

ورقة تقدير موقف حول

الإعلان الثاني لحالة الطوارئ في فلسطين (أيار 2020)



العنوان: ورقة تقدير موقف حول الإعلان الثاني الحالة الطوارئ في فلسطين (أيار 2020)

السلسلة: المشهد الفلسطيني

الكاتب: بشار سلوت ، إحسان عادل

الشهر/ السنة: 2020/5/8

جميع الحقوق محفوظة لمركز رؤية للتنمية السياسية © 2020

يسعى مركز رؤية للتنمية السياسية أن يكون مرجعية مختصة في قضايا التنمية السياسية وصناعة القرار، ومساهماً في تعزيز قيم الديمقراطية والتعددية والاعتدال والتسامح، ويسعى المركز إلى تنمية القدرات والإمكانيات السياسية لدى الأفراد والجماعات والأحزاب في المنطقة، بما يخدم بناء مجتمعات ودول مدنية وديمقراطية قائمة على مبادئ حق تقرير المصير والحرية، وبما يساعد على نبذ العنف والتطرف، والمساهمة في إنجاز الشعوب لحقوقها السياسية والمدنية، لاسيما الشعب الفلسطيني.

يهدف المركز إلى مساعدة الكفاءات العلمية والبحثية في مجال العلوم الإنسانية في تطوير مهاراتها وتنميتها، وتوفير الدعم السياسي والأكاديمي للفلسطينيين، ورعاية الطاقات الثقافية، وتنمية المهارات السياسية لدى الشباب، ويسعى إلى فهم قضايا المجتمع المدني، وتمكين المرأة من خلال أدوات البحث العلمي في الحقول الاجتماعية والإنسانية والسياسية.

Vision Center for Political Development

İkitelli Organize San. Bölgesi Mah. Hürriyet Bulvarı Enkoop Sanayi Sitesi No:70/33

Başakşehir / İstanbul.

Tel: +90 2126310107

www.vision-pd.org/

خلفية

في يناير/كانون الثاني 2020، أصدرت [منظمة الصحة العالمية](#) نداء إلى جميع دول العالم بأن تكون جميعها على أهبة الاستعداد للوقاية من خطر الانتشار الدولي لفيروس كورونا المستجد "كوفيد-19". وعلى ضوء ذلك وفي ظل ظهور بعض حالات الإصابة بالمرض في مدينة بيت لحم بالضفة الغربية في أوائل مارس 2020؛ أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس [مرسوماً رئاسياً](#) (رقم 1) لسنة 2020 بتاريخ 2020/3/5 بشأن إعلان حالة الطوارئ لمدة 30 يوماً في جميع الأراضي الفلسطينية، في إطار المساعي لاحتواء خطر تفشي الفيروس في الأراضي الفلسطينية.

بعد مضي مدة الشهر المعلنة بمرسوم اعلان حالة الطوارئ، وعلى ضوء توصيات رئيس الوزراء الفلسطيني محمد اشتية بضرورة تمديد إعلان حالة الطوارئ لاستمرار الجهود المبذولة في سبيل الوقاية والتعامل مع انتشار الفيروس، أصدر الرئيس عباس بتاريخ 2020/4/5 [مرسوماً جديداً](#) يقضي بتمديد حالة الطوارئ مدة ثلاثين يوماً أخرى. والتي انتهى العمل بها يوم 2020/5/5.

ومع انقضاء المدة السابقة لإعلان حالة الطوارئ والتمديد الأول لها، أصدر الرئيس صباح يوم الثلاثاء الموافق 2020/5/5، [مرسوماً جديداً](#) يقضي بإعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى. وقد أثار هذا المرسوم الأخير عاصفة من التساؤلات حول مدى دستوريته والأساس القانوني له، وذلك في ظل أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، والذي يمثل دستور فلسطين، قد نص على إمكانية إعلان حالة الطوارئ لمدة 30 يوماً بمرسوم رئاسي، ويجوز تمديدها ثلاثين يوماً أخرى بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي (وهو ما لم يحصل في حينه لتعطل المجلس التشريعي)، وهي المدد التي تم استيفائها في كل الأحوال في المرسوم الأول ثم الثاني للرئيس.

هناك تباين في الآراء حول إعلان حالة الطوارئ الأخير ما بين مؤيد ومعارض، ولا سيما أن نظرة أولية على [القانون الأساسي الفلسطيني المعدل](#) لسنة 2003 (الدستور)، تظهر عدم تنظيمه لأحكام إعلان حالة الطوارئ من جديد بعد مضي مدة الـ 30 يوماً لمرتين، ما ترك المجال لما قد يبدو تعدداً في الآراء، وهو ما سنناقشه في هذه الورقة، لتبين مدى دستورية أو عدم دستورية الإعلان المذكور.

الإطار القانوني لحالة الطوارئ في فلسطين

تعتبر حالة الطوارئ حالة استثنائية مقيدة دستورياً وقانونياً، يتم بموجبها منح السلطات التنفيذية أو المختصة- وفقاً لأحكام القانون الداخلي لكل دولة- صلاحيات غير مختصة بها أصلاً؛ لمواجهة ظرف استثنائي¹. وقد قيد القانون الدولي، فضلاً عن القوانين الداخلية للدول، الحالات والإجراءات التي يمكن فيها إعلان حالة الطوارئ، لحساسيتها ولأنها تتطوي غالباً على تقييد لعدد من حقوق الإنسان وحرياته، ولأنها تطلق يد السلطات التنفيذية -نسبياً- في ممارسة صلاحيات ليست من ضمن صلاحياتها في الظروف العادية. فلسطينياً، نظم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 الأحكام الخاصة بإعلان حالة الطوارئ في المواد (110 - 114) منه. حيث نصت المادة (110) على أنه:

"1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ

¹ نورا بدير، عاصم خليل، حالة الطوارئ، سلسلة أوراق عمل ببرزيت للدراسات القانونية (2018/5)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2018.

وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن."

وكما نرى، حددت المادة السابقة الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ والشروط القانونية اللازمة لإعمالها، والتي لا يجوز الخروج عنها، أو مخالفتها. فيما فرضت المواد 111-113 نطاقاً للقيود التي يمكن أن تحصل على الحقوق والحريات، بحيث أنه لا يمكن فرضها إلا بالقدر الضروري ولتحقيق الأهداف المعلنة في مرسوم حالة الطوارئ، كما حددت الضوابط التي يجب مراعاتها عند إجراء أي اعتقال أثناء حالة الطوارئ، حيث اشترطت مراجعة ذلك من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة، بالإضافة لمنح الموقوف الحق بتوكيل محامياً يختاره. إضافة إلى أنها حظرت حل المجلس التشريعي أو تعطيله طوال مدة الطوارئ.

الإعلان الثاني لحالة الطوارئ في فلسطين (5 أيار 2020): جدل وآراء قانونية متباينة

أدى تزايد أعداد الإصابات بفيروس كورونا في فلسطين إلى رفع شتية، رئيس الحكومة الفلسطينية، توصية جديدة للرئيس عباس، تقضي بتجديد حالة الطوارئ لمدة شهر، لاستكمال مواجهة خطر تفشي الفيروس في فلسطين. وعلى ضوء ذلك، أصدر الرئيس عباس يوم 2020/5/5 مرسوماً جديداً بإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية لمدة ثلاثين يوماً أخرى، وذلك لمواجهة استمرار تفشي فيروس "كورونا".

وقد سبق هذا الإعلان ورافقه تباين في الآراء وجدل مدني وقانوني واسع حول مدى قانونية ودستورية الخطوة والحاجة الضرورية إليها. حيث رأى البعض أن مرسوم تمديد حالة الطوارئ للمرة الثانية قانوني ولا يتعارض مع أحكام الطوارئ في القانون الأساسي، وحثتهم في ذلك أن هناك ثغرة في القانون الأساسي، والذي لم ينص على أحكام تمديد حالة الطوارئ للمرة الثانية، ولم يمنع إعلان طوارئ جديد بعد انتهاء إعلان حالة الطوارئ والتمديد لها لمرة واحدة، بمعنى أن القانون الأساسي لم يحدد مدة يُحظر فيها إعلان الطوارئ من

جديد بعد انتهاء إعلان الطوارئ الأول والتمديد التابع له. وتستند هذه الحجة، إلى جانب السند القانوني سابق الذكر، إلى أن تغليب المصلحة العامة فوق أي اعتبار آخر.

وكان هذا الرأي هو الذي تبناه الموقف الرسمي الفلسطيني، وذلك من خلال ما ورد عن الناطق باسم الرئاسة الفلسطينية "نبيل أبو ردينة"، حيث قال في [تصريح مقتضب](#) على إعلان المرسوم "إنه كان لا بد من هذا المرسوم لأن هذه الطريقة القانونية لهذا الإجراء". بالإضافة إلى [تصريح وزير العدل الفلسطيني](#) محمد الشلالة، إبان تعليقه على مرسوم تمديد حالة الطوارئ في المرة الأولى، حيث قال إنه يجوز تمديد حالة الطوارئ كلما اقتضت المصلحة الوطنية العليا ذلك.

في المقابل، عارض كثيرون، ومنهم أساتذة أكاديميون في القانون الدستوري ومؤسسات [حقوقية](#) إعلان حالة الطوارئ الجديد، مستندين في ذلك على مخالفته للقانون الأساسي الفلسطيني، والذي يخلو من منح الصلاحية للرئيس بتمديد حالة الطوارئ أصلاً، حيث أن نص المادة (110) من القانون الأساسي، سابقة الذكر، منح للمجلس التشريعي -حصراً- تمديد إعلان حالة الطوارئ، وبموافقة أغلبية ثلثي أعضائه، ولم يمنح أي صلاحية للرئيس تمنحه الحق في تمديد حالة الطوارئ.

وفي ذات السياق، بحسب ما يقوله الخبراء، ومنهم رشاد التوام، وعاصم خليل، أستاذ القانون العام بجامعة بيرزيت-، فإنه لا يمكن أن يكون هناك بديل مشروع عن موافقة المجلس التشريعي لغايات اعتبار التمديد دستورياً. ويرى الخبيران التوام و خليل، في دراسة نشرت لهما، أنه من المؤكد ضرورة إقدام السلطات الرسمية الفلسطينية على اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواجهة الأزمة الاستثنائية القائمة بما يحافظ على الصحة والمصلحة العامتين، ولكن دون التغول على الحقوق والحريات أو تقييدها إلا بالقدر الضيق الكافي لمواجهة

الأزمة، وفقاً "لمبدأ التناسبية"، وعلى أن تكون تلك القيود معلنة ومحددة بموجب نص تشريعي، مع ضمان مراجعة برلمانية وقضائية لجميع الإجراءات التي تتخذ خلال الأزمة².

ويرى الخبير الحقوقي "عصام عابدين"، منسق المناصرة في مؤسسة الحق برام الله، والحاصلة على الصفة الاستشارية في الأمم المتحدة، أن إعلان الطوارئ بسبب انتشار فيروس كورونا غير دستوري، حيث أن ذلك -ودون التقليل من خطر انتشار الفيروس- لا يندرج ضمن الحالات الدستورية الحصرية الأربع التي تجيز إعلان الطوارئ، وهو ما يجعل هذا الإعلان يمثل انتهاكاً للقانون الأساسي.

وفي سياق متصل، ينتقد عابدين القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020 بشأن حالة الطوارئ، والذي كان أصدره الرئيس عباس يوم 2020/3/22، حيث يشير إلى أن نص المادة (1) منه تنص على أنه "عند إعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي وفقاً للقانون الأساسي، يتولى رئيس الدولة أو من يخوله صلاحيات إنفاذ أحكام ذلك المرسوم، والقرارات، والتعليمات المنبثقة عنه"، حيث أن ذلك يتجاوز -وعلى نحو مفتوح- الصلاحيات الدستورية الحصرية للرئيس الفلسطيني والمحددة في القانون الأساسي.

قراءتنا لمدى دستورية الإعلان الثاني لحالة الطوارئ في فلسطين (5 أيار 2020)

إن مرد الأمور حين الاختلاف إلى النص متى وجد، حيث لا اختلاف في مورد النص. وهكذا، نجد أن نص المادة 110/الفقرة الثانية كان واضحاً، كما تبين في آراء الخبراء أعلاه، في منح صلاحية التمديد لحالة الطوارئ للمجلس التشريعي، بل إن تشدد بأن جعل ذلك مقترناً بشرط آخر وهو موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

² توام، رشاد وعاصم خليل. ما بعد حالة الطوارئ المعلنة في فلسطين لمواجهة فيروس كورونا: السيناريوهات ومحاذيرها. سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، فئة أوراق سياساتية، (2020/2).

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن نص القانون الأساسي على التمديد لمرة واحدة، لا يعني وجود ثغرة بخصوص التمديد لمرة ثانية أو الإعلان من جديد كما يقول البعض، وإنما يعني أن إرادة المشرع الدستوري قد انصرفت إلى عدم جواز التجديد أكثر من مرة واحدة، بمعنى أن القانون الأساسي، ولحساسية حالة الطوارئ كما أسلفنا وتأثيرها على الحريات العامة وحقوق الإنسان، لم يسمح بأن تبقى الأراضي الفلسطينية تحت نطاق حالة الطوارئ أكثر من 60 يوماً، وهي الـ 30 يوماً بإعلان الرئيس، ثم 30 يوماً أخرى بتمديد من المجلس التشريعي، وبهما معاً تنتهي الفرصة الممنوحة لإعلان الطوارئ بموجب القانون الأساسي.

وهكذا، يبدو إعلان حالة الطوارئ على أساس فكرة (قطع المدة)، أي انتهاء حالة الطوارئ والتمديد الخاص بها ثم الإعلان عن حالة طوارئ من جديد، تحايلاً على القانون الأساسي وعلى إرادة المشرع الدستوري، بل اعتبره البعض أكثر خطورة ومراوغة على القانون الأساسي؛ فمن جانب هو لا يخالف القانون الأساسي -شكلياً-؛ لكنه يخالف جوهر التقييد الوارد في القانون الأساسي، ويحتال بالالتفاف عليه، كما أنه خطير في الواقع إذا جرى استخدامه في غير أغراض المصلحة العامة وبشكل يمس بالحقوق والحريات³.

ومن جانب آخر، يفرض القانون الدولي على فلسطين -وعبر انضمامها لمجموعة واسعة من الاتفاقيات- تنفيذ العديد من الالتزامات حتى في وقت الطوارئ، حيث أوجبت المادة 4 من [العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية](#) أن تكون حالة الطوارئ حالة استثنائية وفي أضيق نطاق، ويجب أن تكون تدابير عدم التقييد بأحكام حقوق الإنسان التي ينص عليها العهد ذات طابع استثنائي ومؤقت. وبموجب العهد، ينبغي لإعلان حالة الطوارئ توافر شرطين جوهريين، هما: أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، وأن تكون الدولة الطرف قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ. ويجب على دولة فلسطين أن تعلم الدول الأطراف الأخرى في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بإعلانها حالة الطوارئ، وبشكل

³ توام، رشاد وعاصم خليل. ما بعد حالة الطوارئ المعلنة في فلسطين لمواجهة فيروس كورونا: السيناريوهات ومحاذيرها، مرجع سبق ذكره.

فوري، وذلك عن طريق إرسال إشعار إلى الأمين العام للأمم المتحدة، وينبغي أن يتضمن هذا الإشعار الحقوق التي لم تنقيد بها في العهد والأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهي فيه حالة الطوارئ، إعلام الدول بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

وبموجب [التعليق العام رقم 29](#) للجنة المعنية بحقوق الإنسان على المادة 4 سابقة الذكر، فإنه

"يتعين على الدول عند إعلانها حالة طوارئ تترتب عليها آثار يمكن أن تستتبع عدم التقيد باي حكم من أحكام العهد، أن تتصرف في حدود أحكام قانونها الدستوري..."

وهكذا، يبدو واضحاً أن اللجنة أخذت بعين الاعتبار أن السلطات تلجأ عادة في ظروف الطوارئ إلى تجاوز الدستور مبررة ذلك بمواجهة الكارثة وعدم التشدد في القوانين وذلك من أجل حماية المجتمع. لكن اللجنة شددت على أن لا تتجاوز الدولة دستورها، والذي يُفترض أنه ينظم حالة الطوارئ ويتعامل معها، فلا مبرر إذن لتجاوزه وانتهاكه. واستناداً إلى ذلك، لا يمكن القبول بحجة المحافظة على الصحة العامة من أجل تبرير انتهاك القانون الأساسي الفلسطيني، لا سيما أن القوانين الأخرى السائدة في فلسطين كافية للتعامل مع الأزمة، بما في ذلك فرض تدابير لتقييد التنقل وفرض التباعد الاجتماعي، وهو الأمر الذي رمت إليه اللجنة في تعليقها ذاته على المادة 4 بقولها إنه "لا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنها حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة".

وفضلاً عن ذلك، أضافت اللجنة بأن *استعادة الوضع الطبيعي الذي يمكن في ظله مرة أخرى ضمان الاحترام الكامل للعهد يجب أن يكون هو الهدف الرئيسي للدولة الطرف*. وإذا كانت هذه توصية اللجنة المعنية بحقوق الإنسان حتى في حالة كان القانون الأساسي يسمح بتجديد حالة الطوارئ، يغدو من الأولى الأخذ بها في ظل أن التمديد أو الإعلان الجديد لحالة الطوارئ سوف يمثل انتهاكاً للقانون الأساسي.

البدائل المطروحة

هناك العديد من البدائل التي كان بالإمكان اللجوء إليها بدل تجديد العمل بحالة الطوارئ، وعلى رأسها الاستناد إلى التشريعات الفلسطينية العادية (القوانين السارية). وفي هذا الإطار، يبرز قانونان هما: قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 42004، والذي نصت المادة رقم (14) منه على أنه: "بقرار من الوزير، للوزارة فرض الحجر الصحي في فلسطين لمنع انتقال الأمراض الوبائية منها وإليها". كما منح القانون الوزارة في المادة رقم (9) منه صلاحية مكافحة الأمراض المعدية وغير المعدية والوراثية بالوسائل كافة، وبالتنسيق مع الجهات المختصة.

قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم (3) لسنة 51998، والذي نص في المواد (1، 26) منه "إمكانية اتخاذ إجراءات موسعة للتعامل مع الأزمات، خاصة في حالات الطوارئ".

وبالتالي، تشكل هذه التشريعات العادية مسارا قانونيا يكفي لمواجهة الجائحة بما يجعل هذا البديل هو الأقوى دون المسّ بالقانون الأساسي ومكانته.

ويرى البعض أيضاً أن الرئيس كان بإمكانه -إن كان ولا بد من استمرار إعلان الطوارئ- إصدار قرار بقانون" عوضاً عن المرسوم، فعلى الرغم من اشتراط المادة (110) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 أن يجري إعلان حالة الطوارئ عبر مرسوم، إلا أن المادة (43) من القانون الأساسي منحت رئيس السلطة الوطنية حق إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي غير انعقاد أدوار المجلس التشريعي. وبما أن حالة الضرورة تنطبق على تفشي فيروس كورونا، وكذلك شرط غياب المجلس التشريعي متحقق في السياق السياسي الراهن، وبالرغم من أن المراسيم الرئاسية تقع في

⁴ قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004، الوقائع الفلسطينية، العدد (54)، 2004.
⁵ قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم (3) لسنة 1998، الوقائع الفلسطينية، العدد (24)، 1998.

مرتبة التشريع الفرعي - الثانوي في هرمية التشريعات، بحيث لا يصل إلى قوة التشريع العادي الصادر عن المجلس التشريعي، إلا أن إصدار قرار بقانون يتضمن شروط حالة الطوارئ ستشكل فرص استخدامه ضرراً أقل من إصدار مرسوم آخر بالتمديد.

خاتمة

يتضح مما سبق، أن الإعلان الجديد لحالة الطوارئ والصادر في 5 أيار 2020، وإن كان لضرورة المحافظة على المصلحة العامة، إلا أنه غير دستوري، ولا يوجد أساس قانوني له، حسب ما يظهر باستجلاء أحكام الطوارئ في القانون الأساسي الفلسطيني، سيما وأن القانون الأساسي منح الرئيس الأحقية بإعلان حالة الطوارئ وفق أحكام الباب السابع منه مرة واحدة فقط، وبذلك يخالف هذا الإعلان إرادة المشرع الدستوري، وكان الأجدر احترام تلك الإرادة التي تتغلب على أي اعتبار، وإعمالاً للقاعدة التي تقول بأن لا اجتهاد مع مورد نص.

يستدعي مواجهة خطر نقشي الفايروس التعامل بموجب القوانين المحلية، كونها كافية لاتخاذ إجراءات طارئة لمواجهة أزمة فيروس كورونا، وحث الرئيس لإنهاء حالة الطوارئ المعلنة احتراماً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني الذي ينبغي أن يبقى مصاناً وألا يتم المساس به أو تمرير أو تبرير انتهاكه تحت أي ظرف من الظروف، سيما وأن البدائل القانونية متوفرة، وبما يكفي ويغني عن وضع الحق في الصحة في مفاضلة أمام سمو القانون الأساسي.

ويجدر التنويه، ختاماً، إلى أن هذا الجدل كله ينبغي أن يدفعنا إلى التفكير بخطيئة تعطيل عمل المجلس التشريعي وعدم إجراء انتخابات لانتخاب أعضاء مجلس تشريعي جديد. وطالما بقي الانقسام الفلسطيني قائماً، والاعتبارات السياسية تغلب الاعتبارات القانونية، سيبقى المشهد السياسي والقانوني الفلسطيني في

دوامة منحدره من التخبط وعدم الاستقرار، ما يبعدنا عن مشروع دولة القانون والسيادة واحترام حقوق

الإنسان.

VISION

FOR POLITICAL DEVELOPMENT