثلاثين يوماً إضافيّة؛ فحتى لو كان المجلس التشريعي قائماً، فلن يكون بالإمكان استمرار حالة الطوارئ -وفقاً للقانون الأساسي- لأكثر من ستين يوماً (إعلانها ثم تمديدها).²⁵ وبالتالي ما الحلّ بعد انتهاء تلك المدة؟ لذلك هنالك حاجة للتفكير في السيناريوهات الأخرى التالية.

السيناريو الثاني: الإعلان المتكرر لحالة الطوارئ عقب فترة زمنية قصيرة فاصلة

اقتصر حظر القانون الأساسي على عدم جواز إعلان حالة الطوارئ لأكثر من ثلاثين يوماً، وعدم تمديدها لأكثر من ثلاثين يوماً أخرى. لكنه لم

وفي ذلك إساءة استخدام للمادة (43)؛ إذ أن المقصود فيها هو الاختصاص التشريعي فقط، وليس الاختصاصات الأخرى للمجلس التشريعي.

قياساً على تلك التجربة، ربما يسهب الرئيس في ممارسة اختصاصات غير تشريعية أخرى للمجلس التشريعي، من خلال قرار بقانون يصادق بموجبه على تمديد حالة الطوارئ لثلاثين يوماً أخرى، مضطعاً بذلك بهذا الدور للمجلس التشريعي.²⁴

إن في توسيع اضطلاع الرئيس باختصاصات المجلس التشريعي (التشريعية وغيرها) إخلالاً بمبادئ الديمقراطية المستقرة. ولكن الواقع الفلسطيني الذي لم يشهد استقراراً منذ نحو 13 عاماً؛ ما كان له من خيارات بديلة سوى "الفراغ"، بشكل يفتّ في عضد مبدأ استمرارية الدولة. وفي ظل الطرف الاستثنائي الأكثر عمقاً القائم الآن،

من إمكانية قيام هذا السيناريو النقاشات التي تلت قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، في تشرين الثاني/نوفمبر 2012، الذي اعترف بصفة الدولة لفلسطين؛ وتزامناً والعودة لعملية تحضير مشروع دستور الدولة؛ حيث يتحدث ذلك المشروع عن "المجلس النيابي" كبرلمان للدولة، وأخذ بعض الساسة يطرحون فكرة حلول المجلس المركزي للمنظمة مقام المجلس النيابي للدولة، إلى حين إجراء انتخابات المجلس النيابي.

وفي هذا السياق قد يفهم ما تضمّنه مرسوم إعلان حالة الطوارئ الساري الآن من استناد، لا يبدو عفويّاً، للنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

لن تتوسع الورقة في استعراض مدى منطقية هذا السيناريو؛ كونه غير منتج عملياً، ويتوفر سيناريو بديل يحقق الغاية ذاتها بتقنية أسهل وأسرع من دعوة أعضاء المجلس المركزي وتجميعهم للإقدام على فعل يشكّل سابقة في الخبرة الفلسطينية. وهو السيناريو المذكور أعلاه.

²⁴ فكما منح الثقة، من خلال قرارات بقوانين، للحكومات التي قام بتشكيلها منذ 2007 بمراسيم رئاسية، مشيراً في نص القرار بقانون إلى ضرورة عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة؛ فمن الممكن أن يقوم الرئيس هنا أيضاً بإساءة استخدام تلك المادة ليصادق على تمديد حالة الطوارئ التي أعلنها هو بمرسوم، ممارساً بذلك اختصاصاً برلمانياً للمجلس التشريعي.

²⁵ هنالك سيناريو آخر مقارب لفكرة هذه السيناريو من حيث اضطلاع جهة أخرى باختصاص المجلس التشريعي في الموافقة على تمديد حالة الطوارئ، ولكنها تنتهي بالنتائج العملية ذاتها، وتقنيتهما أصعب تحقيقاً من تقنية السيناريو المذكور أعلاه. يتمثل ذلك السيناريو باضطلاع المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية بذلك الاختصاص، بناء على اعتبارات رسخت في المخيال السياسي الفلسطيني حول استنجد مؤسسة السلطة بموسسة المنظمة كلما وقعت الأولى في أزمة. يعزز

السيناريو الثالث: خلق حالة استثنائية جديدة،
خارج إطار القانون الأساسي، بالبناء على فكرة
القرار بقانون المنظم لحالة الطوارئ

أشارت الورقة سابقاً إلى القرار بقانون المستجد في
التجربة الفلسطينية على أنه يؤكد المؤكّد، وما كان
له من داعٍ، ما دامت حالة الطوارئ قد أُعلنت وفقاً
لأحكام الباب السابع من القانون الأساسي. ولكن
في هذا السيناريو بالإمكان البناء على فكرة ذلك
القرار بقانون لطرح تنظيم مستقل لحالة استثنائية
"مبتكرة" لمواجهة الظرف الاستثنائي القائم (الوباء)؛
وبحيث يسري هذا القرار بقانون فور انتهاء حالة
الطوارئ المعلنة.

إن سيناريو كهذا سيكون متقارباً شكلياً إلى حدّ
ما- مع التجربة الفرنسية التي تخبر ثلاث آليات
مقننة من الحالات الاستثنائية؛ ففيما اثنان منها
سندهما الدستور (الحالة الاستثنائية والحصار)،
فإن الثالثة سندها قانون سابق على صدور
الدستور الساري، وهو قانون "حالة الاستعجال"
(l'état d'urgence)،²⁶ الذي يترجمه البعض
إلى قانون "حالة الطوارئ".²⁷

يضع حظرًا صريحًا على عدم جواز الإعلان
المتكرر لحالة الطوارئ خلال فترة زمنية.

ربما في ذلك ثغرة شكلية بالإمكان المرور منها
نحو إعلان حالة الطوارئ مجدّداً، عقب انتهائها
ببضعة أيام، وبشكل متتالي، إلى حين انتهاء
الظرف الاستثنائي القائم الآن؛ بحيث يكون كل
إعلان مستقلاً شكلياً عن الإعلان السابق.

لعل هذا السيناريو أكثرها مراوغة وخطورة؛ فمن
جهة هو لا يخالف القانون الأساسي شكلياً، ومن
شأنه -عملياً- أن يطيل مدة حالة الطوارئ بالقدر
الكافي لمواجهة الأزمة. ولكنه من جهة أخرى،
سيناريو خطير؛ إذ هو يخالف جوهر التقييد الوارد
في القانون الأساسي، ويحتال بالالتفاف عليه
شكلياً. كما أنه خطير في الواقع، إذا جرى
استخدامه في غير أغراض المصلحة العامة،
بشكل يمسّ بالحقوق والحريات، بما يتجاوز ما
تتطلبه الأزمة من قيود وإجراءات ضرورية.

²⁷ في الواقع، فإن آلية حالة الطوارئ في السياق الفلسطيني، والعديد
من التجارب العربية، تقابل في التجربة الفرنسية إحدى الآيتين
الدستوريتين (يطلق عليها "الحالة الاستثنائية، وتنظمها المادة 16 من
الدستور)، وليس آلية قانون حالة الاستعجال أو الطوارئ.

²⁶ رقم (385-55) لعام 1955. يتوفر نصّه بالفرنسية عبر الرابط:
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

تقويضي باسم "قانون الطوارئ الصحية"؛ لتفويض الحكومة بصلاحيات تمكّنها من مواجهة انتشار الوباء بإجراءات سريعة وطارئة، خلال شهرين، على أن يتم عرض مشروع قانون جديد خلال ثلاثة أشهر.³⁰

وبالمقاربة مع التجربة الفرنسية، بخصوص كلا القانونين (الاستعجال والطوارئ الصحية)، قد يصدر الرئيس قرارًا بقانون يعدّل فيه قانون الصحة العامة و/أو غيره من القوانين، بقدر ما تقتضيه حالة الضرورة، فرضًا قيودًا على الحريات؛ لينظّم حالة استثنائية مستجدة (ربما باسم "الطوارئ الصحية")، تتعلق بمواجهة انتشار الوباء. وبحيث يسري ذلك القانون لمدة معينة، قابلة للتجديد في حال استمر الظرف الاستثنائي قائمًا، على أن يعرض ذلك القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة، فور انعقاده.

أو بدلًا من إصدار قرار بقانون جديد، يحتل السيناريو قيد النقاش إقدام الرئيس على إصدار تعديل للقرار بقانون الخاص بحالة الطوارئ؛ بحيث يُطيل مدة سريان ذلك القرار بقانون، لمدة زمنية

صدر هذا القانون عام 1955، في ظرف تاريخي تطلبت الحاجة ابتكاره، قبل ثلاث سنوات من صدور الدستور الساري. وبعد صدور الدستور، ورغم كون تلك الحالة ذات أصل قانوني وليس دستوريًا، استمر تفعيل تلك الحالة عند الحاجة بالاستناد إلى ذلك القانون حتى اليوم؛ إذ أكد المجلس الدستوري الفرنسي (القضاء الدستوري)، عام 1985، استمرار العمل بذلك القانون حتى بعد دخول الدستور الجديد حيز التنفيذ. كما جرى عرضه في أكثر من مناسبة أمام المجلس الدستوري، ولم يُقدم على تقرير عدم دستوريته.²⁸

وفقا للقانون المنظم لها، يجري تفعيل حالة الاستعجال، في فرنسا، بموجب مرسوم عن مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية، متضمنًا توقيعه. وذلك لمدة لا تتجاوز 12 يومًا، يتطلب تمديدها تدخّل البرلمان بموجب قانون يحدد فيه المدة النهائية لتفعيل الحالة.²⁹

اللافت في التجربة الفرنسية، خلال تعاطيها الحالي مع الوباء، أنها فعلت مؤخرًا (في 23 آذار/ مارس الجاري) آلية القانون التقويضي -وفقًا للمادة (38) من الدستور- من خلال سنّ البرلمان لقانون

²⁹ انظر المواد (1/2)، (2/2)، و(3) من القانون.

³⁰ تتوفر نسخة بالفرنسيّة، عبر الرابط: <https://bit.ly/3asZRhE>

²⁸ وذلك عقب تمكين المجلس من الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، بموجب التعديل الدستوري للعام 2008 (نفذ عام 2010). انظر: خليل، "حالة الضرورة، 10-11.

وذلك ما يتطلب مراجعة شاملة للنظام القانوني الفلسطيني، بإرثه المتختم والمتخن.

السيناريو الرابع: عدم القيام بشيء!

إن تتبع التجريبتين السابقتين لإعلان حالة الطوارئ، في فلسطين، عامي 2003 و2007 يظهر أنه لم يجر تمديدهما، رغم أن المجلس التشريعي كان قائماً في تجربة العام 2003. مع ذلك، يلاحظ أن الإجراءات التي اتخذت في كلتا الحالتين استمرت على حالها، حتى بعد انقضاء الحالة رسمياً، إلى أن جرى تداركها -أو تدارك بعضها- تدريجياً.

هنا يثار تساؤل حول مصير الإجراءات والتدابير المتخذة خلال حالة الطوارئ المعلنة الآن، عقب انتهائها رسمياً، وهو ما يستوجب التمييز بين نوعين من تلك الإجراءات والتدابير: تعليق أحكام القانون الأساسي والتدابير والإجراءات الأخرى.

حظرت المادة (113) من القانون الأساسي تعليق أحكام الباب السابع، "خلال فترة حالة الطوارئ"، وبمفهوم المخالفة، معنى ذلك إمكانية تعليق أحكام بقية أبواب القانون الأساسي خلال تلك الفترة. لا يشترط أن يجري التصريح بتعليق أي من تلك

معينة، أو إلى حين تعديله أو إلغائه، أو حتى عرضه على المجلس التشريعي.³¹

لا شك أن هذا السيناريو -بفرعيه- خطير من حيث المبدأ على منظومة الحقوق والحريات؛ فالتجربة الفرنسية -المستشهد بها- لا تعاني من غياب البرلمان، بل هو من يمدد حالة الاستعجال، وهو من سن القانون التفويضي بشأن الطوارئ الصحية. أما في الحالة الفلسطينية، فسيكون تطبيق هذا السيناريو من خلال قرار بقانون يصدر عن الرئيس. ومن المعلوم أن تنظيم الحقوق والحريات وتقييدها اختصاص أصيل للبرلمان بصفته ممثل الشعب.

وعليه، في حال قيام هذا السيناريو يتوجب إحاطته بجملة من الضمانات التي تكفل مراجعة قضائية شاملة للإجراءات المتخذة خلال نفاذه، ورقابة حقوقية على تلك الإجراءات خلال إنفاذها. وقبل ذلك، يتوجب عدم تقييد الحقوق والحريات إلا بالقدر الضيق الكافي لمواجهة الأزمة. وبدلاً من تشريع عقوبات جديدة، الأجدر الإحالة لما هو موجود تفصيلاً في التشريعات التي وردت بها.

³¹ أي ينصّب التعديل على المادة الأخيرة منه التي قصرت مدة نفاذه على حالة الطوارئ. وبطبيعة الحال لن يشير في ديباجته (إسناده) إلى مرسوم إعلان حالة الطوارئ كما فعل القرار بقانون الحالي.

الإداري (محكمة العدل العليا) بشكل أساسي، فيما يتعلق بمشروعية تلك الإجراءات، وعلى القضاء الدستوري (المحكمة الدستورية العليا) فيما يتعلق بانسجام الإجراءات مع ما ورد من قيود وضوابط في الباب السابع من القانون الأساسي، بالإضافة إلى إمكانية مراجعة دستورية القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ وأية قرارات بقوانين أخرى ذات علاقة.

خاتمة

هناك دول لم تنظم حالات الضرورة أو الاستثناء ضمن دساتيرها (هذا هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأنجلوسكسونية). ولكن هذا لم يمنع المحاكم لاحقاً من تفهم وجود مخالفة شكلية للدستور مقابل حماية الدستور ذاته؛ انطلاقاً من القناعة بأن الدستور لا يمكن أن يكون عقد انتحار جماعي، والأمثلة التاريخية على ذلك كثيرة.³³

أما الدول التي تتبى النظام القاري (كفلسطين)، فذهبت باتجاه تنظيم تلك الحالات في الدستور (كحالة الطوارئ في فلسطين)، فيما تعتبر حالة دستورية من "الدستور"؛ أي حالة يعترف فيها الدستور ذاته بإمكانية تعليق العمل به لغايات

الأحكام، وإن جرى ذلك، فهو تصريح كاشف وليس منشأ. هذا التعليق من غير المتصوّر استمراره بعد انتهاء حالة الطوارئ، بل ينقضي بانقضائها.

أما الإجراءات والتدابير الأخرى، فمن المتصوّر استمرارها حتى بعد نهاية حالة الطوارئ رسمياً؛ فعلى خلاف القرارات بقوانين (مادة 43)، فإن الإجراءات التي تتخذ في حالة الطوارئ (مادة 4/110) لا تعرض وجوباً على المجلس التشريعي، فور انعقاده، وإنما يحق له مراجعتها إن أراد ذلك. وعليه، فإن صيغة المادة (4/110) توجي باستمرارية تلك الإجراءات إلى حين نظرها من طرف المجلس التشريعي. كما أن تجربة إعلان حالة الطوارئ عام 2007 شهدت استمرار بعض الإجراءات المتخذة خلال حالة الطوارئ عقب انتهائها، ومن ذلك على سبيل المثال إعادة تسجيل الجمعيات.³²

وعليه، قد يكون هذا السيناريو الأكثر حظوظاً في التطبيق؛ فهو لا يتطلب فعل شيء! وفي المحصلة هنالك سلطة مراجعة برلمانية وأخرى قضائية، للإجراءات التي اتُخذت في حالة الطوارئ المعلنة الآن؛ برلمانياً كحق للمجلس التشريعي، متى انعقد، وإن أراد؛ وقضائياً، كواجب على القضاء

³³ انظر، خليل، "حالة الضرورة"، 2-6.

³² للتوسع انظر: خليل، دراسات في النظام الدستوري، 55-58.

شكل قانون تشريعي، بما لا يخالف جوهر الحقوق كما كفلها الدستور.³⁴

وفي ظل انضمام فلسطين للعديد من الاتفاقيات الدولية؛ فإن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (1976/1966)،³⁵ يتيح للدول الأطراف إجراءات تقييدية للحقوق والحريات، وفقاً لمجموعة من الضوابط (مادة 4). وعلى دولة فلسطين مراعاة تلك الضوابط لضمان مشروعية تلك الإجراءات الطارئة.

وعليه، فإن قيام فلسطين بتبني بعض الإجراءات الاستثنائية، بسبب وجود الظرف الصحي الطارئ عالمياً، مثلاً من خلال تعديل قانون الصحة العامة، لا يخالف القانون الأساسي والتزامات فلسطين الدولية. ولكن، لا بد أن تكون تلك الإجراءات مؤقتة، وإن لم تحدد وقتاً معيناً لذلك؛ حيث لا يقبل أن يكون تقييد الحقوق والحريات، باسم الظروف الطارئة، تقييداً دائماً.

تتبنى معظم الدول الديمقراطية مبدأ الإعلان المؤقت لحالة الطوارئ، وتمديدها، عادة بمشاركة مؤسسات الدولة المختلفة؛ لضمان نوع من "التحقق والتوازن" (check and balance)، حتى في تلك

حمايته، وحماية الدولة والشعب، من خلال القبول دستورياً بالخروج عن التطبيق العادي للدستور؛ وذلك بسبب ظروف استثنائية يتم تنظيمها بشكل دقيق، مع إبقاء مساحة كافية للسلطات للتعامل معها.

إن عملية تنظيم حالة الطوارئ، أو حالات الضرورة والاستثناء الأخرى، ضمن الدستور يعطيها مكانة خاصة؛ كونها تقييد الحكومة بالإجراءات المنصوص عليها في الدستور، ولا تعتمد بذلك على ما يمكن إقراره أو تعديله من خلال قانون عادي؛ إلا أن وجود تنظيم لحالات الضرورة، وإن قيدت إمكانية اللجوء لنظرية الضرورة خارج الحالات التي يقبل بها الدستور المكتوب، فإنها لا تنفيها كلية، بل تبقى ممكنة التطبيق من خلال القانون العادي؛ فوجود ظروف طارئة قد يقتضي تقييد بعض الحريات، بالقدر الضيق الكافي للتعامل مع تلك الظروف.

وفقاً لاجتهادات عدة محاكم عليا ودستورية وحقوق إنسان إقليمية، فإن هذا التقييد يكون مقبولاً في حال توفرت بعض الشروط، وبالأخص أن يكون ضرورياً لتحقيق غاية مشروعة، وأن يصدر على

³⁵ بالامكان مطالعته عبر موقع مكتبة حقوق الإنسان، بجامعة

منيسوتا: <http://hrlibrary.umn.edu/arab/b003.html>

³⁴ انظر:

Kai Möller, *The Global Model of Constitutional Rights* (New York: New York University, 2013), 14.

الواقعية لوقت أكثر من شهر، أسوة بحال دول أخرى كثيرة، في مواجهتها لهذه الأزمة العالمية.

عرضت هذه الورقة لجملة من السيناريوهات، مع تحديد المخاطر المرتبطة بكل سيناريو، من منطلقات مختلفة (الحقوق والحريات والأسس الديمقراطية للنظام الدستوري)؛ إلا أن المعيار الأهم يبقى هو المصلحة العامة، وكيفية تمكّن الحكومة من القيام بمسؤولياتها في ظل استمرار الظرف الطارئ، حتى في حال انتهت مدة الثلاثين يوماً لحالة الطوارئ.

إن حالة الطوارئ ليست سوى تنظيم دستوري لحالة استثنائية طارئة. وكونها طارئة، فلا يمكن التنبؤ مسبقاً بالوقت الكافي للتعامل مع ظرفها. وفي حالتنا هذه، وعلى ضوء خبرات مختلفة في العالم، لا شك أن الظرف الطارئ القائم (تفشي الوباء) يتجاوز بالضرورة حد الثلاثين يوماً أو حتى الستين يوماً (في حال التمديد)، وقد يمتد إلى عدة شهور؛ فما العمل في هذه الحالة؟ هذا ما عنيت هذه الورقة بنقاشه.

الحالات الاستثنائية. وبالتالي فإن الدول، وإن اختلفت حول إجراءات إعلان حالة الطوارئ أو طريقة تنظيمها أو تمديدتها، إلا أنها تتفق على أن واجب الدولة أن تتجنب هلاكها وشعبها ونظامها الدستوري.

وعليه، ومع التشديد على أهمية الإجراءات الشكلية في القانون الأساسي، بهدف تقييد الدولة ومنع تعوّلها، إلا أن على الدولة واجب أساسي باتخاذ ما يلزم من إجراءات لدرء الخطر الداهم. وهو في هذه الحالة متّصل بتفشي وباء عالمي، يحتاج إلى وقت أكثر للتعامل معه من مدة الثلاثين يوماً.³⁶

إن السؤال الذي طرحته هذه الورقة ليس حول الخيار الأكثر انسجاماً مع القانون الأساسي، فهذا مفروغ منه؛ حيث لا يمكن أن يكون هناك بديل مشروع عن موافقة المجلس التشريعي، لغايات اعتبار التمديد دستورياً؛ وإنما انصبّ اهتمامها على ممارسة الفاعلين الرسميين والسيناريوهات المتوقعة أو الممكنة لتجاوز هذا التقييد الدستوري الشكلي، في ظل استمرار التهديد الوبائي، وبالتالي الحاجة

المطي (فلسطين بما لا يشمل أراضي 48)، جرى توثيق 115 حالات إصابة، منها حالة وفاة واحدة. وذلك حسب الموقع الآتي: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

³⁶ حتى تاريخ الاسترجاع (2020/3/30، الساعة 13:57 GMT) جرى توثيق 740,235 حالة إصابة مؤكدة بالفيروس في العالم، من بينها 35,035 حالة وفاة. ومن بين تلك الإحصائيات، على المستوى