

**مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي
اللسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان
"لمواجهة انتشار فايروس كورونا (كوفيد 19)"**

الباحث الرئيسي : نوار بدير ، باحثة
قانونية ومحامية مناصرة، مؤسسة الحق.

فريق التحرير : اشرف ابو حية، مستشار
قانوني، مؤسسة الحق.

ادام ستيب- ريكوفسكي ، مدير مكتب
رام الله ، مركز جنيف لحوكمة قطاع
الأمن

ايمان رضوان ، المستشار الاستراتيجي،
مركز جنيف لحوكمة قطاع المن

الترجمة : ريماء العجومي

ISBN: 92-9222-521-9

© Geneva Centre for Security Sector
Governance (DCAF). All Rights
Reserved.

شكر وتقدير: تم إصدار هذا المنشور بمساعدة الخارجية الألمانية الاتحادية. إن محتويات هذا المنشور هي المسؤولية الحصرية لمؤسسة الحق ، محتويات هذا التقرير لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعكس وجهات نظر كل من وزارة الخارجية الألمانية في ألمانيا ومركز جنيف لحكومة قطاع الأمن (DCAF).

DCAF ديكاف - مركز
جنيف لحكومة
قطاع الأمن
عشرون عاماً من العمل



About Al-haq:

Al-Haq is an independent Palestinian non-governmental human rights organisation based in Ramallah, West Bank. Established in 1979 to protect and promote human rights and the rule of law in the Occupied Palestinian Territory. Al-Haq has special consultative status with the United Nations Economic and Social Council, is a member of the Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN), the World Organisation Against Torture (OMCT) and Habitat International Coalition (HIC). Al-Haq is an affiliate of the International Commission of Jurists and a member of the Palestinian NGO Network (PNGO).

مؤسسة «الحق» - القانون من أجل الإنسان، هي جمعية حقوق إنسان فلسطينية، غير حكومية ومستقلة، مقرها مدينة رام الله - الضفة الغربية، تأسست عام 1979 من قبل مجموعة من المحامين الفلسطينيين بهدف توطيد مبدأ سيادة القانون، وتعزيز صون حقوق الإنسان واحترامها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتتمتع «الحق» بالصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي الاجتماعي في الأمم المتحدة، وعضوية الشبكة اليورو متوسطة لحقوق الإنسان، والمنظمة الدولية لمناهضة التعذيب، والتحالف الدولي للموئل، بالإضافة إلى عضويتها لدى الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، ولجنة «الحقوقيين الدولية - جنيف»، وعضو مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية

About DCAF

The Geneva Center for the security sector (DCAF) is an international organisation dedicated to assisting states-both developed and emerging democracies – in advancing good security sector governance within a democratic framework and in respect of the rule of law. DCAF provides in-country advisor support and practical assistance programs to states that seek to strengthen governance of their security sector. DCAF works directly with national and local governments, parliaments, civil society ,international organisations and defence and security forces.

نبذه عن مركز جنيف لحوكمة قطاع الامن : يمثل مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن مؤسسة دولية تركز نفسها لمساعدة الدول - الأنظمة الديمقراطية الراسخة والناشئة- على تعزيز حكم القطاع الأمني ضمن إطار ديمقراطي يحترم مبدأ سيادة القانون. ويقدم الدعم والاستشارات على المستوى الوطني ويرعى تنفيذ البرامج التي توفر المساعدة العملية في هذا المجال للدول التي تسعى إلى النهوض بتعزيز حكم القطاع الأمني فيها. ويعمل المركز بصورة مباشرة مع الحكومات الوطنية والمحلية، والبرلمانات، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الدولية وقوات الدفاع والأمن.

مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان

«لمواجهة انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19)»

خلفية عامة:

أعلن الرئيس الفلسطيني حالة الطوارئ في الأرض الفلسطينية المحتلة بتاريخ 5 آذار 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 2020¹ بهدف مواجهة خطر انتشار فيروس «كورونا» ومنع تفشيه، وذلك لمدة (30) يوماً، وتبع ذلك إصدار قرار بقانون رقم (7) لعام 2020 الخاص بتنظيم الإجراءات والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ المعلنة والجهات المختصة بتنفيذها²، وكذلك العقوبات المترتبة على مخالفتها، بالإضافة إلى بعض القرارات والتعليمات ذات العلاقة، وذلك بالاستناد إلى أحكام الطوارئ الواردة في الباب السابع من القانون الأساسي³. وبتاريخ 3 نيسان 2020 وفي ظل تعطل أعمال المجلس التشريعي المنحل لاحقاً بقرار من المحكمة الدستورية، أصدر الرئيس الفلسطيني مرسوماً ثانياً بتمديد حالة الطوارئ لمدة (30) يوماً إضافية⁴، وتبع ذلك تجديد حالة الطوارئ للمرة الثانية بإصدار الرئيس الفلسطيني مرسوماً ثالثاً بإعلان حالة الطوارئ لمدة (30) يوماً أخرى بتاريخ 5 أيار 2020⁵.

والجدير بالذكر في هذا السياق أن إعلان حالة الطوارئ الحالي هو الإعلان الثالث منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث جرى إعلان حالة الطوارئ في المرة الأولى بتاريخ 5 تشرين الأول 2003 بموجب المرسوم الرئاسي رقم (18) لعام 2003⁶، على كامل الأرض الفلسطينية أثر تصاعد الانتهاكات الإسرائيلية بحق الشعب الفلسطيني، ونتج عنها تشكيل «حكومة طوارئ». كما وجرى الإعلان عن حالة الطوارئ الثانية على جميع الأرض الفلسطينية بموجب المرسوم الرئاسي رقم (9) لعام 2007، بتاريخ 14 حزيران 2007⁷، لمواجهة «الانقسام الفلسطيني»، ونتج عنه أيضاً تشكيل «حكومة إنفاذ حالة طوارئ»: لمواجهة الظروف المعلنة.

وتتميز حالة الطوارئ الراهنة، بأن إعلانها قد جاء بعد انضمام دولة فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات الدولية وبخاصة الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان، والتي تتضمن التزامات بشأن إعلان حالة الطوارئ، مما يستوجب أن يراعى إعلان حالة الطوارئ الراهنة وتطبيقها التزامات دولة فلسطين الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة.

أهمية التقرير

يأتي هذا التقرير للتعبير عن الاهتمام والحرص المشترك بين مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن ومؤسسة الحق على تعزيز مبدأ سيادة القانون وحالة حقوق الإنسان في دولة فلسطين خلال مرحلة الطوارئ، ومواءمة التشريعات الفلسطينية والممارسة العملية خلالها وجائحة كورونا مع الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين والممارسات الفضلى بما يصون ويعزز الحقوق والحريات العامة. تأمل الحق ومركز جنيف أن يساهم ما احتواه هذا التقرير من مراجعة وتقييم للتشريعات التي صدرت خلال حالة الطوارئ، في تعزيز المساءلة والحوكمة والإصلاح في القطاع الأمني والسلمي الأهلي والحكم الرشيد في دولة فلسطين.

1 المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 2020، الوقائع الفلسطينية، عدد (165)، في 2020/3/19، ص13. يشار إليه فيما بعد بـ «المرسوم الرئاسي ل إعلان حالة الطوارئ».

2 قرار بقانون رقم (7) لعام 2020، الوقائع الفلسطينية، عدد (21)، في 2020/3/22، ص2. يشار إليه فيما بعد بـ «القرار بقانون بشأن إعلان حالة الطوارئ».

3 القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، في 2003/3/19، ص5. ويشار إليه فيما بعد بـ «القانون الأساسي المعدل». ويحتل المرتبة العليا ضمن التشريعات الفلسطينية.

4 المرسوم الرئاسي رقم (3) لعام 2020، بشأن تمديد حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد (166)، في 2020/4/20، ص18.

5 المرسوم الرئاسي رقم (4) لعام 2020، بشأن إعلان حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد (167)، في 2020/5/13، ص12.

6 مرسوم رئاسي رقم (18) لعام 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد (48)، في 2004/1/29، ص41-43.

7 مرسوم رئاسي رقم (9) لعام 2007، الوقائع الفلسطينية، عدد (71)، في 2007/8/9، ص6.

لماذا أُعد هذا التقرير؟

يترتب على إعلان حالة الطوارئ تمتع بعض السلطات التنفيذية في الدولة قدراً من السلطة الاستثنائية الكافية لمواجهة الظروف الاستثنائية، وقد تصل في بعض الأحيان إلى تقييد بعض حقوق الإنسان وحرياته أو المساس بها؛ بهدف الحفاظ على النظام العام، وذلك ضمن الحدود والضوابط والقيود المشروعة وفقاً للتشريعات الوطنية والمعايير الدولية ذات العلاقة؛ لذلك جاء هذا التقرير لدراسة مدى انسجام حالة الطوارئ المعلنة في فلسطين بتاريخ 5 آذار 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 2020؛ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل الذي يعد بمثابة الدستور والتشريعات الوطنية ذات العلاقة ومواءمتها مع الاتفاقيات الدولية المنظمة لحالة الطوارئ، وبالتحديد تلك المتخصصة بحقوق الإنسان وحرياته؛ بهدف تقديم الملاحظات والتوصيات المرتبطة بها للجهات المختصة في الدولة لمتابعتها. حيث تم إعلان حالة الطوارئ لمواجهة خطر انتشار فيروس «كورونا» ومنع تفشيه، وتبع ذلك إصدار قرار بقانون رقم (7) لعام 2020 لتنظيم الإجراءات والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ المعلنة والجهات المختصة بتنفيذها، وكذلك العقوبات المترتبة على مخالفتها، وبعض القرارات والتعليمات ذات العلاقة، وما تبعه من تمديد لحالة الطوارئ، وإعلانها لمرّة ثانية؛ لذات الغاية والأسباب.

نطاق التقرير

يركز التقرير من حيث نطاقه الزمني على الفترة الممتدة من 5 آذار 2020 وحتى تاريخ اعداد التقرير الموافق 30 أيار 2020 أما نطاقه القانوني يركز على وجه الخصوص على الضوابط والأحكام النازمة لإعلان حالة الطوارئ وضمنات حقوق الإنسان في القانون الأساسي المعدل للعام 2003، وبعض الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وبالتحديد المنظمة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للعام 1966، باعتباره المرجعية الدولية لحالة الطوارئ.

هيكلية التقرير

سيتم تقسيم التقرير إلى فصول، كما يلي:

الفصل الأول؛ يُستهل هذا التقرير بتحليل مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ الراهنة مع أحكام القانون الأساسي المعدل للعام 2003، الذي اهتم بتحديد الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، وشروطها والأحكام الخاصة بتمديدتها، ومن ثم يتطرق إلى تقييم العملية التشريعية المتخذة أثناء حالة الطوارئ.

يشتمل الفصل الثاني من التقرير على دراسة مدى انسجام وفعالية الإجراءات والسياسات التي اتخذت في حالة الطوارئ مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وذلك بدراسة مقتضيات إعلان حالة الطوارئ وفقاً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، وضوابط تقييد ممارسة حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ، وضمنات حمايتها، مع إبراز الانتهاكات التي طالتها أثناء هذه الفترة.

يرد في الفصل الثالث من التقرير النتائج الرئيسية و طائفة من التوصيات التي تُعنى بضمان التزام كافة الجهات المخولة بإنفاذ أحكام القانون باحترام القواعد والأحكام والضمنات النازمة لحقوق الإنسان وحرياته ضمن حالة الطوارئ.

كيف أُعد هذا التقرير

في سياق متابعة وتعزيز وصون حقوق الإنسان واحترامها في الأرض الفلسطينية في الحالات الاستثنائية تم إعداد هذا التقرير لتقييم حالة الطوارئ الراهنة انطلاقاً من التزامات فلسطين الوطنية والدولية، وذلك بإجراء مراجعة لكافة التشريعات الفلسطينية سواء الدستورية أو القانونية النازمة لحالة الطوارئ أو المرتبطة بموضوعها، ومقاربتها مع كافة التشريعات والإجراءات والسياسات التي تم إصدارها ورصدها خلال حالة الطوارئ. وكذلك الاحتكام إلى كافة الاتفاقيات الدولية النازمة لحالة الطوارئ والمنظمة إليها دولة فلسطين، سواء المنظمة لحالة الطوارئ أو الضامنة لحقوق الإنسان وحرياته، فضلاً عن تحليل التقارير الخاصة بالانتهاكات التي رصدتها مؤسسة الحق خلال فترة الطوارئ الممتدة من تاريخ 5 آذار 2020 وحتى تاريخ إعداد التقرير الموافق 30 أيار 2020.

أولاً:

مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع أحكام القانون الأساسي المعدل للعام 2003

تعتبر حالة الطوارئ إحدى تطبيقات «نظرية الظروف الاستثنائية» المؤقتة، والتي يتم إعلانها بالعادة لمواجهة خطر يهدد أمن الدولة واستقرارها، وبموجبها يتم تقييد العديد من الحقوق والحريات العامة للأفراد بشكل استثنائي.⁸ لذلك اهتمت العديد من الاتفاقيات الدولية ومن ضمنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966،⁹ بتنظيم ضوابط أعمال حالة الطوارئ والقيود المفروضة على إعلانها، وكذلك الأمر تنظّمها العديد من التشريعات الوطنية ضمن نصوصها الدستورية محددة بذلك الإجراءات والتدابير والقيود التي تتخذ في حالة الطوارئ، محيلة تفاصيل أحكامها إلى قوانين وطنية خاصة بها.

وقد عمد المشرع الفلسطيني إلى تنظيم القواعد العامة التي تحكم حالة الطوارئ ضمن الباب السابع من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، في المواد (114-110) محددًا بذلك الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ والضوابط القانونية الشكلية والموضوعية اللازمة لإعمالها، وكذلك الجهة المختصة بإعلانها.

وقد اكتفت نصوص القانون الأساسي المعدل بتنظيم القواعد العامة التي تحكم حالة الطوارئ، دون أن تفرد تعريفاً محدداً «لحالة الطوارئ». كذلك لم تحل تنظيم تفاصيلها إلى قانون خاص بها، لاغيةً بذلك كافة الأحكام الناظمة لحالة الطوارئ قبل نفاذ القانون الأساسي المعدل، وفقاً لأحكام المادة (114).¹⁰ وعلى المستوى التشريعي فقد خلت النصوص الوطنية المطبقة في فلسطين من تنظيم أحكام الطوارئ أو ضوابطها أو حدودها ضمن نصوصها القانونية.

1. الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ بموجب القانون الأساسي.

لم تدرج نصوص القانون الأساسي المعدل تعريفاً محدداً «لحالة الطوارئ» بمفهومها العام، بينما ذهب المشرع لتعريفها ضمن قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم (3) لعام 1998 بأنها: «حالة الخطر الداهم الذي يهدد -أو يعيق- السير العادي للسلطات العامة».

وقد حددت المادة (110/1) من القانون الأساسي المعدل، الظروف التي تعتبر من قبيل التهديد للأمن القومي الفلسطيني، والتي يجوز بموجبها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية -وفقاً لتقديره- إعلان حالة الطوارئ؛ وهي: حالة الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح أو الكارثة الطبيعية. ويلاحظ بأن «انتشار الأوبئة» أو «الأمراض المعدية» أو ما شابه ذلك، غير منظمة ضمنها، وفقاً لما هو مشار إليه في المادة (1) من المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 2020 لإعلان حالة الطوارئ، والتي ذكرت بشكل صريح أن «مواجهة خطر فيروس كورونا ومنع تفشيه» وهو الظرف الاستثنائي المستدعي لإعلان حالة الطوارئ، إلا أنه يمكن تقديرها ضمن «الكوارث الطبيعية»، ويمكن الاستدلال على ذلك بتوجه المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث، حيث عرف الكارثة: «حدوث خلل خطير في سير شؤون مجتمع ما، باستثناء النزاع المسلح، مما يتسبب في وقوع خسائر بشرية أو مادية أو بيئية هامة وواسعة النطاق» فهذا التعريف لم يميز بين الأحداث الطبيعية أو الأحداث التي يتسبب بها الإنسان.¹¹

والجدير بالذكر في هذا السياق أن المنظومة القانونية الفلسطينية النافذة في الأحوال العادية دون الاستثنائية استعرضت بعض القواعد القانونية ذات العلاقة بالقرار بقانون بشأن حالة الطوارئ الراهنة، وبالتحديد التدابير الوقائية والعلاجية للأمراض المعدية، دون أن تتعدى بذلك لتنظيم بعض المواضيع الأخرى المرتبطة بالقرار بقانون بشأن حالة الطوارئ والمقيدة لحق التنقل والتجمع السلمي وغيرها. فقانون الصحة العامة الفلسطيني رقم (20) لعام 2004،¹² وبالتحديد الفصل الثالث منه، المعنون بـ «مكافحة الأمراض»، كلف وزارة الصحة بالتنسيق مع الجهات المختصة بمكافحة الأمراض المعدية، ومراقبة معدلات انتشارها، وكذلك خولها صلاحية اتخاذ العديد من التدابير الوقائية والعلاجية لحصر انتشار المرض المعدية. كما أوردت تلك النصوص التدابير الإجرائية للتعامل مع المصابين، بما فيها إجراء الفحوصات وإخضاعهم للحجر الصحي، ونظم آلية الإبلاغ عن المصابين بالأمراض المعدية والأشخاص التي تقع عليهم مسؤولية وواجب الإبلاغ، فضلا عن ذلك أفردت تلك النصوص عقوبات لمن يخالف أحكامها ضمن الفصل الثالث عشر من قانون الصحة العامة.

8 إحسام المرعبي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (بغداد: منشورات جامعة بغداد)، ص 168.

9 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (21د-)، في 16/12/1966، تاريخ بدء النفاذ: 23/3/1976، وسيشار إليه فيما بعد بـ «العهد الدولي».

10 تنص المادة (114) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003، على: «تلغى جميع الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون الأساسي بما في ذلك أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام 1945».

11 تقرير المقرر الخاص بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث، الدورة العادية والستون، 6/5-5/4 و 8/7-7/6 من العام 2009. الفقرة 48. وهو ذات التوجه الذي تبنته اتفاقية تامبيري لعام 1988 والمتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث والعمليات الإغاثية؛ والمسرود الدولي المتفق عليه بشأن المصطلحات الأساسية المتعلقة بإدارة الكوارث الصادرة عن

إدارة الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة 1992؛ والميثاق الدولي بشأن القضاء على الكوارث الكبرى.

12 قانون الصحة العامة الفلسطيني رقم (20) لعام 2004، الوقائع الفلسطينية، عدد (54)، في 23/4/2005، ص 14. ويشار إليه فيما بعد بـ «قانون الصحة العامة».

2. دستورية إعلان حالة الطوارئ

اشتترت المادة (110/1) من القانون الأساسي المعدل لإعلان حالة الطوارئ، صدور مرسوم رئاسي من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتضمن الهدف من إعلان حالة الطوارئ والمنطقة التي تشملها، والفترة الزمنية لإعمالها، على أن لا تزيد مدتها عن ثلاثين يوماً، الأمر الذي تم التعبير عنه في أحكام المادة (3) من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الراهنة، والتي أفادت بأن مدة حالة الطوارئ المعلن عنها لمواجهة خطر انتشار فيروس «كورونا» ثلاثين يوماً. كما أضافت المادة (1) من مرسوم إعلان حالة الطوارئ بأن أحكامه تسري على الأرض الفلسطينية لمواجهة خطر فيروس «كورونا» ومنع تفشيه. وبالتالي فإن عناصر قرار الإعلان عن حالة الطوارئ المنظمة بأحكام القانون الأساسي توافرت في المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان حالة الطوارئ رقم (1) لعام 2020.

3. مدى دستورية تمديد حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (3) لعام 2020، وإعلانها بمرسوم رئاسي جديد رقم (4) لعام 2020:

أعلن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 3 نيسان 2020 تمديد حالة الطوارئ الراهنة لمدة ثلاثين يوماً إضافية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (3) لعام 2020؛ حيث استند في ديباجة المرسوم لإصداره على أحكام القانون الأساسي المعدل الذي خالف جوهرها، واستند كذلك على «واجباته الدستورية في رعاية مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة»، مخالفاً بذلك أحكام المادة (110/2) من القانون الأساسي المعدل، التي تشترط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي في حال الرغبة بتمديد حالة الطوارئ، والتي نصت على أنه: «يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه». ولطالما أن المجلس التشريعي الفلسطيني منحل بموجب القرار التفسيري رقم (10/2018) الصادر من المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية،¹³ الأمر الذي يفقده حق الرقابة على كافة الإجراءات أو التدابير التي تم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ، وفقاً للصلاحيات المخولة له بموجب أحكام القانون الأساسي المعدل.¹⁴

وبتاريخ 5 أيار 2020 تم تجديد إعلان حالة الطوارئ لمدة (30) يوماً إضافية بموجب المرسوم الرئاسي رقم (4) لعام 2020. دون أي مرجعية دستورية محددة بموجب القانون الأساسي، والذي حدد بشكل واضح إجراءات تمديد حالة الطوارئ وشروطها وضوابطها، دون أن ينظم إعادة إعلان حالة الطوارئ لذات الأسباب التي أعلنت من أجلها المرة الأولى.

هذا وقد جرى تمديد حالة الطوارئ وكذلك إعلانها لمرحلة جديدة على الرغم من أن العديد من التشريعات الوطنية الفلسطينية النافذة في الأحوال العادية، تتيح للحكومة اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تمكنها من القيام بواجبتها في ظل مواجهة مثل هذه الظروف الصحية التي تمر بها الأرض الفلسطينية، دون الحاجة إلى صدور مرسوم لتمديد إعلان حالة الطوارئ، أو إعادة إعلانها بموجب مرسوم رئاسي آخر، ومن هذه التشريعات: قانون الصحة العامة رقم (20) لعام 2004، وقانون الدفاع المدني رقم (3) لعام 1998؛ وقانون حماية المستهلك رقم (21) لعام 2005؛ وقانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة الغربية رقم (16) لعام 1960؛ وقانون العقوبات الانتدابي النافذ في قطاع غزة رقم (74) لعام 1936؛ وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لعام 2001؛ وكذلك مرسوم اختصاصات المحافظين رقم (27) لعام 2003، الأمر الذي يغدو معه تمديد حالة الطوارئ وتجديدها غير ذي جدوى.

4. تقييم العملية التشريعية والقضائية أثناء حالة الطوارئ:

بخصوص التشريعات؛ فقد شهدت الحالة الفلسطينية أثناء حالة الطوارئ الراهنة تبني العديد من التشريعات بكافة مسمياتها ودرجاتها، وبخاصة القرارات بقانون، والتي يقدر عددها ب (13) قرار بقانون، و(6) قرارات رئاسية، و(7) قرارات لمجلس الوزراء، وغيرها العديد من المراسيم والتعليمات الوزارية.

- إلا أن هنالك مجموعة من هذه القرارات التي تم تبنيها لا ينطبق عليها مفهوم حالة الضرورة المنظمة بموجب أحكام المادة (43) من القانون الأساسي، ومن ذلك؛ القرار بقانون رقم (12) لعام 2020 بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (7) لعام 2005، والقرار بقانون رقم (13) لعام 2020 بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لعام 1966 وتعديلاته، وغيرها. حيث يفترض أن تكون القرارات بقوانين التي يصدرها الرئيس في حالة الضرورة تتصف

13 للمزيد: يمكنكم الاطلاع على ورقة موقف صادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بشأن قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات تشريعية

<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2216.html>

14 أجازت نصوص القانون الأساسي المعدل للمجلس التشريعي -وفقاً لسلطته التقديرية- الرقابة على كافة الإجراءات المتخذة في حالة الطوارئ؛ وذلك في أول اجتماع يعقده عقب إعلان حالة الطوارئ أو جلسة التمديد أيهما سبق، مع صلاحيته أيضاً باتخاذ أي إجراءات استجوابية ذات علاقة بحالة الطوارئ. للمزيد انظر: المادة (110/4)، القانون الأساسي المعدل.

بأنها «لا تحتتمل التأخير»، و«ذات علاقة بالظرف الاستثنائي»، والمتمثل ب«مواجهة انتشار فيروس كورونا»، وهذا الأمر لا ينطبق والقرارات المذكورة أعلاه، فلا بد أن يكون محل القرار بمرتبة القانون وهدفها متلائماً مع الظرف الاستثنائي الذي تعاصره الدولة.

• علماً بأن كافة الإجراءات والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ بما فيها التشريعات الاستثنائية «القرارات بقوانين» تسري من الناحية الواقعية في الضفة الغربية فقط دون قطاع غزة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم وحدة التشريعات النافذة على الشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة، ويعمق من حجم الانقسام التشريعي بينهما.

• وكذلك الأمر ينطبق على العديد من القرارات والمراسيم والتعليمات التي تم تبنيها أثناء حالة الطوارئ، لعدم اتساقها مع الغاية الأساسية التي أعلنت من أجلها الحالة. ومن ذلك، القرار رقم (22) لعام 2020 بشأن العفو عما تبقى من مدة عقوبة محكومين، حيث لم يوضح قرار العفو الخلفية التي تم اعتقال المحكومين على أساسها، أو الأسباب التي تستدعي الإفراج عنهم أو الآلية التي تم بموجبها شمولهم ضمن هذا العفو، أو المدة المتبقية لاستكمال عقوبتهم. وكذلك الأمر المرسوم الرئاسي رقم (2) لعام 2020 بشأن إعادة تشكيل لجنة الانتخابات المركزية، وقرار رقم (2) لعام 2020 المتعلق بنظام صيانة الشوارع في بلدية روابي، بالإضافة إلى العديد من التشريعات التي تم تبنيها أثناء حالة الطوارئ، والتي تتجاوز الغايات المعلنة من أجلها، والمتمثلة بمواجهة انتشار فيروس كورونا.

• وعلى المستوى القضائي، فقد أصدر الرئيس الفلسطيني عدداً من القرارات بقوانين المتعلقة بالنظام القضائي وآلية عمله، ومن ضمنها القرار بقانون رقم (10) لعام 2020 بشأن وقف سريان مدد التقادم والمواعيد والأجال القانونية خلال فترة الطوارئ؛ لغايات عدم فوات المواعيد والمدد التي رتبها القوانين لاتخاذ الإجراءات.¹⁵ وكذلك قرار بقانون رقم (11) لسنة 2020 بشأن تأجيل الحبس بقضايا التنفيذ في حالة الطوارئ؛¹⁶ بحيث يتم تأخير حبس المدنين الموجودين في مراكز الإصلاح والتأهيل على قضايا تنفيذية، على أن يستأنف تنفيذ الحبس بعد انتهاء حالة الطوارئ. وعلى المستوى التنظيمي أعلن مجلس القضاء الأعلى مجموعة من الإجراءات المتخذة أثناء حالة الطوارئ، حيث قرر بموجبها منع التجمعات في أروقة المحاكم، وعدم شطب أو إسقاط القضايا المنظورة أمامها. وبتاريخ 8 آذار 2020 فوض رئيس المحكمة العليا «رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي» - على الرغم من عدم شرعية ودستورية تشكيله - باتخاذ القرارات المنظمة لعمل المحاكم النظامية وفقاً لمستجدات الحالة، وما تبعه من إصدار تعليمات ذات علاقة، حيث شهدت هذه المرحلة حالة من التخبط في التعميمات الصادرة عن المجلس الانتقالي بشأن تنظيم العمل القضائي خلال فترة الطوارئ، الأمر الذي أثر سلباً على حقوق المتقاضين، ووجهه بنقد شديد من قبل نقابة المحامين والمختصين بالشأن القضائي.

إن تقييم العملية التشريعية والقضائية أثناء حالة الطوارئ، تثبت إهدارها لمبدأ سيادة القانون والحكم الرشيد، وتقويض للحقوق والحريات، من خلال ممارسة السلطة التنفيذية للعديد من اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، دون وجود أدنى رقابة على أعمالها.

15 قرار بقانون رقم (10) لعام 2020 بشأن وقف سريان مدد التقادم والمواعيد والأجال القانونية، الوقائع الفلسطينية، العدد (166)، في تاريخ 2020/4/20، ص.10.

16 قرار بقانون رقم (11) لعام 2020 بشأن تأجيل حبس المدنين، الوقائع الفلسطينية، العدد (166)، في تاريخ 2020/4/20، ص.12.

ثانياً:

مدى انسجام الإجراءات والسياسات المتخذة في حالة الطوارئ مع المعايير الدولية الخاصة بحالة الطوارئ وضمانات حقوق الإنسان

اهتمت الاتفاقيات الدولية بإطارها العام بحماية حقوق الإنسان وحرياته، ورتبت التزامات على الدول الأطراف فيها؛ لضمان تنفيذها. كما واستعرضت بعض هذه الاتفاقيات المبادئ القانونية التي تخول الدول اتخاذ بعض التدابير الهادفة لتعليق التزاماتها القانونية في حالة الطوارئ، وذلك ضمن ضوابط صارمة، وبالتحديد ضمن المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للعام 1966، باعتباره المرجعية الدولية الأساسية التي نظمت حالة الطوارئ. وبالتالي يمكن تقييم انسجام إعلان حالة الطوارئ المعلنة في الأرض الفلسطينية مع المعايير الدولية ذات العلاقة، وبالتحديد المنظمة لحقوق الإنسان، وفقاً للتفصيل أدناه:

1. مقتضيات إعلان حالة الطوارئ وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

يتعين على دولة فلسطين بموجب انضمامها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عند إعلان حالة الطوارئ أن تراعي شرطين أساسيين، يتمثل الأول؛ بأن يهدف الإعلان لمواجهة خطر عام واستثنائي يهدد حياة الأمة بشكل مؤقت، أما الشرط الثاني بأن يتم الإعلان عن حالة الطوارئ بشكل رسمي في الدولة.¹⁷ وعلى الرغم من أن نصوص «العهد الدولي» لم تحدد الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، إلا أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أفادت في تعليقها العام رقم (29) لعام 2001، بضرورة أن يهدف إعلان الطوارئ بشكل أساسي «لإستعادة الأوضاع الطبيعية التي يمكن من خلالها احترام حقوق الإنسان».¹⁸ وبالتالي يمكن تقدير إعلان حالة الطوارئ الراهنة؛ الهادف لمواجهة انتشار فيروس «كورونا» بأنه من قبيل «الخطر الذي يهدد حياة الأمة»، وفقاً لتصريحات الأمين العام للأمم المتحدة الذي وصفه بأنه «يشكل خطراً يهدد البشرية جمعاء».¹⁹

2. تقييد ممارسة الحق التنقل والحق في التجمع السلمي أثناء حالة الطوارئ

التزمت دولة فلسطين بإخطار الدول الأطراف في «العهد الدولي» -بواسطة الأمين العام للأمم المتحدة- بإعلان حالة الطوارئ مفصلة بذلك أسباب إعلانها، والتدابير والإجراءات المرتبطة بها، والفترة الزمنية التي تشملها، وأفادت ضمن إخطارها بتقييد العمل بأحكام المادتين (12) و(21) من «العهد الدولي»؛ ذات العلاقة بالحق في التنقل والحق في التجمع السلمي؛ لمكافحة انتشار فيروس «كورونا». وبالتالي ينبغي أن تكون القيود المفروضة على حقوق الإنسان مقتصرة فقط على حقي «التجمع السلمي» و«التنقل» وبما يتناسب مع الهدف من إعلان حالة الطوارئ²⁰، وذلك ضمن أضيق الحدود؛ بحيث لا يتم إهدار مضمين هذه الحقوق، وبما لا يؤثر على تمتع الأفراد بحقوقهم الأخرى على نحو متساو.²¹

إلا أن مؤسسة الحق رصدت ضمن تقاريرها التي تم إعدادها في فترة الطوارئ بعض التجاوزات للجهات المكلفة بإنفاذ القانون في تقييدها لحق التنقل، حيث تعرض بعض الأفراد للاعتداء بالضرب والإهانة والاحتجاز تعسفاً على الحواجز الأمنية الفلسطينية المقامة تنفيذاً للغايات المعلنة من حالة الطوارئ على مداخل المدن والقرى الفلسطينية أثناء تنقلهم بينها، الأمر الذي شكل مخالفة صريحة لأحكام الاتفاقيات الدولية والقوانين والأنظمة الخاصة بإنفاذ القانون في حالة الطوارئ، والضامنة للكرامة الإنسانية، والسلامة البدنية، والمحاكمة العادلة، وكذلك انتهكت مدونات وقواعد سلوك المكلفين بإنفاذ القانون.

إلا أن مؤسسة الحق رصدت ضمن تقاريرها التي تم إعدادها في فترة الطوارئ بعض التجاوزات للجهات المكلفة بإنفاذ القانون في تقييدها لحق التنقل وكذلك الأمر تجاوزت الجهات المكلفة بإنفاذ القانون حدودها في تقييد الحق بالتجمع السلمي في العديد من الحالات

17 يشترط أن يتكون يتم ال إعلان عن حالة الطوارئ بموجب إعلان رسمي صادر من جهة رسمية من الدولة وبلغتها الرسمية، وأن يكون مجدياً ومفهوماً لعامة الناس. للمزيد انظر: تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرية الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، الدورة السابعة والثلاثون، 3/23-2/26 من العام 2018، فقرة 28، يشار إليه فيما بعد بـ «تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرية الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب».

18 تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم (29) لعام 2001، الخاص بتفسير المادة (4) المنظمة لحالة الطوارئ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وثيقة رقم (HRI/GEN/1/Rev.8)، بتاريخ 2001/7/24، وسيشار إليه فيما بعد بـ «التعليق رقم (29)».

19 <https://www.un.org/ar/coronavirus/articles/united-nations-entities-come-together-fight-against-covid-19?fbclid=IwAR2W25pllljkFFq7O6EAOSALRrmIvqlfoZ7hCMwBE6deH8wfaa7qyFgVlhQ> 19

20 (Alexandre Kiss, "Permissible limitations on rights", in The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights, Louis Henkin, ed. (Columbia University Press, 1981

مشار إليه في: تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرية الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، الدورة السابعة والثلاثون، 3/23-2/26 من العام 2018، الفقرة 4 من التعليق 29.

21 انظر: المادة (4)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والفقرة (4-5)، التعليق رقم (29) الملحق بها.

وكذلك الأمر تجاوزت الجهات المكلفة بإنفاذ القانون حدودها في تقييد الحق بالتجمع السلمي في العديد من الحالات، ولعل أبرزها استخدام القوة المفرطة لإزالة «بسطات» وسط الخليل في الضفة الغربية، وما تبع ذلك من عدم احترام الجهات المختصة بإنفاذ أحكام القانون القرارات القضائية التي أفادت بالإفراج عن المواطنين الموقوفين على ذمة هذه القضية، بل وإعادة احتجازهم على ذمة المحافظ بما يخالف أحكام القانون الأساسي المعدل والتشريعات الفلسطينية والاتفاقيات الدولية التي تفيد بوجوب احترام وتنفيذ كافة الأحكام القضائية، وتلك المتعلقة بعدم قانونية التوقيف على ذمة المحافظين.²² وكذلك الأمر الذي حصل في مدينة رفح عند اعتداء الشرطة على مجموعة من المواطنين بينهم صحفي خلال وقفتهم الاحتجاجية الراضة لقرار وزارة الصحة في قطاع غزة بإقامة مدرستين للحجر الصحي الإلزامي فيها.

3. شرعية تقييد حقوق الإنسان وحرياته العامة أثناء حالة الطوارئ:

على الرغم من أن دولة فلسطين قد أفادت -ضمن إخطارها للأمين العام للأمم المتحدة- بتقييد العمل بأحكام المواد المنظمة لحقي «التنقل» و«التجمع السلمي» من «العهد الدولي»؛ إلا أن المطلاع على القرار بقانون الخاص بإعلان حالة الطوارئ الراهنة المتضمن للإجراءات والتدابير التي يمكن اتخاذها في هذه الحالة والعقوبات المترتبة على مخالفتها يجد أنها غير متناسبة مع الغايات الأساسية لإعلان حالة الطوارئ الراهنة؛ فالمادة (2) من القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ تخول الرئيس، أو أي شخص يخوله، صلاحيات إنفاذ أحكام مرسوم الطوارئ والقوانين والقرارات والتعليمات المنبثقة عنه، بما فيها تعطيل ما يلزم من قوانين لتحقيق غايات إعلان حالة الطوارئ، وكذلك اتخاذ العديد من التدابير المقيدة لحقوق الإنسان وحرياته، ومنها: إغلاق الحدود والمعابر الخارجية للدولة؛ والحد من التنقل داخل المدن الفلسطينية وخارجها؛ وتعطيل العمل بالمؤسسات؛ وضع اليد على العقارات ووسائل النقل لتنفيذ أحكام المرسوم والقرار بقانون ذات العلاقة. أما المادة (3) فقد حظرت على أي جهة غير مختصة من إصدار أي تصريحات أو بيانات أو إشاعة أخبار أو احتكار البضائع أو مخالفة التسعيرة المعلنة، أو تحقيق أي مكاسب غير مشروعة، وأوردت عقوبات لمن يخالفها. وبذلك تكون هذه القيود المفروضة على حقوق الإنسان وحرياته بموجب حالة الطوارئ الراهنة، تجاوزت الغاية الأساسية من إعلانها والمتمثلة بتقييد الحق في التنقل والتجمع السلمي، لتشمل حقوق أخرى ذات علاقة بالملكية، والتعلم، وحرية الرأي والتعبير، وغيرها.

وعلى صعيد الواقع العملي فقد تلقت مؤسسة الحق خلال فترة الطوارئ العديد من الشكاوى حول بعض التجاوزات التي سلكتها الجهات المكلفة بإنفاذ القانون حول حقوق الإنسان وحرياته المحمية بموجب الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين والتشريعات الوطنية ذات العلاقة، حيث قدر عددها ب (17) شكوى، توزعت جغرافياً على (5) حالات في قطاع غزة، و (12) حالة في الضفة الغربية، بالإضافة إلى العديد من التوثيقات لأحداث أخرى رصدتها «الحق» خلال هذه الفترة.

وتراوحت مضامين الانتهاكات في الأرض الفلسطينية خلال حالة الطوارئ حول الاعتداء على حرية الرأي والتعبير بما يشكل في مجموعه (5) حالات؛ من خلال احتجاز العديد من المواطنين تعسفاً على خلفية منشورات على صفحاتهم الخاصة على مواقع التواصل الاجتماعي «فيس بوك» طالت في بعضها انتقادات حول سياسية الحكومة في الضفة الغربية وقطاع غزة حول الإجراءات والتدابير المتخذة للتعامل مع حالة الطوارئ، وذلك دون احترام لضمانات المحاكمة العادلة. أما بخصوص الصحفيين فقد وثقت مؤسسة الحق (10) انتهاكات لحقوقهم، سواء باحتجازهم تعسفاً أو مصادرة ممتلكاتهم الخاصة بالتوثيق. بينما قدرت الانتهاكات التي طالت السلامة البدنية للمواطنين، بأكثر من (12) حالة ضرب وتعذيب وإساءة معاملة. وكذلك تمحورت بعض الشكاوى حول الحقوق الصحية للمواطنين سواء تلك المتعلقة بالإجراءات الوقائية أو العلاجية المتخذة من الحكومة لمواجهة انتشار فيروس كورونا.

كل هذه الانتهاكات التي مارسها الجهات المكلفة بإنفاذ أحكام القانون تشكل مخالفة صريحة لأحكام التشريعات الفلسطينية المطبقة في الظروف العادية وكذلك خلال حالة الطوارئ، وبالتحديد تلك المنظمة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية رقم (3) لعام 2001، وقانون الصحة العامة الفلسطيني رقم (20) لعام 2004، وغيرها من التشريعات الوطنية ذات العلاقة. وكذلك تخالف كافة الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين والضامنة لمثل هذه الحقوق. كما تنتهك التزامات دولة فلسطين المترتبة بموجب الإعلان الصادر عنها للأمين العام للأمم المتحدة بشأن تقييد المواد (21، 12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في حالة الطوارئ، والمتعلقان بالحق في التنقل والتجمع السلمي فقط

22 انظر مخاطبة مؤسسة «الحق» رئيس مجلس الوزراء وزير الداخلية الدكتور محمد اشتية بخصوص استخدام الأجهزة الأمنية للقوة المفرطة لإزالة «البسطات» في محافظة الخليل، الرابط أدناه:

<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16843.html>

انظر بيان مؤسسة «الحق» تدعو فيه لتنفيذ أحكام القضاء وتؤكد على عدم قانونية الاحتجاز على ذمة المحافظين، الرابط أدناه:

<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16861.html>

كل هذه الانتهاكات التي مارستها الجهات المكلفة بإنفاذ أحكام القانون تشكل مخالفة صريحة لأحكام التشريعات الفلسطينية المطبقة في الظروف العادية وكذلك خلال حالة الطوارئ، وبالتحديد تلك المنظمة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية رقم (3) لعام 2001، وقانون الصحة العامة الفلسطيني رقم (20) لعام 2004، وغيرها من التشريعات الوطنية ذات العلاقة. وكذلك تخالف كافة الاتفاقيات الدولية المنظمة إليها دولة فلسطين والضامنة لمثل هذه الحقوق. كما وتنتهك التزامات دولة فلسطين المترتبة بموجب الإعلان الصادر عنها للأمين العام للأمم المتحدة بشأن تقييد المواد (21، 12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في حالة الطوارئ، والمتعلقان بالحق في التنقل والتجمع السلمي فقط، حيث لا يمكن بأن حال من الأحوال التذرع بحالة الطوارئ في سبيل انتهاك حقوق الإنسان وحرياته، أو تقييدها بغير القدر الضروري لإعمال الغايات التي أعلنت من أجلها، والمتمثلة بحقي التجمع السلمي والتنقل. وبكل الأحوال تخالف هذه التقييدات المفروضة على حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ أحكام «العهد الدولي» التي تستثنى بعض الحقوق من نطاق التقييدات أثناء حالة الطوارئ، ومن ضمنها حظر التعرض للمعاملة اللاإنسانية أو الإحاطة بالكرامة، وكذلك المعاملة اللاإنسانية للأشخاص المحرومين من الحرية.

4. ضمانات حماية حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ:

لضمان حماية حقوق الإنسان أثناء حالة الطوارئ، ينبغي على الدولة أن توفر سبل الانتصاف العادلة، التي تمكن الأفراد من المثول أمام القضاء في حال انتهاكها،²³ من خلال متابعة كافة الشكاوى المتعلقة بأي تجاوزات طالت كافة حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ. وكذلك محاسبة كافة الأشخاص المكلفين بإنفاذ أحكام القانون في حال تجاوزهم الحدود القانونية، استناداً للأحكام التشريعية الوطنية والمعايير والقواعد الدولية ذات العلاقة.

ولضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته على الصعيد الوطني، يتوجب إزالة كافة القيود المفروضة على الحقوق والحرريات العامة بعد انتهاء حالة الطوارئ بشكل تلقائي وفوري، وكذلك الأمر انتهاء العمل بكافة القرارات والإجراءات التي اتخذت في فترة إعلان حالة الطوارئ، حيث تتميز حالة الطوارئ بأنها ذات طابع استثنائي، وهو الأمر الذي أكدته محكمة العدل العليا في قرارها رقم (335) لعام 2010.²⁴ وبالجدير بالذكر في هذا السياق أن نصوص القرار بقانون بشأن أحكام حالة الطوارئ الراهنة، لم تحدد الفترة الزمنية التي سيتم تقييد الحقوق بموجبها، وكذلك الأمر لم تتضمن نصوصه أي إشارة على اقتصار تطبيق أحكامه على الحالة الراهنة - وإن استندت في الديباجة على أحكام المرسوم الرئاسي رقم (1) بشأن إعلان حالة الطوارئ لعام 2020 - الأمر الذي يثير لدينا بعض التساؤلات بمدى قيام الجهات المختصة بتفعيل القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ الراهنة على كافة الحالات الأخرى المستقبلية التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ لأسباب أخرى.

لضمان حماية حقوق الإنسان أثناء حالة الطوارئ، ينبغي على الدولة أن توفر سبل الانتصاف العادلة، التي تمكن الأفراد من المثول أمام القضاء في حال انتهاكها، من خلال متابعة كافة الشكاوى المتعلقة بأي تجاوزات طالت كافة حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ. وكذلك محاسبة كافة الأشخاص المكلفين بإنفاذ أحكام القانون في حال تجاوزهم الحدود القانونية، استناداً للأحكام التشريعية الوطنية والمعايير والقواعد الدولية ذات العلاقة.

وبكل الأحوال يتعين احترام كافة مضامين الحقوق الواردة ضمن التشريعات الفلسطينية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، حيث اهتمت نصوص القانون الأساسي وبالتحديد في المادة (112) منها، بتنظيم المتطلبات الدنيا لبعض الإجراءات الخاصة بالحاكمة الجنائية، وبالتحديد حالات الاعتقال التي تتم أثناء أعمال حالة الطوارئ، وألزمت النائب العام أو المحكمة المختصة بمراجعة أي قرار توقيف يتم اتخاذه أثناء حالة الطوارئ خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، من تاريخ التوقيف، كما وأكدت على حق الموقوف بتوكيل محامي. لذلك يتعين على الجهات المختصة بإنفاذ حالة الطوارئ الراهنة احترام هذه الضوابط، لما تتضمنه أحكام القرار بقانون لحالة الطوارئ من عقوبات سالبة للحرية وردت بشكل تفصيلي ضمن (7) بنود في المادة الثالثة من ذات القرار بقانون، تصل في أقصاها بالحبس لمدة لا تزيد على سنة.²⁵

23 نصت المادة (32) من القانون الأساسي المعدل على: «كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحرريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر». وكذلك الأمر أكدت الفقرة (3) من التعليق العام للجنة الدولية لحقوق الإنسان رقم (29)، على التزام الدول بتوفير سبل انتصاف فعالة للأفراد؛ لضمان عدم الاعتداء على حقوقهم وحرياتهم.

24 حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 335 لعام 2010، بتاريخ 2010/6/8

25 نشير في هذا السياق أن المادة النازمة للعقوبات لمن يخالف القرارات والتعليقات والإجراءات والتدابير المنظمة بموجب القرار بقانون لحالة الطوارئ، قد استعرضتها النصوص التشريعية

وتثور في هذا المقام بعض الاشكاليات المرتبطة بالإجراءات المتخذة من السلطات المختصة قبل إصدار القرار بقانون لحالة الطوارئ، لمواجهة انتشار فايروس "كورونا" وبالتحديد قبل تاريخ 22 آذار 2020، فهل سيتم تطبيق أحكام القرار بقانون لحالة الطوارئ على كل من خالف أحكامه بين الفترة التي أعلن فيها حالة الطوارئ من تاريخ إعلانها حتى صدور القرار بقانون ذات العلاقة؟ في حال تم ذلك يمكن اعتبار أن هذه الإجراءات غير شرعية وتشكل انتهاكاً للأحكام المنظمة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وبالتحديد المادة (4/2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي تفيد بصريح العبارة بضرورة احترام قاعدة عدم جواز تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي في حالة الطوارئ المعلن عنها بالدولة.

الفلسطينية النافذة والمنظمة لذات مواضعها، والمطبقة في الحالات العادية، وبالتحديد قانون الصحة العامة رقم (20) لعام 2004، وقانون حماية المستهلك رقم (21) لعام 2005 وتعديلاته، بل وتوردها في بعض الحالات ضمن عقوبات أشد من تلك المنظمة بموجب القرار بقانون. ونورد مثال على ذلك ما جاء في المادة (81) من قانون الصحة العامة، التي تعاقب كل من يخالف أي حكم من أحكام القانون بما فيه النصوص المنظمة لمكافحة الأمراض المعدية أو عزل المصابين بها أو فرض الحجر الصحي التي نظمتها المواد (10) و(13) و(14) على التوالي، بالحبس مدة لا تزيد على سنتين، وبغرامة لا تزيد على ألفي دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، بينما أفرد لها القرار بقانون لحالة الطوارئ عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على ألفي دينار ضمن أحكام المادة (3) منه.

ثالثاً:

النتائج و التوصيات

النتائج الرئيسية

بعد معاناة حالة الطوارئ الراهنة انطلاقاً من الضوابط والمحددات القانونية في النظام القانوني الوطني وكذلك الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة، يمكن التوصل إلى النتائج التالية:

- مرسوم إعلان حالة الطوارئ من الناحية الدستورية: يتفق مرسوم إعلان حالة الطوارئ الأول والمحدد بثلاثين يوماً في الأرض الفلسطينية رقم (1) لعام 2020 مع الأحكام الدستورية النازمة لحالة الطوارئ الواردة في القانون الأساسي المعدل. بينما يعتبر تمديد حالة الطوارئ وإعلانها للمرة الثانية وتمديدتها مخالفاً لأحكام القانون الأساسي، مما يجعل حالة الطوارئ المعلنة بعد انتهاء مدة الثلاثين يوماً غير متفقة مع أحكام الدستور، ويرتب ذلك أثار سلبية على المراكز القانونية التي نشأت خلال هذه الفترة.
- المعايير الدولية الخاصة بإعلان حالة الطوارئ: يجب على الدولة عند إعلانها لحالة الطوارئ أن تحترم التزاماتها الدولية المترتبة عليها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، والناشئة عن التزاماتها التعاقدية بموجب الانضمام للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. وأن تكون التدابير المتخذة من الدولة لتقييد ممارسة الأفراد لحقوقهم في حالة الطوارئ متناسبة مع مقتضيات إعلان حالة الطوارئ، من حيث التطبيق الإقليمي ومحتواها الموضوعي، والفترة الزمنية التي تشملها.
- القيود المفروضة على حقوق الإنسان وحرياته: تجاوزت القيود المفروضة على حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ الغاية الأساسية من إعلانها والمتمثلة بتقييد الحق في التنقل والتجمع السلمي وفقاً للإعلان المقدم من دولة فلسطين للأمين العام للأمم المتحدة، والمعلنة استناداً لالتزاماتها الدولية المترتبة على انضمامها إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ لمنع انتشار فايروس «كورونا» لتشمل حقوق أخرى ذات علاقة بالملكية، والتعلم، وحرية الرأي والتعبير، وغيرها.
- ضمانات حقوق الإنسان أثناء حالة الطوارئ: على الرغم من الجهود المبذولة لضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته أثناء حالة الطوارئ، إلا أن الجهات المكلفة بإنفاذ القانون في الأرض الفلسطينية تجاوزت في بعض الأحيان حدودها وانتهكت العديد من الحقوق سواء المرتبطة بحقي التجمع السلمي، والتنقل، أو كافة الحقوق الأخرى المحمية بموجب التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين.

التوصيات

لضمان اتساق إعلان حالة الطوارئ مع الضوابط والقيود الدستورية والتشريعية الفلسطينية وكذلك القواعد والمعايير الدولية ذات العلاقة، وبالتحديد تلك المنظمة لحقوق الإنسان وحرياته، نبدي التوصيات التالية:

توصيات عامة

1. يتعين على كافة الجهات المختصة بإنفاذ أحكام القرار بقانون الخاص بإعلان حالة الطوارئ احترام المنظومة الدستورية والقانونية الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة المنضمة إليها دولة فلسطين، وكذلك احترام المعايير الدولية التي تصدرها منظمة الصحة العالمية والجهات الدولية المختصة في هذا السياق.
2. العمل دون إبطاء على إنفاذ كافة الاتفاقيات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان وحرياته التي انضمت إليها دولة فلسطين «دون إبداء أي تحفظات عليها»، وضمان سموها على التشريعات المحلية، ونشرها في الجريدة الرسمية، احتراماً لالتزاماتها الدولية ذات العلاقة.
3. التريث في إصدار التشريعات ذات العلاقة بحالة الطوارئ الراهنة؛ حتى لا تشكل منهجاً مستقبلياً يستسهل من خلاله تقييد حقوق الإنسان وحرياته، وكذلك الحد من كميتها.
4. يحظر تطبيق أي قوانين جزائية بأثر رجعي على المدانين المخالفين لأحكام القرار بقانون أو محاكمتهم على الجريمة ذاتها مرتين -أثناء حالة الطوارئ وعند الانتهاء من تطبيقها- أو فرض عقوبة أشد من تلك التي كانت سارية المفعول وقت ارتكاب الجريمة.

التوصيات الخاصة بالحكومة:

1. ضمان قيام الجهات المختصة بمراجعة كافة الإجراءات المتخذة من كافة المكلفين بإنفاذ أحكام القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ، لضمان ملاءمتها لظروف الحالة المعلنة، وعدم تجاوزها، بما فيها رقابة الهيئات ذات العلاقة مثل هيئة مكافحة الفساد على بعض التجاوزات التي حدثت أثناء حالة الطوارئ.
2. ضرورة تطوير خطط الطوارئ، ليتسنى تطبيقها في الحالات المشابهة، وضمان عدم تكرار التجاوزات التي شهدتها الحالة الراهنة.
3. ضرورة اعتماد آلية محددة من وزارة الحكم المحلي، وذلك بالتنسيق بين الهيئات المحلية والمجالس القروية ودائرة شؤون اللاجئين في منظمة التحرير الفلسطينية لتشكيل لجان الطوارئ، في المناطق التي لا تتوافر فيها سيطرة للأجهزة الرسمية للدولة، مع تحديد صلاحياتها بشكل محدد.
4. ضرورة تعاون الحكومة مع الإعلام الرسمي والأهلي في الدولة لضمان الوقوف على كافة المستجدات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ والإجراءات والتدابير ذات العلاقة.
5. الاهتمام بالرعاية الصحية الوقائية والعلاجية لكافة الفئات المجتمعية، من خلال:
 - اعتماد آليات للإرشاد التثقيفي الصحي للمواطنين تستهدف كافة المواطنين، بمختلف الفئات العمرية، ومن ضمنهم المحرومين من الحرية، حول آلية الوقاية من الوباء وأسس التعامل مع المصابين أو المحجور عليهم، وآلية الوصول للجهات المختصة بمتابعة الحالات الصحية.
 - تقديم الخدمات الطبية اللازمة لكافة الأشخاص المحجور عليهم، أو الخاضعين للعزل الصحي دون أدنى تمييز بينهم.
 - متابعة التطورات الصحية للمصابين بفيروس «كورونا» من قبل الطواقم الطبية المختصة، مع ضرورة مراعاة احتياجات بعض الفئات الخاصة، كالأطفال والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن.
 - مراعاة معايير الحجر الصحي الخاصة بمرضى فيروس «كورونا» المعتمدة من وزارة الصحة الفلسطينية، ومثيلتها الصادرة عن منظمة الصحة العالمية.
 - إنشاء سجل وطني بالحالات المصابة بفيروس «كورونا» وتوفير المؤشرات الرسمية المرتبطة بها من الجهات المختصة، مع التأكيد على ضرورة الحفاظ على خصوصية المصابين به أو المحجورين عليهم للاشتباه بإصابتهم بالفيروس.
 - إيجاد الحلول والبدائل الممكنة للحالات المرضية التي تعاني من أمراض متأزمة -من غير حالات الوباء-، والتي تحتاج لرعاية طبية خاصة.
6. ضمان الحقوق العمالية، وذلك من خلال:
 - تعزيز الوعي بين العمال وعائلاتهم، وبالتحديد العمال الفلسطينيين في الداخل المحتل، حول مخاطر أوضاعهم، وأهمية إجراء الفحوصات الطبية ذات العلاقة بالوباء.
 - إصدار الجهات المختصة للتعليمات الخاصة بتنفيذ الاتفاق ثلاثي الأطراف الذي تم توقيعه بين وزارة العمل والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين والمجلس التنسيقي للقطاع الخاص بشأن الحقوق العمالية خلال فترة الطوارئ، بما يشكل حصانة قانونية للحقوق العمالية في حال عدم التزام بعض أصحاب العمل بتنفيذ بنود هذا الاتفاق ويتيح للعمال الاحتجاج به أمام القضاء الفلسطيني المختص، إعمالاً لأحكام الفصل الثاني وبخاصة المادة (56) من قانون العمل.

التوصيات الخاصة بالمؤسسة الأمنية:

1. ضمان عدم تقييد الحقوق المستثناة من نطاق التقييد في حالة الطوارئ والواردة في المادة (4/2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمرتبطة بحالة الطوارئ الراهنة، وبالتحديد المنظمة للحرية الشخصية؛ حظر تنفيذ عقوبة الإعدام؛ حظر التعذيب أو المعاملة القاسية أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة؛ حظر السجن بسبب عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية؛ عدم تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي؛ الاعتراف بالشخصية القانونية للأفراد، المعاملة الإنسانية للأشخاص المحرومين من الحرية.

2. عدم تقييد حقوق الإنسان وحرياته إلا بشكل استثنائي وضمن أضيق الحدود، وبما يتفق والغايات الأساسية من إعلان حالة الطوارئ.
3. الالتزام بالضمانات الأساسية العامة للمحاكمة العادلة، وكذلك الضمانات الإجرائية الخاصة بالاحتجاز والتحقيق والمحاكمة المنظمة بموجب الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين، أو المكفولة ضمن التشريعات الوطنية الفلسطينية بما فيها أحكام القانون الأساسي المعدل والقوانين واللوائح والتعليمات ذات العلاقة:
 - افتراض براءة المتهم بجميع الحالات.
 - عدم القاء القبض على أي شخص أو إجراء التفتيش إلا من خلال مذكرة صادرة عن النيابة العامة أو القضاء، ووفقاً للضوابط القانونية ذات العلاقة.
 - إبلاغ الشخص الذي تم توقيفه لمخالفته أحكام القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ بأسباب هذا التوقيف.
 - أن يتم إحالته المتهم لقاضيه الطبيعي المختص دون تأخير لا مبرر له.
 - ضمان حق المتهم بالدفاع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محامي.
 - يحظر إخضاع أحد للتعذيب أو المعاملة للإنسانية أو العقوبة القاسية أو الحاطة بالكرامة أثناء فترة التحقيق أو المحاكمة.
 - معاملة سائر المتهمين أو المحرومين من حرياتهم لأسباب تتعلق بانتهاك القرار بقانون الخاص بالطوارئ أو غيرها بمعاملة لائقة تليق بكرامتهم.
 - فصل الأشخاص المتهمين عن المدانين والأحداث عن البالغين.
 - يحظر الاعتماد على العزل الإجباري لأسباب صحية للمحرومين من الحرية كوسيلة عقابية.

المراجع والمصادر

- تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، الدورة السابعة والثلاثون، 26/2-23/3 من العام 2018، فقرة 28.
- تقرير المقرر الخاص بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث، الدورة الحادية والستون، 4/5-5/6 و6/7-7/8 من العام 2009. الفقرة 48.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للعام 1966، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د21-)، في 16/12/1966، تاريخ بدء النفاذ: 23/3/1976.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، في 19/3/2003، ص5.
- قانون الصحة العامة الفلسطيني رقم (20) لعام 2004، الوقائع الفلسطينية، عدد (54)، في 23/4/2005، ص14.
- قرار بقانون رقم (7) لعام 2020، الوقائع الفلسطينية، عدد (21)، في 22/3/2020، ص2.
- المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 2020، الوقائع الفلسطينية، عدد (165)، في 19/3/2020، ص13.
- المرسوم الرئاسي رقم (3) لعام 2020، بشأن تعدد حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد (166)، في 20/4/2020، ص18.
- المرسوم الرئاسي رقم (4) لعام 2020، بشأن إعلان حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد (167)، في 13/5/2020، ص12.
- مرسوم رئاسي رقم (18) لعام 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد (48)، في 29/1/2004، ص43-41.

- مرسوم رئاسي رقم (9) لعام 2007، الوقائع الفلسطينية، عدد (71)، في 9/8/2007، ص6.
- تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم (29) لعام 2001، الخاص بتفسير المادة (4) المنظمة لحالة الطوارئ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وثيقة رقم (HRI/GEN/1/Rev.8)، بتاريخ 24/7/2001.

<https://www.un.org/ar/coronavirus/articles/united-nations-entities-come-together-fight-against-covid-19?fbclid=IwAR2W25pIIJkFFtj7O6EAOSALRrmJvqlfoZ7hCMwBE6deH8wfaa7qyFgVlhQ>

- Alexandre Kiss, "Permissible limitations on rights", in The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights, Louis Henkin, ed. (Columbia University Press, 1981).

مشار إليه في: تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، الدورة السابعة والثلاثون، 26/2-23/3 من العام 2018. الفقرة 4 من التعليق 29.

- حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 335 لعام 2010، بتاريخ 8/6/2010.
- إحسام المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. بغداد: منشورات جامعة بغداد.
- ورقة موقف صادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بشأن قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات تشريعية

<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2216.html>

بيان للحق تدعو فيه لتنفيذ أحكام القضاء وتؤكد على عدم قانونية الاحتجاز على ذمة المحافظين، خلال حالة الطوارئ

<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16861.html>